

Integrationspolitik als kommunale Sozialpolitik

Strategien und Handlungsspielräume

Maximilian Filsinger und Dieter Filsinger

Beitrag zur Veranstaltung »Kommunalisierung der Sozialpolitik« der Sektion Sozialpolitik

Einleitung

Die Bundesrepublik Deutschland hat in den letzten Jahren einen starken Anstieg der Zuwanderung zu verzeichnen. Obgleich in der öffentlichen Debatte Migration oft mit innen- und sicherheitspolitischen Fragen verknüpft wird, müssen Migration und Integration immer auch im Zusammenhang mit Sozialpolitik gesehen werden (Busemeyer et al. 2013). So entstehen durch Migration Kosten für die Migrierenden, aber auch für die aufnehmende Gesellschaft (Filsinger 2017a). Dementsprechend kann der lokale Sozialstaat diese sozialen Härten bearbeiten und im Idealfall mildern. Dies gilt umso mehr als die Fluchtmigration mit besonderen Härten verbunden ist (Filsinger 2017a). Migrations- und Integrationspolitik ist somit immer auch Sozialpolitik. Nichtsdestotrotz ist der kommunale Sozialstaat in einem Dilemma: Lokale Herausforderungen müssen bewältigt werden, ohne dass die großen Linien der Politik maßgeblich mitbestimmt werden können. Kommunen sind auch Adressaten einer Bundespolitik, die sie nicht immer beeinflussen können. Allerdings sollte das Potential der kommunalen Akteure nicht unterschätzt werden, sind sie doch für die Ausgestaltung der Programme verantwortlich und können darüber hinaus auch eigene Programme auflegen (Filsinger 2018a). Folglich sollte der „kommunale Sozialstaat“ im Bereich der Migrationspolitik besonders in den Blick genommen werden, muss dieser doch unmittelbar Zuwanderung und Integration bearbeiten.

Hier knüpft der vorliegende Beitrag an. Wir argumentieren, dass Kommunen Integrationskonzepte nutzen, um die kommunalen Problemstellungen im Bereich Integration anzugehen und somit ihren Handlungsspielraum im Rahmen des Mehrebenensystems nutzen. Unsere empirische Analyse zeigt, dass circa 40 Prozent der Landkreise und kreisfreien Städte ein kommunales Integrationskonzept verabschiedet haben. Insbesondere urbane Landkreise und Städte scheinen im Feld der Integrationspolitik besonders aktiv zu sein. Erste inhaltliche Analysen der Konzepte und qualitative Fallstudien zeigen darüber hinaus, dass Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe erkannt wird und somit viele verschiedene Politikfelder beinhaltet. Kommunale Integrationspolitik scheint zunehmend als Teil der kommunalen Sozialpolitik verstanden zu werden. Es lässt sich zunehmend beobachten, dass das Ziel der Politik eine inklusive Stadtgesellschaft ist. Ferner wird deutlich, dass die Vorreiterstädte sich in einem Übergang von einer spezialisierten Integrationspolitik zu einer allgemeinen Sozialpolitik befinden.

Kommunale Migrations- und Integrationspolitik

Die sozialwissenschaftliche Forschung hat sich in den letzten Jahren zunehmend mit Migrations- und Integrationspolitik beschäftigt. Dies lässt sich auch auf die starken Zuwanderungsbewegungen der letzten Jahre zurückführen. Während frühere Forschung oft die nationale politische Ebene in den Blick genommen hat, beschreiben einige Forschende einen „local turn“ in der Integrationspolitik, der verlangt, subnationale Ebenen stärker in den Blick zu nehmen (Dekker et al. 2015; Hackett 2017). Allerdings hat sich auch frühere Forschung bereits eingehend mit der lokalen Dimension von Integrationspolitik beschäftigt und dies nicht nur aufgrund der Feststellung, dass die Folgen von Migration „vor Ort“ bearbeitet werden müssen (Bommes 2018 [2009]).

Eine Vielzahl von Studien befasst sich mit der lokalen Dimension der Integrationspolitik und nimmt hier besonders lokale Steuerungs- und policy-making-Kapazitäten in den Blick (Andrews et al. 2013; Gebhardt 2016; Jørgensen 2012; Schiller 2017). So gehen die meisten Studien davon aus, dass die lokale Ebene in bestimmtem Maße die Integrationspolitik vor Ort gestalten kann und dies nicht nur nach den Vorgaben der nationalen Ebene (Jørgensen 2012). Andrews et al. (2013) untersuchen in ihrer Studie die Auswirkungen der EU-8 Migration nach Großbritannien auf die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen. Zunächst nehmen die Autoren einen negativen Einfluss der Migration an, da durch den Zuzug von Migrantinnen und Migranten eine höhere Inanspruchnahme öffentlicher Dienste angenommen wird, die zu höheren Kosten und Personaldruck führe. Darunter leide die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen (Andrews et al. 2013). Die quantitative Analyse bestätigt diese Annahme zunächst, doch weiterführende Analysen zeigen ein differenzierteres Bild auf. So zeigen die Autoren, dass eine hohe administrative Kapazität der lokalen Regierung die negativen Auswirkungen verringern kann.

Jørgensen (2012) untersucht, ob Kommunen auch bewusst ihre Kompetenzspielräume nutzen, um zukünftige Entwicklungen zu beeinflussen. So zeigt er in seiner Studie zu vier dänischen Städten, dass diese ihre Integrationspolitik bewusst steuern, um ihr Verständnis von Integration und Diversität zu implementieren. Seine empirischen Einblicke zeigen jedoch auch, dass sich Städte in Bezug auf die Nutzung ihrer politischen Spielräume signifikant unterscheiden. Während Kopenhagen sich durchaus abgrenzend zu den nationalen Politikvorschlägen verhält und einen eigenen Weg einschlägt, zeigen die Städte Thisted und Aalborg große Konvergenz mit nationalen Regelungen. Diese Divergenz zwischen Städten kann jedoch nicht immer auf einen „implementation gap“ zurückgeführt werden, sondern hat auch mit den politischen Opportunitätsstrukturen in den Städten zu tun, so Jørgensen (2012). In ihrer vergleichenden Studie untersuchen Dekker et al. (2015) drei europäische Städte in Bezug auf die lokale Dimension der Integrationspolitik. Zunächst werden drei konkurrierende Hypothesen bezüglich der Relation zwischen lokaler und nationaler Ebene aufgestellt. So ist eine Erwartung, dass die lokale Ebene lediglich nationale Vorgaben umsetzt, während eine andere Erwartung eine zunehmende Kongruenz zwischen Städten (auch über Länder hinweg) erwartet. In der dritten Perspektive werden lokale Antworten auf den jeweils spezifischen Kontext erwartet. Aufgrund der verschiedenen Probleme, mit denen lokale Akteure konfrontiert sind, werden auch verschiedene Lösungen gesucht. Die Ergebnisse von Dekker und Kollegen zeigen, dass lokale Politiken keine zunehmende Kongruenz aufweisen, vielmehr zeigt sich ein Mix aus lokalen Antworten und einer Übernahme nationaler Modelle von Integration. Allerdings ist diese Ähnlichkeit zwischen nationalen und lokalen Modellen nicht das Resultat einer Verordnung von oben, sondern ergibt sich aus den komplexen Dynamiken in Mehrebenensystemen (Dekker et al. 2015). So wird deutlich, dass lokale Politiken durchaus pragmatisch auf

Probleme vor Ort reagieren, aber gleichzeitig durch nationale Modelle der Integration beeinflusst sind und sich diesen bis zu einem gewissen Grad unterordnen.

