

Chancen statt „Krise“

Resiliente Kommunen
im Kontext von Migration,
Integration und Teilhabe

Abschlussbericht

Chancen statt „Krise“

Resiliente Kommunen
im Kontext von Migration,
Integration und Teilhabe

Abschlussbericht

INHALT

ZUSAMMENFASSUNG	02
Zentrale Ergebnisse	03
—————	
1. Einleitung	05
—————	
2. Hintergrund: Flucht aus der Ukraine als Krisenmoment?	08
—————	
3. Gestalten statt Verwalten: Resiliente Infrastrukturen des Ankommens.....	11
—————	
4. Haltung, Kommunikation und Vernetzung: Institutionelle Gelingensbedingungen kommunaler Resilienz	17
—————	
5. Fünf Handlungsempfehlungen für eine resiliente kommunale Integrationsarbeit	23
—————	
6. Ausblick.....	28
Appendix 1: Kurzprofile der teilnehmenden Kommunen	29
Appendix 2: Methodik	34
Literaturverzeichnis.....	40
Danksagung	45
Über die Autor:innen	46

ZUSAMMENFASSUNG

Migration ist Realität in Deutschland – insbesondere vor Ort, in den Kommunen. Die Zu- und Abwanderung von Personen mit Migrationserfahrung bietet deutschen Kommunen große Chancen, zum Beispiel um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken oder das eigene Verwaltungshandeln zu verbessern und vielfaltsgerechter zu gestalten. Dabei stehen sie vor der Herausforderung, sowohl den unterschiedlichen Bedürfnissen neu angekommener Menschen mit Blick auf Wohnraum, Kinderbetreuung, Beschulung, Eingliederung in den lokalen Arbeitsmarkt oder Gesundheitsversorgung gerecht zu werden als auch den derzeitigen Veränderungen des politischen und diskursiven Klimas zu begegnen.

Insbesondere der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine im Jahr 2022 zwang mehrere Millionen Menschen, Schutz im Ausland zu suchen, darunter in Deutschland. Kommunen waren dadurch in einen Stresstest versetzt, der zu Reflexionen anregte. Diesen Prozess haben wir wissenschaftlich begleitet. Ziel war es, lokale Erfahrungen und Wahrnehmungen der Akteur:innen aus Verwaltung und Zivilgesellschaft, die eine zentrale Rolle in den Kommunen in der Unterstützung des Ankommens und der Integration von Schutzsuchenden (nicht nur aus der Ukraine) spielen, zu sammeln und zu analysieren – um sie dann mit Vertreter:innen der Kommunen im Rahmen einer Dialogreihe zu diskutieren. Daraus formulierten diese gemeinsam die hier im Bericht vorgestellten politischen Handlungsempfehlungen, um kommunale Integrationsarbeit zu stärken und resilienter zu gestalten.

Stichworte: Lokale Integrationspolitik, Infrastrukturen des Ankommens, Krise, Kommunale Resilienz, Flucht, Teilhabe

ZENTRALE ERGEBNISSE

- Resiliente (Infra-)Strukturen ermöglichen eine bedarfsgerechte und nachhaltige Integrationsarbeit mit dem Ziel, die gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen am öffentlichen Leben zu fördern. Dies ist auch dann leistbar, wenn krisenhafte Ereignisse den Druck auf die lokale Gesellschaft und Kommunalverwaltungen erhöhen.
 - Kommunale Resilienz umfasst somit die Bereitstellung sozialer Infrastrukturen des Ankommens und der Daseinsvorsorge für die gesamte Wohnbevölkerung. Aufgrund der hohen Zahl von Neuzugewanderten sehen sich die beteiligten Kommunen, in urbanen genauso wie in ländlichen Räumen, mit Kapazitätsengpässen konfrontiert, die die Ankommensprozesse dieser Zugewanderten in verschiedenen Bereichen erschweren. Dazu zählen:
 - die Sicherstellung eines qualitativ adäquaten, bedarfsgerechten und ausreichenden Angebots in Kernbereichen wie Wohnen, Kinderbetreuung, Bildung, Beschulung, Weiterbildung und Qualifizierung,
 - ebenso wie integrationsspezifische Angebote zur Orientierung in Deutschland, zum Beispiel zur Unterstützung beim Zugang zum Arbeitsmarkt und beim Erlernen der Sprache.
 - Um die Schaffung qualitativ guter Infrastrukturen in den Kommunen durch bessere Management-Strukturen und Prinzipien (auch *Governance* genannt) zu fördern, haben die Studienteilnehmenden eine Reihe von Gelingensbedingungen identifiziert. Dazu zählen:
 - eine Wahrnehmung von Migration und Integration als Chance und Integrationsarbeit als Gestaltungsaufgabe in Gesellschaft, Kommunalpolitik und -verwaltung (Haltung),
 - die Konzeption holistischer Ansätze, die von einem gemeinsamen Integrationsverständnis über verschiedene Verwaltungseinheiten hinweg getragen werden (Kommunikation),
 - sowie eine nachhaltige Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft (insbesondere Migrant:innenorganisationen), um belastbare und aktivierbare Netzwerke für den Bedarfsfall zu schaffen und zielgruppengerechte Angebote in der kommunalen Integrationsarbeit entwickeln zu können (Vernetzung).
 - Darauf aufbauend wurden zur Erreichung dieser Ziele folgende politische Handlungsempfehlungen formuliert:
-

Gerichtet an die Bundes- und Länderebene

1. Der politische Diskurs zu Flucht, Migration und Integration sollte konstruktiv, faktenbasiert und lösungsorientiert geführt werden.
2. Integration sollte als dauerhafte (staatlich finanzierte) Aufgabe, die zentral für die Ausgestaltung unserer Zukunft ist, anerkannt und aufgewertet werden.
3. Die Anliegen von Kommunen sollten mehr Gehör in politischen Debatten und Entscheidungsprozessen finden.

Gerichtet an Kommunen

1. Integration sollte als Chance zur Gestaltung unserer Zukunft verstanden werden – um mit kommunalen Angeboten bereits bestehende Kompetenzen und Potenziale von Menschen mit Migrationsgeschichte stärken, statt sich auf (teils stereotypisierte) Defizite zu fokussieren.
 2. Die Effizienz kommunaler Integrationsarbeit sollte weiterhin gestärkt werden, durch Bündelung von Ressourcen und Verantwortlichkeiten genauso wie durch Stärkung von Netzwerken als integrale Bestandteile kommunaler Integrationsarbeit.
-

1. Einleitung

Das Zuwanderungsgeschehen sowie dessen Zuspitzung durch Migrationsbewegungen, wie sie in Deutschland 2015/16 und wieder seit 2022 mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine stattfindet, wirken sich direkt auf Kommunen aus. Hier kommen Menschen an, erhalten Schutz, orientieren sich und finden Arbeit, Wohnungen und soziale Kontakte. In diesem Prozess der Neuorientierung kommt Kommunalverwaltungen eine zentrale Rolle zu. Ihre Fähigkeit, ihr Wille und ihre Kapazitäten entscheiden, wie gut die Ankommens- und Integrationsprozesse gelingen. Dabei setzen gesamtgesellschaftliche Herausforderungen, die weit über das Thema Integration hinausgehen (wie etwa kleiner werdende finanzielle Spielräume, langsame Digitalisierungsprozesse oder Fachkräftemangel), auch Kommunalverwaltungen unter großen Druck. Nichtsdestotrotz besteht bei ihnen der Wunsch, dass Zuwanderung und das Zusammenleben aller gelingen. Letzteres scheint umso wichtiger im Lichte der derzeitigen Veränderungen des politischen und diskursiven Klimas, in dem die Themen Integration und Migration zunehmend negativ konnotiert werden und es an einer konstruktiven und zugewandten Perspektive fehlt.

Dabei sehen viele Personen, die nach Deutschland kommen, darunter auch Geflüchtete, sowohl den längerfristigen Verbleib an einem Ort als auch Umzüge innerhalb Deutschlands, oder eine Rückkehr in die Heimat als eine reale Perspektive für sich. Auf solche unterschiedlichen Lebensentwürfe müssen **resiliente Kommunen** mithilfe entsprechender Ressourcen, Strukturen und Kenntnisse flexibel reagieren. Dafür bedarf es, aus früheren Ereignissen zu lernen und neue zu antizipieren: Nur so können Kommunen die Bedürfnisse Neuzugewandelter, darunter auch Menschen mit besonderen Schutzbedarfen, schnell erkennen und diesen Gruppen bedarfsgerechte Angebote der Daseinsvorsorge und der Orientierung machen.

Vor diesem Hintergrund fragt unser Projekt: Welche Kapazitäten können Kommunen in die freiwillige Aufgabe Integration¹ investieren? Wieviel Spielraum besteht bei der Bereitstellung von Wohnraum oder Kinderbetreuungsplätzen? Wer verfolgt die hauptamtliche Koordinierung der unverzichtbaren Ehrenamtsnetzwerke, wenn auch in der Verwaltung Personalmangel herrscht? Die bisherigen Rahmenbedingungen erschweren nicht nur eine konstruktive und langfristige kommunale Integrationsarbeit, sondern rücken den Fokus weg von den Chancen, die Migration und Integration für unsere Gesellschaft bieten, hin zu einem problematisierenden Diskurs.

Mit anderen Worten: Wie kann gutes Zusammenleben in der Einwanderungsgesellschaft gestaltet werden? Dazu untersuchte das Projekt „Nach der Krise ist vor der Krise: Resilienz der Kommunen angesichts der Herausforderungen der Flucht, Rückkehr und zirkulärer Migration“ von Mai 2023 bis März 2024 die bisherigen Erfahrungen und Strategien verschiedener Akteur:innen auf lokaler Ebene in deren Integrationsarbeit. Es förderte zudem den Austausch zwischen ausgewählten deutschen Kommunen in Bezug auf die Handlungsbereiche Wohnen, Kita/Schule sowie Weiterbildung/Arbeitsmarkt. Außerdem beschäftigte sich das Projekt mit strukturellen Fragen von Finanzierung, Integrationskonzepten und lokalen Netzwerken (siehe [Appendix 2, Methodik](#)) – denn *„mit anderen in den Dialog zu treten, ist immer sinnvoll, denn es hilft, stets das große Ganze im Auge zu behalten“* (Teilnehmende aus München).

Innerhalb dieser dialogischen Austauschformate, die als Denk- und Inspirationsräume verstanden wurden, formulierten die teilnehmenden Kommunen Handlungsansätze für eine bedarfsgerechte Integration von Zugewanderten. Integration wurde in den Workshops nicht als *„Anpassungsdruck“* an

¹ Laut Bogumil et al. (2024) ist Integrationspolitik als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe der Kommunen zu verstehen. Dies bedeutet, dass Kommunen sich bestimmter Aufgaben annehmen müssen (beispielsweise Unterbringung), die jeweilige Organisationsform oder die personellen und finanziellen Ressourcen, die dafür eingeplant sind, ihnen dabei selbst überlassen ist (zu den verschiedenen Aufgaben von Kommunen im Handlungsfeld Migration und Integration siehe auch Kühn et al. 2024).

die Ankommenden formuliert, sondern als Anforderung mit „*gesamtsystemischer Bedeutung*“ an die aufnehmende Gesellschaft (siehe auch Kühn et al. 2024).

Der hier vorliegende Bericht fasst die wichtigsten Erkenntnisse des Projekts zusammen. Wir beginnen mit einer Definition der Schlüsselbegriffe *Krise* und *Resilienz* und der Kontextualisierung der derzeitigen Zuwanderung aus der Ukraine seit Beginn des russischen Angriffskrieges im Februar 2022, die den Ausgangspunkt des Projekts darstellte. Schließlich widmet sich der Bericht dem, was aus Sicht der beteiligten Vertreter:innen aus den Kommunalverwaltungen und der Zivilgesellschaft nötig ist, um auf mit Zuwanderung und Flucht, Integration und möglicher Rückkehr verbundene Herausforderungen auf lokaler Ebene adäquat zu reagieren. Dazu diskutieren wir im ersten Schritt wie Ankommens-Infrastrukturen gestaltet sind (das sog. *Was* der Resilienz, siehe auch Glorius et al. 2021), um nachhaltige Teilhabe zu fördern. Hierzu zählen die Angebote, auf die Zugewanderte im Ankommensprozess zugreifen können, um sich ein Leben in Deutschland aufzubauen. Im zweiten Schritt fokussieren wir die Gelingensbedingungen dieser Strukturen (das sog. *Wie* der Resilienz; ebd.), im Sinne der Rezeptivität der aufnehmenden Gesellschaft, die als Fähigkeit und Willen zur Aufnahme und Integration von Ankommenden definiert wird. Wir enden mit einer Reflexion zu den Voraussetzungen kommunaler Resilienz und nachhaltiger sozialer Teilhabe, um sogenannte systemische Resilienz, also nachhaltige Veränderungen, zu erreichen. Dazu strukturierten die folgenden Leitfragen unsere Arbeit:

- Welche flexiblen und praktikablen Lösungen, zum Beispiel für Orientierung und grundlegende Versorgung von Migrant:innen, wurden schon entwickelt und inwiefern können diese anderen Kommunen Inspiration bieten?
- Welche Strukturen brauchen Kommunen, um trotz dieser vielfältigen Herausforderungen dauerhaft gut für Migration und Integration aufgestellt zu sein, um auch in Krisenzeiten effektiv auf Bedürfnisse von Zugewanderten eingehen zu können?

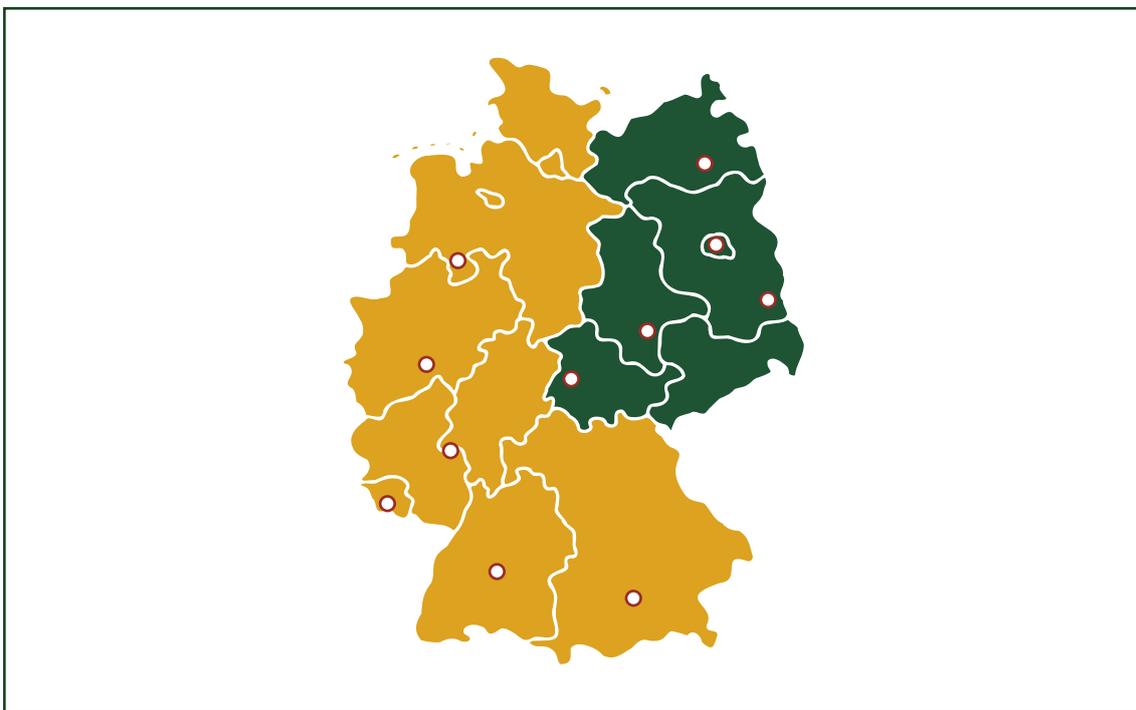
Unser Projekt konzentrierte sich dabei auf **elf Kommunen** in elf Bundesländern (siehe [Abbildung 1](#) und Steckbriefe [Appendix 1](#)), die je nach Größe, Lage in den west- und ostdeutschen Bundesländern, demografischen, wirtschaftlichen und politischen Faktoren variieren, um ein möglichst breites Bild der Bedingungen in Deutschland zu zeigen. Die Auswahl und damit das Bild sind dennoch nicht repräsentativ.

Dabei zeichnen sich die Metropolen Berlin und München sowie die Universitätsstandorte und regionalen Zentren Halle (Saale), Osnabrück und Saarbrücken durch ihre diversen Stadtgesellschaften aus. In Berlin beispielsweise haben etwa 40 Prozent der Menschen eine Migrationsgeschichte, während in München circa die Hälfte der Einwohner:innen selbst migriert ist oder Angehörige hat, die zugewandert sind. In Berlin, mit knapp vier Millionen Einwohner:innen die größte Stadt Deutschlands, leben um die 50.000 aus der Ukraine geflüchtete Personen (siehe Senatskanzlei Berlin 2024). Etwa 25.000 Menschen kommen in München unter (Loerzer 2024), bei einer Gesamteinwohner:innen-Zahl von etwa 1,5 Millionen Einwohner:innen. Halle (Saale), das mit 240.000 Einwohner:innen als kleinere Großstadt gilt, hat über 4.500 Menschen aufgenommen (siehe Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt 2024). In der Großstadt Osnabrück leben 170.000 Menschen, darunter circa 2.700 aus der Ukraine geflüchtete Personen (Fays 2024), in Saarbrücken mit 185.000 Einwohner:innen etwa 2.500 Geflüchtete aus der Ukraine (Landeshauptstadt Saarbrücken 2024).

Die ostdeutschen Mittelstädte Neubrandenburg (ca. 65.000 Einwohner:innen) im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte und Cottbus (ca. 100.000 Einwohner:innen) im Landkreis Spree-Neiße sind schrumpfende Kommunen, die durch sozioökonomische Herausforderungen und eine erstarkende po-

litische Rechte gekennzeichnet sind. Sie sind bei einer alternden Bevölkerung vergleichsweise geringer migrantisch geprägt. Dies ist teils auf die Abwanderung von durch die DDR angeworbenen Vertragsarbeiter:innen aus den 1960er Jahren zurückzuführen, denen adäquate Integrationsperspektiven fehlten (Poutros 2021). Dennoch hat sich dieses Bild in beiden Regionen seit 2015 ein Stück weit gewandelt, da Zugewanderte mittlerweile circa ein Zehntel der Wohnbevölkerung ausmachen. Cottbus hat im Jahr 2022 circa 1.500 Menschen (Glucroft & Witting 2022), der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte etwa 1.400 Personen aus der Ukraine aufgenommen (Dpa-infocom 2022).

