

Kommunale Politik und Verwaltung

Frank Bätge · Klaus Effing ·
Katrin Möltgen-Sicking ·
Thorben Winter *Hrsg.*

Integration in Kommunen

Bedeutung, aktuelle Entwicklungen und
Perspektiven aus Theorie und Praxis



Springer VS

Kommunale Politik und Verwaltung

Reihe herausgegeben von

Frank Bätge, Köln, Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung, Köln, Deutschland

Klaus Effing, KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für
Verwaltungsmanagement, Köln, Deutschland

Katrin Möltgen-Sicking, Abteilung Köln, Studienort Aachen, Hochschule für
Polizei und öffentliche Verwaltung, Aachen, Deutschland

Thorben Winter, Abteilung Münster, Hochschule für Polizei und öffentliche
Verwaltung, Münster, Deutschland

Diese Reihe bietet einen interdisziplinären Zugang aus der Sicht der Verwaltungs-, Politik- und Rechtswissenschaft. Im Zentrum stehen Veröffentlichungen zu Fragen der lokalen Demokratie und zum Verhältnis zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung. Als Autor*innen kommen renommierte Wissenschaftler*innen und ausgewiesene Praktiker*innen zu Wort.

Frank Bätge · Klaus Effing ·
Katrin Möltgen-Sicking · Thorben Winter
(Hrsg.)

Integration in Kommunen

Bedeutung, aktuelle Entwicklungen
und Perspektiven aus Theorie und
Praxis

Hrsg.

Frank Bätge
Rechtswissenschaften, Hochschule für
Polizei und öffentliche Verwaltung NRW
Köln, Nordrhein-Westfalen, Deutschland

Klaus Effing
KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle
für Verwaltungsmanagement
Köln, Nordrhein-Westfalen, Deutschland

Katrin Möltgen-Sicking
Sozialwissenschaften, Hochschule für
Polizei und öffentliche Verwaltung NRW
Aachen, Deutschland

Thorben Winter
Sozialwissenschaften, Hochschule für
Polizei und öffentliche Verwaltung NRW
Münster, Nordrhein-Westfalen
Deutschland

ISSN 2730-5309

ISSN 2730-5317 (electronic)

Kommunale Politik und Verwaltung

ISBN 978-3-658-40964-7

ISBN 978-3-658-40965-4 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-40965-4>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2023

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Jan Treibel

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Themen

| | |
|--|-----|
| Integration – eine Einführung | 3 |
| Thorben Winter | |
| Kommunale Bedeutung der Integration am Beispiel der Stadt Dormagen | 19 |
| Erik Lierenfeld | |
| Rechtliche Grundlagen der Integration | 35 |
| Marcell Raschke | |
| Die Bedeutung räumlicher Unterschiede im Kontext der Integration: Stadt und Land | 55 |
| Klaus Effing | |
| Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland im Kontext der Integration | 71 |
| Marc Seuberlich | |
| Die Bedeutung von Stadtteilen für Integration | 95 |
| Marius Otto | |
| Kommunale Integrationspolitik | 125 |
| Jörg Bogumil, Jonas Hafner und André Kastilan | |
| Organisation | |
| Strategische Steuerung der Integration in Kommunen | 141 |
| Stephanie Vogel | |

| | |
|--|-----|
| Interkulturelle Öffnung der Verwaltung – Dynamik und Perspektiven | 165 |
| Martina Eckert | |
| Interkulturelles Personalmanagement in Kommunen: Ziele – Handlungsfelder – Perspektiven | 191 |
| Bettina Franzke | |
| Wirkungen eines kommunalen Integrationsmonitorings | 215 |
| Selina Schneider und Klaus Effing | |
| Teilhabe und Partizipation | |
| Rechtliche Aspekte der kommunalpolitischen Teilhabe von Migrant*innen am Beispiel der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung | 229 |
| Frank Bätge | |
| Deskriptive Repräsentation von Migranten bei den Bürgermeisterwahlen in NRW 2020 | 243 |
| Lars Holtkamp, Benjamin Garske und Frederik Müller | |
| Die Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements für die Integration in Kommunen | 259 |
| Andrea Walter | |
| Integration in der kommunalen Praxis | |
| Das Programm „Kommunales Integrationsmanagement“ des Landes Nordrhein-Westfalen | 285 |
| Stefan Buchholt und Suat Yilmaz | |
| Local Governance im Politikfeld Integration unter besonderer Berücksichtigung der Kommunalen Integrationszentren in Nordrhein-Westfalen | 303 |
| Katrin Möltgen-Sicking | |
| Programme zur Integration in der Kommune: „Miteinander in der StädteRegion Aachen“ | 331 |
| Silke Peters | |
| Berufliche Integration von Geflüchteten | 345 |
| Nadya Winter | |

| | |
|---|------------|
| Kommunale Integrationspolitik aus internationaler Perspektive | 357 |
| Thomas Weiler | |
| Diversity Management im Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten | 369 |
| Carina Harms und Udo Rienaß | |
| Kommunale Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine – eine rassismuskritische Perspektive auf aktuelle Herausforderungen | 389 |
| Amanda Palenberg | |

Allgemeine Themen



Integration – eine Einführung

Thorben Winter

1 Einleitung, Problemaufriss

Die Buchreihe „Kommunale Wissenschaft und Praxis“ hat es sich zum Ziel gesetzt, aktuelle Themen der kommunalen Selbstverwaltung aufgreifen, um sie wissenschaftlich fundiert, gleichwohl für die Praxis anwendbar, aufzubereiten. Mittlerweile sind zwei Bände erschienen, die *politische Partizipation* auf kommunaler Ebene und Frauen im Feld kommunaler Politik (Dissertation Nicole Najemnik) thematisiert haben.

Mit dem vorliegenden Sammelband wird nun der dritte Beitrag der Reihe vorgelegt, der sich mit dem Themenkreis der Integration von zugewanderten Menschen in Deutschland beschäftigt. Seit vielen Jahren ein zentrales gesellschaftliches Thema, bietet das vorliegende Werk unterschiedliche Sichtweisen und Perspektiven der Thematik an und nimmt dabei aktuelle Entwicklungen auf.

Mit der Preisgabe der Aussage, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, wird klar, dass Migrant*innen dauerhaft in Deutschland leben werden und damit Integrationsbemühungen intensiviert werden müssen (Scherr & Cîgdem, 2018, S. 201). Bis heute ist aber unklar, was überhaupt unter Integration zu verstehen ist. Scherr und Cîgdem (2018, S. 202 ff.) haben dazu einen Minimalkonsens ausgeführt, der Benachteiligung und Ausgrenzung negiert. Aber wie ist Integration

T. Winter (✉)

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Sozialwissenschaften,
Münster, NRW, Deutschland
E-Mail: thorben.winter@hspv.nrw.de

© Der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2023

F. Bätge et al. (Hrsg.), *Integration in Kommunen*, Kommunale Politik und Verwaltung, https://doi.org/10.1007/978-3-658-40965-4_1

positiv zu beschreiben und nicht per Ausschlussprinzip? Scherr und bieten dabei an (2018, S. 202 ff.):

- Integration als Eingliederung derer, die über einen Aufenthaltsstatus verfügen
- Integration als Steuerung von Zuwanderung und gleichzeitiger Akzeptanz der Position, dass diese kaum möglich sein wird sowie als Austausch über gesellschaftliche Teilhabe
- Integration als Diskussion darüber, wie sich die Gesellschaft zukünftig entwickeln solle. Welche Veränderungen sind erstrebenswert, welche nicht?
- Integration als Debatte über die Intensität der Teilhabe von Migrant*innen: Der Begriff *Integration* ist erst einmal semantisch kaum hilfreich, denn Migrant*innen sind ja per se integriert – Sie gehen zur Schule, nehmen am Arbeitsmarkt teil, etc. Daher: Welche Formen und Intensitäten der Teilhabe sind gewünscht?
- Integration als Problemdiskurs über strukturelle Benachteiligung und Diskriminierung.

2 Integration – theoretische Perspektive

Frühere Wanderungsbewegungen, beispielsweise in die USA ab Mitte des 19. Jahrhunderts, hatten die Assimilation, also eine vollständige Anpassung an die Lebensformen im aufnehmenden Land, zum alleinigen Ziel (Koch, 2018). In der modernen sozialwissenschaftlichen Integrationsforschung wird diese eindimensionale Sicht nicht geteilt, da Integration als gesamtgesellschaftlicher Prozess verstanden wird, der dynamisch ist und Veränderungsbereitschaft auf beiden Seiten voraussetzt (Schammann & Gluns, 2021, S. 24).

Den Ausgangspunkt einer modernen Theorienbildung zur Integration finden wir bei David Lockwood (Lockwood, 1964), die von Esser aufgegriffen wurde. Er unterscheidet dabei zwischen der System- und der Sozialintegration. Die *Systemintegration* – die Beziehung zwischen Teilen eines Systems – ist laut Esser die „Integration des *Systems* einer Gesellschaft als Ganzheit“ (2001, S. 3; Kursivierung im Original). Es handelt sich dabei um den Zusammenhalt innerhalb der Gesellschaft und „bezieht sich auf das Zusammenwirken der einzelnen Elemente und Gruppen des gesellschaftlichen Systems in Hinsicht auf sein Gleichgewicht, seine Stabilität und Anpassungsfähigkeit“ (Heckmann, 2015, S. 73). Die Sozialintegration hingegen bezeichnet die Teilhabe von Migrant*innen an gesellschaftlichen Prozessen. Bei der ersten Perspektive

steht also die Gesellschaft, bei der zweiten Perspektive der (individuelle oder kollektive) Akteur im Mittelpunkt der Betrachtung.

In einer weiteren Differenzierung der Sozialintegration wird diese auf die folgenden vier Dimensionen aufgeteilt:

1. strukturelle Integration, „Platzierung“
2. kulturelle Integration, „Kulturation“
3. soziale Integration, „Interaktion“
4. identifikative Integration, „Identifikation“

Die Dimension der *strukturellen Identifikation* wird von Esser als „Platzierung“ (2001, S. 9) bezeichnet und meint den Grad an Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe. Wie ist es um das Erreichen von Statuspositionen über strukturelle Wege wie das Bildungssystem oder den Arbeitsmarkt bestellt? Als „Kerninstitutionen der Aufnahmegesellschaft“ (Heckmann, 2015, S. 72) gelten dabei

- Bildungssystem
- Arbeitsmarkt
- Wohnungsmarkt
- politische Gemeinschaft (durch Einbürgerung).

Die *kulturelle Integration* („Kulturation“) beinhaltet die Anerkennung von Werten und Normen, aber auch den Erwerb der Sprachkompetenz. Die kulturelle Integration zielt vor allem, aber nicht vollständig, auf die Leistung der Migrant*innen bei der Integration; auch hier sind Anpassungsprozesse der aufnehmenden Gesellschaft notwendig (Heckmann, 2015, S. 73). Grundsätzlich ist diese Art der Integrationsleistung unabdingbar, wenn Integrationswillige an gesellschaftlichen Positionen interessiert sind oder an anderen für sie interessanten Austauschprozessen teilhaben wollen (Esser, 2001, S. 8 f.)