Während die bisherigen Studien die Rolle der lokalen Politik hervorheben und den Einfluss auf die Politikgestaltung betonen, zeigt sich Gebhardt (2016) skeptisch. Er zieht das Aufkommen von „civic integration programmes“ heran und zeigt auf, dass die Verabschiedung solcher Programme die Rolle der Städte in der Integration verringert. So verringert die Einführung von allgemeinen Sprachkursen und allgemeinen Integrationskursen den Spielraum der lokalen Politik und verhindert somit ein Anpassen an lokale Probleme und Herausforderungen (Gebhardt 2016).

In Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland lässt sich feststellen, dass die Gesetzgebungskompetenzen über die föderalen Ebenen hinweg variieren. So besitzt die Bundesebene insbesondere bei den Themen Zuwanderung, Aufenthalt und Asyl die gesetzlichen Kompetenzen (Bommes 2018 [2009]; Schammann 2015a, 2015b). Exemplarisch können hier das Zuwanderungsgesetz von 2005, aber auch die neueren sogenannten „Asylpakete“ genannt werden. Diese bundespolitischen Regelungen spielen in der Folge für die weiteren föderalen Ebenen eine wichtige Rolle. Trotz dieser „Richtlinienkompetenz“ besitzen auch die Bundesländer Kompetenzen und dies auch im aufenthaltsrechtlichen Bereich, wie die Diskussionen um Abschiebungen deutlich zeigen (Schammann 2015a; Schmidtke, Zaslove 2014). Darüber hinaus haben die Bundesländer mit ihrer verfassungsrechtlich garantierten Kompetenz im Bildungsbereich eine große Einflussosphäre, da Bildung als maßgeblich für die Integration (von Eingewanderten) in Gesellschaft und Wirtschaft verstanden wird. Darüber hinaus weist Schammann (2015) darauf hin, dass die Landesregierungen auch in den Bereichen Teilhabe, Integration und Aufenthaltsrecht durchaus beachtlichen Spielraum haben (Filsinger, Gesemann 2017; Sachverständigen Rat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2018).

Ferner spielen kommunale Akteure eine wichtige Rolle, da sie über die lokale Wirtschaftsförderung Akzente setzen können. Sie sind auch bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur und der lokalen Daseinsfürsorge aktiv (Grohs, Reiter 2014). Nichtsdestotrotz können auf der kommunalen Ebene nicht alle Parameter der Integration beeinflusst werden, da das Mehrebenensystem aus Europäischer Union, Bundes- und Landespolitik den Handlungsspielraum beschränkt (Bommes 2018 [2009]). Gleichwohl bestehen für kommunale Akteure Ermessensspielräume. Diese werden in zunehmendem Ausmaß von der Stadtpolitik genutzt, um eigene Akzente zu setzen. So lassen sich kommunale Integrationspolitiken in Deutschland seit den 1990er Jahren systematisch rekonstruieren (Filsinger 2018b). Seit den frühen 2000er Jahren ist nun in vielen Städten und Landkreisen eine strategische Neuorientierung der kommunalen Integrationspolitik zu beobachten, die zunehmend auf eine interkulturelle Stadtpolitik setzt, die Vielfalt positiv würdigt und eine Willkommenskultur fördert. Hervorzuheben ist besonders die Implementation eines umfassenden strategisch und methodisch fundierten Integrationsmanagements, welches sich auf alle Zu- bzw. Eingewanderten bezieht, das heißt EU-Zuwanderer, Fachkräfte oder Geflüchtete (Filsinger 2017a, 2018a, 2018b; Gesemann und Roth 2017). Dieser Wandel basiert in Teilen auf einer Neuausrichtung der bundespolitischen Integrationspolitik, aber auch auf verschiedenen Programmen der Landesebene, die integrationspolitische Maßnahmen auf kommunaler Ebene fördern (Filsinger, Gesemann 2017).

Theoretische Überlegungen und empirische Erwartungen

Im vorangegangenen Kapitel haben wir aufgezeigt, dass die kommunale Ebene einen nicht unerheblichen Handlungsspielraum im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik hat. Nichtsdestotrotz

sind kommunale Entscheidungen durch landes- und bundespolitische Institutionen eingerahmt und werden durch diese beeinflusst. Insofern fragen wir in unserem Beitrag nach der Manifestation des Handlungsspielraums im Bereich der lokalen Integrationspolitik. Wir argumentieren, dass die kommunale Ebene eigene Politikvorschläge im Bereich der Integrationspolitik in Form von strategischen Integrationskonzepten macht. Folglich betrachten wir kommunale Integrationskonzepte und untersuchen welche Faktoren die Verabschiedung eines solchen Konzeptes beeinflussen. Unser empirisches Vorgehen ist explorativ, daher stellen wir zunächst auch keine gerichteten Hypothesen auf. Darüber hinaus untersuchen wir, inwiefern die lokalen Integrationspolitiken durch die Integrationskonzepte in eine lokale Sozialpolitik eingebettet sind.

Grundlegende Annahme unserer Studie ist, dass kommunale Akteure im Bereich der Integrationspolitik gestaltend tätig sind und sich dies in der Erarbeitung und Verabschiedung von Integrationskonzepten niederschlägt. Diese dienen dazu, die Integrationspolitik strategisch auszurichten und zu systematisieren. Allerdings sind nicht alle Kommunen gleichermaßen aktiv. Wir vermuten, dass es bestimmte Faktoren gibt, die eine Verabschiedung eines Integrationskonzeptes wahrscheinlicher machen. So könnte der Anteil der Zugewanderten an der Gesamtbevölkerung eine wichtige Rolle spielen. Obgleich Integrationskonzepte nicht nur die ausländische Bevölkerung in den Blick nehmen, ist eine wichtige Zielgruppe eben die ausländische Bevölkerung bzw. Menschen mit Migrationshintergrund. Mit einer wachsenden Zahl an Zugewanderten, steigt auch die Bedeutung der Integration für die Stadtgesellschaft. Dies gilt umso mehr, wenn eine inklusive Stadtgesellschaft als Ziel festgelegt wird. Eine strategische Ausrichtung der Integrationspolitik wird somit umso bedeutender, je höher der Anteil der Zugewanderten an der Bevölkerung ist.

