

**2019-1**  
Policy Paper

# TEILHABE UND VIELFALT VOR ORT – KOMMUNALE INTEGRATIONSKONZEPTE IN DEUTSCHLAND

VON ANN-CHRISTIN DAMM

**Zitiervorschlag:**

*Damm, Ann-Christin* 2019: Teilhabe und Vielfalt vor Ort – Kommunale Integrationskonzepte in Deutschland, MIDEM-Policy Paper 01/19, Dresden.

# INHALTSVERZEICHNIS

	<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	4
1.	<b>KOMMUNALE INTEGRATIONSKONZEPTE FÜR DIE STEUERUNG VON MIGRATION UND INTEGRATION</b>	7
2.	<b>KOMMUNALE INTEGRATIONSKONZEPTE IN SACHSEN</b>	10
3.	<b>ZUWANDERUNG, ERSTINTEGRATION, TEILHABE – DIE INHALTE SÄCHSISCHER KONZEPTE</b>	16
4.	<b>FAZIT</b>	16
	<b>LITERATURVERZEICHNIS</b>	16
	<b>AUTORIN</b>	20
	<b>IMPRESSUM</b>	21

## ZUSAMMENFASSUNG

Seit der ‚Flüchtlingskrise‘ von 2015 sind Probleme, Chancen und Strukturen von Integration stärker in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt. Eine Möglichkeit der Organisation kommunaler Integrationsarbeit stellen Integrationskonzepte dar. Die Verbreitung kommunaler Integrationskonzepte nahm besonders in Sachsen nach 2015 deutlich zu, obwohl sie kein gänzlich neues Steuerungskonzept sind. Schon seit den 1970er Jahren wurden sie zunächst in Kommunen mit traditionell hohen Ausländeranteilen entwickelt. Die Mehrheit der Kommunen misst den Konzepten eine wichtige Bedeutung für die Integration bei. Nur in wenigen europäischen Staaten wurden bisher vergleichbare Steuerungsinstrumente erlassen. **Durch Integrationskonzepte können Kommunen Integration zwar nicht verordnen, aber die Rahmenbedingungen so gestalten, dass Integrationsprozesse initiiert, gefördert und gesteuert werden.** Sie erfüllen mehrere Funktionen: Sie verpflichten Akteure auf integrationspolitische Ziele und verankern Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung. Sie vernetzen politische, administrative und zivilgesellschaftliche Akteure, bündeln Ressourcen und befördern den gesellschaftlichen Dialog. **Inhaltlich weisen die Konzepte zunehmend ein auf Teilhabe orientiertes Verständnis von Integration auf.** Es werden nicht nur Integrationsziele benannt, sondern auch Handlungsfelder identifiziert (Wohnen, Arbeit, Bildung und Sprachförderung). Ihre Umsetzung kann durch Berichte oder Evaluationen überprüft werden. **In Sachsen werden kommunale Integrationskonzepte zu einem wichtigen und verbreiteten Steuerungsinstrument.**

### 1. KOMMUNALE INTEGRATIONSKONZEPTE FÜR DIE STEUERUNG VON MIGRATION UND INTEGRATION

Den Kommunen kommt bei der Gestaltung von Integrationspolitik eine zentrale Bedeutung zu. Sie sind unter anderem verantwortlich für (1) die Unterbringung und Grundversorgung von Flüchtlingen, den Vollzug des Aufenthaltsrechts, die Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes (weisungsgebundene Pflichtaufgaben) und (2) die Bereitstellung von Kinderbetreuung und Jugendhilfe (pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben). Ebenso können sie als (3) freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben Beratungsangebote fördern, Sprachkurse anbieten und kommunale Integrationskonzepte erstellen. Auch Landkreise unterliegen der kommunalen Selbstverwaltung und machen von der Möglichkeit Gebrauch, eigene Integrationskonzepte zu erlassen.

#### Ein Blick zurück: Wann und warum entstanden kommunale Integrationskonzepte?

Die Entstehung von strategischen Dokumenten der kommunalen Integrationsarbeit in Deutschland verlief in drei Wellen (SVR 2018: 130f.):

1. Bereits in den 1970er Jahren entwickelten westdeutsche Großstädte Leitbilder für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern.<sup>1</sup> Diese Städte waren insbe-

sondere durch die Familienzusammenführungen nach dem Anwerbestopp von 1973 von zirkulärer Arbeitsmigration sowie dauerhafter Zuwanderung geprägt.<sup>2</sup> Die Leitbilder wurden selten fortgeschrieben, ab Mitte der 1980er Jahre wurden viele integrationspolitische Aktivitäten wieder reduziert.

2. Mitte der 1990er Jahre nahmen nicht nur wieder integrationspolitische Aktivitäten der Kommunen zu, auch entstanden vermehrt integrationspolitische Gesamtkonzepte. Bestehende Konzepte wurden weiterentwickelt und erfuhren eine qualitative Differenzierung.

3. Ab 2005 nahm die Entwicklung von umfassenden kommunalen Integrationskonzepten stark zu. Zwischen 2005 und 2012 wurde ein Großteil der aktuell bestehenden Konzepte erarbeitet. Entscheidend hierfür war die Neuausrichtung und Aufwertung der Integrationspolitik von Bund, Ländern und Kommunen. Diese zeigte sich in dem Zuwanderungsgesetz von 2005 und in dem ersten deutschen Integrationsgipfel 2006.<sup>3</sup> Mit dem Zuwanderungsgesetz wurden nicht nur erstmals Integrationskurse, sondern auch ein bundesweites Integrationsprogramm eingeführt. Bei dessen Entwicklung sollten „die Länder, die Kommunen und die Ausländerbeauftragten von Bund, Ländern und Kommunen [...] beteiligt“ werden (§ 45). Integration wurde fortan verstärkt als Gemeinschaftsaufgabe der drei föderalen Ebenen konzipiert.<sup>4</sup>

1 Die ersten Konzepte wurden in Hamburg (1976), Köln (1978) und Leverkusen (1979) entwickelt.

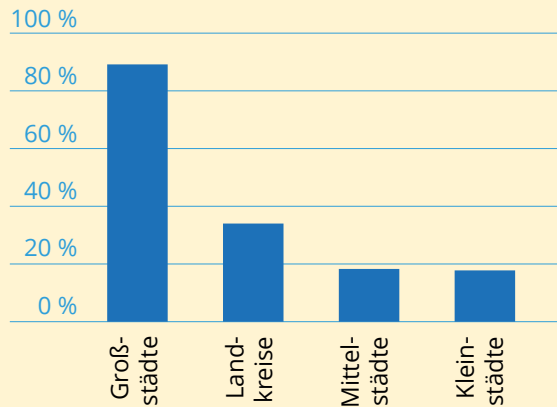
2 Zirkuläre Migration ist charakterisiert durch eine transnationale Grenzüberschreitung, einen begrenzten temporären Aufenthalt, eine Wiederholung der Migrationsbewegung und wirtschaftliche Motive wie Erwerbstätigkeit, Handel oder Investitionen (Schneider/Parusel 2011: 20).

3 An dem mittlerweile zum zehnten Mal stattfindenden Integrationsgipfel nehmen Akteure aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Verbänden und Gewerkschaften teil. Während des ersten Gipfels am 14. Juli 2006 wurde die Erstellung des ersten Nationalen Integrationsplans initiiert. Dieser stellt das erste gemeinsame Fundament für die Integrationsinitiativen von Bund, Ländern und Kommunen dar.

4 Ein wichtiger Anstoß für die Erarbeitung von Konzepten in NRW bildete das „Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen“ von 2012, welches kommunale Integrationszentren in denjenigen Städten und Kreisen fördert, die über kommunale Integrationskonzepte verfügen (TIntG § 7 (1)).

## Von der Groß- in die Kleinstadt: Verbreitung kommunaler Konzepte in Deutschland

Abb. 1: Verbreitung von Integrationskonzepten 2017



Quelle: SVR 2018: 130f, vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. 2016; Zahlen für Kleinstädte aus 2016 / Eigene Darstellung

Über die Verbreitung von kommunalen Integrationskonzepten liegen keine einheitlichen Daten vor. Die Instrumente werden nicht zentral erfasst, da es sich um eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe handelt. Im Jahr 2017 verfügten 69 der 79 deutschen Großstädte (87,3 %) über ein Leitbild oder Konzept zum Thema Integration. Damit hat sich deren Anzahl seit 2007 mehr als verdoppelt. 2017 besaßen etwa ein Drittel der Landkreise, aber nur 17,9 % der Mittelstädte ein Integrationskonzept (SVR 2018: 130f.; Gesemann et al. 2012: 39). 17,4 % der Kleinstädte gaben in einer Befragung von 2016 an, ein Integrationskonzept zu haben (vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. 2016: 191).<sup>5</sup> Woran liegt es, dass nicht jede Kommune Integrationskonzepte erarbeitet? Ein wichtiger Faktor scheint erstens die Größe der Kommune zu sein. **Generell gilt: je größer eine Kommune, desto wahrscheinlicher ist ein integrationspolitisches Gesamtkonzept.** Zum einen haben größere Kommunen zumeist mehr Ressourcen für deren Erarbeitung und Umsetzung, zum anderen leben dort in der Regel mehr Menschen mit Migrationshintergrund. Als weiterer Faktor kann die unterschiedliche wirtschaftliche und demographische Lage der Kommunen gelten.<sup>6</sup>

Integrationskonzepte finden sich am häufigsten bei Kommunen in stark prosperierenden Gebieten (30 % mit verabschiedetem Integrationskonzept) und in Städten mit hoher Wirtschaftskraft (28 %). Weniger häufiger finden sich diese in Regionen mit nur durchschnittlicher wirtschaftlicher und demographischer Stabilität (13,8 %) und in sogenannten „Entleerungszonen“, welche von Prozessen wirtschaftlicher Stagnation oder Rückentwicklung und einer damit verbundenen arbeitsplatzbedingten Abwanderung betroffen sind (6,7 %). Des Weiteren scheint die geographische Lage ein Einflussfaktor zu sein: Kommunen in Ostdeutschland verfügen nur selten (13,6 %) über Integrationskonzepte im Vergleich zu anderen Regionen (Nord 17 %, Mitte/West 18,5 % und Süd 31,4 %) (vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. 2016: 191).<sup>7</sup> Erklärt werden kann dies durch die historisch geringeren Zuwanderungszahlen in den Ländern Ostdeutschlands.<sup>8</sup>

### Was soll erreicht werden? Die Funktionen

Mit kommunalen Integrationskonzepten werden grundsätzlich mehrere Strategien verfolgt (Filsinger 2018: 330; Pütz 2013: 170ff.):

**Verpflichtung:** Obwohl Integrationskonzepte im rechtlichen Sinne nicht bindend sind, verpflichten sie die Politik auf Ziele und Inhalte der Integrationspolitik – insbesondere dann, wenn die Umsetzung der Konzepte mit konkreten Plänen, Maßnahmen und Indikatoren versehen ist und sich Akteure in Landkreis, Stadt oder Gemeinde aktiv und langfristig für die Umsetzung einsetzen.

**Institutionalisierung:** Integrationskonzepte organisieren und vereinheitlichen Verwaltungshandeln, geben diesem eine strategische integrationspolitische Richtung und erhöhen damit den Stellenwert der Integrationspolitik. Ziel ist es, Integration als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe unter Einbezug der unterschiedlichen Verwaltungsebenen zu verankern.

**Kommunikation und Aufwertung:** Jenseits einer Steuerung auf administrativer Ebene spielen die Konzepte auch auf kommunikativer Ebene eine wichtige Rolle: Schon bei der Erarbeitung eines Konzeptes wird ein Dialog über Fragen der Integration und somit auch des Zusammenlebens vor Ort initiiert. Dadurch fungieren die Konzepte im Idealfall inklusiv als „Vision des Zusammenlebens aller“ (Kasper/Moser 2009: 333); sie bieten Orientierung und werten das Thema der Integration auf.

5 An der vom 7. März bis 8. April 2016 durchgeführten bundesweiten Online-Befragung zu der Situation der Flüchtlingsaufnahme und -integration nahmen 53 % der Kommunen und 24 % der Landkreise teil.

6 Eine gängige Einteilung von Landkreisen anhand wirtschaftlicher und demographischer Daten erfolgt entlang verschiedener Raum-Entwicklungscluster. Datenbasis sind u.a. Informationen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung, der Statistischen Ämter sowie des Bundesverbands für Bevölkerungsforschung. Die hier dargestellte Einteilung beruht auf einer Untersuchung des Bundesverbandes für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. 2016: 10 und 192).

