

Entwicklung der Integrationsarbeit in den Kommunen

Keynote auf der 2. Integrationskonferenz, Kreis Heinsberg

Prof. Dr. Katrin Möltgen-Sicking

Heinsberg, 19.09.2024

Roter Faden: sechs Thesen

1. Migration und Integration sind „zwei Seiten einer Medaille“
2. Die Kommunen haben eine Vorreiterrolle im Integrationsprozess
3. Das Politikfeld Integration ist durch eine hohe inhaltliche und organisatorische Komplexität gekennzeichnet
4. Die Kommunalen Integrationszentren haben eine bedeutende Rolle bei der Ausgestaltung der kommunalen Integrationsarbeit vor Ort in NRW
5. Mit dem Programm Kommunales Integrationsmanagement hat sich die Perspektive auf das Thema Integration verändert
6. Integrationsarbeit vor Ort bedarf der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteur:innen und der aktiven Gestaltung von Netzwerken



1. Migration und Integration sind
„zwei Seiten einer Medaille“

Zum Zusammenhang von Migration und Integration

Migration und Integration werden vielfach als „zwei Seiten einer Medaille“ bezeichnet, die eng miteinander verbunden sind. Migration kann Integrationsbedarfe erzeugen, umgekehrt kann eine innovative Integrationspolitik ein Pull-Faktor sein, Personen also zur Migration bewegen.

Dennoch unterscheiden sich Migrations- und Integrationspolitik hinsichtlich ihrer Zielsetzungen und Handlungsweisen:

- Während sich **Migrationpolitik** vor allem mit der Steuerung von Migration und Fluchtbewegungen befasst und vorrangig auf der Ebene des Bundes und der Europäischen Union stattfindet,
- weist **Integrationspolitik** „den Charakter einer zielgruppenspezifischen Querschnittspolitik“ (Otten 2021: 232) auf und erfolgt ganz wesentlich in den Kommunen.



Zum Zusammenhang von Migration und Integration

Dass wir von *zwei* Seiten einer Medaille sprechen, bedeutet aber auch, dass....

- Migrationspolitik *nicht* in die Zuständigkeit der Kommunen (hier verstanden als kommunale Gebietskörperschaften) fällt,
- die Kommunen die Bedingungen der Integration vor Ort nicht allein bestimmen können; vielmehr sind diese in hohem Maße abhängig von den Entscheidungen in Bund, Ländern und der Europäischen Union,
- die Möglichkeiten der Kommunen mal über- und mal unterschätzt werden. So entziehen sich die Bedingungen sozialer Integration der Reichweite kommunaler Politik und wird das „kommunale Moderationspotenzial von Integrationsprozessen“ häufig übersehen (Bommes 2018: 101).



2. Die Kommunen haben eine
Vorreiterrolle im Integrationsprozess

Bedeutung der Kommunen im Integrationsprozess

In „Anlehnung an das Bild der „Integrationsmaschine Stadt“ (Häußermann & Oswald 1997) bildet der aktive Umgang mit Einwanderung sowie die Gestaltung von Integration und interkulturellem Zusammenleben eine selbstverständliche Herausforderung von dynamischer Stadtentwicklungspolitik. Ob und wie die Städte diese Herausforderung wahrnehmen ist freilich unterschiedlich (...)“ (Krummacher 2011)



Die „Integration von Zuwanderern [ist] inzwischen zur Zukunftsfrage geworden. Denn sie ist nicht nur ein bedeutender Faktor für den sozialen Zusammenhalt in den Kommunen, sondern zunehmend auch ein bedeutender Wirtschaftsfaktor in den Städten, Kreisen und Gemeinden.“ (Bertelsmann Stiftung & BMI 2005)