Darüber hinaus lässt sich beobachten, dass in der lokalen Integrationspolitik insbesondere die Großstädte eine Vorreiterrolle eingenommen haben (Filsinger 2018a). So zeigt Filsinger (2018b), dass die Stadt Essen bereits im Jahr 1984 ein Programm für die Integration von ausländischen Arbeitnehmern aufgelegt hat. Auch andere Großstädte wie München, Wiesbaden oder Stuttgart sind bereits früh tätig (Filsinger, Gesemann 2017). Dies liegt sicherlich einerseits daran, dass einige Großstädte einen hohen Migrantenanteil aufweisen, aber andererseits auch daran, dass diese zum Teil auch mehr Ressourcen haben, um bestimmte Programme aufzulegen. Dass gute Integrationsbedingungen möglicherweise auch weitere Zuwanderung fördern, spielt sicherlich ebenso eine Rolle. Allerdings muss auch festgehalten werden, dass es nicht zwangsläufig nur Großstädte sind, die in der Integration vorgehen, sondern auch kleinere Städte wie Flensburg oder Schwäbisch Gmünd (Stadt Flensburg 2010, 2016; Stadt Schwäbisch Gmünd 2009). So lässt sich argumentieren, dass die Bevölkerungsdichte positiv mit der Verabschiedung eines Integrationskonzeptes in Verbindung steht. Darüber hinaus werden wir im Folgenden weitere Kontrollvariablen in unsere Modelle aufnehmen, um ein möglichst umfassendes Bild der Integrationskonzepte in deutschen kreisfreien Städten und Landkreisen zu liefern.

Empirische Ergebnisse

Zur Analyse der Integrationskonzepte nutzen wir Daten aus verschiedenen Quellen. Die Daten zum Vorhandensein eines Integrationskonzeptes stammen aus einer umfassenden eigenen Dokumentenrecherche im Internet. Die Dokumentenrecherche hat die Liste der Landkreise und kreisfreien Städte des statistischen Bundesamtes (2018) abgearbeitet. Hierbei wurden verschiedene Suchbegriffe verwendet, die sowohl auf allgemeinen Suchmaschinen (google.de) als auch auf den Webseiten der jeweiligen Städte und Landkreise eingesetzt werden. Hier sind zu nennen: „Integrationskonzept“ und „In-

tegration“. Bei Vorliegen eines Integrationskonzepts wurde dies im Datensatz vermerkt. Nicht vermerkt wurde, wenn ein Leitbild bzw. eine andere Art Dokument vorlag, welches sich mit Integration befasst, allerdings keine umfassende Behandlung und Verankerung des Themas in der Stadtpolitik vorsah, zum Beispiel Flyer oder kurze „Leitbilder“. Dies wurde so gehandhabt, um der besonderen Bedeutung eines expliziten Konzeptes Rechnung zu tragen und zu vermeiden, dass jede Erwähnung des Wortes Integration als explizite Maßnahme verstanden wird (siehe auch Filsinger, Gesemann 2017, S.21). Die Daten zur sozioökonomischen Lage der Kreise und kreisfreien Städte stammen aus der regionalen Datenbank des statistischen Bundesamtes¹. Zur Erstellung eines Datensatzes wurde folgende Variablen einbezogen, die möglicherweise eine Verabschiedung eines Integrationskonzeptes beeinflussen.

Basierend auf unseren Überlegungen nehmen wir den Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der Gesamtbevölkerung² ebenso wie die Bevölkerungsdichte, das heißt Einwohner pro Quadratmeter in das Modell auf. Darüber hinaus nehmen wir weitere sozioökonomische Variablen auf. Erstens, nutzen wir die Arbeitslosenquote um die Arbeitsmarktsituation abzubilden. Zweitens, nutzen wir den Stimmenanteil (im Kreis/Stadtgebiet) linker Parteien (SPD + Grüne) bei der letzten Landtagswahl, um einen Proxy für die politische Orientierung zu haben. Drittens, notieren wir, ob die Kommune in Ostdeutschland liegt oder nicht. Die Daten stammen alle aus dem Jahr 2015, das heißt vor den Fluchtbewegungen des Jahres 2015. Die Daten zu den Integrationskonzepten reichen bis Mitte des Jahres 2018.

Zunächst geben die deskriptiven Analysen einen Überblick über die Verbreitung von Integrationskonzepten in der Bundesrepublik. Abbildung 1 zeigt, wie viele der 402 Landkreise und kreisfreie Städte ein Integrationskonzept besitzen.

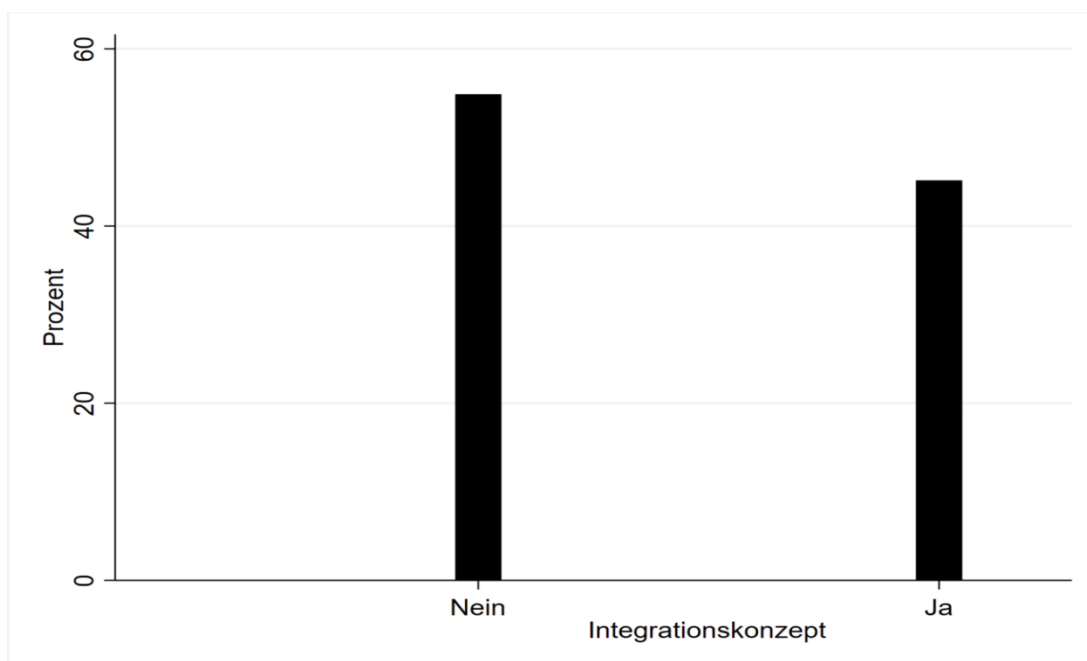


Abbildung 1: Verteilung der Integrationskonzepte

¹ www.regionalstatistik.de

² Genauere Daten (beispielsweise Menschen mit Migrationshintergrund; AsylbewerberInnen oder Geflüchtete) sind leider nicht verfügbar auf Kreisebene. «Ausländer» vernachlässigt beispielsweise Menschen mit Migrationshintergrund. Die Daten sollten dennoch als ein Proxy durchaus aufschlussreich sein.