7 Zu beachten ist, dass die aufgeführte Erhebung 2016 durchgeführt worden ist. Das Beispiel Sachsen zeigt, dass sich insbesondere seit 2016 die Anzahl der Konzepte noch einmal erhöht hat und die geringe Dichte an Konzepten in ostdeutschen Kommunen zumindest auf Sachsen nicht mehr zutrifft: 10 von 13 der dortigen kreisfreien Städte und Landkreise besitzen kommunale Integrationskonzepte. Aus diesem Grund ist es naheliegend, dass es auch deutschlandweit zu einem allgemeinen Anstieg an Konzepten gekommen ist und sich die regionale Verteilung der Konzepte verschoben hat.

8 In der DDR war unter anderem der Familiennachzug ausgeschlossen. Ebenso gab es nur wenige politische Flüchtlinge (OECD 2013; Weiss 2007).

**Netzwerkorientierung:** Mit Integrationskonzepten wird die Strategie verfolgt, eine Vielzahl von Akteuren an kommunalen Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen teilhaben zu lassen. Dazu zählt unter anderem der Aufbau von Netzwerken und die Verstärkung der Kooperationen mit Zuwandererverbänden sowie privatwirtschaftlichen und bildungsorientierten Organisationen.

### Was steht drin? Aufbau und Struktur

Kommunale Integrationskonzepte weisen zumeist eine ähnliche Grundstruktur auf (Krüger 2016: 3). Sie bestehen aus einem eher konzeptionellen sowie einem praktischen Teil. In einem *Vorwort* oder einer *Präambel* wird meistens der Bedarf eines Integrationskonzeptes begründet und der Entstehungs- und Beteiligungsprozess dargelegt. Dies bietet die Möglichkeit, auf die Einbindung zentraler Akteure innerhalb der Kommune hinzuweisen und damit den partizipativen Charakter des Dokumentes zu betonen. Die darauffolgende *Einleitung* – teilweise ersetzt diese das Vorwort oder eine Präambel – wird für die Beschreibung der Integrations- und migrationspolitischen Situation der Kommune genutzt. Diese umfasst neben bestehenden Strukturen der Integrationspolitik vor Ort oft auch demographische und sozioökonomische Daten wie Ausländeranteil, Anteil von Personen mit Migrationshintergrund und/oder die Anzahl der Flüchtlinge vor Ort, sowie die Bevölkerungsentwicklung und Zahlen zu Beschäftigungsbedarfen. In einigen Konzepten wird auch auf Probleme wie Fachkräftemangel und Abwanderung hingewiesen und gleichzeitig die Zuwanderung als ein mögliches Mittel der Kompensierung und für den Ausbau lokaler Wirtschaftskraft dargestellt.<sup>9</sup> Schließlich wird in den einleitenden Teilen der Integrationskonzepte das zugrundeliegende *Integrationsverständnis* expliziert.

Kommunale Integrationskonzepte sind in der Regel sehr anwendungsorientiert, weshalb ihr Schwerpunkt auf dem praktischen Teil liegt. Darin sind verschiedene *Handlungsfelder* aufgelistet, deren jeweils spezifische aktuelle Herausforderungen beschrieben und Empfehlungen und Ziele abgeleitet. Damit verbunden sind meistens *Maßnahmen*, welche entweder gesondert dargestellt oder den jeweiligen Handlungsfeldern zugeordnet werden.

### Ein Blick auf Europa – Kommunale Integrationskonzepte außerhalb Deutschlands

Vergleichbare kommunale Integrationskonzepte finden sich nur in Österreich und der Schweiz. Erst 2008 wurde in der **Schweiz** die gesetzliche Grundlage für eine gesamtschweizerische Integrationspolitik geschaffen (SVR 2015: 99).<sup>10</sup> Ähnlich wie in Deutschland erließen Schweizer Großstädte aber schon davor, seit den 1990er Jahren, kommunale Integrationskonzepte und -programme, um das Zusammenleben vor Ort zu gestalten. Sie weisen dabei ähnliche Handlungsfelder und Zielgruppen wie deutsche Konzepte auf (Farrokhzad 2017: 148).<sup>11</sup> Mit den in der Regel nur kurz gehaltenen Konzepten sind keine differenzierten Monitoringsysteme verbunden, die Umsetzung der Ziele wird nicht einheitlich überprüft. Vielmehr werden die Konzepte vornehmlich genutzt, um das Thema Integration aufzuwerten. 2014 erfuhr die kommunale Integrationspolitik durch die Einführung von Kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) eine grundlegende Umstrukturierung. Zwar werden kommunale Integrationskonzepte in den Großstädten teilweise weiterhin fortgeschrieben oder sogar neu entwickelt. Auch sind Städte und Gemeinden teilweise aktiv an der Erstellung und Umsetzung der KIPs beteiligt. Jedoch stellen die KIPs eine deutliche Kompetenzverschiebung auf die Kantonsebene dar. Mit den KIPs sollen gemeinsam Integrationsziele des Kantons verfolgt, Doppelstrukturen vermieden und Mittel effizienter genutzt werden (Staatssekretariat für Migration, Schweizerische Eidgenossenschaft 2018). Die KIPs umfassen einen Maßnahmenkatalog (einschließlich Leistungsziele, Zuständigkeiten und Indikatoren) sowie eine detaillierte Berichterstattung, in der die den Leistungszielen zugeordneten Maßnahmen einzeln bewertet werden.<sup>12</sup>

Wie in der Schweiz hat es auch in **Österreich** lange keine umfassende Integrationspolitik auf Bundesebene gegeben.<sup>13</sup> So waren es dort ebenfalls die Kommunen, die das Vakuum mit eigenen Integrationsleitbildern füllten – wenn auch erst später als in Deutschland und der Schweiz. So wurde das erste kommunale Integrationsleitbild 2002 in Dornbirn im Bundesland Vorarlberg erlassen (Gruber 2010: 128). Vor allem Gemeinden mit einem hohen Anteil an Arbeitsmigranten an der Wohnbevölkerung erstellen Konzepte (Aydt/Bischof 2012: 304).<sup>14</sup> Die Leitbilder weisen starke Parallelen zu deutschen Integrationskonzepten auf: Die Entwicklungsprozesse waren zumeist partizipativ gestaltet. Die Konzepte fungieren als interne Leitbilder für die Verwaltung, Ziele werden definiert und Maßnahmen

9 Damit die Konzepte nicht durch schnell veraltete Daten an Aktualität verlieren, werden diese Daten teilweise in Anhängen veröffentlicht.

10 Siehe Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer.

11 Zu den Städten mit Integrationsleitbild, -konzept oder -strategie zählen Zürich, Basel, Thun, Bern und Baden.

12 Die Finanzierung erfolgt paritätisch zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Für die Durchführung von Maßnahmen melden Gemeinden einen Finanzierungsbedarf an den Kanton.

13 Die Aufgabe der Integration von Zuwanderern wurde zunächst auf kommunaler Ebene wahrgenommen. Einem klassischen „bottom-up-Phänomen“ (SVR 2016: 4) folgend, drang das Thema erst später auf die Länderebene vor. So legte Tirol 2006 das erste Integrationsleitbild eines österreichischen Bundeslandes vor. Mit dem „Nationalen Aktionsplan Integration“ verabschiedete Österreich 2010 erstmals eine bundesweite Integrationsstrategie. Seit 2011 gibt es ein Staatssekretariat für Integration (SVR 2016).

14 Erst später wurde Integration zu einem Thema auf Länderebene. Bis auf das Burgenland, welches derzeit ein Integrationsleitbild erarbeitet, verfügen alle Bundesländer über eigene Integrationsleitbilder beziehungsweise -konzepte.

abgeleitet. Als Handlungsfelder werden Sprache und Bildung, Gesundheit, Religion, Interkulturelle Öffnung, Anti-Diskriminierungspolitik und die Förderung von Zuwandererorganisationen ausgewiesen (Gruber 2010: 134). Die Konzepte beinhalten unterschiedliche Instrumente der Umsetzungs- und Wirkungskontrolle: Neben jährlichen Zielplanungen und der Nennung von genauen Verantwortlichkeiten sind regelmäßige Evaluierungen der Konzepte vorgesehen. In der Stadt Wörgl überprüft ein eigens eingerichteter Integrationsbeirat die im Integrationskonzept angeführten Projekte und Maßnahmen.

Obwohl die in Deutschland, Österreich und der Schweiz mittlerweile etablierte Form der kommunalen Integrationskonzepte in anderen Teilen Europas nur selten anzutreffen sind, verfolgen viele **europäische Kommunen** gleichwohl aber durchaus ähnliche integrationspolitische Maßnahmen und Projekte. Hierzu trägt eine zuletzt deutlich stärkere Vernetzung europäischer Kommunen bei: Seit 2006 tauschen sich europäische Großstädte im Rahmen des Europäischen *CLIP-Netzwerks* (European Network of Cities for Local Integration Policies for Migrants) über Erfahrungen und Strategien aus. Ein weiterer wichtiger Zusammenschluss ist das europäische Städtenetzwerk *EUROCITIES*, welches über die Arbeitsgruppe „Migration und Integration“ eine Reihe von EU-finanzierten Projekten zu kommunaler Integration umgesetzt hat (Caponio 2019). *EUROCITIES* sowie das *CLIP-Netzwerk* haben durch ihre Netzwerkarbeit auf kommunaler Ebene zu einem breiten Policy-Transfer von Maßnahmen und Projekten im Bereich Integration geführt (Penninx/Garcés-Mascareñas 2018: 837ff.). Umfassend belegt sind solche kommunalen Policy-Transfers für Integrationskurse und Sprachtests für Neuzugewanderte (Bonjour 2014: 203).

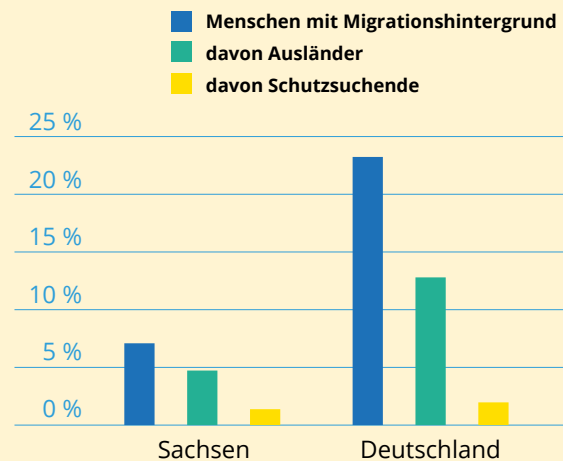
## 2. KOMMUNALE INTEGRATIONSKONZEPTE IN SACHSEN

### Die sächsische Integrationspolitik – Ein kurzer Überblick

Der Freistaat Sachsen ist ein besonders interessanter integrationspolitischer Akteur. Nach Jahren mit vorwiegend negativem Wanderungssaldo kann Sachsen inzwischen wieder als Einwanderungsland bezeichnet werden.<sup>15</sup> Ein starker wirtschaftlicher Aufschwung hat in dem bevölkerungsreichsten Bundesland im Osten zu einer Vielzahl von Maßnahmen zur Förderung von Fachkräftezuwanderung geführt. Im Bundesrat setzt sich der Freistaat vermehrt

für eine erleichterte Zuwanderung von Fachkräften nach Deutschland ein. Zuwanderung wird – nicht zuletzt verdeutlicht im kürzlich novellierten Zuwanderungs- und Integrationskonzept des Landes – als Potenzial und existenzielle Voraussetzung für die zukünftige Entwicklung Sachsens erkannt.<sup>16</sup>

Abb.2: Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund, Ausländerinnen und Ausländer sowie Schutzsuchenden an Gesamtbevölkerung (2017)



Quelle: Statistisches Bundesamt 2018b / Eigene Darstellung

Obwohl der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer sowie von Menschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung in westdeutschen Bundesländern deutlich höher ist, verändert sich die Struktur der Bevölkerung in Sachsen sehr viel schneller als im bundesweiten Durchschnitt. Die Zahl der in Sachsen lebenden Menschen mit Migrationshintergrund ist von 2011 bis 2017 um über 65 % gestiegen, der Anteil an der Gesamtbevölkerung stieg von 4,4 auf 7,2 % im gleichen Zeitraum.<sup>17</sup> Der Ausländeranteil hat sich von 2012 bis 2017 mehr als verdoppelt (2,4 % in 2012 auf 4,8 % in 2017). Fast ein Drittel der Ausländerinnen und Ausländer in Sachsen sind Schutzsuchende.<sup>18</sup> Diese Entwicklungen haben dazu beigetragen, dass der Stellenwert der Integrationspolitik in Sachsen stark gestiegen ist. Die integrationspolitischen Ausgaben wurden von 2014 bis 2015 auf 222 Mio. Euro und damit um das Fünffache erhöht (Bartig et al. 2017: 268). Mit dieser Erhöhung reagierte der Freistaat auch auf einen offen kommunizierten finanziellen Unterstützungsbedarf der

15 Der Wanderungssaldo, die Differenz von Zu- und Fortzügen, war 2011 erstmals wieder positiv (SVR 2014: 20).

16 Für weitere Ausführungen zur Sächsischen Integrationsarbeit siehe MIDEM-Policy Brief 2018-1: Das Zuwanderungs- und Integrationskonzept II des Freistaats Sachsen (Damm 2018).

