



Kommunale Integrationskonzepte: Verbreitung, Funktion und Wirksamkeit

Expertise im Auftrag des
Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration

Prof. Dr. Dieter Filsinger

Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes,
Fakultät für Sozialwissenschaften, Forschungsgruppe Bildung, Evaluation,
Soziales (ForBES)

Dr. Frank Gesemann

DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration

Berlin und Saarbrücken im November 2017

Redaktionelle Überarbeitung im Juni 2018

Inhalt

0. Zusammenfassung	3
1. Einleitung	7
2. Entstehungsgeschichte der Leitbilder/Integrationskonzepte	8
2.1 Vorbemerkung.....	8
2.2 Rekonstruktion der Entwicklungen seit den 1970er Jahren bis zum Ende der 1990er Jahre	9
2.3 Neuere Entwicklungen in der kommunalen Integrationspolitik (seit Mitte der 1990er Jahre)	12
3. Verbreitung von Leitbildern und Konzepten in der kommunalen Integrationspolitik	14
3.1 Ergebnisse einer repräsentativ angelegten Befragung von Städten, Landkreisen und Gemeinden zum Stand der kommunalen Integrationspolitik im Jahr 2011.....	14
3.2 Ergebnisse aktueller Recherchen zur Verbreitung integrationspolitischer Leitbilder und Konzepte in deutschen Kommunen im Herbst 2017.....	17
4. Inhaltliche Dimensionen und Funktionen der Leitbilder	24
5. Wirkungen und Wirksamkeit von kommunalen Integrationskonzepten: Integrationsmonitoring und Evaluation.....	27
6. Strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik	31
7. Die Bedeutung der Länder für eine Stärkung der kommunalen Integrationspolitik .	34
7.1 Institutionelle Verankerung und konzeptionelle Grundlagen von Integrationspolitik in den Ländern	34
7.2 Rolle von Landesprogrammen zur Förderung der kommunalen Integrationspolitik	35
8. Empfehlungen zur Ausgestaltung und Weiterentwicklung kommunaler Integrationspolitik	37
Literatur	40
Anhang	
Integrationskonzepte und Leitlinien der Integrationspolitik in deutschen Großstädten	47

0. Zusammenfassung

Kommunale Integrationspolitiken sind seit Ende der 1970er in Großstädten, vor allem in den Zentren der Migration beobachtbar. Allerdings entwickelten damals nur relativ wenige (Groß-)Städte kommunale Gesamtkonzepte zur Integration von Zu- bzw. Eingewanderten. Im Kontext eines Perspektivwechsels in der Mitte des letzten Jahrzehnts, die in der Selbstanerkennung der Bundesrepublik Deutschland und einer expliziten Anerkennung von Integration als staatliche und gesellschaftliche Gestaltungsaufgabe zu erkennen ist, erfahren kommunale Integrationsprozesse eine verstärkte Aufmerksamkeit.

Mit der Neuausrichtung der Integrationspolitik des Bundes hat die Entwicklung, Profilierung und Implementation integrierter, kommunalpolitisch legitimierter Gesamtkonzepte zentrale Anstöße erhalten. Die anhaltende Aufwertung des Themas Migration und Integration hat in Kommunen – vor dem Hintergrund von demografischem Wandel, Fachkräftemangel, neuer Zuwanderung aus Südosteuropa und der Aufnahme und Integration einer großen Zahl von Asylbewerbern und Flüchtlingen in vielen Städten und Landkreisen dazu geführt, dass Integration als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung verankert, kommunale Leitbilder und Konzepte entwickelt und zentrale Akteure in eine kommunale Integrationspolitik eingebunden wurden.

Empirische Erhebungen zeigen, dass kommunale Integrationsleitbilder und Integrationskonzepte in den letzten zwanzig Jahren kontinuierlich an Bedeutung gewonnen haben. Besonderer Schübe sind aufgrund der Neuausrichtung der bundesdeutschen Integrationspolitik seit Mitte der 2000er Jahre und der starken Zuwanderung in den letzten Jahren zu beobachten. Online-Recherchen im Oktober 2017 zeigten, dass inzwischen über 90 Prozent der Großstädte und etwa 25 Prozent der Mittelstädte über ein Integrationskonzept verfügen. Mehr als drei Viertel der Integrationskonzepte in deutschen Großstädten sind seit 2005 entstanden. In vielen Großstädten werden die Integrationskonzepte regelmäßig fortgeschrieben. In Kleinstädten gibt es zumeist kein ausgearbeitetes Konzept, insbesondere wenn der Landkreis über ein solches verfügt, aber ein wachsendes Interesse an einer Konzept- und Strategieentwicklung ist unverkennbar. Die „neuen“ Zuwanderungsbewegungen (Europäische Union, insbesondere aus Bulgarien und Rumänien; Fluchtzuwanderung) hat die Aktualisierung und (Weiter-)Entwicklung von Integrationskonzepten befördert. Die Entwicklungsdynamik und Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik kann vor allem mit Faktoren wie Größe, Zusammensetzung der Bevölkerung (mit Migrationshintergrund), wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie Traditionslinien und lokalen Akteurskonstellationen erklärt werden.

Im Vergleich der Leitbilder zeigen sich zwar Variationen in den kommunalen Integrationspolitiken und -konzepten, insgesamt aber eine beachtliche Übereinstimmung in den Grundorientierungen, was auf die Unterstützung der Leitbild- und Konzeptentwicklung durch Fachverbände, Stiftungen, Migrations- und Integrationsforschern sowie kommunale Spitzenverbände zurückgeführt werden kann. Viele Kommunen haben sich offenbar an Vorbildern orientiert und auf die Unterstützung durch einschlägige Institute und Stiftungen zurückgegriffen. Deutliche Unterschiede lassen sich allerdings in der Strukturierung des ‚Integrationsmanagements‘ und in der Priorisierung von Handlungsfeldern festhalten.

Eine Analyse von Integrationsleitbildern und ihrer Verankerung in Integrationskonzepten zeigt, dass Integration zunehmend als ‚gleichberechtigte Teilhabe‘ an den ökonomischen, ökologischen, kulturellen und sozialen Ressourcen der Gesellschaft gefasst wird und alle (Wohn-) Bürgerinnen und Bürger einschließt. Integration wird als wechselseitiger Prozess verstanden, der Anstrengungen sowohl der Zu- bzw. Eingewanderten und ihren Nachkommen als auch der Alteingesessenen (wechselseitige Akkulturation) und eine interkulturelle Öffnung der Institutionen der Einwanderungsgesellschaft erfordert.

Die übergeordneten Ziele der integrationspolitischen Konzepte von Städten, Landkreisen und Gemeinden sind die umfassende Teilhabe von Migrantinnen und Migranten am sozialen, kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben, das friedliche und gleichberechtigte Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Herkunft sowie der Abbau von Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit. Zuwanderer werden als ökonomischer und kultureller Gewinn für die Gesellschaft betrachtet, denen angesichts des demografischen Wandels eine besondere Bedeutung zukommt. Die Integrationsprogramme der Länder richten sich vor allem an bleibeberechtigte Ausländer und Spätaussiedler, aber auch Asylsuchende und Flüchtlinge werden mit einbezogen. Verlangt werden nicht Assimilation oder Aufgabe der kulturellen Identität, sondern ein aktives Bemühen um eine erfolgreiche Integration sowie die Akzeptanz der Rechts- und Werteordnung in Deutschland

Gegenüber Leitbildern in früheren ‚Integrationskonzepten‘ sind erweiterte Zugehörigkeits- und Anerkennungshorizonte deutlicher erkennbar. Dies lässt sich insbesondere am Umgang mit Migrantenorganisationen zeigen. Mit deren verstärkter Einbeziehung wird der Versuch gemacht, diese als Akteure im Integrationsprozess anzuerkennen und ihre Potenziale zu nutzen. Als eine weitere Erweiterung ist festzustellen, dass zwar fast in allen Fällen am Integrationsbegriff festgehalten wird, dieser aber stärker mit ‚Diversität‘ bzw. ‚Interkulturalität‘ verknüpft wird, was impliziert, dass auch die alteingesessene Bevölkerung Adressatin der Integrationspolitik ist. Die interkulturelle Orientierung und Öffnung als die Entwicklung und Stabilisierung einer Anerkennungs- und Willkommens- und Anerkennungskultur sowie die Förderung von Vielfalt (Diversität) im Rahmen einer inklusiven Stadt-, Stadtteil- und Quartiersentwicklung erweitern die Perspektive. Die Vorstellung einer vielfältigen Gesellschaft, in der es darum geht, Inklusionschancen für alle zu eröffnen und den sozialen sowie gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken, rückt folglich heute stärker in den Vordergrund.

Im Zuge der Entwicklung kommunaler Integrationskonzepte hat auch die datengestützte Integrationsberichterstattung in Kommunen an Bedeutung gewonnen, nach dem der Bund und die Länder deutliche Schritte in Richtung eines Integrationsmonitoring gegangen sind und der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) die Beobachtung des Integrationsgeschehens durch regelmäßige Bevölkerungsbefragungen erweitert hat. Zu einem lokalen Integrationsmanagement gehören nicht nur Integrationsleitbilder und Integrationskonzepte, sondern auch Fortschritts- oder Umsetzungsberichte sowie Evaluation und Integrationsmonitoring. Allerdings liegen bislang weder eine systematische Bestandsaufnahme und Analyse von kommunalen Monitorings noch über Evaluationen vor. Empirische Erhebungen zeigen aber, dass kommunale Integrationsmonitorings im letzten Jahrzehnt eine wachsende Verbreiterung erfahren haben, wenngleich die Integrationsberichterstattung in weiten Teilen der kommunalen Landschaft noch ein Entwicklungsfeld darstellt. In der Umsetzung zeigen sich nicht unerwartet unterschiedliche Formate und ein unterschiedlicher Entwicklungsstand, was etwa die Reichweite und die Kontinuität von Integrationsmonitorings betrifft. Die meisten Großstädte, die auch bei der Entwicklung von Integrationskonzepten Vorreiter waren, legen relativ regelmäßig Ergebnisse einer systematischen Beobachtung des Integrationsgeschehens vor, während andere Kommunen die Strategie einer stärker handlungsfeldbezogenen Aufbereitung und Auswertung von Daten verfolgen. Von einem integrierten Monitoring- und Evaluationssystem (unter Einbeziehung von Controlling) sind die meisten Kommunen allerdings noch recht weit entfernt. Ein Entwicklungsbedarf ist folglich unverkennbar.

Über die Wirkungen und die Wirksamkeit (einschließlich unbeabsichtigter Folgen) kommunaler Integrationspolitiken und -konzepten lassen sich bisher nur eingeschränkt Aussagen treffen, zumal Wirkungsanalysen angesichts einer Vielzahl von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, die Einbindung der Kommunen in ein Mehrebenensystem mit vielfältigen Programm- und Projektförderungen, eine

erhebliche Herausforderung bedeuten. Selbst wenn elaborierte und externe Evaluationen eher selten sind, werden Zielerreichung, Fortschritte und Handlungsbedarfe zumeist regelmäßig überprüft und Strategien reflektiert.

Es kann begründet angenommen werden, dass die Verankerung eines verbindlichen strategischen Integrationsmanagements sowie eine gelingende Struktur- und Netzwerkbildung in Bezug auf die vielfältigen Akteure erwarten lässt, dass Integrationskonzepte mittel- und längerfristig wirksam werden, wobei die begrenzten Handlungs- und Steuerungspotenziale von Kommunen sind im Hinblick auf zentrale Integrationsindikatoren (Bildung, insbesondere Arbeitsmarkt) im Auge zu behalten sind.

Mit der neueren Fluchtzuwanderung sind nicht nur Konzepte zur Bewältigung des ‚Ankommens‘, sondern auch längerfristige Konzepte zur Integration von Geflüchteten gefragt. Nach einer kurzen Phase, in der zunächst Vorstellungen artikuliert wurden, nach denen für die Bewältigung der Fluchtzwanderung eigenständige Konzepte und Strukturen geschaffen werden müssen, ist die Einsicht gewachsen, dass zwar besondere Herausforderungen zu erwarten sind, aber an bereits vorhandene Konzepte und Strukturen kommunaler Integrationspolitik angeknüpft werden kann. Stärker als zuvor, sehen sich die Kommunen vor die Aufgabe gestellt, das zivilgesellschaftliche Engagement für Flüchtlinge zu fördern, zentrale Akteure in der lokalen Integrationsarbeit zu vernetzen und Integration als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung zu verankern. Diese Bündelung erfordert eine strategische Orientierung in der Flüchtlings- und Integrationspolitik, die umso notwendiger erscheint, desto mehr die Kommunen vom Krisenbewältigungs- in den Integrationsgestaltungsmodus wechseln. Von Ende 2016 befragten Kommunen verfügten nach eigenen Angaben bereits 35 Prozent über eigene kommunale Gesamtstrategien und/oder Leitbilder für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen. Die Kommunen verweisen dabei zumeist auf integrative Gesamtkonzepte, aber auch auf eigene Konzepte, Strategien und Maßnahmenpläne für Betreuung, Unterbringung und Integration von Geflüchteten.

Die Institutionalisierung einer strategisch orientierten kommunalen Integrationspolitik ist das Ergebnis einer Neuausrichtung in der Integrationspolitik von Bund und Ländern. Insbesondere Ländern kommt dabei, wie etwa das Beispiel Nordrhein-Westfalen zeigt, eine besondere Rolle zu. Nordrhein-Westfalen hat mit dem Programm KOMM-IN – Innovationen in der kommunalen Integrationspolitik (2005 bis 2012) eine strategische Orientierung in der kommunalen Integrationspolitik und die Entwicklung kommunaler Leitbilder und Konzepte systematisch gefördert. Mit dem Teilhabe- und Integrationsgesetz (2002) wurde die Einrichtung und Förderung gut ausgestatteter kommunaler Integrationszentren an die Entwicklung eines kommunalen Integrationskonzepts geknüpft, so dass inzwischen nahezu alle kreisfreien Städte und Kreise in Nordrhein-Westfalen über ein solches Konzept verfügen.

Vor dem Hintergrund einer ‚postmigrantischen‘ Gesellschaft, aber auch „neuer“ Zuwanderungsbewegungen bzw. erwartbarer weiterer Zuwanderung ist den Kommunen zu empfehlen, Leitbilder, Konzepte und Strukturen eines Integrationsmanagements (weiter) zu entwickeln, Migration als Potenzial zu begreifen, Vielfalt positiv herauszustellen und inklusiv auszurichten, aber auch Chancen, Risiken und Ressourcenbedarfe im fachlichen und öffentlichen Diskurs einzubeziehen. Kommunale Integrationspolitik ist als eine Aufgabe zu begreifen, die nicht nur Migrantinnen und Migranten betrifft, sondern alle Bevölkerungsgruppen, insbesondere auch die mit eher geringem ökonomischem und kulturellem Kapital ausgestatteten und somit weniger sprachmächtigen Bürgerinnen und Bürger. Kommunale Integrations- und Inklusionskonzepte müssen die Transnationalisierung sozialer Räume und Netzwerke sowie ‚Einwanderung auf Zeit‘ vermehrt in Rechnung stellen. Im Zusammenhang mit den empirisch zu beobachtenden gesellschaftlichen Spannungen, Polarisierungen und Spaltungsprozessen dürfte es künftig vor allem darauf ankommen, das soziale Kapital der in der Bevölkerung, also Vertrauen und

Kooperationsbereitschaft, zu stärken. Hierzu gehört nicht zuletzt die Förderung, Koordination und strukturelle Absicherung ehrenamtlichen und zivilgesellschaftlichen Engagements. Vor dem Hintergrund der neuen Migrationsbewegungen, des unverkennbaren Bedarfs an Fachkräften sowie der politischen Debatten um eine Steuerung von Einwanderung ist den Kommunen zu empfehlen, nicht nur über Integrationskonzepte und Strategien nachzudenken, sondern auch proaktiv eigene Migrationskonzepte und -strategien zu entwickeln.

1. Einleitung

Das Jahreshgutachtens 2018 des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) behandelt die Frage nach der rechtlichen Steuerbarkeit von Migrations- und Integrationsprozessen behandeln. In diesem Rahmen setzt sich der Sachverständigenrat auch mit der Frage auseinander, welche Gestaltungsmöglichkeiten Kommunen im Bereich der Integrationspolitik haben und inwieweit sie diese nutzen. Dabei lassen sich drei Arten von kommunalen Aufgaben unterscheiden: weisungsgebundene Pflichtaufgaben, pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben. Zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, bei denen die Kommunen die größten Handlungsspielräume haben, zählt der Sachverständigenrat die Erarbeitung von kommunalen Leitbildern und Integrationskonzepten.

Vor diesem Hintergrund soll die vorliegende Expertise

- *erstens* eine quantitative Bestandsaufnahme kommunaler Integrationsleitbilder bzw. Integrationskonzepte in Deutschland liefern. Sind Leitbilder und Konzepte in Kommunen jeglicher Größe (Groß-, Mittel- und Kleinstädte, Landkreise und Gemeinden) und sozialräumlichen Lagen (Stadt, Land) zu finden? Inwieweit unterscheiden sie sich voneinander?
- *zweitens* die Funktionen und inhaltlichen Dimensionen der kommunalen Integrationskonzepte vergleichend darstellen und unter anderem folgenden Fragen nachgehen: Welchen Charakter haben die kommunalen Integrationskonzepte (bedarfsorientierte Bestandsaufnahme vs. normative Empfehlungen)? Welche Themenfelder werden in den Integrationskonzepten behandelt? Welche Rolle spielen die Errungenschaften des liberalen Rechtsstaates? Welches Verständnis von Integration liegt den Konzepten zugrunde (Defizit- vs. Potenzialansatz)?
- *drittens* die Entstehungsgeschichte kommunaler Integrationskonzepte darstellen. Warum geben sich Kommunen Integrationskonzepte? Welche kommunalen Akteure sind an der Entwicklung der Konzepte beteiligt? Wie sollen Integrationsprozesse in der Kommune gefördert werden? Welche Rolle spielt die Stadtentwicklung? Welche regionalen Unterschiede gibt es bei der Entwicklung von Integrationskonzepten?
- *viertens* der Wirkung und Wirksamkeit kommunaler Integrationskonzepte nachgehen. Inwieweit beeinflussen kommunale Konzepte Integrationsprozesse vor Ort? Wie steht es um Akzeptanz und Bekanntheit dieser Leitbilder und Konzepte in der lokalen Bevölkerung. Werden Integrationskonzepte regelmäßig evaluiert und fortgeschrieben?

Die Expertise beleuchtet den Stellenwert von Leitbildern und Konzepten im Rahmen eines kommunalen Integrationsmanagements und umfasst Überlegungen zu einer sinnvollen Ausgestaltung und Weiterentwicklung kommunaler Integrationspolitik sowie zur Bedeutung von Landesprogrammen, die eine Stärkung der kommunalen Integrations- und Flüchtlingspolitik zum Ziel haben.

Die Gliederung der Expertise orientiert sich an diesen Vorgaben. In der Einleitung werden die Ziele des Gutachtens skizziert. Das Kapitel 1 zeichnet die Entstehungsgeschichte kommunaler Leitbilder und Integrationskonzepte nach. Im Kapitel 2 werden die Ergebnisse einer aktuellen Recherche zur Verbreitung von Leitbildern und Konzepten in deutschen Groß- und Mittelstädten präsentiert. Die Analyse von Funktionen und inhaltlichen Dimensionen der Leitbilder und Konzepte folgt in Kapitel 4. In den Kapiteln

5 und 6 wird die Bedeutung der Länder für eine Stärkung der kommunalen Integrationspolitik thematisiert. Abschließend werden einige Empfehlungen zur weiteren Ausgestaltung und Weiterentwicklung kommunaler Integrationspolitik und Integrationskonzepte formuliert.¹

2. Entstehungsgeschichte von Integrationsleitbildern und Integrationskonzepten

2.1 Vorbemerkung

Die Analyse der Entstehungsgeschichte von Kommunalen Integrationskonzepten bzw. Leitbildern erscheint nur erkenntnisreich, wenn vor dem Hintergrund des föderalen Systems in Deutschland die kommunale Ebene zusammen mit der Bundesebene betrachtet wird. Einschlägige Rekonstruktionen kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass bis Anfang der 2000er Jahre die Faktizität einer Einwanderungsgesellschaft und die damit verknüpfte Notwendigkeit einer systematischen Integrationspolitik nicht anerkannt wurden. Eine Ausnahme bildete das „Kühn-Memorandum“, das 1979 vom damaligen Ausländerbeauftragten Heinz Kühn veröffentlicht wurde.

In den (Groß-)Städten hatte sich vergleichsweise schon relativ früh die Erkenntnis durchgesetzt, dass mit einem langfristigen Verbleib der „Gastarbeiter“ zu rechnen ist, also eine Integration der Einwanderer ohne Alternative ist.

Zur Entwicklung bzw. zum Stand kommunaler Integrationspolitiken und dazugehöriger Leitbilder liegen zwei quantitativ-empirische Studien vor, die als repräsentativ gelten können: Die 1998 erschienene Studie „Kommunale Gesamtkonzepte zur Integration ausländischer Kinder und Jugendlicher“, die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert und vom Deutschen Jugendinstitut in Auftrag gegeben wurde (Filsinger/Lück-Filsinger 1998)² sowie die Studie von Gesemann, Roth und Aumüller (DESI Institut) „Zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland“ (2012), die für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration erstellt wurde. Darüber hinaus geben Beobachtungen und Dokumentationen im Rahmen von Förderprogrammen und Wettbewerben Hinweise auf Entwicklungen und Konzepte in ausgewählten Städten, häufig in Form von Beispielen guter Praxis (vgl. etwa Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern 2005).

Die Bestimmung von Phasen der Entwicklung stellt aus verschiedenen Gründen eine Herausforderung dar, vor allem, wenn man Aussagen über die Gesamtheit der Kommunen treffen will. Eigene empirische Erkundungen und Strukturierungen lassen zumindest grob folgende Phasen bestimmen (vgl. Filsinger 2018a):

- (1) eine Phase der ersten systematischen Konzeptualisierung von Leitbildern und Konzepten zur Integration von Zu- und Eingewanderten (etwa ab Mitte der 1970er Jahre).

¹ Wir bedanken uns bei Maximilian Filsinger (B.A.) und Lina Thal für die Strukturierung der Recherchen in Großstädten, Mittelstädten und Landkreisen, bei Alexander Seidel (M.A.) für die Erstellung der Schaubilder sowie bei den studentischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Adriane Hanisch, Janine Bensel, Philipp Titel und Stephanie Weiland für ihre Unterstützung bei der Durchführung von Literatur- und Online-Recherchen sowie redaktionellen Arbeiten.

² Schriftlich befragt wurden die 100 größten deutschen Städte (Rücklauf: 65 %); Dokumentenanalysen; Experteninterviews. An der Untersuchung haben sich mehr als zwei Drittel der 100 größten Städte in der Bundesrepublik beteiligt. Die Beteiligung an der schriftlichen Befragung beträgt 65 Prozent; in die Dokumentenanalyse sind insgesamt 69 Prozent der Städte einbezogen worden. Da alle Typen von Städten und lokal- bzw. regionalspezifische Unterschiede in der Studie berücksichtigt sind, kann von einer *repräsentativen Trendanalyse* gesprochen werden.