Es wird ersichtlich, dass knapp über 50 Prozent der Landkreise und kreisfreien Städte kein explizites Integrationskonzept verabschiedet haben während circa 45 Prozent ein Integrationskonzept verabschiedet haben. Dies zeigt auf, dass auf kommunaler Ebene durchaus aktiv Integrationspolitik gestaltet wird. Betrachtet man die Verteilung nach Bundesländern (Abbildung 2), fällt auf, dass dort durchaus eine beträchtliche Varianz besteht. Während in Bayern über 80 Prozent der Landkreise und kreisfreien Städte kein Integrationskonzept besitzen, sind es in Nordrhein-Westfalen fast 100 Prozent, die ein Konzept verabschiedet haben. Auch in Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg und Brandenburg hat eine Mehrheit ein Konzept verabschiedet.

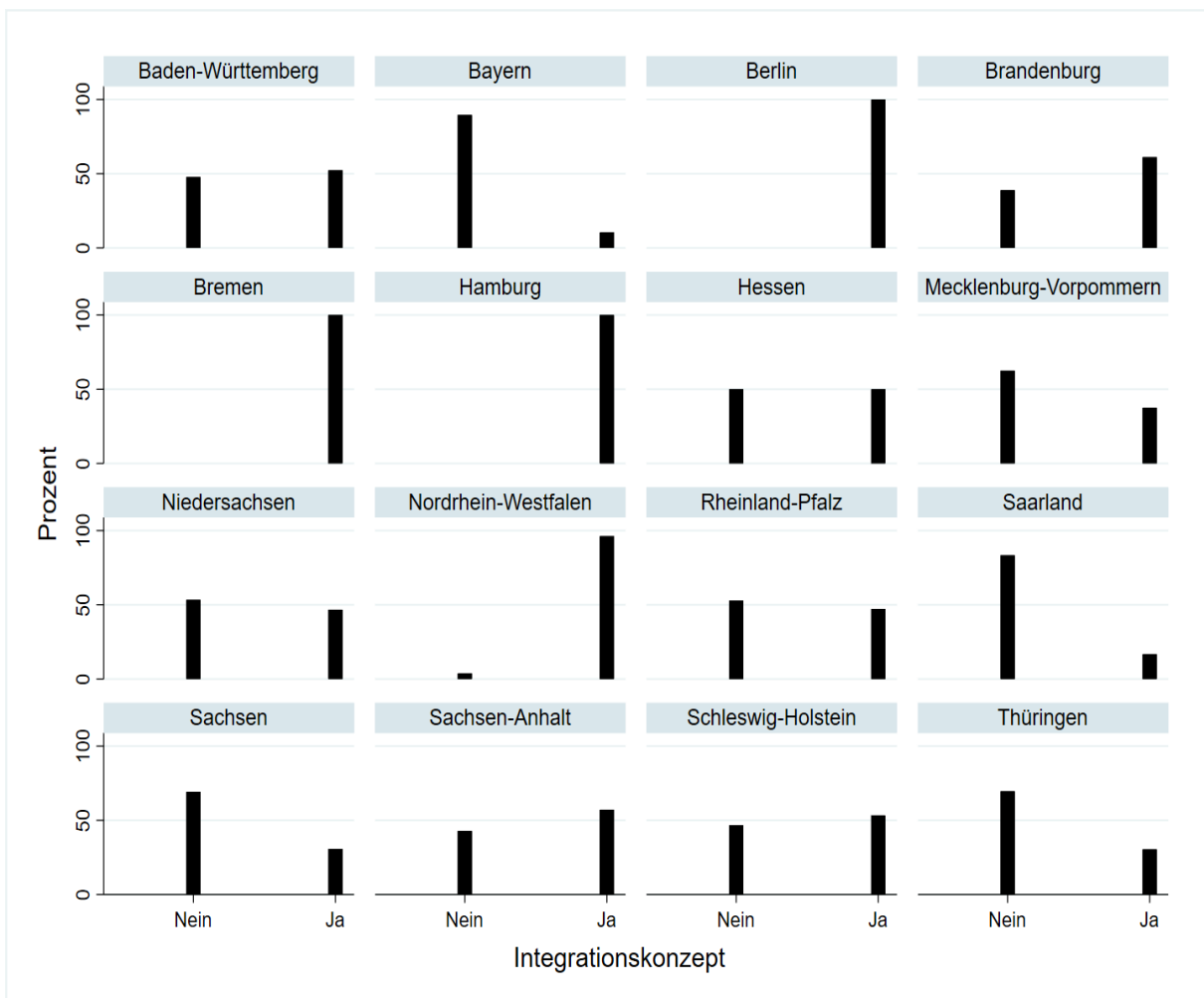


Abbildung 2: Verteilung der Integrationskonzepte über Bundesländer

Nach der deskriptiven Analyse versuchen wir mögliche Erklärungsfaktoren zu testen. Da wir Integrationskonzepte als dichotome Variable operationalisieren, nutzen wir logistische Regressionsverfahren, da lineare Regressionen für diese Datenstruktur nicht geeignet sind (Long, Freese 2014). Abbildung 2 verdeutlicht, dass es Varianz über Bundesländer hinweg gibt. Ferner haben wir im Vorfeld den Einfluss landespolitischer Institutionen betont. Um diesen Einflüssen gerecht zu werden, nutzen wir geclusterte Standardfehler auf Bundeslandebene. Diese sorgen dafür, dass unsere Schätzungen nicht von bundesland-spezifischen Faktoren verzerrt werden.

Abbildung 3 verdeutlicht unsere Ergebnisse. Der Ausländeranteil ist zwar positiv, aber nicht signifikant mit Integrationskonzepten verbunden. Eine positive Verbindung gibt es zwischen dem Stimmenanteil linker Parteien und der Verabschiedung eines Integrationskonzeptes. Je höher der Stimmenan-

teil, desto wahrscheinlicher ist ein Integrationskonzept vorhanden. Dies könnte darauf hindeuten, dass linke Parteien das Thema Integration aktiver aufgreifen und auch als gesamtheitliches Integrationsmanagement in der Stadt begreifen (Filsinger, M. 2017). Alternativ könnte man argumentieren, dass Parteienwettbewerb auf kommunaler Ebene weniger ausgeprägt ist. Somit könnte der Stimmenanteil linker Parteien eher als Proxy für eine progressivere Wählerschaft stehen, die sich für eine offene und strategische Integrationspolitik einsetzt.