Abbildung 1 Teilnehmende Kommunen



© DeZIM

Anmerkung: Die Untersuchung konzentrierte sich auf elf Kommunen in elf Bundesländern: der Hauptstadt Berlin, vier Kommunen in den ost- und sechs Kommunen in den westdeutschen Bundesländern. Dazu zählten die Großstädte München, Halle (Saale), Saarbrücken und Osnabrück, die Mittelstädte Neubrandenburg, Cottbus, Ingelheim am Rhein, Rottenburg am Neckar und Gummersbach sowie der Landkreis Wartburgkreis.

Auch die kleineren Gemeinden entwickeln sich zu kulturell vielfältigeren, moderat wachsenden Gemeinschaften. Ingelheim am Rhein im Landkreis Mainz-Bingen (ca. 35.000 Einwohner:innen) und Gummersbach im Oberbergischen Kreis (ca. 51.000 Einwohner:innen) verzeichnen aktuell etwa 10 Prozent der Wohnbevölkerung mit Zuwanderungsgeschichte. Im Landkreis Mainz-Bingen leben derzeit 280 aus der Ukraine geflüchtete Menschen (Kreisverwaltung Mainz-Bingen 2024); in Gummersbach sind in der ersten Phase des Krieges 2022 etwa 350 Personen aus der Ukraine aufgenommen worden (Notbohm 2022). In der Gemeinde Rottenburg (ca. 45.000 Einwohner:innen) leben bereits etwa 20.000 Menschen mit Migrationsgeschichte, aus 120 verschiedenen Ländern (ca. 38 Prozent der Bevölkerung); davon 1.800 Geflüchtete aus der Ukraine (Rudolf 2023). Der Wartburgkreis – Kreisstadt Bad Salzungen – als größter Landkreis Thüringens (ca. 160.000 Einwohner:innen, davon Stadt Eisenach mit 42.610 Einwohner:innen) hat bis 2023 circa 2.300 ukrainische Geflüchtete aufgenommen und seit 2018 seinen Anteil ausländischer Wohnbevölkerung verdoppelt (Wagner 2024).

2. Hintergrund: Flucht aus der Ukraine als Krisenmoment?

Kommunen sind „Orte des Ankommens, an denen Integration stattfindet“ (Teilnehmende aus Ingelheim am Rhein) – so sinngemäß nicht nur der O-Ton der teilnehmenden Kommunen unserer Studie, sondern auch das Argument aus der einschlägigen Fachliteratur, die sich mit der Handlungsmacht auf lokaler Ebene und deren Rolle auseinandersetzt, Integrationspolitik von vor Ort voranzutreiben (dazu u. a. Zapata-Barrero 2023). Kommunen sind deutlich näher an den Bedarfen der Betroffenen als die übergeordneten politischen Ebenen (Lacroix & Spencer 2022)² und somit Brennglas struktureller Herausforderungen und Chancen einer funktionierenden Integrationspolitik.

Eine gelungene Integrationspolitik bedarf adäquater Ressourcen und Strukturen zur Reaktion auf sogenannte Krisenmomente. In der Stadtforschung unter dem Stichwort **Resilienz** diskutiert, kann darunter die „Fähigkeit eines Systems [zu verstehen sein], auch unter dem Einfluss externer Schocks und Störungen zentrale Funktionen aufrechtzuerhalten“ (Birkmann et al. 2013: 18; auch Christmann et al. 2016). Dabei geht es einerseits um die Fähigkeit eines Systems, auf plötzliche, kritische Veränderungen zu reagieren, Schocks zu absorbieren, oder sich daran zu adaptieren (El Arabi 2022; Pot et al. 2023). Lernprozesse sind hier integraler Bestandteil (Van Assche et al. 2021; Birkmann et al. 2013; Zapata-Barrero 2023). Wie von der OECD formuliert, bedeutet Resilienz eine Standhaftigkeit, Anpassungs- und Wandlungsfähigkeit von Systemen, sodass diese unabhängig von Herausforderungen bestehen und sich entfalten können (Figueiredo et al. 2018). Wie gut dies gelingt, ist vor allem auch eine Frage von Ressourcen (siehe u.a. Klug 2021).

Der Moment der sogenannten **Krise**, also einer Zuspitzung von Trends oder gesellschaftlichen Entwicklungen, lenkt den Blick hierbei auf die Funktionalität, Stressresistenz und Fähigkeit bestehender Systeme, auf komplexe, und gleichzeitig unerwartete Situationen zu reagieren und gegebenenfalls Innovationsprozesse anzustoßen (siehe Knirsch & Haaf 2023). Kurzfristige Reaktionen auf einen Krisenmoment, wie zum Beispiel die spontane Wiederbelebung von bestehenden Netzwerken oder die Einrichtung von Ad-hoc-Initiativen, kann als situierte Resilienz verstanden werden. Kommt es zur Neuorganisation von Arbeitsabläufen oder Arbeitsweisen durch die angestoßenen Lernprozesse, sprechen wir von struktureller Resilienz.

Unter **systemischer Resilienz** ist ein **umfassender und dauerhafter Wandel des Systems** zu verstehen (siehe Triandafyllidou & Yeoh 2023), um den sogenannten *Krisenmodus*, **ein Agieren von Krise zu Krise, zu verlassen**, und stattdessen **flexible und reaktionsfähige Strukturen in „ruhigen Zeiten“ auszubauen**. Damit versteht sich das Konzept der Resilienz nicht nur als Antwort auf Krisenphänomene, sondern auch auf andauernde Stresssituationen (siehe Klug 2021). Da Ereignisse, wie der Ausbruch eines Krieges und dadurch entstehende Fluchtmigration, oder auch einer globalen Pandemie (wie COVID-19), recht unvorhersehbar eintreten können (siehe Kühn et al. 2024), wünschen sich unsere teilnehmenden Kommunen in diesem Zusammenhang dauerhafte, aber dennoch flexible Strukturen – anstelle der aktuellen Praxis, (Infra-)Strukturen je nach Zuwanderungsgeschehen zu reaktivieren und erst damit die jeweilige finanzielle Unterstützung von Bund und Ländern zu erhalten.

Fragen systemischer Resilienz wurden wissenschaftlich bisher vor allem in der Stadt- und Nachhaltigkeitsforschung in den Blick genommen und weniger aus Perspektiven der Integrations- und Migrationsforschung (Anderson et al. 2020). Dabei gilt es nicht, Prozesse der Zuwanderung selbst als Krise (Gkeredakis et al. 2021) zu verstehen, sondern als Bereicherung für Wirtschaft, Verwaltung

² Dies zeigt sich beispielsweise in der Debatte um Städte als „sichere Häfen/Sanctuary Cities“ (siehe Städte Sicherer Häfen 2024).

und gesellschaftliche Entwicklungen. Herausfordernd aus kommunaler Sicht ist es, entsprechende Rahmenbedingungen und Strukturen zu schaffen, um adäquat und schnell auf die Bedürfnisse (Neu-) Zugewanderter reagieren zu können. So geht es darum, eine gleichberechtigte Teilhabe für alle in der Gesellschaft lebenden Personen zu ermöglichen, im Sinne der Bereitstellung bedarfsgerechter Infrastrukturen (Marschke 2014; Preston et al. 2022).

Der Beginn des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine am 24.02.2022 und die damit einhergehende zeitlich verdichtete Fluchtmigration, insbesondere von Frauen und Kindern, kann als ein solcher krisenhafter Moment begriffen werden. In der Folge kam es zu zugespitzten Engpässen beim Zugang zu KiTa-Plätzen, Wohnraum, oder Angeboten zur Unterstützung von berufstätigen Müttern. Wie Vertreter:innen aus Saarbrücken treffend formulierten: „[...] die Ukraine-Krise hat gezeigt, was gebraucht wird und was nicht da ist.“ Auch andere Teilnehmer:innen erzählten, dass in den Monaten nach dem Angriff und im Zuge der Ankunft der Schutzsuchenden die strukturellen Engpässe sichtbar wurden.

In der Folge wurden von Bund und Ländern finanzielle Fördermittel für Pilotprojekte mit Ukraine-Bezug und Instrumente zur Verfügung gestellt. Durch kurzfristige Anpassungen wurde versucht, den dringenden Herausforderungen zu begegnen, wie wir im folgenden Kapitel beispielhaft skizzieren. So merkten einige teilnehmende Kommunen an, dass sie Angebote aus den Jahren 2015/16 bei Ankunft der Schutzsuchenden aus der Ukraine reaktivieren konnten, wie beispielsweise Beratungsstrukturen. Auch viele Netzwerke mit der Zivilgesellschaft, die in den Jahren 2015 bis 2016 entstanden waren, konnten wiederbelebt werden. Andere Ansätze, wie beispielsweise die Koordination von beteiligten Akteur:innen aus Lokalverwaltung und Zivilgesellschaft durch ein Flüchtlingsmanagement im Berliner Senat, wurden nach Reflexion der Erfahrungen seit 2015 nicht übernommen, da dies Abstimmungsprozesse eher verlangsamt hatte. Dass Kommunen größtenteils Wege finden, auf herausfordernde Situationen, wie der derzeitigen Fluchtmigration aus der Ukraine, mit Angeboten zu reagieren, zeigt auch eine Umfrage der Universität Hildesheim. So gaben 71,2 Prozent der befragten Kommunen (insgesamt 773) im April 2024 an, herausgefordert zu sein, die Situation dennoch als machbar einzuschätzen. Im Notfallmodus befanden sich laut Umfrage 22,9 Prozent der befragten Kommunen, circa 17 Prozent weniger als im Oktober 2023 (Kühn & Ziegler 2024). Hierbei reihen sich die neu geschaffenen Angebote in eine Reihe von strukturellen Veränderungen seit der Ankunft von Geflüchteten in den Jahren 2015/2016 ein (Hess et al. 2017), und sollten daher nicht als getrennte Initiativen, sondern als Kontinuum verstanden werden.

Besonders ist der rechtliche Status der Geflüchteten aus der Ukraine, die seit dem 04.03.2022 durch die Aktivierung der „Massenzustromrichtlinie“ (EU-Durchführungsbeschluss 2022/382) seitens des Rats der Europäischen Union und deren Anwendung in Deutschland, einen temporären kollektiven Schutz in den EU-Mitgliedsländern erhalten können: Dieser Umstand generiert neue Bedarfe und Herausforderungen. Die Umsetzung der Richtlinie als Paragraph 24 im deutschen Aufenthaltsgesetz erlaubt (a) ukrainischen Staatsbürger:innen sowie deren Familienangehörigen, die sich bis zum 24.02.2022 in der Ukraine aufgehalten haben, (b) Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, die in der Ukraine internationalen Schutz genießen, sowie ihre Familienangehörigen, sofern sie sich vor dem oder am 24.02.2022 in der Ukraine aufgehalten haben, und (c) Drittstaatsangehörigen, die sich vor dem oder am 24.02.2022 mit einem unbefristeten Aufenthaltstitel in der Ukraine aufgehalten haben und nicht sicher in ihr Herkunftsland zurückkehren können, den Erhalt eines humanitären Aufenthaltstitels in Deutschland, ohne dass sie ein Asylverfahren durchlaufen müssen.³

³ Für Details siehe https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/_24.html.

Die mittlerweile circa 1,2 Millionen in Deutschland lebenden, vorübergehend schutzberechtigten Personen⁴ aus der Ukraine (siehe Statistisches Bundesamt (Destatis) 2024) sind anerkannten Geflüchteten daher **rechtlich** weitgehend **gleichgestellt** und erhalten Zugang zu relativ umfangreichen Sozialleistungen (Bürgergeld, ausgezahlt durch die lokalen Jobcenter), einer gesetzlichen Krankenversicherung, Sprach- und Integrationskursen sowie direkten Zugang zum Arbeitsmarkt und (Weiter-) Bildungsprogrammen (siehe Schneider 2024). Ob die Statusungleichheit Bestand hat, hängt von einer Verlängerung des humanitären Schutzstatus durch die EU-Mitgliedsstaaten ab.

Da männliche Staatsangehörige, darunter viele Väter, Partner oder volljährige Söhne, und ältere Personen überwiegend in der Ukraine verblieben sind beziehungsweise verbleiben mussten, beeinflussen transnationale Familienbeziehungen und soziodemografische Spezifika der Geflüchteten aus der Ukraine das Ankommen in Deutschland: So geht es dabei vornehmlich um Frauen (80 Prozent), meist ohne Partner (77 Prozent) und in Begleitung ihrer minderjährigen Kinder oder anderer Verwandter (60 Prozent; siehe Brücker et al. 2023). Aktuelle Befunde aus der Forschung zeigen zu den subjektiven Perspektiven der Betroffenen (u. a. Mozetič et al. 2023; Ratzmann & Kokonowskyj 2023): Derzeitige kommunale Angebote werden den Bedarfen nicht immer gerecht. Unter anderem wissen wir, dass ...

- die Umsetzung der „EU-Massenzustrom-Richtlinie“ geflüchteten Ukrainer:innen schneller einen formellen Zugang zu Arbeitsmarkt, Sprach- und Integrationskursen gewährt, sie aber dennoch vor ähnlichen Herausforderungen wie andere gesellschaftliche Gruppen stehen. So führt Wohnraumknappheit vor allem in den Ballungsräumen wie Berlin und München zu Unsicherheiten über Verbleib und Ankommen an einem Ort. Unzureichende Kinderbetreuungsangebote behindern die Teilnahme an Integrations- und Sprachkursen.
- zirkuläre Migrationsbewegungen der Aufrechterhaltung familiärer Beziehungen in der Ukraine dienen und unter den ankommenden Müttern dennoch Gefühle von Einsamkeit, Isolation und begrenzten zeitlichen und emotionalen Ressourcen verbreitet sind.
- Angehörige, die bereits in Deutschland leben, Freund:innen, Bekannte oder engagierte Helfer:innen und Ehrenamtliche eine wichtige Rolle als Brückenbauer:innen bei der Ankunft und Orientierung in Deutschland spielen – ebenso wie virtuelle Facebook-Foren oder andere soziale Medien, beispielsweise Telegram-Gruppen.
- die jeweilige familiäre Situation (z. B. Anwesenheit des Partners/Vaters der Kinder oder anderer Familienangehörigen in Deutschland, emotionales Wohlbefinden der Kinder in Deutschland), die sozio-politische Situation in der Ukraine (Sicherheit aber auch derzeitige Arbeitsmarkt- und medizinische Versorgungslage), sowie die Wohnungs-, Betreuungs- und Arbeitssituation in Deutschland Einfluss darauf haben, wie Ukrainer:innen über ihren Verbleib oder eine mögliche Rückkehr nachdenken.

Was aber braucht es für eine bedarfsgerechte und nachhaltige Ausgestaltung von kommunalen Strukturen? Diese Ressourcenfrage, als Voraussetzung kommunaler Resilienz, problematisiert das folgende Kapitel.

⁴ Derzeit ist die Anwendung der Richtlinie bis 04.03.2025 befristet. Im Juni 2024 (zum Zeitpunkt der Endredaktion des Berichtes) laufen jedoch bereits Verhandlungen der EU-Justiz- und Innenminister:innen zur Verlängerung des Schutzstatus für Geflüchtete aus der Ukraine.

3. Gestalten statt Verwalten: Resiliente Infrastrukturen des Ankommens

Die Hindernisse und Schwierigkeiten, von denen Ankommende aus der Ukraine in Deutschland berichten, sind nicht neu, aber sie verweisen auf allgemeine Ressourcenengpässe in der sozialen Daseinsvorsorge⁵, die mancherorts unzureichend gegeben ist. Integration von Zugewanderten kann, den Aussagen der teilnehmenden Kommunen an unserer Workshopreihe nach, als Stellvertreterthema für Engpässe in den **Strukturen des Gemeinwohls**, oder für „*gesamtgesellschaftliche Missstände*“ (Teilnehmende aus Ingelheim am Rhein), die unabhängig von Migrationsprozessen bestehen, gesehen werden.

Anhand verschiedener **ortsgebundener** Institutionen und Organisationen, die vor Ort den Ankommensprozess erleichtern, untersuchen wir, wie Kommunen auf ihr Angebot blicken und wo sie Handlungsbedarf sehen, um nachhaltig den Bedarfen der gesamten Wohnbevölkerung nachkommen zu können. In der wissenschaftlichen Literatur wird dies unter dem Begriff der **Infrastrukturen des Ankommens** (*arrival infrastructures*, u. a. nach El-Kayed & Keskinliç 2023; Meeus et al. 2018; Wessendorf & Gembus 2024) zusammengefasst.

Konkret verstehen wir unter Infrastrukturen des Ankommens vor allem die Behörden, die den rechtlichen Status des Ankommens regeln, wie beispielsweise Ausländerbehörden oder das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (bei Asylverfahren), Landesaufnahmestellen zur Verteilung der Geflüchteten in verschiedene Kommunen, sofern in den Bundesländern existent, und die Einwohnermeldeämter zur Anmeldung der Wohnanschrift am Zielort.⁶

Zu Prozessen des Ankommens kann ebenso der Kontakt zum lokalen Jobcenter gezählt werden, wo sich Geflüchtete aus der Ukraine, die unter den kollektiven Schutzstatus fallen, zur finanziellen Unterstützung ihrer Lebenshaltungskosten unter dem SGB II melden müssen. Dies ist möglich, nachdem sie ihren Aufenthaltstitel beantragt haben und sofern sie staatliche Leistungen (Bürgergeld) erhalten wollen (vor dem 01.06.2022 musste die Meldung beim Sozialamt erfolgen, zur Beantragung von Leistungen nach dem AsylBLG).

➔ **Gute Praxis Informationszentrum:** Speziell im Kontext der Fluchtmigration aus der Ukraine riefen einige Kommunen, wie Rottenburg, München oder Saarbrücken, sogenannte *Info Points* oder Ankunftsbüros für die ersten Monate nach Beginn des russischen Angriffskrieges ins Leben, wo Ankommende gebündelt Informationen zu behördlichen Vorgängen des Ankommens bekamen und Anmeldevorgänge vornehmen konnten, wie etwa die Meldung beim Einwohnermeldeamt oder die Beantragung von Sozialleistungen. Diese Bündelung erleichterte laut den Kommunen nicht nur den Zugang zu den entsprechenden Behörden, sondern erhöhte gleichzeitig die Effektivität des Verwaltungshandelns.

⁵ Definiert als Versorgung der Wohnbevölkerung mit Dienstleistungen und Gütern des täglichen Bedarfs.