Die *soziale Integration* („Interaktion“) umfasst Kontakte mit anderen Menschen sowie die Einbindung in Netzwerke, die in der Regel als Interaktions- und Austauschbeziehungen mit der aufnehmenden Gesellschaft gesehen werden (Schammann & Gluns, 2021, S. 26). Neben allgemeinen sozialen Kontakten und Freundschaften ist auch die interethnische Eheschließung als Parameter anzusehen. „Integration als Mitgliedwerdung betrifft und verändert Zugehörigkeitsgefühle und Identifikationsbereitschaften der Migranten mit nationalen, ethnischen, regionalen und lokalen Kollektivstrukturen“ (Heckmann, 2015, S. 73).

Die Dimension der *identifikativen Integration* („Identifikation“) bezeichnet die Akzeptanz von Politik und Gesellschaft. Esser spaltet diese Dimension in drei weitere Unterpunkte auf. Er nennt dabei die Werte, den Bürgersinn und die Hinnahme (2001, S. 12 ff.). Ist der Aspekt der Werte erfüllt, sieht Esser eine „Integration über ausgeprägte Gefühle der Solidarität“ (2001, S. 12), eine emotionale Unterstützung zentraler Institutionen. Identifikation über Bürgersinn sieht eine individualisierte und damit veränderte Gesellschaft, die kaum noch über einen Wertekanon verfügt, der allgemeine Anerkennung erfährt. Bürgersinn ist daher eher eine Haltung, die die individualistische Grundhaltung in freiheitlich-liberaler Art auslebt. Die Hinnahme meint in erster Linie den Umgang mit Zumutungen, die ebenfalls mit dem sozialen Wandel einhergehen. Individualisierung lässt Klassen- und Schichtgrenzen mindestens verwischen und führt dazu, dass es gesellschaftlichen Gruppen kaum gelingt, sich zu solidarisieren. Auch gibt es offensichtlich Profiteur*innen bei vermeintlicher Ablehnung; hier vollzieht sich eine Hinnahme, keine desintegrierende Haltung.

Allen Dimensionen ist gemein, dass sie zeitlich versetzt verlaufen können und dass sie keine einseitige Beeinflussbarkeit der Migrant*innen voraussetzen. Integration ist daher ein dynamischer Prozess zwischen der aufnahmehelfenden und aufnehmenden Gesellschaft, der Anpassungsbedarf auf beiden Seiten sieht, wenngleich der Prozess nicht gleichgewichtig ist (Heckmann, 2015, S. 73). Grundsätzlich basiert Essers Ansatz der Assimilation auf der Rational-Choice-Theorie. Er „geht davon aus, dass Migranten je nach individueller Motivation sowie Abwägung von Kosten und Nutzen assimilativ oder nichtassimilativ in Bezug zur Einwanderungsgesellschaft handeln“ (Hans, 2016, S. 31) (Abb. 1).

Auch wenn in den genannten Ansätzen stets von einer gegenseitigen Anpassung der aufsuchenden wie der aufnehmenden Gesellschaft die Rede ist, so sind die Integrationsbemühungen klar auf eine annehmende Haltung gegenüber der neuen „Heimatkultur“ gerichtet. Aber: Das amerikanische Ideal eines *melting pot* als Art Schmelztiegel der verschiedenen Einwandererethnien hat sich oftmals nicht erfüllt, eher im Gegenteil (Otten, 2021, S. 189). Insbesondere in den USA sind ethnische Segregation und auch mangelnde Teilhabechancen im Sinne der vormals genannten *Platzierung* an der Tagesordnung. Zudem wurde in den integrationssoziologischen Debatten nicht nur die homogenisierende Grundhaltung (Koch, 2018), sondern auch das tatsächliche Gelingen von Assimilation infrage gestellt (Otten, 2021, S. 183).

Das Konzept des *Multikulturalismus* bietet nun seit den 1960er Jahren eine Gegenseite, die das Nebeneinander verschiedener kultureller und ethnischer Gruppen beinhaltet. Es wurde an den auf Assimilation beruhenden Konzepten

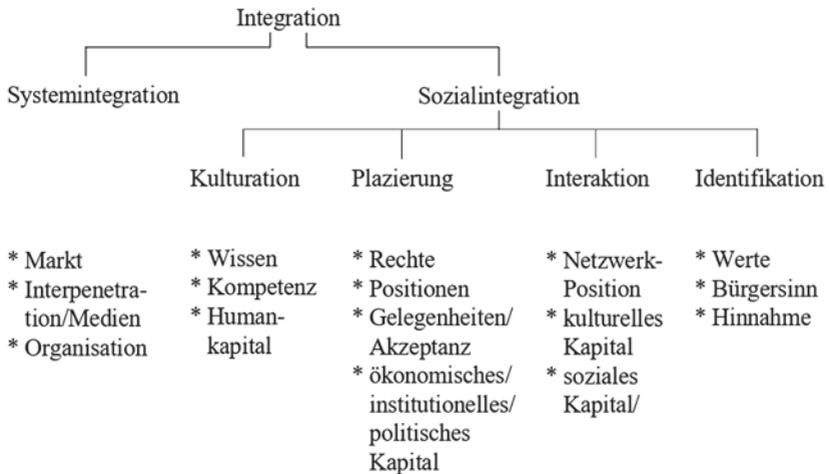


Abb. 1 Mechanismen der systemischen und sozialen Integration. (Quelle: Esser, 2001, S. 16)

kritisiert, dass sie stets eine normative Forderung der Angleichung an einer vermeintlich höherwertige Kultur beinhalten (Hans, 2016, S. 34). Mit dem Multikulturalismus hingegen sollte die Vielfalt erhalten bleiben, (seitens der Gesellschaft forcierte) Angleichungen sollten unterbleiben – mit der Ausnahme der politischen Ebene (Heckmann, 2015, S. 268). Minderheiten sollten dabei keinen Anpassungsdruck erleiden, sondern in ihren ethnischen Besonderheiten leben. Verschiedene Studien haben gezeigt, dass der Prozess der Assimilation kein linearer oder gar ein folgerichtiger sei, sondern dass es zu erheblichen Störungen kommen könne: „Gerade im Hinblick auf Bildung und Arbeitsmarkt steht die zweite Generation in manchen Migrantengruppen schlechter da als ihre Eltern“ (Hans, 2016, S. 34). Zu beobachten ist weiter eine Re-Ethnisierung der dritten Generation, die die Probleme der zweiten Generation sieht und sich auf ihre Wurzeln rückbesinnt (Hans, 2016, S. 34).

Am Beispiel der Niederlande, die lange für sich in Anspruch genommen hat, eine multikulturelle Gesellschaft zu sein, wird deutlich, dass auch diese Art zu leben kritisiert wird, da sie „ethnische und kulturelle Gemeinschaften als homogene Gruppen versteht“ (Koch, 2018). Die Grundidee, anderen Kulturen Wertschätzung entgegen zu bringen und diese als gleichwertig anzuerkennen, mag honorig sein, dennoch ist dieses Konzept nicht frei von Kritik – insbesondere in Staaten wie den Niederlanden, in denen der Begriff „Multikulti“ durchaus positiv

besetzt ist (in Deutschland ist er das gewiss nicht). Neben der Gefahr der Vernachlässigung der individuellen Ebene besteht die Gefahr der Aufsplitterung der Gesellschaft in viele kleine Segmente, die nebeneinander existieren. Auch entstehen und vollziehen sich Assimilationsprozesse unbewusst und sind nicht durchweg politisch gesteuert. In Deutschland hatten es multikulturelle Ansätze immer schwer (Schammann & Gluns, 2021, S. 29), standen sie doch stets für die Herausbildung von Parallelgesellschaften.

Die *postmigrantische Gesellschaft* als moderne Gesellschaftstheorie des 21. Jahrhunderts hingegen geht davon aus, dass die Diskussion um Migration eigentlich gar keine um Migration ist, sondern um rasante gesellschaftliche Veränderungen. Der stetige soziale Wandel ruft eine Art Identitätsstress (Foroutan, 2019, S. 12) in der Gesellschaft hervor, dem sich manche nicht gewachsen fühlen. Es ist eine (zweifelhafte) Strategie, diese Umwälzungen mit identitären Mechanismen zu bekämpfen. Die Rückbesinnung auf vermeintlich Bekanntes mit zumeist ausufernd nationalem Gestus, die Verherrlichung vergangener Zeiten mit dem Ziel, diese wieder aufleben zu lassen, bereitet den Boden für migrationsfeindliche Tendenzen. Dieses Phänomen ist dabei nicht nur bei der Migration zu suchen, sondern auch in homophoben, islamophoben oder auch xenophoben Tendenzen. Und genau darum heißt es postmigrantische Gesellschaft – es geht um die Frage *hinter* (Foroutan, 2019, S. 13) der Migration; „eigentlich geht es um die *Aushandlung und Anerkennung von Gleichheit als zentralem Versprechen der modernen Demokratien*, die sich auf Pluralität und Parität als Grundsatz berufen“ (*Kursivierung* im Original; Foroutan, 2019, S. 13 f.).

3 Integration – historische Perspektive

Migrationsbewegungen sind in historischer Betrachtung nichts Neues, sondern haben seit jeher stattgefunden. Nach der Fluchtmigration im Zuge des Ende des Zweiten Weltkriegs nach 1945 ist vor allem die Migration der sogenannten Gastarbeiter*innen für das Thema prägend. Das Wirtschaftswunder in Deutschland hat einen großen Bedarf an Arbeitskräften hervorgerufen, der nicht mehr durch heimische Kräfte abgedeckt werden konnte. Während 1955 das Anwerbeabkommen mit Italien, 1960 mit Spanien und Griechenland geschlossen wurde (von Beyme, 2020, S. 122), sollte der Mauerbau im August 1961 die Migration aus der DDR nahezu unmöglich machen und damit einen erhöhten Bedarf an Arbeitskräften bedeuten, der mit der bisherigen Vorgehensweise nicht mehr zu decken war. Daher wurde 1961 ein Anwerbeabkommen mit der Türkei geschlossen. Diese Abkommen hatten große Auswirkungen und bedeutete ein

kontinuierliches Anwachsen ausländischer Arbeitskräfte in folgenden Schritten (Berlinghoff, 2018; Oltmer, 2016, S. 79):

- 1954: 73.000
- 1960: 329.000
- 1962: 711.000
- 1965: 1.000.000
- 1973: 2.600.000

Auch wenn die Folgen, die mit den Anwerbeabkommen verbunden waren, seinerzeit nicht vorhergesehen werden konnten, so war rasch ersichtlich, dass nicht nur Deutschland, sondern auch die Heimatländer profitierten. Ob Deviseneinnahmen, eine Entlastung des eigenen Arbeitsmarktes oder auch der Wissenstransfer durch zurückkehrende Arbeitskräfte – auf den ersten Blick waren die Abkommen nur mit Vorteilen für die Beteiligten verbunden. Probleme entstanden zunächst durch die politische Vorgabe einer Rotation, gegen die die einstellenden Betriebe schnell Sturm liefen. Ohne Not wollten sie keine eingearbeiteten Kräfte abgeben.