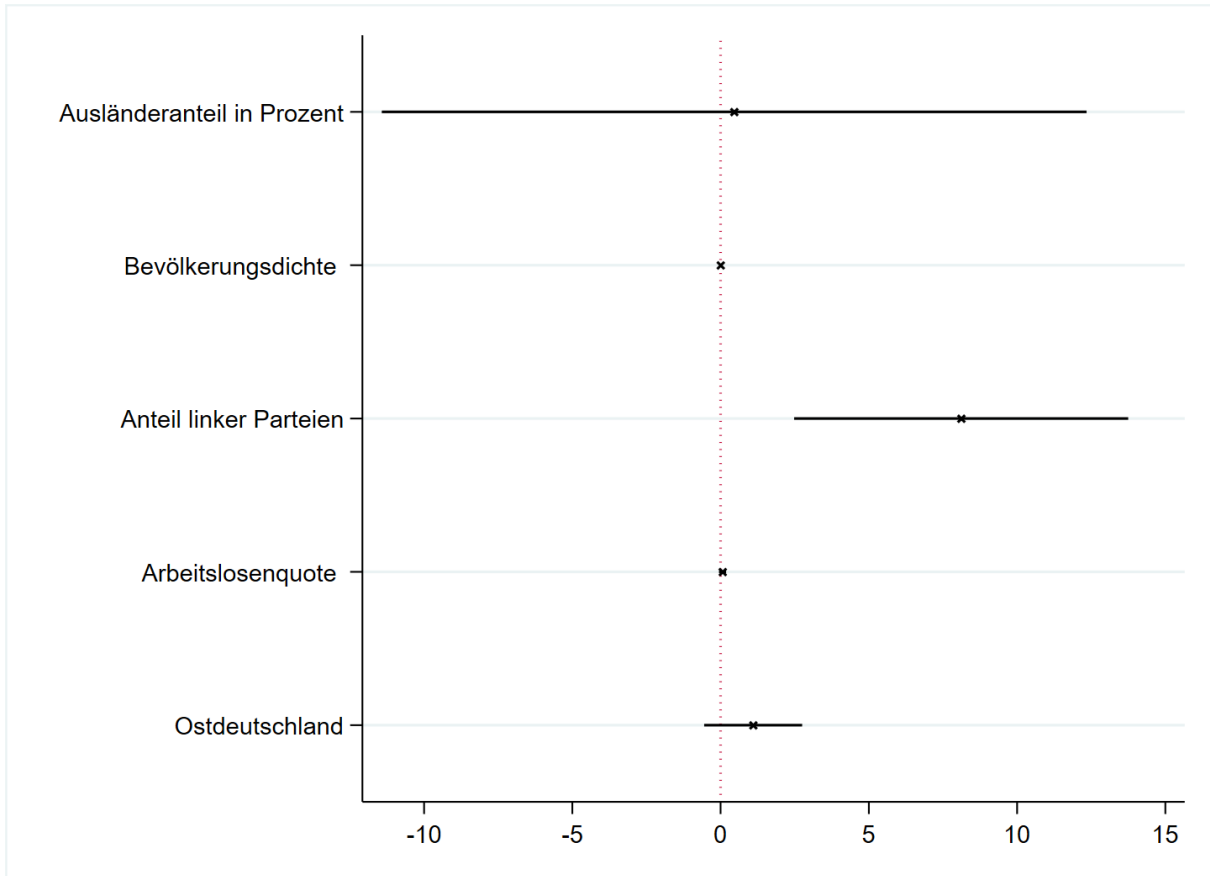


Abbildung 3: Koeffizientenplot auf Basis einer logistischen Regression mit der abhängigen Variable Integrationskonzept

Auch die Arbeitslosenquote ist signifikant mit der Verabschiedung eines Integrationskonzeptes verbunden. Der Einfluss ist positiv, das heißt in Kommunen mit höherer Arbeitslosenquote ist eine Verabschiedung wahrscheinlicher. Dies deutet möglicherweise auf den Einfluss eines höheren Problemdrucks hin. Je höher die Arbeitslosenquote, desto höher der Bedarf an konzertierter und strategischer Orientierung der Integration. Durch die angespanntere Arbeitsmarktsituation ist es von Nöten die kommunale Politik strategisch auszurichten. So wird Integrationspolitik ein Teil der lokalen Sozialpolitik. Ob eine Kommune in Ost- oder Westdeutschland liegt, spielt keine Rolle. Die Bevölkerungsdichte ist positiv und signifikant mit der Verabschiedung eines Integrationskonzeptes verbunden. Städte und Landkreise, die sich durch eine relativ dichte Besiedelung auszeichnen, haben mit höherer Wahrscheinlichkeit ein Integrationskonzept, als solche, die eher ländlich geprägt sind. Dieser Zusammenhang stammt sicherlich zu einem Teil von den Großstädten, bei denen über 80 Prozent ein Integrationskonzept besitzen (Filsinger, Gesemann 2017). Allerdings haben auch Landkreise, die sich durch eine dichte Besiedelung auszeichnen, häufig ein Integrationskonzept. So verfügen Großstädte und „urban“ geprägte Landkreise teilweise über attraktivere Arbeitsmärkte und strahlen insgesamt eine höhere Anziehungskraft aus. So scheint es, dass aus diesem Grund Migrantinnen und Migranten dort

eher hinziehen (Schönwälder, Sohn 2009). So steigt möglicherweise auch der Druck ein Konzept zu verabschieden, um somit möglichen Integrationsproblemen vorzubeugen.