- (2) Die 1980er Jahre gelten allgemein als Phase der Stagnation, auch wenn eine Reihe von Kommunen Integrationskonzepte entwickelt bzw. fortgeschrieben hat. Diese fallen allerdings quantitativ nicht wirklich ins Gewicht.
- (3) In den neunziger Jahren, vor allem ab Mitte der 1990er Jahre lässt sich eine neue Phase der Konzeptentwicklung rekonstruieren; dies gilt sowohl quantitativ als auch qualitativ, d.h. es kommen neue Städte hinzu und die Leitbilder erfahren eine (weitere) Differenzierung.
- (4) Die beginnenden 2000er Jahre können als ein Wendepunkt mit einem sich andeutenden Perspektiven- bzw. Paradigmenwechsel auf Bundesebene („Der Nationale Integrationsplan“, 2007). Die letzten 15 Jahre sind gekennzeichnet durch eine quantitative Zunahme von kommunalen Integrationskonzepten – mit zweitweise leichten Rückgängen, aber auch der Weiterentwicklung von Integrationsleitbildern (vgl. Gesemann, Roth und Aumüller 2012).

Bisher liegen noch keine elaborierten quantitativen Analysen vor, die statistisch valide (korrelative bzw. kausale) Zusammenhänge zwischen relevanten Faktoren (Variablen) aufzeigen.

Die Entstehung und Konzeptualisierung von Integrationskonzepten (vgl. Kapitel 2.2) bzw. das lokalpolitische Engagement erscheint insbesondere abhängig von der Gemeindegröße, vom Migrantenanteil (vgl. Filsinger/Lück-Filsinger 1998; statistisch nachgewiesen bei Gesemann, Roth und Aumüller 2012, S. 38), sozialen Problemlagen (u.a., aber nicht ausschließlich in Folge der Zuwanderung), von der Problemwahrnehmung und Deutung durch relevante Akteure (Stadtregierung, ökonomische Akteure, sozialpolitische Akteure), die zwischen Problem-, Potenzial- und Chancenorientierung changieren sowie unterschiedlichen landespolitischen Rahmenbedingungen.

Eine maßgebliche Rolle spielen jedoch lokalpolitische Akteurskonstellationen (Netzwerke) sowie vor allem der Einfluss durch Engagement von lokalen Akteuren und Institutionen. Ferner dürfte die lokale Migrations- und Integrationsgeschichte Erklärungskraft besitzen, wobei eine gewisse Pfadabhängigkeit in Anschlag gebracht werden kann. Parteipolitische Konstellationen erscheinen nur begrenzt erklärungskräftig, soweit es die beiden großen Parteien betrifft; allerdings ist die Erstarkung der GRÜNEN, die immerhin 1998 eine rot-grüne Koalition ermöglicht haben, von erheblicher Bedeutung.

Für die neueren Entwicklungen (also ab den 2000er Jahren) (vgl. Kapitel 2.3) ist eine erweiterte (Erklärungs-)Perspektive erforderlich, die bundespolitische Konstellationen und ein gesteigertes Engagement von Stiftungen, also der Zivilgesellschaft, in Rechnung stellt. Nicht zuletzt ist wahrzunehmen, dass auch nach der rot-grünen Regierung die ‚integrationspolitische Wende‘ nicht aufgehoben, sondern gefördert wurde, wenn auch (zunächst) mit einigen Einschränkungen. Damit erhielten kommunale Initiativen entgegenkommende Bedingungen, die einen Schub in der Entwicklung kommunaler Integrationspolitiken beförderten.

2.2 *Rekonstruktion der Entwicklung seit den 1970er Jahren bis zum Ende der 1990er Jahren*

Die ersten ‚Integrationskonzepte‘³ entstanden ab Mitte der 1970er Jahre bis Mitte der 1980er Jahre.⁴ Aber nur in wenigen Fällen erfuhren die kommunalen Konzepte und Handlungsprogramme eine Fort-

³ In dem in Rede stehenden Zeitraum ist zumeist noch Ausländerinnen und Ausländern die Rede. Auch Konzepte und Programme bedienen sich zumeist dieser Semantik. Aber in den Dokumenten findet sich bereits der Integrationsbegriff. Die Kategorie „Personen mit Migrationshintergrund“ war noch nicht erfunden.

⁴ Insbesondere zu nennen sind Hamburg (1976), Köln (1978), Leverkusen (1979) und Duisburg (1980).

schreibung, was die These der Diskontinuität kommunaler Ausländer- bzw. Integrationspolitik begründet.⁵ Ende der 1990er Jahre hatten etwa 20 Prozent der Städte ein kommunalpolitisch legitimes Gesamtkonzept, das in der heutigen Sprache als Integrationskonzept bezeichnet werden kann. Unter diesen Städten befanden sich vor allem Großstädte, aber auch einige wenige Städte unter 100.000 Einwohnern mit relativ hohem Ausländeranteil. Gleichwohl entstanden in den 1990er Jahren sukzessive integrationspolitische Gesamtkonzepte. In der Studie von Filsinger und Lück-Filsinger (1998) konnten neben Städten mit ‚Gesamtkonzepten‘ einige ‚Aktivitätszentren‘ identifiziert werden. Hier sind insbesondere die Großstädte Berlin, Frankfurt am Main, München und Stuttgart zu nennen.

Von Interesse sind hier die Leitbilder, die sich in Konzepten und Programmen wiederfinden. Exemplarisch ist etwa die Stadt Frankfurt am Main zu nennen, die 1992 ein „Amt für Multikulturelle Angelegenheiten“ gründete. In der Stadt Duisburg wurde in dieser Zeit ein Konzept mit dem Titel „Förderung der Zugehörigkeit – Beiträge zur Integration“ beschlossen. Das Anfang der 1990er Jahre (weiter-) entwickelte Konzept trägt bereits den Titel „Interkulturelle Arbeit“. Die Stadt München richtete im Jahr 1998 nicht nur eine „Stelle für Interkulturelle Arbeit“ ein, sondern formulierte auch einen Leitlinienbeschluss (1997), in welchem Integrationspolitik als elementarer Bestandteil einer kommunalen Sozialpolitik verstanden wird. Schließlich wurde bereits Mitte der 1990er Jahre ein Konzept zur interkulturellen Orientierung der Regeldienste, zunächst im Feld der Jugendhilfe, verabschiedet. Interkulturelle Kompetenz und Qualität in den Regeldiensten wurden auch von der Stadt Stuttgart hervorgehoben, die sich in den 1990er Jahren auch sehr deutlich als „Interkulturelle Stadt“ bezeichnete.

Eine quantitative Sicht zeigt, dass bis Ende der 1990er Jahre systematische und kohärente Integrationskonzepte nur bei einer Minderheit der (Groß-)Städte vorhanden waren (etwa ein Viertel), dass aber gerade in den 1990er Jahren eine neue Phase kommunaler Integrationspolitiken zu beobachten war, die dem späteren „Paradigmenwechsel“ auf Bundesebene voranging.

Eine systematische qualitative Analyse der Leitbilder und Konzepte kommt zu folgendem Ergebnis:

- Zunächst sind Begrifflichkeiten von Interesse, die zur Bezeichnung der Leitbilder und Konzepte gewählt wurden. Lange Zeit war von Ausländerinnen und Ausländern die Rede, später wurde die Bezeichnung Migrantin und Migrant verwandt bis der Begriff „Personen mit Migrationshintergrund“ eingeführt wurde (2005), der sich mittlerweile weiter ausdifferenziert z.B. in „Menschen mit Zuwanderungsgeschichte“ (vgl. Filsinger 2008; 2014b; 2018a).
- Der ‚Integrationsbegriff‘ als Alternative zur ‚Assimilation‘ ist bereits recht früh eingeführt worden (vgl. Filsinger 2014a). In diesem Zusammenhang kann eine Wirkung des „Kühn-Memorandums“ (1979) angenommen werden. Integration wird, wenn auch noch nicht so deutlich wie in den letzten Jahren, als gleichberechtigte Teilhabe verstanden (so die heute zumeist pragmatische Auslegung).

Leitbilder enthalten Definitionen bzw. Deutungen der gesellschaftlichen Situation. Die in Rede stehenden Vorreiterstädte und etwas später ihre Nachfolger haben mehr oder minder dezidiert die Faktizität der Einwanderung und einer zumindest partiell multikulturellen (Stadt-)Gesellschaft in ihre Selbstbe-

⁵ So beispielsweise die Stadt Essen, die 1984 ein „Handlungsprogramm zur Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen aus den Anwerbeländern“ vorgelegt hatte. Die Stadt begann aber erst wieder Mitte der 1990er Jahre mit Arbeiten zu einem kommunalen „Konzept interkultureller Arbeit“.

schreibung aufgenommen, eine beachtliche Diagnose vor dem Hintergrund bundespolitischer Demen-
tierungen dieses Sachverhalts. Dieser Sachverhalt plausibilisiert auch die Tatsache, dass eine interkul-
turelle Orientierung als Bestandteil eines Integrationsleitbildes betrachtet wird.

Lange Zeit war selbstverständlich und unbestritten, dass Migrantinnen und Migranten die Adressatin-
nen und Adressaten von Botschaften, Programmen und Maßnahmen sind. Im Sinne eines mehrdimen-
sionalen Integrationskonzepts werden mittlerweile aber auch ‚Alteingesessenen‘ als Adressatinnen
und Adressaten bestimmt; von beiden Seiten werden Beiträge zur Integration verlangt. Eingewanderte
werden, wenn auch noch sehr vorsichtig, zum Kreis der „Zugehörigen“ gezählt.

Im Sinne einer mehrdimensionalen Interpretation von Integrationskonzepten ist eine deutliche Erwei-
terung der Politikperspektive – zumindest ansatzweise und regional unterschiedlich stark entwickelt –
erkennbar: die Migrationsbevölkerung (die ‚Eingewanderten‘ und ihre Nachkommen) soll in eine all-
gemeine Sozial- und Integrationspolitik und in die Regelstrukturen einbezogen werden, wobei auch an
andere benachteiligte Bevölkerungsgruppen gedacht war. Integrationspolitik im Sinne einer sozialen
Kommunalpolitik für alle Bürgerinnen und Bürger, speziell für benachteiligte Bevölkerungsgruppen
gleich welcher Herkunft erfährt in einigen wenigen Leitbildern Erwähnung. Vorstellungen einer so
verstandenen Integrationspolitik – etwa im Sinne einer (stadtteilbezogenen) Lebenslagenpolitik und
einer Politik der Aktivierung gesellschaftlicher Verständigungspotenziale – ist in einigen wenigen Fällen
auffindbar, aber insgesamt wenig ausgearbeitet.

Im Hinblick auf die 1990er Jahre kann von einer „interkulturellen Wende“ gesprochen werden. Kultu-
reller Pluralismus soll akzeptiert, Austausch und Kooperation („Miteinander“) integriert werden. Dies
verlangt nach Arrangements zwischen „Mehrheitsgesellschaft“ und „Minderheitengemeinschaften“
auf der Grundlage des Grundgesetzes. Diese Dualisierung zwischen „Mehrheitsgesellschaft“ und „Min-
derheitengemeinschaften“ sollte später eine Kritik erfahren.

In einer Reihe von Leitbildern werden zwar nachteilsausgleichende Fördermaßnahmen für Migrantin-
nen und Migranten für erforderlich gehalten, aber zur sozialen Gleichstellung gehört auch die Respek-
tierung bzw. Anerkennung der ethnisch-kulturellen Identität. Die Herstellung von ‚Zugehörigkeit‘ er-
fordert auf der lokalen Ebene sowohl erweiterte Chancen zur kulturellen Entfaltung, Selbstorganisa-
tion („Migrantenorganisationen“) und Beteiligung an kommunalen Entscheidungen als auch Antidiskri-
minierungsmaßnahmen. Interkulturelle Erziehung, Bildung, Verständigung und (Konflikt-)Vermittlung
werden als notwendige Voraussetzung für ein multikulturelles Zusammenleben betrachtet.

Integration wird durchweg als längerfristiger Prozess verstanden, als Daueraufgabe und institutionell
als Querschnittsaufgabe. Unterschiede in den Leitbildern und Konzepten konnten hinsichtlich des Sich-
Einlassens der Einwanderinnen und Einwanderer und ihrer Nachkommen auf die ‚Aufnahmegesell-
schaft‘ bzw. der Akzeptanz von freiwilliger Segregation (bspw. von ‚ethnic communities‘) (z. T. Befürch-
tung von ‚Parallelgesellschaften‘) gefunden werden. Insbesondere für die Integrationsarbeit erscheint
vor allem von Interesse, dass sich in den Leitbildern eine Abkehr vom ‚Defizit‘-Modell hin zu einem
‚Potenzial-Ansatz‘ andeutet.

Bis zum Ende der 1990er Jahre konnten zwei verschiedene Strategien kommunaler Integrationspolitik
rekonstruiert werden (vgl. Filsinger 2002): Zum einen städtische Integrationskonzepte mit einer deut-
lichen institutionellen Perspektive – „interkulturelle Orientierung“ im Sinne einer Verbesserung der
Chancen auf eine gleichberechtigte Nutzung der sozialen Infrastruktur, was interkulturelle Kompetenz
bzw. Qualität voraussetzt, zum anderen Strategien, die die soziale Benachteiligung bzw. soziale Teil-

habe von ausländischen *und* deutschen Kindern und Jugendlichen ins Zentrum stellen, wobei der sozialen Stadtteilentwicklung eine besondere Bedeutung zugeschrieben wird. Im weiteren Entwicklungsprozess kommunaler Integrationspolitiken wird diese Unterscheidung zumindest relativiert.

2.3 *Neuere Entwicklungen in der kommunalen Integrationspolitik (seit Mitte der 1990er Jahre)*

Die (Weiter-)Entwicklung kommunaler Integrationskonzepte und die deutlich wachsende Verbreitung solcher Konzepte und Leitbilder erfolgten etwa ab Mitte der 1990er Jahre, ansteigend ab den 2000er Jahren. In diesem Zusammenhang sind zum einen die Kontexte und Bedingungen zu analysieren, die für diese Entwicklung angeführt werden können, zum anderen die Akteurskonstellationen und schließlich die Inhalte der Integrationsleitbilder und Integrationskonzepte.

Eine zentrale Bedingung ist die Bildung einer rot-grünen Bundesregierung im Jahr 1998.⁶ Die grün-alternative Bewegung und ihre parteipolitische Formierung standen und stehen für Vorstellungen von einer multikulturellen Gesellschaft, die heute stärker mit dem Begriff der Vielfalt (Diversität) versehen werden. Als eine wichtige Aktivität ist die Berufung einer Zuwanderungskommission der Bundesregierung unter Vorsitz der CDU-Politikern Rita Süssmuth zu benennen. Die wachsende politische (Handlungs-)Bereitschaft auf der Bundesebene, die zumindest tendenziell einher ging mit der Bereitschaft, die Faktizität von Einwanderung als eine staatliche Integrationsaufgabe anzuerkennen, ist auch im Kontext der für Deutschland sehr ernüchternden Ergebnisse der PISA-Studien, sowie der beginnenden Diskussion über die Folgen des demografischen Wandels zu betrachten. Bemerkenswert ist, dass die (erst) in der zweiten Amtszeit der Schröder-Regierung (2002 bis 2005) angestoßenen Initiativen von der folgenden großen Koalition (2005 bis 2009) weitergeführt worden sind. Nicht zuletzt sind – nach Einführung der statistischen Kategorie des Migrationshintergrundes im Mikrozensus 2005 – die empirischen Befunde zum Anteil von Personen mit Migrationshintergrund (insbesondere zum Anteil von Kindern und Jugendlichen) in der Bevölkerung (vgl. Statistisches Bundesamt 2007) anzuführen.

Wie die Studie von Filsinger/Lück-Filsinger (1998) und die Dokumentation von Pröhl/Hartmann (2002) zeigen, lag das Material für die Formulierung von Grundsätzen für kommunale Integrationskonzepte bereit. Die in experimentellen Politiken gewonnenen Einsichten mündeten – unter Einbeziehung der Erfahrungen europäischer Städte – in „10 Handlungsempfehlungen für eine interkulturelle Stadtpolitik“ (vgl. Pröhl/Hartmann 2003), die – wie sich in der Rückschau zeigt – die Grundlage für die Ausgestaltung einer kommunalen Integrationspolitik in der Breite gelegt haben.

Die Neuausrichtung der Integrationspolitik von Bund und Ländern hat dann spätestens ab Mitte der 2000er Jahre in Städten, Landkreisen und Gemeinden zu einer bemerkenswerten Aufwertung und Vitalisierung der Anstrengungen zur Integration von Migrantinnen und Migranten beigetragen. Mit Dialogformaten wie den Integrationsgipfeln und der Deutschen Islam Konferenz (seit 2006) sowie politischen Dokumenten wie dem Nationalen Integrationsplan 2007 (vgl. Bundesregierung 2007) und dem Nationalen Aktionsplan Integration 2011 (vgl. Bundesregierung 2011) wird Integrationspolitik auf nationaler Ebene als Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Gesellschaft, von Bund, Ländern und Kommunen sowie einer Vielzahl zivilgesellschaftlicher Akteure konzipiert und in Szene gesetzt. Auf kommunaler Ebene wird dieser Prozess zeitgleich durch die kommunalen Spitzenverbände, verschiedene Stiftungen sowie nationale und internationale Städtenetzwerke (Kommunaler Qualitätszirkel für Integrationspolitik, Cities of Migration, Europäisches Städtenetzwerk zur Integrationspolitik/CLIP) mitgestaltet (vgl. Gesemann 2016).

⁶ Die rot-grüne Koalition (SPD und Bündnis 90/Die Grünen) regierte zwei Amtszeiten (von 1998-2005). Ihr folgte eine schwarz-rote Koalition (CDU/SPD) (von 2005 bis 2013).

Im Kontext der bundespolitisch ausgerufenen neuen Integrationspolitik erfahren dann kommunale Integrationspolitiken einen Schub in der Entwicklung, Profilierung und Implementation integrierter, kommunalpolitisch legitimerter Gesamtkonzepte mit interkultureller Orientierung und in der Umsetzung eines Integrationsmanagements. In diesen Prozess einbezogen sind nun auch Städte und Gemeinden, vor allem auch Landkreise, in denen Integrationspolitiken bisher nicht oder nur rudimentär entwickelt waren.⁷

Wichtige Antriebskräfte lagen zudem im verstärkten Engagement von Bundesländern zur Stärkung der kommunalen Integrationspolitik (zunächst vor allem Nordrhein-Westfalen, später auch Hessen),⁸ Fachverbänden wie der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und Stiftungen.⁹ So wurden etwa mit dem breit angelegten Wettbewerb „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“ (vgl. Bertelsmann-Stiftung/ Bundesministerium des Innern 2005) zum einen Beispiele guter Praxis öffentlich und medial wirksam herausgestellt und zum anderen bisher noch zögernde Städte herausgefordert und ermutigt.

Mit den Handbüchern „Integrationsarbeit – effektiv organisiert“ (Reichwein/Vogel 2004), dem Bericht „Management kommunaler Integrationspolitik – Strategie und Organisation“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt 2005) und den Ergebnissen des Wettbewerbs „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“ (Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern 2005) wurde ein Kanon von „Erfolgsfaktoren für kommunale Integrationspolitik“¹⁰ entwickelt, der seitdem zu einem zentralen Orientierungsrahmen für viele Städte, Landkreise und Gemeinden geworden ist. Zu den Erfolgsfaktoren gehören insbesondere die Verankerung von Integration als kommunale Führungs- und Querschnittsaufgabe, die gemeinschaftliche Entwicklung eines Konzepts, die Vernetzung aller relevanten Akteure in Verwaltung und Kommune, die Förderung von Engagement und Beteiligung, die interkulturelle Öffnung der Verwaltung, die sozialräumliche Ausgestaltung der Integrationspolitik sowie Berichtswesen, Evaluation und Wirkungsmessung (vgl. auch Gesemann 2016).

In ihrem Beitrag zum Nationalen Integrationsplan hat die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2007, S. 31 ff.) diese Erfolgsfaktoren in den Handlungsempfehlungen an ihre Mitgliedsbereiche und -verbände aufgegriffen. Diese reichen von der Verankerung der Integrationspolitik als kommunale Querschnittsaufgabe über die Unterstützung lokaler Netzwerke, die interkulturelle Öffnung der Verwaltung, die Förderung von Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement bis zur

⁷ Wichtige Impulse haben ferner Bundesmodellprogramme (z. B. „Interkulturelles Netzwerk der Jugendsozialarbeit im Sozialraum“, „Xenos – Integration und Vielfalt“; „Integration durch Qualifizierung – IQ“) gegeben. Schließlich sind Projekte und Diskurse im Kontext des Programms „Soziale Stadt“ hervorzuheben, welches vor dem Hintergrund sich verstärkender regionaler Disparitäten, Segregations- und Spaltungsprozessen zu betrachten ist. In den letzten Jahren sind vielfältige Förder-, Modell- und Praxisforschungsprojekte aus verschiedenen Bundesministerien (z.B. BMBF, BMFSFJ, BMVBS) und Bundesinstitutionen (z.B. Difu) hinzugekommen, die beispielsweise die kommunalen Bildungsinstitutionen angeregt, aber auch die Verknüpfung von Integrations- und Stadt(teil)entwicklungspolitik voranbringen sollten.

⁸ Zur Bedeutung der Bundesländer für die Stärkung der kommunalen Integrationspolitik siehe insbesondere die Studie von Gesemann/Roth (2015).

⁹ Zu nennen sind – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – die Bertelsmann Stiftung, die Schader-Stiftung, die Freudenberg Stiftung, die Robert Bosch Stiftung und die Stiftung Mercator.

¹⁰ Die Erfolgsfaktoren einer kommunalen Integrationspolitik unterscheiden sich in einschlägigen Veröffentlichungen zuweilen im Detail, aber nicht in der Grundtendenz einer Orientierung an dem Ansatz des strategischen Managements (vgl. KGSt 2005, S. 31; Bertelsmann Stiftung/ Bundesministerium des Innern 2005, S. 14 f.; Bertelsmann Stiftung 2011, S. 12 ff.).

Verbesserung von Information und Evaluation. Diese werden um Empfehlungen für einzelne Handlungsfelder der kommunalen Integrationspolitik ergänzt.¹¹

3. Verbreitung von Leitbildern und Konzepten in der kommunalen Integrationspolitik

3.1 Ergebnisse einer repräsentativ angelegten Befragung von Städten, Landkreisen und Gemeinden zum Stand der kommunalen Integrationspolitik im Jahr 2011

Eine deutliche Mehrheit der Städte, Gemeinden und Landkreise in Deutschland misst der Integration von Zugewanderten spätestens seit Mitte des letzten Jahrzehnts eine sehr hohe oder hohe Bedeutung bei. Viele Kommunen haben Integration als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung verankert und eigene, den Bedingungen vor Ort angepasste Integrationskonzepte entwickelt. Sie vernetzen die für das Integrationsgeschehen zentralen Akteure und bemühen sich um eine aktive Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund. Eine gezielte strategische Ausrichtung (mit der Verankerung von Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung sowie der Entwicklung und Fortschreibung kommunaler Integrationskonzepte als Kernelementen) fördert dabei die Umsetzung einer erfolversprechenden kommunalen Integrationspolitik in allen zentralen Handlungsfeldern.

Das waren zentrale Ergebnisse einer Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, die das DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration im Frühjahr 2012 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie der Integrationsbeauftragten des Bundes und in Kooperation mit den kommunalen Spitzenverbänden vorgelegt hat (vgl. Gesemann, Roth und Aumüller 2012). In der Studie wird die Umsetzung von Empfehlungen analysiert, die die kommunalen Spitzenverbände im Nationalen Integrationsplan (2007) ausgesprochen haben, um das kommunale Engagement für eine verbesserte Integration von Menschen mit Migrationshintergrund zu verstärken. Zu den Empfehlungen gehörte auch, „kommunale Gesamtstrategien, die den jeweiligen örtlichen Bedürfnissen angepasst sind, zu entwickeln und fortzuschreiben“ (vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2007, S. 31).