⁶ Im Falle von Geflüchteten aus der Ukraine bedeutet dies, dass sich diese zuerst bei einer örtlichen Aufnahmestelle ihrer Wahl beziehungsweise der lokalen Ausländerbehörde zur Registrierung in Deutschland vorstellen müssen, um dann gegebenenfalls im nächsten Schritt auf andere Bundesländer verteilt zu werden. Erst nach dieser Erstregistrierung kann ein Aufenthaltstitel beantragt werden, und sie unterliegen danach einer Wohnsitzauflage (siehe Minor 2023).

Der Berliner Senat richtete ein ähnliches Modell ein, das sog. Ukraine-Ankunftszentrum auf dem ehemaligen Flughafen Tegel, das gemeinsam mit Hilfsorganisationen betrieben wird. Neben organisatorischen Fragen von Verbleib und Registrierung in Berlin oder Weiterreise konnte hier eine medizinische und pharmazeutische (Erst-)Betreuung sowie eine Übernachtungsmöglichkeit für die ersten drei Nächte in Deutschland angeboten werden. Von hier aus wurden die Ankommenden weiter verteilt. Zudem hat das Rechtsberaten-Team des Willkommenszentrums Berlin eine vertiefte Expertise in der aufenthaltsrechtlichen Beratung für die Gruppe der aus der Ukraine geflüchteten Drittstaatsangehörigen aufgebaut. Das Ankunftszentrum bietet bis heute mehr als nur Erstinformation und Ankommensberatung, und fungiert als Drehkreuz, welches Ankommende weiterverweist und verteilt.

In einigen Städten gibt es Ansätze, solche sogenannten *one-stop*-Zentren⁷ zu verstetigen, vereint in einem Haus der Integration oder als Willkommenszentrum, wo Kund:innen alle relevanten Behörden unter einem Dach vorfinden, darunter beispielsweise das Jobcenter oder die Ausländerbehörde. Diese sind dann nicht nur für Zugewanderte aus bestimmten Herkunftskontexten, wie in diesem Fall der Ukraine, gedacht, sondern stehen allen Ankommenden offen.

In einem zweiten Schritt, nach erfolgreicher Meldung, umfassen Infrastrukturen des Ankommens das Angebot an Wohnraum, auf dem privaten Wohnungsmarkt wie auch in Geflüchtetenunterkünften, bei der Gesundheitsversorgung, der Kinderbetreuung sowie bei der Beschulung von Kindern, aber auch lokale Angebote wie Sprachkurse für Erwachsene. Die Herausforderungen der Bereitstellung dieser Dienstleistungen verweist auf die ohnehin knappen Ressourcen der sozialen Daseinsvorsorge in den Kommunen, wie wir an den folgenden Beispielen verdeutlichen wollen.

So können Kommunen im Zuge der erhöhten Nachfrage durch ankommende Geflüchtete nur bedingt weiteren **Wohnraum** zur Verfügung stellen. Kommunen berichteten, Wohnraumkapazitäten seien ausgeschöpft, sodass bei den Verantwortlichen das Gefühl entstehe, „*einfach nicht nachzukommen*“ (Teilnehmende aus München), oder dass es an bezahlbarem Wohnraum fehle (beispielsweise in Berlin). Zwar wurden oft temporäre Lösungen gefunden, wie beispielsweise die Umwidmung von Gebäuden mit anderer Nutzung wie Turnhallen oder den geschlossenen Flughäfen Tempelhof und Tegel in Berlin oder die temporäre Anmietung von Hotels und Hostels. Allerdings stellen sich Fragen der bedarfsgerechten Unterbringung, gerade wenn Ankommende längerfristig auf engem Raum wohnen müssen oder Personen besondere Bedürfnisse aufweisen, wie beispielsweise Bedarf an Pflege oder an barrierefreien Räumen.

Im Zuge der Ankunft von Geflüchteten aus der Ukraine wurde das Engagement der Bevölkerung, privaten Wohnraum zur Verfügung zu stellen, hervorgehoben (siehe Haller et al. 2022), auch wenn dies oft nur eine temporäre Lösung war. Zudem birgt diese Form der Unterbringung laut Aussage der Kommunalvertreter:innen beträchtliche Herausforderungen für die Gestaltung des Ankommensprozesses, da privat Untergebrachte „*unter dem Radar*“ der öffentlichen Verwaltung fliegen, so ein Ver-

⁷ Siehe dazu beispielsweise Wuppertal und die Einrichtung seines Kommunalen Integrationszentrums: <https://integration.wuppertal.de/index.php>.

treter aus Halle (Saale). Zugewanderte aus der Ukraine werden Kommunalverwaltungen oft erst durch Erstregistrierungsprozesse bei Ämtern bekannt. So berichtete eine Teilnehmende aus Gummersbach, dass Zugewanderte aus der Ukraine meist erst amtlich erfasst werden könnten, wenn sie Sozialleistungen in den Sozialämtern oder Jobcentern beantragen. Dieser Umstand erschwert den Kommunen nicht nur die bedarfsgerechte Planung ihrer Angebote, sondern auch, den dafür notwendigen Überblick über Zusammensetzung und Zahlen der neu Ankommenden zu bekommen. Auch die Informationsweitergabe an Geflüchtete zu Registrierungsvorgängen, die beispielsweise in Geflüchtetenunterkünften zentral zur Verfügung gestellt werden können, kann ins Stocken geraten – auch wenn aktueller Forschung zufolge privat untergebrachte Geflüchtete aus der Ukraine bei der sprachlichen, wirtschaftlichen und politischen Integration mit Gruppen in anderen Unterbringungsformen gleichauf liegen (Herpell et al. 2024). Darüber hinaus sind Sicherheitsstandards in privater Unterbringung wenig überprüfbar. Daher unterstützen zivilgesellschaftliche Initiativen die Ankommenden bei der Wohnraumsuche – zum Beispiel über eine Wohnraumbörse in Zusammenarbeit mit der Stadt Halle oder über Plattformen wie *Helfende Wände*⁸, die ein *Matching* zwischen Anbietenden und Suchenden erst nach Identitätsprüfung möglich machen.

Zudem berichten die teilnehmenden Städte, insbesondere die Metropolen München und Berlin, von akutem Mangel an längerfristigen Unterbringungsmöglichkeiten. Bei dessen Bewältigung fühlten sie sich teils von Bund und Ländern allein gelassen. Es herrsche insgesamt ein Mangel an Wohnraum. In diesem Kontext lenkten Teilnehmende aus Kommunen unterschiedlichster Größe, wie München, Rottenburg oder Ingelheim am Rhein, den Fokus auf Fragen der **Verteilungsgerechtigkeit**: Etwa, wenn ohnehin schon knapper, öffentlich geförderter Wohnraum (bzw. Wohnraum im Besitz der Kommunen) zwischen ankommenden Gruppen mit unterschiedlichen Bedürfnissen und der bereits etablierten Wohnbevölkerung, teils selbst mit Migrationsgeschichte, aufgeteilt werden muss. Laut Teilnehmenden aus Rottenburg sei die Situation bei der Unterbringung von Geflüchteten äußerst komplex und führe zu „*einer Zweiklassengesellschaft unter den Zugewanderten*“, wenn beispielsweise Geflüchtete aus der Ukraine auf dem privaten Wohnungsmarkt derzeit prioritär behandelt werden, und ihnen verfügbarer Wohnraum vorzugsweise angeboten wird, während andere Gruppen von Geflüchteten nicht dieselbe Unterstützung erfahren.

Die Teilnehmenden, zum Beispiel aus Berlin, problematisierten außerdem das Stadt-Land-Verhältnis: So gebe es beispielsweise im umliegenden Bundesland Brandenburg Wohnraum. Geflüchtete aus der Ukraine zögen dort jedoch nur bedingt hin, da in Brandenburg sonstige Infrastrukturen im Vergleich zu Berlin weniger ausgeprägt seien und ein Wohnortwechsel nach erfolgter Verteilung nach Berlin nur unter den Voraussetzungen des § 12a AufenthG möglich ist. Zudem ist für einige Kommunen, wie den Wartburgkreis, Cottbus oder München, schwer einzuschätzen, wie lange die Bedarfe der Ankommenden aufgrund von Ab- und Weiterwanderung und damit einhergehender unsicherer Aufenthaltslänge an einem Ort bestehen.

Darüber hinaus betonten die Kommunen gravierende Kapazitätsengpässe in der **Kinderbetreuung** und bei **Deutschkursangeboten**, wodurch insbesondere der Spracherwerb und Einstieg in den Arbeitsmarkt von Geflüchteten aus der Ukraine verzögert würde. Das betrifft mehrheitlich Frauen mit minderjährigen Kindern (Kosyakova et al. 2023). Ähnliches belegen Kühn und Ziegler (2024) in einer neuen Studie, die starke Belastung von Infrastrukturen im Bereich Kinderbetreuung/ KiTa dokumentiert.

⁸ Für mehr Informationen siehe <https://www.helfendewaende.de>.

Zwar gibt es staatliche Angebote, die eine Integrationskurs- oder Sprachkurs-begleitende Kinderbetreuung ermöglichen. Deren Beantragung ist jedoch erst seit Januar 2024 möglich (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2023). Ungeachtet des Angebots, das teils unter Betroffenen nicht bekannt genug und zudem oft nicht in ausreichender Zahl vorhanden ist, mache der Mangel an qualifiziertem Lehr- und Betreuungspersonal den Kommunen zu schaffen, um ein an den Bedarfen ausgerichtetes Angebot zu organisieren, sagten Teilnehmende aus Rottenburg, Ingelheim am Rhein und Gummersbach. Daher wurden Behelfslösungen durch eigens organisierte elterliche Betreuung in Sprachkursnähe oder lokale Vernetzungstreffen wie zum Beispiel Sprachcafés relevant, die aber nicht staatlich anerkannt sind. Eben solche ehrenamtlichen Angebote versuchen Angebotslücken zu schließen.

Die Verzahnung der Bedarfe von Spracherwerb und Kinderbetreuung im Falle der de facto in Deutschland alleinerziehenden Mütter aus der Ukraine verdeutlicht, dass Teilhabe **ganzheitlich gedachte Ansätze** beziehungsweise eine Gemeinwohlorientierung, im Sinne der Förderung eines gesamtgesellschaftlichen Zusammenhaltes, erfordert (siehe auch Anderson et al. 2020) – denn alles „hängt miteinander zusammen“ (Teilnehmende aus Ingelheim am Rhein). So gibt es beispielsweise in München bereits seit den 1990er Jahren den sogenannten Münchener Ansatz, demzufolge jede(r) Geflüchtete unabhängig von Herkunftsland und legalem Status ein Integrationsangebot erhalten soll (siehe Stadt München 2019). Ähnlich versucht der Berliner Senat, Angebote für Geflüchtete aus der Ukraine für alle vulnerablen Gruppen von Geflüchteten zu öffnen, wie dies beispielsweise bisher mit der Initiative der dezentralen Wohnungsberatung geschehen ist. Letztere ermöglicht es Ratsuchenden über eine zentrale Telefonnummer und verschiedene dezentrale *Service Points* Informationen rund um den Berliner Wohnungsmarkt einzuholen (siehe Kortas et al. 2023). Insgesamt bräuchte es laut Aussage der Teilnehmenden mehr Lösungsansätze, die zielgruppenübergreifend geplant sind – beispielsweise könnten Unterkünfte nicht nur speziell für Geflüchtete konzipiert werden, sondern gleichzeitig in die Zukunft gedacht auch für andere Gruppen, wie beispielsweise ältere Menschen oder Auszubildende.

Außerdem ist zu beachten, dass es hier um den **Ausbau allgemeiner Angebote der Daseinsvorsorge** und sozialen Infrastruktur geht, die sich nicht nur auf (Neu-)Zugewanderte beziehen, sondern auf die gesamte Gesellschaft. Dazu zählen, hier nur kurz genannt, weitere Bereiche wie eine an den Sprachkenntnissen der Kinder orientierte Beschulung⁹, die medizinische Versorgung, die je nach Entfernung und Erreichbarkeit sowie aufgrund des Mangels an Ärzt:innen, Psycholog:innen und Praxen unzureichend ist (u.a. Teilnehmende aus dem Wartburgkreis, Neubrandenburg, Rottenburg). Verwiesen sei außerdem auf geringfügig vorhandene psycho-soziale Unterstützungsmöglichkeiten für Familien, die traumatisiert in Deutschland angekommen sind und sich womöglich aufgrund von Krieg und Angst um Angehörige in einem dauerhaften Stress- und Belastungszustand befinden (u. a. Teilnehmende aus München und Berlin). Gerade im Zusammenhang mit der derzeitigen Zuwanderung aus der Ukraine wird laut Vertreter:innen aus München deutlich, wie vielschichtig die Lage ist, da vermehrt Menschen mit Behinderungen und Inklusionsbedarfen ankommen.

Beratung und Sprachmittlung wurden darüber hinaus als ergänzende, für Zugewanderte besonders relevante Ankommensinfrastrukturen diskutiert (siehe u.a. Kortas et al. 2023; Kühn et al. 2024). Es bräuchte mehr Angebote in den jeweiligen Herkunftssprachen, sei es beim Jobcenter, in der Gesundheitsversorgung oder der Wohnungsvermittlung. Momentan würde in vielen Behörden weiterhin das Prinzip *Amtssprache Deutsch* gelten (siehe auch Ratzmann 2022). Ebenso würden gut

⁹ Siehe dazu die Debatte um Willkommensklassen versus Regelbeschulung, die entweder unter- oder überfordernd wirken können, unter anderem von Cottbus thematisiert (siehe Mützelburg & Krawatzek 2023).

finanzierte kommunale und zivilgesellschaftliche Beratungsstrukturen benötigt, denn diese könnten Betroffene bei der Neuorientierung in Deutschland und bei Fragen zur Funktionsweise des deutschen (Behörden-)Systems unterstützen, so ein Vertreter aus Neubrandenburg (siehe auch Ratzmann & Heindlmaier 2022; Sowa et al. 2024).

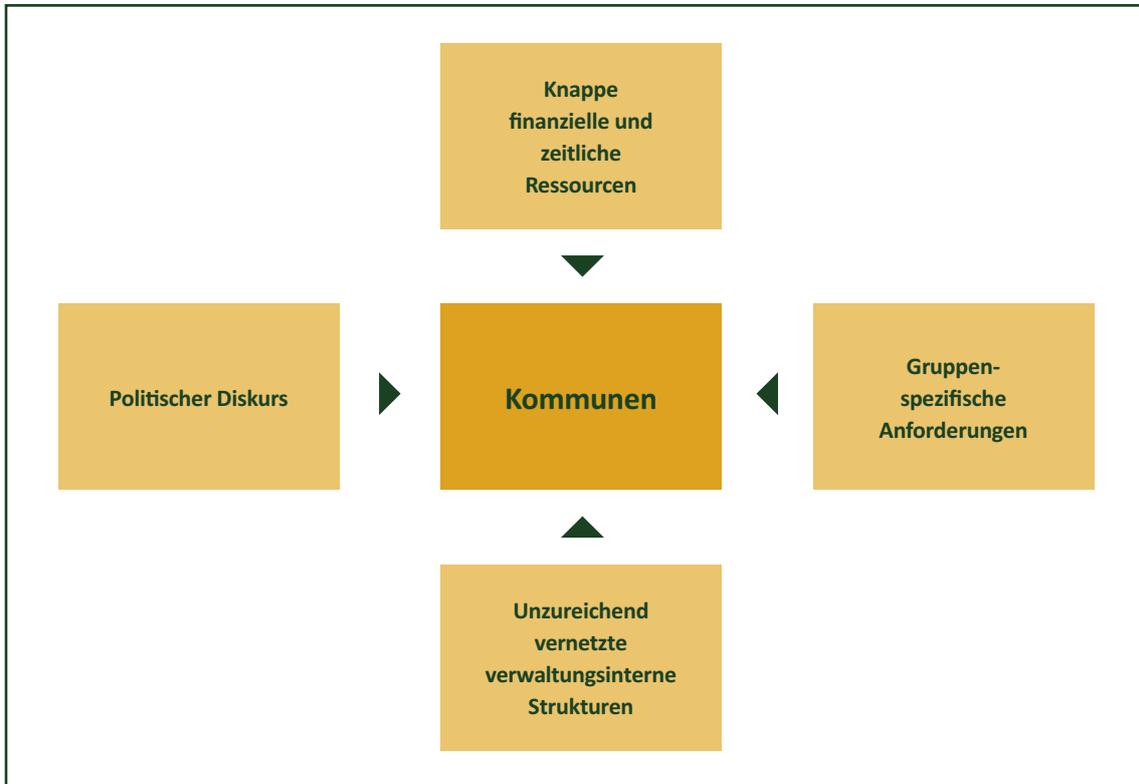
➔ **Gute Praxis mehrsprachige Beratung in der Verwaltung:** Das bereits mehrsprachige Angebot des Willkommenszentrums Berlin wurde um Sprachmittler:innen für Russisch (und zwischenzeitig Ukrainisch) ergänzt. Ebenso wurde das Beratungsangebot des Berliner *Beratungszentrums für Migration und Gute Arbeit* (BEMA) für aus der Ukraine geflüchtete Menschen erweitert. Darüber hinaus schuf der Senat eine mehrsprachige Berliner Beratungshotline zur Berufsankennung und eine mehrsprachige Website zur zentralisierten Kommunikation der rechtlichen Regelungen und Maßnahmen, die sich auch an die privat untergebrachten Geflüchteten aus der Ukraine richtet. Außerdem wurden neue Kommunikationskanäle eröffnet, wie beispielsweise ein ukrainischsprachiger Telegram-Kanal des Bezirks Lichtenberg.

Im Rahmen des *Ingelheimer Weg zum Umgang mit Vielfalt* entwickelte eine Lenkungsgruppe einen Leitfaden zu „Vielfaltssensibler Sprache“ für die Verwaltung, um Sprachbarrieren abzubauen und Mehrsprachigkeit in den Informationsangeboten sowie den Ausbau von Sprachmittler:innenpools zu fördern. In München existiert bereits ein solcher kommunal geförderter Pool, sodass Sprachmittlung bei allen Terminen in der Verwaltung hinzugebucht werden kann. Zusätzlich stellte die Stadt Mittel in der Migrationssozialberatung zur Verfügung, um Beratung für Geflüchtete in Privatwohnungen anbieten zu können. Auch Saarbrücken und Neubrandenburg bieten Sprachmittler:innenpools an, im letzten Fall landesgefördert und kreisbezuschusst.