Das gesellschaftliche Klima war eher von Gleichgültigkeit geprägt, der temporäre Charakter und die einseitige Fokussierung auf eine „Arbeitsbeziehung“ zwischen der deutschen Gesellschaft und den Gastarbeitern ließen deren soziale Bedürfnisse in den Hintergrund treten. Konflikte traten beispielsweise auf, wenn sich die als Provisorium gedachten Gemeinschaftsunterkünfte mit einfachem baulichem Status in einem schlechten Zustand präsentierten. Auch fällt in die Zeit der politische Aufstieg der NPD, die – 1964 gegründet – den Einzug in insgesamt sieben Landtage schaffte (Hoesch, 2018, S. 229).

Zudem leisteten die Gastarbeiter*innen oft Arbeiten, für die nur eine geringe Qualifikation vorausgesetzt wurde und die für Deutsche zunehmend unattraktiv wurden (Hoesch, 2018, S. 225). Damit wurde peu à peu eine Fragmentierung des deutschen Arbeitsmarktes vollzogen: Hilfsjobs wurden vielfach von Gastarbeiter*innen übernommen, die wiederum damit den sozialen Aufstieg vieler Deutscher ermöglichten. Ein weiterer Effekt war eine Art Pufferfunktion, die den Einsatz von Gastarbeiter*innen determiniert hat: In der Rezession der Jahre 1966/67 ging die Ausländer*innenbeschäftigung in konjunkturabhängigen Branchen um ca. ein Drittel zurück (Hoesch, 2018, S. 225). Es ging damals in den Debatten keineswegs um Integration – Ausgangspunkt war stets die Annahme, dass die Migration von begrenzter Dauer war.

Das weitaus größere Problem ergab sich, als gegen Ende der 1960er Jahre die wirtschaftliche Situation in Deutschland zu stagnieren begann. Der erste unausgeglichene Bundeshaushalt, die ersten Krisensymptome und letztlich die

Gewissheit, dass die unbeschwerten und stets auf Wachstum zielenden Wirtschaftswunderjahre unwiederbringlich vorbei waren, ließen das Klima für Migrant*innen ebenso schwieriger werden wie die Ölkrise und wirtschaftliche Rezession im Jahr 1973. Generell setzte zu Beginn der 1970er Jahre der industrielle Wandel die Schwerindustrie – häufig Arbeitgeber der Gastarbeiter*innen – unter Druck: „Der Stopp der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte in den europäischen Industriestaaten zwischen 1970 und 1974 steht sinnbildlich für den Strukturwandel am Arbeitsmarkt“ (Oltmer, 2016, S. 80).

Arbeitsrechtlich liefen in der Zeit ab 1970 mehrere Prozesse parallel. Während Deutschland (legale) Arbeitsmöglichkeiten nur für Arbeiter*innen aus den Staaten, mit denen ein Abwerbeabkommen geschlossen worden war, ermöglicht hat (bei einigen rechtlichen Ausnahmen), so wurde damit das Ziel verfolgt, die Arbeitsmigration effektiver zu steuern. Dies gelang nur teilweise, da ein beachtlicher Anteil „unkontrolliert jenseits der offiziellen Verfahren“ (Berlinghoff, 2018) stattfand und partiell nachträglich legalisiert wurde. Auch verhinderte der Anwerbestopp nicht unbedingt eine dauerhafte Immigration. Durch die Freizügigkeit der EG-Mitgliedsländer (z. B. Italien) veränderte sich für italienische Gastarbeiter*innen nichts, für Migrant*innen außerhalb der EG dagegen stellte sich die Frage, ob die Migration nach Deutschland dauerhafter Natur sein sollte – Stichwort Familiennachzug – oder die Zukunft eher im Heimatland lag (Berlinghoff, 2018). Dabei entpuppte sich der Anwerbestopp paradoxerweise nicht als Instrument der Rückführung, sondern der Verfestigung der Migration. Waren in den Jahren zuvor insbesondere bei der Gruppe der Türk*innen immer wieder (z. T. temporär) in ihre Heimat zurückgekehrt, so unterblieb dieser Effekt künftig, da die Gefahr bestand, nicht mehr nach Deutschland einreisen zu können: „Damit unterschied sich die Situation nach 1973 grundlegend von der 1966/67, als eine Rückwanderung in die Heimat nicht das ultimative Ende der Beschäftigung in Deutschland bedeutete“ (Hoesch, 2018, S. 232). Als Folge waren drei Effekte zu beobachten (Hoesch, 2018, S. 233):

- Zunahme der ausländischen Bevölkerung, u. a. durch den Familiennachzug
- Veränderungen bei der nationalen Verteilung der ausländischen Wohnbevölkerung
- Verringerung Anteil arbeitender Ausländer

Bezüglich der Integration ging man lange von der irrigen Annahme aus, dass die Migrant*innen nach einer Zeit intensiver und – verglichen mit den Verhältnissen im Heimatland – auch gut bezahlter Arbeit wieder in ihr Heimatland zurückkehren würden. Integrationsbemühungen, die auf einen dauerhaften Verbleib

gerichtet waren, waren aus damaliger Perspektive daher entbehrlich. Insgesamt herrschte insbesondere zu Beginn der 1970er Jahre ein durchaus ambivalentes Klima vor, das einerseits zu berücksichtigen hatte, dass die Migrant*innen beispielsweise soziale Einrichtungen nutzen und damit auch der Wunsch nach Teilhabe steigt, andererseits aber auch viele Stimmen laut wurden, die eine Begrenzung des Zuzugs forderten, damit diejenigen, die dauerhaft in Deutschland bleiben, bessere Chancen der Integration vorfinden (Oltmer, 2016, S. 81). Summa summarum war aber eine dauerhafte Eingliederung gesellschaftlich kaum gewollt, die Anwerbung der Gastarbeiter*innen geschah „überwiegend in der Form der Anwerbung gering qualifizierter Arbeitskräfte und ihrer Platzierung auf relativ benachteiligte Positionen im Schichtungsgefüge“ (Scherr & Cigdem, 2018, S. 207).

Auch nach dem Ende der Anwerbung von Gastarbeiter*innen ebte der Zuzug von Migrant*innen nicht ab – ganz im Gegenteil. Stets unter dem Mantra, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei, stieg der Anteil der ausländischen Bevölkerung von 1980 bis 1998 von 4,6 Mio. auf 7,3 Mio. „Der Diskurs auf Bundesebene und die Erfahrungen der Menschen in ihrer eigenen Lebenswelt drifteten zunehmend auseinander“ (Hoesch, 2018, S. 240). Und so bestand einerseits weiterhin ein politisches Klima, das eher die Auswanderung – unterstützt durch finanzielle Anreize – betrieb, andererseits eine Integration durch einen fortschreitenden Einbezug in Bereiche des deutschen Wohlfahrtsstaates erfolgte.

Ein weiterer Migrationsschwerpunkt war die Zeit nach dem Mauerfall ab 1989. Durch die Öffnung des sogenannten eisernen Vorhangs bestand nun für Menschen aus Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes die Möglichkeiten der Einreise nach Mitteleuropa. Aus historischen, wirtschaftlichen und auch geografischen Gründen nahm hier Deutschland eine besondere Position ein. Zwischen 1988 und 1993 kamen rd. 7,3 Mio. Menschen nach Deutschland, 3,6 Mio. Menschen verließen Deutschland, was einem Saldo von 3,7 Mio. Menschen entspricht (Berlinghoff, 2018).

Die westdeutschen Gesellschaft standen dieser Einwanderung zunächst positiv gegenüber, zeigte sich in dieser „Abstimmung mit den Füßen“ doch die Überlegenheit des demokratischen gegenüber den sozialistischen Systems (Oltmer, 2016, S. 84). Unter dem weiter geltenden Postulat, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei – erst ab ca. dem Jahr 2000 änderte sich hier das Bewusstsein – steht der Beginn der 1990er Jahre eng in Verbindung mit rassistisch motivierten Gewalttaten, bei denen mehr als 50 Menschen den Tod fanden (Berlinghoff, 2018; vertiefend zum Beispiel Rostock-Lichtenhagen Prenzl, 2017).

Weitere Meilensteine waren die EU-Osterweiterungen der Jahre 2004 und 2007 mit insgesamt zwölf neuen EU-Mitgliedsstaaten. Um den steigenden

Zahlen an Asylbewerber*innen zu Beginn der 1990er Jahre zu begegnen, hat es in Deutschland eine kontroverse und scharfe Diskussion um eine Neuordnung des Asylrechts gegeben, die schließlich 1993 umgesetzt wurde. Dabei bestand die Verschärfung darin, dass kaum eine Chance auf Asyl besteht, wenn der Asylsuchende aus einem Land stammt, das als verfolgungsfrei klassifiziert worden oder über einen sogenannten sicheren Drittstaat eingereist ist (Oltmer, 2020, S. 29). Auch wenn die Asylbewerberzahlen in der Folge deutlich gesunken sind, so lief die Migration dennoch weiter. Der Zusammenbruch des ehemaligen Jugoslawiens bildete einen Migrationsschwerpunkt, weiter nahm durch die Arbeitnehmer*innenfreizügigkeit die Binnenmigration innerhalb Europas zu und nicht zuletzt haben immer selbstbewusster werdende Migrant*innen Sichtbarkeit und Teilhabe eingefordert (Berlinghoff, 2018).

Der integrationspolitische Kurs bekam mit der rot-grünen Regierung im Jahr 1998 neuen Schwung. Aspekte waren hier die Green-Card-Debatte für IT-Spezialisten, ein neues Zuwanderungsgesetz oder auch die Institutionalisierung des Integrationsgipfels oder der Islamkonferenz (Hoesch, 2018, S. 259).

Spätestens seit den Verwerfungen, die der sogenannte arabische Frühling mit sich gebracht hat, ist insbesondere die Thematik der Flucht in aller Munde. Die unten stehende Abbildung verdeutlicht dabei die Auswirkungen auf Deutschland, die gerade in den Jahren 2015 und 2016 erheblich waren. Hinzu kam – und das ist für unseren Band besonders wichtig – eine „Verwaltungs- und Infrastrukturkrise, die sich auf allen Ebenen – vom Bund, über die Länder bis zu den Kommunen – manifestiert“ (Hanewinkel, 2015). Die Umstände sollen hier nicht weiter beschrieben werden, das leisten andere Beiträge in diesem Band.

Flucht und Migration, das zeigt nicht zuletzt der Ukrainekrieg, wird auch in den kommenden Jahren beständiger Begleiter der kommunalen Arbeit sein. Es handelt sich um ein allumfassendes internationales Phänomen, dem sich Staaten nicht werden entziehen können. Die folgenden drei Abbildungen illustrieren dies anschaulich (Abb. 2, 3 und 4).