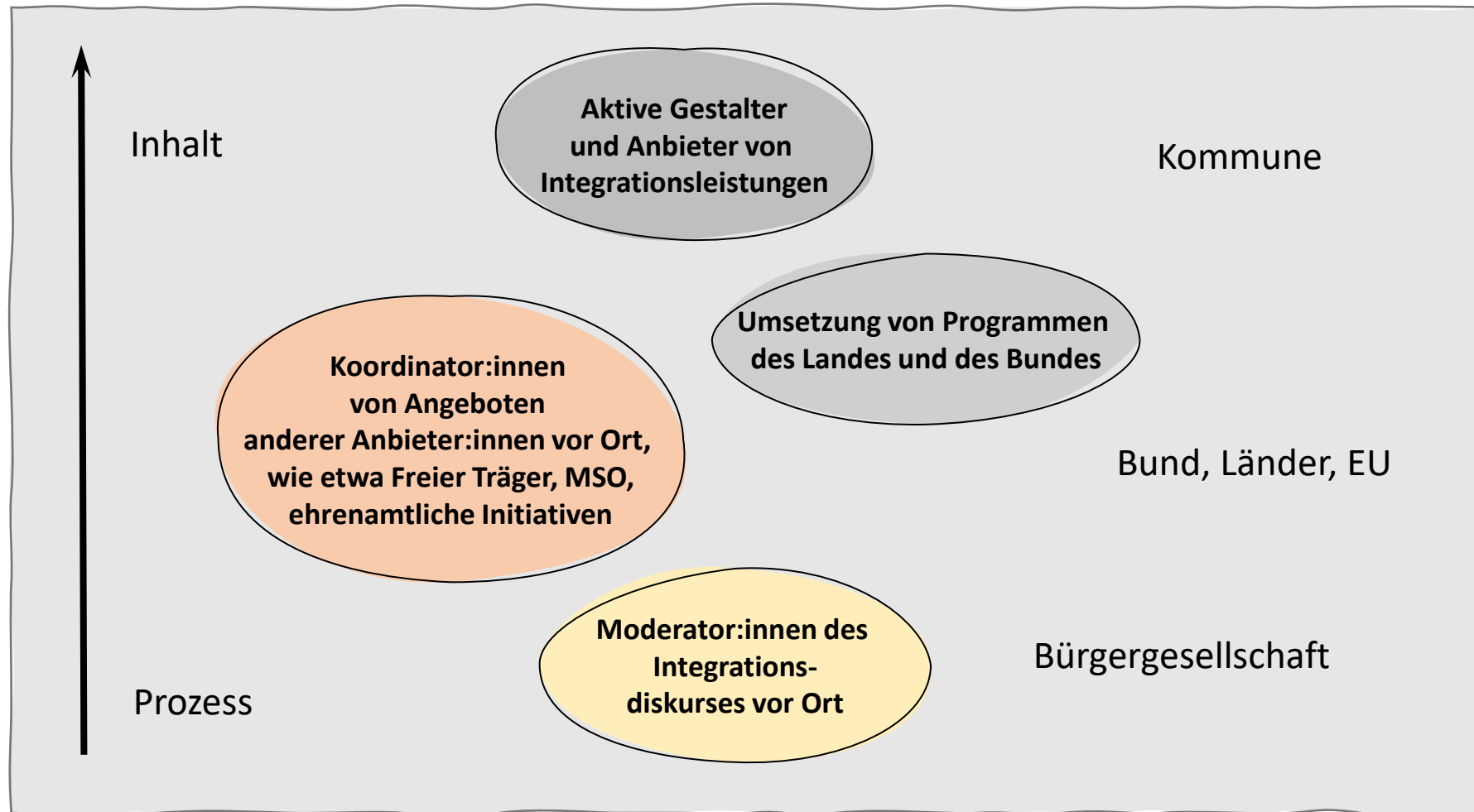
Bedeutung der Kommunen im Integrationsprozess



*„Zahlreiche Kommunen waren bereits lange in der Gestaltung migrationsbedingter Vielfalt aktiv, bevor sich Ende des 20. Jahrhunderts die meisten europäischen Staaten offiziell als Einwanderungsländer begriffen und eine nationale Integrationspolitik entwickelten.“
(Schamann & Gluns 2021)*

„Integration findet vor Ort statt. Sie wird in den Städten, Gemeinden und Landkreisen gestaltet, von Verwaltung, Politik und Stadtgesellschaft.“ (Reimann & Hollbach-Grömig 2022)

Die Kommunen übernehmen wichtige Funktionen bei der Gestaltung der Integrationsprozesse vor Ort

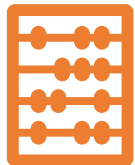


Die Kommunen betreiben seit den 1970er Jahren Integrationsarbeit, die Ausgestaltung ist dabei abhängig von den Rahmenbedingungen vor Ort