Wie an den oben skizzierten Beispielen deutlich wird, gestaltet sich die Frage der Teilhabe in der Regel als komplexe Problemlage, die von unterschiedlichen Faktoren und Akteur:innen abhängig ist (siehe [Abbildung 2](#), zur Debatte als komplexes Problem / *wicked problem*: u.a. Klasche 2023; Noordegraaf et al. 2019). Hierfür benötigt es die entsprechenden Rahmenbedingungen, in denen Kommunen, nicht-staatliche Akteur:innen wie Nichtregierungsorganisationen (NROs) und Migrantenselbstorganisationen (MSOs) aber auch die erweiterte Zivilgesellschaft, unter anderem Ehrenamtliche, handeln – und Unterstützungsangebote zur Ausgestaltung des Ankommensprozesses anbieten (siehe Wessendorf & Gembus 2024).

Dabei geht es, wie eine Vertreterin aus Saarbrücken eindrücklich schilderte, nicht um die Verwaltung von Integrationsprozessen, sondern um eine bedürfnisorientierte Gestaltung. Oder wie ein Teilnehmer der Stadt Osnabrück es formulierte: „*Kommunen müssen zu Gestalterinnen werden*“ und das Thema Integration „*moderieren und nicht nur verwalten*“. Dieser Frage widmen wir uns im nächsten Kapitel mit der Frage nach den Gelingensbedingungen entsprechender Management-Strukturen und Prinzipien (oder *Governance*) kommunaler Resilienz.

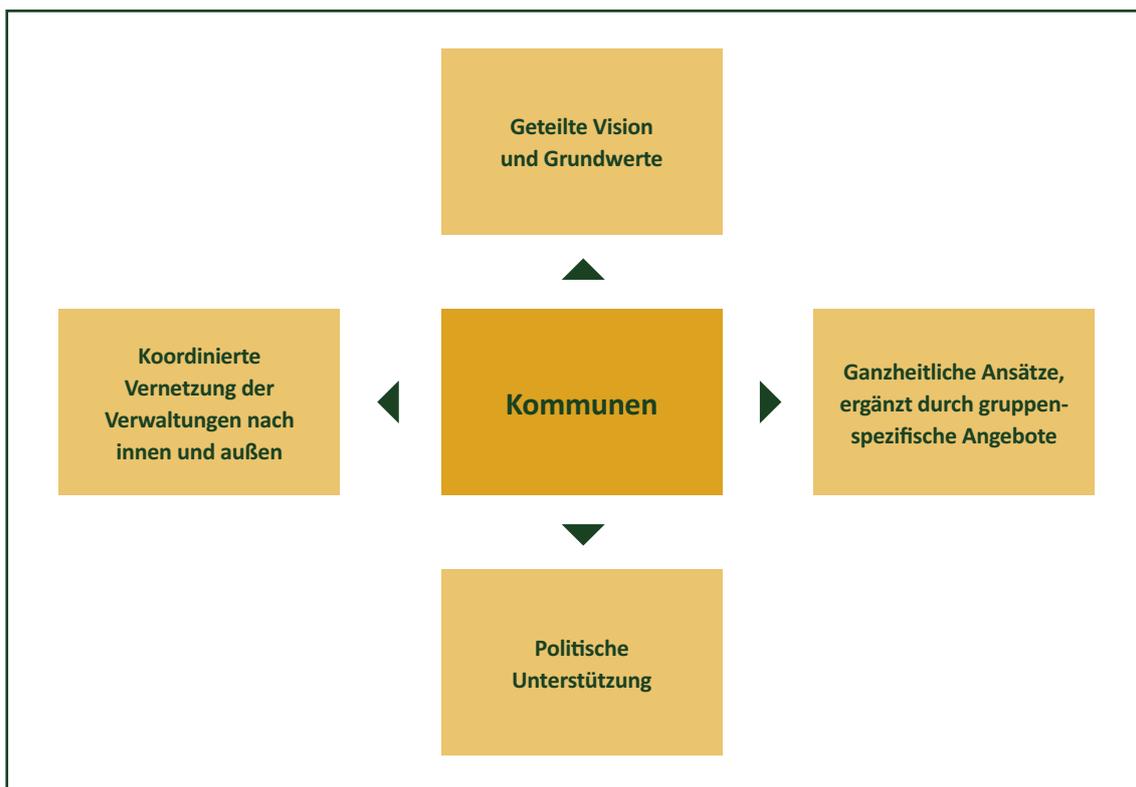
Abbildung 2 Herausforderungen kommunaler Integrationsarbeit



4. Haltung, Kommunikation und Vernetzung: Institutionelle Gelingensbedingungen kommunaler Resilienz

In unseren Reflexionen mit den teilnehmenden Kommunen (siehe [Appendix 2](#) für Details) thematisierten diese eine Reihe von förderlichen Faktoren¹⁰, um die institutionellen Bedingungen zur Stärkung resilienter Infrastrukturen zu schaffen. Dabei betrachteten wir sowohl Strukturen innerhalb der Kommunalverwaltung als auch sektorenübergreifend mit der Zivilgesellschaft (siehe auch [Abbildung 3](#)). Außerdem erörterten wir Gelingensbedingungen von Grundwerten/Haltung, Kommunikation und Vernetzung, die sich nicht per Gesetz als Pflichtaufgabe festschreiben lassen, und die wir hier im Folgenden skizzieren (siehe Kühn et al. 2024 zur Diskussion von Integration als kommunale Pflichtaufgabe). Gerade letztere Faktoren wurden von den teilnehmenden Kommunalvertreter:innen als förderlich für Kreativität und Engagement in der Verwaltungsarbeit eingeschätzt, um den gegebenen Rahmen eher zu gestalten als zu verwalten.

Abbildung 3 Chancen kommunaler Integrationsarbeit



© DeZIM

Als wichtige Voraussetzung einer teilhabeorientierten Integrationspolitik wurde dabei von den Kommunen die Frage der Haltung, im Sinne einer **Willkommenskultur** (siehe Zapata-Barrero 2023), angesprochen. Dies meint eine Abkehr von der derzeitigen Defizitperspektive und eine Hinwendung zu

¹⁰ Die Themen der Workshops innerhalb der Dialogreihe und damit die Schwerpunkte der Diskussionen setzten die teilnehmenden Kommunen selbst. Wir als Projektteam sahen uns eher in der Rolle der Gestalter:innen dieses Reflexionsraumes, den Prinzipien eines partizipativen Forschungsprozesses folgend.

einer **ressourcenorientierten Perspektive**. Sie sollte die Teilhabe aller Menschen als Notwendigkeit und gesamtgesellschaftliche Kernaufgabe anerkennen und damit einen Kontrapunkt zu dem derzeit oft negativen und sachfremden Diskurs über Zuwanderung setzen.

Dieses Selbstverständnis als „offene“ Kommune (vgl. auch Initiativen wie „Sichere Häfen“), welches unter dem Stichwort *systemische Resilienz* verortet werden kann, benötigt laut Aussage der Teilnehmenden einen Kulturwandel, der mit einer strukturellen Veränderung der Verwaltungsabläufe einhergeht: Dieser sollte von Personen mit **herausgehobener politischer Position** und/oder symbolischer Strahlkraft, wie (Ober-)Bürgermeister:innen der jeweiligen Kommunen, Landrät:innen, oder ehrenamtlich arbeitenden Personen mit Öffentlichkeitswirksamkeit, gestützt werden. Beispiel eines solchen Haltungswandels wäre Zwei- und Mehrsprachigkeit nicht als Herausforderung oder Hürde zu sehen, sondern als Ressource für Individuen wie auch Kommunen zu begreifen, sodass zum Beispiel kommunale Verwaltungen mehrsprachige Kompetenzen ihrer Mitarbeitenden in ihren angebotenen Dienstleistungen nutzen könnten (siehe auch Gogolin et al. 2020) und somit eine ressourcenorientierte Perspektive stützen.

Laut Aussage von Vertreter:innen aus Rottenburg oder Ingelheim am Rhein würde ein solch positiver Integrationsdiskurs insgesamt Bestrebungen der Kommunen fördern, **Ehrenamt** aus der Stadtgesellschaft einzubinden (siehe auch Gesemann et al. 2022) – denn, so eine Vertreterin aus Ingelheim am Rhein: „*Hauptamt braucht das Ehrenamt*“. Freiwillige können Zugewanderte beispielsweise bei Behördengängen unterstützen, bieten Hilfe bei der Wohnungssuche und fungieren als Sprachmittler:innen im Austausch mit der Verwaltung – Unterstützungsleistungen, die nicht im ausreichenden Maße von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellt werden können. Wird Zuwanderung dagegen abwehrend als negativ oder bedrohlich betrachtet, hat dies ernstzunehmende Konsequenzen für ehrenamtliches Engagement; auch deswegen, weil Ehrenamtliche in ihrem sozialen Umfeld Anfeindungen erleben und sich für ihr ehrenamtliches Engagement rechtfertigen müssen.

Gleichzeitig darf ehrenamtliches Engagement nicht als kostengünstiger Ersatz für kommunale Leistungen oder zur Schließung von Engpässen, gelten. „*Ehrenamt braucht ebenso das Hauptamt*“, wie eine Vertreterin aus Ingelheim weiter betonte. In den Workshops thematisierten die Teilnehmenden deshalb die Ausstattung mit finanziellen Mitteln, um das Ehrenamt zu fördern und zu koordinieren. Momentan arbeite „*das Helfersystem an der Grenze*“ (Teilnehmende aus München). Insgesamt benötige es entsprechende institutionelle und finanzielle Strukturen (Gesemann et al. 2022), um zu vermeiden, dass infolge staatlicher Überforderung zivilgesellschaftliche Strukturen Aufgaben der Daseinsvorsorge der öffentlichen Hand, teils auf Ehrenamtsbasis, übernehmen.

➡ **Gute Praxis Ehrenamtskoordination:** In Rottenburg sowie in allen Berliner Bezirken gibt es sogenannte Freiwilligenagenturen, finanziert mit kommunalen Mitteln. Sie bündeln ehrenamtliches Engagement und bieten Informationsveranstaltungen für Freiwillige zu verschiedenen Themenschwerpunkten an.

Durch das Land Sachsen-Anhalt werden pro Landkreis/kreisfreier Stadt bis zu zwei Integrationskoordinatoren gefördert. Eine dieser Koordinierungsstellen hat den Fokus Ehrenamtskoordination. Im Rahmen des Zuzugs der Geflüchteten aus der Ukraine änderten sich die Anforderungen an dieser Stelle, und zwar in dem Sinne, dass ein Fokus auf Ehrenamt-

lichen liegen muss, die nicht institutionell betreut sind, etwa durch die Freiwilligen-Agentur. Daher wurden die Arbeitsaufgaben der geförderten Stelle in Halle (Saale) entsprechend angepasst.

Ein teilhabeorientiertes Grundverständnis gegenüber Zugewanderten würde insgesamt die Arbeit innerhalb der Lokalverwaltungen sowie außerhalb, mit Akteur:innen der Zivil- und Bürgergesellschaft, erleichtern. Praktisch helfen hierbei **Steuerungsinstrumente wie Integrationskonzepte**, die als „*Reflektionsschablone*“ oder „*Leitplanke*“ für die derzeitige Integrationsarbeit einer Kommune dienen können, so der O-Ton in den Dialogen. Dabei gehe es laut Teilnehmenden aus Halle (Saale) bei der Entwicklung von Integrationskonzepten vor allem um den Prozess der Diskussion und partizipativen Entwicklung. Dieser könne schließlich verschiedene Akteur:innen mit „*ins Boot holen*“, eine gemeinsame Haltung prägen und so Verbindlichkeit schaffen. Zum Beispiel betrachtet die Stadt München ihr Integrationskonzept als „*integrationspolitische Verfassung*“, um ihre Verwaltung diversitätssensibel umzugestalten. Die Erarbeitung eines solchen Konzeptes diene der Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von Integration und Teilhabe, und der Stärkung des Verantwortungsbewusstseins aller Beteiligten. Wie von Teilnehmenden aus Halle (Saale) hervorgehoben, sei dies besonders in politischen Zeiten wichtig, in denen Integrationskonzepte auch zurückgenommen oder in eine restriktivere Richtung ausgestaltet werden können.

Demnach dienen Integrationskonzepte in der konkreten Arbeit als Referenz und damit als strategische Legitimations- und Diskussionsgrundlage bestimmter Arbeitsschritte. Ein Konzept sollte dennoch flexibel gestaltet werden, sodass es stetig aktualisiert werden kann und Handlungsspielräume in der täglichen Arbeit lässt. So wurde beispielsweise das Gesamtkonzept zur Integration und Partizipation Geflüchteter des Landes Berlin im Zuge der Zuwanderung aus der Ukraine angepasst und es wurden neue Maßnahmen speziell für diese Zielgruppe aufgelegt.

Für diesen stetigen Dialog braucht es gute **Netzwerke und Netzwerkaktivitäten** (Enßle-Reinhardt et al. 2023; Mehl et al. 2023), um Handlungen nicht nur ressourceneffizient, gebündelt und zielgerichtet, sondern auch partizipativ zu gestalten, und Parallelstrukturen zu vermeiden. Dabei sind mehrere Organisationsebenen zu unterscheiden: So stellt sich die Frage, wie Integrationspolitik innerhalb der Kommunalverwaltung verortet und mit welchen personellen und finanziellen Ressourcen diese hinterlegt ist. Um Koordinierungs- und Kommunikationsprozesse über **interne Schnittstellen** hinweg zu erleichtern, benötigt es integrierte Verwaltungsstrukturen, die die Zusammenarbeit verschiedener Fachabteilungen an Querschnittsthemen stärken – bei gleichzeitig klarer Kompetenzaufteilung. Häufig haben Kommunen dafür die Positionen des/der Integrationsbeauftragten geschaffen, die Belange von Teilhabe und Integration in die verschiedenen Ressorts hinein koordinieren sollen, um sogenanntem Silodenken vorzubeugen. Dies kann der Problematik begegnen, dass Verwaltungspersonal oft nicht mit den integrationspolitischen Fachdiskursen betraut ist und sich, je nach Abteilung, selten auf gleiche Art und Weise mit integrationspezifischen Themen auseinandersetzt. Dennoch bleibt die Ausgestaltung von Integrationsarbeit auf kommunaler Ebene eine freiwillige Aufgabe der Kommunen, sodass entsprechende Stellen nicht immer mit entsprechenden Finanzierungen ausgestattet werden können (siehe dazu [Einleitung](#) des Berichtes, auch Kühn et al. 2024).

Integrationspolitik ist dabei entweder in einer eigenen Stabsstelle, direkt bei dem/der (Ober-) Bürgermeister:in angesiedelt, oder in einer Fachabteilung, etwa für Soziales, was Auswirkungen auf ihre

Wirkmacht in verschiedene Ressorts hinein hat. Ein einzelner Fachdienst kann sich in seiner Kapazität überfordert sehen und zur Abschottung gegenüber anderen Ressorts neigen. Anders ist es dagegen bei Stabsstellen oder integrierten Lenkungsstrukturen, die in der Regel direkt der Verwaltungsleitung unterstehen und durch diese Verankerung und Kompetenzen aktiv auf andere Bereiche einwirken können. Für letzteres Modell hat sich beispielsweise der Berliner Senat entschieden, der 2018 ein ressortübergreifendes Lenkungsgremium ins Leben rief (als Ergebnis eines Reflexionsprozesses zu den Herausforderungen der Fluchtmigration 2015/16). Ergänzend dazu wurden direkte Ansprechpartner:innen in jedem Fachbereich auf der Arbeitsebene benannt, um Kommunikation und Koordination über Arbeitseinheiten hinweg und mit der Leitungsebene zu vereinfachen. Diese Querschnittsstruktur hat sich laut Aussage der Teilnehmenden aus Berlin seit 2022 im Zuge der Umsetzung des Aktionsplan Ukraine bewährt.

Dennoch sind Integrationsbeauftragte oder Stabsstellen bis dato keine per Gesetz verpflichtende Organisationseinheit¹¹; sie haben sich allerdings spätestens seit 2015 in ihrer **Kümmererrolle** bewährt und erfüllen eine Funktion der Vernetzung und des Brückenbaus zwischen verschiedenen Sichtweisen, Arbeitslogiken und Zuständigkeiten (siehe auch Knirsch & Haaf 2023; Kühn et al. 2024). Im Zuge der Zuwanderung aus der Ukraine richteten einige Verwaltungen zusätzlich Sonderstäbe (oder sog. *Taskforces*) ein, um die starren Säulen in der Verwaltung aufzubrechen und ein koordiniertes Vorgehen zu erleichtern. Solche Querschnittsgremien könnten auch über den sogenannten Krisenmoment hinaus ein gemeinsames Arbeiten der Verwaltungseinheiten erleichtern.

Zusätzlich bedarf es einer **vertikalen Vernetzung** mit Landkreis, Landes- und Bundesebene. Hier bemängeln teilnehmende Kommunen die teils fehlende Transparenz in den Zuständigkeiten rund um das Thema Migration auf anderen föderalen Ebenen (siehe auch Gesemann et al. 2022). Dennoch sehen Kommunlavertreter:innen im Austausch in überregionalen Netzwerken (u. a. mit Nachbargemeinden, aber auch bundesweit) in der Regel einen Mehrwert für ihr Tun, „um voneinander zu lernen“ (Teilnehmende aus Osnabrück), neue Impulse zu setzen und von Modellprojekten zu berichten. Gleichzeitig sehen sie in Netzwerken das Potenzial, Probleme auf lokaler Ebene für die nationale Ebene sichtbar zu machen und so die Politikgestaltung zu verbessern. Als Beispiel wurde hier in unseren Diskussionen die Bürokratie bei finanziellen Förderungen genannt, die für die lokale Ebene teils „weltfremd“ sei (u. a. in Bezug auf Zweckgebundenheit, Kurzfristigkeit, Rigidität im Mittelabfluss), oder der Dokumentationsaufwand bei der Verwendungsprüfung. Ähnliche Erfahrungen machen auch Migrant:innenselbstorganisationen und zivilgesellschaftliche Organisationen im Allgemeinen (siehe Halm et al., 2020; Ratzmann & Pöggel, 2024). Unter anderem sei es herausfordernd, integrierte Kinderbetreuung für Sprachkurse zu organisieren, da durch staatliche Regelungen zu hohe Anforderungen an die Träger gestellt würden, beispielsweise bezüglich der Räumlichkeiten für die angebotenen Kurse.