Die Ergebnisse der Studie basieren auf den schriftlichen Antworten von 228 Städten, Landkreisen und Gemeinden, die durch vertiefende Interviews mit Verantwortlichen der lokalen Integrationspolitik in mehr als 40 Kommunen sowie durch exemplarische Vor-Ort-Besuche ergänzt wurden. Die Kombination quantitativer und qualitativer Methoden, die aussagekräftige Zusammensetzung des Samples und die hohe Rücklaufquote ermöglichten eine fundierte Bestandsaufnahme zum Stand der kommunalen Integrationspolitik und zu Entwicklungen in zentralen Handlungsfeldern.

Die Untersuchung zeigt, dass Städte, Landkreise und Gemeinden die Integration von Zuwanderern bereits im Jahr 2011 als zentrales Thema bewerteten und die kommunale Integrationspolitik zunehmend strategisch ausrichteten:

- 71,5 Prozent der befragten Kommunen schreiben der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund eine sehr hohe oder hohe Bedeutung zu (Großstädte: 98,5 %, Mittelstädte: 66,2 %, Kleinstädte/Gemeinden: 48,8 %, Landkreise: 63 %).
- 56,8 Prozent der Städte, Gemeinden und Landkreise hatten Integration als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung verankert (Großstädte: 86,2 %, Mittelstädte: 47,9 %, Kleinstädte/Gemeinden: 27,9 %, Landkreise: 56,5 %).

¹¹ Zu den Handlungsfeldern gehören Sprache und Bildung, berufliche Integration, sozialräumliche Integration, Förderung lokaler ethnischer Ökonomie und Stärkung des Engagements gegen Fremdenfeindlichkeit.

- 53,1 Prozent der Kommunen verfügten über eine eigene, an die lokalen Bedingungen angepasste Gesamtstrategie zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund (Großstädte: 89,2 %, Mittelstädte: 44,4 %, Kleinstädte/Gemeinden: 11,9 %, Landkreise: 53,3 %).
- 73,2 Prozent der Kommunen hatten besondere Anstrengungen unternommen, um eine Vernetzung der zentralen Akteure im Handlungsfeld zu fördern (Großstädte: 96,9 %, Mittelstädte: 78,4 %, Kleinstädte/Gemeinden: 35 %, Landkreise: 65,2 %).

Die Aufwertung des Handlungsfeldes war vor allem ein Ergebnis einer Neuausrichtung der Integrationspolitik von Bund und Ländern, aber auch von politischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen vor Ort. Die Kommunen selbst nannten eine Vielzahl von Gründen für eine sehr hohe oder hohe Bedeutung der Integration von Migrantinnen und Migranten, von der demografischen Entwicklung über die Prävention von Konflikten bis hin zur zunehmenden sozialen Ungleichheit. Bemerkenswert ist, dass ressourcenorientierte Gründe, wie die demografische Entwicklung (77,9 %) oder nicht ausgeschöpfte Potenziale von Zugewanderten (76,7 %) am häufigsten genannt wurden und deutlich vor problembezogenen Begründungen wie Kosten mangelnder Integration (49,1 %) oder sozialräumlichen Problemlagen (49,1 %) lagen.

Viele Kommunen haben sich im letzten Jahrzehnt zunehmend vom Defizitansatz gelöst und versucht, die Chancen und Potenziale der Zuwanderung systematischer in den Blick zu nehmen. Dem demografischen Wandel und dem zunehmenden Fachkräftemangel kommt hierbei eine verstärkende Rolle zu. Die Integration von Zugewanderten hat sich in diesem Prozess von einer kommunalpolitischen Nischenrolle zu einer zentralen Zukunftsaufgabe von Städten, Landkreisen und Gemeinden gewandelt. Integrationspolitik wird zunehmend als eine Querschnittsaufgabe gesehen, die stärker mit anderen Politikfeldern verknüpft werden muss und das Spektrum der einzubeziehenden Akteure erweitert.

Eine vergleichende Analyse der zentralen Handlungsfelder im Jahr 2011 zeigte allerdings, dass die Umsetzung der Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände durch erhebliche Unterschiede gekennzeichnet war. Die befragten Kommunen waren sehr aktiv darin, lokale Strategien der Integration zu entwickeln, zentrale Akteure der Integrationsarbeit zu vernetzen, die Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund zu fördern, Vielfalt und Toleranz zu fördern, Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen, kommunale Handlungsmöglichkeiten in der Bildungsförderung auszuschöpfen und benachteiligte Wohnquartiere zu stärken. Entwicklungsbedarfe zeigten sich demgegenüber in der interkulturellen Öffnung der kommunalen Verwaltungen, in der stärkeren wirtschaftspolitischen Nutzung der ökonomischen Potenziale von Menschen mit Migrationshintergrund, in der Entwicklung kommunaler Monitoringsysteme sowie in der Evaluation von Programmen und Maßnahmen (vgl. Gesemann, Aumüller, Roth 2012; Gesemann 2013).

Die Entwicklung und Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik kann vor allem mit lokalen Faktoren wie Größe und Struktur der Gemeinde, Anteil und Zusammensetzung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und kommunalpolitischen Konstellationen, Strukturbildungen und Traditionslinien in der kommunalen Integrationsarbeit sowie den Initiativen und dem Zusammenwirken verschiedener Akteure vor Ort erklärt werden. Die mangelnde Klarheit der migrations- und integrationspolitischen Rahmensetzungen von Bund und Ländern im lange Zeit unerklärten Einwanderungsland Deutschland hat zudem die Herausbildung verschiedener Entwicklungspfade in der kommunalen Integrationspolitik seit Anfang der 1970er Jahre begünstigt (vgl. Filsinger 2002; Bommers 2007; Gesemann/Roth 2009).

Die Vielfalt der kommunalen Integrationspolitik ist nach wie vor sehr ausgeprägt. Prozesse einer „hochgradigen Standardisierung“, wie sie zuweilen befürchtet wurden (vgl. Bommes 2008, S. 165), lassen sich durch die Ergebnisse dieser Studie nicht belegen. Das Ausmaß der Vereinheitlichung bezieht sich vor allem auf die Aufwertung des Politikfeldes, den Prozess einer häufig beteiligungsorientierten Verständigung über Leitbilder, Ziele und Schwerpunkte (z.B. im Rahmen von Integrationskonferenzen oder Integrationsforen) sowie auf das Instrumentarium einer strategischen Steuerung der kommunalen Integrationspolitik (z.B. durch Konzepte, Konferenzen, Beiräte, Netzwerke und Monitorings) (vgl. Gesemann 2013).¹²

Politische Steuerung und strategische Ausrichtung gehören seit Mitte des letzten Jahrzehnts zu den zentralen innovativen Elementen in der kommunalen Integrationspolitik. Ein hoher Stellenwert der kommunalen Integrationspolitik, die Verankerung von Integration als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung und die Entwicklung einer eigenen, an die lokalen Bedingungen angepassten Gesamtstrategie zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund gelten als zentrale Elemente einer strategischen Orientierung. Das spiegelte sich nicht nur in den Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände in ihrem Beitrag zum Nationalen Integrationsplan (2005) wieder, sondern auch in den einschlägigen Veröffentlichungen von Fachverbänden und Stiftungen (siehe insbesondere Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern 2005; KGSt 2005, 2017; Bertelsmann Stiftung 2011).

In der DESI-Kommunalbefragung von 2011 gaben 53,3 Prozent der befragten Kommunen an, über eine eigene, den örtlichen Bedürfnissen angepasste kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund zu verfügen. Allerdings zeigten sich im Vergleich große Unterschiede nach Gemeindegröße (siehe oben), Gemeindestatus,¹³ Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund und Bundeslandzugehörigkeit. Während 83,3 Prozent der Kommunen mit einem Migrantenanteil von 30 Prozent und mehr über eine Gesamtstrategie verfügten, lag dieser Anteil bei Kommunen mit einem Migrantenanteil von unter zehn Prozent nur bei 27,3 Prozent. Die Ergebnisse liegen zudem ausgeprägte Unterschiede zwischen den Bundesländern zugrunde. Während in Nordrhein-Westfalen mehr als drei Viertel (77,6 %) der Städte, Landkreise und Gemeinden über eine eigene kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund verfügten, waren es in Bayern nur 28,1 Prozent. Die Werte für Baden-Württemberg (47,5 %), Niedersachsen (47,4 %), Rheinland-Pfalz (46,2 %) und Hessen (44,4 %) lagen leicht unter dem Durchschnitt (vgl. Gesemann, Roth und Aumüller 2012, S. 40).

Drei Viertel der Kommunen (75,6 %), die im Jahr 2011 nach eigenen Angaben über eine kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Migrantinnen und Migranten verfügten, hatten diese seit 2005 entwickelt und/oder fertiggestellt (vgl. *Abbildung 1*). 45 Kommunen berichteten über zum Teil mehrfache oder sogar jährliche Fortschreibungen. In neun Kommunen gab es im Jahr 2011 zudem konkrete Pläne zur Überprüfung und Weiterentwicklung der Integrationsstrategie und 16 Kommunen verstanden eine Fortschreibung als wesentliche Zielstellung. Die Ergebnisse der DESI-Kommunalbefragung von

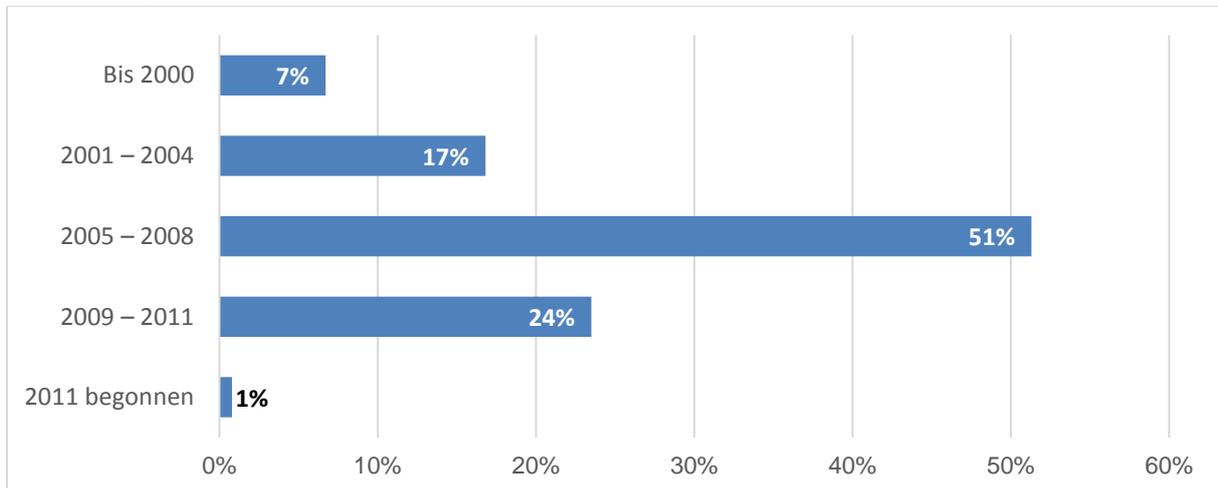
¹² Felix Maas (2013) zeigt in einer vergleichenden Analyse von Integrationsdiskursen und Integrationspolitiken in Dortmund und Frankfurt am Main, dass in diesen Städten sehr unterschiedliche gesamtstädtische Integrationskonzepte entstanden sind. Die Ursachen verortet er in der Eigenlogik der Städte, in den jeweils spezifischen Deutungsmustern und Handlungsrouninen, die Form und Inhalt der kommunalen Integrationskonzepte beeinflussen (vgl. Maas 2013, S. 62).

¹³ Von den befragten Kommunen verfügten 78,7 Prozent der kreisfreien Städte, 53,3 Prozent der Landkreise und 34,6 Prozent der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Jahr 2011 über eine kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund.

2011 zeigen, wie stark die Neuausrichtung der Integrationspolitik des Bundes als Initialzündung für die Entwicklung kommunaler Integrationsstrategien gewirkt hat und welche Dynamik diese Entwicklung angenommen hat (vgl. Gesemann, Roth und Aumüller 2012, S. 40).

Abbildung 1: Jahr der Entwicklung bzw. Fortschreibung der kommunalen Gesamtstrategie zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund

Stand: Frühjahr 2011 (N = 119)



Quelle: DESI 2012

3.2 Ergebnisse aktueller Recherchen zur Verbreitung integrationspolitischer Leitbilder und Konzepte in deutschen Kommunen im Herbst 2017

Im Folgenden werden die Ergebnisse einer aktuellen Recherche vom Herbst 2017 zur Verbreitung von Integrationsleitbildern und Integrationskonzepten in deutschen Groß- und Mittelstädten präsentiert.

Großstädte

In deutschen Großstädten mit 100.000 und mehr Einwohnern leben 43,1 Prozent der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, die dort 30,9 Prozent der Gesamtbevölkerung (2016) stellt (Statistisches Bundesamt 2017). Am höchsten waren die Anteile der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung im Jahr 2011 in Frankfurt am Main (43,2 %), Stuttgart (38,1 %), Nürnberg (37,4 %), Augsburg (36,6 %), München (36 %) und Düsseldorf (33,3 %). Bei den unter Sechsjährigen stellten Kinder mit Migrationshintergrund in den Städten Augsburg, Dortmund, Duisburg, Frankfurt am Main, Köln, München, Nürnberg und Stuttgart 2011 bereits die Mehrheit (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2013, S. 34ff.).

Die Ergebnisse unserer Online-Recherchen vom Herbst 2017 zeigen, dass mittlerweile 69 von 79 Großstädten (87,3 %) ein Integrationsleitbild oder Intregrationskonzept haben.¹⁴ Von diesen haben zwanzig

¹⁴ Zu den Ausnahmen gehören die kreisfreien Städte Darmstadt, Heilbronn, Ingolstadt, Ludwigshafen und Würzburg. In den Städten Darmstadt und Heilbronn findet sich allerdings eine umfangreiche Integrationsberichterstattung. In der Stadt Ludwigshafen am Rhein gibt es einen Beschluss vom September 2011, den Empfehlungen des Nationalen Integrationsplans Folge zu leisten. Die Stadt Ingolstadt hat im Jahr 2015 einen Aktionsplan Interkulturelle Öffnung veröffentlicht und in der Stadt Würzburg hat 2017 eine Auftaktveranstaltung zur Erarbeitung eines Integrationskonzeptes stattgefunden. In den kreisangehörigen Großstädten verfügen nur die Landkreise über Integrationskonzepte: Fürth (Integrationsrichtlinien für den Landkreis Fürth, 2016; ein Integrationskonzept wird derzeit erarbeitet), Hildesheim (Leitbild für die Integration von Migrantinnen und Migranten im Landkreis Hildesheim, 2009; Moers (Integrationskonzept Kreis Wesel 2015;

ihr Konzept einmal oder mehrmals aktualisiert bzw. fortgeschrieben (siehe auch Schaubild im Anhang).¹⁵ Damit hat sich der Anteil der Großstädte, die über eine derartige konzeptionelle Grundlage ihrer Integrationspolitik verfügen, in den vergangenen zehn Jahren mehr als verdoppelt. Eine Recherche von Gesemann und Roth (2009) im Herbst 2007 hatte ergeben, dass zum damaligen Zeitpunkt 33 der 82 deutschen Großstädte über Integrationskonzepte, Leitbilder oder -linien zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern verfügten (40,2 %). In weiteren elf Fällen war die Entwicklung von Konzepten, Grundsätzen oder Handlungsempfehlungen geplant.¹⁶

Von den aktuellen 69 Integrationsleitbildern und Integrationskonzepten sind jeweils 40,6 Prozent in den Jahren 2006 bis 2011 bzw. 2011 bis 2014 sowie 17,4 Prozent von 2015 bis 2017 entstanden (vgl. *Abbildung 2*). Zu den Gründen gehört insbesondere die Neuausrichtung der Integrationspolitik von Bund und Ländern (Einführung von Integrationskursen im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes 2005, Organisation nationaler Integrationsgipfel seit 2006, Nationaler Integrationsplan 2007). Integration wird als Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Gesellschaft, von Bund, Ländern und Kommunen sowie einer Vielzahl von zivilgesellschaftlichen Akteuren konzipiert. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat ihren Mitgliedern zudem in diesem Zusammenhang empfohlen, Integration eine hohe kommunalpolitische Bedeutung beizumessen, als ressortübergreifende Aufgabe in der Kommunalverwaltung zu verankern und kommunale Gesamtstrategien zu entwickeln und fortzuschreiben (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2007).¹⁷

Einen wichtigen Anstoß für die Entwicklung bzw. Fortschreibung von Integrationskonzepten bildet zudem das Teilhabe- und Integrationsgesetz in Nordrhein-Westfalen (2012), das die Förderung kommunaler Integrationszentren in Kreisen und kreisfreien Städten vorsieht, die über ein Integrationskonzept verfügen. Ein weiterer Grund für die Aktualisierung von Integrationskonzepten und die Erarbeitung von Konzepten für die Integration von Geflüchteten sind die hohen Zuwanderungszahlen in letzten Jahren.

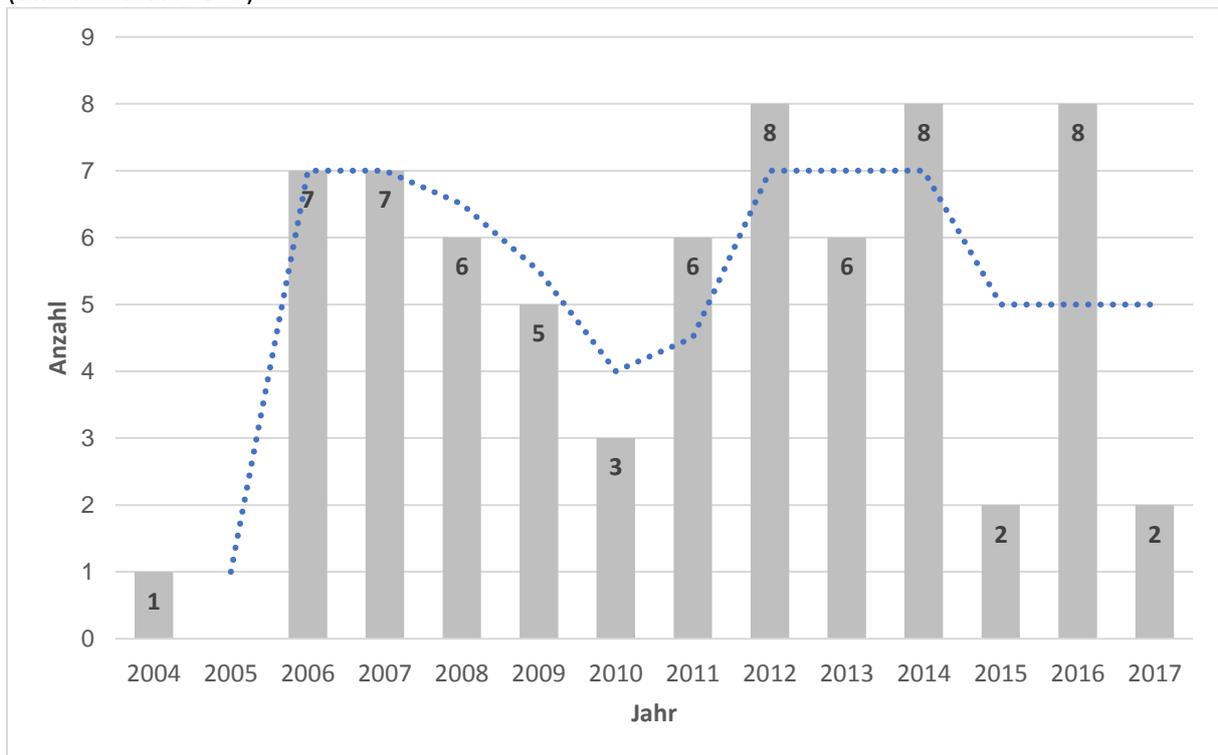
Recklinghausen (Integrationskonzept des Kreises Recklinghausen, 2013), Siegen (Integrationskonzept für den Kreis Siegen-Wittgenstein 2014).

¹⁵ Zu einem ähnlichen Befund kommt die im Jahr 2016 im Kontext der Flüchtlingszuwanderung durchgeführte Kommunalbefragung des Bundesverbands für Wohnen und Stadtentwicklung (vhw 2016a). Höcke/Schnur (2016: 4) berichten, dass 90 Prozent der befragten Großstädte über ein „Integrationskonzept mit konkreten Integrationszielen“ verfügen. Bei den Mittelstädten sind es 32,6 Prozent und bei den Kleinstädten 11,5 Prozent.

¹⁶ Mit Ausnahme des Konzepts für die Interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen (1999) und den Konzeptionen zur Integration von Aussiedlern und Spätaussiedlern bzw. zur Integration jüdischer Emigranten aus der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) in der Stadt Chemnitz (1997, 1999) waren die damaligen konzeptionellen Grundlagen kommunaler Integrationspolitik alle im letzten Jahrzehnt entstanden. In 39 von 45 Fällen stammten sie sogar aus den Jahren 2004 bis 2007 (vgl. Gesemann/Roth 2009).

¹⁷ Die Handbücher „Integrationsarbeit – effektiv organisiert“ (vgl. Reichwein/Vogel 2004) und „Integration als Chance für Nordrhein-Westfalen und seine Kommunen“ (vgl. Reichwein/Möltgen/Vogel 2007), die Berichte der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2005; 2006; 2008) sowie die Ergebnisse des Wettbewerbs „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall“ von Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern (2005) mit den Handlungsempfehlungen für eine erfolgreiche kommunale Integrationspolitik können als Meilensteine dieses Trends betrachtet werden.