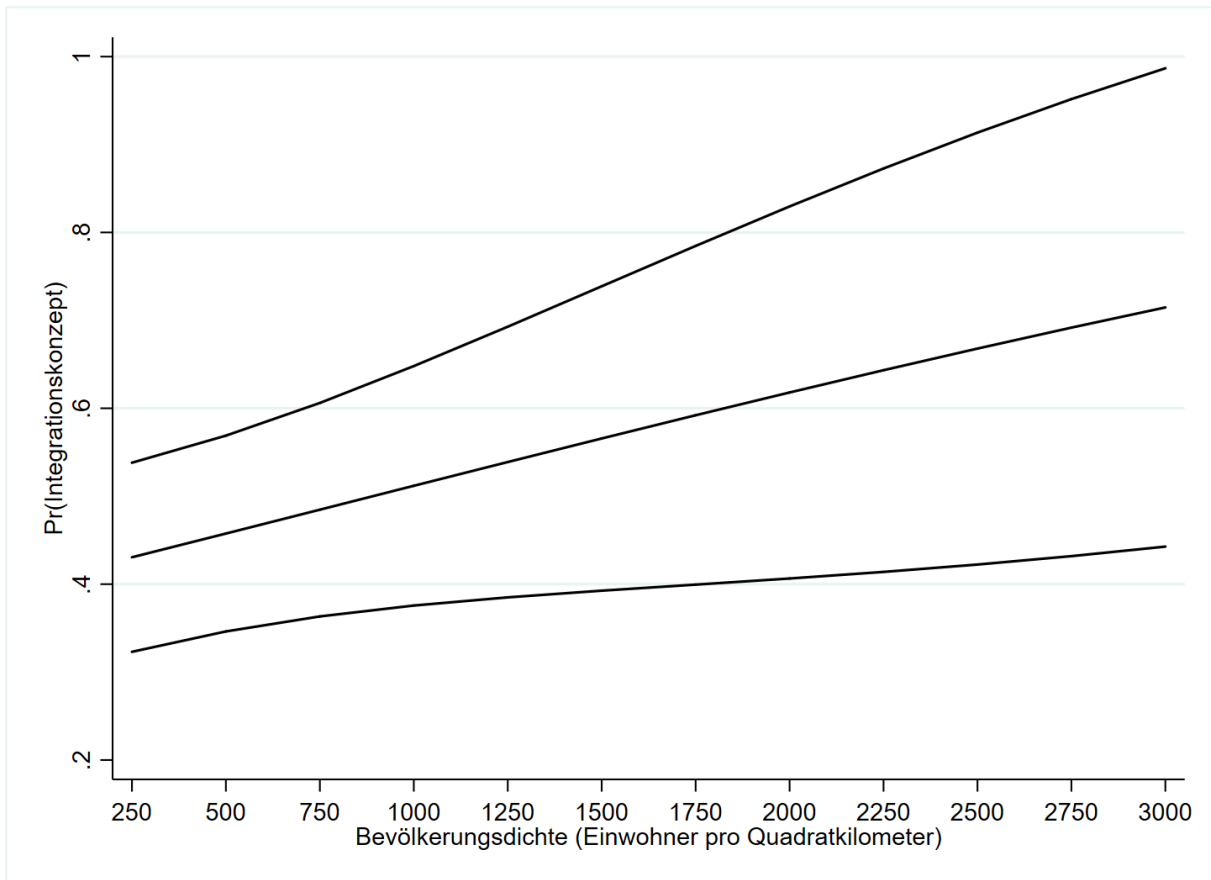


Abbildung 4: Marginaler Effekt der Bevölkerungsdichte auf die Wahrscheinlichkeit der Verabschiedung eines Integrationskonzeptes

Abbildung 4 verdeutlicht den Unterschied zwischen ländlichen bzw. dünn besiedelten Gemeinden und urbanen bzw. relativ dicht besiedelten Gemeinden. In Gemeinden mit 500 Einwohnern pro Quadratkilometer beträgt die Wahrscheinlichkeit eines Vorhandenseins eines Integrationskonzeptes etwas über 40 Prozent, während sie in Gemeinden mit über 2000 Einwohnern pro Quadratkilometer 60 Prozent beträgt. Ein ähnliches Bild zeigt sich beim Stimmenanteil linker Parteien in Abbildung 5. In Landkreisen und kreisfreien Städten, in denen SPD und Grüne nur auf circa 20 Prozent der Stimmen kommen (beispielsweise in Ostdeutschland oder auch Bayern), ist die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit etwas unter 20 Prozent, während sie bei über 50 Prozent für Landkreise mit mehr als 40 Prozent Stimmenanteil für SPD und Grüne liegt.

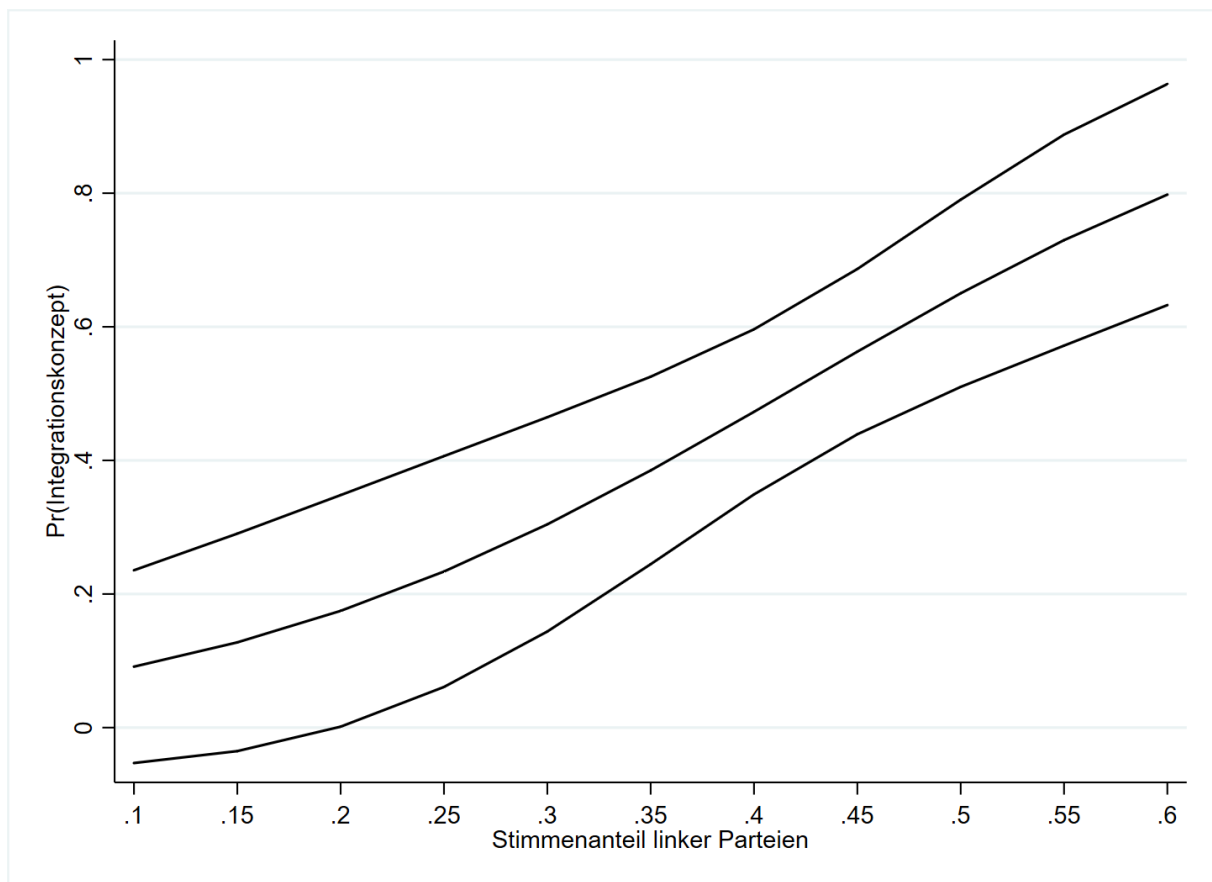


Abbildung 5: Marginaler Effekt des Stimmenanteils linker Parteien auf die Wahrscheinlichkeit der Verabschiedung eines Integrationskonzeptes