Darüber hinaus ist die **Vernetzung in die Stadtgesellschaft** hinein wichtig, denn externe Akteur:innen können bereichernde Impulse für die Verwaltung setzen, wenn Beteiligungsstrukturen zur Zusammenarbeit auf Augenhöhe existieren. Initiiert die Verwaltung beispielsweise Projekte ohne Beteiligung, birgt das Modell die Gefahr, dass die Zivilgesellschaft nicht gleichberechtigt mitentscheidet, sondern nur punktuell in die Ausgestaltung von Prozessen einbezogen wird, und deren Expert:innenwissen teilhabeorientierter Arbeit somit ein Stück weit verloren geht. Dabei stellen sich Fragen der Inklusivität gegenüber Stakeholder:innen oder Repräsentativität der gespiegelten Bedarfe. In diesem Zusammen-

¹¹ Dabei geht es weniger um die Verankerung von Integration als Pflichtaufgabe bei den Kommunen, da dies nicht unbedingt zu einer effektiveren Ausgestaltung von kommunaler Integrationsarbeit führen würde (siehe Kühn et al. 2024). In jedem Fall wäre nach Auffassung der Kommunen eine Aufwertung (auch in finanzieller Hinsicht) der Position von Integrationsbeauftragten(r) als Koordinierungsinstanz wünschenswert.

hang betonten Kommunen auch, dass nicht nur Netzwerke mit bestehenden zivilgesellschaftlichen Akteur:innen/Organisationen gefördert werden sollten, sondern ebenso neuere Akteur:innen, wie etwa (entstehende) migrantische Selbstorganisationen, deren Perspektiven unerlässlich für eine bedarfsorientierte kommunale Integrationspolitik sind.

Zentral für eine gelungene Netzwerkarbeit sind **Transparenz** in Rollenzuschreibungen und Verantwortlichkeiten. Sind die Grenzen von Handlungsspielräumen für alle Beteiligten klar, kann dies Kommunikation und Verwaltungsprozesse beschleunigen, und Lokalverwaltungen fühlen sich weniger unter Rechtfertigungszwang oder in die Rolle eines „*Buhmanns*“ (Teilnehmende aus Halle (Saale)) gedrängt, sobald finanzielle Engpässe oder fehlende Mandate kommunales Agieren beschränken. Ebenso betonten die Teilnehmenden immer wieder, wie wichtig es ist, auf Augenhöhe mit externen Akteur:innen zu agieren. In Berlin wurde dafür ein zivilgesellschaftlicher Beirat eingerichtet, der die Rahmenbedingungen für eine effektive Kommunikation und Abstimmung zwischen Schlüsselakteur:innen aus Senat und Zivilgesellschaft ermöglichen soll, um Handlungsbedarfe frühzeitig zu erkennen, zum Beispiel zur Optimierung der Ankunftssituation für Geflüchtete aus der Ukraine.

Allerdings wissen wir aus anderer Forschung, dass Beteiligung **auf Augenhöhe** aus Sicht der Zivilgesellschaft auch mit entsprechenden finanziellen Ressourcen und Mitsprachrechten gestaltet werden muss, sodass das Prinzip der Augenhöhe mehr darstellt als nur ein Lippenbekenntnis (siehe u. a. Halm et al. 2020; Hüncke et al. 2022; Sowa et al. 2024). Dazu gehört beispielsweise ein Mitentscheidungsrecht zivilgesellschaftlicher Beiräte genauso wie etwa Gelder für die Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Strukturen wie von MSOs.

Insgesamt sollten Wirkungs- und Handlungsräume so gestaltet werden, dass Bürger:innen aller Gesellschaftsschichten aktiv werden und Verantwortung übernehmen können. So betonten Vertreter:innen aus Osnabrück die ambivalente Rolle von Netzwerken: In Fällen, in denen Teilnehmende „*nicht handlungs- und sprechfähig*“ seien, wären Netzwerke beispielsweise überflüssig und sollten deshalb „*kein Selbstzweck*“ sein. Mit der Stadtgesellschaft kollaborativ Zielsetzungen und Initiativen zu entwickeln, erfordert jedoch eine **Verwaltungskultur der Offenheit**, oder, wie es Vertreter:innen aus Osnabrück formulierten, einen „*bestimmten Geist*“, der sich in einer pragmatischen, lösungsorientierten und experimentierfreudigen Haltung seitens der Lokalverwaltungen zeige. Verwaltungsstrukturen, die sich lediglich auf das Ausführen von Verwaltungsvorschriften, Verordnungen und Richtlinien fokussieren, könnten Engagement dagegen eher ausbremsen. Als wichtige Faktoren gelungener Netzwerkarbeit betonten unsere Teilnehmenden deshalb, wie wichtig es sei, sich regelmäßig auszutauschen und kontinuierlich über gute Kommunikationsformate zusammenzuarbeiten. Eine solche Netzwerkarbeit benötigt jedoch Ressourcen auf beiden Seiten, innerhalb der Kommunalverwaltungen und der Zivilgesellschaft, um Arbeitsbeziehungen aufzubauen und am Leben zu halten. Je größer die Kommune, desto schwieriger – laut Aussage der Teilnehmenden – das Bündeln von Netzwerken.

Netzwerke müssen dafür nicht immer institutionalisiert sein; entscheidender ist ihre Aktivierbarkeit im Bedarfsfall. In der Literatur wird dies unter den Stichworten des *Regierens in Netzwerken* (Große-Hüttmann 2020), oder kollaborativen *Governance*-Modellen diskutiert, um nichtstaatliche Akteur:innen in Entscheidungsprozesse einzubinden (Ansell & Gash 2008). Dies kann durch die Verwaltungen selbst initiiert sein, so zum Beispiel in Rottenburg, wo kommunale Vertreter:innen zivilgesellschaftliche Akteur:innen mit an den Tisch bringen. Je nach Bereich kann auch die Zusammenarbeit mit Industrie und Handwerk hilfreich sein, wie im Wartburgkreis im Bereich Arbeitsmarktintegration. Hier steht die Verwaltung des Landkreises im direkten Austausch mit der lokalen

Wirtschaft und organisiert mehrfach im Jahr Unternehmertage und andere Begegnungs- und Vernetzungsformate, um den Austausch aller Beteiligten vor Ort zu fördern.

Gerade in kleineren Kommunen laufe die Netzwerkarbeit nach Auffassung der kommunalen Vertreter:innen reibungsloser, da „*man sich kennt*“: So könnten Zivilgesellschaft leichter über Entwicklungen der Verwaltung auf dem Laufenden gehalten werden; die kurzen Kommunikationswege ermöglichen zudem schnellere Einblicke „*in die Arbeit am Menschen*“, so Vertreter:innen aus Rottenburg. Diese informellen Formen der Netzwerkarbeit, die oft von persönlichen Beziehungen gestützt werden, werden in der Literatur als Form **informeller Governance** zusammengefasst (siehe Piattoni 2006). Einen Mehrwert haben hier gerade kleine Austauschrunden in geschützten Räumen, in denen sich informell Gespräche entfalten können und Meinungsbilder und Stimmungen auf intime Weise einfangen lassen. Aufgrund fehlender Verstetigung sind diese Netzwerke zudem agiler und flexibler als ihre institutionalisierten und bürokratisierten Pendanten und erlauben gerade in Momenten starker Veränderungen eine schnellere Aktivierung respektive Kommunikation. Wie bereits skizziert, benötigt dies politischen Willen, eine gemeinsame Vision, Vertrauen, ebenso wie klare Ziele und Rollenverteilungen der beteiligten Akteur:innen und eine Koordinierungsinstanz in der Umsetzung, die Wissen bündelt und Stakeholder miteinander vernetzt.

Die Herausforderungen einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltungen und Zivilgesellschaft sind dabei keine spezifisch deutschen Herausforderungen. Hintergrundgespräche mit Vertreter:innen aus Polen und Schweden zeigten, dass auch in diesen Ländern zivilgesellschaftliche Strukturen teils die Rolle als Lückenfüller staatlicher Daseinsvorsorge übernehmen. Dabei mangelt es ihnen an Ressourcen für ihre Arbeit wie auch für die Koordinierung zwischen Zivilgesellschaft und Verwaltung, sodass eher ein Neben- denn ein Miteinander besteht. Hier fühlen sich Kommunen in ihren Bedarfen bei den übergeordneten Ebenen teils unzureichend gesehen; dabei bekommen Kommunen (als die der Wohnbevölkerung nahe liegende Ebene) am ehesten die Effekte von strukturellen Missständen zu spüren.

5. Fünf Handlungsempfehlungen für eine resiliente kommunale Integrationsarbeit

Zusammenfassend lässt sich sagen: Resiliente Infrastrukturen zeichnen sich durch Angebote aus, die gesamtgesellschaftlich, partizipativ und gemeinwohlorientiert ausgerichtet sind, dabei aber auch spezifischen Bedarfen einzelner Bevölkerungsgruppen Rechnung tragen. Diese Angebote entfalten sich in vernetzten Organisationsstrukturen, die transparent und effizient agieren. Ziel ist es hierbei, das Gemeinwesen zu stärken und das Zusammenleben für die gesamte Gesellschaft zu verbessern, indem ganzheitlich gedachte Modelle durch gruppenspezifische Programme ergänzt werden.

In einem partizipativen Prozess der Wissensbildung rund um das Thema kommunale Resilienz und ausgehend von den Herausforderungen und Bedarfen in der kommunalen Integrationsarbeit haben die Teilnehmenden im Rahmen einer Dialogreihe fünf politische Handlungsbereiche für eine Gemeinwesen-orientierte Vielfaltspolitik erarbeitet. Dabei ging es um Lösungsansätze für ein kooperatives System, in dem unterschiedliche Akteur:innen gut zusammenarbeiten können. Gleichzeitig sollten diese Strukturen nach Aussage der Kommunalvertreter:innen flexibel in ihrer Ausgestaltung sein, sodass sie sich bei verändernden Bedarfen anpassen und „*neu denken können*“ (Teilnehmende aus Ingelheim am Rhein).

Diese Handlungsempfehlungen an Bund und Länder, aber auch an die kommunale Ebene, sind im Folgenden skizziert: Sie umfassen jeweils eine kurze Problembeschreibung und spezifische Lösungsmöglichkeiten.

Gerichtet an Bundes- und Länderebenen

➔ **Anstreben eines sachlichen und lösungsorientierten politischen Diskurses zu Flucht, Migration und Integration.**

Problembeschreibung: Deutschland ist ein Einwanderungsland; Menschen mit Migrationsgeschichte sind fester Bestandteil unserer Gesellschaft und tragen zum Gelingen des gesellschaftlichen Lebens vor Ort bei. Teilnehmende Kommunen wünschen sich deshalb eine konstruktive und fachlich fundierte Debatte auf Bundes- und Länderebene, die lokale Bedarfe und spezifische Situationen vor Ort reflektiert. Ein positiv besetztes, wertschätzendes Integrationsnarrativ, welches die Notwendigkeit von Migration und Integration anerkennt und als gesellschaftliche Realität versteht, kann zu mehr Gestaltungswillen in Lokalpolitik, Verwaltung und Zivilgesellschaft beitragen. Kommunen sehen einen solchen Diskurs als Grundvoraussetzung für ihre Arbeit, um bedürfnisorientierte Angebote schaffen zu können. Auf Abwehr und Vermeidung gerichtete Narrative verfehlen dagegen den tatsächlichen Bedarf an Lösungen für die Integrationsarbeit vor Ort.

Handlungsbedarfe:

- Abkehr von einem defizitorientierten Integrationsdiskurs: Der Diskursverschiebung von Zuwanderung als ‚Krise‘ entgegenwirken und ihre Notwendigkeit für Sozialsystem, Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft aufzeigen.

- Vorhandene wissenschaftliche Daten und Erfahrungen aus Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft als Grundlage politischer Entscheidungen stärker berücksichtigen.
- Erfolge kommunaler Integrationsarbeit für regionale/lokale Presse zugänglicher gestalten.

➔ **Aufwertung von Integration als dauerhafte (staatlich finanzierte) Aufgabe, welche als zentrales Element zur Gestaltung unserer Zukunft verstanden wird.**

Problembeschreibung: Mit dem zuvor formulierten positiven Narrativ von Zuwanderung als dauerhaftes und notwendiges Phänomen ist eine Haltung verbunden, die über Lippenbekenntnisse hinaus strukturelle Veränderungen einfordert. Essenziell für Kommunen wären hier Lösungen unter Beteiligung des Bundes und/oder der Länder, die eine bedarfsgerechte und dauerhafte Finanzierung kommunaler Aufgaben strukturell und personell ermöglichen (beispielsweise Kinderbetreuung, Wohnraum oder Beratungsangebote für Neuzugewanderte). Derzeit sind Förderprogramme und -richtlinien in der Integrationsarbeit zeitlich befristet und mit hohen bürokratischen Hürden verbunden.

Handlungsbedarfe:

- Anerkennung des Umstandes, dass die Sicherung der Teilhabe von Zugewanderten eine dauerhafte gesellschaftliche Aufgabe ist.
- Stärkung der Teilhabe von Neuzugewanderten mit entsprechend belastbaren und verstetigten Strukturen hinterlegen, die an den Bedarfen vor Ort ausgerichtet sind. Dazu zählen die Schaffung und entsprechende Finanzierung von dauerhaften Stellen im Integrationsbereich, beispielsweise Koordinationsstellen für Ehrenamt oder kommunale Integrationsbeauftragte, ebenso wie flexible und bedarfsgerechte Finanzierungsmöglichkeiten für Migrant:innenselbstorganisationen, von Mikrofinanzierung bis zur Strukturförderung, und zum Aufbau von Ressourcen für die Netzwerkarbeit.
- Sichere und niedrigschwellig abrufbare finanzielle Mittel für Maßnahmen der Integrationsarbeit durch Entbürokratisierung von Mittelbeantragung und -verwendung. Ebenso Ermöglichung der Weiterführung bewährter Initiativen und deren Aufrechterhaltung bzw. Überführung in langfristige (Regel-)Strukturen ohne Innovationsdruck.
- Schaffung eines/r Förderbeauftragte:n (als sich selbst refinanzierende Stelle), der/die mit der strategischen und zeitintensiven Einwerbung von Dritt-, Landes-, Bundes- und EU-Mitteln betraut wird.
- Impulse seitens des Bundes, Integrationsbestrebungen auf Länderebene zu harmonisieren.

➔ Mehr Gehör für Kommunen in politischen Debatten und Entscheidungsprozessen und stärkere Berücksichtigung ihrer Perspektiven und Bedarfe.

Problembeschreibung: Integration findet in den Kommunen statt – denn hier lassen sich Neuzugewanderte nieder und suchen (staatliche) Unterstützung im Prozess des Ankommens. Somit erbringen Kommunalverwaltungen entscheidende Leistungen bei der Ankunft Neuzugewanderter und weisen deshalb eine hohe Expertise bezüglich der Bedarfe verschiedener migrantischer Gruppen auf. Diese sollte auf Bundes- und Länderebene stärker bei der Ausgestaltung einer nachhaltigen und bedürfnisorientierten Integrationsarbeit einbezogen werden.

Die demografisch, strukturell und politisch sehr vielfältigen Kommunen in ihrer Gesamtheit auf Bundesebene zu repräsentieren, ist jedoch schwer. Beispielhaft sei hier das Spektrum an unterschiedlichen Bedarfen zwischen urbanen und ländlichen Räumen genannt. Deshalb wünschen sich die teilnehmenden Kommunalvertreter:innen, dass Kommunen frühzeitig und aktiv in diejenigen politischen Entscheidungsprozesse einbezogen werden, die über verwaltungstechnische Abfragen hinausgehen. Besonders die häufig zu kurzfristige Beteiligung an Gesetzgebungsverfahren verhindert, dass lokale Stimmen Integrationspolitik maßgeblich in allen ihren Aspekten mitgestalten können.

Dazu benötigt es aus Sicht der teilnehmenden Kommunen neue Formate der fachlichen Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen Kommunen und Bundes- bzw. Länderebene – beispielsweise auch in virtueller Form. Ausgehend von der Erfahrung aus dieser Workshopreihe wissen wir, dass sich regelmäßige, moderierte und koordinierte halbtägige virtuelle Workshops gut in den kommunalen Arbeitsalltag integrieren lassen, viel Raum für Austausch bieten und von den Kommunen als hilfreich für ihre Arbeit wahrgenommen werden.

Von den kommunalen Spitzenverbänden, die als Sprachrohr und Vertretung wertgeschätzt werden, wird eine noch differenziertere Vertretung kommunaler Anliegen und Perspektiven gewünscht.

Handlungsbedarfe:

- Regelmäßiger fachpraktischer Austausch statt punktuell (wie im Rahmen dieses Projektes). Frühzeitige Anhörung der kommunalen Perspektiven auf Arbeitsebene, beispielsweise durch Netzwerktreffen mit verantwortlichen Landes- und Bundesressorts bei der Planung von Gesetzesinitiativen und Förderprogrammen.
- Möglichkeiten seitens der Kommunen, (juristische) Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen mit ausreichendem Vorlauf zu verfassen.
- Kommunale Spitzenverbände als Sprachrohr der Kommunen sollten den Stimmen von konstruktiven und lösungsorientierten Kommunen in der Integrationsdebatte mehr Raum geben.

Ergänzend dazu gerichtet an die Kommunen selbst

➔ **Abkehr von der Defizitperspektive: Integration als Chance zur Gestaltung unserer Zukunft verstehen.**

Problembeschreibung: Teilnehmende Kommunen treiben einen Haltungswandel bezüglich der vorherrschenden Perspektive auf Integration innerhalb ihrer eigenen Verwaltung und der lokalen Gesellschaft voran. Sie vertreten ein Verständnis von Integration, welches diese als unerlässlichen Baustein für die Gestaltung der Zukunft unserer Gesellschaft sieht. Deshalb fordern sie eine Abkehr von der Defizitperspektive gegenüber Zugewanderten: Etwa in dem Sinne, dass deren vorhandene Kompetenzen und Potenziale gestärkt werden, statt auf vermeintlich fehlende Fähigkeiten, um in Deutschland zu (über-)leben, zu fokussieren. Mit dem Haltungswandel verbunden ist ein Appell für mehr Geduld bei sog. Integrationsprozessen, denn das Einfinden in eine neue Gesellschaft benötigt mehrere Jahre. Außerdem funktioniert es nicht nach einem standardisierten Schema, da die ankommenden Personen unterschiedliche Voraussetzungen und Bedarfe mitbringen.

Ein treffendes Beispiel in diesem Zusammenhang ist der Umgang mit Mehrsprachigkeit bei der Personalgewinnung für Lokalverwaltungen oder beim Angebot von sozialen Dienstleistungen: Zu begrüßen wäre, nicht nur Übersetzungen und Verdolmetschungen positiv belegter Fremdsprachen (z. B. westeuropäische Sprachen oder derzeit Ukrainisch) im Verwaltungskontakt anzubieten, sondern alle benötigten Sprachen gleichberechtigt zu berücksichtigen, ebenso wie alle Sprachkompetenzen wertzuschätzen und zu fördern. Dies kann zu mehr Flexibilität und Handlungsfähigkeit in einer sich auch sprachlich ändernden lokalen Gesellschaft führen.