Abbildung 2: Zeitpunkt der Fertigstellung und/oder Verabschiedung der aktuellen Integrationsleitbilder und Integrationskonzepten in deutschen Großstädten
(Stand: Herbst 2017)

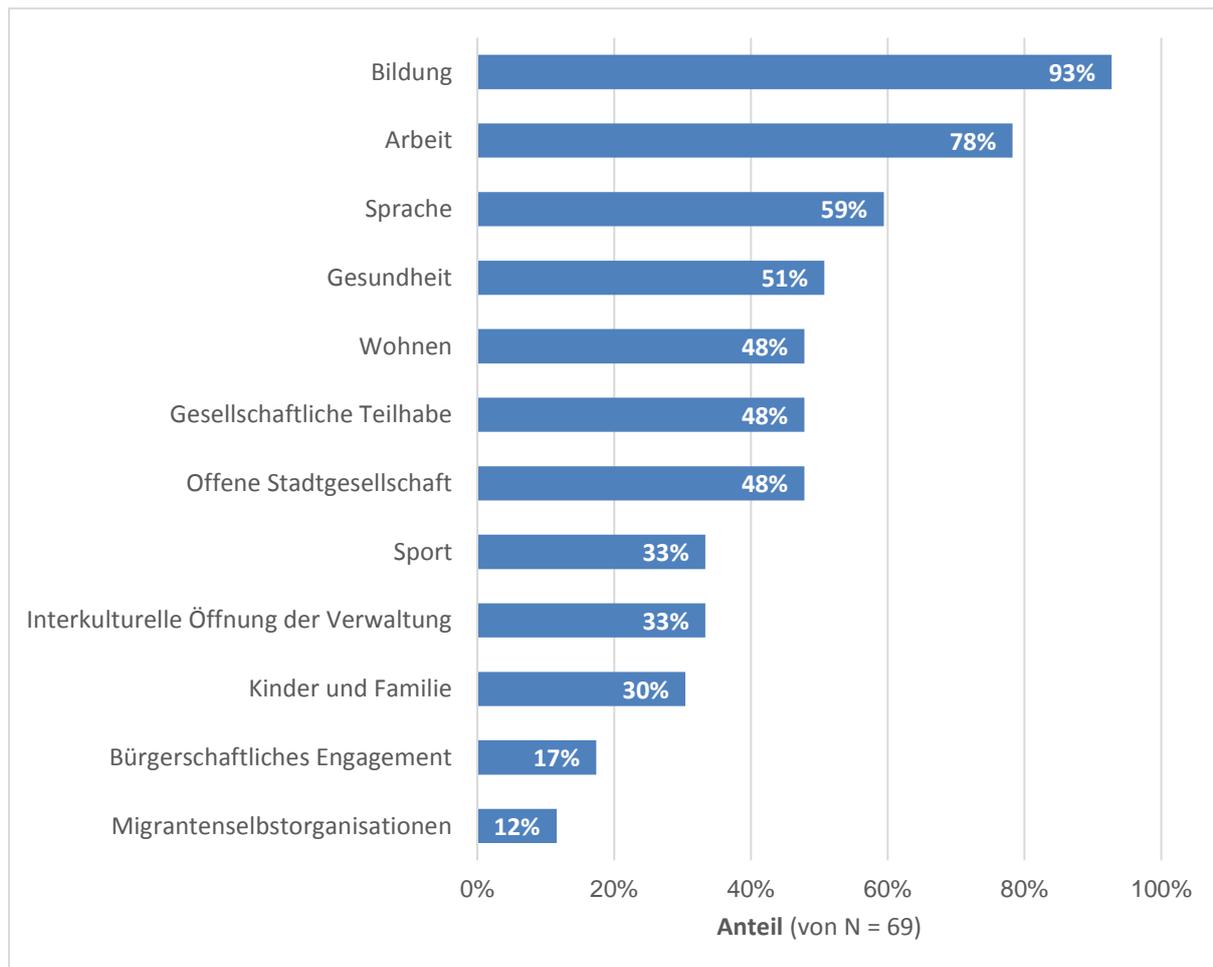


Quelle: Eigene Recherchen

Im Hinblick auf die inhaltlichen Dimensionen sind die Themen Bildung und Arbeit in fast allen Integrationsleitbildern und -konzepten zu finden. Sehr häufig sind auch die Themen Sprache, Gesundheit (manchmal mit dem Thema Alter verknüpft), Wohnen, Teilhabe am gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Leben sowie offene Stadtgesellschaft (interkulturelle Öffnung, interreligiöser Dialog) vertreten, gefolgt von den Themenfeldern Verwaltung, Sport sowie Kinder und Familie. Weitere Themen sind bürgerschaftliches Engagement, Migrantenorganisationen und Sicherheit (siehe auch *Abbildung 3*).¹⁸ Herausstechend sind ausländerrechtliche Themen in Nürnberg, Münster und Osnabrück, EU-Zuwanderer aus Südosteuropa in Gelsenkirchen, „Frauen“ bzw. „Gender“ in Bottrop, Krefeld und Hildesheim, „unbegleitete Minderjährige“ in Hamm, „Umwelt“ in Solingen sowie „Häusliche Gewalt“ in Remscheid.

¹⁸ In der vhw-Befragung 2016 werden als ‚Top-Themen‘ Bildung, Arbeit und Wohnen für die Integration von Geflüchteten benannt (vgl. Höcke/Schnur 2016, S. 4). Eine wichtige Rolle spielen auch die Themen Migrantenorganisationen und Sicherheit (ebd., S. 3ff.). In der vhw-Befragung sowie der Diskussion der Ergebnisse werden ferner sozialräumliche Prozesse sowie kleinräumliche Kontexte wie Quartier und Soziale Stadt besonders herausgestellt (ebd., S. 5ff.).

Abbildung 3: Themenfelder in den Integrationskonzepten deutscher Großstädte



Quelle: Eigene Recherchen

Eine grobe Clusterung der Integrationskonzepte von deutschen Großstädten zeigt, dass sich klassische Integrationskonzepte, Diversity-Konzepte und post-migrantische Ansätze unterscheiden lassen. Klassische Integrationsansätze wiederum verstehen Integration entweder als einseitige oder gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Diversity-Konzepte heben die Potenziale von Menschen und Kulturen hervor, stellen Menschen mit Migrationshintergrund aber als Hauptakteure in den Mittelpunkt. Postmigrantische Ansätze zeichnen sich demgegenüber dadurch aus, dass es weniger um Menschen mit Migrationshintergrund als vielmehr um die Integration der gesamten Stadtgesellschaft geht, ohne Hervorhebung spezifischer Personengruppen. Eine trennscharfe Unterscheidung ist dabei nicht immer möglich.

Mittelstädte und Landkreise

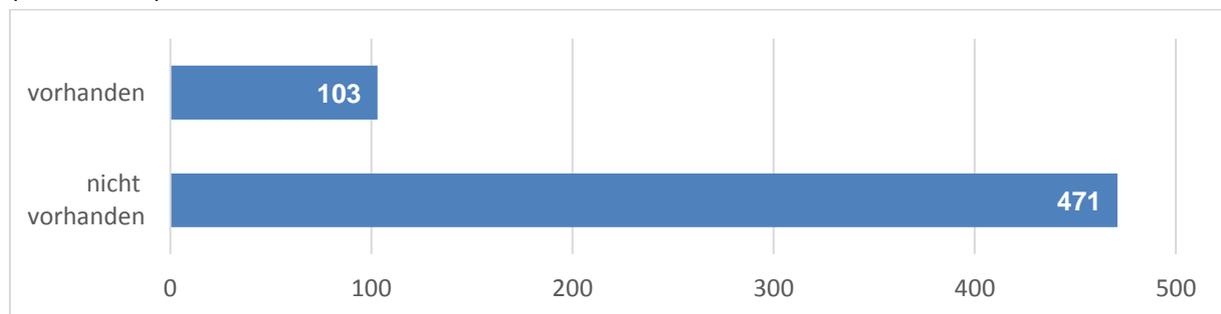
Neben den Großstädten spielen auch Mittelstädte (von 20.000 bis unter 100.000 Einwohnern) eine bedeutende Rolle bei der Integration von Migrantinnen und Migranten. 5,4 Millionen Personen mit Migrationshintergrund, das entspricht einem Anteil von 29,3 Prozent an der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland, lebten im Jahr 2016 in Mittelstädten. Sie stellen dort einen Anteil von 23,9 Prozent an der Gesamtbevölkerung (Statistisches Bundesamt 2017). Hohe Anteile von Menschen mit Migrationshintergrund weisen vor allem Mittelstädte in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen auf. Als Beispiele können hier die Städte Esslingen am Neckar (35,4 %, 2011), Flensburg (16,1 %, 2011), (Schwäbisch Gmünd (36,5 %, 2015), Tübingen (22,0 %, 2011) oder Werdohl (33,3 %, 2011)

genannt werden. Diese Städte haben auch bereits Integrationskonzepte, die sich der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund widmen und ein gelingendes Zusammenleben aller Menschen der Stadt als Ziel haben (Stadt Esslingen am Neckar 2011), Stadt Flensburg 2010, 2016; Stadt Schwäbisch Gmünd 2009; Stadt Tübingen 2010; Stadt Werdohl 2004). Die vhw-Kommunalbefragung 2016 kommt zum Ergebnis, dass in 32,6 Prozent der Mittelstädte ein aktuelles Integrationskonzept mit konkreten Integrationszielen vorliegt (vgl. Höcke/Schnur 2016, S. 4). Folglich wird deutlich, dass neben den Großstädten auch Mittelstädte bedeutende Akteure der kommunalen Integrationspolitik sind und diese mitprägen (Gesemann, Roth und Aumüller 2012; Aumüller/Gesemann 2014; Filsinger 2018a).

Im Folgenden werden erste deskriptive Ergebnisse über das Vorhandensein von Integrationskonzepten auf Ebene der Mittelstädte präsentiert. Tabelle 1 zeigt, dass 103 Mittelstädte (21,9 %) bereits ein verabschiedetes Integrationskonzept haben, welche auch als solches bezeichnet wird.¹⁹

Abbildung 4: Integrationskonzepte in deutschen Mittelstädten

(Stand 2017)



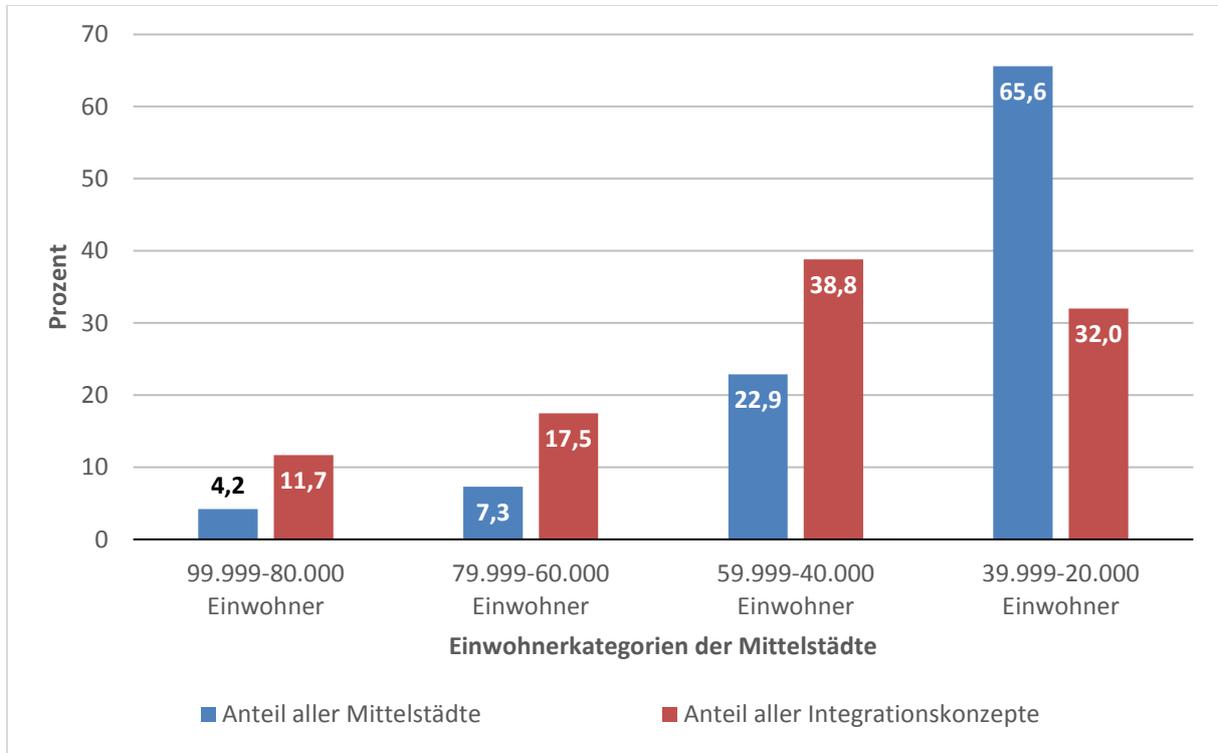
Quelle: Eigene Online-Recherche

Nimmt man Leitbilder, Integrationsberichte und ähnliches hinzu, so erhöht sich die Zahl der Mittelstädte mit einem solchen Konzept bzw. Leitbild auf 151 und 26,3 Prozent. Dabei lässt sich ein Zusammenhang zwischen der Größe der Mittelstadt und dem Vorhandensein eines Integrationskonzeptes beobachten. So stellen die Mittelstädte mit einer Einwohnerzahl zwischen 99.999 und 60.000 zwar nur 11,5 Prozent aller Mittelstädte jedoch 29,2 Prozent aller Integrationskonzepte. Erweitert man dies auf die Städte bis 40.000, dann stellen 34,4 Prozent aller Mittelstädte 68 Prozent aller Integrationskonzepte. Anders ausgedrückt: Von den 103 Konzepten wurden lediglich 33 in Städten unter 39.999 Ein-

¹⁹ Die Erhebung der Integrationskonzepte gliederte sich wie folgt: Zunächst erfolgte die Erstellung einer Übersicht über alle Mittelstädte Deutschlands, wobei wir uns hier auf die Liste aller Städte (mit Stadtrecht) des Statistischen Bundesamtes vom Dezember 2016 bezogen haben (Statistisches Bundesamt 2017). Anschließend erfolgte eine Dokumentenrecherche im Internet, bei der die Städteliste abgearbeitet wurde. Hierbei wurden verschiedene Suchbegriffe verwendet, die sowohl auf allgemeinen Suchmaschinen (google.de) als auch auf den Webseiten der jeweiligen Städte eingesetzt werden. Hier sind zu nennen: „Integrationskonzept“, „Integrationsleitbild“ und „Integration“. Bei Vorliegen eines Integrationskonzeptes wurde dies im Datensatz vermerkt. Ebenso wurde vermerkt, wenn ein Leitbild bzw. eine andere Art Dokument vorlag, welches sich mit Integration befasst, z.B. Integrationsberichte, Maßnahmenpläne, Flyer. Dies wurde jedoch gesondert aufgeführt, um die besondere Bedeutung eines expliziten Konzeptes zu betonen. Im Verlaufe der Erhebung zeigte sich, dass einige Städte nicht über ein eigenes, explizites Integrationskonzept (oder Vergleichbares) verfügen, sondern auf die Konzepte des Landkreises oder der Region verweisen. Die zusätzlich gefundenen Konzeptionen in 101 Landkreisen und Regionen ergänzen diese Erhebung. Es ist aber wichtig zu betonen, dass die Landkreise nicht im Zentrum systematischer Erhebungen standen, sodass die ermittelten Integrationskonzepte hier nur als „Beifang“ behandelt werden.

wohnern verabschiedet (bei 378 Städten). Erklärungsansätze könnten hier die höhere Ressourcenausstattung und auch ein möglicher höherer Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund sein (Filsinger, Maximilian 2017).

Abbildung 5: Verteilung der Integrationskonzepte nach Einwohnerzahlen
(Stand 2017, Einwohnerzahlen 2015)

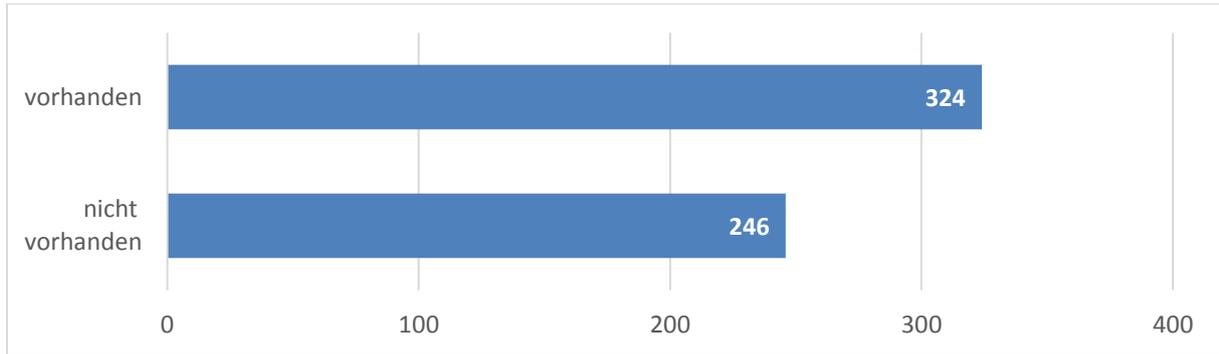


Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Recherchen

Zusätzlich scheint auch die Landkreisebene eine Rolle zu spielen, ob eine Mittelstadt ein Integrationskonzept verabschiedet oder nicht. Bei einem Blick auf die Landkreise der Mittelstädte zeigt sich, dass bei 324 Mittelstädten (56,8 %) der jeweilige Landkreis über ein Integrationskonzept verfügt (vgl. *Abbildung 6*). Andere Landkreise sind dabei, neue Konzepte zu erarbeiten. Genannt werden können beispielsweise der Ilm-Kreis, der Rhein-Neckar-Kreis oder der Kreis Viersen. Insbesondere kleinere, kreisabhängige Mittelstädte orientieren sich am Konzept des Landkreises, ohne ein zusätzlich ein eigenes Konzept zu erarbeiten, was angesichts begrenzter Ressourcen nachvollziehbar erscheint. Allerdings scheint die Entwicklung eines Integrationskonzeptes auf Landkreisebene die Erstellung eines Konzeptes auf Stadtebene zu begünstigen. Allerdings ist die Wirkungsrichtung nicht eindeutig bestimmbar, sodass es wahrscheinlicher ist, dass sich Landkreis- und Stadtebene gegenseitig beeinflussen.

Obleich die Landkreise nicht im Zentrum der Analyse standen, hat unsere Erhebung ergeben, dass 99 von 294 Landkreisen (33,7 % aller Landkreise) über ein Integrationskonzept verfügen. Der tatsächliche Anteil dürfte noch einmal etwas höher liegen, da die Erhebung der Landkreiskonzepte eher als ein Nebenprodukt zu sehen ist und nicht alle Landkreise in die Erhebung einbezogen wurden. Bezüglich der geografischen Verteilung ist auffällig, dass ein Drittel der Landkreise mit Integrationskonzept in Nordrhein-Westfalen liegen. Die Länder Baden-Württemberg mit 14 und Niedersachsen mit elf Landkreisen sind ebenfalls recht stark vertreten. In Hessen haben neun Landkreise und in Brandenburg sieben Landkreise ein Integrationskonzept, wobei das Land Brandenburg als Spitzenreiter unter den ostdeutschen Bundesländern der „Spitzenreiter“ gesehen werden kann.

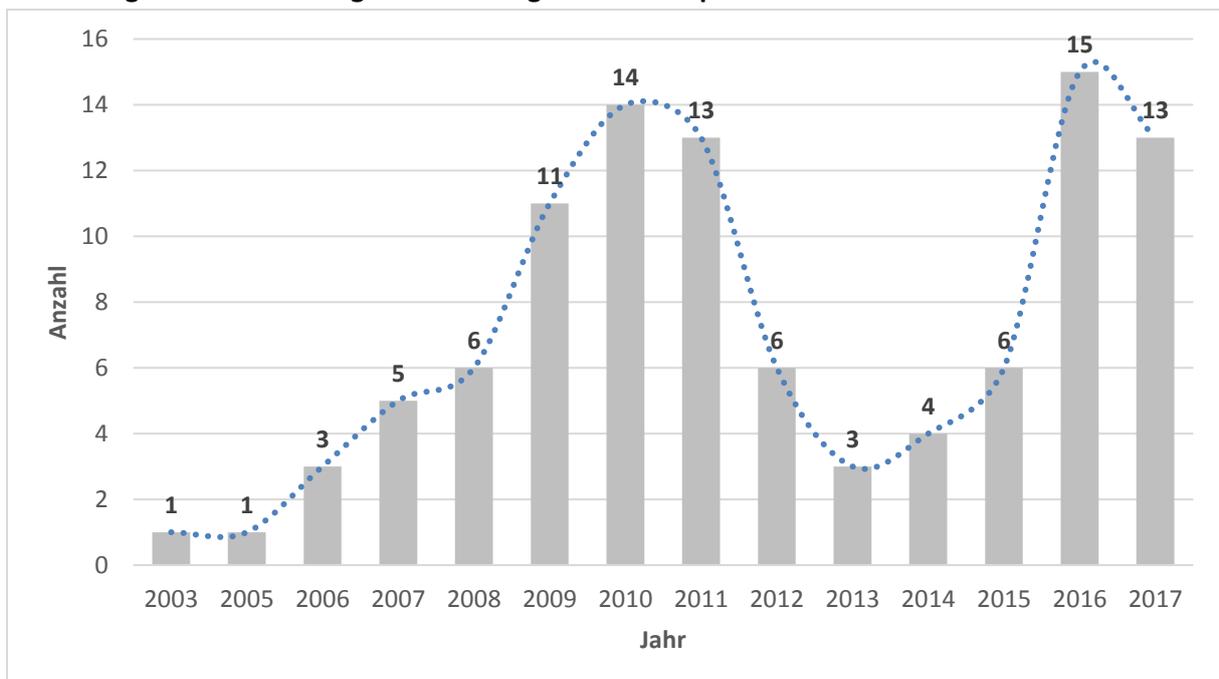
Abbildung 6: Integrationskonzept in den Landkreisen der Mittelstädte (Stand 2017)



Quelle: Eigene Online-Recherche.

Betrachtet man den Zeitpunkt der Entstehung der Konzepte, dann zeigt sich, dass in den Jahren von 2009 bis 2011 sowie in den Jahren 2016 und 2017 besonders viele Konzepte beschlossen wurden (vgl. *Abbildung 7*). Die Mittelstädte haben daher verstärkt seit Ende des letzten Jahrzehnts einen Weg eingeschlagen, der in den Großstädten bereits einige Jahre zuvor erprobt worden ist (vgl. *Abbildung 2*).

Abbildung 7: Anzahl der eingeführten Integrationskonzepte 2003 bis 2017

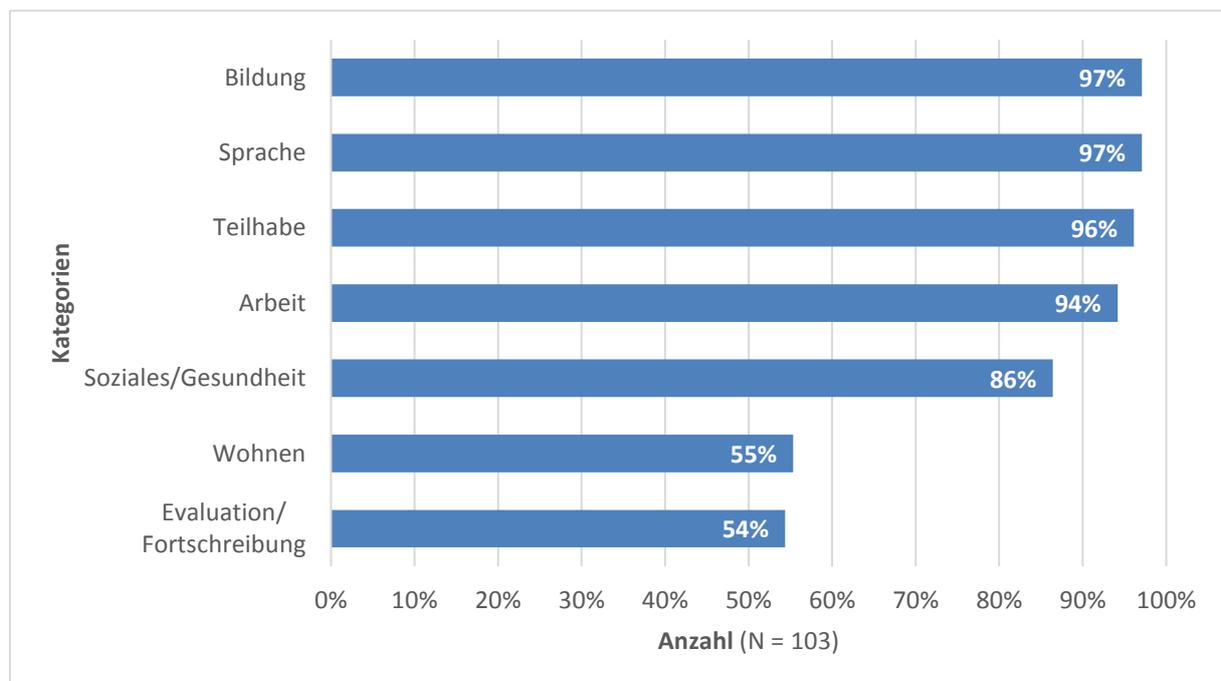


Quelle: Eigene Online-Recherche

Die Jahre 2016 und 2017 verwundern wenig, da infolge der Fluchtbewegungen vom Herbst 2015 viele Kommunen festgestellt haben, dass eine konzeptionelle Integrationspolitik auf kommunaler Ebene dazu beitragen kann, Integrationsaktivitäten zu optimieren und voranzutreiben. Hier spielen auch die Erfahrungen einiger Vorreiterstädte eine Rolle, die zeigen, dass eine strategische Ausrichtung der lokalen Integrationspolitik Früchte trägt. Von besonderer Bedeutung für die konzeptionelle (Weiter-)Entwicklung und strategische Orientierung der kommunalen Integrationspolitik sind zudem Regelungen und Programme der Bundesländer wie die Förderung von Kommunalen Integrationszentren durch das Teilhabe- und Integrationsgesetz in Nordrhein-Westfalen, das Programm WIR in Hessen oder der Pakt für Integration in Baden-Württemberg.