17 Eine Person hat einen Migrationshintergrund, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren wurde. Zu dieser Personengruppe zählen zugewanderte und nicht zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer, zugewanderte und nicht zugewanderte Eingebürgerte, (Spät-) Aussiedlerinnen und (Spät-) Aussiedler sowie die als Deutsche geborenen Nachkommen dieser Gruppen (Statistisches Bundesamt 2018a).

18 Dazu zählen Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge sowie Schutzsuchende mit abgelehntem Schutzstatus.

Kommunen.<sup>19</sup> Damit weist Sachsen mit 1,29 % nach Baden-Württemberg (770 Mio. Euro integrationspolitische Ausgaben, 1,75 % des Gesamthaushalts) die höchsten Ausgaben in Relation zu den Gesamtausgaben des Haushalts der Bundesländer auf. Von zentraler Bedeutung für die Landkreise und kreisfreien Städte in Sachsen sind insbesondere zwei Förderrichtlinien, mit denen die Integration sowie Unterbringung von Geflüchteten in den Kommunen finanziell unterstützt werden. Durch die Fördergelder der „Richtlinie zur Förderung der sozialen Integration und Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund und der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (Richtlinie Integrative Maßnahmen)“ werden, aufgeteilt in fünf Teilbereiche, Projekte unterstützt, welche Teilhabe und den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken und zu einem Abbau von Vorurteilen und Fremdenfeindlichkeit in Sachsen beitragen sollen. Mit dem zweiten Teil der Richtlinie werden explizit Landkreise und kreisfreie Städte durch Koordinationskräfte für die Stärkung zivilgesellschaftlicher lokaler und regionaler Netzwerke, bis zu zehn kommunale Integrationskoordinatoren für die örtliche Verwaltung sowie den Aufbau von Gemeindedolmetscherdiensten gefördert. Ehrenamtliche Initiativen in den Kommunen können ebenfalls Fördergelder erhalten (Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz – Geschäftsbereich Gleichstellung 2017). Im Doppelhaushalt 2017/18 stand ein jährliches Fördervolumen von jährlich 28 Mio. Euro für die gesamte Projektfinanzierung der Richtlinie zur Verfügung (Drs.-Nr. 6/8798). Aus diesem Gesamtbudget erhielten die Kommunen Fördergelder in Höhe von 11,5 Millionen Euro pro Jahr. Durch die Richtlinie „Förderung der sozialen Betreuung von Flüchtlingen in kommunalen Unterbringungseinrichtungen (RL Soziale Betreuung Flüchtlinge)“ von 2015 werden Landkreise und kreisfreie Städte außerdem bei der Beratung und Betreuung von Flüchtlingen finanziell unterstützt (Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz – Geschäftsbereich Gleichstellung 2018). Dafür standen 2017/18 insgesamt 24 Millionen Euro zur Verfügung (Sächsisches Staatsministerium der Finanzen 2016, 2018).

Der Entwicklung der sächsischen Integrationspolitik stehen erhebliche Widerstände in der Bevölkerung gegenüber. Nicht nur können für ostdeutsche Bundesländer allgemein höhere Werte bei Ausländerfeindlichkeit und nationalistischen Orientierungen festgestellt werden.<sup>20</sup> In Sachsen stiegen rechts motivierte Gewalttaten in den letzten Jahren stark an. 2015 wies Sachsen die höchste Falldichte bei Angriffen auf Flüchtlingsunterkünften auf.<sup>21</sup> Die AfD holte in Sachsen bei der Bundestagswahl im September 2017 das

stärkste Ergebnis in einem Bundesland und landete vor der in Sachsen seit 1990 dominierenden CDU. Auf diese Entwicklungen musste eine auf die Gesamtbevölkerung ausgerichtete Integrationspolitik reagieren.

### **Zehn Konzepte in Stadt und Land – Verbreitung kommunaler Konzepte in Sachsen**

#### **INFOBOX – DATENGRUNDLAGE**

Grundlage der folgenden Darstellungen ist unter anderem eine von MIDEM durchgeführte und ausgewertete Umfrage unter sächsischen Kommunen: Um die Einstellungen zu kommunaler Integrationsarbeit und die Nutzung kommunaler Integrationskonzepte in Sachsen möglichst umfassend darzustellen, wurden die zuständigen sächsischen Migrations- und Integrationsbeauftragten oder Ausländerbeauftragten der Landkreise und kreisfreien Städte gebeten, einen teilstandardisierten Fragebogen auszufüllen. Zwischen dem 23. Januar und dem 11. Februar 2019 haben sieben der 13 angeschriebenen Kommunen den ausgefüllten Fragebogen zurückgesandt. Die Rücklaufquote beträgt somit 54 %. Sechs dieser Kommunen verfügen über ein eigenes Integrationskonzept. Da nur jeweils eine Person pro Landkreis bzw. kreisfreie Stadt befragt wurde und die Stichprobe in ihren Merkmalen nicht der Grundgesamtheit der lokalen Integrationsakteure entspricht, können die Ergebnisse der Befragung nicht als repräsentativ gelten. Sie vermitteln jedoch einen Eindruck von der kommunalen Sicht auf die Integrationslandschaft in Sachsen.

Sächsische Kommunen sehen sich spätestens seit der ‚Flüchtlingskrise‘ mit Fragen der Integration konfrontiert. Die Befragung sächsischer Kommunen durch MIDEM ergab, dass mehr als die Hälfte von ihnen der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund eine sehr hohe bis hohe Bedeutung beimisst. Dabei wird die Integrationspolitik zunehmend durch Kommunen gestaltet: Dem aktuellen Zuwanderungs- und Integrationskonzept des Freistaates von 2018 wird von den befragten Kommunen überwiegend nur eine mittlere bis eher geringe Bedeutung für die Arbeit in den Landkreisen und kreisfreien Städten zugeschrieben. Der Umfrage entsprechend lassen sich dafür folgende Gründe anführen: Das Zuwanderungs- und Integrationskonzept bildet zwar eine Art Handlungsleitfaden für die Arbeit in Kommunen und ist als positives

<sup>19</sup> Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration hatte 2014 durch Fragebögen erstmals die Einstellungen der sächsischen Ausländer- und Integrationsbeauftragten der Landkreise, Gemeinden und Städte bezüglich Migration und Integration erfragt (SVR 2014: 170). Anonym versandte Rückmeldungen liegen lediglich von vier VertreterInnen aus Landkreisen und vier aus Städten und Kommunen vor, weshalb die Befragung für Sachsen nicht als repräsentativ gelten kann. Kommunen forderten darin vor allem eine finanzielle Unterstützung für Beratungsstellen in der Migrationsarbeit, Dolmetscher-Lotsen sowie erweiterte Möglichkeiten der Ko-Finanzierung durch das Land.

<sup>20</sup> Sachsen weist starke rechtsextremistische Strukturen auf. Empirische Studien wie der Sachsen-Monitor von 2016 und Daten der Europäischen Sozialstudie von 2015 jedoch zeigen, dass ausländerfeindliche und nationalistische Einstellungen nicht als sächsisches Spezifikum, sondern als Phänomen aller ostdeutschen Bundesländer angesehen werden müssen. Die Werte liegen insgesamt höher als in großen Teilen Westdeutschlands. Ebenso stiegen rechtsextremistische Straftaten in Sachsen in den letzten Jahren zwar an, bezogen auf ostdeutsche Bundesländer stellen die Werte aber einen, wenn auch hohen, Mittelwert dar (Vorländer et. al 2018: 171ff.).

<sup>21</sup> In absoluten Zahlen lag Sachsen noch hinter dem Spitzenreiter NRW (Lühmann et al. 2017: 1).



## INFOBOX – Kommunale Integrationskonzepte in Sachsen

### Landkreise/Kreisfreie Städte

#### Bautzen

### Integrationskonzept

„Integrationsleitlinien des Landkreises Bautzen“, beschlossen durch Kreistag am 12.12.2016

#### Chemnitz

„Rahmenplan zur Integration von Migranten/Migrantinnen in Chemnitz“, beschlossen durch Stadtrat am 11.06.2008<sup>23</sup>

#### Dresden

„Konzept zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in der Landeshauptstadt Dresden“ (2015-2020), beschlossen durch Stadtrat am 28.05.2015

#### Erzgebirge

„Integrationskonzept des Erzgebirgskreises“, beschlossen durch Kreistag am 07.06.2017

#### Görlitz

„Ankommen und Leben im Landkreis Görlitz“, beschlossen durch Kreistag am 19.12.2018

#### Leipzig, Stadt

„Gesamtkonzept zur Integration der Migrantinnen und Migranten in Leipzig“, beschlossen durch Ratsversammlung am 12.12.2012

#### Leipzig, Landkreis

Integrationskonzept in Bearbeitung<sup>24</sup>

#### Meißen

„Fortschreibung Integrationskonzept Landkreis Meißen“, beschlossen durch Kreistag am 13.12.2018

#### Mittelsachsen

Integrationskonzept liegt nicht vor<sup>25</sup>

#### Nordsachsen

„Integrationskonzept“, beschlossen durch Kreistag am 14.06.2017

#### Sächsische Schweiz - Osterzgebirge

„Integrationskonzept des Landkreises Sächsische Schweiz - Osterzgebirge“, beschlossen durch Kreistag am 28.03.2011

#### Vogtlandkreis

Integrationskonzept in Bearbeitung

#### Zwickau

„Integrationskonzept Landkreis Zwickau“, beschlossen durch Kreistag am 21.03.2018

Quelle: Drs.-Nr. 6/15797 / Eigene Darstellung

Bekenntnis für Integration von Bedeutung, hat aber bisher kaum Auswirkungen auf die Fachebenen der Kommunen. Kommunale Integrationskonzepte hingegen können lokale Gegebenheiten konkreter aufgreifen und bearbeiten. Mittlerweile liegen zehn solcher Integrationskonzepte vor: In den Landkreisen Bautzen, Erzgebirge, Görlitz, Meißen, Nordsachsen, Sächsische Schweiz - Osterzgebirge und Zwickau sowie in den kreisfreien Städten Chemnitz, Dresden und Leipzig. Mit Ausnahme des Landkreises Sächsische Schweiz - Osterzgebirge sowie der Städte Chemnitz, Dresden und Leipzig wurden alle Konzepte nach 2015 verabschiedet. Die Integration von Flüchtlingen nimmt dabei eine besondere Stellung ein.<sup>22</sup> Die Konzepte reichen von kurzen und wenig detaillierten Integrationsleitlinien oder -plänen bis zu ausführlichen Dokumenten von über 100 Seiten mit überprüfbareren Umsetzungstabellen.

### Wie die Integrationskonzepte in Sachsen entstanden

Die Erarbeitung von kommunalen Integrationskonzepten erfolgte nicht nach einem einheitlichen Schema. Die einbezogenen Akteure und Prozeduren ähneln sich jedoch zunehmend – wie in Deutschland, so auch in Sachsen. Die sächsischen Konzepte wurden vornehmlich von Akteuren aus Politik und Verwaltung initiiert. Dazu zählen Landräte bzw. Bürgermeister und Bürgermeisterinnen, Migrations- und/oder Integrationsbeauftragte, Landkreis- bzw. Stadtverwaltungen und politische Parteien. Zivilgesellschaftliche Gruppen wurden in zwei Fällen genannt. Der Kreistag sowie Migrations- bzw. Integrationsbeauftragte spielen hier anscheinend zunächst eine untergeordnete Rolle, nur in je einem Konzept geht die Initiative auf diese Akteure zurück.