4 Zu diesem Buch

Der vorliegende Band ist in vier Themenblöcke eingeteilt – allgemeine Themen, Organisation, Teilhabe und Partizipation sowie Integration in der kommunalen Praxis. Gleich der erste Beitrag von *Erik Lierenfeld* verdeutlicht die Grundhaltung des Sammelbands und steht daher zu Recht am Beginn der thematischen Reise: (Gelingende) Integration ist für die Kommunen von einer derartigen Tragweite, dass sie in der politischen Prioritätensetzung künftig weit oben zu

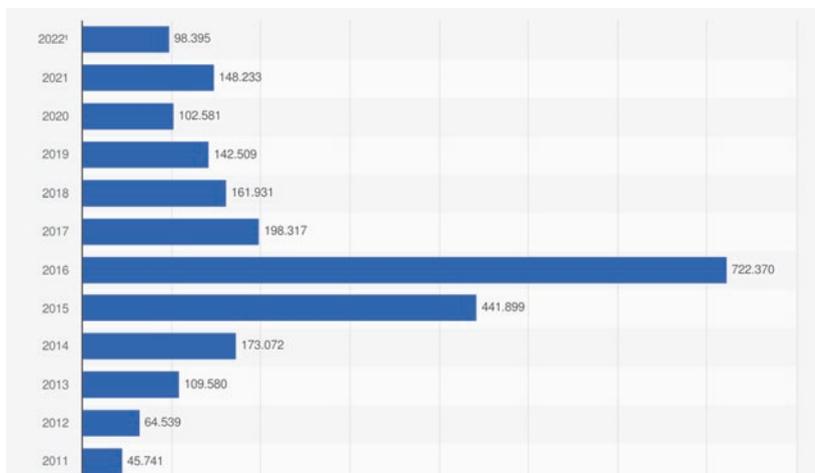


Abb. 2 Anzahl der Asylanträge (Erstanträge) in Deutschland von 2011 bis 2022. (Quelle: Statista, 2022a)

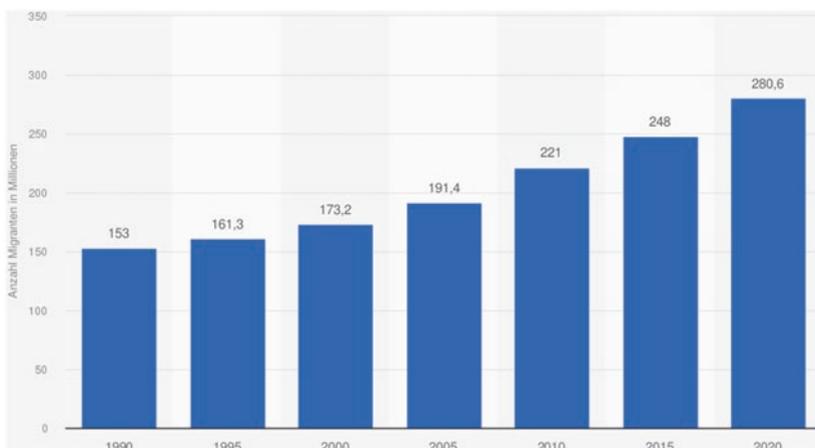


Abb. 3 Anzahl der internationalen Migranten weltweit in den Jahren 1990 bis 2020. (Quelle: Statista, 2022b)

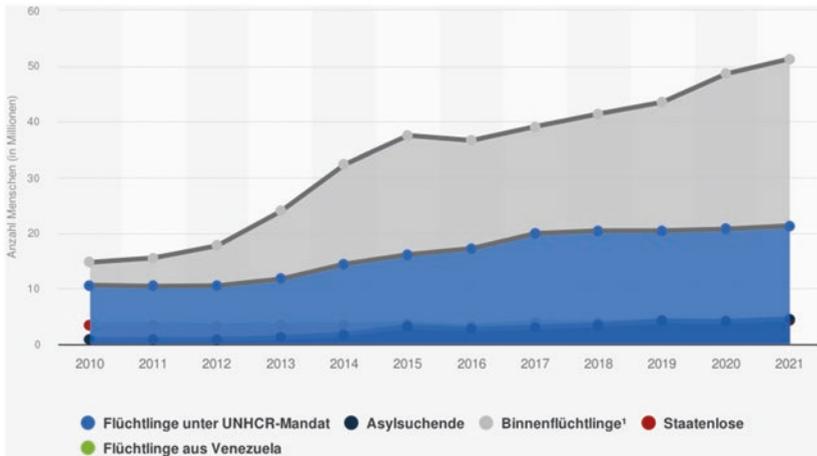


Abb. 4 Anzahl der Flüchtlinge, Asylsuchenden, Binnenflüchtlinge und Staatenlosen weltweit in den Jahren 2010 bis 2022 (in Millionen). (Quelle: Statista, 2022c)

stehen habe. Im Beitrag von *Marcell Raschke* stehen rechtliche Grundlagen im Mittelpunkt der Betrachtung – insbesondere die Zusammenhänge aus Aufenthaltsstatus, weiteren Perspektiven und Integration kommen hier zur Sprache. Mögliche Unterschiede in der Integration zwischen städtischem und ländlichem Raum arbeitet *Klaus Effing* anhand der Parameter *Kommunalpolitik*, *Bildung* und *Arbeit* heraus. Auf die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland geht *Marc Seuberlich* ein. Hier wird deutlich, dass die Differenzierung zwischen Ost und West in der öffentlichen Diskussion bisweilen arg holzschnittartig und damit pauschalierend daherkommt. Mit der Integration auf Stadtteilebene behandelt *Marius Otto* ein Thema, das insbesondere soziale Integrationsprozesse in den Blick nimmt. Es ist bekannt, dass die kommunale Ebene mit der Integration vor große Herausforderungen gestellt wird. *Jörg Bogumil*, *Jonas Hafner* und *André Kastilan* analysieren in ihrem Aufsatz die Aufgaben der Kommunen und hier vor allem die zu lösenden Probleme in datenschutzrechtlicher und finanzpolitischer Perspektive.

Der zweite Themenblock *Organisation* wird mit dem Beitrag von *Stephanie Vogel* eröffnet. Sie veranschaulicht den kommunalen Gestaltungsauftrag weiter und konzentriert sich auf die strategische Steuerung der Kommunen. *Martina Eckert* greift einen wichtigen und praxisnahen Schwerpunkt auf, der die interkulturelle Öffnung der öffentlichen Verwaltung thematisiert. Hier sind

verschiedene Barrieren zu überwinden und demokratietheoretische Postulate zu beachten. Noch konkreter wird *Bettina Franzke*, die Anforderungen an ein modernes Personalmanagement skizziert. Ohne die Integration des stetig wachsenden Teiles der Bevölkerung mit Migrationshintergrund werden die öffentlichen Verwaltungen ihre Aufgaben künftig kaum mehr erledigen können. *Selina Schneider* und *Klaus Effing* verfolgen in ihrem Beitrag einen sehr strategischen Ansatz, sie beschreiben konkret die Anwendung von Indikatoren, mittels derer eine evidenzbasierte Integrationsarbeit geleistet werden kann.

Der dritte Themenblock bietet mit dem Aufsatz von *Frank Bätge* einen Einblick in die rechtlich-normierten Partizipationsmöglichkeiten für Migrant*innen in Nordrhein-Westfalen. *Lars Holtkamp*, *Benjamin Garske* und *Frederik Müller* analysieren die Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund im nordrhein-westfälischen Bürgermeisteramt am Beispiel der Kommunalwahl 2020. Ein zentraler Faktor für das Gelingen von Integration ist die enge Verzahnung mit der Zivilgesellschaft. *Andrea Walter* arbeitet Rolle und Bedeutung des bürger-schaftlichen Engagements anhand der Kernaufgaben der Kommunen heraus.

Den vierten und letzten Themenblock, der sich mit konkreten Projekten der Integrationspraxis befasst, eröffnet der Beitrag von *Stefan Buchholt* und *Suat Yilmaz*. Beide Autoren stellen Zielsetzung, Bausteine sowie die Finanzierung des Landesprogramms Kommunales Integrationsmanagement (KIM) vor, das 2021 in Nordrhein-Westfalen (NRW) begonnen wurde. *Katrin Möltgen-Sicking* analysiert in ihrem Aufsatz die Rolle der Kommune als Governanceakteur*in. Durch die hohe Komplexität des policy-Feldes ist eine Verwaltung angehalten in Netzwerken zu denken und zu arbeiten. Wie dies in der Praxis funktioniert, illustriert *Silke Peters* mit dem Projekt „Miteinander“ der Städteregion Aachen. Der Kreis Steinfurt dient als Beispiel für die Integration Geflüchteter. *Nadya Winter* referiert Grundlagen und stellt Beispiele für eine gelungene Integration dar. *Thomas Weiler* versieht die Diskussion mit einer internationalen Perspektive und lenkt den Blick insbesondere auf die Niederlande. *Carina Harms* und *Udo Rienäß* stellen das Berliner Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten als Exempel für eine diversitätsorientierte öffentliche Verwaltung vor. *Amanda Palenberg* nimmt eine rassismuskritische Perspektive am Beispiel der Geflüchteten aus der Ukraine ein.

Literatur

Berlinghoff, M. (2018). Geschichte der Migration in Deutschland. <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/dossier-migration/252241/geschichte-der-migration-in-deutschland/>. Zugegriffen: 25. Aug. 2022.

- Beyme, K. (2020). *Migrationspolitik. Über Erfolge und Misserfolge*. Springer VS.
- Esser, H. (2001). *Integration und ethnische Schichtung*. Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung; 40. <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-40.pdf>. Zugegriffen: 17. Aug. 2022.
- Foroutan, N. (2019). *Die postmigrantische Gesellschaft. Ein Versprechen der pluralen Demokratie*. Transcript.
- Hanewinkel, V. (2015). *Deutschland: Verwaltungs- und Infrastrukturkrise*. <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/217376/deutschland-verwaltungs-und-infrastrukturkrise/>. Zugegriffen: 28. Aug. 2022.
- Hans, S. (2016). Theorien der Integration und Migration – Stand und Entwicklung. In H. U. Brinkmann & M. Sauer (Hrsg.), *Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration* (S. 23–50). Springer VS.
- Heckmann, F. (2015). *Integration von Migranten. Einwanderung und neue Nationenbildung*. Springer VS.
- Hoesch, K. (2018). *Migration und integration. Eine Einführung*. Springer VS.
- Koch, U. (2018). Integrationstheorien und ihr Einfluss auf Integrationspolitik. <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/integrationspolitik/269373/integrationstheorien-und-ihr-einfluss-auf-integrationspolitik/>. Zugegriffen: 17. Aug. 2022.
- Lockwood, D. (1964). Social integration and system integration. In G. K. Zollschan & W. Hirsch (Hrsg.), *Explorations in social change* (S. 244–257). Routledge & Kegan.
- Oltmer, J. (2016). Europäische und deutsche Migrationsverhältnisse im 19. und 20. Jahrhundert. In H. U. Brinkmann & M. Sauer (Hrsg.), *Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration* (S. 51–97). Springer VS.
- Oltmer, J. (2020). ‚2015‘ einordnen: Geschichte und Gegenwart der Bundesrepublik als Asylland. In K. Jepkes, L. Scholten, & A. Rießen (Hrsg.), *Integration im Sozialraum. Theoretische Konzepte und empirische Bewertungen* (S. 21–37). Springer VS.
- Otten, H. (2021). Migration, Integration, interkulturelle Öffnung. In T. Winter (Hrsg.), *Staat und Gesellschaft. Soziologische und politologische Grundlagen öffentlicher Verwaltung* (S. 162–204). Verlag für Verwaltungswissenschaft.
- Prenz, T. (2017). *Vor 30 Jahren: Die rassistisch motivierten Ausschreitungen von Rostock-Lichtenhagen*. <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/254347/vor-30-jahren-die-rassistisch-motivierten-ausschreitungen-von-rostock-lichtenhagen/>. Zugegriffen: 25. Aug. 2022.
- Schammann, H., & Gluns, D. (2021). *Migrationspolitik*. Nomos.
- Scherr, A., & Ciğdem, I. (2018). Leitbilder in der politischen Debatte: Integration, Multikulturalismus und Diversity. In F. Gesemann & R. Roth (Hrsg.), *Handbuch Lokale Integrationspolitik* (S. 201–226). Springer VS.
- Statista. (2022a). *Anzahl der Asylanträge (Erstanträge) in Deutschland von 2011 bis 2022*. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/154286/umfrage/asylantraege-erstantraege-in-deutschland-seit-1995/>. Zugegriffen: 28. Aug. 2022.
- Statista. (2022b). *Anzahl der internationalen Migranten weltweit in den Jahren 1990 bis 2020*. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1260655/umfrage/anzahl-internationaler-migranten-weltweit/>. Zugegriffen: 28. Aug. 2022.
- Statista. (2022c). *Anzahl der Flüchtlinge, Asylsuchenden, Binnenflüchtlinge und Staatenlosen weltweit in den Jahren 2010 bis 2022 (in Millionen)* <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1135087/umfrage/fluechtlinge-asylsuchende-binnenfluechtlinge-und-staatenlose/>. Zugegriffen: 28. Aug. 2022.