städtisch - ländlich

*Politischer Wille/
Politische Mehrheiten*



*Finanzielle Lage der
Kommune*

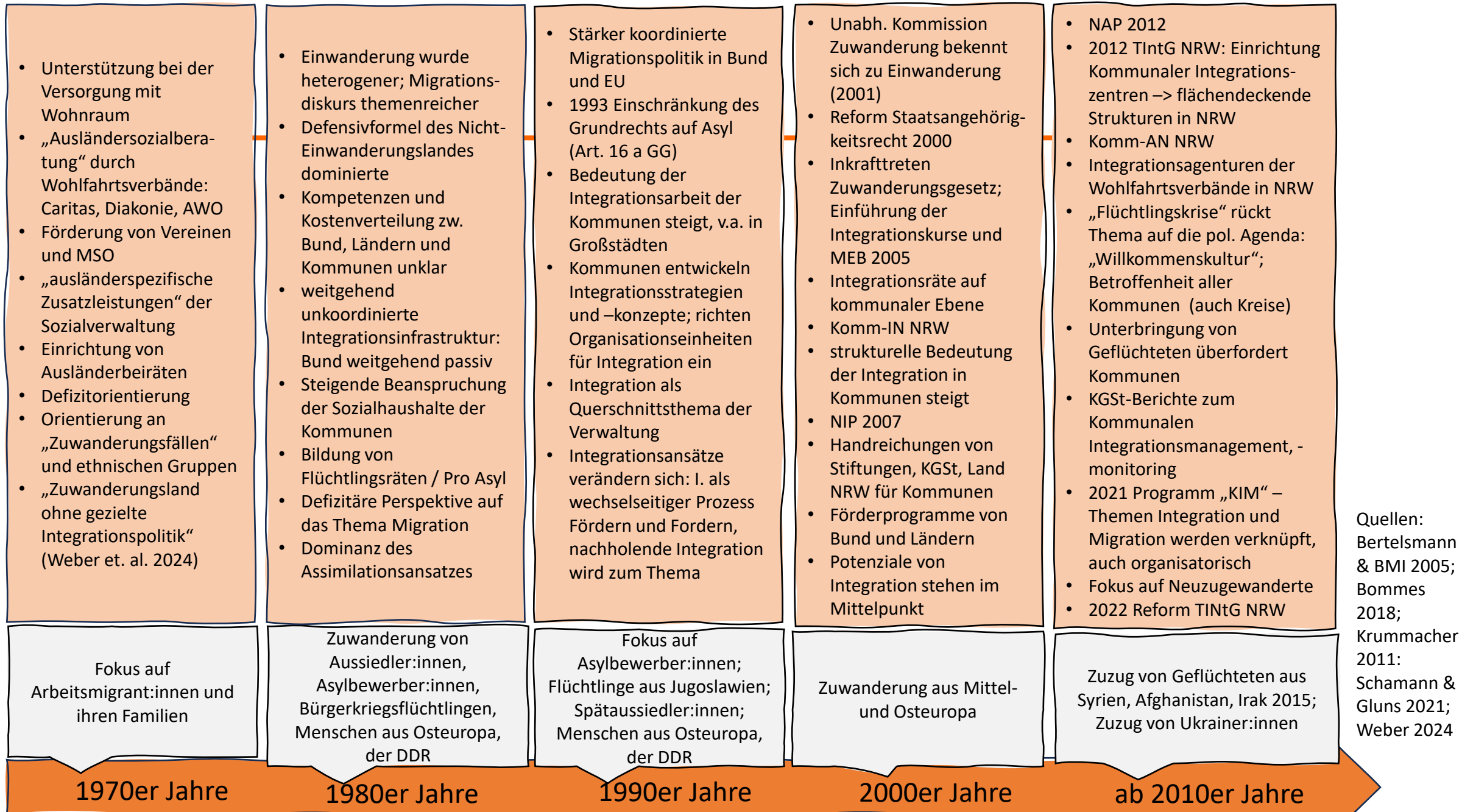


*Zugewanderten Gruppen von
Menschen, deren
Migrationserfahrungen und
Integrationsbedarfen*



Engagement vor Ort

Die Kommunen betreiben seit den 1970er Jahren Integrationsarbeit – lokal sehr unterschiedlich



Quellen:
 Bertelsmann & BMI 2005;
 Bommers 2018;
 Krummacker 2011;
 Schamann & Gluns 2021;
 Weber 2024

Die Kommunen betreiben seit den 1970er Jahren Integrationsarbeit, wobei die Ausgestaltung lokal sehr unterschiedlich erfolgt

- Unterstützung bei der Versorgung mit Wohnraum
- „Ausländersozialberatung“ durch Wohlfahrtsverbände: Caritas, Diakonie, AWO
- Förderung von Vereinen und MSO
- „ausländerspezifische Zusatzleistungen“ der Sozialverwaltung
- Einrichtung von Ausländerbeiräten
- Defizitorientierung
- Orientierung an „Zuwanderungsfällen“ und ethnischen Gruppen
- „Zuwanderungsland ohne gezielte Integrationspolitik“ (Weber et. al. 2024)

Fokus auf
Arbeitsmigrant:innen
und ihren Familien

1970er Jahre

1980er Jahre

1990er Jahre

2000er Jahre

Ab 2010er Jahre

Die Kommunen betreiben seit den 1970er Jahren Integrationsarbeit, wobei die Ausgestaltung lokal sehr unterschiedlich erfolgt

- Einwanderung wurde heterogener; Migrationsdiskurs themenreicher
- Defensivformel des Nicht-Einwanderungslandes dominierte
- Kompetenzen und Kostenverteilung zw. Bund, Ländern und Kommunen unklar
- weitgehend unkoordinierte Integrationsinfrastruktur: Bund weitgehend passiv; aber: Ausländerbeauftragte der Bundesregierung
- Steigende Beanspruchung der Sozialhaushalte der Kommunen
- Bildung von Flüchtlingsräten / Pro Asyl
- Defizitäre Perspektive auf das Thema Migration
- Dominanz des Assimilationsansatzes

Zuwanderung von
Aussiedler:innen,
Asylbewerber:innen,
Bürgerkriegsflüchtlingen,
Menschen aus Osteuropa, der DDR

1970er Jahre

1980er Jahre

1990er Jahre

2000er Jahre

Ab 2010er Jahre

Die Kommunen betreiben seit den 1970er Jahren Integrationsarbeit, wobei die Ausgestaltung lokal sehr unterschiedlich erfolgt

- Stärker koordinierte Migrationspolitik in Bund und EU
- 1993 Einschränkung des Grundrechts auf Asyl (Art. 16 a GG): „Drittstaatenregelung“ innerhalb EU, Menschen aus „sicheren Herkunftsstaaten“ haben keinen Anspruch auf Asyl
- Bedeutung der Integrationsarbeit der Kommunen steigt, v.a. in Großstädten
- Kommunen entwickeln Integrationsstrategien und –konzepte; richten Organisationseinheiten für Integration ein
- Integration als Querschnittsthema der Verwaltung
- Integrationsansätze verändern sich:
 - Integration als wechselseitiger Prozess
 - Fördern und Fordern
 - nachholende Integration wird zum Thema