<sup>22</sup> 2014 wurde das Unterbringungs- und Kommunikationskonzept durch das Sächsische Staatsministerium des Innern gemeinsam mit den Landkreisen und kreisfreien Städten erarbeitet. Es handelt sich dabei um unverbindliche Empfehlungen für die sächsischen Landkreise und kreisfreien Städte, auf deren Grundlage sie eigene Konzepte für die Flüchtlingsunterbringung erstellen können. Davon Gebrauch gemacht haben bisher die Städte Chemnitz, Dresden und Leipzig sowie die Landkreise Meißen, Sächsische Schweiz - Osterzgebirge und Zwickau.

<sup>23</sup> Seit 2016 wurde unter Beteiligung der Bevölkerung („Tagung zur Förderung der Integration“ im August und Bürgerbefragung im September 2016) ein neues Integrationskonzept erarbeitet (Ratsanfrage RA-027/2017 07.03.2017). Nachdem im Herbst 2017 bereits ein konkreter Konzeptentwurf vorlag, wurde der Prozess durch die Oberbürgermeisterin Anfang 2018 unterbrochen. Der Entwurf soll nun nochmals überarbeitet und aktualisiert werden, was mit geänderten Rahmenbedingungen und einer sehr langen Erarbeitungszeit begründet wird.

<sup>24</sup> Das geplante Integrationskonzept besteht aus zwei Teilen: Einer Situationsanalyse, welche im November 2018 im Ausschuss für soziale Infrastruktur verabschiedet wurde, sowie einem zweiten Teil mit Zielen und Handlungsfeldern, welcher Mitte 2019 fertiggestellt werden soll.

<sup>25</sup> Die Beschlussvorlage für das „Konzept zur Unterbringung und Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen im Landkreis Mittelsachsen (Integrationskonzept)“ vom 25.03.2015 wurde nicht beschlossen.

So wie in Deutschland der Erarbeitungsprozess immer stärker von öffentlichen, mehrstufigen Beteiligungsprozessen begleitet wird (Krüger 2016: 8), so ist auch für Sachsen ein partizipativer Trend deutlich zu beobachten: Federführend bei der Erarbeitung sind hier zumeist Migrations- und/oder Integrationsbeauftragte oder eine verwaltungsinterne Steuerungsgruppe, die eng mit Vertretern aus dem Kreistag und/oder der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten. Als Auftaktveranstaltung dienen Integrationskonferenzen oder Analyseworkshops, in denen Akteure über das Vorhaben informiert, erste grobe Themenschwerpunkte festgelegt oder Daten über die Zielgruppen zusammengetragen werden. Darauf folgende Beteiligungsverfahren bestehen aus Online-Umfragen, repräsentativen Befragungen und Interviews. Dabei werden teilweise explizit Menschen mit Migrationshintergrund eingebunden. Während des Erarbeitungsprozesses sind zudem weitere kommunale Akteure beteiligt: Bildungsagenturen, Wohlfahrtsverbände, Sprach- und Jugendhilfeträger, Kreishandwerkerschaften, städtische Eigenbetriebe<sup>26</sup>, Betreiber von Gemeinschaftsunterkünften und Ehrenamtliche. Alle sächsischen kommunalen Integrationskonzepte wurden anschließend durch Kreis- oder Stadttage beschlossen.

Auf Grund der gemeinsamen Erstellung der Konzepte lässt sich vermuten, dass in den Kommunen das Bewusstsein für das Thema Integration gestärkt worden ist und die Konzepte mit Anerkennung rechnen können. Auch stellten die Kommunen der MIDEM-Befragung zufolge eine Verbesserung bezüglich der Kooperation zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft fest. Dies könnte auf den partizipativen Erstellungsprozess zurückgeführt werden.

### 3. ZUWANDERUNG, ERSTINTEGRATION, TEILHABE – DIE INHALTE SÄCHSISCHER KONZEPTE

#### Von Arbeit bis Zusammenhalt – Die Handlungsfelder

Die Ausformulierung und Gestaltung von Handlungsfeldern bildet den Hauptteil kommunaler Integrationskonzepte. Die folgende Auflistung ist den sächsischen Konzepten entnommen, sie spiegelt dabei zugleich auch die typischen Schwerpunkte kommunaler Integrationskonzepte in Deutschland wider:

*Sprache/Sprachförderung, frühkindliche und schulische Bildung, Berufsausbildung sowie Arbeit(-smarkt-integration)* bilden die zentralen Handlungsfelder, sie tauchen in allen sächsischen Konzepten auf.<sup>27</sup> Am zweithäufigsten finden sich die Felder *Gesundheit, Interkulturelle Öffnung der Verwaltung* und *Wohnen/Unterbringung*.<sup>28</sup> Dabei hat das Handlungsfeld *Wohnen/Unterbringung* in Sachsen einen vergleichsweise hohen Stellenwert: Die sächsischen Integrationskonzepte wurden größtenteils vor dem Hintergrund der gestiegenen Fluchtmigration entworfen und legen deshalb einen Schwerpunkt auf die (Erst-)Unterbringung von Geflüchteten. *Gesellschaftliche Teilhabe* wird in der Hälfte der Konzepte als eigenständiges Handlungsfeld definiert. Dazu gehören Maßnahmen der politischen Partizipation wie Einbürgerungsmaßnahmen und die Unterstützung der migrantischen Selbstorganisation, zum Beispiel in Beiräten. Die Handlungsfelder *Kultur/Kunst/Sport* und *Integrationsförderung/Soziale Beratung* tauchen in vier; *Religion/religiöser Dialog, Antidiskriminierung/Abbau von Fremdenfeindlichkeit* und *Ehrenamt* in drei der kommunalen Konzepte auf.<sup>29</sup> Die Handlungsfelder *Migrantische Selbstorganisation, Sicherheit, Öffentlichkeitsarbeit, Unternehmen* und *Zusammenhalt* kommen in nur je einem Konzept vor.

Fraglich ist, wie die Umsetzung innerhalb der Handlungsfelder gewährleistet wird, wo doch die kommunale Integrationspolitik eine hochkomplexe Aufgabe darstellt. Unter der Prämisse, dass Integrationskonzepte nicht den Anspruch besitzen, Prozesse des Verständnisses, der Eingliederung und des Zusammenlebens in einer sich stetig im Wandel befindlichen sozialen Umwelt abschließend regeln zu können, kann die Umsetzung der Maßnahmen jedoch durch die Benennung von Zielen, Verantwortlichkeiten und Zeithorizonten unterstützt werden (KGSt 2017: 7). Alle sächsischen Kommunen arbeiten mit Zielen, in der Hälfte der Konzepte werden außerdem konkrete Zuständigkeiten für die Umsetzung der Maßnahmen angegeben (Dresden, Leipzig, Görlitz, Meißen und Nordsachsen). Zwei Konzepte verbinden diese mit Zeiträumen für die Umsetzung (Dresden und Nordsachsen). Dies stellt keine Besonderheit dar: Vielmehr zeigt der Blick auf andere Bundesländer, dass Kommunen Handlungsfelder selten mit Zeithorizonten für die Umsetzung versehen, jedoch oft Ziele und konkrete Maßnahmen benennen.

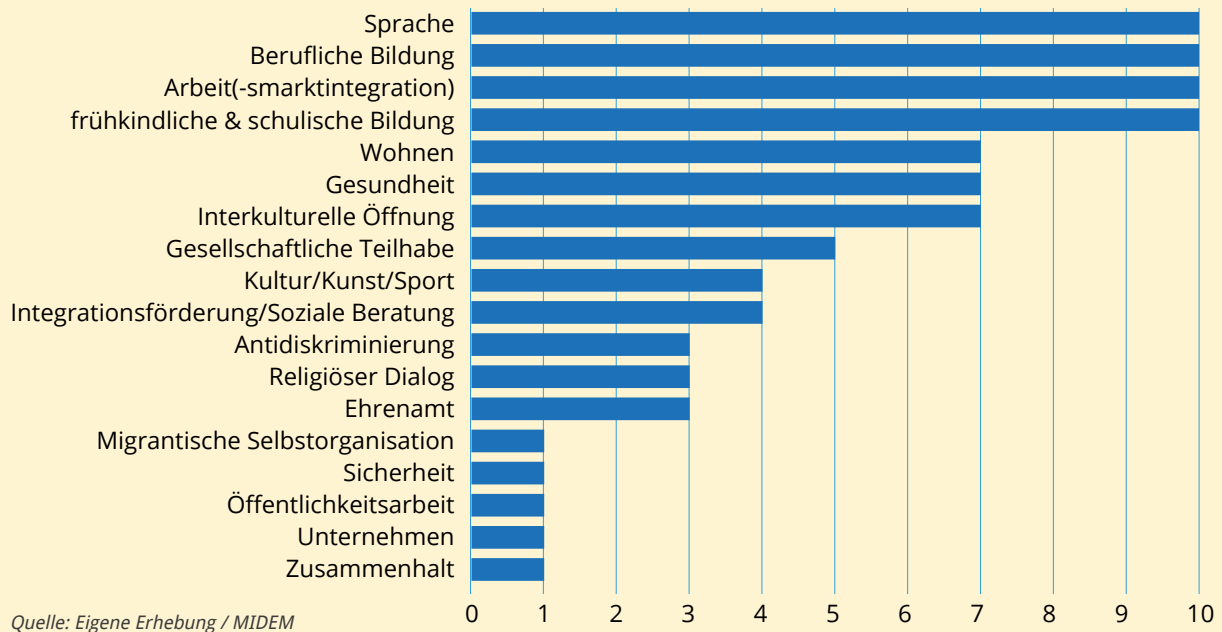
26 Dazu zählen unter anderem Wasserwerke, Krankenhäuser, Verkehrsbetriebe, Stromwerke und Sportstätten.

27 Sprache wird dabei teilweise unter dem Handlungsfeld Bildung subsumiert.

28 Interkulturelle Öffnung bedeutet eine Analyse der bestehenden Strukturen und Leistungen in Verwaltung, Unternehmen und Zivilgesellschaft sowie deren Anpassung an eine zunehmend vielfältige Umwelt (Arslan 2017: 85). Ziel ist der gleichberechtigte Zugang zu Dienstleistungen. Maßnahmen umfassen beispielsweise die interkulturelle Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Erhöhung des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund unter den Beschäftigten.

29 Das Thema Fremdenfeindlichkeit wird – wenn auch nicht als Handlungsfeld konzipiert – in mehreren Konzepten aufgegriffen (z.B. Sächsische Schweiz - Ostergebirge 2011: 3).

Abb.3: Handlungsfelder kommunaler Integrationskonzepte in Sachsen



### Integrationsverständnis und Adressaten der sächsischen Konzepte

Nicht in allen kommunalen Konzepten in Sachsen wird Integration explizit definiert. Dennoch werden bestimmte Grundhaltungen und Leitbilder deutlich, die sich auffallend ähnlich sind – auch im Vergleich mit Konzepten anderer Bundesländer (SVR 2018: 131; Pütz 2013).

#### Leitbild 1: Integration als Querschnitts- und Netzwerkaufgabe

Einem bundesweiten Trend folgend, wird in der Mehrheit der sächsischen Konzepte Integration als Querschnittsaufgabe dargestellt, die eine Vielzahl an Politikfeldern und beteiligten Stellen der Verwaltung umfasst. Ebenso wird Integration nicht ausschließlich als staatliche Aufgabe konzipiert. Integrationsprozesse geschehen vielmehr in einem Netzwerk mit einer großen Bandbreite an gesellschaftlichen Akteuren: „Integrationspolitik ist eine Querschnittsaufgabe, die alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens und der Politik berührt“ (Sächsische Schweiz - Osterzgebirge 2011: 2). Abstimmung, Kooperation und Vernetzung mit Partnern werden als grundsätzliche Voraussetzung für gelingende Integrationsarbeit angesehen.