Handlungsbedarfe:

- Haltungswandel hin zu einem Verständnis von Integration als wichtige Aufgabe der Zukunftsgestaltung innerhalb der Kommunalverwaltungen.
- Damit verbunden ist ein Umdenken innerhalb der Kommunalverwaltungen und -behörden zu einer ressourcenorientierten Haltung, mit verstärktem Fokus auf das, was Ankommende an Qualifikationen und Kompetenzen bereits mitbringen.
- Forschung, die sich nicht nur auf die unmittelbaren Monate nach der Ankunft in Deutschland fokussiert, sondern weitergehende Prozesse des Ankommens und der Teilhabe in den ersten Jahren nach der Ankunft in den Blick nimmt.

➔ **Die Effizienz kommunaler Integrationsarbeit sollte weiterhin vorangetrieben werden, durch Bündelung von Kapazitäten, Verantwortung und Informationen sowie Stärkung von Netzwerken.**

Problembeschreibung: Kommunale Verwaltungen, die im Feld der Integrationsarbeit wirken, sind teilweise nicht gut vernetzt und können so keine angemessene Wirkung bei Ausübung ihrer Aufgaben entfalten. Ferner erschließt sich die Verteilung von Kompetenzen nicht zwangsläufig aus den entsprechenden Organigrammen der Kommunalverwaltungen, was Transparenz über Zuständigkeiten, Kommunikation sowie Zusammenarbeit innerhalb und außerhalb der Verwaltungen behindert.

Netzwerke sowohl innerhalb von Verwaltungsstrukturen als auch mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen, unter anderem mit ehrenamtlich Engagierten, verfügen zudem nicht immer über eine Koordinierungsinstanz, klare Rollen- und Aufgabenverteilung oder nachvollziehbare Zuständigkeiten. Als Selbstzweck empfundene Netzwerke erfüllen keine Aufgabe, denn sie stellen eher eine Belastung als einen Gewinn dar und versanden. Das frustriert Teilnehmer:innen und blockiert die Entfaltung des vollen Potenzials in der Kommune. In Krisenzeiten entstehende hoch engagierte Netzwerke laufen Gefahr, sich nach Abflauen der jeweiligen Sondersituation aufzulösen. Dies geschieht vor allem dann, wenn es keine verantwortliche Person gibt, die als Anker agiert, und wenn solche Netzwerke nicht mit belastbaren Finanzierungsstrukturen über die Sondersituation hinaus hinterlegt werden.

Handlungsbedarfe:

- Aufstellung der Strukturen kommunaler Integrationsarbeit mit adäquaten personellen und finanziellen Kapazitäten, einer klaren Verteilung fachlicher Verantwortung (mit Aufgaben und Zuständigkeiten, die sich nachvollziehbar im Organigramm spiegeln) und einem funktionierenden Informationsfluss zwischen verschiedenen Organisationseinheiten, sodass vorhandene Strukturen angesichts lokaler Gegebenheiten eine möglichst hohe Wirkung entfalten.
- Ressourcen für übergreifende koordinierende Aufgaben durch designierte Personen oder Organisationseinheiten, die als solche innerhalb der Verwaltung bekannt sind, zur Verfügung stellen.
- Netzwerke(n) als integralen Bestandteil kommunaler Integrationsarbeit verstehen, und deren effektive Ausgestaltung sowohl zwischen staatlichen Stellen innerhalb der Kommunalverwaltung, einschließlich Jobcentern und lokaler Ausländerbehörden, als auch zwischen Haupt- und Ehrenamtsstrukturen sichern.
- Kein Erhalt von Netzwerken zum Selbstzweck, sondern Vorbehalt einer Aktivierbarkeit im Bedarfsfall, beispielsweise durch eine feste Koordinierungsstelle innerhalb der Kommunalverwaltungen, die Wissen über Akteur:innen im Netzwerk und Verantwortung(sbewusstsein) für diese hat und bündelt.
- Ausstattung von Netzwerkstrukturen mit entsprechenden Kompetenzen, Zuständigkeiten und finanziellen und personellen Mitteln.

6. Ausblick

Eine Analyse von Infrastrukturen des Ankommens unter dem Blickwinkel der Resilienz ermöglicht es, derzeitige Herausforderungen ganzheitlich in den Blick zu nehmen, die sich für die (soziale) Daseinsvorsorge auf lokaler Ebene stellen. Wie dies gelingen kann, betrachtet dieser Forschungsbericht. Dabei gilt es, Phänomene der Einwanderung und Integration zu normalisieren und von Narrativen der ‚Krise‘ loszulösen – hin zu einem Verständnis von Einwanderung als gesellschaftliche Bereicherung. Ein solcher Haltungswandel und damit einhergehende strukturelle Veränderungen in den Verwaltungen aller föderalen Ebenen sind umso wichtiger, da sich eine Verschiebung des politischen Klimas hin zu einem restriktiven Umgang mit Migration, Flucht und Integration feststellen lässt. Zuletzt war dies bei der zurückliegenden EU-Parlamentswahl im Juni 2024 zu beobachten. Es ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend bei den anstehenden Landtagswahlen in Sachsen, Thüringen und Brandenburg im September 2024 fortsetzen wird.

Weitere Reflexionen, ausgehend von der derzeitigen Fluchtzuwanderung aus der Ukraine, bieten außerdem Lernpotenzial für Bund, Länder und Kommunen, zum Beispiel in Bezug auf die Frage, wie das bürokratische System für Aufenthaltsbestimmungen entlastet werden und welche Vorteile ein unmittelbarer Zugang zum Arbeitsmarkt für Geflüchtete haben kann. Erfahrungen mit dem rechtlichen Rahmen der „EU-Massenzustromrichtlinie“, aktiviert im Zuge des Angriffskrieges gegen die Ukraine, können ebenso Einblicke ermöglichen, wie privilegierte Maßnahmen und Leistungen dafür genutzt werden könnten, um sie auf weitere Gruppen auszuweiten und so Statusungleichheiten zwischen Gruppen von Zugewanderten auszugleichen und den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken.

Appendix 1: Kurzprofile der teilnehmenden Kommunen

Berlin (Berlin, Stadtstaat)

Rahmendaten

- Circa 3,9 Millionen Einwohner:innen aus über 170 Nationen (Großstadt), davon haben circa 24 Prozent der Bevölkerung einen ausländischen Pass und knapp 39 Prozent eine Migrationsgeschichte.
- Anfang 2024 lebten etwa 50.000 ukrainische Geflüchtete in Berlin (und sind die derzeit drittgrößte Bevölkerungsgruppe in der Stadt).
- Berlin gilt als politisches, multireligiöses und -kulturelles Zentrum Deutschlands, u. a. geprägt durch die Teilung der Stadt und die Zuwanderung zahlreicher ehemaliger Gastarbeiter:innen aus der Türkei, Süd(ost)europa oder Vietnam.
- Erwerbslosenquote 12/2023: 9,2 Prozent.
- Nettoeinkommen pro Kopf (2023): circa 25.000 Euro/Jahr.

Integrationsinfrastruktur

- Stadtstaatliche Organisationsform mit bezirklich organisierter Ankommensinfrastruktur. Zentrale Organisation über Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF); Zentrales Willkommenszentrum.
- Kooperation von Senatsverwaltungen und Bezirksvertretungen mit Migrant:innenselbstorganisationen, Menschen mit Fluchterfahrung und vielen weiteren Akteur:innen.

Cottbus (Brandenburg)

Rahmendaten

- Circa 99.500 Einwohner:innen (Mittelstadt); mit einem Anteil von 12 Prozent ausländischer Bevölkerung (Anteil ist um mehr als 2 Prozent seit Ankunft von ca. 1.400 aus der Ukraine Geflüchteten gestiegen).
- Durch Lage an deutsch-polnischer Grenze Knotenpunkt der Fluchtbewegungen aus der Ukraine. Gleichzeitig Stadt im Strukturwandel, und Erstarken rechtspopulistischer Strukturen und rechtsextremer Tendenzen.
- Erwerbslosenquote 12/2023: 7,7 Prozent.
- Nettoeinkommen pro Kopf (2023): circa 24.000 Euro/Jahr.

Integrationsinfrastruktur

- „Welcome Center“ als Ankommensinfrastruktur, Erstberatungsstelle und Informationsgeber. In Kooperation betrieben vom Fachbereich Bildung und Integration der Verwaltung, von wirtschaftlichen Interessensvertreter:innen und einer Initiative zur Jobvermittlung.
- Integration wird als Teilhabeförderung gedacht, beispielsweise durch Gremien wie einen Migrationsbeirat.

Gummersbach (Nordrhein-Westfalen)

Rahmendaten

- Circa 51.000 Einwohner:innen (Mittelstadt); davon 14 Prozent ohne deutschen Pass oder mit doppelter Staatsbürgerschaft. Einwohner:innen mit Bezug zu 124 Nationen, überwiegend rumänischer, türkischer oder griechischer, gefolgt von syrischer, italienischer und polnischer Migrationsgeschichte (2022 ca. 700 aus der Ukraine Geflüchtete).
- Klein- und mittelständische Industrie; Erwerbslosenquote im Oberbergischen Kreis, 12/2023: 5,2 Prozent.
- Nettoeinkommen pro Kopf im Oberbergischen Kreis (2023): circa 26.000 Euro/Jahr.

Integrationsinfrastruktur

- Integration als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe; mit Stadtverwaltung als „*Moderatorin und Gestalterin*“, die verwaltende Gremien und Ressorts mit dem Integrationsrat und externen Akteur:innen der Integrationsarbeit vernetzt.
- Ziel: Teilhabe von Menschen mit internationaler Familiengeschichte in allen Bereichen städtischen Zusammenlebens erhöhen und Zugangsbarrieren abbauen.

Halle (Sachsen-Anhalt)

Rahmendaten

- Circa 240.000 Einwohner:innen (Großstadt), circa 18 Prozent der Bevölkerung mit Migrationsgeschichte (größte Gruppe: knapp 7.600 Personen syrischer Herkunft).
- Anteil ausländischer Bevölkerung mit zeitweise mehr als 4.500 ukrainischen Geflüchteten um 6,5 Prozent gestiegen.
- Ehemalige Wende-Stadt mit schrumpfender Bevölkerung, die seit 2015 erheblich durch Migration gewachsen ist; wichtiger mitteldeutscher Technologie- und Wissenschaftsstandort.
- Erwerbslosenquote 12/2023: 9,1 Prozent.
- Nettoeinkommen pro Kopf (2023): circa 22.600 Euro/Jahr.

Integrationsinfrastruktur

- Integration als dauerhafte Querschnittsaufgabe zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft.
- Zentrales „Dienstleistungszentrum Integration und Demokratie“ vereint Kompetenzen, um gleichberechtigte Teilhabe und Beseitigung von Diskriminierung zu erzielen.

Ingelheim am Rhein (Rheinland-Pfalz)

Rahmendaten

- Circa 35.500 Einwohner:innen (Mittelstadt), im Landkreis Mainz-Bingen (knapp 15 Prozent der Bevölkerung mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit, bis Mai 2022 ca. 270 Personen aus der Ukraine zugewandert).
- Finanzstarke Stadt; Erwerbslosenquote 2023: circa 3,5 Prozent im Landkreis Mainz-Bingen.
- Nettoeinkommen pro Kopf im Landkreis Mainz-Bingen (2023): circa 31.000 Euro/Jahr.

Integrationsinfrastruktur

- Integration als Querschnittsaufgabe in allen kommunalen Handlungsbereichen; seit 2009 Stabsstelle/Büro für Migration und Integration.
- „Vielfalt als Potenzial“; Konzept partizipativ mit 800 Ingelheimer:innen entwickelt; Betonung auf Eigeninitiative innerhalb der Bevölkerung, (über)regionale Vernetzung.

München (Bayern)

Rahmendaten

- Circa 1,5 Millionen Einwohner:innen (Großstadt), aus über 180 Ländern (ca. 46 Prozent der Münchner:innen mit Migrationsgeschichte)
- 2022: Unterbringung von circa 60.000 Schutzsuchenden, davon circa 22.000 aus der Ukraine.
- Stadt ist mit Fluchtbewegungen in den 1990er Jahren, 2015/16 und 2022 sowie durch die Gastarbeiter:innengenerationen diverser geworden und massiv gewachsen.
- Erwerbslosenquote 2023: circa 4,2 Prozent.
- Nettoeinkommen pro Kopf (2023): circa 35.800 Euro/Jahr.

Integrationsinfrastruktur

- Seit 1990er Jahren „Münchner Weg“: eigene kommunale Flüchtlingspolitik mit Credo der bildungs-, gesundheits- und sozialpolitischen Integration ab Ankunft; Schaffung von Angeboten für alle Neuankommenden unabhängig des Aufenthaltsstatus.
- „Welcome Center“ als zentrale Verwaltungsinfrastruktur in Planung.

Neubrandenburg (Mecklenburg-Vorpommern)

Rahmendaten

- Circa 63.000 Einwohner:innen (Mittelstadt), davon knapp 11 Prozent mit ausländischer Staatsangehörigkeit; geprägt durch Bevölkerungsrückgang und eine alternde Gesellschaft.
- Seit 2015 etwa Verdreifachung der ausländischen Wohnbevölkerung; Landkreis Mecklenburgische Seenplatte ca. 1.400 Menschen aus der Ukraine aufgenommen.
- Erwerbslosenquote 12/2023: circa 9,1 Prozent.

- Nettoeinkommen pro Kopf im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte (2023): circa 23.300 Euro/Jahr.

Integrationsinfrastruktur

- Integration wird als gesamtgesellschaftliche Aufgabe gesehen; gleichberechtigte Zugänge für alle.
- Bündelung zentraler Funktionen.

Osnabrück (Niedersachsen)

Rahmendaten

- Circa 170.000 Einwohner:innen (kreisfreie Großstadt), davon 16 Prozent ausländischer Staatsbürgerschaft und 32 Prozent mit Migrationsgeschichte (in der Stadt Osnabrück Anfang 2023: 2.800 ukrainische Geflüchtete).
- Osnabrück wirbt für sich als „Friedensstadt“.
- Erwerbslosenquote 12/2023: circa 7,3 Prozent.
- Nettoeinkommen pro Kopf (2023): circa 25.800 Euro/Jahr.

Integrationsinfrastruktur

- Ganzheitliche Strategie zur Integration von Neuankommenden mit breiter Beteiligung von Akteur:innen und Menschen mit Migrationsgeschichte.
- Seit 2015/16 gibt es eine „Task-Force Flüchtlinge“ im Landkreis sowie Koordinierungsstelle Migration und Teilhabe, die das ehrenamtliche Engagement betreut und koordiniert.
- Landkreis hat seit 2014 ein Migrationszentrum, das Beratungs-, Vermittlungs- und Vernetzungsfunktion mit zuständigen Behörden, Ämtern und Institutionen übernimmt.

Rottenburg am Neckar (Baden-Württemberg)

Rahmendaten

- Circa 44.600 Einwohner:innen (Mittelstadt); jede vierte Person mit Migrationsgeschichte (größte Gruppe türkischer Abstammung; Stand Mai 2023: 700 aus dem Landkreis zugewiesene ukrainische Geflüchtete).
- Gilt als Vorzeigestadt im Umgang mit Fluchtbewegungen aus der Ukraine.
- Erwerbslosenquote 12/2023: 3,2 Prozent.
- Nettoeinkommen pro Kopf im Landkreis Tübingen (2023): circa 27.800 Euro/Jahr.

Integrationskonzept

- Seit 2020 Integrationskonzept, durch breiten Beteiligungsprozess entstanden.
- Integration gilt als kommunale Verwaltungsaufgabe, wird beispielsweise über städtischen Integrationsbeirat, „Büro für Integration und Willkommenskultur“ und ein Amt zur Flüchtlingskoordination organisiert.
- Städtisches Ankunftszentrum für Ukrainer:innen war 2022 das einzige im Landkreis.

Saarbrücken (Saarland)

Rahmendaten

- Circa 185.000 Einwohner:innen (kleinere Großstadt); 36 Prozent der Bevölkerung nicht-deutscher Herkunft (Stand 2023), davon als größte Gruppe circa 9.300 Personen mit syrischer Staatsbürgerschaft, etwa 3.600 Personen ukrainischer Staatsbürgerschaft.
- Stadt mit Migrationsgeschichte: Zuwanderung italienischer und türkischer Gastarbeiter:innen in den 1950er und 1960er Jahren.
- Lage an der deutsch-französischen Grenze und Mehrsprachigkeit.
- Erwerbslosenquote 12/2023: 9,3 Prozent.
- Nettoeinkommen pro Kopf im Regionalverband Saarbrücken (2023): circa 24.500 Euro/Jahr.

Integrationsinfrastruktur

- Seit 2003 kommunales Zuwanderungs- und Integrationsbüro (strategische Planung, für Projektentwicklung und Bürgerdialog, Öffentlichkeitsarbeit und Veranstaltungen rund um Fragen von Migration und Vielfalt); ämterübergreifende Zusammenarbeit.
- Beteiligung von Zugewanderten, migrantischen Selbstorganisationen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen in der Integrationsarbeit.

Wartburgkreis (Thüringen)

Rahmendaten

- Circa 160.000 Einwohner:innen; mit 6,6 Prozent ausländischer Wohnbevölkerung mit 106 Staatsangehörigkeiten, vornehmlich aus Polen, Rumänien und Syrien (Verdopplung seit 2018), davon derzeit 1.860 Menschen aus der Ukraine.
- Erwerbslosenquote 12/2023: 5,4 Prozent.
- Nettoeinkommen pro Kopf im Landkreis Wartburgkreis (2023): circa 24.000 Euro/Jahr.

Integrationsinfrastruktur

- Integration als gesamtgesellschaftliche Aufgabe; Erarbeitung eines Konzeptes seit 2015/16, unter Fokus der „Armutsprävention“ (Abbau innergesellschaftlicher Ungleichheiten zur Herstellung von Chancengleichheit), unter Beteiligung verschiedener kommunaler Akteur:innen.

Appendix 2: Methodik

Kommunen in Deutschland stehen vor ähnlichen Herausforderungen, sich an stetig ändernde Rahmenbedingungen und Bedürfnisse ihrer Wohnbevölkerung anpassen zu müssen. Daher war es wichtig, das Spannungsfeld zwischen langfristigen Integrationsbestrebungen seitens kommunaler Institutionen und den Bedarfen der Betroffenen besser zu erfassen. Am Beispiel der Gruppe der Geflüchteten aus der Ukraine konzeptualisierte und organisierte das Projektteam daher eine Reihe von Forschungs- und Transferaktivitäten (siehe [Abbildung 4](#)).