Fokus auf Asylbewerber:innen;
Flüchtlinge aus Jugoslawien;
Spätaussiedler:innen; Menschen
aus Osteuropa, der DDR

1970er Jahre

1980er Jahre

1990er Jahre

2000er Jahre

Ab 2010er Jahre

Die Kommunen betreiben seit den 1970er Jahren Integrationsarbeit, wobei die Ausgestaltung lokal sehr unterschiedlich erfolgt

- Unabh. Kommission Zuwanderung bekennt sich zu Einwanderung (2001)
- Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 2000: in Deutschland geborene Kinder von Ausländer:innen erhalten doppelte Staatsangehörigkeit
- Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes 2005: liberalere Zuwanderungspolitik, Einführung der Integrationskurse und MEB
- Integrationsräte auf kommunaler Ebene
- Komm-IN NRW
- strukturelle Bedeutung der Integration in Kommunen steigt
- Nationaler Integrationsplan (NIP) 2007
- Handreichungen von Stiftungen, KGSt, Land NRW für Kommunen
- Förderprogramme von Bund und Ländern
- Potenziale von Integration stehen im Mittelpunkt

Zuwanderung aus Mittel- und Osteuropa

1970er Jahre

1980er Jahre

1990er Jahre

2000er Jahre

Ab 2010er Jahre

Die Kommunen betreiben seit den 1970er Jahren Integrationsarbeit, wobei die Ausgestaltung lokal sehr unterschiedlich erfolgt

- Nationaler Aktionsplan Integration (NAP) 2012
- 2012 TIntG NRW: Einrichtung Kommunaler Integrationszentren
→ flächendeckende Strukturen in NRW
- Komm-AN NRW
- Integrationsagenturen der Wohlfahrtsverbände in NRW
- „Flüchtlingskrise“ rückt Thema auf die pol. Agenda: „Willkommenskultur“;
Betroffenheit aller Kommunen (auch ländlicher Raum)
- Unterbringung von Geflüchteten überfordert Kommunen
- KGSt-Berichte zum Kommunalen Integrationsmanagement, -monitoring
- 2021 Programm „KIM“ → Themen Integration und Migration werden verknüpft,
auch organisatorisch
- Fokus auf Neuzugewanderte
- 2022 Reform TINTG NRW

Zuzug von Geflüchteten aus
Syrien, Afghanistan, Irak
2015; Zuzug von
Ukrainer:innen