Thorben Winter, Dr. phil., MA, ist Professor für Politikwissenschaft und Soziologie an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen (HSPV NRW) und Lehrbeauftragter für *Projektmanagement* an der Universität Kassel. Seit 2018 hat er zudem einen Lehrauftrag an der FOM Hochschule in den Bereichen *Methoden und qualitative Sozialforschung*.



Kommunale Bedeutung der Integration am Beispiel der Stadt Dormagen

Erik Lierenfeld

1 Einführung

Kommunen haben viele Aufgaben. Deutlich mehr Aufgaben als allgemein bekannt sein dürfte. Immer wieder bekommen Aufgaben dabei das Prädikat „Chefinnen- oder Chefsache“ verliehen. So werden immer mehr Aufgaben prioritär und letztlich gleichrangig, weil es eine echte Priorisierung nicht mehr gibt. Schließlich ist ja alles gleich wichtig. Manchmal werden „Chefthemen“ nach einer Weile aber wieder weniger bedeutend. Zum Beispiel, wenn ein Projekt mit Fertigstellung eines Gebäudes beendet ist. Oder wenn die Öffentlichkeit einfach wieder andere Themen gefunden hat, die vermeintlich interessanter und aufregender sind. So war und ist es in vielen Kommunen vermutlich auch beim Themenkomplex Integration. Und ich nutze hier bewusst das Wort „Themenkomplex“. Es wäre nämlich aus meiner Sicht zu einfach Integration nur als ein „Thema“ zu bezeichnen. Ich halte Integration auch heute noch für eine der wichtigsten Aufgaben für unser gesellschaftliches Zusammenleben. Gleichzeitig hat die Integration von Zugewanderten großen Einfluss auf die Entwicklung in einer Kommune – nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Fachkräftesicherung. Die Aufgabe der Integration von Zugewanderten sehe ich als dauerhafte wichtige Herausforderung, die zwingend in einer Kommune auch bei der Behördenleitung im Fokus sein muss.

E. Lierenfeld (✉)

Bürgermeister, Stadt Dormagen, Dormagen, NRW, Deutschland

E-Mail: Erik.Lierenfeld@stadt-dormagen.de

2 Gesellschaft – was heißt das?

Zur Untermauerung meiner These möchte ich folgenden Fragen kursorisch nachgehen:

Was macht eine Gesellschaft aus? Wie funktioniert eine Gesellschaft? Was bedeutet Integration eigentlich? Welchen Stellenwert hat Integration? Darauf möchte ich aus der Brille der kommunalen Praxis schauen.

Was macht eine Gesellschaft aus? Wie funktioniert eine Gesellschaft?

Zunächst einmal nutze ich eine allgemeine Definition für den Begriff *Gesellschaft*. „*G. ist eine Sammelbezeichnung für unterschiedliche Formen zusammenlebender Gemeinschaften von Menschen, deren Verhältnis zueinander durch Normen, Konventionen und Gesetze bestimmt ist und die als solche eine G.-Struktur (G.-Gefüge) ergeben.*“ (Schubert & Klein, 2020).

Eine Gesellschaft besteht in der Summe also aus vielen einzelnen Teilen. Allein aus der vorgenannten – aus meiner Sicht – sehr zutreffenden Definition ergibt sich die Voraussetzung, dass Menschen eine gemeinsame Grundlage schaffen müssen, um das gemeinschaftliche Leben ohne Verwerfungen zu bestehen. Das geschieht durch Vereinbarungen zwischen den jeweiligen Individuen. Bei größeren Ansammlungen von Menschen werden diese Vereinbarungen in Statuten oder wie bei uns in Gesetzen festgeschrieben. Die entscheidende Rolle in Deutschland spielt dabei unser Grundgesetz. Wer also Teil der deutschen Gesellschaft sein will, muss sich dem Grundgesetz – auch als freiheitlich-demokratische Grundordnung bezeichnet – zuordnen. Dies gilt für alle Menschen, die in unserem Land für einen längeren Zeitraum leben wollen.

Hier möchte ich darauf verweisen, dass in der Politik oftmals der Fehler gemacht wurde anzunehmen, dass Menschen, die als Geflüchtete nach Deutschland kommen, wieder in ihr Land heimkehren werden. Dies ist aber oftmals ein Trugschluss – daher sollte man frühzeitig davon ausgehen, dass die neu gekommenen Menschen bleiben. Die Investitionen die sich daraus ergeben, sind auf jeden Fall sinnvoll, auch wenn einige Menschen letztlich unser Land dann auch wieder verlassen.

Eine Gesellschaft kann natürlich nur so gut funktionieren, wie alle gemeinschaftlich bereit sind diese Vereinbarung auch täglich mit Leben zu füllen, sich also so zu verhalten, wie das Grundgesetz es dem Grunde nach vorgibt. Und genau dies ist aus meiner Sicht eine Kernaufgabe der Integration. Denn nur, wer die Notwendigkeit versteht, kann auch nach dieser Grundlage handeln. Zum Verstehen ist daher die Sprache unabdingbar. Dazu aber später mehr.

Mit dem Blick auf die Gesellschaft, möchte ich mich naturgemäß auf die kommunale Gesellschaft, also die Gemeinschaft in einer Gemeinde, konzentrieren. Dahingehend werden meine weiteren Aussagen zu verstehen sein.

Das gesellschaftliche Zusammenleben in einem Staat wird nämlich vor allem in den Kommunen tagtäglich gelebt. Daher ist es folgerichtig, dass wichtige Aufgaben vor Ort erledigt werden, die dazu führen das Leben miteinander zu verbessern.

3 Was bedeutet Integration?

Nun kann man für die Integration als solche viele verschiedene Definitionen nutzen. Ich möchte mich an dieser Stelle auf eine politisch-inhaltliche Definition der Bundesausländerbeauftragten beziehen:

„In einem allgemeinen Verständnis bedeutet Integration die Eingliederung in ein Ganzes, die Herstellung einer Einheit aus einzelnen Elementen oder die Fähigkeit einer Einheit, den Zusammenhalt der Teilelemente auf Grundlage gemeinsamer Werte und Normen zu erhalten. In der Wissenschaft herrscht keine Einigkeit über den Begriff der Integration, Integration wird entweder als Prozess, als Funktion oder als Ziel verstanden und grenzt sich von Termini wie Separation, Assimilation oder Konflikt ab.“ (<http://www.bundesauslaenderbeauftragte.de/integration.html>, abgerufen zuletzt 17.09.2022).

Es geht also um die Frage, wie es gelingen kann, Menschen, die aus einem anderen Kulturkreis kommen, in unsere Gesellschaft (im konkreten Fall in eine Gemeinde), die bereits vorhanden ist, einzugliedern. Hierbei möchte ich darauf abstellen, wie sie oder ich Mitglieder der Kommune – der Gesellschaft – geworden sind. Wir haben eine Sprache gelernt, um uns mit den Personen innerhalb dieser Gemeinschaft, zu verständigen. Gleichzeitig haben wir im Elternhaus, auf der Straße, in den Medien und an vielen anderen Stellen Werte und Normen mit auf den Weg bekommen. Wir haben uns diesen zum Teil untergeordnet und haben uns bewusst entschieden Teil dieser Gesellschaft zu werden. Mir ist klar, dass dies sehr verkürzt dargestellt ist, dennoch ist damit der Kern aus meiner Sicht beschrieben.

Für mich bedeutet die Integration in eine Gesellschaft also vor allem, dass ich mich bewusst für die Normen und Werte entscheide und mich sprachlich an die Umgebung anpasse.

Zitieren möchte ich an dieser Stelle auch aus dem Integrationskonzept der Stadt Dormagen, wo es heißt *„Integration ist ein langfristiger Prozess. Ziel ist*

es, alle Menschen, die dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland leben, in die Gesellschaft einzubeziehen. Zuwanderern soll eine umfassende und gleichberechtigte Teilhabe in allen gesellschaftlichen Bereichen ermöglicht werden. Den Menschen soll ermöglicht werden, Deutsch zu lernen sowie die Verfassung und die Gesetze zu kennen, zu respektieren und zu befolgen.“ (https://www.dormagen.de/fileadmin/user_upload/Integrationskonzept_der_Stadt_Dormagen_Aktualisierung_2019_-_Endfassung.pdf, Stand Februar 2022)

4 Integration als wichtige Aufgabe in einer Kommune

Anhand dieser Ausführungen möchte ich nun im Weiteren darstellen, warum aus meiner Sicht die Integration von Menschen aus anderen Kulturkreisen vor allem für Kommunen eine wichtige Aufgabe ist.

In Dormagen wohnen rund 65.000 Menschen aus über 100 Nationen (vgl. Stadt Dormagen: Soziales & Integration, Stand Februar 2022) in dieser kleinsten Einheit eines Systems. Die Frage wie wir miteinander leben, wird in vielen Teilen in einer Kommune entschieden. Wo entsteht Wohnbebauung? Welche Schulformen bieten wir an? Wie ist die Verkehrslenkung organisiert? Haben wir ein Schwimmbad? Welche Aufgaben wollen wir vor Ort für die Bürger*innen erledigen? Dabei ist entscheidend, dass alle Personen vor Ort Einfluss auf diese und anderen Entscheidungen haben. Es ist wichtig, dass Menschen sich beteiligen können. Für die Beteiligung ist die Sprache eine wichtige Grundvoraussetzung. Zwar gibt es die Möglichkeiten Dolmetscher für Beratungssituationen einzusetzen und es gibt mehrsprachliche Ausfüllhinweise für Antragsformulare, aber vom Grundsatz her ist es weiterhin notwendig, dass die deutsche Sprache zumindest in Grundzügen beherrscht wird, wenn man sich einbringen möchte. Dabei geht es um den Grundsatz der Gleichberechtigung und dass sich alle Bürgerinnen und Bürger vor Ort einbringen und mitentscheiden müssen. Und ich schreibe hier bewusst „müssen“. Denn damit das Zusammenleben in der Stadt funktioniert, muss sich jede und jeder nach ihren bzw. seinen Möglichkeiten einbringen.

