



Stuttgart, 6. November 2023 | Netzwerk Integration Baden-Württemberg

Warum es klappt.

Stellschrauben aktiver Integrationspolitik
in Kreisen, Städten und Gemeinden

Agenda



1. **Vorbemerkung:** Evidenz zur Lage der Kommunen
2. **Warum es nur gemeinsam geht**
3. **Womit zu rechnen ist.** Migrationspolitik im Föderalismus
4. **Wo es klappen muss:** die Kommune
5. **Stellschrauben aktiver Integrationspolitik:** das ISDA-framework
6. **Wo wir ansetzen können.** Impulse zur Diskussion

Vorbemerkung: Evidenz zur Lage der Kommunen I



"Wie schätzen Sie die Lage der Unterbringung von Geflüchteten in Ihrer Kommune ein?"

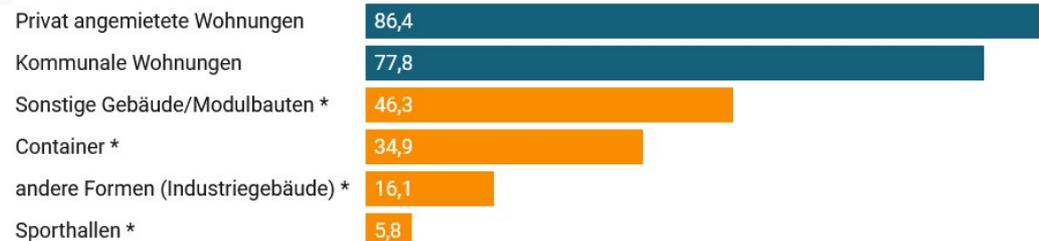
Antworten der Kommunen in Prozent (n=616)



Grafik: Uni Hildesheim, Mediendienst Integration (2023) • [Daten herunterladen](#)

"Auf welche Unterbringungsformen greift ihre Kommune derzeit zurück?"

Umfrage-Antworten der Kommunen (n=616, Mehrfachnennungen möglich)



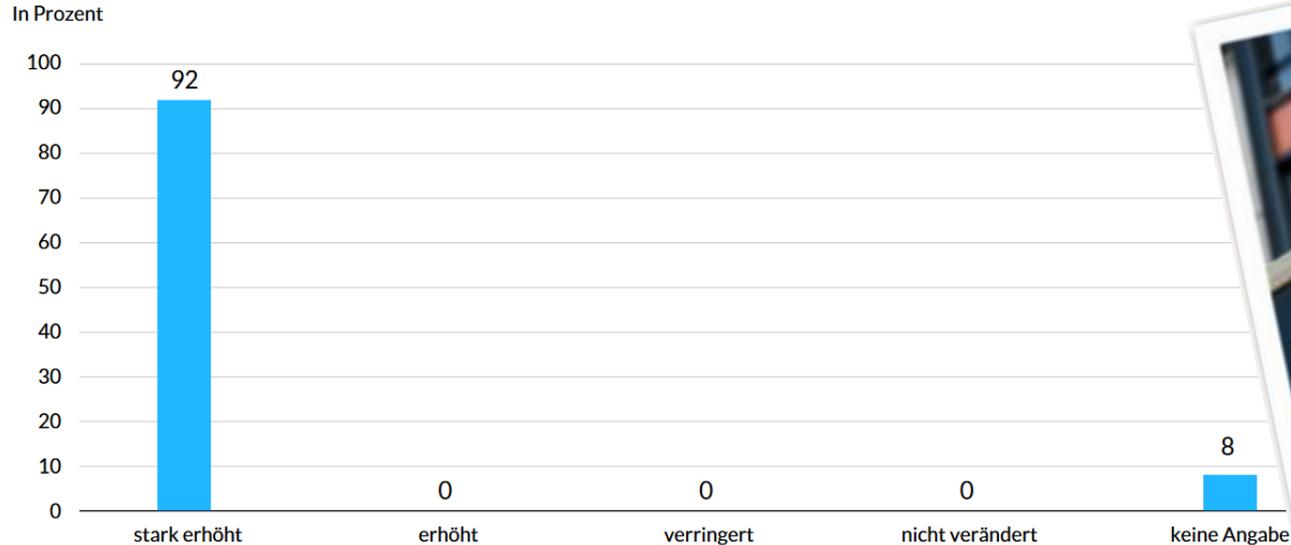
* *Verschiedene Notunterkünfte*

Grafik: Uni Hildesheim, Mediendienst Integration (2023) • [Daten herunterladen](#) • Erstellt mit [Datawrapper](#)

Vorbemerkung: Evidenz zur Lage der Kommunen II



ABBILDUNG 6 Die Arbeitsbelastung der Ausländerbehörde hat sich in den vergangenen Jahren...