#### Leitbild 2: Chancen statt Defizite: Potenzialorientierung

Eine deutschlandweite Kommunalbefragung von 2012 hat gezeigt, dass unausgeschöpfte Potenziale sowie die demographische Entwicklung die wichtigsten Gründe

für eine hohe bis sehr hohe Bedeutung von Integrationsarbeit in der Kommune darstellen (Gesemann et al. 2012). Ähnliches gilt für Sachsen: Dort messen über 80 % der befragten Kommunen der demographischen Entwicklung und dem Mangel an Fachkräften sowie 50 % den unausgeschöpften Potenzialen von Menschen mit Migrationshintergrund eine hohe Bedeutung für Integrationsanstrengungen zu. Diese Potenzialorientierung spiegelt sich auch in den sächsischen Integrationskonzepten wider: Angesichts des zunehmenden Fachkräftemangels werden in sieben der zehn sächsischen Konzepte die mit Integration verbundenen Vorteile für die gesamte Gesellschaft explizit betont. Darüber hinausgehende soziale Vorteile, durch Sprachkenntnisse oder eine gestiegene kulturelle Vielfalt in der Kommune, werden in den Konzepten der kreisfreien Städte<sup>30</sup> und drei Landkreisen thematisiert: „Die besonderen Fähigkeiten und Fertigkeiten der Zuwanderer, ihre Ideen und ihre kulturellen Traditionen sollen für die ganze Gesellschaft nutzbar gemacht werden“ (Sächsische Schweiz - Osterzgebirge 2011: 3) und „Kulturelle Vielfalt soll als Chance, nicht als Last verstanden werden“ (Nordsachsen 2017: 3). Kulturelle Bereicherung kann aber auch ausdrücklich nicht als Ziel formuliert werden beziehungsweise hinter Sicherheit und Stabilität zurücktreten: „Hierbei stehen nicht die Internationalität und Interkulturalität im Vordergrund, sondern die langfristige Wahrung und der Schutz von sozialem Zusammenhalt, von Sicherheit auf der Grundlage unseres Rechtssystems, unserer Werte und gesellschaftlichen Regeln.“ (Zwickau 2018: 4).

30 Die Landeshauptstadt Dresden widmet dem Thema Kulturelle Vielfalt ein eigenes Handlungsfeld.

### **Leitbild 3: Umgang mit Vielfalt – Prozess und Teilhabe**

Deutschlandweit ist in vielen Konzepten die Vorstellung von einer aufnehmenden Mehrheit und einer zu integrierenden Minderheit von Zuwanderern oder Geflüchteten anzutreffen. Dabei unterscheiden sich die Konzepte hinsichtlich der Frage, wie Integration dieser beiden Gruppen erfolgen soll: Assimilativen Varianten zufolge bedeutet Integration die Anpassung der Minderheiten an eine als homogen wahrgenommene Mehrheitsgesellschaft. Dieses Leitbild der Anpassung tritt in sächsischen Konzepten nicht zu Tage. Vielmehr wird von einem *wechselseitigen Integrationsprozess* ausgegangen. In den sächsischen Kommunen stellt dies ein weiteres durchgängiges Leitbild dar. Dieser Prozess erfordere aktives Bemühen um Integration von Seiten der Einwanderungsgesellschaft, als auch von Migrantinnen und Migranten. Anstrengungen seitens der Einwanderungsgesellschaft beziehen sich größtenteils auf notwendige Veränderungen der Institutionen, zum Beispiel durch die interkulturelle Öffnung der Verwaltung. Konkret umfasst dies unter anderem Maßnahmen zur Stärkung interkultureller Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder zum Abbau von Sprachbarrieren. Ebenso zählen der Abbau von Fremdenfeindlichkeit und das Bemühen um Dialog und Begegnung zu den Forderungen an die Einwanderungsgesellschaft. Sieben der Konzepte betonen explizit die Bedeutung der Schaffung von Begegnungsräumen – zum Beispiel im Rahmen von Vereinsmitgliedschaften, Sport oder kulturellen Veranstaltungen – in denen der wechselseitige Prozess ganz praktisch stattfinden kann. Notwendige Anstrengungen seitens der zu integrierenden Minderheit werden vornehmlich als Forderung des Spracherwerbs und der Anerkennung gemeinsamer Grundwerte formuliert. Dies ist auch in Sachsen der Fall: Die Integration in den Arbeitsmarkt, durch Ausbildung oder das Erlernen der deutschen Sprache werden durchgehend als Voraussetzungen für einen erfolgreichen Integrationsprozess genannt. Neben diesen notwendigen Voraussetzungen für die selbstständige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben wird zusätzlich in fünf Konzepten der Respekt der Rechts- und Werteordnung Deutschlands explizit eingefordert. Darüberhinausgehende typische Anpassungs- oder Assimilationsforderungen an eine bestimmte Lebensweise werden nicht verlangt. Wohl aber formulieren drei Konzepte die Aufforderung, dass Grundwerte, gesellschaftliche Regeln und die deutsche Kultur anerkannt oder akzeptiert werden sollen (Bautzen, Görlitz und Zwickau). Ähnlich wie in einem Großteil der Integrationskonzepte von Kommunen anderer Bundesländer wird aber keine Aufgabe der kulturellen Identität einer Gruppe verlangt (SVR 2018: 131).<sup>31</sup>

Darüber hinaus gibt es – auch deutschlandweit – Konzepte, welche über einen wechselseitigen Prozess zweier Gruppen hinausgehen und die Gesellschaft als per se vielfältig und heterogen darstellen.<sup>32</sup> Durch die Betonung von Heterogenität wird Integration nicht als Angleichung von Lebensstilen verstanden, sondern als notwendige Veränderung von gesellschaftlichen Strukturen und Praktiken. Ziel solcher Konzepte ist die Herstellung von Teilhabe an gesellschaftlichen Teilbereichen bzw. die Chancengleichheit der Wohnbevölkerung. Konkrete Maßnahmen dieses Leitbildes sind beispielsweise die kulturelle Öffnung der Institutionen sowie Antidiskriminierungsmaßnahmen (Filsinger 2018: 26).

Das Verständnis von Integration als wechselseitigem Prozess und Teilhabe an gesellschaftlichem Leben gehören zu den zentralen Leitbildern in den sächsischen Konzepten.

Partizipationsmöglichkeiten werden in fünf und Chancengleichheit in vier der sächsischen Konzepte als Voraussetzungen für eine umfassende Teilhabe an der Gesellschaft genannt. In über der Hälfte der sächsischen Konzepte wird zusätzlich die Heterogenität und Vielfalt der Bevölkerung zumindest erwähnt: „Tatsächlich leben wir in einer Gesellschaft, in der eine Vielzahl von Lebensstilen und Lebensentwürfen nebeneinander existieren“ (Dresden 2015: 6); „Die Städte und Landkreise müssen mit der Vielfalt unserer Bürger umgehen.“ (Sächsische Schweiz-Osterzgebirge 2011: 14).<sup>33</sup> Die alleinige Nennung der Begriffe macht die Dokumente jedoch noch nicht zu Teilhabekonzepten: Die für eine teilhabeorientierte Integrationspolitik notwendigen Handlungsfelder Antidiskriminierung, Interkulturelle Öffnung und Gesellschaftliche Teilhabe und die damit verbundenen Maßnahmen sind zwar jeweils in acht Konzepten vertreten, aber nur in den beiden kreisfreien Städten werden alle drei Handlungsfelder gleichzeitig adressiert. Das ebenso damit verbundene Thema der Unterstützung von migrantischer Selbstorganisation ist explizit nur in dem Konzept von Meißen als Handlungsfeld ausgewiesen.

### **Wer sind die Adressaten der Integrationskonzepte?**

Bezüglich des Adressatenkreises muss zwischen zwei Gruppen unterschieden werden: Zum einen sind vornehmlich *Menschen mit Migrationshintergrund* Empfänger von Maßnahmen sowie Adressaten von Forderungen. Darunter subsumiert werden vor allem Flüchtlinge – insbesondere in Konzepten, die ab 2015 erarbeitet wurden. Die Landkreise Erzgebirge, Meißen, Nordsachsen und Zwickau schränken diese Auswahl noch einmal auf Flüchtlinge mit guter beziehungsweise mittelfristiger bis dauerhafter Bleibeperspektive

31 Eine Ausnahme stellt hier womöglich das Integrationskonzept des Landkreises Bautzen dar. Zuwanderer werden aufgefordert, „einen Transformationsprozess in die hiesige Lebenswelt zuzulassen“ sowie ein „Zugehörigkeitsgefühl“ (Landkreis Bautzen 2016: 2) zu entwickeln.

32 Beispiele hierfür sind Konzepte aus Frankfurt am Main, Essen und Köln.

33 Die Betonung von Vielfalt und Toleranz von Stadt und Stadtgesellschaft kann aber auch auf eine andere Funktion der Konzepte hindeuten: Sie sollen die Stadt bzw. die Landkreise als Standortfaktor sowie die entsprechenden Politiken als Zeichen einer modernen Verwaltung vermarkten (Pütz 2013: 168).

ein.<sup>34</sup> Alle sächsischen Landkreise mit Grenzregion benennen zusätzlich explizit Zuwanderer, zumeist EU-Ausländer und Arbeitsmigranten, als Zielgruppe. Hieran zeigt sich, dass die Integrationspolitik der sächsischen Kommunen nicht nur im Kontext von Fluchtmigration verstanden wird, sondern zunehmend mit Zuwanderungspolitik verknüpft wird.<sup>35</sup>

Besonders seit 2010 wurden deutschlandweit Konzepte entwickelt, die ausdrücklich die *gesamte Gesellschaft* zumindest deklaratorisch in den Mittelpunkt stellen (Krüger 2016: 6; SVR 2018: 131). Auch die sächsischen Konzepte folgen diesem Trend und nennen in sieben Fällen die Gesamtgesellschaft als Zielgruppe. Spezifische Maßnahmen werden hingegen nur vereinzelt formuliert und teilweise indirekt an die Gesamtgesellschaft adressiert. Sie beschränken sich auf die Handlungsfelder Antidiskriminierung/Abbau von Fremdenfeindlichkeit, Religiöser Dialog, Ehrenamt, Unternehmen und Zusammenhalt. Direkt profitieren kann die Gesamtgesellschaft als Zielgruppe von den Konzepten jedoch in einem anderen Bereich: So wird in Nordsachsen und Görlitz,<sup>36</sup> den am ländlichsten ausgeprägten Regionen des Freistaates, das Problem der teilweise fehlenden Infrastruktur thematisiert. Die abgeleiteten Maßnahmen, wie Sozial- und Ausbildungstickets für den Öffentlichen Personennahverkehr sowie die Errichtung von Fahrdiensten, sollen auch Menschen ohne Migrationshintergrund in den Landkreisen zugutekommen.

Die zweite, eher indirekt adressierte Zielgruppe besteht aus der *kommunalen Verwaltung* sowie der *Politik*. Diese Personengruppe ist nicht nur verantwortlich für die Umsetzung der Konzepte, sondern häufig selbst Adressat von Maßnahmen (zum Beispiel Fortbildungen).

Für das Integrationsverständnis in den sächsischen Konzepten ergibt sich folgendes Bild: Eindeutige Leitbilder sind das Verständnis von Integration als Querschnitts- und Netzwerkaufgabe sowie die Potenzialorientierung. Bezogen auf den Umgang mit Vielfalt vor Ort wird Integration als Prozess verstanden, der Anstrengungen von zwei Seiten voraussetzt. Ebenso wird Wert auf die Ermöglichung von Teilhabe gelegt. Passende Maßnahmen werden damit allerdings nicht immer verbunden. Diese vermeintliche Diskrepanz lässt sich jedoch auflösen: Die Mehrheit der Integrationskonzepte wurde vor dem Hintergrund der gestiege-

nen Flüchtlingsmigration verfasst. Für die Erstintegration von Neuankommenden, aber auch die langfristige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sind Voraussetzungen wie Spracherwerb, Bildung und ein einigermaßen sicherer Umgang mit alltäglichen Formen des Zusammenlebens unabdingbar. Dies einzufordern muss nicht in einem Gegensatz zu dem Leitbild der Teilhabe stehen.<sup>37</sup> Der Verzicht auf eine abschließende Definition bietet die Chance, zwischen unterschiedlichen Verständnissen vor Ort zu vermitteln. Er ermöglicht damit politische Kompromisse und Fokussierung auf konkrete Maßnahmen (Gersting 2014: 65f.).