In der Kommune sind die Bürger*innen besonders wichtig für das gemeinschaftliche Zusammenleben, weil z. B. immer mehr kommunale Aufgaben nur mit Unterstützung von ehrenamtlich Tätigen bewältigt werden können. Hier spielt die Integration in zwei Richtungen eine wichtige Rolle. Zunächst einmal unterstützen viele Ehrenamtlerinnen und Ehrenamtler die kommunale Verwaltung bei den Integrationsbemühungen. Am Beispiel der Stadt Dormagen heißt das, dass

es Begegnungszentren in Dormagen gibt – der Name der Einrichtungen ist „Café Grenzenlos“ – wo Menschen aus unterschiedlichen Kulturkreisen zusammenkommen. Hier engagieren sie sich dann zum Beispiel beim Sprachunterricht, beim Verstehen der Besonderheiten im deutschen System (z. B. Müllentsorgung) oder anderen Aufgaben. Eine besondere Aufgabe dieser Einrichtungen ist es, dass Menschen der bisherigen Gesellschaft mit Menschen in Verbindung kommen, die neu in die Gesellschaft kommen. Hier beginnt dann also die Integration sehr niederschwellig, weil es zunächst um einen lockeren Austausch und Kennenlernen geht. Nach und nach bringen sich dann aber hier auch die neuen Bewohner*innen ein und übernehmen so auch selbst ehrenamtlich Aufgaben für Personengruppen, die vielleicht noch mehr Unterstützungsbedarf haben als sie selbst. Dies ist dann bereits ein gutes Beispiel für eine gelingende Integration. Weil Menschen, die selbst Teil der Gemeinschaft werden wollten, nun soweit Mitglied der Gesellschaft sind, um anderen Personen zu helfen ebenfalls Teil der Gemeinschaft zu werden. Nichts Anderes passiert bei uns „Einheimischen“ die entsprechend aufwachsen und so ebenso Mitglied der Gesellschaft und der Kommune werden.

Es gibt aber auch außerhalb der ehrenamtlichen Betätigung die Möglichkeit und Notwendigkeit sich in der Gemeinde vor Ort einzubringen. Dazu gehört dann, den Regelungen und Hinweise die gelten, zu folgen. Regelungen, die gesetzlich oder durch Verordnung vorgegeben sind, wie beispielsweise, dass man bei einer roten Ampel stehen bleiben muss oder ab 22 Uhr nicht mehr zu viel Lärm machen darf und Regelungen, die vor Ort festgelegt werden, wie die Art und Weise der Nutzung öffentlicher Anlagen wie Spielplätze oder auch das Verhalten im öffentlichen kommunalen Busverkehr.

Für Menschen, die in einer für sie neuen Gesellschaft ankommen, bedeutet dies zusätzlichen Stress, weil sie Gewohnheiten aus ihrer bisherigen Gesellschaft mitbringen und sich umgewöhnen müssen. Das stellt die aufnehmende Gesellschaft auch vor Herausforderungen. Um diesen Prozess zu steuern, ist in Dormagen das sogenannte „Welcome-Center“ gegründet worden. Dort sollen die neuen Bewohner*innen quasi in einem geschützten Raum die Möglichkeit haben die Regelungen vor Ort kennenzulernen. Gleichzeitig sind dort fast rund um die Uhr Ansprechpartner für Rückfragen vorhanden. Diese gute Idee hat sich in der Praxis leider nur in Teilen bewährt, weil der Zufluss an Neuankömmlingen nicht planbar ist. Bevor die Räumlichkeiten im Welcome-Center also leer stehen, werden hier dann längerfristig Menschen untergebracht, für die eine weitere Umsiedlung wenig hilfreich ist. Hier bedarf es einer stärkeren staatlichen Steuerung um die Organisation vor Ort zu vereinfachen. Wenn also klar wäre, dass beispielsweise alle vier Wochen 60 Personen nach Dormagen kommen,

könnte man diese entsprechend für bis zu acht Wochen im Welcome-Center aufnehmen, Regeln und Besonderheiten vor Ort darstellen und dann auf weitere Einrichtungen verteilen. Dann könnte sich das System der „Erstaufnahme“ dauerhaft in der Kommune etablieren. Dazu müsste das Land NRW aber zum Beispiel seine eigenen Kapazitäten zur Aufnahme von Geflüchteten massiv erhöhen, um hier eine echte Möglichkeit der Planbarkeit zu geben. Das ist leider aber aktuell nicht vorgesehen.

Gerade in der Zeit der Corona-Pandemie konnte man feststellen und wahrnehmen, wie wichtig es ist, dass alle in der Gemeinschaft sich an die gleichen Regeln halten. Insbesondere die Pflicht zum Tragen verschiedener Masken in gewissen Situationen möchte ich hier beispielhaft nennen. Die Regelungen wurden kurzfristig aufgestellt für den Gesundheitsschutz und auch immer wieder verändert und angepasst. Die Kurzfristigkeit der Änderungen hatte dabei oftmals zur Folge, dass insbesondere Menschen, die noch nicht so lange die Strukturen vor Ort kannten, Probleme beim Befolgen der Regelungen hatten. Auch weil die Informationen zum Teil noch nicht in den verschiedenen Sprachen vorhanden waren. Dies führt dann letztlich auch zu Auseinandersetzungen zwischen Personen bzw. Personengruppen. Und dabei kann man erste Auswirkungen fehlender Integration feststellen. Denn in dieser Situation wird schnell klar, wer „integriert“ ist, also als Teil zur Gemeinschaft gehört und wer nicht. Auch hier wird wieder einmal deutlich, wie notwendig die Beherrschung der Sprache vor Ort ist. Dies gilt grundsätzlich für alle Menschen die integriert werden wollen – egal ob im Rahmen der Arbeitszuwanderung oder Flüchtlingszuwanderung.

Hier kommt es dann auch sehr schnell zu Anfeindungen und Auseinandersetzungen zwischen den Menschen. Gerade beim Thema Corona war dies an vielen Stellen – auch unabhängig vom Thema Integration – sichtbar. Es zeigt aber, wie wichtig eine funktionierende Gesellschaft grundsätzlich ist und welche Bedeutung die gemeinsamen Regeln und die Vereinbarung darüber haben.

5 Neue Mittel und Wege zur Unterstützung der Integration

Dies ist auch ein Beleg dafür, dass eine schnelle Informationsverteilung auf verschiedenen Kanälen und Sprachen von besonderer Wichtigkeit für eine gelingende Integration ist. Viele Städte – auch Dormagen – nutzen dafür zum Beispiel seit der großen Flüchtlingsaufnahmesituation 2015 die App „Integreat“,

die auch in der Corona-Pandemie eingesetzt wurde, um Informationen zur Verfügung zu stellen. Hierbei ist wichtig, dass die Informationen in unterschiedlicher Sprache und zum Teil aber auch mit Piktogrammen versehen sind. Gleichzeitig können die Informationen durch verschiedene Protagonisten erweitert, aktualisiert und verändert werden.

Auch hier wäre es wichtig, dass Menschen, die neu nach Dormagen kommen, zunächst diese Hilfsmittel – zum Beispiel in einer Erstaufnahmeeinrichtung wie das „Welcome Center“ vorgestellt bekommen. Noch besser wäre es natürlich, wenn diese APP landesweit eingesetzt würde und bereits in den Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes vorgestellt werden. Wenn ich weiß, dass ich alle für mich relevanten Informationen in meinem Smartphone in der entsprechenden App finde, kann ich mir an vielen Stellen bereits selbst helfen. Dabei muss sichergestellt sein, dass in dem jeweiligen Gebäude WLAN vorhanden ist, damit die online-basierte App genutzt werden kann. Freies WLAN in der Stadt würde diesen Prozess zusätzlich positiv beeinflussen.

Durch das Leben und Erleben im Welcome-Center können durch Hausmeister, Sozialarbeiter und Sicherheitskräfte die ersten Schritte zur Mitgliedschaft in der Gesellschaft gegangen werden. Dazu zählen einfache Maßnahmen, wie das korrekte Nutzen von Waschmaschinen, bis hin zum Verstehen unseres doch recht komplexen Mülltrennungssystems. Hierbei sind ein ständiger Austausch und ein damit verbundener Lernprozess notwendig. Dabei ist es zunächst unerheblich, welche Qualifizierung die Mitarbeitenden oder Ehrenamtlich Tätigen haben, das es lediglich um allgemeine Umgangsformen geht.

Wenn Integration nun also nicht funktioniert, dann kommt schnell das Leben in der Gemeinschaft und damit auch das Leben in der Kommune „ins Rutschen“.

Als Bürgermeister erlebe ich es häufig, dass Nachbarn sich dann über die fehlende Mülltrennung (das Beispiel der Mülltrennung muss ich immer wieder nutzen, weil es wirklich oft in der kommunalen Praxis als Thema vorkommt) beschweren oder darüber, dass man die neuen Nachbarn ja gar nicht verstehen kann. Was ich nicht verstehe ist mir unbekannt und was mir unbekannt ist macht mir Angst. Das sind dann oftmals die nächsten Auswirkungen, wenn Menschen nicht als integriert gelten. Es führt zu immer neuen Problemen zwischen den Nachbarn und alles, was dann schiefläuft oder gegen Normen verstößt, wird an den „neuen“ Nachbarn festgemacht. Es entwickelt sich ein „Sündenbock“. Das ist Gift für jede Gemeinschaft. Um das zu verhindern, bedarf es einer guten kommunal organisierten Integration. Dies ist bereits ein Beispiel dafür, warum Integration in der Kommune notwendig und wichtig ist.