Quelle: Umfrage „Entlastung für kommunale Ausländerbehörden“, eigene Berechnung und Darstellung (Prozentwerte gerundet).

| BertelsmannStiftung



1. Warum es nur gemeinsam geht.



Bei Migrationspolitik geht es um den **Umgang mit Migration und migrationsbedingter Vielfalt**. Menschen verlagern ihren Lebensmittelpunkt – und damit die Vielfalt ihres Lebens. Integrationspolitik beschäftigt sich spezifisch mit **Teilhabe und Zusammenhalt** in einer migrationsbedingt pluralisierten Gesellschaft

→ *per se ressort- und sektorübergreifend*

Migrationspolitik als **Mehrebenenpolitik** zwischen UN, EU, Bund, Ländern und Kommunen – aber was ist sie nun: Gemeinschaftsaufgabe? Gemeinsame Aufgabe? Komplementäre Aufgaben?

→ *hochgradige Verwaltungsverflechtung*



2. Womit zu rechnen ist.

Migrationspolitik im Föderalismus

- **Überregulierung.** Übergeordnete Ebenen wollen Umsetzung bis ins Detail vorschreiben und übersehen Kapazitäten, Kompetenzen und Aktivitäten nachgeordneter Ebenen (Bsp. Integrationskurse)
- **Unterregulierung.** Auf Ebene der Gesetzgebung herrscht keine Einigkeit über das Ziel, es soll aber ein Beschluss her: vage, interpretationsbedürftige Vorgaben oder Gesetze, die lokal ausgedeutet bzw. durch die Praxis „neu geschrieben“ werden müssen (Bsp. AsylbLG)
- **Konkurrierende Regulierungen.** Auf verschiedenen Ebenen werden konkurrierende Zielvorstellungen formuliert > unklare Signale (Bsp. Chancenaufenthaltsrecht / Ausbildungsduldung, Sachleistungen{?})

3. Wo es klappen muss: die Kommune



Source: Wiebke Ostermeier/ by www.lichtemomente.net



Source: <https://www.ddpix.de/wp-content/gallery/dresden-von-oben/00522.jpg>

3. Wo es klappen muss: die Kommune



Land und Kommunen bilden gemeinsam eine der zwei Ebenen des deutschen Föderalismus → Einigkeit – auch gegenüber Bund - wird gewissermaßen konstitutionell vorausgesetzt, muss aber permanent erstritten werden.

„Die Kommune“ kann zudem selbst ein Mehrebenensystem sein – Zuständigkeiten zwischen Kreis und Gemeinden sind noch weniger klar als zwischen Land und Kommune.

- Drei wesentliche Organisationsprobleme:
 - Horizontal: zwischen Ressorts einer Ebene
 - Vertikal: zwischen Ebenen (Achtung: auch „diagonal“!)
 - Intersektoral: zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft

3. Wo es klappen muss: die Kommune



Horizontal: zwischen Ressorts einer Ebene

→ Integrationsbeauftragte vs. Ausländerbehörde vs. Sozialamt vs. JobCenter...

Intersektoral: zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft

→ Behörden vs. professionalisierte Soziale Arbeit vs. freiwilliges Engagement

Vertikal: zwischen Ebenen, auch diagonal, auch zwischen Kreis und Gemeinde

→ Im Zuge der Implementation z.B. im Ausländerrecht:

Landesinnenministerium vs. ABH (Kreis vs. Kreisangehörige Gemeinde)

→ Bezüglich politischer Zielvorgaben und „soll/kann“-Aufgaben, z.B.