1970er Jahre

1980er Jahre

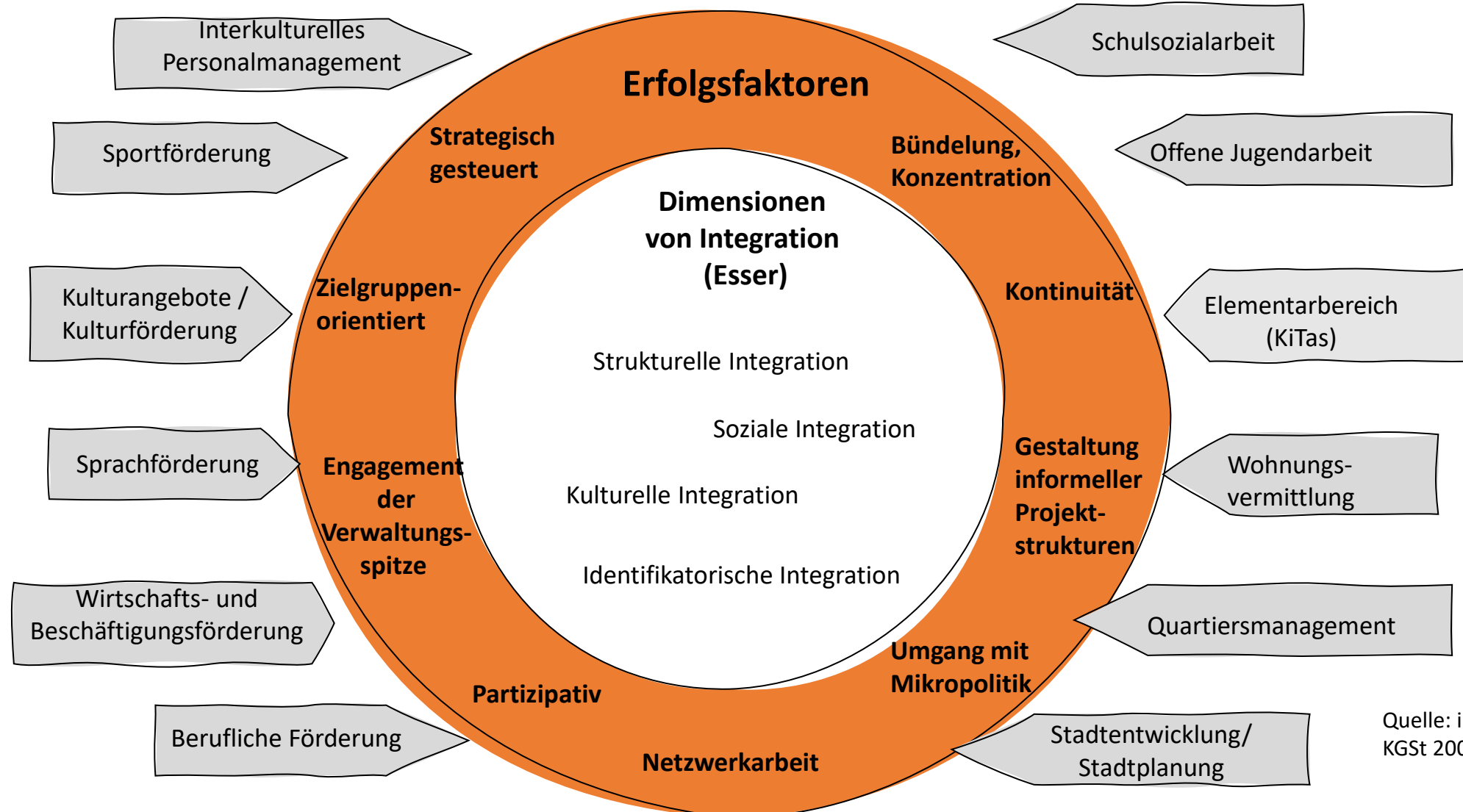
1990er Jahre

2000er Jahre

Ab 2010er Jahre

3. Das Politikfeld Integration ist durch eine hohe inhaltliche und organisatorische Komplexität gekennzeichnet

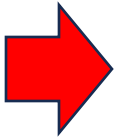
Kommunale Handlungsfelder und Wirkungsbereiche (KGSt)



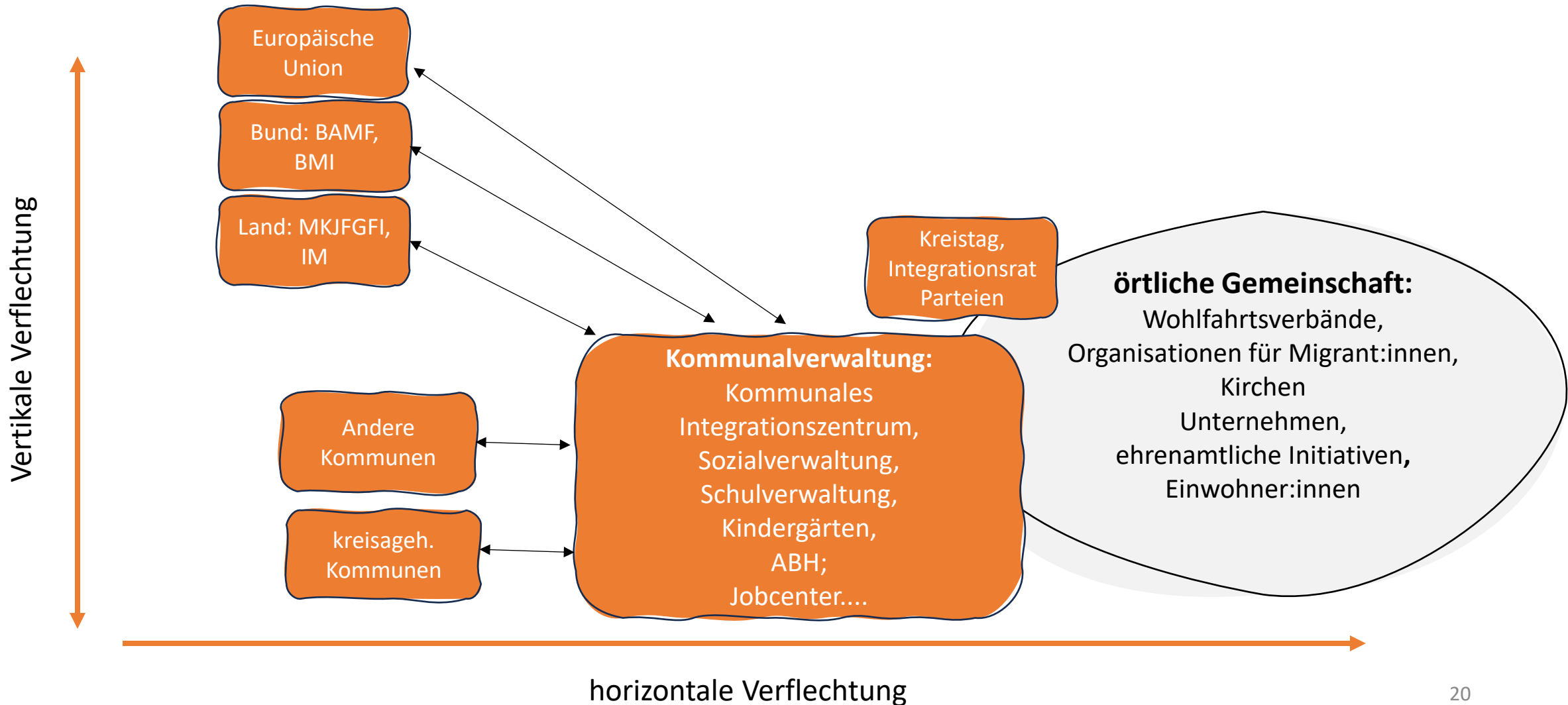
Quelle: in Anlehnung an KGSt 2005: 19

Aufgaben kommunaler Integrationsverwaltung (Bogumil & Hafner)