### Der Reality-Check: Wie wirken Integrationskonzepte?

Wissenschaftliche Befunde zu den Voraussetzungen für die Wirksamkeit kommunaler Integrationskonzepte liegen bisher nicht vor. Mögliche Wirkungsfaktoren werden in Arbeiten zu Praxiserfahrungen von Kommunen formuliert (Farrokhzad 2017: 379; KGSt 2017: 44-64). Dazu gehören neben der Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe auch die interkulturelle Öffnung der Verwaltung sowie eine möglichst breite Bürgerbeteiligung. Neben diesen – in Sachsen bereits zumindest in Ansätzen zu beobachtenden – Voraussetzungen wird auch auf geeignete Instrumente der Wirkungsmessung wie Evaluationen und Monitorings hingewiesen.

### Methoden der Wirkungsmessung

Eine systematische Bestandsaufnahme der aktuell von Kommunen genutzten Instrumente der Wirkungskontrolle steht noch aus. Im Vergleich mit der bislang aktuellsten Studie von 2012 schneidet der Freistaat Sachsen heute leicht überdurchschnittlich ab: Integrationskonzepte werden öfter durch Integrationsberichte und interne Evaluationen überprüft, lediglich Integrationsmonitorings sind weniger verbreitet als im bundesdeutschen Durchschnitt.<sup>38</sup> Dabei scheint die Nutzung allgemein von dem Gemeindetyp abzuhängen: Instrumente der Wirkungskontrolle werden am häufigsten von Großstädten genutzt, Kleinstädte und Gemeinden sowie Landkreise sind von einer flächendeckenden Nutzung solcher Instrumente noch recht weit entfernt. Das hat verschiedene Ursachen, darunter insbesondere enge finanzielle Spielräume. Einige Kommunen verzichten ganz auf ein Monitoring, um Zuwanderer nicht zu stereotypisieren (SVR 2017: 19).<sup>39</sup>

34 Der Begriff der Bleibeperspektive ist unterbestimmt, es fehlt eine klare Rechtsgrundlage. Für die Bestimmung der Bleibeperspektive wird die Schutzquote für die jeweiligen Herkunftsländer herangezogen, welche jedoch nicht immer der tatsächlichen Bleibeperspektive entspricht (Voigt 2016). Geduldete als eine Unterkategorie der Geflüchteten werden in drei Konzepten angesprochen.

35 Siehe hierzu das Zuwanderungs- und Integrationskonzept II (ZIK II) sowie den sächsischen Koalitionsvertrag, laut dem Integrationspolitik „Teil [...] einer Gesamtstrategie [ist], die auf den sozialen und kulturellen Zusammenhalt, die Bewältigung des demografischen Wandels, die Chancengerechtigkeit auch für künftige Generationen und den Ausbau der Wirtschaftskraft ausgerichtet [ist]“ (Christlich Demokratische Union (CDU)/ Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) 2014, 71).

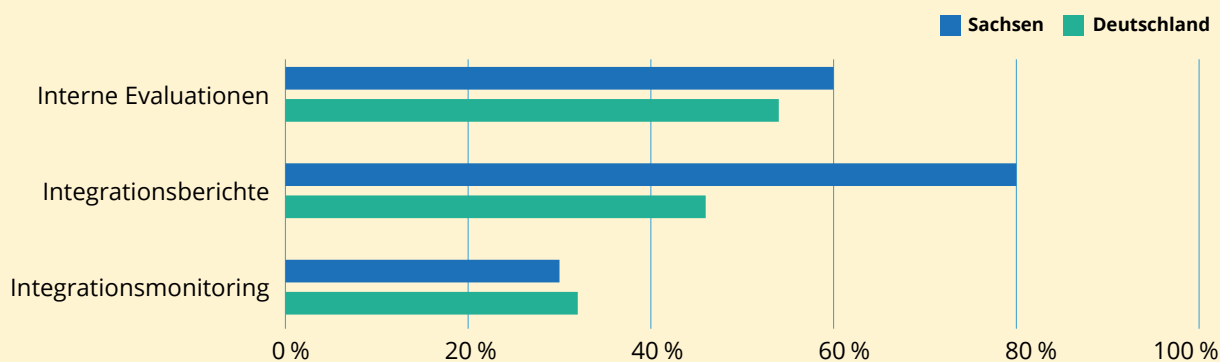
36 Ländlichkeit bezogen auf den Thünen-Ländlichkeitsindex (siehe Küpper 2016).

37 Verwiesen sei hier auf die Tatsache, dass es zwischen den einzelnen Konzepten erhebliche Unterschiede gibt: So verstehen sich die Konzepte der Großstädte Dresden und Leipzig ausdrücklich als Teilhabekonzepte und verbinden diese Leitidee mit passenden Maßnahmen und Handlungsfeldern.

38 Neben den beiden Großstädten Dresden und Leipzig plant der Landkreis Meißen ein Integrationsmonitoring.

39 Durch eine Kategorienbildung beispielsweise anhand der Staatsangehörigkeit wird die Heterogenität der Zielgruppen ausgeblendet. Informationen über spezielle Gruppen, wie zum Beispiel Daten zu Bildungsabschlüssen, können in der öffentlichen Debatte zur Verfestigung von Stereotypen führen und damit verzerrt verwendet werden. Ein Beispiel: Nicht alle Migrantinnen und Migranten einer Herkunftsregion legen gleichen Wert auf religiöse Ernährungsvorschriften, nicht alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund verfügen automatisch über interkulturelle Kompetenz (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2010). Folgen von Stereotypisierungen sind dabei nicht nur kognitive Diskriminierungserfahrungen, sondern sie bestimmen auch das Verhalten gegenüber der bestimmten Gruppe (strukturelle Diskriminierung auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt) sowie wiederum deren Reaktionen auf die Diskriminierung, sie werden verhaltenswirksam (Uslucan 2014: 4).

Abb.4: Aktivitäten der Kommunen zur Dokumentation und Analyse der Integrationsarbeit



Quelle: Daten für Deutschland aus 2012, Daten für Sachsen aus 2019. Quelle: Gesemann et al. 2012 und MIDE M-Befragung

### INFOBOX – Berichte, Evaluationen, Monitoring

**Berichte** werden von Kommunen in unterschiedlicher Form genutzt: Diese reichen von Tätigkeits- und Maßnahmenberichten für die Dokumentation und inhaltliche Beschreibung von Maßnahmen oder Programmen bis zu Umsetzungsberichten, welche Verlaufsdarstellungen, Effektivitätseinschätzungen und gegenebenfalls eine Soll-Ist-Abweichung umfassen. Ein **Integrationsmonitoring** bezeichnet die systematische Beobachtung, Dokumentation und Analyse sozialer Sachverhalte – wie beispielsweise Lebenslagen oder bestimmte Politikfelder. Das Monitoring beruht auf empirischen Erhebungen von Daten und der Formulierung von Indikatoren (Farrokzhad 2017: 85). Damit werden Aussagen über den Spracherwerb, den Bildungserfolg sowie die Teilhabe am Arbeitsmarkt einer spezifischen Gruppe – wie beispielweise Zuwanderer eines bestimmten Herkunftslandes oder Menschen mit Migrationshintergrund – gemacht (Ohliger et al. 2019: 3). Mit Integrationsmonitorings können die Zusammenhänge zwischen den Indikatoren jedoch nicht systematisch beleuchtet und somit keine Aussagen darüber getroffen werden, was die Entwicklungen und Veränderungen letztlich verursacht hat. Dies kann, wenn überhaupt, durch **Evaluationen** realisiert werden. Diese beruhen auf einer umfassenden Kontextanalyse sowie der Anwendung von qualitativen und quantitativen Methoden. Mit einer Evaluation wird versucht, Zielerreichung, Effektivität und Nachhaltigkeit von Programmen und Maßnahmen zu messen und womöglich eine Wirkungskette nachzuweisen. Neben internen, das heißt in der politischen Administration durchgeführten Evaluationen, gibt es ebenso externe, durch wissenschaftliche Institutionen oder Evaluationsinstitute erstellte, Evaluationen (Filsinger 2014: 48).

Wie aussagekräftig sind solche Methoden der Wirkungsmessung? Nicht alle Wirkungen der Konzepte lassen sich mit Hilfe von Integrationsmonitorings systematisch erfassen: So kann ein Konzept ein neues Bewusstsein für Vielfalt und Toleranz in der Verwaltung schaffen und den gesellschaftlichen Diskurs anregen. Welcher Faktor nun tatsächlich die Veränderung in der Kommune verursacht hat, lässt sich schwer quantifizieren. Veränderungen schlagen sich außerdem zumeist erst langfristig nieder (SVR 2018: 132), ebenso können Wirkungen je nach Standpunkt der Integrationsakteure unterschiedlich betrachtet werden. Aus diesem Grund ist ein Mix der oben genannten Instrumente wichtig – was auch in der überwiegenden Mehrheit der Konzepte umgesetzt wird. Fortschreibungen der Integrationskonzepte bieten eine zusätzliche Möglichkeit, Wirkungen zu überprüfen, langfristige Entwicklungen aus unterschiedlichen Blickpunkten heraus zu betrachten und Maßnahmen und Handlungsfelder, wenn nötig, anzupassen. Durch den Fortschreibungsprozess werden bestehende Netzwerke verstärkt, Nachhaltigkeit der Konzepte gewährleistet und – einen partizipativen Ansatz vorausgesetzt – Bürgerbeteiligung sichergestellt. Fortschreibungen sind in sieben sächsischen Kommunen vorgesehen.

Effiziente strategische kommunale Integrationspolitik beinhaltet die Steuerung und Überprüfung der Umsetzung von Maßnahmen. Dies hat mehrere Vorteile: Die Wirkungsmessung stellt nicht nur eine Kontrollfunktion dar und ermöglicht es, Prozesse zu verbessern, sondern kann ebenso dabei helfen, Entwicklungen transparent darzustellen und Erfolge öffentlichkeitswirksam zu kommunizieren. Dies erhöht die Legitimität der Konzepte und steigert die Motivation der Beteiligten (Ohliger et al. 2017: 28; Kasper/Moser 2009: 345f). Integrationsmonitorings alleine können jedoch nicht alle Wirkungen der Konzepte erfassen. Breite Fortschreibungsprozesse, die partizipativ angelegt sind, können und sollten andere Instrumente ergänzen.