Abbildung 4 Aufbau des Projektes

1. Interviews mit Expert:innen aus Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Ziel: Verständnis für aktuelle Probleme bei der Integration von Geflüchteten entwickeln • 14 Brückenbauer:innen-Interviews mit Zivilgesellschaft sowie 5 Expert:innen-Interviews mit Vertreter:innen aus Wissenschaft und staatlichen Behörden in Deutschland • 7 Hintergrundgespräche mit Vertreter:innen aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft in Schweden (1) und Polen (6)
2. Reflektionsgespräche mit 11 Kommunen	<ul style="list-style-type: none"> • Ziel: Identifikation guter Praktiken und bestehender Hürden im Verwaltungshandeln auf kommunaler Ebene • 17 Fokusinterviews mit unterschiedlichen Fachabteilungen der teilnehmenden Kommunen
3. Kommunale Dialogreihe (3 Workshops)	<ul style="list-style-type: none"> • Ziel: Diskussion zu Herausforderungen der Kommunen und Bedarfe aus Sicht der Verwaltung • 3 Workshops zu den Themen: 1. Infrastrukturen des Ankommens; 2. Strukturelle Integration von Zugewanderten; 3. Lösungen für Herausforderungen in der Einwanderungsgesellschaft
4. Ergebnis-Workshop (Abschlussveranstaltung)	<ul style="list-style-type: none"> • Ziel: Präsentation und Feedback der Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen • Hybride Veranstaltungen mit 42 Teilnehmenden vor Ort (einschließlich extern zur Kommentierung eingeladenen Referent:innen)

© DeZIM

Dazu führte das Team in einer ersten Projektphase der Datenerhebung 14 qualitative Forschungsinterviews (von durchschnittlich 45 bis 60 Minuten Länge) mit sogenannten Brückenbauer:innen aus der Zivilgesellschaft. Dabei handelte es sich vornehmlich um Akteur:innen aus den neu entstandenen Unterstützungsstrukturen der ukrainischen Diaspora, aber auch aus etablierten Beratungsstrukturen der deutschen Wohlfahrtsverbände und von migrantischen Selbstorganisationen, die in der Ukrainehilfe tätig sind (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Brückenbauer:innen-Interviews

Berlin	ZG_1B	06/2023	MSO mit Fokus auf Beratungsangeboten für russischsprachige Communitys
	ZG_2B	06/2023	MSO mit Fokus auf Beratungsangeboten für russischsprachige Communitys
	ZG_3B	10/2023	Internationale Hilfsorganisation für Geflüchtete in Berlin
	ZG_4B	11/2023	MSO mit Fokus auf Drittstaatsangehörige aus der Ukraine
	ZG_5B	02/2024	MSO mit Stadtteilkfokus und Safer Space für Frauen und Mädchen
	ZG_6B	02/2024	Beratungs- und Begegnungszentrum mit LGBT*IQ-Fokus
Halle	ZG_1Ha	06/2023	NGO mit Fokus Freiwilligenkoordination
Magdeburg	ZG_1Ma	07/2023	NGO mit Fokus Zuwanderung und Integration
	ZG_2Ma	10/2023	Internationale Hilfsorganisation für Geflüchtete
München	ZG_1M	04/2023	Christliche Hilfsorganisation
	ZG_2M	06/2023	Humanistische Union
	ZG_3M	07/2023	Christlicher Wohlfahrtsverband
	ZG_4M	11/2023	NGO mit Teilfokus auf Sinti:zze und Rom:nja
	ZG_5M	12/2023	NGO mit Fokus Ankommensbegleitung in Deutschland

Ergänzend dazu wurden fünf Expert:innen-Interviews in Deutschland mit Vertreter:innen aus Wissenschaft und staatlichen Behörden geführt (siehe Tabelle 2). Ziel dieser Erhebungsphase war es, ein besseres Verständnis für die Problemlagen der Geflüchteten aus der Ukraine zu entwickeln.

Tabelle 2: Expert:innen-Interviews

Ex_1	07/2023	Jobcenter in Berliner Bezirk
Ex_2	09/2023	Forschungsinstitut mit sozialwissenschaftlichem Fokus auf Raumforschung in Brandenburg
Ex_3	11/2023	Forschungsinstitut für Osteuropastudien Berlin, Fokus: Geflüchtete aus der Ukraine in Schweden und Polen

Ex_4	12/2023	Universität Hildesheim, Fokus Migrations- und Integrationspolitik
Ex_5	03/2024	Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, Fokus Kommunales Integrationsmanagement

Zusätzlich teilten Vertreter:innen aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft in Polen und Schweden in sieben Hintergrundgesprächen ihre Sicht (siehe Tabelle 3), um Einblicke in innovative Praktiken über den deutschen Kontext hinaus zu ermöglichen.

Tabelle 3: Hintergrundgespräche im Ausland

Malmö, SE	SE_1M	12/2023	Dachverband diverser NGOs und MSOs
Krakow, PL	PL_1K	12/2023	Beobachtungsstelle für Migration und Multikulturalismus, Wirtschaftsuniversität Krakow
	PL_2K	12/2023	Forschungsabteilung Sozialer Wandel in Europa, Jagiellonian Universität Krakow
Poznań, PL	PL_1P	12/2023	Zentrum für Migrationsstudien, Adam Mickiewicz Universität Poznań
	PL_2P	12/2023	Zentrum für Migrationsstudien, Adam Mickiewicz Universität Poznań
Warsawa, PL	PL_1W	11/2023	Institut für Migrationsforschung, Universität Warschau
	PL_2W	11/2023	Menschenrechtsorganisation mit Fokus auf Migration

Parallel entwickelte das Projektteam eine Strategie zur Auswahl deutscher Kommunen, mit denen Forschungs- und Transferaktivitäten durchgeführt werden sollten. Das Sampling orientierte sich vornehmlich an folgenden Kriterien: geografische Lage und Diversität der vertretenen Bundesländer (einschließlich ostdeutscher Bundesländer), Größe der Kommune (zwischen kleinen, mittleren und Großstädten sowie einem Kreis), Migrationssituation (bzw. Ausländer:innen-Anteil), potenziell innovative Praktiken im Bereich Integration sowie bekundetes Interesse an der Projektteilnahme. Dabei gab es zwei Wege der Kontaktaufnahme: Zum einen rekrutierten Teammitglieder Kommunen aktiv, indem sie per E-Mail und anschließend telefonischen oder videogestützten Gespräch über das Projekt informiert und eine Interessensbekundung eingeholt haben. Zum anderen verteilte die Robert Bosch Stiftung im Rahmen ihres regulär stattfindenden Qualitätszirkels für Kommunen unseren Teilnahmeaufruf. Daraufhin sind weitere Kommunen auf uns zugekommen.

Nach der kurzen Absprache per Telefon, Zoom oder E-Mail wurden in einer zweiten Projektphase die potenziellen Bedarfe zu inhaltlichen Schwerpunkten reflektiert. Dazu gab es 17 online geführte

Fokusinterviews (45 bis 60 Minuten, siehe [Tabelle 4](#)) mit verschiedenen Fachabteilungen der Kommunen. Die Gespräche wurden anhand des gesammelten Materials aus der ersten Projektphase sowie von Leitfragen zu lokalen Praktiken und Erfahrungen geführt. Das Ziel war, gemeinsam mit den ausgewählten Kommunen die Bedarfe, Herausforderungen und Gelingensbedingungen einer bedarfsorientierten kommunalen Integrationspolitik zu identifizieren.

Tabelle 4: Reflexionsgespräche mit Kommunen

Berlin	RG_B_01	07/2023	Land Berlin
Cottbus	RG_C_01	10/2023	Stadt Cottbus
Gummersbach	RG_G_01	10/2023	Stadt Gummersbach
Halle	RG_H_01	11/2023	Stadt Halle
Ingelheim am Rhein	RG_I_01	06/2023	Stadt Ingelheim am Rhein
	RG_I_02	10/2023	Stadt Ingelheim am Rhein
München	RG_M_01	06/2023	Stadt München
	RG_M_02	07/2023	Stadt München
	RG_M_03	07/2023	Stadt München
Neubrandenburg	RG_N_01	10/2023	Stadt Neubrandenburg
Osnabrück	RG_O_01	06/2023	Stadt Osnabrück
	RG_O_02	10/2023	Stadt Osnabrück
Rottenburg am Neckar	RG_R_01	10/2023	Stadt Rottenburg am Neckar
Saarbrücken	RG_S_01	06/2023	Stadt Saarbrücken
	RG_S_02	09/2023	Stadt Saarbrücken
	RG_S_03	11/2023	Stadt Saarbrücken
Wartburgkreis	RG_W_01	10/2023	Landkreis Wartburgkreis

Auf Basis dieser Erkenntnisse sowie den von den Kommunen formulierten Bedarfen zu Themen konzeptualisierte das Projektteam eine virtuelle Workshopreihe, nämlich drei Dialogveranstaltungen als Raum des gegenseitigen Lernens für kommunale Träger:innen. Diese bot Raum für Austausch sowie Diskussionsmöglichkeiten zu diversen inhaltlichen Expert:innen-Inputs. Die Dialoge, bestehend aus jeweils zwei dreistündigen Blöcken an zwei aufeinanderfolgenden Tagen, fanden im November 2023, Januar 2024 und Februar 2024 zu folgenden Themen statt:

➔ **Workshopreihen – Inhaltliche Diskussionsanregungen:**

Workshop 1: Infrastrukturen des Ankommens

- Infrastrukturen des Ankommens; Begriffsverständnis und empirische Erkenntnisse (Nils Hans, ILS Research; Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung)
- Integrationsarbeit in Rottenburg (Teilnehmende, Stadt Rottenburg)

Workshop 2: Strukturelle Integration von Zugewanderten

- Integrationskonzepte, Mittel zu welchem Zweck? (Denis Zeković, DeZIM)
- Vernetzung auf kommunaler Ebene am Beispiel Malmö Ideella, Schweden (Mikael Johansson, Malmö Ideella)
- Arbeitsmarkt und Bildung in der Metropolregion Rhein-Neckar (Dr. Melanie Seidenglanz, Projektleitung Metropolregion Rhein-Neckar GmbH)
- Geflüchtete Familien aus der Ukraine – Perspektiven der Betroffenen (Larissa Konkowskyj, DeZIM)

Workshop 3: Lösungen für Herausforderungen in der Einwanderungsgesellschaft

- Migration Narratives/Kommunikation über Migration (Sophia Burton, Geschäftsführerin Migration Matters)
- Integration in Wuppertal (Arlin Çakal-Rasch, Kommunales Integrationszentrum Stadt Wuppertal)
- Integration in Magdeburg (Krzysztof Blau, Geschäftsführer Auslandsgesellschaft Sachsen-Anhalt und Integrationsbeauftragter der Stadt Magdeburg)
- Projekt Re:Match, Relocation via Matching (Giulia Fellin und Katja Wagner, Berlin Governance Platform)

Interner Workshop im Rahmen der Abschlussveranstaltung

- Ansätze kommunaler Beteiligungsformate: Herausforderungen und Chancen der Gestaltung der Transformation vor Ort (Victoria Luh, Forschungsinstitut für Nachhaltigkeit Potsdam, RIFS).
- Ausblick: Weitere Vernetzungsmöglichkeiten mit Moving Cities (Julia Scheurer, Projektleitung), und Willkommen: Online-Austausch (Catalin Hartwig, Mission Lead Welcome Alliance).

Als Transferprojekt angelegt, wurden Vertreter:innen der Kommunen innerhalb des Prozesses Co-Produzent:innen des Wissens – mit dem Ziel, in einer gemeinsamen Reflexion politische Handlungsempfehlungen zu entwickeln. Damit hatten die Kommunen die Möglichkeit, die Schwerpunkte der Workshops jeweils nach ihren Gesprächsbedarfen innerhalb der Dialogreihe selbst zu setzen. Ebenso

wurden die Handlungsempfehlungen gemeinsam mit den Kommunen und basierend auf ihren Erfahrungen in einem mehrstufigen Feedbackprozess verschriftlicht.

In einem Ergebnisworkshop in Präsenz im März 2024 wurden diese Handlungsempfehlungen zur Stärkung kommunaler Integrationsarbeit mit politischen Entscheidungsträger:innen geteilt und gemeinsam reflektiert.

➔ **Kommentierung der Studienergebnisse:**

Aziz Bozkurt (SPD), Staatssekretär für Soziales in Berlin.

Dr. Bettina Reimann, Teamleiterin Forschungsbereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales, Deutsches Institut für Urbanistik difu.

Tetiana Goncharuk, Leiterin des Frauentreffs HellMa, Berlin-Mahrszahn.

Vertreter:innen der Städte Osnabrück und München.

Dafür waren 42 Teilnehmende anwesend: neben den teilnehmenden Kommunen waren Vertreter:innen aus Medien, Politik, Zivilgesellschaft, dem deutschen Städtetag, von Stiftungen und aus der (außer-)universitären Forschung anwesend, um diese zu diskutieren und zu kommentieren.

LITERATURVERZEICHNIS

- **Anderson, B.; Poeschel, F. und Ruhs, M. (2020):** Covid-19 and systemic resilience: rethinking the impacts of migrant workers and labour migration policies. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. 57, Florenz: Migration Policy Centre.
- **Ansell, C. und Gash, A. (2008):** Collaborative governance in theory and practice. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), S. 543–571. Oxford: Oxford University Press. doi:10.1093/jopart/mum032.
- **El Arabi, S. (2022):** Resilience and governance of dispersed sub-Saharan migration in Morocco: The case of the refuge-cities of Tiznit and Taza. In: *Frontiers in Political Science*, 4, 910179. Lausanne: Frontiers.
- **Van Assche, K.; Valentinov, V. und Verschraegen, G. (2021):** Adaptive governance: learning from what organizations do and managing the role they play. In: *Kybernetes*, 51 (5), S. 1738–1758. Leeds: Emerald Publishing Limited.
- **Birkmann, J.; Böhm, H. R.; Buchholz, F.; Büscher, D.; Daschkeit, A.; Ebert, S. et al. (2013):** Glossar Klimawandel und Raumentwicklung.2. Fassung. E-Paper der ARL, 10, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Verfügbar unter: https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/e-paper_der_arl_nr10.pdf.
- **Bogumil, J.; Hafner, J. und Kastilan, A. (2024):** Migrations-und Integrationsverwaltung im föderalen Mehrebenensystem. Handbuch Lokale Integrationspolitik, S. 1–26. Wiesbaden: Springer VS.
- **Brücker, H.; Ette, A.; Grabka, M. M.; Kosyakova, Y.; Niehues, W.; Rother, N. et al. (2023):** Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland: Ergebnisse der ersten Welle der IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP Befragung. Nürnberg: IAB-Forschungsbericht.
- **Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2023):** Integrationskursbegleitende Kinderbetreuung, 19.12.2023. Verfügbar unter: <https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/TraegerLehrFachkraefte/TraegerIntegrationskurse/Organisatorisches/Kinderbetreuung/kinderbetreuung.html?nn=282656>, zuletzt geprüft am 10.5.2024.
- **Christmann, G.; Kilper, H. und Ibert, O. (2016):** Die resiliente Stadt in den Bereichen Infrastrukturen und Bürgergesellschaft. Reihe Sicherheit 19, Erkner: Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. (IRS).
- **dpa-infocom (2022):** Kreis nimmt weitere Flüchtlinge aus der Ukraine auf. In: *Süddeutsche Zeitung*, 17.03.2022. Verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/neu-brandenburg-kreis-nimmt-weitere-fluechtlinge-aus-der-ukraine-auf-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-220317-99-558265>, zuletzt geprüft am 10.05.2024.
- **El-Kayed, N. und Keskinilic, L. (2023):** Infrastructures in the context of arrival – multidimensional patterns of resource access in an established and a new immigrant neighborhood in Germany. *Geographica Helvetica*, 78 (3), S. 355–367. Göttingen: Copernicus Publications. doi:10.5194/gh-78-355-2023.
- **Enßle-Reinhardt, F.; Schneider, H. und Glorius, B. (2023):** WP5 Country Report-Germany. Social relations, individual attitudes and migrant integration experiences in small and medium-sized towns and rural areas in Germany. Turin: Fondazione Collegio Carlo Alberto. Verfügbar unter: Verfügbar unter: <https://whole-comm.eu/deliverables/country-report/country-report-on-social-relations-individual-attitudes-and-migrant-integration-experiences-germany/>, zuletzt geprüft am 26.06.2024.
- **Fays, J.-C. (2024):** So viele ukrainische Geflüchtete leben im Landkreis Osnabrück. In: *Neue Osnabrücker Zeitung*, 26.02.2024.
- **Figueiredo, L.; Honiden, T. und Schumann, A. (2018):** Indicators for resilient cities. Regional Development Working Papers 2018/02, Paris: OECD. Verfügbar unter: <https://ods.ceipaz.org/wp-content/uploads/2020/03/6f1f6065-en.pdf>, zuletzt geprüft am 03.05.2024.