Unmittelbar	Mittelbar
Ausländerwesen	Schulträgerschaft
Einbürgerungswesen	Kindergärten
Leistungsverwaltung Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	Sozial-, Kinder- und Jugendhilfe
Unterbringung von Asylbewerbern	Volkshochschulen
Unbegleitete Minderjährige Ausländer (UMA)	Sozialer Wohnungsbau
Freiwillige Integrationsleistungen (= kommunale Integrationsaufgaben im engeren Sinne)	(arbeitsmarktbezogene) Eingliederungsmaßnahmen
	Kultur- und Vereinsförderung



Politikfeld Integration: horizontale und vertikale Verflechtungen



Integrationspolitik im politischen Mehrebenensystem

Politische Ebene	Sicherheit	Wohlfahrt	Gesellschaftl. Zusammenhalt
Bund	Bundesministerium des Innern; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Bundesagentur für Arbeit	Integrationsbeauftragte des Bundes
Länder	Innenministerien der Länder	Sozialministerien der Länder	Integrationsministerien der Länder; Integrationsbeauftragte der Länder
Kommunen	Ausländerbehörden	u.a. Sozialämter, Jobcenter	Kommunale Integrationsbeauftragte; in NRW: Kommunale Integrationszentren
	<i>i.d.R. Pflichtaufgaben</i>	<i>i.d.R. Pflichtaufgaben</i>	<i>i.d.R. freiwillige Aufgaben</i>

4. Die Kommunalen
Integrationszentren haben eine
bedeutende Rolle bei der
Ausgestaltung der Integrationsarbeit
vor Ort in Nordrhein-Westfalen

Bedeutung der Kommunalen Integrationszentren



„Die Kommunalen Integrationszentren sind das Herzstück des Teilhabe- und Integrationsgesetzes, denn sie schaffen die Voraussetzungen dafür, dass die Integration vor Ort gelingt“ (MKJFGFI NRW 2024)

(Quelle: <https://www.mkjfgfi.nrw/kommunale-integrationszentren>, Zugriff 10.9.24)

Aufgaben der Kommunalen Integrationszentren laut TINtG NRW 2022

§ 8 Kommunale Integrationszentren

(1) Das Land fördert auf der Grundlage entsprechender Verwaltungsvorschriften Kommunale Integrationszentren in Kreisen und kreisfreien Städten, die über ein Integrationskonzept verfügen. Das Integrationskonzept soll die Zusammenarbeit und Abstimmung mit freien Trägern vorsehen. Damit sollen im Einvernehmen mit den Gemeinden

1. Angebote im Elementarbereich, in der Schule und beim Übergang von der Schule in den Beruf in Zusammenarbeit mit den unteren Schulaufsichtsbehörden unterstützt werden, um die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit Einwanderungsgeschichte zu verbessern,
2. die auf die Integration und das Zusammenleben in Vielfalt bezogenen Aktivitäten und Angebote der kommunalen Ämter und Einrichtungen sowie der freien Träger vor Ort koordiniert werden;
3. die ehrenamtlichen Angebote in den Kommunen, insbesondere für geflüchtete Menschen und weitere Neueingewanderte koordiniert und unterstützt werden.