Während die bisherigen Analysen auf die Nutzung des Handlungsspielraums durch die kommunalen Akteure beziehen, befasst sich die folgende Analyse mit der Verortung der Integrationspolitik im lokalen Sozialstaat. Obgleich in der öffentlichen und medialen Debatte Migration oft mit innen- und sicherheitspolitischen Fragen verknüpft wird, müssen Migration und Integration immer auch im Zusammenhang mit Sozialpolitik gesehen werden (Busemeyer et al. 2013). Dies gilt sowohl für Arbeitsmigration als auch für Fluchtmigration. Insbesondere letztere ist mit sozialen Härten verbunden, da Betroffene keine geplante Migration vollziehen, sondern oft ohne ihr Hab und Gut ihr Heimatland verlassen (Filsinger 2017a). Lokale Integrationspolitik ist somit idealerweise als Teil der Sozialpolitik konzipiert und nicht losgelöst von sozialen Fragen. Folglich muss Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe verankert sein. Dieser Schritt muss jedoch aktiv vorangetrieben und festgehalten werden. Hier können erneut die kommunalen Integrationskonzepte herangezogen werden. Wir argumentieren, dass eine Verankerung der Integrationspolitik in einem gesamtheitlichen Konzept dazu führt, dass Integration als Teil verschiedener Politikfelder begriffen wird. Integration wird somit nicht als abgegrenztes Politikfeld konzipiert, sondern als Teil einer lokalen Sozialstaatspolitik.

Im Folgenden greifen wir auf Analysen zu Integrationskonzepten zurück, die im Rahmen eines anderen Projektes erhoben wurden (Filsinger, Gesemann 2017). Betrachtet man die Integrationskonzepte der Großstädte, so zeigen Filsinger und Gesemann (2017), dass diese Konzepte verschiedene Politikfelder miteinander zu verknüpfen suchen. So spielen Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Wohnungspolitik eine wichtige Rolle. Dies deutet auch daraufhin, dass die Integrationsarbeit in verschiedenen Bereichen des lokalen Sozialstaats verortet wird. Auch die Verknüpfung mit Stadtteil- und Quartierspolitik ist von Bedeutung, da hier deutlich wird, dass nicht nur Politik für die Zugezogenen gemacht werden

soll, sondern die Integrationspolitik als Teil einer inklusiven Stadtpolitik gesehen werden muss (Filsinger, Gesemann 2017).

Hier sind vier Aspekte von besonderer Bedeutung, die wir nun kurz exemplarisch darstellen. Erstens, hat in einigen Fällen eine Erweiterung der Adressaten von Integrationskonzepten stattgefunden. Vielmehr kann in solchen Fällen meist nicht mehr von einem reinen Integrationskonzept gesprochen werden, sondern handelt es sich vielmehr um Stadtentwicklungskonzepte, deren Ziel eine inklusive Stadtgesellschaft für Eingewanderte und Alteingesessene ist. Es findet somit eine Perspektiverweiterung statt. Beispielhaft kann hier das Stadtentwicklungskonzept der Landeshauptstadt Saarbrücken gesehen werden, welches verschiedene Politikfelder beinhaltet und so dazu beiträgt, dass Integration als integrierter Bestandteil einer kommunalen Sozialpolitik gesehen wird und nicht als separate „Ausländerpolitik“ (Landeshauptstadt Saarbrücken 2009). Zweitens lässt sich häufig eine Akteurerweiterung feststellen, die sich in der Einbindung der Zivilgesellschaft in die lokalen politischen Prozesse niederschlägt. So werden NGOs und Migrantenselbstorganisationen immer häufiger einbezogen und erweitern somit die Handlungsmöglichkeiten. Gleichwohl scheint dies auch die Rückbindung der Entscheidungen in die Stadtgesellschaft zu fördern.

Der dritte Aspekt ist institutioneller Natur. So haben einige Städte neue Arrangements und administrative Organisationslösungen präsentiert, die eine systematische Ausrichtung der Integrationspolitik ermöglichen (Landeshauptstadt München 2008; Landeshauptstadt Stuttgart 2018). Dementsprechend können lokale Integrationsbemühungen vorangetrieben werden und eigene Konzepte verwirklicht werden. Darüber hinaus ermöglichen diese institutionellen Arrangements eine Einbettung in andere Politikfelder und infolgedessen eine Verzahnung verschiedener Anstrengungen (Filsinger 2018b; Landeshauptstadt Stuttgart 2018). Viertens ermöglichen unter anderem die neuen institutionellen Arrangements eine Entwicklung in Richtung einer allgemeinen Integrationspolitik als Teilhabe- (Strukturaspekt) und Diversitätspolitik (Kulturaspekt) für die gesamte Stadtgesellschaft (Landeshauptstadt München 2008; Landeshauptstadt Stuttgart 2018; Landeshauptstadt Wiesbaden 2004; Stadt Frankfurt am Main 2010). Dementsprechend wird deutlich, dass Integrationspolitik als integraler Bestandteil einer lokalen Sozialpolitik verstanden wird.

Fazit

In diesem Artikel haben wir uns mit der Frage beschäftigt, ob Landkreise und kreisfreie Städte ihre relative Autonomie im Bereich der Integrationspolitik nutzen, um Politik lokal zu gestalten. Empirisch haben wir strategische Integrationskonzepte untersucht. Betrachtet man alle deutschen Landkreise und kreisfreien Städte so zeigt sich, dass etwas über 40 Prozent ein strategisches Integrationskonzept verabschiedet haben. Die Varianz über die Bundesländer hinweg ist durchaus beachtlich. Bei möglichen Einflussfaktoren finden wir Hinweise darauf, dass insbesondere die Bevölkerungsdichte eine Rolle spielt. So haben dichter besiedelte Städte und Landkreise mit größerer Wahrscheinlichkeit ein Integrationskonzept verabschiedet. Urbane Zentren scheinen somit die relative Autonomie der kommunalen Ebene stärker zu nutzen als ländliche Gegenden. Dies kann einerseits mit einem größeren „Problemdruck“ zusammenhängen, der sich daraus ergibt, dass Migrantinnen und Migranten eher in urbane bzw. städtische Gegenden ziehen (Filsinger 2017b; Schönwälder, Söhn 2009). Integration wird somit ein wichtiger Bestandteil einer integrierten Stadtpolitik. Insgesamt erwarten wir eine zunehmende Verbreitung von kommunalen Integrationskonzepten sowie ein Aufholen der Nachzügler-

städte, die sich zunehmend von der Notlagenarbeit im Rahmen der Fluchtbewegungen 2015 und 2016 hin zu einer gestaltenden Integrationspolitik bewegen (siehe Gesemann et al. 2012).