### Wie wirken Integrationskonzepte in Sachsen?

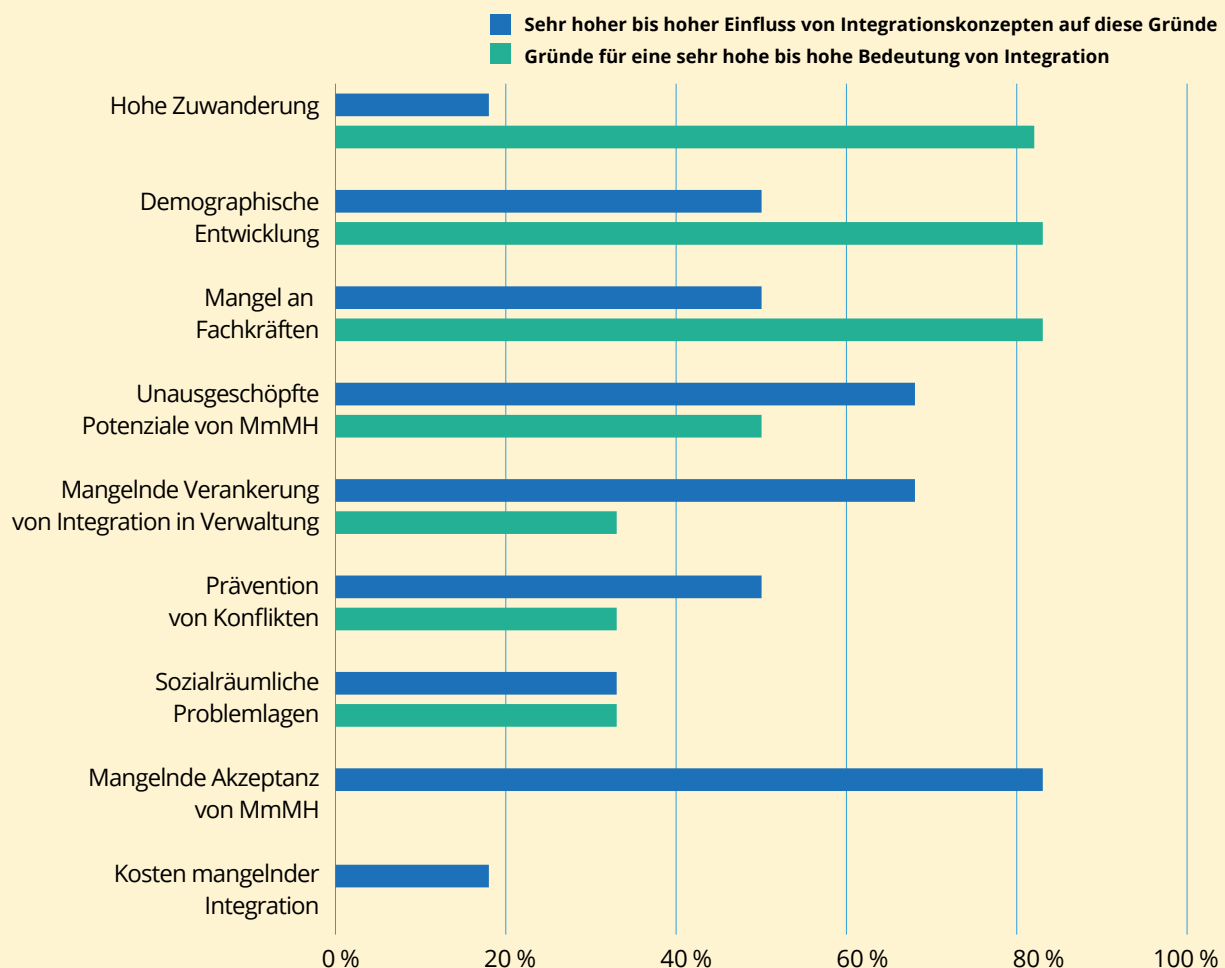
Vor dem Hintergrund der begrenzten Möglichkeiten einer exakten Wirkungsmessung lässt sich diese Frage wie folgt präzisieren: Wie schätzen die zuständigen Akteure der Landkreise und kreisfreien Städte selbst die Wirkungen der Integrationskonzepte ein? Gefragt nach den Konsequenzen kommunaler Konzepte, ergibt sich insgesamt ein positives Bild: Fortschritte haben sich vor allem verwaltungsintern sowie im Bereich des Netzwerkaufbaus ergeben. Alle befragten sächsischen Kommunen verzeichneten oder erwarteten eine Verbesserung der Kooperation zwischen zentralen Akteuren, einen effizienteren Mitteleinsatz, eine interkulturelle Öffnung der Verwaltung sowie die Etablierung von Integrationsstrukturen. Ebenfalls wurde Integration in allen befragten Landkreisen und kreisfreien Städten sichtbar: Handlungsbedarfe werden besser erkannt und das Thema insgesamt aufgewertet. Weniger als die Hälfte der Kommunen verzeichnet eine bessere Beteiligung von Zuge-

wanderten sowie eine gestiegene Akzeptanz von Menschen mit Migrationshintergrund, erwarten dies aber in der Zukunft. Allgemein gilt: Ein Großteil der Konzepte ist innerhalb der letzten drei Jahre entstanden, drei bestehen noch kein volles Jahr. Viele Wirkungen werden sich erst in Zukunft beurteilen lassen.

### Grenzen der Gestaltungsmöglichkeit kommunaler Integrationskonzepte

Die untersuchten Konzepte stellen einen kleinen Teil des Repertoires für die Steuerung kommunaler Integration dar. Viele der von Kommunen aufgeführten Faktoren, die eine sehr hohe bis hohe Bedeutung von Integrationsbedingungen – hohe Zuwanderung, demographische Entwicklung sowie der Mangel an Fachkräften – sind durch Integrationskonzepte nur begrenzt steuerbar. Allgemein liegen viele integrationsrelevante Bereiche nicht oder nur teilweise in kommunaler Verantwortung. Dazu zählen Politikfelder wie Bildung, Arbeitsmarkt und Gesund-

Abb.5: Bedeutung von kommunaler Integrationspolitik und Möglichkeiten der Beeinflussung. Gefragt wurde: „Falls in Ihrem Landkreis/Ihrer kreisfreien Stadt der Integration eine hohe oder sehr hohe Bedeutung beigemessen wird, welche Gründe sind dafür verantwortlich?“ sowie „Welchen Einfluss können Konzepte/Rahmenpläne/Leitbilder bzw. deren Umsetzung Ihrer Ansicht nach auf die oben genannten Gründe haben?“.



Quelle: Eigene Erhebung / MIDEM

heit, aber auch fehlende finanzielle und personelle Ressourcen, die von der Landesebene zur Verfügung gestellt werden müssten. Gefragt nach den Grenzen kommunaler Integrationskonzepte wurde ebenfalls angeführt, dass zentrale Bedingungen für eine erfolgreiche Integrationspolitik wie die Mitwirkung der Bevölkerung weder verpflichtend geregelt noch eingeplant werden können. Auch lassen sich benötigte gesamtgesellschaftliche Anstrengungen nur schwierig definieren oder messen.

#### 4. FAZIT

Die sächsischen Landkreise und kreisfreien Städte haben mit der Erstellung kommunaler Integrationskonzepte bereits eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche kommunale Integrationspolitik gelegt. Dadurch wurden lokale Integrationsnetzwerke aufgebaut und die interkulturelle Öffnung der Verwaltung vorangetrieben. Anhand der Ausgestaltung der untersuchten kommunalen Integrationskonzepte zeigt sich, dass die sächsischen Kommunen – insbesondere seit 2015 – divergierenden Zielen genügen müssen: In den von ihnen erarbeiteten Integrationskonzepten sollen sie besonders in Bezug auf Geflüchtete eine möglichst rasche Erstintegration gewährleisten, Zuwanderung im Interesse einer auf Fachkräfte angewiesenen Wirtschaft gestalten und Teilhabe an der Gesellschaft herstellen. Implizit verbinden sie in den Konzepten Aspekte der Zuwanderungs- sowie Integrationssteuerung miteinander. Letztlich bleiben die Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Integrationskonzepte begrenzt: Integration ist ein Prozess, der allgemein nur bedingt steuerbar ist, da er viele Politikfelder und Lebensbereiche umfasst. Auch haben Kommunen nur begrenzte Möglichkeiten, alle Aspekte dieser Querschnittsaufgabe zu gestalten, wichtige Kompetenzen liegen auf anderen Ebenen der föderalen Ordnung. Was bleibt – und sich letztlich auch aus demokratietheoretischen Aspekten als zentrale Funktion der Konzepte herausstellt – ist die wichtige gesellschaftliche Diskussion über Integration, über die Formen des lokalen Zusammenlebens und die Gestaltung der Zukunft, welche kommunale Integrationskonzepte anstoßen können.

#### LITERATURVERZEICHNIS

*Arslan, Bülent* 2017: Willkommen in Deutschland. Wenn Behörden in Bewegung kommen; in: Organisationsentwicklung, Heft-Nr. 3, S. 83-89.

*Aydt, Sabine / Bischof, Karin* 2012: Politikberatung im Politikfeld Integration auf kommunaler Ebene: Kontext, Risiken und Methoden; in: Dahlvik, Julia / Fassmann, Heinz / Sievers, Wiebke (Hg.): Migration und Integration - wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich: Jahrbuch (Bd. 1); V&R unipress, Vienna University Press, Wien, S. 303-322.

*Bartig, Susanne / Bosswick, Wolfgang / Heckmann, Friedrich* 2017: Vielfaltsmonitor. Studie zum Umgang mit ethnischer und religiöser Vielfalt in Deutschland, Bericht an die Bertelsmann Stiftung; Europäisches Forum für Migrationsstudien, Bamberg; verfügbar unter: [www.efms.uni-bamberg.de/pdf/Vielfaltsmonitor.pdf](http://www.efms.uni-bamberg.de/pdf/Vielfaltsmonitor.pdf) (letzter Zugriff: 27.03.2019).

*Bonjour, Saskia* 2014: The Transfer of Pre-departure Integration Requirements for Family Migrants Among Member States of the European Union; in: CMS 2 (2), S. 203-226.

*Caponio, Tiziana* 2019: City Networks and the Multilevel governance of migration. Policy discourses and actions. EUI Working Paper RSCAS 2019/08. European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Migration Policy Centre.

*Christlich Demokratische Union (CDU) / Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)* 2014: Sachsens Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag 2014 bis 2019. Dresden, 10.11.2014; verfügbar unter: <http://www.spd-sachsen.de/wp-content/uploads/2014/11/Koalitionsvertrag-A5.pdf> (letzter Zugriff: 27.03.2019).

*Damm, Ann-Christin* 2018: MIDEM-Policy Brief 2018-1: „Das Zuwanderungs- und Integrationskonzept II des Freistaats Sachsen“; verfügbar unter: [https://forum-midem.de/cms/data/fm/download/TUD\\_MIDEM\\_PolicyBrief\\_2018-1\\_ZIK2.pdf](https://forum-midem.de/cms/data/fm/download/TUD_MIDEM_PolicyBrief_2018-1_ZIK2.pdf) (letzter Zugriff: 27.03.2019).

*Drs.-Nr. 6/8798* (28.03.2017): Kleine Anfrage der Abgeordneten Petra Zais, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Thema: Richtlinie Integrative Maßnahmen; verfügbar unter: [ws.landtag.sachsen.de/images/6\\_Drs\\_8798\\_1\\_1\\_1\\_.pdf](http://ws.landtag.sachsen.de/images/6_Drs_8798_1_1_1_.pdf) (letzter Zugriff: 27.03.2019).

*Drs.-Nr. 6/15797* (10.01.2019): Kleine Anfrage des Abgeordneten Mirko Schultze; Fraktion DIE LINKE, Thema: Integrationskonzepte in den Landkreisen; verfügbar unter: [ws.landtag.sachsen.de/images/6\\_Drs\\_15797\\_1\\_1\\_1\\_.pdf](http://ws.landtag.sachsen.de/images/6_Drs_15797_1_1_1_.pdf) (letzter Zugriff: 27.03.2019).



*Farrokhzad, Schahrzad* 2017: Impulse für Innovation in der Migrations- und Integrationsarbeit. Studie im Auftrag des Kommunalen Integrationszentrums Köln. Unter Mitarbeit von Institut für Interkulturelle Bildung und Entwicklung der Technischen Hochschule Köln und context - interkulturelle Kommunikation und Bildung GbR, verfügbar unter: [www.ki-koeln.de/assets/Uploads/Veroeffentlichungen/Studie-Migrations-und-Integrationsarbeit.pdf](http://www.ki-koeln.de/assets/Uploads/Veroeffentlichungen/Studie-Migrations-und-Integrationsarbeit.pdf) (letzter Zugriff: 28.03.2019).

*Filsinger, Dieter* 2014: Monitoring und Evaluation Perspektiven für die Integrationspolitik von Bund und Ländern. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung; verfügbar unter: [library.fes.de/pdf-files/wiso/11039.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11039.pdf) (letzter Zugriff: 28.03.2019).

*Filsinger, Dieter* 2018: Entwicklung, Konzepte und Strategien der kommunalen Integrationspolitik; in: Gesemann, Frank / Roth, Roland (Hg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik; Springer VS, Wiesbaden, S. 315–343.

*Gersting, Norbert* 2014: Widersprüche und Ambivalenzen kommunaler Integrationskonzepte; in: Gans, Paul (Hg.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration; Verlag der ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, S. 311–326.

*Gesemann, Frank / Roth, Roland / Aumüller, Jutta* 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. Berlin; verfügbar unter: [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2012/DL\\_StandKommunaleIntegrationspolitik.pdf;jsessionid=33014FA3EA0BA86287818DEB1AFB65EC.live11294?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2012/DL_StandKommunaleIntegrationspolitik.pdf;jsessionid=33014FA3EA0BA86287818DEB1AFB65EC.live11294?__blob=publicationFile&v=2) (letzter Zugriff: 27.03.2019).

*Gruber, Marika* 2010: Integrationspolitik in Kommunen. Herausforderungen, Chancen, Gestaltungsansätze; Springer-Verlag, Wien.

*Kasper, Christine / Moser, Bernhard* 2009: Konzepte für das Zusammenleben: Integrationsleitbilder und -konzepte im Vergleich; in: Khol, Andreas / Ofner, Günther / Karner, Stefan / Halper, Dietmar (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 2008; Böhlau, Wien / Köln / Weimar, S. 331–347.

*Khol, Andreas / Ofner, Günther / Karner, Stefan / Halper, Dietmar (Hg.)* 2009: Österreichisches Jahrbuch für Politik 2008; Böhlau, Wien / Köln / Weimar.