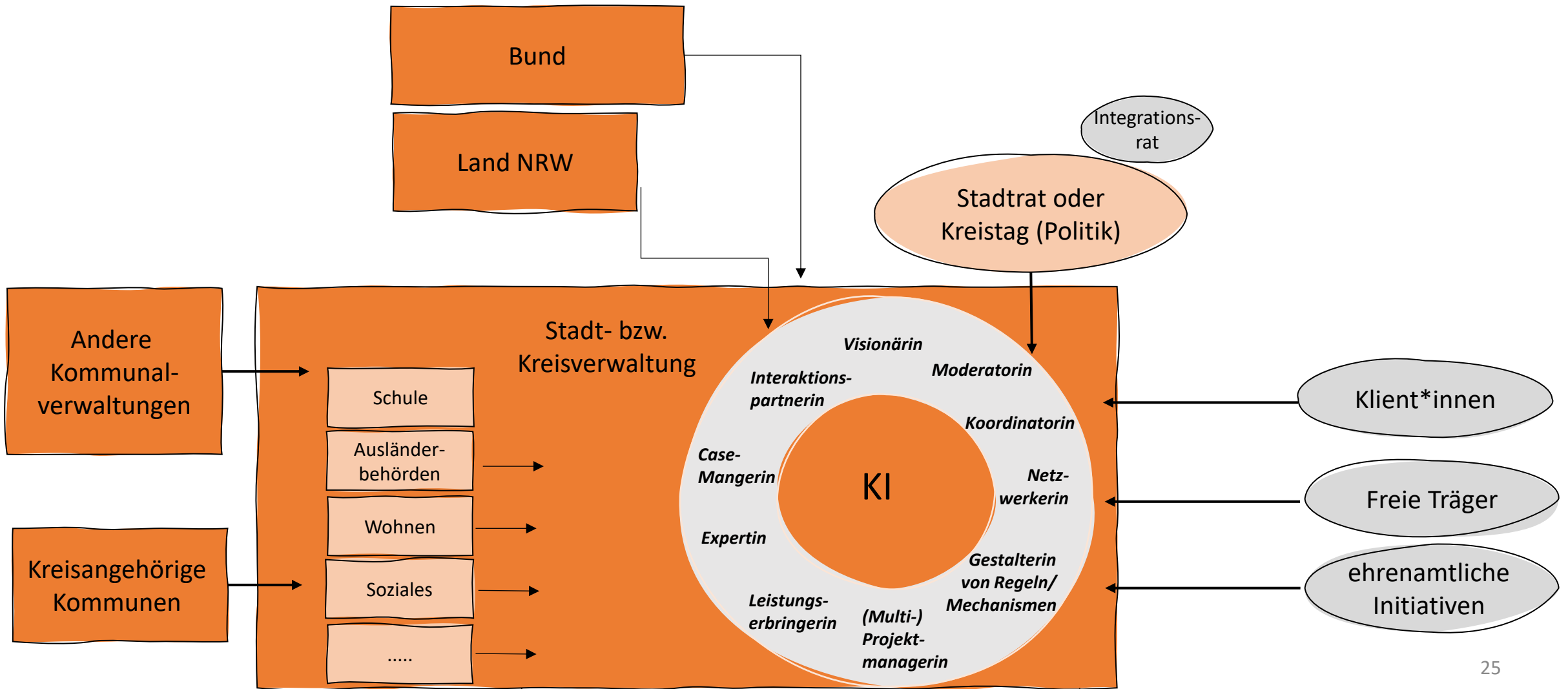
Integration
durch Bildung

Integration als
Querschnitts-
aufgabe

Koordination
Ehrenamt

→ Auch das Programm KIM wird in der Regel federführend über die Kommunalen Integrationszentren realisiert

Die kommunalen Integrationszentren (KI) nehmen unterschiedliche Rollen vor Ort wahr



5. Mit dem Programm Kommunales Integrationsmanagement hat sich die Perspektive auf das Thema Integration verändert

Die Förderung des Kommunalen Integrationsmanagements (KIM) ist im TIntG NRW 2022 festgelegt

§ 9 Förderung Kommunales Integrationsmanagement

(1) Das Land fördert auf Basis des nordrhein-westfälischen Zuwendungsrechts zur strukturellen Stärkung und Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung das Instrument des Kommunalen Integrationsmanagements. Dieses umfasst **effektive Strukturen der Zusammenarbeit aller auf kommunaler Ebene vorhandenen Ämter, Behörden und Träger, die Dienstleistungen zur Integration von Menschen mit Einwanderungsgeschichte** erbringen, sowie **individuelle und lebenslagenbezogene Beratungsangebote, insbesondere für geflüchtete, geduldete und andere neu eingewanderte Menschen**. Zielsetzung ist die Unterstützung einer integrierten und rechtskreisübergreifenden kommunalen Steuerung der örtlichen Einwanderungs- und Integrationsprozesse unter Berücksichtigung des Teilhabe- und Integrationsverständnisses nach § 1. Die Landesförderung richtet sich an die Kreise und kreisfreie Städte, die ein Kommunales Integrationszentrum nach § 8 eingerichtet haben.

Ziele, Ansätze und Bausteine des KIM

Was? KIM zielt darauf ab...

- zu einem abgestimmten Verwaltungshandeln zu kommen
- die Querschnittsaufgabe Integration aus einer Hand zu gestalten und umzusetzen
- die Querschnittsaufgabe Integration flächendeckend in den Regelstrukturen zu verankern
- neuzugewanderten Menschen eine verlässliche kommunale Struktur für individuelle Integrationsbedarfe zu bieten



- Migration und Integration zusammendenken!
- Integration als Querschnittsthema verankern!
- Prozessorientierte Bündelung von Leistungen!

Wie?

- Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit zwischen Ämtern und Fachbereichen des ordnungsrechtlichen Migrationsbereichs und des Integrationsbereichs
- Integrierte Steuerung der örtlichen Migrations- und Integrationsprozesse

Wodurch?

- Lenkungsgruppe
- Koordinierende Stelle
- KIM Case Management als Ergänzung zu bestehenden Case Management Ansätzen vor Ort
- Personalstellen bei den Ausländerbehörden

6. Integrationsarbeit vor Ort bedarf der
Einbindung zivilgesellschaftlicher
Akteur:innen und der aktiven
Gestaltung von Netzwerken

Integration bedarf der Einbindung und der Nutzung der Ressourcen aller Akteure vor Ort

Akteure im Politikfeld Integration

Übergeordnete Politik- und Arbeitsmarkt-Akteure

- Legislative und Exekutive auf den Ebenen der europäischen Union, Bund, Länder
- Arbeitgeber, Tarifpartner
- Interessenverbände, Medien
-

Akteure in den Kommunen

Politikakteure

- Stadt-, Gemeinderäte, Kreistage
- Ausländerbeiräte / Integrationsräte / Migrationsausschüsse

Kommunalverwaltung

- ABH / EBH
- Jugendhilfe-, Sozial-, Kulturverwaltung
- Schulbehörden
- Stadtentwicklung-, Wirtschafts- und Wohnbehörden