- **Gesemann, F.; Freudenberg, L. und Walther, C. (2022):** Auf dem Weg zu krisenfesten Vielfaltsstrategien? Erfolgsfaktoren und Herausforderungen kommunaler Integrationspolitik. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Weltoffene_Kommune/AK_KommunaleIntegrPol_5_2022_final.pdf, zuletzt geprüft am 29.04.2024.
- **Gogolin, I.; Hansen, A.; McMonagle, S. und Rauch, D. (2020):** Handbuch Mehrsprachigkeit und Bildung. Wiesbaden: Springer VS.
- **Gkeredakis, M.; Lifshitz-Assaf, H. und Barrett, M. (2021):** Crisis as opportunity, disruption and exposure: Exploring emergent responses to crisis through digital technology. In: Information and Organization. Amsterdam: Elsevier Ltd. doi:10.1016/j.infoandorg.2021.100344
- **Glucroft, W. und Witting, V. (2022):** Flucht aus der Ukraine: Städte in Deutschland am Limit. In: Deutsche Welle, 30.10.2022. Verfügbar unter: <https://www.dw.com/de/flucht-aus-der-ukraine-staedte-in-deutschland-am-limit/a-63585744>, zuletzt geprüft am 10.05.2024.
- **Große Hüttmann, M. (2020):** Governance. In: M. Große Hüttmann und H.-G. Wehling (Hg.): Das Europalexikon. 3. Auflage. Bonn: Verlag J. H. W. Dietz Nachf. GmbH. Verfügbar unter: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/das-europalexikon/177023/governance/>, zuletzt geprüft am 29.04.2024.
- **Haller, L.; Uhr, T.; Frederiksen, S. E.; Rischke, R.; Yanaşmayan, Z. und Zajak, S. (2022):** Private Unterbringung ukrainischer Geflüchteter: Überwiegend positive Erfahrung. DeZIM Workings Papers 5, Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM). Verfügbar unter: https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/DeZIM/Aktuelles/2022-09-22_Privatunterbringung/DeZIM_Haller-et-al-Private-Accommodation.pdf.
- **Halm, D.; Sauer, M.; Naqshband, S. und Nowicka, M. (2020):** Wohlfahrtspflegerische Leistungen von säkularen Migrantenorganisationen in Deutschland, unter Berücksichtigung der Leistungen für Geflüchtete. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- **Herpell, M.; Marbach, M.; Harder, N.; Orlova, A.; Hangartner, D. und Hainmueller, J. (2024):** The impact of private hosting on the integration of Ukrainian refugees. Stanford: IPL Working Paper Series No. 24–02. Verfügbar unter: <https://osf.io/zkpb7/download>, zuletzt geprüft am 10.05.2024.
- **Hess, S.; Kasperek, B.; Kron, S.; Rodatz, M.; Schwertl, M. und Sontowski, S. (2017):** Der lange Sommer der Migration: Grenzregime III. Assoziation A, S. 6–24. Berlin: Assoziation A.
- **Hüncke, A.; Plessing, J. und Ratzmann, N. (2022):** Kollaborative Klima-Governance in Marburg. Chancen und Hemmnisse auf dem Weg zur Klimaneutralität. Potsdam: Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS). doi:10.48481/iass.2022.008.
- **Klasche, B. (2023):** The role of ideations in de-problematizing migration crises (and other wicked problems). In: Frontiers in Political Science, 5, 1134457. Lausanne: Frontiers.
- **Klug, P. (2021):** Resilienz als Konzept für Kommunen im demografischen Wandel. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Impuls_12_Resilienz_als_Konzept_fuer_Kommunen_2021.pdf, zuletzt geprüft am 29.04.2024.
- **Knirsch, C. und Haaf, C. (2023):** Arbeiten im Krisenmodus. Neues aus dem Modellprojekt „Zukunftswerkstatt Kommunen – Attraktiv im Wandel“ (ZWK). Bielefeld: Kompetenzzentrum Technik-Diversity-Chancengleichheit e. V.. Verfügbar unter: https://mediaserve.kompetenzz.net/filestore/3/1/4/6/6_96cdf4eb90d12d/31466_db474a509c8d122.pdf?v=1687182412, zuletzt geprüft am 29.04.2024.
- **Kortas, A.-M.; Grote, J.; Knoll, J. und Telepova, K. (2023):** Zwischenbericht zum Aktionsplan Ukraine in Berlin: Ergänzung des Gesamtkonzepts zur Integration und Partizipation Geflüchteter. Berlin: Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales.

- **Kosyakova, Y.; Brücker, H.; Gatskova, K. und Schwanhäuser, S. (2023):** Arbeitsmarktintegration ukrainischer Geflüchteter: Erwerbstätigkeit steigt ein Jahr nach dem Zuzug. IAB-Kurzbericht. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit.
- **Kreisverwaltung Mainz-Bingen (2024):** Geflüchtete in Mainz-Bingen: Unterbringung und Integration. Verfügbar unter: <https://www.mainz-bingen.de/de/Integration-Gefluechtete.php>, zuletzt geprüft am 10.05.2024.
- **Kühn, B.; Schammann, H. und Bendel, P. (2024):** Integration als Pflichtaufgabe: Holzweg oder Königsweg zu krisen-festen kommunalen Strukturen? Hildesheim: Universität Hildesheim. Verfügbar unter: https://www.uni-hildesheim.de/media/fb1/sozialwissenschaften/Publicationen/Publicationen_NEU/Kuehn-Schammann-Bendel_Integration-als-Pflichtaufgabe.pdf, zuletzt geprüft am 21.03.2024.
- **Kühn, B. und Ziegler, F. (2024):** Weiter am Limit? Zur Lage der Kommunen bei der Aufnahme Geflüchteter. Hildesheim: Universität Hildesheim. Verfügbar unter: https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Expertise_Kuehn_Ziegler_Umfrage_Kommunen_Mai_2024.pdf, zuletzt geprüft am 29.05.2024.
- **Lacroix, T. und Spencer, S. (2022):** City networks and the multi-level governance of migration. In: *Global Networks*, 22 (3), S. 349–362. Hoboken: John Wiley and Sons Inc. doi:10.1111/glob.12381.
- **Landeshauptstadt Saarbrücken (2024):** Die Bevölkerung Saarbrückens in Jahr 2023. Verfügbar unter: <https://www.saarbruecken.de/media/download-649abac77a783>, zuletzt geprüft am 10.05.2024.
- **Loerzer, S. (2024):** Wo München neue Flüchtlinge unterbringt. In: *Süddeutsche Zeitung*, 15.03.2024. Verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-fluechtlinge-unterkuenfte-ukraine-stadtrat-1.6450283>, zuletzt geprüft am 10.05.2024.
- **Marschke, B. (2014):** Gesellschaftliche Teilhabe und Chancengleichheit als Indikatoren für Integration. In: B. Marschke und H.U. Brinkmann (Hg.): *Handbuch Migrationsarbeit*, S. 61–78. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. doi:10.1007/978-3-531-19945-0_4.
- **Meeus, B.; Van Heur, B. und Arnaut, K. (2018):** Migration and the infrastructural politics of urban arrival. *Arrival infrastructures: Migration and urban social mobilities*, S. 1–32. Basel: Springer International Publishing. doi:10.1007/978-3-319-91167-0_1.
- **Mehl, P.; Fick, J.; Glorius, B.; Kordel, S. und Schammann, H. (2023):** Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands. Wiesbaden: Springer VS.
- **Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt (2024):** Solidaritätsbekundung. Zwei Jahre Krieg in der Ukraine [Pressemitteilung], 23.02.2024. Verfügbar unter: <https://presse.sachsen-anhalt.de/not-rated/2024/02/23/zwei-jahre-krieg-in-der-ukraine/>, zuletzt geprüft am 10.05.2024.
- **Minor (2023):** Aufenthaltsrechtliche Fragen für Menschen aus der Ukraine in Deutschland (Stand 11.12.2023). Verfügbar unter: <https://minor-kontor.de/aufenthaltsrechtliche-fragen-fuer-menschen-aus-der-ukraine-in-deutschland/>, zuletzt geprüft am 10.05.2024.
- **Mozetič, K.; Lebek, K. und Ratzmann, N. (2023):** Using the lens of emotions: Exploring Ukrainian refugee women’s anchoring processes in Berlin. In: *Culture, Practice & Europeanization*, 8 (2), S. 238–249. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- **Mützelburg, I. und Krawatzek, F. (2023):** Education and displacement: Ukrainian families in Germany. Berlin: Deutsche Nationalbibliothek. Verfügbar unter: https://www.zois-berlin.de/fileadmin/media/Dateien/3-Publikationen/ZOiS_Reports/2023/ZOiS_Report_1_2023.pdf, zuletzt geprüft am 29.04.2024.
- **Noordegraaf, M.; Douglas, S.; Geuijen, K. und Van Der Steen, M. (2019):** Weaknesses of wickedness: A critical perspective on wickedness theory. In: *Policy and Society*, 38 (2), S. 278–297. Oxford: Oxford University Press.

- **Notbohm, P. (2022):** Mehr Flüchtlinge: Gummersbach mietet Wohnraum an. In: Oberberg aktuell, 22.03.2023. Verfügbar unter: <https://www.oberberg-aktuell.de/politik/mehr-fluechtlinge--gummersbach-mietet-wohnraum-an-a-65093>, zuletzt geprüft am 28.06.2024.
- **Piattoni, S. (2006):** Informal governance in structural policy. In: Perspectives on European Politics and Society, 7 (1), S. 56–74. Oxfordshire: Taylor & Francis.
- **Pot, W.; Scherpenisse, J. und 't Hart, P. (2023):** Robust governance for the long term and the heat of the moment: Temporal strategies for coping with dual crises. In: Public Administration, 101 (1), S. 221–235. Hoboken: John Wiley and Sons Inc. doi:10.1111/padm.12872.
- **Poutros, P. (2021):** Ausländische Arbeitsmigrant*innen im „Arbeiter- und Bauern-Staat“: Die sogenannten Vertragsarbeiter in der DDR. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. Verfügbar unter: https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008078/p_ek_ap_24_2021.pdf, zuletzt geprüft am 27.03.2024.
- **Preston, V.; Shields, J. und Akbar, M. (2022):** Migration and resilience in urban Canada: Why social resilience, why now? In: Journal of International Migration and Integration, 23 (3), S. 1421–1441. Berlin/Heidelberg: Springer Science and Business Media B.V. doi:10.1007/s12134-021-00893-3.
- **Ratzmann, N. (2022):** „No German, no service“: EU migrants' unequal access to welfare entitlements in Germany. In: Social Inclusion, 10 (1), S. 227–238. Lissabon: Cogitatio Press.
- **Ratzmann, N. und Heindlmaier, A. (2022):** Welfare mediators as game changers? Deconstructing power asymmetries between EU migrants and welfare administrators. In: Social Inclusion, 10 (1), S. 205–216. Lissabon: Cogitatio Press.
- **Ratzmann, N. und Kokonowskyj, L. (2023):** „Auch geflüchtete Ukrainer*innen wollen ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen“. Ein Gespräch mit Nora Ratzmann und Larissa Kokonowskyj. In: te.ma, Dossier UMBRUCH | KRIEG | EUROPA, 30.10.2023. Verfügbar unter: <https://te.ma/art/wcrpfm/ratzmann-dezim-migration-ukraine/>, zuletzt geprüft am 29.04.2024.
- **Ratzmann, N. und Pöggel, J. (2024):** Bedrohungslagen in der zivilgesellschaftlichen Beratungsarbeit: Ergebnisse einer qualitativen Kurzstudie unter Beratungsstellen mit Fokus auf Diskriminierung, Rassismus und Vielfalt. Abschlussbericht. Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM). Verfügbar unter: https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/Demo_FIS/publikation_pdf/FA-6013.pdf.
- **Rudolf, P. (2023):** Rottenburg hat kein Problem mit Flüchtlingen. In: Staatsanzeiger, 21.12.2023. Verfügbar unter: <https://www.staatsanzeiger.de/nachrichten/kreis-und-kommune/rottenburg-hat-kein-problem-mit-fluechtlngen/>, zuletzt geprüft am 10.05.2024.
- **Schneider, J. (2024):** Daueraufenthalt, Rückkehr oder zirkuläre Mobilität? Optionen für ukrainische Kriegsflüchtlinge nach dem vorübergehenden Schutz. Berlin: Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH.
- **Senatskanzlei Berlin (2024):** Integrationsministerin Kiziltepe legt Bericht zum „Aktionsplan Ukraine“ vor [Pressemitteilung], 20.02.2024. Verfügbar unter: <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2024/pressemitteilung.1418741.php>.
- **Sowa, C.; Sträter, T. und Imamoğlu, H. (2024):** Die vielfältige Gesellschaft gestalten: Bedarfe und Empfehlungen für mehr Diversität und den Abbau von Diskriminierung in staatlichen Institutionen, Regelstrukturen und in der Zivilgesellschaft. DeZIM Project Report 9, Berlin. Verfügbar unter: https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/Demo_FIS/publikation_pdf/FA-6014.pdf.
- **Stadt München (2019):** Gesamtplan zur Integration von Flüchtlingen. Der „Münchner Weg“ der Flüchtlingspolitik: Von der Projektentstehung über die Umsetzung bis zum Abschlussbericht hin zu den Perspektiven. München: Stadt München. Verfügbar unter: <https://stadt.muenchen.de/infos/gesamtplan-integration-fluechtlngen.html>.

- **Städte Sicherer Häfen (2024):** Das Bündnis. Verfügbar unter: <https://staedte-sicherer-haefen.de/en/>.
- **Statistisches Bundesamt (2024):** Bevölkerung. Starker Zuwachs an ukrainischen Staatsbürgern seit Ende Februar 2022 (Stand Januar 2024). Verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Im-Fokus/Ukraine/Gesellschaft/_inhalt.html, zuletzt geprüft am 21.06.2024.
- **Triandafyllidou, A. und Yeoh, B. S. A. (2023):** Sustainability and resilience in migration governance for a post-pandemic world. In: *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 21 (1), S. 1–14. Oxfordshire: Routledge. doi:10.1080/15562948.2022.2122649.
- **Wagner, S. (2024).** Mehr Ausländer, weniger Geduldete. In: *inSüdthürigen.de*, 02.02.2024. Verfügbar unter: <https://www.insuedthueringen.de/inhalt.migration-wartburgkreis-mehr-aus-laender-weniger-geduldete.47dfad63-64bd-4d47-a927-7395f041744e.html>, zuletzt geprüft am 26.06.2024.
- **Wessendorf, S. und Gembus, M. (2024):** The social front door: the role of social infrastructures for migrant arrival. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 50 (12), S. 2822–2838. Oxfordshire: Routledge. doi:10.1080/1369183X.2024.2305276.
- **Zapata-Barrero, R. (2023):** Urban migration governance under the resilience lens: conceptual and empirical insights. In: *Ethnic and Racial Studies*, 46 (13), S. 2833–2862. Oxfordshire: Taylor & Francis.

Danksagung

Allen voran möchten die Autor:innen den Projektmitarbeitenden Dr. Katarina Mozetič, Karolina Lebek und Johanna Mühlwitz danken, ohne die die erfolgreiche Umsetzung dieses Projektes nur schwer möglich gewesen wäre. Unser großer Dank gilt ebenso der Robert Bosch Stiftung für die finanzielle Unterstützung und inhaltliche Begleitung, allen voran Volker Nüske, Lisa Veyhl und Daniel Männlein. Nicht zuletzt möchten wir uns bei allen teilnehmenden Kommunen für ihr Interesse, ihr unermüdliches Engagement und ihre Offenheit bedanken, ebenso wie bei den zahlreichen Referent:innen im Rahmen der Dialoge sowie unseren Interviewpartner:innen, denn ohne ihre Mitarbeit hätte es dieses Projekt und auch diesen Bericht nicht gegeben. Der Agentur „Die Regionauten“, namentlich Valentin Rickert und Harald Kühl, danken wir dafür, dass sie uns durch die Veranstaltungen geführt haben.

Über die Autor:innen

Janin Blunert war von August 2023 bis April 2024 als studentische Mitarbeiterin am DeZIM tätig und unterstützte das Team inhaltlich in der Forschung zu kommunalen Infrastrukturen und den Bedarfen des Ankommens und beim Verfassen des Berichtes. Derzeit organisiert sie eine Konferenz zur kooperativen Wissensproduktion von Aktivismus und Wissenschaft. Parallel schreibt sie ihre Masterarbeit zur differenziellen Inklusion von Menschen mit Fluchterfahrung.

Larissa Kokonowskyj war seit 2021, zunächst als studentische Mitarbeiterin, dann als wissenschaftliche Mitarbeiterin bis April 2024 am DeZIM tätig. Seit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine arbeitete sie an Projekten zur subjektiven Perspektive ukrainischer Geflüchteter auf Integrationsprozesse in Deutschland. Zudem war sie ab September 2023 in die Durchführung des Projektes „Nach der Krise ist vor der Krise“ involviert und führte dafür Forschungsinterviews und unterstützte bei der Organisation der Workshopreihe.

Prof. Dr. Magdalena Nowicka leitet am DeZIM seit deren Entstehung im Jahr 2018 die Abteilung Integration. Sie ist Honorarprofessorin am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. Sie forscht selbst zu Migrant:innen aus Osteuropa, insbesondere aus Polen in Deutschland und in Großbritannien. Ihr Spezialgebiet sind die Ansätze zu Transnationalisierung, Konvivialität sowie qualitative Forschungsmethoden.

Dr. Nora Ratzmann ist seit 2020 am DeZIM aktiv, erst als Research Fellow in der Abteilung Konflikt und Konsens; seit Juli 2022 leitet sie mehrere Forschungsprojekte zur Integration von Geflüchteten aus der Ukraine, Abteilung Integration, u. a. zu den Perspektiven und Bedürfnissen der Betroffenen bezüglich staatlicher Versorgungleistungen. Zusätzlich koordiniert sie das internationale Forschungsnetzwerk „Forced Migrants from Ukraine in Transnational Europe“. Als Projektleiterin konzipierte sie und steuerte die inhaltliche wie organisatorische Umsetzung des Projektes zu resilienten Kommunen zusammen mit Magdalena Nowicka, und verfasste federführend den vorliegenden Forschungsbericht dazu.

Denis Zeković wirkt seit 2022 an der Arbeit des DeZIM mit. Zuerst hat er im Rahmen seiner Abschlussarbeit an der Universität Amsterdam Feldforschung zu Tesla und der Oder-Spree Region durchgeführt. Ab März 2023 war er dann studentischer Mitarbeiter in einem Projekt zum Freizeitverhalten von Migrierten in lokalen Kontexten. Ab September 2023 organisierte er als wissenschaftlicher Mitarbeiter die Workshopreihe für dieses Projekt, und unterstützte maßgeblich bei der Erstellung des Forschungsberichtes.

IMPRESSUM

© Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung DeZIM e.V., 2024. Alle Rechte vorbehalten.

Ratzmann, Nora; Zeković, Denis; Blunert, Janin; Kokonowskyj, Larissa und Nowicka, Magdalena (2024):
„Chancen statt ‚Krise‘: Resiliente Kommunen im Kontext von Migration, Integration und Teilhabe.“ Abschlussbericht, Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM).

Die vorliegende Publikation gibt die Auffassung der Autor*innen wieder.

Herausgeber



Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung DeZIM e.V.

Mauerstraße 76
10117 Berlin

+49 (0)30 804 928 93

info@dezim-institut.de

www.dezim-institut.de

Autor*innen

Dr. Nora Ratzmann, Denis Zeković, Janin Blunert, Larissa Kokonowskyj und Prof. Dr. Magdalena Nowicka

Schlussredaktion

Maren Seidler

Layout & Satz

neonfisch.de

ISBN

978-3-948289-82-9

Das DeZIM-Institut ist eine Forschungseinrichtung, die durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert wird. Zentrale Aufgaben sind die kontinuierliche, methodisch fundierte Forschung und deren Transfer in Politik, Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft. Neben der DeZIM-Forschungsgemeinschaft bildet es eine der zwei tragenden Säulen des Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM).

Gefördert vom:



Gefördert von der