*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* 2017: Kommunales Integrationsmanagement Teil 2: Handlungsfelder und Erfolgsfaktoren gestalten, KGSt-Bericht Nr. 15/2017, Unter Mitarbeit von Robert Bosch Stiftung und Bertelsmann Stiftung; Köln, verfügbar unter: [https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf\\_import/15-B-2017\\_Kommunales-Integrationsmanagement.pdf](https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf_import/15-B-2017_Kommunales-Integrationsmanagement.pdf) (letzter Zugriff: 28.03.2019).

*Krüger, Kirsten* 2016: Integration oder der Umgang mit Vielfalt-kommunale Integrationskonzepte in Deutschland. Eine Dokumentenanalyse; in: vhw werkSTADT, Nr. 10, Dezember 2016. S. 1–14.

*Küpper, Patrick* 2016: Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume. Thünen Working Paper 68; Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig; verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/148398/1/874961904.pdf> (letzter Zugriff: 28.03.2019).

*Lühmann, Michael / Michelsen, Danny / Przybilla-Voß, Marika* 2017: Ursachen und Hintergründe für Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und fremdenfeindlich motivierte Übergriffe in Ostdeutschland sowie die Ballung in einzelnen ostdeutschen Regionen. Institut für Demokratieforschung Göttingen; verfügbar unter: <http://www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2017/05/Studie-Rechtsextremismus-und-Fremdenfeindlichkeit-in-Ostdeutschland-Abschlussbericht.pdf> (letzter Zugriff: 27.03.2019).

*OECD* 2013: Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland. Paris: OECD Publishing; verfügbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191747-de> (letzter Zugriff: 27.03.2019).

*Ohliger, Rainer / Schweiger, Raphaela / Veyhl, Lisa* 2017: Auf dem Weg zur Flüchtlingsintegration in ländlichen Räumen: Ergebnisse einer Bedarfsanalyse in sieben Landkreisen. Robert Bosch Stiftung; verfügbar unter: [https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf\\_import/Bedarfsanalyse\\_Fluechtlingsintegration\\_in\\_laendlichen\\_Raeumen.pdf](https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf_import/Bedarfsanalyse_Fluechtlingsintegration_in_laendlichen_Raeumen.pdf) (letzter Zugriff: 28.03.2019).

*Ohliger, Rainer / Schweiger, Raphaela / Sharifov, Amil* (2019): Kommunales individuelles Integrationsmonitoring (KiIM) als Instrument kommunalpolitischer Gestaltung: Daten vernetzen, Integrationsverläufe individuell erfassen und begleiten. Kurz-Expertise. Robert Bosch Stiftung; verfügbar unter: [https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2019-02/Kurz-Expertise\\_Kommunales\\_individuelles\\_Integrationsmonitoring\\_KiIM.pdf](https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2019-02/Kurz-Expertise_Kommunales_individuelles_Integrationsmonitoring_KiIM.pdf) (letzter Zugriff: 28.03.2019).

*Penninx, Rinus / Garcés-Mascareñas, Blanca* 2018: Integrationspolitik in europäischen Städten: strukturelle Konvergenz und substantielle Differenzierung; in: Gesemann, Frank / Roth, Roland (Hg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik; Springer VS, Wiesbaden, S. 837-868.

*Ratsanfrage RA-027/2017* 07.03.2017: Antwort Ratsanfrage OB, Thema: Integrationskonzept der Stadt Chemnitz; verfügbar unter: [session-bi.stadt-chemnitz.de/getfile.php?id=7049939&type=do](https://session-bi.stadt-chemnitz.de/getfile.php?id=7049939&type=do) (letzter Zugriff: 27.03.2019).

*Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)* 2014: Integration von Zuwanderern im Freistaat Sachsen - Situationsbeschreibung und Empfehlung zur Weiterentwicklung der Integrationsmaßnahmen im Rahmen der Umsetzung des Sächsischen Zuwanderungs- und Integrationskonzeptes (ZIK); verfügbar unter: [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/08/SVR-FB\\_Saechsisches\\_Sozialministerium.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/08/SVR-FB_Saechsisches_Sozialministerium.pdf) (letzter Zugriff: 28.03.2019).

*Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)* 2015: Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich, Jahresgutachten 2015; verfügbar unter: [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2015/07/SVR\\_JG\\_2015\\_WEB.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2015/07/SVR_JG_2015_WEB.pdf) (letzter Zugriff: 28.03.2019).

*Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)* 2016: Fünf Jahre Integrationspolitik in Österreich; verfügbar unter: [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/07/SVR-FB\\_Integrationspolitik\\_in\\_Oesterreich.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/07/SVR-FB_Integrationspolitik_in_Oesterreich.pdf) (letzter Zugriff: 28.03.2019).

*Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)* 2017: Die Messung von Integration in Deutschland und Europa. Möglichkeiten und Grenzen bestehender Integrationsmonitorings. SVR-Bericht 2017-1; verfügbar unter: [https://www.stiftung-mercator.de/media/downloads/3\\_Publikationen/2017/August/SVR\\_Integrationsmonitoring.pdf](https://www.stiftung-mercator.de/media/downloads/3_Publikationen/2017/August/SVR_Integrationsmonitoring.pdf) (letzter Zugriff: 28.03.2019).

*Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)* 2018: Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten. Jahresgutachten 2018; verfügbar unter: [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2018/08/SVR\\_Jahresgutachten\\_2018.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2018/08/SVR_Jahresgutachten_2018.pdf) (letzter Zugriff: 28.03.2019).

*Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz - Geschäftsbereich Gleichstellung* 2017: Richtlinie zur Förderung der sozialen Integration und Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund und der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (Richtlinie Integrative Maßnahmen); SächsABI.SDr. S. S 422; verfügbar unter: <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/17304-Richtlinie-Integrative-Massnahmen> (letzter Zugriff: 28.03.2019).

*Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz - Geschäftsbereich Gleichstellung* 2018: Richtlinie zur Förderung der sozialen Betreuung von Flüchtlingen in kommunalen Unterbringungseinrichtungen (Richtlinie Soziale Betreuung Flüchtlinge); verfügbar unter: <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/17735-RL-Soziale-Betreuung-Fluechtlinge> (letzter Zugriff: 28.03.2019).

*Sächsisches Staatsministerium der Finanzen* 2016: Haushaltsplan 2017/18. Einzelplan 08: Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz; verfügbar unter: [https://www.finanzen.sachsen.de/download/EP\\_08.pdf](https://www.finanzen.sachsen.de/download/EP_08.pdf) (letzter Zugriff: 27.03.2019).

*Sächsisches Staatsministerium der Finanzen* 2018: Haushaltsplan 2019/20. Einzelplan 08: Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz; verfügbar unter: [https://www.finanzen.sachsen.de/download/EP08\\_DHH\\_2019\\_2020.pdf](https://www.finanzen.sachsen.de/download/EP08_DHH_2019_2020.pdf) (letzter Zugriff: 27.03.2019).

*Schneider, Jan / Parusel, Bernd* 2011: Zirkuläre und temporäre Migration. Empirische Erkenntnisse, politische Praxis und zukünftige Optionen in Deutschland. Working Paper 35 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) und der Forschungsgruppe des Bundesamtes; verfügbar unter: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/circular-migration/de\\_20111115\\_circulartempoirarymigr\\_de\\_finalversionnov2011\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/circular-migration/de_20111115_circulartempoirarymigr_de_finalversionnov2011_de.pdf) (letzter Zugriff: 27.03.2019).

*Staatssekretariat für Migration, Schweizerische Eidgenossenschaft* 2018: Kantonale Integrationsprogramme (KIP) 2018-2021; verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/integration/kip/2018-2021.html> (letzter Zugriff: 27.03.2019).

*Statistisches Bundesamt* 2018a: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit Bevölkerung mit Migrationshintergrund - Ergebnisse des Mikrozensus 2017; verfügbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/migrationshintergrund-2010220177004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/migrationshintergrund-2010220177004.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (letzter Zugriff: 28.03.2019).

*Statistisches Bundesamt* 2018b: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Schutzsuchende. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2017; verfügbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/schutzsuchende-2010240177004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/schutzsuchende-2010240177004.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (letzter Zugriff: 28.03.2019).

*Uslucan, Haci-Halil* 2014: Stereotype, Viktimisierung und Selbstviktimsierung von Muslimen. Wie akkurat sind unsere Bilder über muslimische Migranten; Springer Fachmedien (essentials), Wiesbaden.

*vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.* 2016: vhw-Kommunalbefragung 2016, Herausforderung „Flüchtlingskrise vor Ort“, verfügbar unter: [https://www.vhw.de/fileadmin/user\\_upload/08\\_publicationen/studien/PDFs/Studien\\_Befragungen/2016\\_vhw-Kommunalbefragung\\_zu\\_den\\_Herausforderungen\\_Gefluechteter\\_vor\\_Ort.pdf](https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/studien/PDFs/Studien_Befragungen/2016_vhw-Kommunalbefragung_zu_den_Herausforderungen_Gefluechteter_vor_Ort.pdf) (letzter Zugriff: 28.03.2019).

*Voigt, Claudius* 2016: Die „Bleibeperspektive“. Wie ein Begriff das Aufenthaltsrecht verändert; in: Asylmagazin, S. 245–251.

*Vorländer, Hans / Herold, Maik / Schäler, Steven* 2018: PEGIDA and New Right-Wing Populism in Germany; Cham: Palgrave Macmillan.

*Weiss, Karin* 2007: Zuwanderung in die neuen Bundesländer; in: Woyke, Wichard / Halm, Dirk (Hg.): Integration und Einwanderung. Eine Einführung; Wochenschau-Verlag, Schwalbach/Ts., S. 119–140.

## **AUTORIN**

### **ANN-CHRISTIN DAMM**

Ann-Christin Damm, MA war wissenschaftliche Mitarbeiterin des Mercator Forums Migration und Demokratie (MIDEM) und des Lehrstuhls für Politische Theorie und Ideengeschichte an der Technischen Universität Dresden. Das Studium der Internationalen Beziehungen in Dresden und Lyon schloss sie mit einer Abschlussarbeit zum Thema zirkuläre Migration und entwicklungspolitisch relevante Rückkehrförderung ab. Sie beschäftigt sich mit Integrationspolitik auf regionaler und kommunaler Ebene in Deutschland und Europa.

## ÜBER MIDEM

In den vergangenen Jahren hat das Thema Migration in den Gesellschaften Europas zu neuen Polarisierungen geführt. Die politischen und sozialen Herausforderungen dieser Entwicklung sind noch nicht absehbar. Notwendig sind Untersuchungen, die den Zusammenhang zwischen Migration und Demokratie erforschen.

Das Mercator Forum für Migration und Demokratie (MIDEM) fragt danach, wie Migration demokratische Politiken, Institutionen und Kulturen prägt und zugleich von ihnen geprägt wird. Untersucht werden Formen, Instrumente und Prozesse politischer Verarbeitung von Migration in demokratischen Gesellschaften – in einzelnen Ländern und im vergleichenden Blick auf Europa.

### **MIDEM untersucht:**

- Krisendiskurse zu Migration und Integration.
- Populismus.
- Institutionelle Verarbeitung von Migration.
- Migration in städtischen und regionalen Kontexten.

### **MIDEM hat zur Aufgabe:**

- die nationale und internationale Vernetzung sowie die interdisziplinäre Kommunikation über Migration zu fördern.
- regelmäßig erscheinende Länderberichte und Querschnittsstudien zu zentralen Fragen an der Schnittstelle zwischen Migration und Demokratie zu erstellen.
- gesamteuropäische Handlungsempfehlungen für den demokratischen Umgang mit Migration zu entwickeln.
- Politik und Zivilgesellschaft zu beraten.

## IMPRESSUM

ISSN 2570-1797

### **Herausgeber:**

Prof. Dr. Hans Vorländer, Direktor  
Mercator Forum Migration und Demokratie (MIDEM)

TU Dresden  
*Institut für Politikwissenschaft/  
Zentrum für Verfassungs- und Demokratieforschung*  
Philosophische Fakultät  
01062 Dresden

Tel.: +49 351 463 35811  
midem@mailbox.tu-dresden.de  
www.forum-midem.de

### **Redaktion:**

Dr. Oliviero Angeli  
Felicitas von Mallinckrodt

### **Gestaltung:**

Vollblut GmbH & Co. KG

© MIDEM 2019

*MIDEM ist ein Forschungszentrum der Technischen Universität Dresden in Kooperation mit der Universität Duisburg-Essen, gefördert durch die Stiftung Mercator.*