6 Kann ich Integration messen? Wie sehe ich Erfolge?

Immer wieder ist aber auch die Rede davon, dass Integration gescheitert ist. Doch wie kann man Integration in einer Kommune eigentlich messen? Ein Versuch der Messbarkeit hat die Stadt Dormagen in Zusammenarbeit mit der Pro Dialog Köln UG im Rahmen eines Monitoring-Systems zum Qualitätsmanagement der Integrationsarbeit der Stadt Dormagen im Zeitraum 2012 bis 2015 unternommen. Ziel war es Maßnahmen für die Integration vor Ort zu erstellen und deren Wirkungen messbar zu machen. Dazu wurden Unmengen an Zahlenkolonnen aus verschiedenen Bereichen des Lebens genutzt. Zum Teil wurden bereits vorhandene Daten und Zahlen genutzt, zum Teil mussten diese aber auch mühsam erarbeitet werden. Es gab insgesamt sechs Handlungsfelder, wie z. B. „Bildung und Sprachförderung“, „Sport, Kultur, Freizeit, Ehrenamt“ oder „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“. Schon nach kurzer Zeit musste festgestellt werden, dass die Daten sehr volatil und fehleranfällig waren., soweit diese nicht ohnehin systematisch erfasst werden. Der zusätzliche Aufwand und der fehlende sichtbare Nutzen führte letztlich dazu, dass nur noch für das Handlungsfeld I „Bildung und Sprachförderung“ die Daten gesondert erfasst wurden. Obwohl es konkrete zusätzliche Maßnahmen in diesem Bereich, sowohl vonseiten des Landes NRW, als auch von der Stadt Dormagen gab, konnte keine nachhaltige und signifikante Verbesserung der Daten festgestellt werden. Dies kann man auf mehrere Gründe zurückführen. Die größten Schwierigkeiten dürften darin gelegen haben, dass die tatsächlichen Auswirkungen der Maßnahmen auf die Integration nur mit Vergleichsgruppen ohne entsprechende Maßnahmen vergleichbar gewesen wären. Das konnte aber aus nachvollziehbaren Gründen nicht erfolgen, weil man Menschen nicht bewusst von integrationsfördernden Maßnahmen ausschließen darf. Außerdem wurde deutlich, dass es viel zu viele Einflussfaktoren auf die Integration gibt. Insbesondere auch die Frage aus welchen sozialen Verhältnissen Menschen kommen, hat Auswirkungen auf die Frage der Integrationsfähigkeit.

Das Monitoringsystem hat sich daher in Dormagen nicht durchgesetzt. Stattdessen werden ausgewählte Daten aus dem Monitoringsystem nun im Sozialbericht aufgenommen und dort wird der Blick auf die gesamte Entwicklung des sozialen, gesellschaftlichen Systems Dormagen geworfen. Dazu gehört dann natürlich auch die Frage der Integrationserfolge in einer Stadt. Dies kann aber auch nur die Ergebnisseite zeigen und lässt keine direkten Rückschlüsse auf einzelne Maßnahmen zu. Die Frage ist natürlich noch immer, wie messe ich erfolgreiche Integration? Anhand der Personen mit Migrationshintergrund die

sich ehrenamtlich betätigen? Sind die Zahlen der erfolgreich absolvierten Sprachkurse ein Ergebnis erfolgreicher Integrationsarbeit? Ich glaube, dass wir immer erst mit großer Verzögerung feststellen, ob Integration gelungen ist. Nämlich wenn die Zugewanderten gar nicht mehr als solche wahrgenommen werden und wenn sich keine Konflikte ergeben. Das macht Integrationsarbeit im politischen Bereich schwierig, weil ich hier, wenn überhaupt – nur sehr spät Erfolge darstellen kann. Das ist für Politiker*innen, die in Wahlzeiten denken, alles andere als hilfreich. Umso wichtiger ist es, dass man Integrationsbemühungen nicht unter dem Aspekt des eigenen politischen Erfolgs, sondern im Hinblick auf den gesellschaftlichen langfristigen Erfolg sieht.

Es gilt hier also weiterhin alles zu tun und politisch zu ermöglichen, was die Integration von Menschen in eine Gemeinschaft vereinfacht.

7 Wie kann Integration nun in einer Kommune funktionieren?

Aus meiner Sicht sind dies insbesondere (nicht ausschließlich) folgende – kommunal beeinflussbare Maßnahmen – die durch die Menschen die neu dazu kommen, erfolgen müssen:

1. Sprache erlernen
2. Normen und Werte erlernen
3. Kontakte zu Einheimischen herstellen
4. Netzwerke zur gegenseitigen Hilfe auf- bzw. ausbauen
5. Nutzung von Regelangeboten aus allen gesellschaftlichen Bereichen

Die ersten beiden Punkte sind durch eine Kommune mit eigentlich relativ einfachen Mitteln umsetzbar. Beim Angebot von Sprach- und Integrationskursen muss klar sein, dass diese verpflichtend sein müssen und ein minimales Sprachniveau – unabhängig der Herkunft – notwendig ist.

Aufgrund der großen Zahl von Geflüchteten, die zwischenzeitlich nach Deutschland gekommen sind, muss allerdings einschränkend gesagt sein, dass die Organisation der Kurse inzwischen problematischer ist. Für die Zahl der möglichen Kurse gibt es vor allem zwei limitierende Faktoren. Zum einen werden geeignete Räumlichkeiten benötigt. Dies ist in den meisten Kommunen zunehmend ein Problem, weil zum Beispiel Klassenräume oftmals auch nachmittags für OGS, Musikschule oder andere Angebote genutzt werden. Zum anderen gibt es nicht mehr genügend Lehrkräfte, die entsprechend zertifiziert

sind. Während das Raumproblem von den Kommunen vor Ort gelöst werden muss, könnten sich Bund und Land bei der Ausbildung und Suche des entsprechenden Lehrpersonals hilfreich einbringen. Bei den Räumlichkeiten muss man sicherlich auch unkonventionelle Wege gehen und prüfen, inwieweit auch leerstehende Gewerbeobjekte oder ähnliches genutzt werden können. Da hier die Mieten höher sind, müsste man die Finanzierung in diesem Bereich aus meiner Sicht anpassen.

Der dritte Punkt kann z. B. durch die bereits angesprochenen Einrichtungen wie „Café Grenzenlos“ oder „Tage der offenen Tür“ in kommunalen Unterbringungseinrichtungen gelingen. Hier ist es wichtig, gegenseitige Vorurteile abzubauen und Begegnungen zu schaffen. Gleichzeitig hat sich bewährt, hierbei insbesondere auf die Hilfe von ehrenamtlich Aktiven zurückzugreifen. Man darf nicht vergessen, dass nicht in allen Ländern öffentliche oder staatliche Stelle anerkannt sind. Auch gegenüber den deutschen Behörden gibt es daher in Teilen ein gewisses Maß an Vorbehalten, die durch den Einsatz von Ehrenamtler*innen abgebaut werden können. Besonders erfolgreich sind diese Begegnungen, wenn Geflüchtete, die bereits integriert sind sich als ehrenamtlich Tätige beteiligen.

Durch diese Maßnahmen wird auch der Netzwerkgedanke bereits aufgegriffen. Ein festes und stabiles Netzwerk ist eine gute Voraussetzung sich in eine Gesellschaft zu integrieren. Gleichzeitig kann es immer wieder Unterstützung bieten, wenn es bei der Integration zu Problemen kommt. Dabei ist wichtig, dass der Netzwerkgedanke und die Vorteile eines solchen Netzwerkes bereits bei den ersten Kursen dargestellt und erklärt werden. Gleichzeitig sollte die Kommune ganz bewusst entsprechende Treffen für den Aufbau der Netzwerke organisieren und Räume anbieten, da dies im Regelfall nicht in der eigenen Unterkunft umgesetzt werden kann. Ansprechende Räumlichkeiten zeigen darüber hinaus die Wertschätzung solcher Netzwerkaktivitäten.

Der letzte Punkt ist aus meiner Sicht für den finalen Schritt der Integration von entscheidender Bedeutung. Oftmals wird der Fehler gemacht und für die Gruppe der neu zu uns Kommenden werden eigene und spezielle Angebote geschaffen. Gesonderte Schwimmzeiten im Schwimmbad oder Sportkurse für bestimmte Personengruppen. Aus meiner Sicht ist es wichtig, dass es keine speziellen Angebote gibt, sondern die Teilnehmenden alle die gleichen Angebote haben. Wenn ein Mindestmaß als Sprachniveau für die Verständigung zur Verfügung steht, muss es keine gesonderten Klassen oder Gruppen geben. Das ist dann echte gelebte Integration und das baut auch auf allen Seiten weitere Vorurteile ab. Denn dann ist die Integration in weiten Teilen gelungen, weil die Zugewanderten eben nicht mehr also Zugewanderte wahrgenommen werden.

8 Weitere Aspekte, warum Integration in der Kommune wichtig ist

Es gibt weitere Gründe, warum die Integration der Menschen für eine Kommune von besonderer Wichtigkeit sein kann. Dabei möchte ich den Blick im Weiteren zunächst auf den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt richten. Ohne die Zuwanderung von potentiellen Arbeitskräften wird es in Deutschland nicht möglich sein, den Arbeitsmarkt ausreichend zu bedienen. Das Institut der deutschen Wirtschaft hat dazu folgende Angaben gemacht: *„Ohne Zuwanderung können in Deutschland nur sechs von zehn der 55- bis 59-Jährigen, die in den nächsten Jahren aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden, durch die nachrückende Generation ersetzt werden.“* (<https://www.iwd.de/artikel/der-deutsche-arbeitsmarkt-braucht-mehr-zuwanderer-523863/>, Stand: Februar 2022).

Das Problem dabei ist die Demografie und die fehlenden Kinder, die in den letzten Jahren nicht geboren worden sind. Dazu heißt es weiter im gleichen Artikel: *„Auf 100 Personen zwischen 55 und 59 Jahren kommen in Deutschland derzeit nur 59 im Alter von 15 und 19 Jahren – das ist der EU-weit niedrigste Wert für diese Altersrelation.“* (<https://www.iwd.de/artikel/der-deutsche-arbeitsmarkt-braucht-mehr-zuwanderer-523863/>, Stand: Februar 2022).

Dieses Problem lässt sich auch auf Städte wie Dormagen übertragen, die letztlich nicht nur industriell geprägt sind, sondern auch eine niedrige Arbeitslosenquote aufweisen, die im Durchschnitt der letzten Jahre zwischen 4 und 6 % lag. (Vergleich veröffentlichte Statistiken der Bundesagentur für Arbeit).

Auch in der Stadt Dormagen gibt es bereits Probleme entsprechendes Fachpersonal zu finden. Dies ist inzwischen nicht mehr nur auf technische Stellen beschränkt, sondern wirkt sich auf alle Bereiche aus. Diesen Fachkräftebedarf wird man in Zukunft nur durch die Zuwanderung von Menschen schließen können. Dafür müssen die Menschen aber gut integriert sein. Auch bei der Stadt Dormagen arbeiten inzwischen die ersten Zugewanderten aus der Migrationswelle 2015. Dies zeigt also, dass die Maßnahmen erfolgreich sind und die Zugewanderten eine echte Alternative zum Fachkräfteproblem darstellen können.

In der Vergangenheit gab es eher das Phänomen der hohen Arbeitslosenquote in Städten. Dies hat für eine Stadt negative Auswirkungen, wie den Verlust von Kaufkraft oder das Entstehen von unattraktiven Wohngebieten. Eine gut situierte Bevölkerung wiederum engagiert sich auch finanziell und persönlich für das Gemeinwohl. Letzteres ist in Dormagen der Fall, was man unter anderem an der Vielzahl der Vereinsaktivitäten erkennen kann. In Dormagen gibt es rund 400 Vereine aus den Bereichen Kultur, Sport, Brauchtum etc. Das wiederum

kann auch bei der Integration von Zugewanderten helfen und beschleunigen. Insbesondere durch den Sport wird ein gutes Maß an Integration der Zugewanderten erreicht. Für die Sportvereine ist es insoweit auch ein Gewinn, weil sie durch die neuen Mitglieder ihre Infrastruktur aufrechterhalten können. Im Sport ist die Integration gerade zu Beginn vereinfacht, weil oftmals noch keine großen Sprachkenntnisse notwendig sind. Sport ist im Regelfall universell – die Fußballregeln auf der gesamten Welt quasi gleich. Inzwischen gibt es verstärkt Integrationsprojekte von Sportvereinen um diese Menschen für sich zu gewinnen. Auch für das Fortbestehen der Vereinslandschaft in einer Kommune ist die Integration von Zugewanderten daher ein großer Erfolgsfaktor und sollte nicht außer Acht gelassen werden.