Betrachtet man die Integrationskonzepte inhaltlich, fallen mehrere Punkte auf: Den Themen Sprache, Bildung, Arbeit, gesellschaftliche Teilhabe sowie Gesundheit und Soziales kommt in den Integrationskonzepten der Mittelstädte eine besondere Bedeutung zu; in fast allen Konzepten sind diese Themen als eigene Kapitel und Schwerpunkte angelegt. Die Themen Wohnen sowie Evaluation, Fortschreibung und Monitoring werden dagegen nur in etwas mehr als der Hälfte der Konzepte (ausführlicher) behandelt (vgl. *Abbildung 8*). Dies könnte zum einen damit zusammenhängen, dass einige Mittelstädte keine Wohnraumproblematik kennen, wie sie sich in vielen Großstädten stellt. Zudem sind die politischen Handlungsspielräume eher gering. Der soziale Wohnungsbau wird seit langem vernachlässigt und vielen Städten fehlen die finanziellen Mittel, um Bauflächen (zurück) zu kaufen (vgl. Aumüller 2018). Zudem scheint die Evaluation der Maßnahmen, die kontinuierliche Begleitung der Integrationsanstrengungen durch ein systematisches Monitoring und die Fortschreibung der Konzepte zwar bei einer Mehrheit der Mittelstädte angekommen zu sein, aber es gibt offenbar weiterhin Städte, die auf Wirkungs- und Wirksamkeitsanalysen sowie auf die Verbesserung der Maßnahmen weniger Wert legen.

Abbildung 8: Themenfelder in den Integrationskonzepten deutscher Mittelstädte
(Stand 2017)



Quelle: Eigene Recherchen

4. Inhaltliche Dimensionen und Funktionen der Leitbilder

Im Vergleich der Leitbilder zeigen sich zwar leichte Variationen in den kommunalen Integrationspolitiken und -konzepten, insgesamt aber eine beachtliche Übereinstimmung in den Grundorientierungen, wie Dokumentenanalysen zeigen. Dieser Sachverhalt ist u.a. erklärbar durch die Unterstützung der grundlegenden Leitbilder durch kommunalpolitisch akzeptierte Akteure (Deutscher Städtetag, Deut-

scher Städte- und Gemeindebund, Deutscher Landkreistag, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement²⁰) sowie durch eine beachtliche Vernetzung, wie sie etwas der Kommunale Qualitätszirkel Integration darstellt (vgl. Pavkovic 2018). Viele Kommunen haben sich offenbar und vernünftigerweise an Vorbildern orientiert; zudem dürfte die in Anspruch genommene Unterstützung durch einschlägige Institute und Stiftungen auch zu der Übereinstimmung beigetragen haben. Deutliche Unterschiede lassen sich allerdings in der Strukturierung des ‚Integrationsmanagements‘ und in der Priorisierung von Handlungsfeldern feststellen (vgl. Gesemann, Roth und Aumüller 2012).

Im Blick auf die Integrationsleitbilder und Verankerung in Integrationskonzepte ist zunächst die Fassung von ‚Integration‘ bedeutsam. Generell wird ein Integrationsbegriff verwandt, der als ‚gleichberechtigte Teilhabe‘ aller (Wohn-) Bürgerinnen und Bürger an den ökonomischen, kulturellen und sozialen Ressourcen der Gesellschaft gefasst wird. Integration wird als wechselseitiger Prozess verstanden, der Anstrengungen sowohl der Zu- bzw. Eingewanderten und ihren Nachkommen als auch der Alteingesessenen (wechselseitige Akkulturation) und zwingend eine interkulturelle Öffnung der Institutionen der Einwanderungsgesellschaft erfordert.

Gegenüber Leitbildern in früheren ‚Integrationskonzepten‘ sind Zugehörigkeits- und Anerkennungshorizonte deutlicher erkennbar. Dies lässt sich insbesondere am Umgang mit Migrant*innenorganisationen zeigen. Mit deren verstärkter Einbeziehung ist der Versuch gemacht, diese als Akteure im Integrationsprozess anzuerkennen, ihre Potentiale zu nutzen sowie Verbundenheit durch Konfliktaustragung zu befördern. Eine weitere Erweiterung ist anzuführen: Zwar wird fast durchgängig – nicht zuletzt aus pragmatischen Gründen – am Integrationsbegriff festgehalten, aber ‚Integration‘ wird vielfach stärker mit ‚Diversität‘ bzw. ‚Interkulturalität‘ und der Vorstellung einer vielfältigen Gesellschaft verknüpft, in der es darum geht, Inklusionschancen für alle zu eröffnen und den sozialen sowie gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken.

Die übergeordneten Ziele der integrationspolitischen Konzepte von Städten, Landkreisen und Gemeinden sind die umfassende Teilhabe von Migrant*innen und Migranten am sozialen, kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben, das friedliche und gleichberechtigte Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Herkunft sowie der Abbau von Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit. Zuwanderer bzw. Einwanderer werden als ökonomischer und kultureller Gewinn für die Gesellschaft betrachtet, denen angesichts des demografischen Wandels eine besondere Bedeutung zukommt. Verlangt werden nicht Assimilation oder Aufgabe der kulturellen Identität, sondern ein aktives Bemühen um eine erfolgreiche Integration sowie die Akzeptanz der Rechts- und Werteordnung in Deutschland.

Die folgenden Punkte sind in mehr oder weniger ähnlicher Form in vielen Konzepten und Leitlinien zu finden:

- Die Integration von Migrant*innen und Migranten ist mit Chancen und Herausforderungen verbunden, die im Rahmen einer aktiven und nachhaltigen Integrationspolitik bearbeitet werden müssen.
- Integration ist ein langer, komplexer und vielschichtiger Prozess, der Anforderungen an die Zugewanderten und die aufnehmende Gesellschaft stellt.
- Integration ist nicht nur eine staatliche oder kommunale Aufgabe, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die eine Mitwirkung aller gesellschaftlichen Gruppen verlangt.

²⁰ In diesem Zusammenhang sind verschiedene Materialien zu den Themen ‚Integrationsmanagement‘, ‚Integrationsmonitoring‘, und ‚Interkulturelle Öffnung‘ zu nennen, die recht breit rezipiert wurden. An der Erarbeitung waren kommunale Akteure (Integrationsbeauftragte), Vertreter von Stiftungen, Fachverbänden (KGSt) und Integrationsforscher beteiligt.

- Integration ist eine Querschnittsaufgabe, die alle Politikfelder umfasst und die eine interkulturelle Öffnung sozialer Dienste und Einrichtungen erfordert.
- Integrationsförderung muss zielgerichtet erfolgen und sich an den konkreten Lebenslagen, den Bedürfnissen, Kompetenzen und Ressourcen der Migrantinnen und Migranten orientieren.
- Integrationsförderung sollte frühzeitig, systematisch und nachhaltig erfolgen. Im Mittelpunkt stehen der Ausbau der Sprachförderung, die Verbesserung der Bildungserfolge, die Integration in den Arbeitsmarkt, der Abbau von Diskriminierung und die Förderung von Selbstorganisation.
- Integration erfordert eine umfassende und nachhaltige Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an gesellschaftlichen Entscheidungs- und Entwicklungsprozessen.

Insgesamt kann gezeigt werden, dass die Integrationspolitik des Bundes kommunale Integrationspolitiken unterstützt hat (Nationaler Integrationsplan, Nationales Integrationsprogramm, Nationaler Aktionsplan Integration; Förderprogramme der Bundesministerien), auch wenn zum Teil erhebliche Kritik geübt wird (z.B. Konzentration der Förderung auf zeitlich befristete Projekte) (vgl. Gesemann, Roth und Aumüller 2012; Filsinger 2018a). In diesem Zusammenhang sind auch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz des Bundes (AGG) und die in drei Bundesländern erlassenen Teilhabe-Gesetze (Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin, 2010; Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen, 2012; Partizipations- und Integrationsgesetz in Baden-Württemberg, 2015) als förderliche Bedingungen zu nennen.

Mit unterschiedlichen Akzentsetzungen und Geschwindigkeiten sind die Kommunen in der Etablierung einer Willkommenskultur engagiert, die auf dem Konzept der interkulturellen Öffnung der Verwaltungen und der lokalen Institutionen basiert (vgl. Filsinger 2017a), in Kenntnisnahme und Erwartung weiterer Zuwanderung aus der Europäischen Union und der Fluchtzuwanderung.

Insgesamt kann bilanzierend festgestellt werden, dass sich das kommunale Engagement in der Integrationspolitik erheblich gesteigert hat, ein Befund, der für alle Gemeindegrößen gilt, wenn auch aus bereits genannten Gründen mit unterschiedlicher Stärke. Neben den Großstädten ist das gesteigerte Engagement der Mittelstädte und der Landkreise herauszustellen. Aber auch in Kleinstädten sind je nach Betroffenheit durch Zuwanderung verstärkte Aktivitäten zu beobachten. Gleichwohl ist die Diskrepanz zwischen Groß- und Kleinstädten, vor auch im Hinblick auf die Einschätzung von Chancen und Risiken der Zuwanderung von Asylbewerbern und Flüchtlingen zu bemerken. 54,3 Prozent der befragten Gebietskörperschaften sehen in der Zuwanderung von Flüchtlingen mehr Chancen als Risiken. In den Gemeinden mit geringen Einwohnerzahlen sind es deutlich weniger (vgl. Höcke/Schnur 2016, S. 9). Die Fluchtzuwanderung hat nicht nur das Engagement, sondern auch die Konzeptbildung in den Kommunen angeregt. So kommt die vhw-Kommunalbefragung 2016 zum Ergebnis, dass es erhebliche Anstrengungen im Sinne von Vorüberlegungen zur Gestaltung künftiger Integrationsprozesse gibt. In 91,4 Prozent der Großstädte gibt es solche Überlegungen, in den Mittelstädten sind es immerhin 71,6 Prozent und in Kleinstädten 37,5 Prozent (vgl. Höcke/Schnur 2016, S. 5).

In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass Kommunen und Kreise zu 73,8 Prozent die Möglichkeiten betonen, „in Zukunft vielfältiger und weltoffener zu werden“ (unabhängig von der Anzahl an Geflüchteten pro Einwohner) (vgl. Höcke/Schnur 2016, S. 9). Aber es werden in den offenen Antworten auch differierende, d.h. kritische Haltungen etwa zu Willkommenskultur deutlich (ebd., S. 9; siehe auch Bertelsmann Stiftung 2017).

Zweifellos sind die Kommunen bezüglich der Fluchtzuwanderung im Integrationsmodus angelangt (vgl. Gesemann/Roth 2017). Nach der vhw-Kommunalbefragung geben die Kommunen überwiegend an,

die Aufgaben „im Griff zu haben“. Gleichwohl ist unverkennbar, dass die Kommunen zusätzliche Ressourcen aus Bund und Land benötigen, um die anfallenden Aufgaben bewältigen zu können.

5. Wirkungen und Wirksamkeit kommunaler Integrationskonzepte: Integrationsmonitoring und Evaluation

Die Entwicklung kommunaler Integrationskonzepte, die Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung und die Einbeziehung einer Vielzahl gesellschaftlicher Akteure legt eine strategische Steuerung dieses Prozesses nahe. Hierzu gehören eine Analyse der Ausgangslage (Bestandsaufnahme), die Formulierung themenfeldbezogener Ziele (in Integrationskonzepten), die Kontrolle der Umsetzung beschlossener Maßnahmen (in Umsetzungs- oder Fortschrittsberichten) sowie die Evaluation von Programmen und Projekten. Die Neuausrichtung der Integrationspolitik in Bund, Ländern und Kommunen, die Aufwertung des Politikfeldes Integration als eine „Schlüsselaufgabe“ von Staat und Zivilgesellschaft, die Frage nach den Wirkungen und der Wirksamkeit von Integrationspolitik sowie die Übertragung des Modells der strategischen Steuerung auf die Integration von Zugewanderten bildeten die Grundlage für die Einführung von Integrationsmonitorings im Bund, in Ländern und Kommunen.

Akzeptanz, Zielerreichung, Wirkungen/Wirksamkeit – Monitoring, Evaluation und Berichterstattung

Die Indikatoren gestützte Beobachtung der Gesellschaft (siehe ‚Datenreport‘) sowie regelmäßige Berichterstattungen (z. B. Sozial-, Jugend- und Altenberichte) haben in Deutschland seit den 1970er Jahren Tradition. Eine systematische und breite Einführung von Monitorings in vielen Politikfeldern ist aber erst ab den 2000er Jahren zu beobachten. Gleiches gilt für Evaluation, von der zunehmend erwartet wird, dass sie über die Wirksamkeit von Politiken und Programmen Auskunft gibt und somit Steuerungspotenziale eröffnet. Allerorten ist von Evidenzbasierung die Rede (vgl. Stockmann/Meyer 2017).

Bezüglich des neu entstandenen Politikfelds ‚Integration‘ merkte der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004) kritisch an, dass es in der Bundesrepublik Deutschland an einer systematischen, längsschnittorientierten Integrationsberichterstattung (Integrationspanel) als Voraussetzung für die Entwicklung und Bewertung von Interventionen fehle. Zudem mahnte er eine unabhängige Evaluation von Programmen und Interventionen als Voraussetzung für eine umfassende Integrationspolitik – insbesondere für die Steuerung von Integrationsprozessen – an.

Diese Anregungen wurden sukzessive - zumindest was das Integrationsmonitoring betrifft – auf der Bundes- und Landesebene sowie auf der kommunalen Ebene aufgegriffen. Die Evaluation von Integrationspolitiken, -konzepten und -programmen stellt dagegen noch ein Entwicklungsfeld dar (für die Bundesebene siehe Filsinger 2014b).²¹

²¹ In einer begleitenden Erklärung zum Nationalen Integrationsplan stellte die Bundesregierung fest, dass sich eine erfolgreiche Integrationspolitik an klaren Indikatoren messen lassen müsse (vgl. Bundesregierung 2007, S. 15). Dieser Erkenntnis folgend, legte sie im Jahr 2009 einen ersten Integrationsindikatorenbericht vor, dem 2011 ein zweiter folgte (vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2009; 2011). Im Jahr 2013 legte die Bundesregierung in der Kontinuität der bisherigen Berichte einen auf Bildung und Arbeitsmarkt fokussierten Faktenbericht vor (vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2013). Auf Länderebene ergriffen zunächst Berlin und Nordrhein-Westfalen die Initiative für ein Integrationsmonitoring, die 2008 in den ersten Bericht des Landes Nordrhein-Westfalen mündete. Mittlerweile beteiligen sich alle Bundesländer an der Integrationsberichterstattung. Ein Vierter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder (2013-2015) wurde im Jahr 2017 vorgelegt. Im Hinblick auf die Integrationsberichterstattung sind ferner die Gutachten und Berichte des Sachverständi-

Konzeptionelle Rahmungen für die kommunale Ebene

Auf kommunaler Ebene ergriff Wiesbaden als erste Großstadt die Initiative und legte bereits 2003/2004 ein Monitoringsystem vor.

Bereits im Jahr 2006 hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) einen Bericht zum Integrationsmonitoring veröffentlicht (vgl. KGSt 2006), der 27 Indikatoren in zehn Handlungsfeldern bestimmte, die im Kern mit den Beobachtungsfeldern des Integrationsindikatorenmonitorings auf der Bundesebene übereinstimmen. Die Auswahl der Indikatoren erfolgte unter der Maßgabe, dass die Datengrundlage in den meisten Kommunen mit vertretbarem zusätzlichen Aufwand hergestellt werden kann. Vorgeschlagen wurde zudem eine Erweiterung des Indikatoren gestützten Monitorings durch kommunale Bürgerumfragen, die u.a. Hinweise auf soziale Kontakte zwischen Aufnahmegesellschaft und Migrantengruppen sowie zur Akzeptanz von kommunaler Integrationspolitik und ihrer Umsetzung erbringen sollen (siehe auch die Befragungen zum Integrationsklima des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Migration und Integration).

Im gleichen Jahr legte die Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (2006) „Kennzahlen Integration“ vor, die das Indikatorenset um Indikatoren zur politischen Integration und zur Integration in die kommunale Gesellschaft erweiterten. Hierzu gehörten insbesondere Indikatoren zur Interkulturellen Öffnung der Verwaltung, zur Kundenzufriedenheit sowie zur interkulturellen Kompetenz und Mitarbeiterzufriedenheit, aber auch zu sozialen Problemlagen. Auch in diesem Vorschlag waren ergänzende Befragungen vorgesehen (Kunden- und Mitarbeiterbefragungen). Mit dem Bericht zur „Interkulturellen Öffnung“ der KGSt (vgl. KGSt 2008) wurden die Indikatoren für Interkulturelle Öffnung weiter ausdifferenziert (vgl. auch Reichwein/Raschid 2012).

Zur Verbreitung und Konzeptualisierung von Monitoring und Evaluation

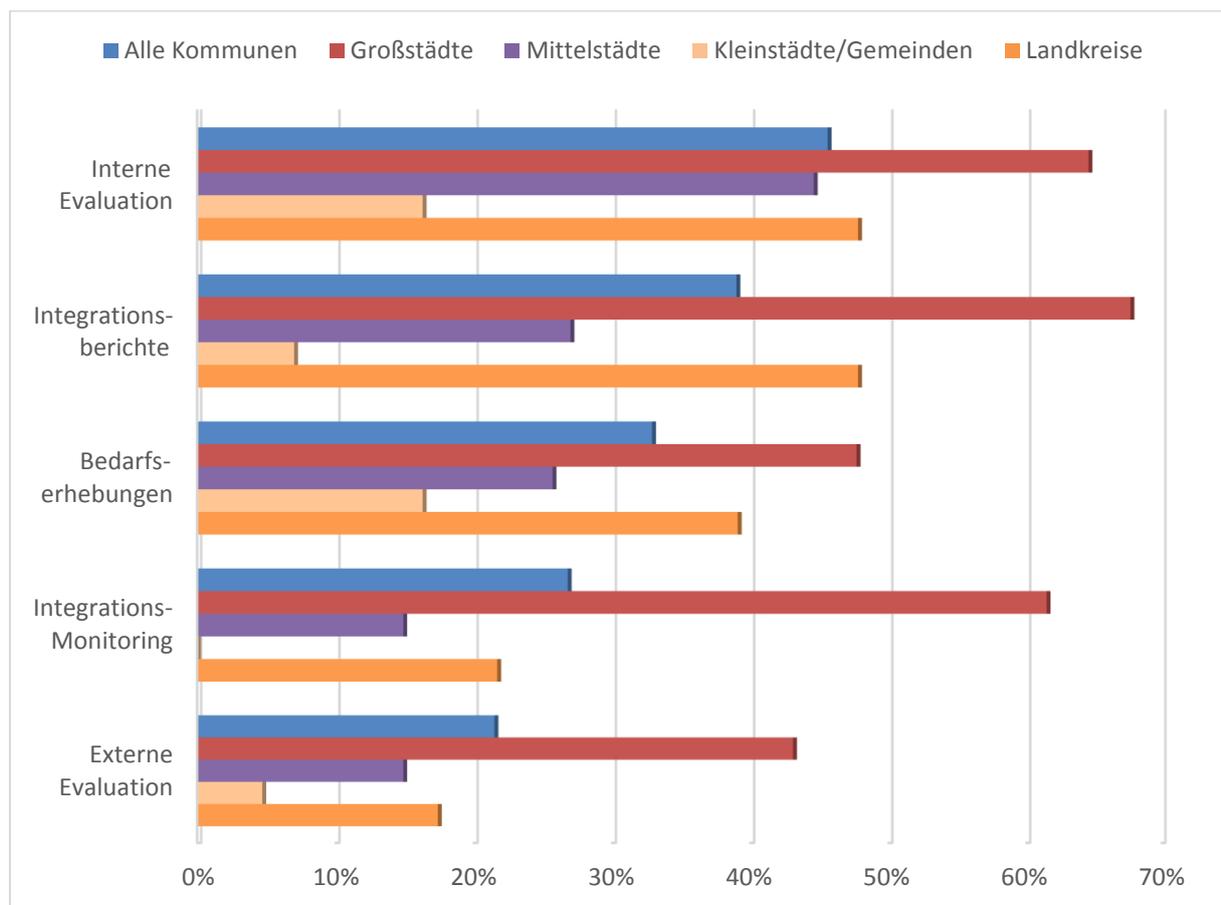
Bisher liegen weder eine systematische Bestandsaufnahme und Analyse von kommunalen Monitorings noch über Evaluationen vor (vgl. zuletzt Filsinger 2008; 2014b; 2015). Allerdings gibt die Untersuchung von Gesemann, Roth und Aumüller (2012) zum Stand der kommunalen Integrationspolitik einen instruktiven Überblick über Sichtweisen und Praktiken der Kommunen in diesem Bereich. Es kann aber festgestellt werden, dass kommunale Integrationsmonitorings in den letzten Jahren eine wachsende Verbreitung erfahren haben, wenngleich in einer querschnittlichen Perspektive, welche die gesamte kommunale Landschaft in den Blick nimmt, die Integrationsberichterstattung noch ein Entwicklungsfeld darstellt. In der Umsetzung zeigen sich nicht unerwartet unterschiedliche Formate und ein unterschiedlicher Entwicklungsstand, was z.B. die Reichweite und die Kontinuität der Monitorings betrifft. So hat die Landeshauptstadt Wiesbaden ihr Monitoring kontinuierlich fortgeführt und teilweise auch modifiziert. Mit dem Integrationsmonitoring sollen Stand und Entwicklung des Integrationsprozesses dokumentiert und bewertet werden. Die meisten Großstädte, die auch bei der Entwicklung von Integrationskonzepten Vorreiter waren, legen relativ regelmäßig Ergebnisse ihrer systematischen Beobachtung des Integrationsgeschehen vor (Stuttgart, München, Frankfurt am Main, Essen). Einige Kommunen verfolgen die Strategie einer stärker handlungsfeldbezogenen Aufbereitung und Auswertung von Daten. Im Rahmen ihres Integrationsprogramms hat die Stadt Nürnberg in den vergangenen Jahren

genrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), die Berichte der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, sowie die jährlichen Migrationsberichte des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (im Auftrag der Bundesregierung) und dessen Integrationsreports anzuführen (vgl. Filsinger 2018b).

eine Vielzahl von Analysen mit umfangreichen Auswertungen statistischer Daten für verschiedene Handlungsfelder erarbeitet und diese mit konkreten Handlungsempfehlungen verknüpft.