Externe lokale Akteure

- Wohlfahrtsverbände
- Kirchen
- ARGEn
- Schulen
- Polizei
- BAMF-Regionalstellen
- IHK, Handelskammern
- Wohnungsgesellschaften
- Bürgervereine, Sportvereine

Integration bedarf der Vernetzung aller Akteure vor Ort

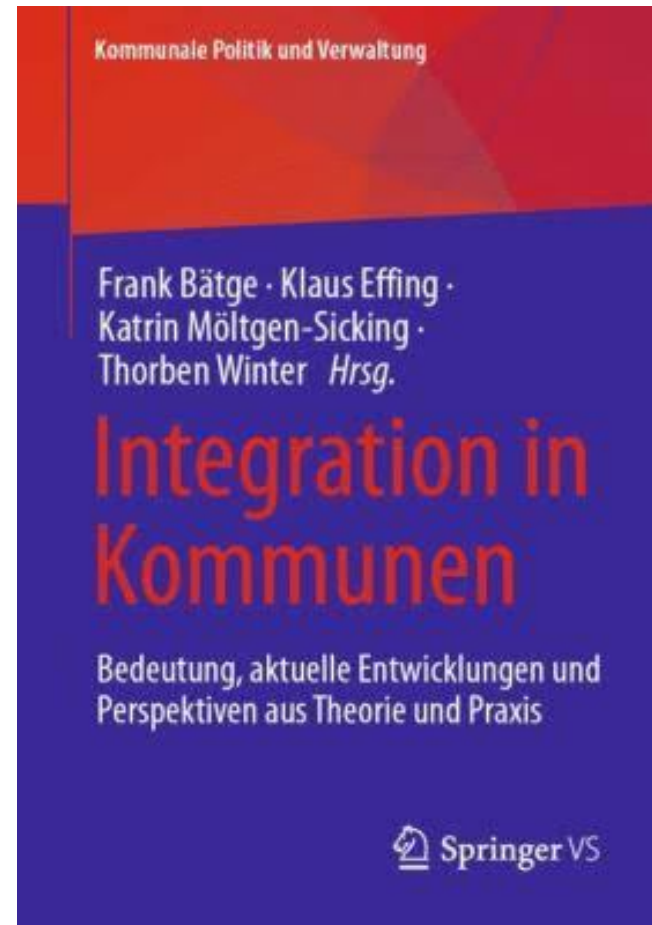


- Migrationserstberatung
- Jugendmigrationsdienste
- VHS
- Ausländerbehörde
- ARGE
- Vereine
- Migrantenselbstorganisationen
- ...

Literatur

Literaturempfehlung

Bätge, Frank; Effing, Klaus;
Möltgen-Sicking, Katrin;
Winter, Thorben
(Hg.)(2023).
Integration in Kommunen.
Bedeutung, aktuelle
Entwicklungen und
Perspektiven aus Theorie
und Praxis. Wiesbaden:
Springer VS.



Literatur

- Bertelsmann-Stiftung & Bundesministerium des Innern (2005). Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Gütersloh: Bertelsmann.
- Buchholt, S. & Yilmaz, S. (2023). Das Programm „Kommunales Integrationsmanagement“ des Landes Nordrhein-Westfalen. In: Bätge, F.; Effing, K.; Möltgen-Sicking, K.; Winter, Th. (2023)(Hg). Integration in Kommunen. Bedeutung, aktuelle Entwicklungen und Perspektiven aus Theorie und Praxis. Wiesbaden: Springer VS, S. 285-302
- Bommers, M. (2018). Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik. In: Gesemann, F. & Roth, R. (Hg.) (2018). Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer. S. 99-123.
- Krummacher, M. (2011). Kommunale Integrationspolitik. In: Dahme, H.J. & Wohlfahrt, N. (2011) (Hg.). Handbuch kommunale Sozialpolitik, S. 189-200.
- Möltgen-Sicking, K. (2023). Local Governance im Politikfeld Integration unter besonderer Berücksichtigung der Kommunalen Integrationszentren in Nordrhein-Westfalen. In: Bätge, F.; Effing, K.; Möltgen-Sicking, K.; Winter, Th. (2023)(Hg). Integration in Kommunen. Bedeutung, aktuelle Entwicklungen und Perspektiven aus Theorie und Praxis. Wiesbaden: Springer VS, S. 303-330.
- Otten, H. (2021). Das Politikfeld Migration und Integration in der Corona-Pandemie. In: Frevel, B. & Heinecke, Th. (2021) (Hg.). Managing Corona. Eine verwaltungswissenschaftliche Zwischenbilanz. Baden-Baden: Nomos, S. 231-242.
- Reimann, B. & Hollbach-Grömig, B. (2022). Kommunales Integrationsmonitoring. Status Quo und Perspektiven zur Weiterentwicklung. Berlin: DifU.
- Schamann, H. & Gluns, D. (2021). Migrationspolitik. Nomos: Baden-Baden.
- Weber, R., Nimführ, S & Rumpel, A. (2024). Grundlagen. In: Jamal, L. & Odabasi, M. (2024). Einwanderungsland Deutschland. Bonn: BpB, S. 16-43.