Eine frühzeitige und zugeige Integration von Menschen kann auch das Entstehen von Parallelstrukturen verhindern oder zumindest erschweren. Wenn Menschen nicht wissen, an wen sie sich wenden können und wo sie Unterstützung erhalten, kann es dazu führen, dass sie selbst versuchen Strukturen zu etablieren, um sich vielleicht gegenseitig zu stärken. Dies gilt insbesondere bei Sprachbarrieren. Dies kann im schlimmsten Fall die Integration beispielsweise in den Arbeitsmarkt verzögern oder gar verhindern. Dies würde dann mittelfristig zu einer zusätzlichen Belastung für die kommunalen Haushalte durch steigende Sozialleistungen führen. Dieser finanzielle Teil muss bei der Frage der Bedeutung der Integration für die Kommunen berücksichtigt werden.

Letztlich kann durch eine gut strukturierte Integration von Zugewanderten das vorhandene System an verschiedenen Stellen in der Kommune stabilisiert werden. Als vollwertige Mitglieder der Gemeinschaft können diese zu einer Entlastung des Systems führen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Bemühungen der Kommunen in Bezug auf die Integration der Menschen immer größer geworden sind und auch weiterwachsen werden. Während 2015 die Notwendigkeit darin bestand, finanzielle Aufwendungen insbesondere für die Aufnahme und Unterbringung für Migrant*innen zu erhöhen, zeigt sich in den letzten Jahren verstärkt, dass auf kommunaler Ebene die Mittel für die Integration der Menschen in die Gesellschaft insgesamt erhöht werden. Dabei müssen wir uns immer wieder auf die steigenden Bedürfnisse der Menschen einstellen. Geht es zunächst nur um eine Unterkunft und drei Mahlzeiten, wird man nach einiger Zeit die Möglichkeit der Selbstverwirklichung unterstützen müssen.

9 Integration als Querschnittsaufgabe verstehen

Es gibt immer wieder neue Ansätze, Konzepte und Maßnahmen, die den Weg der Integration beschleunigen sollen. Dabei werden auch zusätzliche Ressourcen zur Verfügung gestellt, was die Bedeutung der Integration im kommunalen Handeln widerspiegelt. So heißt es im Integrationskonzept der Stadt Dormagen beispielsweise: *„Die Integration von Migranten ist hier bereits als Querschnittsaufgabe implementiert“*. (Integrationskonzept der Stadt Dormagen, Stand Februar 2022).

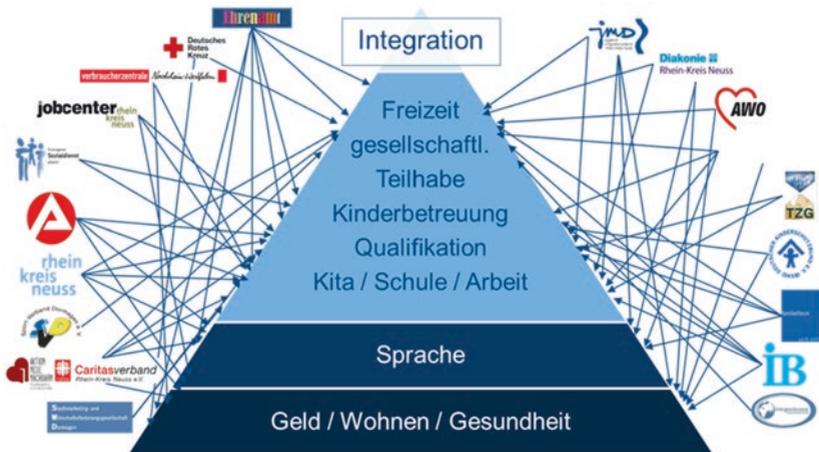
Das Wort „Querschnittsaufgabe“ zeigt dabei, dass es sich nicht um einen isolierten Aufgabenbereich bei der Integration handelt, sondern letztlich alle Stellen in einer kommunalen Verwaltung eingebunden sein müssen, um Integration erfolgreich stattfinden zu lassen. Bildungseinrichtungen, wie Kitas, Schulen oder Volkshochschulen tragen genauso zu einer gelungenen Integration bei, wie die Arbeit in den Sozial- oder Ausländerämtern. Auch der Kultur- und Sportbereich müssen besondere und niederschwellige Angebote schaffen, um Menschen mit Migrationshintergrund und Menschen der bisherigen Gesellschaft zusammenzubringen. Diese Liste könnte noch fortgesetzt werden.

Ein Ergebnis der Fortentwicklung der Integrationsarbeit in Dormagen ist das sogenannte Casemanagement (Fallmanagement). Dabei geht es darum, dass die verschiedenen Stellen, mit den Zugewanderten zu tun haben, zusammenarbeiten. Die Casemanager sollen sich dabei als erste Ansprechpartner für die Geflüchteten etablieren. Dieses System kennt man bereits aus der Arbeitslosenhilfe, bei der die gleichgenannten Casemanager besonders schwierige Kunden betreuen, die „multiple Vermittlungshemmnisse“ haben. Diese koordinieren dann beispielsweise die Zusammenarbeit mit Schuldner- oder Suchtberatung.

Auch im Integrationsbereich ist dies genau der Gedanke: *„Ein steuernder, ganzheitlicher Ansatz soll den Integrationsprozess beschleunigen und fördern, sowie hierfür unabhängig vom Rechtskreis Beratung und Koordination anbieten. Die Einführung von Case Management berührt nicht die Kernzuständigkeit der unterschiedlichen Rechtskreise. Die individuellen Zuständigkeiten bleiben unberührt erhalten, es geht ausschließlich um eine Steuerung und Bündelung von Prozessen und Hilfen.“* (https://www.dormagen.de/fileadmin/user_upload/Integrationskonzept_der_Stadt_Dormagen_Aktualisierung_2019_-_Endfassung.pdf, abgerufen zuletzt 17.09.2022)

Was zunächst überflüssig erscheinen könnte, ist für den Erfolg der Integration von besonderer Bedeutung, da es viel zu viele unterschiedliche Zuständigkeiten für den Integrationsprozess gibt. Dies überfordert im Regelfall die Zugewanderten, die sich ja zunächst überhaupt orientieren müssen in der

neuen Umgebung. Gleichzeitig die Strukturen der Verwaltung zu verstehen, ist schier unmöglich. Im nachfolgenden Schaubild der Stadt Dormagen kann man erkennen, wie unübersichtlich die Zuständigkeiten sind und gleichzeitig wie viele Stellen an der Integration beteiligt sind.



Auch dieses Schaubild unterstreicht nochmals die Notwendigkeit, dass dieses Netzwerk organisiert und begleitet wird. Dazu bedarf es Steuerungskreise, festen Strukturen und Ansprechpartner sowie regelmäßige Überprüfung der selbigen. Auch im Schaubild wird deutlich, dass die Sprache – neben den Grundbedürfnissen – eine entscheidende und fundamentale Rolle spielt.

10 Fazit – ohne Integration geht es nicht

Eine gelungene Integration ist bei gleichzeitig rückläufiger Geburtenquote für eine Kommune von besonderer Bedeutung. Die neuen Mitglieder der Gesellschaft können auf verschiedene Weise einen wertvollen Beitrag für den Erhalt der Infrastruktur in einer Kommune leisten. Daher sollten Kommunen auch zukünftig ein besonderes Augenmerk auf die Eingliederung der Zugewanderten haben. Ohne diese Form der Zuwanderung werden Kommunen unweigerlich schrumpfen und damit Infrastruktur aufgeben müssen. Gleichzeitig wird eine fehlende Integration zu einer zusätzlichen wirtschaftlichen Belastung für die Kommunen werden. Integration muss dabei „Chefinnen- bzw. Chefsache“ bleiben, obwohl hier keine schnellen politischen Erfolge sichtbar werden.

Literatur

Schubert, K., & Martina, K. (2020). *Das Politiklexikon* (7., aktual. u. erw. Aufl.). Dietz; Lizenzausgabe Bundeszentrale für politische Bildung.

https://www.dormagen.de/fileadmin/user_upload/Integrationskonzept_der_Stadt_Dormagen_Aktualisierung_2019_-_Endfassung.pdf, Stand Februar 2022.

Erik Lierenfeld (Jg. 1986) ist Diplom-Verwaltungswirt und Bürgermeister der Stadt Dormagen. 2014 wurde er erstmals gewählt und war damals jüngstes Stadtobhaupt in NRW. Bei der Kommunalwahl in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2020 wurde er wiedergewählt. In den Jahren 2017, 2018 und 2019 wurde er durch das Wirtschaftsmagazin „Capital“ als einer der „Top 40 unter 40“ im Bereich „Politik und Staat“ ausgezeichnet. Er ist Mitglied der SPD.



Rechtliche Grundlagen der Integration

Marcell Raschke

1 Einleitung

Dieser Beitrag soll die rechtlichen Grundlagen der Migration, also des Zuzugs von Menschen aus dem Ausland und die der Integration dieser Menschen aufzeigen. Beides ist untrennbar miteinander verbunden, da der rechtliche Status von aus dem Ausland hinzugezogenen Menschen Auswirkungen auf die Motivation zur Integration hat. Je unsicherer der Aufenthaltsstatus und die Bleibeperspektive, um so problematischer sind Integrationsfragen.

Dabei werden zunächst unterschiedliche rechtliche Aspekte vorgestellt.

Zum einen die Vorschriften, die sich mit dem legalen Zuzug nach und dem Aufenthalt innerhalb der Bundesrepublik Deutschland auseinandersetzen. Ebenfalls werden thematisiert die engen Vorschriften des deutschen Asylrechtes und die rechtliche Situation von Geflüchteten, des weiteren die gesetzlichen Vorschriften, die sich im engeren Sinne mit der Integration von aus dem Ausland zugezogenen Menschen beschäftigen. Dabei werden die Vorschriften zur Arbeitsmigration und dem Zugang zu Transferleistungen betrachtet.

Abschließend soll dann ein Ausblick auf aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen erfolgen. Dabei ist Grundlage der Betrachtungen die Situation in Nordrhein-Westfalen (NRW). Die Herausforderungen in anderen Bundesländern sind zwar die Gleichen, allerdings gibt es insbesondere zum Thema Integration abweichende landesrechtliche Bestimmungen.

M. Raschke (✉)

Rechtswissenschaften, Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW,
Aachen, NRW, Deutschland

E-Mail: Marcell.raschke@hspv.nrw.de

© Der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2023

F. Bätge et al. (Hrsg.), *Integration in Kommunen*, Kommunale Politik und Verwaltung, https://doi.org/10.1007/978-3-658-40965-4_3