Fachkräfteoffensiven, Einbürgerung, Unterbringungsformen

4. Stellschrauben aktiver Integrationspolitik: das ISDA-framework



	DEFINING FACTORS		TRANSFORMATIVE FACTORS	
	Institutional framework	Structural conditions	Discourses and framing	Actors
Factors fostering ACTIVITY	Explicit legal / structural discretion and decentralization of tasks Mismatch between local issues and solutions from higher levels of government	Population flow Urbanity	Perceptions of (local) responsibilities, depopulation and local (economic) needs Positive perception of migration trajectories	Strong local coalition of political leadership (particularly the mayor) and administrative staff Strong collaboration between stakeholders, including civil society and migrants
Factors fostering PASSIVITY	Centralization of tasks on higher levels Vertical and horizontal complexity	Rurality	Perceptions of tied hands (e.g., legal or economic restraints) and non-responsibility Negative perceptions of migration trajectories	Lack of willingness to engage within political and administrative bodies
Factors with INDIFFERENT or ambiguous orientation	Ambiguous regulation, incl. informal discretionary spaces	Financial resources (Migrant) population		Political parties

5. Wo wir ansetzen können. Impulse zur Diskussion



- ✓ **Migrationspolitik gemeinsam entwickeln!** Sind bsp. Innenministerium / Ausländerbehörden bei Diskussionen um Integration eingebunden? NGOs, Verbände? Wirklich alle relevanten Ebenen?
- ✓ **Migrationspolitik ganzheitlich denken!** Wurde Integration gedanklich und organisatorisch von Migration entkoppelt? Warum?
- ✓ **Migrationspolitik in der lokalen Erzählung verstehen und ggf. neu verorten!** Welche aktivierenden/passivierenden „frames“ existieren? Welche aktivierenden frames werden bislang nicht genutzt?
- ✓ **Migrationspolitik „demigrantisieren“!** Sind wirklich alle Maßnahmen für/wg. Migrant:innen nötig? Wo geht es um die Leistungsfähigkeit der Demokratie?
- ✓ **(Lokale) Migrationspolitik über Ziele steuern!** Wie stark müssen Zielgruppe und Umsetzung in Gesetzen/ Föderrichtlinien vorgeschrieben werden?

- Schlee, Thorsten, Hannes Schammann und Sybille Münch (2023): An den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag: Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung. [open access]
- Mehl, Peter, Johanna Fick, Birgit Glorius, Stefan Kordel und Hannes Schammann (Eds.) (2023): Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands (Studien zur Migrations- und Integrationspolitik). Springer VS. [open access]
- Torfa, Masooma., Bosch, Christine, Birner, Regina, Schammann, Hannes (2022): Private companies' engagement in the labour market integration of refugees: An exploratory study of the city of Stuttgart, Germany. *International Migration*, Online first [open access]
- Schammann, Hannes et al.(2021): Defining and Transforming Local Migration Policies – a Conceptual Approach Backed by Evidence from Germany. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 47(13), pp. 2897-2915. [open access]
- Heimann, Christiane; Gluns, Danielle; Schammann, Hannes (2021) Characterising two German city networks: the interplay of internal structure, issue orientation and outreach strategies, *Local Government Studies* [open access].
- Schammann, Hannes und Danielle Gluns (2021): Migrationspolitik. Baden-Baden: Nomos.
- Schammann, Hannes (2020): Der "local turn" in der Migrations- und Asylpolitik (bpb Dossier Kommunale Migrations- und Flüchtlingspolitik): <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurz dossiers/kommunale-migrations-und-fluechtlingspolitik/322500/der-local-turn-in-der-migrations-und-asylpolitik/>
- Schammann, Hannes, Petra Bendel et al. (2020): Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land. Stuttgart.
- Bendel, Petra; Schammann, Hannes; Heimann, Christiane; Stürner, Janina (2019): Der Weg über die Kommunen. Empfehlungen für eine Schlüsselrolle der Kommunen in der Flüchtlings- und Asylpolitik der Europäischen Union



Migration Policy Research Group: Wer wir sind.



- :: **Forschung zu kommunaler Migrationspolitik** | überwiegend qualitativ; in den letzten Jahren u.a. viele hundert ausführliche Interviews mit Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, aber auch Geflüchteten in rund 130 Kommunen in Deutschland sowie in und zu europäischen Städtenetzwerken
- :: **Transferprojekte mit lokalem Fokus** | Projekte: u.a. Match'In, Land.Zuhause.Zukunft, Ausländerbehörden, Integration als Pflichtaufgabe; Politikberatung, Policy Briefs
- :: **Grundlagenforschung** zu weiteren Themen | u.a. zur Analyse von Solidaritätsdebatten im Bundestag seit 1949
- :: **Konzeptionelle Arbeit** zu Migrationspolitikforschung (u.a. Lehrbuch Migrationspolitik bei Nomos)
- :: **Multiprofessionelles Team:** aktuell 10 Wissenschaftler:innen aus verschiedenen Disziplinen und tw. mit Praxiserfahrung





Migration Policy
Research Group