Nach den Ergebnissen der Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland (Gesemann, Roth und Aumüller 2012, S. 111) nutzen die Kommunen eine Vielzahl von Instrumenten. Am stärksten verbreitet sind die interne Evaluation von Projekten und Maßnahmen (54,2 %) sowie Integrationsberichte (46,4 %), gefolgt von Erhebungen zur Entwicklung von Bedarfen (39,1 %), Integrationsmonitoring (31,8 %) und externer Evaluation (25,5 %). 33,9 Prozent der Kommunen berichten zudem über andere Ansätze, wobei die Aktivitäten von einer kontinuierlichen Berichterstattung (Berichte in der Gemeindevertretung und in den Ausschüssen, Tätigkeitsberichte der Integrationsbeauftragten, Sozialberichterstattung) über die Durchführung von Befragungen (Mitarbeiter-, Kunden- und Bürgerbefragungen) bis zum (geplanten) Aufbau von strategischen Steuerungssystemen und Integrationsmonitorings reichen. Die Verbreitung der Instrumente wird wiederum stark von der Gemeindegröße beeinflusst, wobei sich deutliche Unterschiede bei den einzelnen Aktivitäten zeigen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Mehrheit der Kommunen, insbesondere der Klein- und Mittelstädte von der Installierung eines Controlling-Systems bzw. eines Berichtswesens, das der Steuerungsunterstützung in der kommunalen Integrationsarbeit dient, noch relativ weit entfernt ist (ebd., S. 111).

Abbildung 9: Aktivitäten der Kommunen zur Dokumentation und Evaluation der Integrationsanstrengungen nach Gemeindetypen



Quelle: DESI 2012

Bilanz und Perspektiven

Eine Gesamtbilanz kommunaler Aktivitäten im Feld von Monitoring und Evaluation steht noch aus. Ein wesentliches Kennzeichen der kommunalen Ebene ist, dass die Monitorings in die kommunale Integrationspolitik und -arbeit integriert sind. Vielerorts sind diese in intensiven Dialogprozessen mit kommunalen Akteuren, einschließlich von Migrantenorganisationen entwickelt worden (vgl. Landeshauptstadt Stuttgart 2014, S. 62-65). Die Ergebnisse werden kommuniziert und mit konkreten Strategien verbunden (z. B. Steigerung des Kita-Besuchs). Im Sinne von integrierten Strategien werden auch andere, bereits etablierte Monitoring-Systeme (z.B. Stadt(teil-)Monitoring, sozialraumbezogener Sozialatlas, Bildungsmonitoring) und Analysen ebenso einbezogen wie das lokale Expertenwissen, das insbesondere für die Erhebung von Integrationsbedarfe auf der Stadtteil- bzw. Quartiersebene unabdingbar erscheint. Im Vergleich zum Integrationsmonitoring auf Bundes- und Länderebene ist jenes auf der kommunalen Ebene stärker handlungsorientiert konzipiert. Die Verfügbarkeit von Daten sowie ihre Bereitstellung und Aufarbeitung sind allerdings zum Teil eingeschränkt. Zudem fehlen bislang Daten, die mit der Zuwanderung erwachsenen Potenziale (z.B. Mehrsprachigkeit) abbilden können. Diskutiert wird u.a. die Frage nach begründbaren Zielgrößen. Zuweilen gibt es auch eine Skepsis gegenüber Integrationsmonitorings, die sich auf das Verhältnis von Aufwand und Ertrag bezieht, aber auch die Kritik am Integrationsbegriff aufnimmt (vgl. Filsinger 2018).

In der einschlägigen Fachdiskussion ist in den letzten Jahren eine Erweiterung der Integrationsberichterstattung um das Konzept der Diversität vorgeschlagen worden (vgl. Migration und Soziale Arbeit 2013; Filsinger 2014a). Dieser Impuls ist bereits von einigen Städten als Entwicklungspotenzial für die Weiterentwicklung kommunaler Integrationsmonitorings aufgegriffen worden. Damit wird zwar das Grundkonzept zunächst nicht aufgegeben, aber der interkulturellen Öffnung, den Potenzialen und der Partizipation von Migranten sowie dem sozialen Zusammenleben in der Stadt wird eine besondere Bedeutung beigemessen (vgl. Landeshauptstadt Stuttgart 2014). Beispielhaft sind in diesem Zusammenhang das ‚Integrations- und Diversitätsmonitoring 2012‘ der Stadt Frankfurt am Main (2012) und der ‚Interkulturelle Integrationsbericht‘ der Landeshauptstadt München (2013) anzuführen. Die Stadt Frankfurt am Main hat bereits im Jahr 2017 erneut ein ‚Frankfurter Integrations- und Diversitätsmonitoring‘ vorgelegt (vgl. Stadt Frankfurt am Main 2017).

Die Indikatorenentwicklung ist zwar ebenso ausbaufähig wie die Datenlage, aber es zeigt sich eine Erweiterung der Beobachtungsperspektive. So richtet der Beobachtungsgegenstand ‚Soziales Zusammenleben‘ seine Aufmerksamkeit auf die wechselseitige Akzeptanz und Anerkennung, auf (ethnische) Grenzziehungen und Grenzüberschreitungen sowie auf Fragen des sozialen Zusammenhalts. (Anti-)Diskriminierung nimmt einen bedeutenden Stellenwert ein. Eine solche Erweiterung ist auch in den Studien des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Migration und Integration (SVR) mit dem Integrationsbarometer vorgenommen worden.

Im Vergleich zum Integrationsmonitoring, das die soziale Integration in die Gesellschaft beobachtet, geht es im Falle der Diversitätsmonitorings um die Beobachtung sowie Evaluation von (kommunaler) Politik und Verwaltung; dies erfolgt unter der Fragestellung, inwieweit die Eingewanderten beim Personal angemessen repräsentiert sind und inwieweit die kommunalen Institutionen sowie die soziale Infrastruktur den Bedürfnissen aller Bevölkerungsgruppen, einschließlich der Flüchtlinge, entgegen kommen. Das integrationsorientierte Diversitätsmanagement bewertet also, inwieweit organisatorische Strukturen, Personalpolitik und Dienstleistungen an eine in ethnischer, sozialer und kultureller Hinsicht vielfältigen Stadt angepasst wurden.

6. Strategische Ausrichtung in der kommunalen Flüchtlingspolitik

Mit der neueren Fluchtzuwanderung sind nicht nur Konzepte zur Bewältigung des ‚Ankommens‘, sondern auch längerfristige Konzepte zur Integration von Geflüchteten gefragt. Nach einer kurzen Phase, in der zunächst Vorstellungen artikuliert wurden, nach denen für die Bewältigung der Fluchtzuwanderung eigenständige Konzepte und Strukturen geschaffen werden müssen, ist die Einsicht gewachsen, dass zwar besondere Herausforderungen zu erwarten sind, aber an bereits vorhandene Konzepte und Strukturen kommunaler Integrationspolitik angeknüpft werden kann.

In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Berichte zum „Kommunalen Integrationsmanagement“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt 2017a und b) zu nennen, die bisherige Berichte im Hinblick auf die Integration fortschreiben. Auf der Basis eines kommunalen Leitbilds „Integration“ wird eine Gesamtstrategie im Rahmen kommunaler Sozialpolitik empfohlen. Besonders hervorgehoben wird (erneut), dass die Integrationsaufgabe nur „im Netzwerk gelingen“ kann. Deshalb ist es Aufgabe der Kommune, dem Netzwerk Prozesse und Strukturen zu geben, die von möglichst vielen Akteuren getragen werden“. Zu diesem Netzwerk gehören nicht nur die kommunalen Institutionen, sondern ‚reine‘ Träger und Migrant*innenorganisationen sind einzubinden. Und besonders wichtig: „Engagierte Bürger sollten beteiligt und die geflüchteten Menschen selbst im Sinne von Empowerment stärker involviert werden“ (KGSt 2017a, S. 4). Kooperation und Vernetzung werden auch in neueren empirischen Studien zur kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik als Gelingensbedingungen und Erfolgsfaktoren herausgestellt (vgl. Gesemann/Roth 2016, 2017; Söhn et al. 2017).

Die Ergebnisse einer Befragung von Verantwortlichen für die lokale Flüchtlings- und Integrationspolitik Anfang 2016 zeigen, dass 100 Prozent der Großstädte, 83 Prozent der Mittelstädte und 61 Prozent der Kleinstädte der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund eine sehr hohe oder hohe kommunalpolitische Bedeutung zuerkennen. In vielen kleineren Städten und Gemeinden hat die Integration von Eingewanderten als kommunales Handlungsfeld in den letzten Jahren, spätestens aber seit dem Sommer 2015 deutlich an Bedeutung gewonnen (vgl. Gesemann/Roth 2017, S. 21).

Der demografische Wandel und kommunale Zukunftsperspektiven werden von zwei Dritteln der befragten Kommunen als Gründe für die sehr hohe oder hohe Bedeutung der Integrationspolitik genannt. Knapp die Hälfte der Kommunen verweist zudem auf einen Mangel an Fachkräften. Die Aufgaben und Herausforderungen, die Städte, Landkreise und Gemeinden angesichts hoher Einwanderungszahlen von Asylbewerbern und Flüchtlingen seit dem Sommer 2015 bewältigen müssen, haben allerdings die Gründe für eine (sehr) hohe Bedeutungszuweisung der kommunalen Integrationsarbeit verändert. Sorgen vor möglichen negativen Folgen der Zuwanderung von Geflüchteten überlagerten Anfang 2016 die mit einem Bevölkerungszuwachs verbundenen Hoffnungen: Die Prävention von Konflikten und die Kosten mangelnder Integration wurden von den Befragten Anfang 2016 am häufigsten als Gründe für eine (sehr) hohe Bedeutung der Integrationspolitik genannt (vgl. Gesemann/Roth 2017, S. 21).²²

Die Kommunen können die Aufgaben und Herausforderungen, die mit der starken Zuwanderung von Asylbewerbern und Flüchtlingen verbunden sind, nach eigener Einschätzung nur dann erfolgreich bewältigen, wenn das zivilgesellschaftliche Engagement für Flüchtlinge gefördert, zentrale Akteure in der lokalen Integrationsarbeit vernetzt und Integration als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung verankert wird. Diese Bündelung erfordert eine strategische Orientierung in der kommunalen Flüchtlings-

²² Dass durch das Flüchtlingsthema die Vorteile von Einwanderung in den Hintergrund gedrängt und reale oder befürchtete negative Auswirkungen überwiegen, bestätigt auch eine repräsentative Bevölkerungsbefragung der Bertelsmann Stiftung, die Trends seit 2011/12 vorstellt (Bertelsmann Stiftung 2017, S. 15 ff.).

und Integrationspolitik, die umso notwendiger erscheint, desto mehr die Kommunen vom Krisenbewältigungs- in den Integrationsgestaltungsmodus wechseln. Von den Ende 2016 erneut befragten Kommunen verfügten nach eigenen Angaben bereits 35 Prozent über eigene kommunale Gesamtstrategien und/oder Leitbilder für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen. Die Kommunen verweisen dabei zumeist auf integrative Gesamtkonzepte,²³ aber auch auf eigene Konzepte, Strategien und Maßnahmenpläne für Betreuung, Unterbringung und Integration von Geflüchteten (vgl. Gesemann/Roth 2017, S. 21).²⁴

Vernetzung zentraler Akteure, Förderung des freiwilligen Engagements und Einbindung der Bevölkerung in eine lokale Integrations- und Vielfaltspolitik wurden von Verantwortlichen für die kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik Anfang 2016 in einer Umfrage des DESI – Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration als die wichtigsten Elemente einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik angesehen. 80 bis 90 Prozent der Befragten hielten diese Elemente für sehr wichtig oder wichtig. Erst mit einigem Abstand folgen klassische Steuerungsinstrumente wie die Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe (73,8 %), kommunale Integrationskonzepte (66,7 %), Leitbilder zur Integration von Flüchtlingen (60,2 %) oder Integrationsmonitorings (48,1 %). Diese Instrumente sind vor allem in Großstädten, Mittelstädten und Landkreisen wichtig, während in Kleinstädten und Gemeinden die Förderung des freiwilligen Engagements an erster Stelle steht. Trotzdem ist bemerkenswert, dass selbst eine Mehrheit der Kleinstädte und Gemeinden kommunale Integrationskonzepte als sehr wichtig oder wichtig bewerteten (vgl. Gesemann/Roth 2016: 29 f.; siehe auch *Tabelle 1*).

Tabelle 1: Stellenwert von Elementen einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik nach Gemeindegrößen

Frage: Wie schätzen Sie die Bedeutung von Elementen einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik ein?

Sehr wichtig/wichtig (Angaben in Prozent), N = 264

	Großstädte	Mittelstädte	Kleinstädte/ Gemeinden	Landkreise	Alle Kommunen
Vernetzung zentraler Akteure	97,0	98,3	81,6	95,2	89,8
Förderung des freiwilligen Engagements	85,3	86,4	85,8	86,4	86,0
Einbindung der Bevölkerung	94,1	84,7	80,7	86,4	84,6
Integration als Querschnittsaufgabe	91,2	86,2	58,9	79,7	73,8
Kommunales Integrationskonzept	91,2	64,4	52,7	81,4	66,7
Leitbild zur Integration von Flüchtlingen	91,2	56,9	47,7	69,0	60,2
Kommunales Integrationsmonitoring	75,5	37,3	30,6	59,3	48,1

Anmerkung: Gelb unterlegt ist der jeweils höchste Wert.

Quelle: DESI 2016

²³ Weitere Beispiele sind das Integrationskonzept der Landeshauptstadt Potsdam 2016–2020 „EINE Stadt für ALLE“ (2016), das kommunale Integrationskonzept der Stadt Hamm (2016), das Migrationskonzept des Landkreises Osnabrück „Migration und Integration 2015“ (2014) und das Integrationskonzept der Stadt Bremerhaven „Vielfalt und Chancengleichheit – Bremerhaven zeigt Flagge“ (2013).

²⁴ Siehe z. B. das Konzept der Landeshauptstadt Wiesbaden für die Integration Geflüchteter (2016), das Flüchtlingskonzept der Stadt Dinslaken (2016), das Handlungskonzept der Stadt Münster „Geflüchtete Menschen in Münster“ (2016) oder das „Konzept zur Wohnraumversorgung und Integration der Stadt Osnabrück“ (2013).

Städte, Landkreise und Gemeinden nennen eine Vielzahl von Vorzügen einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik. Dazu gehören – neben der Förderung der Integration von Menschen mit Migrations- und Fluchthintergrund – eine stärkere Vernetzung von Akteuren in der Integrationsarbeit sowie eine zielgerichtete und effiziente Steuerung der kommunalen Integrationspolitik. Am höchsten bewertet werden eine verbesserte Integration von Eingewanderten (4,26), eine stärkere Vernetzung in der Integrationsarbeit (4,20) sowie optimierte Strukturen für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen (4,20). Es folgen eine bessere Erkennung von Handlungsbedarfen (4,15), eine größere Akzeptanz in der Bevölkerung für Fragen der Integration (4,11), ein effizienterer Mitteleinsatz (4,06) sowie eine stärker zielgerichtete Steuerung von Integrationspolitik (3,92). Jeweils mehr als drei Viertel der Befragten halten diese Elemente für sehr wichtig oder wichtig (vgl. Gesemann/Roth 2016: 31).

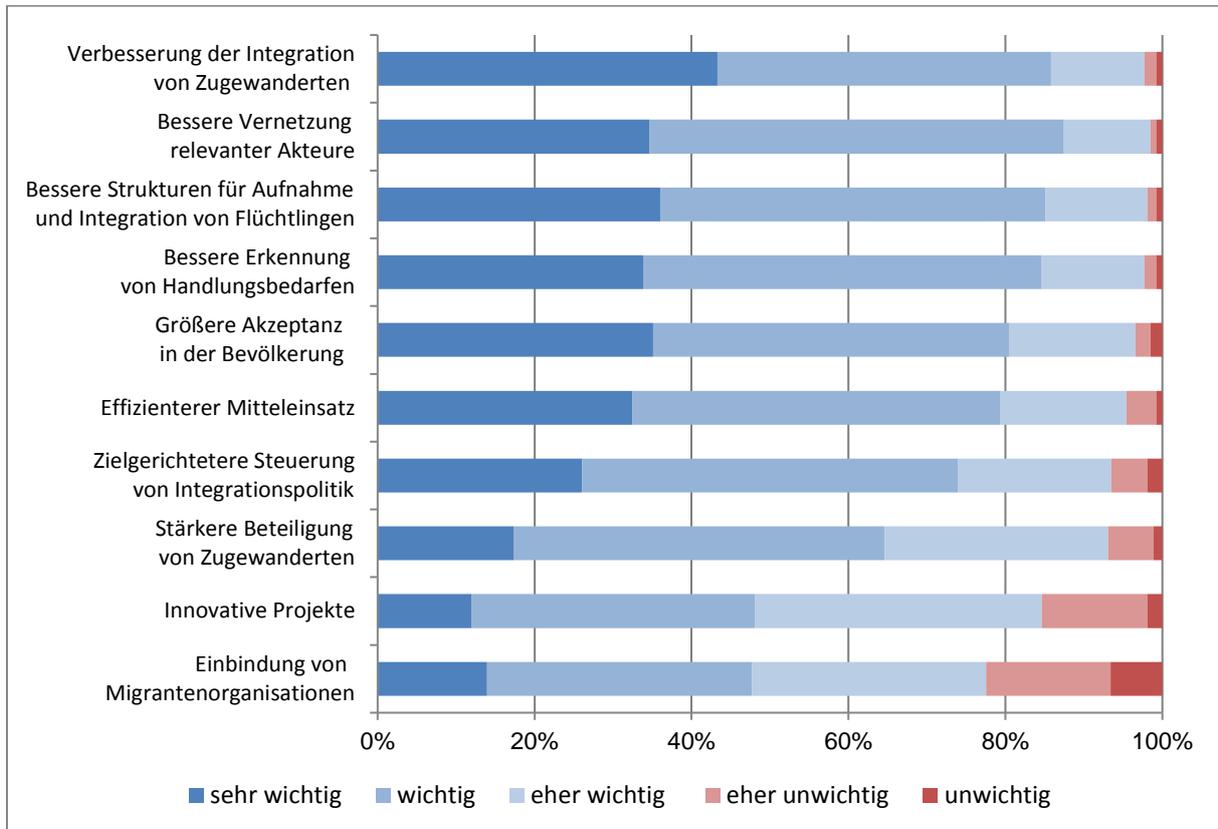
Am unteren Ende der Rangliste finden sich eine stärkere Beteiligung von Eingewanderten (3,74), innovative Projekte (3,43) und die Einbindung von Migrantenorganisationen (3,33), die zeigen, dass die Themen Beteiligung und Innovation nicht ganz oben auf der kommunalen Agenda stehen. Die Antworten der Kommunen lassen zwar nicht erkennen, inwieweit diese Instrumente einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik bereits verankert sind oder aber erst noch entwickelt werden müssen, aber sie zeigen, wie weit verbreitet das Leitbild einer strategisch orientierten Integrationspolitik mittlerweile ist.

Berichte aus der Praxis zeigen, dass vorhandene Integrations- oder Migrationskonzepte „eine gute Basis“ für die Aufnahme und Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen waren: „Das gründliche Nachdenken über das konzeptionelle Vorgehen, die breite Beteiligung der Organisationseinheiten an der Entwicklung des Konzepts, die Orientierung an der „Lebenslage Migration“ und die Neuausrichtung der Organisationseinheiten ... erwiesen sich als eine gute Grundlage für die zeitgleich in vielen Handlungsfeldern unter erheblichem Zeitdruck zu fällenden Entscheidungen“ (Fedler, Heinke und Hülsmann 2018, S. 731f.). Kommunale Konzepte sind dabei einer von mehreren Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Geflüchteten:

„Wenn Sie nach Erfolgsbedingungen fragen, dann kommen wir doch auf vier sehr zentrale Punkte zurück, die wiederum nicht neu sind. Es ist erstens wichtig, dass es ein Konzept, ein Leitbild oder eine Strategie gibt. Eine zentrale Voraussetzung ist zweitens, dass die Leitung der Kommune hinter dem Thema steht und das auch aktiv betreibt. Der dritte Punkt wäre die Vernetzung aller relevanten Akteure sowohl innerhalb der kommunalen Verwaltung aber auch im Zusammenspiel von Verwaltung und örtlicher Zivilgesellschaft und der vierte Punkt ist die aktive Einbindung der Menschen sowohl der bereits ansässigen Bevölkerung als auch der neu Hinzugekommenen, also dass man aktiv das kommunale Vorgehen erklärt und dafür auch um Unterstützung wirbt“ (Dr. Doris Dickel, Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, zitiert nach Gesemann/Roth 2017, S. 24).

Abbildung 10: Vorzüge einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik aus Sicht der Kommunen

Frage (Anfang 2016): Was sind aus Sicht Ihrer Kommune Vorzüge einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik?



Quelle: DESI 2016

7. Die Bedeutung der Länder für eine Stärkung der kommunalen Integrationspolitik

7.1 Institutionelle Verankerung und konzeptionelle Grundlagen von Integrationspolitik in den Ländern

Für eine aktive und strategisch orientierte kommunale Integrationspolitik ist es von Bedeutung, wie Integrationspolitik in den Ländern strategisch ausgerichtet und institutionell verankert ist. Integrations- und Teilhabegesetze, Integrationskonzepte und -leitbilder sowie die Institutionalisierung des Aufgabenbereichs bestimmen den landespolitischen Rahmen, der durch Förderprogramme und Maßnahmen zur Unterstützung der Integration in Kommunen ausgestaltet wird.²⁵

Mittlerweile führen zwölf Bundesländer die Bezeichnungen „Migration“ oder „Integration“ im Titel (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen) und betonen damit die politische Bedeutung des Aufgabenbereichs (vgl. Blätte 2017, S. 187f.). Allerdings spiegelt sich die gewachsene Bedeutung von Integrationspolitik auch in einer Zunahme von Akteuren wider, die es einzubinden und mitzunehmen gilt (Abteilungen für Migration und Integration in Innen- und Sozialministerien; Integrationsbeauftragte, -beiräte, und -netzwerke), von der Gestaltung der Schnitt-

²⁵ Zur Integrationspolitik der Länder siehe die Studie von Gesemann/Roth (2015), den Vielfaltsmonitor des europäischen forum für migrationsstudien (efms 2017) sowie die Expertisen von Blätte (2017) und Bogumil/Hafner für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR).

stellen zu weiteren Arbeitsfeldern wie Bildung, Engagement, Stadtentwicklung oder Wirtschaftsförderung ganz zu schweigen.

„Ein sichtbares Ergebnis der institutionellen Stärkung ist eine wachsende Zahl von Leitlinien, Integrationskonzepten und Aktionsplänen, die den Anspruch auf eine gestaltende Integrationspolitik der jeweiligen Bundesländer unterstreichen. Ihre Ursprünge liegen oft vor den institutionellen Reformen. Aber es gibt einen deutlichen Trend zu erweiterten Gestaltungsansprüchen, der auch in der Mehrzahl der Länder zu spüren ist, die nur über eingeschränkte institutionelle Voraussetzungen verfügen. Die von den Landesregierungen und/oder Parlamenten verabschiedeten Konzepte und Programme unterscheiden sich in ihrer thematischen Breite, Verbindlichkeit und finanziellen Ausstattung erheblich. Das Spektrum reicht von projektorientierten Förderprogrammen bis zu Versuchen, strategische Ziele für alle Integrationsbereiche zu formulieren, Maßnahmen auszuweisen und sie mithilfe von Indikatoren und Evaluationen zu überprüfen“ (Gesemann/Roth 2015, S. 60).