Daran anschließend haben wir untersucht, ob sich die lokale Integrationspolitik als Teil einer lokalen Sozialpolitik charakterisieren lässt. Es stellt sich die Frage, ob die kommunalen Integrationskonzepte Hinweise darauf liefern, dass kommunale Akteure einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen und Integrationsarbeit als Teil einer kommunalen Sozialpolitik verstehen, die eine integrierte Stadtgesellschaft als Ziel verfolgt. Adressaten einer solchen Politik wären folglich nicht nur Neubürgerinnen und Neubürger, sondern alle Einwohnerinnen und Einwohner. In unserer explorativen Analyse finden wir Hinweise, dass die kommunalen Integrationskonzepte dazu genutzt werden, verschiedene Politikfelder miteinander zu verknüpfen und so Integrationspolitik im lokalen Sozialstaat zu verankern.

Aufgrund der explorativen Natur unserer Studie ist von besonderer Bedeutung, die inhaltlichen Dimensionen der Integrationskonzepte näher zu betrachten. So sollten fundierte und systematische Inhaltsanalysen der vorhandenen Konzepte durchgeführt werden, sodass ein umfassendes Bild der kommunalen Integrationspolitik entstehen kann. Ferner sollten die Konzepte auf ihre Zielerreichung hin evaluiert werden, um Aufschluss darüber zu geben, ob die gesetzten Ziele erreicht worden sind und ob bestimmte Maßnahmen als good-practice-Beispiele von anderen Akteuren übernommen werden können. Diese weitere Forschung kann jedoch nur erfolgreich sein, wenn eine langfristige Perspektive eingenommen wird, das heißt qualitative und quantitative Langzeitanalysen durchgeführt werden. So können Wechselwirkungen zwischen Politik und Gesellschaft analysiert sowie ein vollständigeres Bild der kommunalen Integrationspolitik als Bestandteil einer breit verstandenen kommunalen Sozialpolitik verstanden werden.

Literatur

- Andrews, Rhys, George Boyne, Larry O' Toole, Kenneth Meier und Richard Walker. 2013. Managing Migration? EU Enlargement, local government capacity and performance in England. *Public Administration* 91:174–194.
- Bommers, Michael. 2018. Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik. In *Handbuch Lokale Integrationspolitik*, Hrsg. Frank Gesemann und Roland Roth, 99–123. Wiesbaden: Springer VS.
- Bussemeyer, Marius R., Bernhard Ebbingshaus, Stephan Leibfried, Nicole Mayer-Ahuja, Herbert Obinger und Birgit Pfau-Effinger, Hrsg. 2013. *Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert: neue Wege der Forschung*. 1. Auflage. Frankfurt a.M.: Campus-Verlag.
- Dekker, Rianne, Henrik Emilsson, Bernhard Krieger und Peter Scholten. 2015. A Local Dimension of Integration Policies? A Comparative Study of Berlin, Malmö, and Rotterdam. *International Migration Review* 49:633–658.
- Filsinger, Dieter. 2017a. *Soziale Arbeit mit Flüchtlingen: Strukturen, Konzepte und Perspektiven*. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO Diskurs.
- Filsinger, Dieter. 2018a. Entwicklung, Konzepte und Strategien der kommunalen Integrationspolitik. In *Handbuch Lokale Integrationspolitik*, Hrsg. Frank Gesemann und Roland Roth, 315–343. Wiesbaden: Springer VS.
- Filsinger, Dieter. 2018b. Kommunale Integrationspolitiken. Entwicklungsmuster, Bilanzierung und Perspektiven. *Migration und Soziale Arbeit* 40:196–203.
- Filsinger, Dieter, und Frank Gesemann. 2017. *Kommunale Integrationskonzepte. Verbreitung, Funktion und Wirksamkeit*. Saarbrücken/Berlin.
- Filsinger, Maximilian. 2017. Deutschland ein Einwanderungsland, aber nicht überall? Determinanten der geographischen Verteilung von Migrantinnen und Migranten. In *Streifzüge durch die angewandte*

- Sozialwissenschaft. Evaluation – Migration – Sozialpolitik – Soziale Arbeit.* Dieter Filsinger zum 65. Geburtstag, Hrsg. Daniela Henn, Jessica Prigge, Karsten Ries und Marianne Lück-Filsinger, 171–186. Münster: Waxmann-Verlag.
- Gebhardt, Dirk. 2016. When the state takes over. Civic integration programmes and the role of cities in immigrant integration. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42:742–758.
- Gesemann, Frank, und Roland Roth. 2017. *Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Geflüchteten.* Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO Diskurs.
- Gesemann, Frank, Roland Roth und Aumüller, Jutta. 2012. *Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland.* Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- Grohs, Stephan, und Renate Reiter. 2014. *Kommunale Sozialpolitik: Handlungsoptionen bei engen Spielräumen.* Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO Diskurs.
- Hackett, Sarah E. 2017. The 'local turn' in historical perspective. Two city case studies in Britain and Germany. *International Review of Administrative Sciences* 83:340–357.
- Jørgensen, Martin B. 2012. The diverging logics of integration policy making at national and city level. *International Migration Review* 46:244–278.
- Landeshauptstadt München. 2008. *Interkulturelles Integrationskonzept.* Grundsätze und Strukturen der Integrationspolitik der Landeshauptstadt München.
- Landeshauptstadt Saarbrücken. 2009. *Stadtentwicklungskonzept.*
- Landeshauptstadt Stuttgart. 2018. Abteilung Integrationspolitik.
<https://www.stuttgart.de/img/mdb/item/645786/135657.pdf>.
- Landeshauptstadt Wiesbaden. 2004. *Integrationskonzept für die Landeshauptstadt Wiesbaden.*
- Long, J. Scott, und Jeremy Freese. 2014. *Regression models for categorical dependent variables using Stata.* 3. Auflage. College Station, TX: Stata Press.
- Sachverständigen Rat deutscher Stiftungen für Integration und Migration. 2018. *Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten.* Jahresgutachten 2018. Berlin.
- Schammann, Hannes. 2015a. Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 25:26–31.
- Schammann, Hannes. 2015b. Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 9:161–182.
- Schiller, Maria. 2017. The implementation trap. The local level and diversity policies. *International Review of Administrative Sciences* 83:267–282.
- Schmidtke, Oliver, und Andrej Zaslove. 2014. Why regions matter in immigrant integration policies. North Rhine-Westphalia and Emilia-Romagna in comparative perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40:1854–1874.
- Schönwälder, Karin, und Janina Söhn. 2009. Immigrant settlement structures in Germany. General patterns and urban levels of concentration of major groups. *Urban Studies* 46:1439–1460.
- 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.*
- Stadt Frankfurt am Main. 2010. *Vielfalt bewegt Frankfurt. Integrations- und Diversitätskonzept für Stadt, Politik und Verwaltung.*
- Stadt Schwäbisch Gmünd. 2009. *Miteinander in Schwäbisch Gmünd: Integrationskonzept.*