Die größte Verbindlichkeit können die Bundesländer für sich beanspruchen, die bislang Integrationsgesetze verabschiedet haben. Das Berliner „Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration“ vom 28. Dezember 2010 war der Vorreiter; Nordrhein-Westfalen verabschiedete am 14. Februar 2012 ein „Teilhabe- und Integrationsgesetz“, Baden-Württemberg am 5. Dezember 2015 ein „Partizipations- und Integrationsgesetz“ und Bayern am 13. Dezember 2016 ein „Integrationsgesetz“. In diesen Gesetzen werden zumeist verstreute Regelungen zusammengefasst und gestärkt. Zuweilen werden auch neue Institutionen geschaffen oder bestehende gestärkt. Partizipation und Teilhaberechte von Migranten bzw. Migrantorganisationen werden in verschiedenen Politikfeldern geregelt.

Die meisten Konzepte und Leitlinien der Bundesländer betonen, dass Integrationspolitik eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen ist. In einigen Fällen wird der Beitrag der kommunalen Integrationspolitik besonders hervorgehoben, in Nordrhein-Westfalen ist die Stärkung der kommunalen Integrationspolitik ein zentrales Element des Teilhabe- und Integrationsgesetzes.

7.2 Rolle von Landesprogrammen zur Förderung der kommunalen Integrationspolitik

In ihren Erklärungen zum Nationalen Integrationsplan und Nationalen Aktionsplan Integration würdigen die Länder die Kommunen als „zentrale integrationspolitische Akteure“ und die „unverzichtbare Arbeit der Kommunen“, deren Weiterentwicklung sie gemeinsam mit ihnen gestalten wollen (Bundesregierung 2007, S. 22; 2011, S. 24). Die Bundesländer haben in der letzten Dekade ihre Anstrengungen verstärkt, eine aktive und strategisch ausgerichtete kommunale Integrationsarbeit durch Landesprogramme anzuregen und zu fördern. Die Politik der Länder reicht dabei von der Förderung eines Informationsaustausches zwischen den Kommunen und einer vorwiegend symbolischen Politik in Bayern bis zur Einrichtung sehr gut ausgestatteter Kommunaler Integrationszentren in allen Kreisen und kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen. Während die Mehrzahl der Bundesländer die Kommunen vor allem durch Beratungsleistungen unterstützen, zielen die Förderprogramme in Nordrhein-Westfalen, Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg auf eine stärker strukturelle Förderung der kommunalen Integrationsarbeit ab:

- *Nordrhein-Westfalen* hat von 2005 bis 2012 das Landesprogramm „KOMM-IN NRW – Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit“ zur Förderung kommunaler Integrationsangebote und einer stärker strategisch ausgerichteten kommunalen Integrationsarbeit umgesetzt. Seit 2013 können – auf der Grundlage des Teilhabe- und Integrationsgesetzes von 2012 – in allen Kreisen und kreisfreien Städten, die über ein Integrationskonzept verfügen, Kommunale Integrationszentren

eingerrichtet werden. Die F6rderung hat vor allem eine Verbesserung der Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen sowie der Koordination von Aktivitäten und Angeboten vor Ort zum Ziel. In jedem Kommunalen Integrationszentrum arbeiten in der Regel zwei vom Land freigestellte Lehrkräfte sowie dreieinhalb vom Land gef6rderte kommunale Bedienstete.

- In *Hessen* gab es von 2009 bis 2013 das Landesprogramm „Modellregionen Integration“ zur F6rderung von strukturellen Veränderungen der bestehenden Institutionen und Angebote, der Vernetzung von Akteuren und der Schaffung nachhaltiger Beteiligungsstrukturen sowie zum Aufbau eines kommunalen Integrationsmonitorings.²⁶ Seit 2014 wird das neue Landesprogramm zur Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen „WIR – Wegweisende Integrationsansätze Realisieren“ mit den Schwerpunkten Etablierung einer Willkommens- und Anerkennungskultur sowie interkulturelle 6ffnung von Verwaltungen, Vereinen und Verbänden in Landkreisen, kreisfreien Städten und Sonderstatusstadten durchgef6hrt.²⁷
- *Baden-W6rttemberg* hat im Jahr 2013 ein Landesprogramm zur „Entwicklung und Stärkung nachhaltiger Strukturen im Integrationsbereich auf kommunaler Ebene“ aufgelegt, das die Einrichtung oder Aufstockung einer zentralen Ansprechstelle der Kommune f6r den Bereich der Integration, den Aufbau und die Pflege eines kommunalen „Netzwerks Integration“ sowie die Erstellung oder Fortschreibung eines kommunalen Integrationskonzepts unterst6tzt. Im Rahmen eines Paktes f6r Integration zwischen dem Land Baden-W6rttemberg und dem Landkreistag Baden-W6rttemberg, dem Städtetag Baden-W6rttemberg und dem Gemeindetag Baden-W6rttemberg unterst6tzt das Land seit 2017 Städte, Gemeinde und Landkreise beim Aufbau eines kommunalen Integrationsmanagements, um diese insbesondere bei der Integration von Fl6chtlingen zu unterst6tzen.
- *Niedersachsen* unterst6tzt seit 2014 die Einrichtung von „Koordinierrungsstellen f6r Migration und Teilhabe“ in Landkreisen, kreisfreien Städten, der Region Hannover, der Landeshauptstadt Hannover und der Stadt G6ttingen zur F6rderung einer nachhaltigen und zukunftsorientierten Migrations- und Integrationspolitik. Zu den Aufgaben der Koordinierungsstelle geh6ren unter anderem die Bestandsaufnahme und Analyse der Situation vor Ort, die Erstellung und Fortschreibung eines lokalen Handlungskonzepts, die B6ndelung, Koordination und Organisation kommunaler Integrationsaufgaben, der Aufbau und die Pflege verbindlicher kooperativer Strukturen mit den verschiedenen Trägern der Integrationsarbeit und die Koordination des Zusammenwirkens.
- *Sachsen-Anhalt* f6rdert seit 2015 Koordinierungsstellen Migration in Landkreisen und kreisfreien Städten zur Stärkung der kommunalen Integrationsarbeit. Zu den Aufgaben der Koordinierungsstellen geh6ren u.a. die Erarbeitung, Weiterentwicklung und Umsetzung eines Integrationskonzepts, der Aufbau eines lokalen Netzwerkes f6r Integration sowie die Erfassung, Koordination und Steuerung der Erstbetreuungs- und Integrationsangebote vor Ort.

Die Gestaltung von Chancen und die Bewältigung von Herausforderungen auf lokaler Ebene erfolgt in einem komplexen f6deralen Gef6ge zwischen kommunaler Selbstverwaltung und politischer Verantwortung der Länder. Das zeigt beispielhaft eine Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen (agah): „Prinzipiell ist ... zu bemängeln, dass die Politik der Landesregierung darauf abzielt, viele Integrationsmaßnahmen langfristig von den Kommunen alleine gestalten zu lassen. Zwar

²⁶ Als Modellregionen wurden die Städte Offenbach, Kassel, Wetzlar und Wiesbaden sowie der Main-Kinzig-Kreis gemeinsam mit der Stadt Hanau und der Hochtaunuskreis ausgewählt.

²⁷ Im Mai 2018 startete das Hessische Ministerium f6r Soziales und Integration einen Aufruf zur Antragstellung f6r die konzeptionelle Entwicklung von Vielfalts- und Integrationsstrategien in hessischen Kommunen mit einer Einwohnerzahl von 10.000 bis 50.000 Personen.

entspricht dieser Ansatz dem Gedanken der kommunalen Selbstverwaltung und -verantwortung, jedoch entzieht sich damit das Land auch seiner Pflicht zur Finanzierung entsprechender integrationspolitischer Maßnahmen. Angesichts angespannter Haushalte ist nicht absehbar, wie wegweisende Integrationsansätze alleine durch die Kommunen strukturell getragen werden können. Hier bedarf es neben dem Willen zur Erkenntnis auch der landespolitischen Bereitschaft, nicht nur kurzfristige Landesprogramme aufzulegen, sondern nachhaltige Finanzierungskonzepte für integrationspolitische Belange darzustellen“ (Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen – Landesausländerbeirat, zitiert nach Gesemann/Roth 2015, S. 108).

8. Empfehlungen zur Stärkung der kommunalen Integrationspolitik²⁸

Kommunen sollten inklusive lokale Leitbilder entwickeln, die Migration als Zukunftschance begreifen und in eine kohärente, strategisch ausgerichtete Integrations- und Stadtpolitik übersetzen: Vor dem Hintergrund einer ‚postmigrantischen‘ Gesellschaft, aber auch ‚neuer‘ Zuwanderungsbewegungen (EU-Zuwanderung, Fluchtzuwanderung) bzw. erwartbarer weiterer Zuwanderung ist den Kommunen zu empfehlen, Leitbilder zu erarbeiten bzw. vorhandene Leitbilder weiterzuentwickeln, die Vielfalt positiv herauszustellen, inklusiv ausgerichtet sind und Migration als Potenzial begreifen. Mit einem inklusiven Leitbild ‚Vielfalt und Weltoffenheit‘, welches die Einwanderung von Menschen, die Pluralisierung von Lebenswelten als Bereicherung anerkennt und wertschätzt, können Kommunen ein neues Selbstverständnis ausprägen, den sozialen Zusammenhalt vor Ort stärken und die Potenziale aller Bevölkerungsgruppen für eine aktive Zukunftsgestaltung erschließen.

Integrationspolitik als systematisches und strategisches Handlungsfeld weiterentwickeln: Integrationspolitik ist mehr als eine Addition einzelner Maßnahmen. Sie verlangt lokal fortzuschreibende Gesamtkonzepte, die über Leitbilder und Strategien, lokale Bedarfe und Herausforderungen, Aufgaben und Handlungsfelder, Ergebnisse und Wirkungen Auskunft geben und dafür die entsprechenden Akteure und Instrumente (Integrationsforen und -konferenzen, Netzwerke und Runde Tische, Umsetzungsberichte und Monitoringsysteme) schaffen. Die Ergebnisse solcher Konzepte gewinnen ihre besondere Qualität und Legitimation durch Einbindung zentraler Akteure und durch das Ausmaß der Mitwirkung der lokalen Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund.

Integration als Querschnittsaufgabe verankern und ausgestalten: Integration ist ein Themenfeld, das sich durch vielfältige Vernetzungen mit anderen Politikbereichen auszeichnet. Eine kommunale Integrationspolitik bedarf nicht nur konsensfähiger Leitbilder, sondern vor allem einer kohärenten und strategisch ausgerichteten Stadtpolitik mit einem systematischen, in Netzwerkstrukturen verankerten Integrationsmanagement. Die interkulturelle Orientierung und Öffnung der kommunalen Institutionen, insbesondere der Verwaltung ist ebenso entscheidender voranzubringen wie die Beteiligungschancen für alle Bevölkerungsgruppen, insbesondere für die mit wenig ökonomischem und kulturellem Kapital ausgestatteten und somit weniger sprachmächtigen Bürgerinnen und Bürger.

Kommunale Integrationskonzepte weiterentwickeln und Adressatenkreis differenzieren: Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die nicht nur die Bevölkerung mit Zuwanderungsgeschichte betrifft und allgemeine ungleiche Teilhabechancen in den Blick nimmt. Kommunale Integrationskonzepte sollten an den unterschiedlichen Bedarfen, aber auch den gemeinsamen grundlegenden Bedürfnissen eines diverser werdenden Adressatenkreises ansetzen, zu dem Eingewanderte (mit Migrationshinter-

²⁸ Die Empfehlungen greifen auch auf Anregungen und Empfehlungen zurück, die gemeinsam mit Roland Roth entwickelt wurden (vgl. Gesemann/Roth 2017, S. 39ff.).

grund) sowie Neu-Zugewanderte wie EU-Bürger und Geflüchtete, aber auch die ‚alteingesessene‘ Bevölkerung gehören. Besonders bedeutsam sind dabei der Rechts- und der Bildungsstatus sowie die soziale Lage. Kommunale Konzepte müssen zudem die Transnationalisierung sozialer Räume und ‚Zuwanderungen auf Zeit‘ vermehrt in Rechnung stellen (‚Zugehörigkeit auf Zeit‘).

Konzepte und Strategien der Integrations- und Stadtentwicklungspolitik stärker miteinander verzahnen: Kommunale Integrationspolitik ist nicht nur als Querschnittspolitik zu konzeptualisieren, sondern vor allem in die allgemeine Stadtpolitik einzubeziehen sowie mit einer Stadtteil- und Quartiersentwicklungspolitik zu verknüpfen. Eine sozialräumliche Integrationspolitik in den Kommunen bedarf dabei eines Ansatzes, der nicht nur auf eine Zielgruppe, sondern die Verbesserung der Teilhabechancen aller Einwohnerinnen und Einwohner abzielt. Für die künftige Gestaltung und Umsetzung integrierter und sozialräumlich ausgerichteter Konzepte in Kommunen kommt der Weiterentwicklung ressortübergreifend angelegter Ansätze und Programme von Bund und Ländern eine besondere Bedeutung zu. Wünschenswert ist dabei eine stärkere und frühzeitige Beteiligung von Städten bei der Weiterentwicklung von Programmen, um die Steuerungsmöglichkeiten und die Synergieeffekte von Maßnahmen vor Ort zu erhöhen.

Akzeptanz von Zuwanderung und Vielfalt durch Begegnung und gesellschaftliche Teilhabe fördern: Zuwanderung und Vielfalt werden positiver beurteilt, wenn die Bevölkerung informiert und einbezogen wird, es Möglichkeiten der Begegnung (am Arbeitsplatz, in Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen, in Vereinen und Initiativen) gibt, Rahmenbedingungen geschaffen werden, die eine angemessene Infrastrukturversorgung für alle Einwohnerinnen und Einwohner bieten (Stadtteil- und Nachbarschaftszentren, Mehrgenerationenhäuser, Jugendfreizeiteinrichtungen) und dem Gefühl einer Ungleichbehandlung von Alteingesessenen und Zugewanderten durch inklusive Angebote und Maßnahmen entgegenwirkt.

Sozialen Zusammenhalt durch inklusive kommunale Integrationspolitiken stärken: In vielen Kommunen zeigt sich ein Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit weiterer ‚qualifizierter‘ Zuwanderung aus ökonomischer Sicht und erheblicher Skepsis gegenüber weiterer Zuwanderung in Teilen der Bevölkerung. Vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Spannungen sind öffentliche Diskurse über Chancen und Potenziale, Herausforderungen und Grenzen erforderlich, die auch die Kosten der (Flucht-) Zuwanderung nicht unterschlagen. Die Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements ist dabei weiterhin vordringlich, vor allem die strukturelle Absicherung und Koordination der Freiwilligenarbeit. In der Förderung des sozialen Kapitals der Bevölkerung, von Vertrauen und Kooperationsbereitschaft, dürfte eine herausragende Aufgabe kommunaler Integrations- und Inklusionspolitiken liegen.

Kommunales Integrationsmonitoring und Evaluation ausbauen und professionalisieren: Das kommunale Integrationsmonitoring und Evaluationssysteme sollten ausgebaut und professionalisiert werden, wobei die neuen Zuwanderungen auch neue konzeptionelle Anstrengungen – nicht zuletzt aus der Wissenschaft – für solche Systeme erfordern. Perspektivisch sollten die Idee eines ‚Sozialmonitorings‘ und einer umfassenden Sozialberichterstattung, die insbesondere auch den Bildungsbereich umfasst, in den Blick genommen werden. Spezialisierte Beobachtungs- und Berichtsmodi erscheinen vor dem Hintergrund von Prozessen der Ausdifferenzierung und Spezialisierung unvermeidbar, aber Verknüpfungen erscheinen sinnvoll. Es bedarf daher eines Integrationskonzepts und einer Integrationsberichterstattung, die eine erweiterte (nicht auf ‚Migrantinnen und Migranten begrenzte) Integrations- bzw. Inklusionsperspektive einnehmen.

Kommunale Zuwanderungskonzepte entwickeln: Kommunen waren in den vergangenen Jahrzehnten vor allem mit Integrationsaufgaben befasst. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, der

neuen Zuwanderungen und der Debatten um eine Steuerung der Zuwanderung ist den Kommunen zu empfehlen, nicht nur über Integrationskonzepte und Strategien nachzudenken, sondern auch proaktiv eigene Zuwanderungskonzepte und -strategien zu entwickeln.

Die Länder sollten die kommunale Integrationspolitik stärker fördern: Die Bundesländer können maßgeblich dazu beitragen, eine aktive und strategisch ausgerichtete Integrationspolitik von Kommunen anzuregen und zu fördern. Die weit verbreitete Erkenntnis, dass Integration vor Ort stattfindet, bedarf nicht nur schöner Worte und politischer Appelle an Kreise, Städte und Gemeinden, sondern sollte durch die Bereitstellung von Ressourcen und Netzwerken durch die Länder systematisch unterstützt werden. Das kann im Rahmen von Förderprogrammen oder auch auf gesetzlicher Grundlage erfolgen. Notwendig ist die Schaffung von Strukturen vor Ort, die die Integration und Partizipation von Zuwanderern bedarfsorientiert und nachhaltig fördern können – unabhängig von der kommunalen Finanzsituation und den Konjunkturen der Projektförderung.

Literatur

- Aumüller, Jutta 2018: Die kommunale Integration von Flüchtlingen. In: Frank Gesemann/Roland Roth (Hg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer: VS, S. 173-198.
- Aumüller, Jutta/ Gesemann, Frank 2014: Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel mit einem Beitrag von Bülent Arslan und Derya Can. Abschlussbericht Forschungs-Praxis-Projekt. Darmstadt: Schader-Stiftung.
- Bartig, Susanne/ Bosswick, Wolfgang/ Heckmann, Friedrich 2017: Vielfaltsmonitor. Studie zum Umgang mit ethnischer und religiöser Vielfalt in Deutschland. Bericht an die Bertelsmann Stiftung. Bamberg: europäisches forum für migrationsstudien.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hg.) 2009: Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik und Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hg.) 2011: Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Erstellt von Dietrich Engels/Regine Koller, ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik; Ruud Koopmans/Jutta Hohne, WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Köln/Berlin.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hg.) 2013: Faktenbericht 2013. Integration in Bildung und Arbeitsmarkt. Erstellt von Dietrich Engels/Regine Koller, ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik. Berlin
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) 2011: Diversität gestalten. Erfolgreiche Integration in Kommunen. Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Bertelsmann Stiftung 2017: Willkommenskultur im „Stresstest“. Einstellungen in der Bevölkerung 2017 und Entwicklungen und Trends seit 2011/12. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung/ Bundesministerium des Innern 2005: Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Universität Duisburg-Essen.
- Blätte, Andreas 2017: Regelungen der Bundesländer in Bezug auf Integration. Expertise für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Bochum.
- Bogumil, Jörg/ Hafner, Jonas 2017: Integrationspolitische Akteure und Institutionen in den Bundesländern. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration in Migration (SVR)r
- Bogumil, Jörg/ Hafner, Jonas/ Kastilian, André 2017: Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – und wie kann man sie lösen? Essen: Stiftung Mercator
- Bommes, Michael 2007: Kommunen und nachholende Integrationspolitik – Handlungsperspektiven und Handlungsspielräume. In: Klaus J. Bade/ Hans-Georg Hisserich (Hg.): Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis. Göttingen: V&R unipress, S. 97-123
- Bommes, Michael 2008: „Integration findet vor Ort statt“ – über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik. In: Michael Bommes/ Marianne Krüger-Potratz (Hg.): Migrationsreport 2008, Frankfurt am Main: Campus, S. 159-194.

- Bundesregierung (Hg.) 2007: Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung/ Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
- Bundesregierung (Hg.) 2011: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung/ Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2007: Beitrag der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände. In: Bundesregierung 2007, S. 31-33.
- Deutscher Landkreistag (Hg.) 2016: Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen. Strategische Leitlinien und Best Practices. Autoren: Kay Ruge/ Klaus Ritgen/ Markus Mempel, Markus Keller [Deutscher Landkreistag], Matthias Bönsel/ Miriam Elsaëßer [viventure]. Berlin: Deutscher Landkreistag in Zusammenarbeit mit viventure.
- Deutscher Städtetag 2016: Flüchtlinge vor Ort in die Gesellschaft integrieren. Anforderungen für Kommunen und Lösungsansätze. Berlin und Köln: Deutscher Städtetag.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2016: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Förderung der Integration geflüchteter Menschen verabschiedet am 14. Dezember 2016. Berlin.
- Difu [Deutsches Institut für Urbanistik] 2017: Forschungs-Praxis-Projekt Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe. Zweiter Zwischenbericht. Vielfalt leben – Innenstadt stärken: Eindrücke aus den Projektkommunen und Ansatzpunkte zum Weiterdenken und Handeln. Berlin: Difu.
- Dymarz, Maike/Hanhörster, Heike/Hans, Nils/Wallraff, Mona/Zimmer-Hegmann, Ralf 2016: Gelingende Integration im Quartier. Gutachten. Im Auftrag des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Dortmund: ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung.
- Fedler, Michael/Heinke, Frederike/Hülsmann, Werner 2017: Die Entwicklung des strategischen Integrations- und Migrationsmanagements im Landkreis Osnabrück. In: Frank Gesemann/Roland Roth (Hg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 723-733.
- Filsinger, Dieter 2002: Die Entwicklung der kommunalen Integrationspolitik und Integrationspraxis der 90er Jahre. In: IZA – Zeitschrift für Migration, 2, S. 13-19.
- Filsinger, Dieter 2008: Bedingungen erfolgreicher Integration. Integrationsmonitoring und Evaluation. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Filsinger, Dieter 2014a: Integration - ein Paradigma ohne Alternative? In: Monika Alisch (Hg.): Älter werden im Quartier: Soziale Nachhaltigkeit durch Selbstorganisation und Teilhabe. Kassel: university press, S. 169-194.
- Filsinger, Dieter 2014b: Monitoring und Evaluation. Perspektiven für die Integrationspolitik von Bund und Ländern. WISO-Diskurs. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Filsinger, Dieter 2015: Policy-Analyse, Evaluation und Politikberatung im Kontext von Integrationspolitik, In: Vera Hennefeld/ Wolfgang Meyer/ Stefan Selvestrini (Hg.): Nachhaltige Evaluation? Auftragsforschung zwischen Praxis und Wissenschaft. Festschrift zum 60. Geburtstag von Reinhard Stockmann. Münster: Waxmann, S. 243-272.
- Filsinger, Dieter 2017a: Interkulturelle Öffnung von Kommunen. In: Albert Scherr/ Aladin El-Mafaalani/ Gökcen Yüksel (Hg.): Handbuch Diskriminierung. Wiesbaden: Springer VS, S. 639-656.

- Filsinger, Dieter 2017b: Soziale Arbeit mit Flüchtlingen. Strukturen, Konzepte und Perspektiven. WISO Diskurs, 14. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Filsinger, Dieter 2018a: Entwicklung, Konzepte und Strategien der kommunalen Integrationspolitik. In: Frank Gesemann/Roland Roth (Hg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: Springer VS, S. 315-343.
- Filsinger, Dieter 2018b: Integrationsmonitoring. In: Frank Gesemann/Roland Roth (Hg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: Springer VS, S. 705-722.
- Filsinger, Dieter/ Lück-Filsinger, Marianne 1998: Kommunale Gesamtkonzepte zur Integration ausländischer Kinder und Jugendlicher. Expertise im Rahmen des Aktionsprogramms „Integration junger Ausländerinnen und Ausländer“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. München: Deutsches Jugendinstitut.
- Filsinger, Maximilian 2017: Deutschland ein Einwanderungsland, aber nicht überall? - Determinanten der geographischen Verteilung von Migrantinnen und Migranten. In: Daniela Henn/ Jessica Prigge/ Karsten Ries/ Marianne Lück-Filsinger (Hg.): Streifzüge durch die angewandte Sozialwissenschaft. Evaluation – Soziale Arbeit – Migration – Sozialpolitik. Dieter Filsinger zum 65. Geburtstag. Münster: Waxmann, S. 171-186.
- Friedrich, Lena/ Waibel, Stina 2012: Local Integration Concepts in Germany – Diffusion of an Integration Model? IMIS-BEITRÄGE, 41, S. 53-72.
- Gesemann, Frank 2013: Von der pragmatischen Reaktion zur strategischen Steuerung – Stand und Entwicklungsperspektiven der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Migration und Soziale Arbeit, 35/1, S. 51–58.
- Gesemann, Frank 2015: Migration und Vielfalt. Chance und Herausforderung für ländliche Regionen. In: Migration und Soziale Arbeit, 37/3, S. 265–273.
- Gesemann, Frank 2016: Kommunale Integrationspolitik. In: Heinz Ulrich Brinkmann/Martina Sauer (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration. Wiesbaden 2016: Springer VS, S. 281-309.
- Gesemann, Frank/ Roth, Roland 2009: Einleitung. In: Frank Gesemann/ Roland Roth (Hg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11-29.
- Gesemann, Frank/ Roth, Roland (Hg.) 2009: Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gesemann, Frank/ Roth, Roland 2015: Integration ist auch Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern. 2. überarbeitete Auflage. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin.
- Gesemann, Frank/ Roth, Roland 2016: Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik: Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden. Zeitraum der Befragung: 25. Januar 2016 bis 5. März 2016. Berlin: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration.
- Gesemann, Frank/ Roth, Roland 2017: Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Geflüchteten. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin.

- Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hg.) 2018: Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS
- Gesemann, Frank/ Roth, Roland/ Aumüller, Jutta 2012a: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/ Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- Gesemann, Frank/ Roth, Roland/ Aumüller, Jutta 2012b: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Tabellenband. Berlin: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration.
- Gestring, Norbert 2014: Widersprüche und Ambivalenzen kommunaler Integrationskonzepte. In: Hans Gans (Hg.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), S. 311-326
- Höcke, Christian/Schnur, Olaf 2016: Integration von Geflüchteten – quo vadis? Diskussionen und Positionen im Spiegel der vhw-Kommunalbefragung. Berlin: vhw.
- KGSt [Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmodernisierung] 2005: Management kommunaler Integrationspolitik. Strategie und Organisation. Köln: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmodernisierung.
- KGSt [Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmodernisierung] 2006: Integrationsmonitoring. Köln: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmodernisierung.
- KGSt [Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmodernisierung] 2008: In sieben Schritten zur interkulturellen Öffnung. Köln: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmodernisierung.
- KGSt [Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung und der Robert Bosch Stiftung] 2017a: Kommunales Integrationsmanagement, Teil 1: Managementansätze und strategische Konzeptionierung. Köln: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement.
- KGSt [Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung und der Robert Bosch Stiftung] 2017b: Kommunales Integrationsmanagement, Teil 2: Handlungsfelder und Erfolgsfaktoren gestalten. Köln: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement.
- Kreis Recklinghausen 2013: Integrationskonzept des Kreises Recklinghausen.
- Kreis Siegen-Wittgenstein 2014: Integration als kommunale Herausforderung und Zukunftsaufgabe. Integrationskonzept für den Kreis Siegen-Wittgenstein
- Krummacker, Michael 2011: Kommunale Integrationspolitik. In: Heinz-Jürgen Dahme/ Norbert Wohlfahrt (Hg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik. Wiesbaden: Springer VS; S. 188-200
- Krummacker, Michael 2017: Kommunale Integrationspolitik in Deutschland. Fakten, Entwicklungstrends, Widersprüche, Perspektiven. In: Thomas Geisen/ Christine Riegel/ Erol Yildiz (Hrsg.): Migration, Stadt und Urbanität. Perspektiven auf die Heterogenität migrantischer Lebenswelten. Wiesbaden: Springer VS, S. 79-96.
- Kühn, Heinz 1979: Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland: Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung.

- Landeshauptstadt Hannover 2016: Ankommen – unterstützen – miteinander leben. Flüchtlingszuwanderung nach Hannover – Zwischenbilanz und Ausblick September 2016. Hannover: Landeshauptstadt.
- Landeshauptstadt München 2008: Interkulturelles Integrationskonzept – Grundsätze und Strukturen der Integrationspolitik der Landeshauptstadt München. München.
- Landeshauptstadt München 2013: Interkultureller Integrationsbericht – München lebt Vielfalt. München.
- Landeshauptstadt Potsdam 2016: Integrationskonzept Landeshauptstadt Potsdam. EINE Stadt für ALLE. Potsdam.
- Landeshauptstadt Stuttgart 2001: „Ein Bündnis für Integration“ – Grundlagen einer Integrationspolitik in der Landeshauptstadt Stuttgart. Stuttgart.
- Landeshauptstadt Wiesbaden 2017: Konzept für die Integration Geflüchteter. Wiesbaden.
- Landkreis Mayen-Koblenz 2015: Flüchtlingsbericht des Landkreises Mayen-Koblenz. Stand: 9. November 2015. Koblenz: Kreisverwaltung Mayen-Koblenz.
- Landkreis Osnabrück 2015: Migration und Integration 2015. Osnabrück.
- Lehmann, Dieter 2018: Schwäbisch Gmünd – keine Insel der Seligen, doch es zeigt Flagge. „Der Gmünder Weg“ der Integration in einer Mittelstadt. In: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 787-804
- Maas, Felix 2013: Integrationsdiskurs und Integrationspolitik im Kontext der Stadt. Eine vergleichende Narrativanalyse des Integrationsdiskurses im Rahmen der Entwicklung gesamtstädtischer Integrationskonzepte in Dortmund und Frankfurt am Main. Masterarbeit im Fach Politische Wissenschaft. Heidelberg: Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg [unveröffentlicht]
- Migration und Soziale Arbeit 2013: Integration, Diversity, Inklusion. Migration und Soziale Arbeit, 13/3.
- Pavkovic, Gari/Özbabacan, Ayşe.2018: Der Kommunale Qualitätszirkel zur Integrationspolitik. In: Frank Gesemann/ Roland Roth (Hg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 805-822.
- Pröhl, Marga/ Hartmann, Hauke (Hg.) 2003: Strategien der Integration: Handlungsempfehlungen für eine interkulturelle Stadtpolitik. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Reichwein, Alfred/ Khadidja, Rashid (2012): Interkulturelle Öffnung in Kommunen und Verbänden. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Reichwein, Alfred/ Vogel, Stephanie 2004: Integrationsarbeit – effektiv organisiert. 2. Auflage. KGST – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung. Düsseldorf: Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Reichwein, Alfred/ Möltgen, Karin/ Vogel, Stephanie 2007: Integration als Chance für Nordrhein-Westfalen und seine Kommunen. Potenziale nutzen – aus Erfahrungen lernen. Düsseldorf: Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) 2018: Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten. Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR).

- Schader-Stiftung (Hrsg.) 2011: Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts. Wissenschaftliche Bearbeitung: IRS – Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung sowie ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (Heike Hanhörster, Michael Kuss, Sabine Weck, Ralf Zimmer-Hegmann, Thomas Bürk, Susen Fischer, Heike Liebmann). Darmstadt: Schader-Stiftung.
- Schammann, Hannes/ Kühn, Boris 2016: Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Schammann, Hannes 2017: Stadt, Land, Flucht. Konzeptionelle Überlegungen zum Vergleich städtischer Flüchtlingspolitik in Deutschland. In: Barbehön, Marlon/Münch, Sybille (Hg.): Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik. Wiesbaden: Springer VS, S. 91–117.
- Söhn, Janina/ Marquardsen, Kai 2016: Erfolgsfaktoren für die Integration von Flüchtlingen. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Stadt Bremerhaven 2013: Integrationskonzept Stadt Bremerhaven. Vielfalt und Chancengleichheit – Bremerhaven zeigt Flagge. Bremerhaven.
- Stadt Dinslaken 2016: Flüchtlingskonzept Dinslaken. Dinslaken.
- Stadt Essen 1984: Handlungsprogramm zur Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen aus den Anwerbeländern. Essen.
- Stadt Flensburg 2010: Integrationskonzept für Menschen mit Migrationshintergrund mit Handlungsleitfaden 2010 – 2015.
- Stadt Flensburg 2016: Zusammenleben in Flensburg. Integrationskonzept für Menschen mit Migrationshintergrund 2016 – 2022. Flensburg.
- Stadt Frankfurt am Main 2010: Vielfalt bewegt Frankfurt. Integrations- und Diversitätskonzept für Stadt, Politik und Verwaltung. Grundsätze, Ziele, Handlungsfelder. Frankfurt am Main.
- Stadt Frankfurt am Main 2017: Frankfurter Integrations- und Diversitätsmonitoring. Partizipation und Lebenslage der Bevölkerung. Frankfurt am Main.
- Stadt Hamm 2016: Integrationskonzept Stadt Hamm. Hamm 2016
- Stadt Rüsselsheim am Main 2015: Konzept zur Stärkung der Anerkennungs- und Willkommenskultur in Rüsselsheim am Main. Stand: 26.03.2015. Rüsselsheim.
- Stadt Schwäbisch Gmünd 2009: Miteinander in Schwäbisch Gmünd – Integrationskonzept. Schwäbisch Gmünd
- Stadt Schwäbisch Gmünd 2016: Willkommenskultur für Flüchtlinge in Schwäbisch Gmünd. Vom Flüchtling zum Bürger „Der Gmünder Weg“. Schwäbisch Gmünd.
- Statistisches Bundesamt 2007: Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2005. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (Destatis).
- Statistisches Bundesamt 2017: Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2016. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (Destatis).
- Statistisches Bundesamt 2017: Städte (Alle Gemeinden mit Stadtrecht) nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte am 31.12.2015, im Juli 2017 wegen korrigierter Fläche revidiert. Verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Aktuell/05Staedte.html> (zuletzt geprüft 10.10.2017).

Stockmann, Reinhard/Meyer, Wolfgang 2017: Evaluation in Deutschland. Woher sie kommt, wo sie steht, wohin sie geht. In: Zeitschrift für Evaluation, 17/2, S. 57-110.

Universitätsstadt Tübingen 2010: Integrationskonzept Tübingen 2010. Grundsätze und Handlungsfelder der Integrationspolitik. Tübingen.

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung 2016: Die vhw-Kommunalbefragung: Herausforderung „Flüchtlingskrise vor Ort“. Begleitmaterial zum Pressegespräch am 28. April 2016. Berlin: vhw.

Walther, Claudia 2018: Erfahrungen aus der Beratung von Kommunen bei der Entwicklung von Integrationskonzepten. In: Frank Gesemann/ Roland Roth (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 823-834.

Anlage 1: Integrationskonzepte und Leitlinien der Integrationspolitik

in deutschen Großstädten

Stadt	Integrationskonzept und -leitbilder
Aachen	Integrationskonzept der Stadt Aachen (2006)
Augsburg	Das Weißbuch – „Eine Stadt für alle“. Augsburger Integrationskonzepte (2006)
Bergisch Gladbach	Integrationskonzept der Stadt Bergisch Gladbach – Zugewanderte (2010)
Berlin	Integrationskonzept für Berlin: Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken (2005); Das Berliner Integrationskonzept: Handlungsfelder, Ziele, Leitprojekte (2007); Masterplan Integration und Sicherheit (2016)
Bielefeld	Wir fördern Integration! – Integrationskonzept für Bielefeld (2010); Integrationskonzept für Bielefeld: Diversität, Partizipation und Integration (2016)
Bochum	Integrationskonzept für die Stadt Bochum. Grundlagen für die Integrationsarbeit (2009; 2013)
Bonn	Integrationskonzept der Bundesstadt Bonn (2009)
Bottrop	Interkulturelles Gesamtkonzept (2012)
Braunschweig	Interkulturelles Leitbild für die Stadt Braunschweig (2008); Kommunales Handlungskonzept „Integration durch Konsens“ (2008); Konzept zur Integration von Flüchtlingen in Braunschweig (Februar 2016)
Bremen	Konzeption zur Integration von Zuwanderern und Zuwanderinnen im Lande Bremen (2000); Konzeption zur Integration von Zuwanderern und Zuwanderinnen im Lande Bremen 2003-2007 – Grundsätze, Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die bremische Integrationspolitik (2004); Konzeption zur Integration von Zuwanderern und Zuwanderinnen im Lande Bremen 2007-2011 – Grundsätze, Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die bremische Integrationspolitik (2008); Entwicklungsplan Partizipation und Integration. Beteiligung fördern – Gemeinsamkeiten und Vielfalt stärken. Land Bremen 2012 bis 2015 (2012), Gesamtkonzept zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen in der Stadt Bremen (2013); In Bremen zuhause. Integration gestalten und sozialen Zusammenhalt sichern. Eckpunkte eines mittelfristig ausgerichteten Integrationskonzepts des Senats (2016)
Bremerhaven	1. Bremerhavener Integrationskonzept (April 2013)
Chemnitz	Konzeptionen zur Integration von Aussiedlern und Spätaussiedlern (1997); Konzeption zur Integration jüdischer Emigranten aus der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) (1999); Rahmenplan zur Integration von Migranten/Migrantinnen in Chemnitz (2008)
Darmstadt	Integrationsverständnis und integrationspolitische Ziele der Wissenschaftsstadt Darmstadt (2012)
Dortmund	Entwicklung und Umsetzung eines „Masterplans Integration“ (2005); Leitbild Integration für die Stadt Dortmund (2006); Masterplan Migration/Integration: Integrationskonzept der Stadt Dortmund für die Jahre 2013/2014 sowie Einrichtung eines Kommunalen Integrationszentrums (2013)
Dresden	Konzeption zur Integration von Migrantinnen und Migranten in Dresden (2004); Konzept zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in der Landeshauptstadt Dresden (Integrationskonzept 2015 – 2020 (2015)
Duisburg	Das Duisburger Integrationskonzept (2011); Kommunales Integrationskonzept Duisburg 2016 (2016)
Düsseldorf	Gesamtstädtisches Integrationskonzept (2005; 2013)
Erfurt	Integrationskonzept der Stadt Erfurt (2006)
Erlangen	Leitbild Integration für die Stadt Erlangen (2007); Versorgung und Integration von Flüchtlingen in Erlangen. Konzept – Strukturen – Maßnahmen. Zweiter Verwaltungsbericht (2016)

Essen	Konzept für die Interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen (1999); Strategiekonzept Interkulturelle Orientierung (2012); Konkretisierung und Beschlussfassung des Rahmenkonzepts im Rat der Stadt (2014)
Frankfurt am Main	Vielfalt bewegt Frankfurt. Integrations- und Diversitätskonzept für Stadt, Politik und Verwaltung. Grundsätze, Ziele, Handlungsfelder (2010)
Freiburg m Breisgau	Leitbild Migration und Integration (2004)
Fürth	Integrations-Leitsätze der Stadt Fürth – Fürther Weg der Integration (2017)
Gelsenkirchen	Integrationskonzept Gelsenkirchen (2005); Integrationskonzept Gelsenkirchen (2012); Integrationskonzept Zusammenleben „Integration anders gestalten“ (2015)
Göttingen	Integrationskonzept für die Stadt Göttingen (2008)
Hagen	Integrationskonzept der Stadt Hagen (2012)
Halle (Saale)	Integrationsleitbild für kulturelle Vielfalt in der Stadt Halle (Saale) (2006)
Hamburg	Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderern (2006); Teilhabe, Interkulturelle Öffnung und Zusammenhalt. Hamburger Integrationskonzept (2013); WIR IN HAMBURG! Teilhabe, Interkulturelle Öffnung und Zusammenhalt –Hamburger Integrationskonzept 2017 (2017)
Hamm	Kommunales Integrationskonzept Hamm (2016)
Hannover	Lokaler Integrationsplan (LIP) für die Landeshauptstadt Hannover (2008)
Heidelberg	Kommunaler Integrationsplan (KIP) der Stadt Heidelberg (2011)
Heilbronn	Integrationsbericht der Stadt Heilbronn 2007 (2007); Integrationsbericht der Stadt Heilbronn 2007-2013 (2014)
Herne	Leitlinien für die Integrationsarbeit in Herne (2007); Vielfalt in Herne. Gesamtstädtisches Integrationskonzept (2016)
Hildesheim (Landkreis Hildesheim)	Integrationskonzept (2006)
Ingolstadt	Leitlinien zur Integration der Stadt Ingolstadt [ohne Jahr]; Aktionsplan Interkulturelle Öffnung Stadt Ingolstadt (2015)
Jena	Integrationskonzept für die Stadt Jena (2008); Gesamtkonzept zur gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund in der Stadt Jena. Integrationskonzept (2016).
Karlsruhe	Karlsruher Leitlinien zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern (2008); Karlsruher Integrationsplan (2014)
Kassel	Integrationskonzept der Stadt Kassel (2012)
Kiel	Handlungsempfehlungen für die Integration von Migrantinnen und Migranten in der Landeshauptstadt Kiel (2007)
Koblenz	Das strategische Integrationskonzept der Stadt Koblenz (2007)
Köln	Konzept zur Stärkung der integrativen Stadtgesellschaft (2011)
Krefeld	Kommunales Integrationskonzept für Krefeld (2010)
Leipzig	Gesamtkonzept zur Integration der Migrantinnen und Migranten in Leipzig (2012)
Leverkusen	Leverkusen – Stadt der Integration. Integrationskonzept (2009)
Lübeck	Kommunales Integrationskonzept der Hansestadt Lübeck (2012)
Ludwigshafen am Rhein	Der Stadtrat hat am 5. September 2011 zugestimmt, dass Ludwigshafen die Empfehlungen der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände im Nationalen Integrationsplan (NIP) annimmt.
Magdeburg	Integrationspolitik der Landeshauptstadt Magdeburg: Rahmenkonzept Integration und Ausländerarbeit (2006); Beschlussvorlage zur Erarbeitung eines Integrationskonzeptes 2018 bis 2022 für die Landeshauptstadt Magdeburg (2016)
Mainz	Migrationskonzeption für Mainz (2004); Handlungsplan „Migration und Integration in Mainz“ (2011)
Mannheim	Ziele und Grundsätze der Mannheimer Integrationspolitik (2009)
Moers (Kreis Wesel)	Kreis Wesel: Integrationskonzept 2015 (2015)
Mönchengladbach	Integrationskonzept für die Stadt Mönchengladbach (2006); Integrationskonzept für die Stadt Mönchengladbach. Fortschreibung 2012-2016 (2012)

Mülheim an der Ruhr	Teilhabe und Integration. Mülheim an der Ruhr - Eine Stadt für Alle! Integrationskonzept (2014)
München	Interkulturelles Integrationskonzept – Grundsätze und Strukturen der Integrationspolitik der Landeshauptstadt München (2008)
Münster	Leitbild „Migration und Integration in Münster“ (2008); Überarbeitung der Grundkonzeption (2014); Geflüchtete Menschen in Münster – Handlungskonzept (2017)
Neuss (Rhein-Kreis Neuss)	Integrationskonzept der Stadt Neuss (2008)
Nürnberg	Integrationsprogramm der Stadt Nürnberg: Rahmenbedingungen und Leitlinien kommunaler Integrationspolitik der Stadt Nürnberg (2004); Überarbeitete Fassung (2007)
Oberhausen	Kommunales Integrationskonzept Oberhausen (Oktober 2006)
Offenbach am Main	Viele Kulturen - Alles Offenbacher. Zusammenleben in Offenbach. Integrationskonzept (2004); Integration – Aufgabe für Bürger und Kommun: 10 Jahre Integrationskonzept der Stadt Offenbach (2014)
Oldenburg	Vielfalt gemeinsam gestalten! Konzept zur Umsetzung einer zukunftsfähigen Integrationspolitik in der Stadt Oldenburg (2010)
Osnabrück	Leitbild der Stadt Osnabrück für die Integration von Zuwanderern (2007); Konzept zur Wohnraumversorgung und Integration von Flüchtlingen der Stadt Osnabrück (2013)
Paderborn (Landkreis Paderborn)	Migrationspolitisches Handlungskonzept der Stadt Paderborn (2007); Integrationskonzept Kreis Paderborn. Konzept zum Aufbau des Kommunalen Integrationszentrums (2013)
Pforzheim	Strategischer Sozial- und Integrationsplan (2014)
Potsdam	Integrationskonzept der Landeshauptstadt Potsdam (2008); Fortschreibung des Integrationskonzeptes der Landeshauptstadt Potsdam 2012-2015 (2012); EINE Stadt für ALLE. Integrationskonzept der Landeshauptstadt Potsdam 2016 – 2020 (2017)
Recklinghausen (Kreis Recklinghausen)	Integrationskonzept des Kreises Recklinghausen (2013)
Regensburg	Integrationsbericht und Integrationskonzept für Regensburg. Projekt März 2012 bis Februar 2014 (Abschlussbericht 2014)
Remscheid	Integrationskonzept der Stadt Remscheid (2004); Vom Integrationskonzept zu einem Integrationsprogramm (2007); Integrationskonzept der Stadt Remscheid, aktualisierte Fassung 2016/2017
Reutlingen (Landkreis Reutlingen)	Integrationskonzept der Stadt Reutlingen (2011)
Rostock	Integrationskonzept der Hansestadt Rostock „Zukunft in Vielfalt“ (2014)
Saarbrücken	Handlungskonzept für die Integration von Zuwanderern und integrationspolitische Leitlinien für Saarbrücken (2007)
Salzgitter	Materialien zur Integration der Stadt Salzgitter: Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen (2013)
Siegen (Kreis Siegen-Wittgenstein)	Integration als kommunale Herausforderung und Zukunftsaufgabe. Integrationskonzept für den Kreis Siegen-Wittgenstein (2014)
Solingen	Interkulturelles Gesamtkonzept Vision Zusammenleben 2010 (2001); Interkulturelles Gesamtkonzept Solingen. Vision 2020 (2012)
Stuttgart	„Ein Bündnis für Integration“ – Grundlagen einer Integrationspolitik in der Landeshauptstadt Stuttgart (2001); Stuttgarter Bündnis für Integration – Fortschreibung 2009 (2009)
Trier	Integrationskonzept der Stadt Trier (2011)
Ulm	Ulm: Internationale Stadt (2012)
Wiesbaden	Integrationskonzept für die Landeshauptstadt Wiesbaden (2004); Integrationskonzept für die Landeshauptstadt Wiesbaden, 1. Fortschreibung 2010-2014 (2014); Integrationskonzept der Landeshauptstadt Wiesbaden 2016 – 2020 (2016); Integrationskonzept für geflüchtete Menschen in Wiesbaden (2017)

Wolfsburg	Vielfalt leben. Integrationskonzept Wolfsburg (2012)
Würzburg	„Wir leben in Würzburg“: Auftaktveranstaltung zur Entwicklung eines Integrationskonzeptes für die Stadt Würzburg (2017)
Wuppertal	Wuppertaler Integrationskonzept – von der Integration zur interkulturellen Stadtgesellschaft (2012)

DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration Stand: 25.11.2017)