

Andreas Siegert (Hg.)

„anKommen – willKommen“

**Regionalkonzept zur Verbesserung der Daseinsvorsorge,
Aktivierung Ortsansässiger und nachhaltigen Integration von
Einwanderern**

Handbuch

Forschungsberichte aus dem zsh 19-01

zsh

Andreas Siegert (Hg.)

„anKommen – willKommen“

Regionalkonzept zur Verbesserung der
Daseinsvorsorge, Aktivierung Ortsansässiger und
nachhaltigen Integration von Einwanderern

Handbuch

Forschungsberichte aus dem zsh 19-01

Das Handbuch entstand im Rahmen der Projektreihe „anKommen – willKommen“. Gefördert wurde es über die Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Gestaltung des Demografischen Wandels in Sachsen-Anhalt, über die Investitionsbank Sachsen-Anhalt durch das Land Sachsen-Anhalt sowie die Gesellschaft für Sanierung und Gesamtstrukturentwicklung Mansfeld-Südharz GmbH. Möglich wurde das Projekt darüber hinaus aufgrund der Unterstützung der Lutherstadt Eisleben und der Kupferstadt Hettstedt.

Die Verantwortung für den Inhalt der Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Zentrum für Sozialforschung Halle e. V.
an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Großer Berlin 14
06108 Halle

Telefon: 0345/9639600

Fax: 0345/9639601

E-Mail: info@zsh.uni-halle.de

Internet: www.zsh-online.de

Druck: Zentrum für Sozialforschung Halle e. V.

Satz: Sascha Kranz

ISSN: 1617-299X

Alle Rechte vorbehalten

Handbuch „ankommen – willkommen“

Inhalt

Zusammenfassung.....	1
Vorwort (Siegfried Bärwinkel)	5
1. Projektkontext (Andreas Siegert)	7
1.1 Ausgangssituation	7
1.2 Mängel der Infrastruktur als Hürden.....	7
1.3 Arbeitsmarkt und Integration.....	8
1.4 Ansätze der Gegensteuerung	9
1.5 Quellenverzeichnis	11
2. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung zu regionalen Bleibe- und Abwanderungsfaktoren in Eisleben und Hettstedt (Thomas Ketzmerick)	12
2.1 Soziodemografische Struktur der Befragten	12
2.2 Zufriedenheit mit der städtischen Infrastruktur und Problembewertung.....	13
2.3 Verbundenheitsgefühl, Lebenswert und Zusammenhalt.....	17
2.4 Wirtschaftliche Situation, Gerechtigkeitswahrnehmung und Mitwirkungsmöglichkeiten.....	18
2.5 Abwanderung	21
2.6 Erfahrungen mit Geflüchteten und Meinungen zur Zuwanderung.....	24
2.7 Kontakte und Zustimmung zu Einwanderung	28
2.8 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	30
2.9 Quellenverzeichnis	33
3. Kommunalpolitische Situationen und Möglichkeiten (Andreas Siegert)	35
3.1 Was strukturelle Benachteiligungen für Peripherien bedeutet	35
3.2 Kommunales Handeln am Beispiel der Stadt Hettstedt.....	38
3.3 Vorläufiges Fazit	44
3.4 Quellenverzeichnis	45
4. Aktives Verwaltungshandeln als Beispiel: Die Migrationsagentur des Burgenlandkreises (Ulrike Reichert, Eva Fabian, Ronny Just)	47
4.1 Ausgangslage	47
4.2 Die Migrationsagentur (MiA): Integration als kommunale Querschnittsaufgabe	50
4.3 Erste Praxiserfahrungen	55
4.4 Quellenverzeichnis	56
5. Kultur und Identität: Praxisbeispiele	57
5.1 Gestalterische Expedition – mehr als nur Sprache. Kunstpädagogischer Ansatz der Integrationsarbeit (Julita Jankowska-Barrot)	57
5.1.1 Kunstpädagogischer Ansatz der Integrationsarbeit	61
5.1.2 Gestaltung der Wohnumgebung.....	70
5.1.3 Quellenverzeichnis:	71
5.2 Theater des Lebens: Hinter den Halden ... (Katrin Schinköth-Haase)	72
5.2.1 Die Stadt-Erprober Hettstedt – Laiensembles von Jung bis Alt	72
5.2.2 Stadtraumerkundung – Lebensraumerkundung	73

Handbuch „ankommen – willkommen“

5.2.3 Netzwerken	73
5.2.4 „Zeiten-Sprünge“	74
6. Theoretical framework and reflection	75
6.1 An Essay on immigrant-influx induced politics and integration: a theoretical discussion (Katja Michalak).....	75
6.1.1 Shift in Political Power Balance	76
6.1.2 Economic Discontent as Cause.....	77
6.1.3 Refugee Integration: different approaches.....	77
6.1.4 Policy Recommendations	78
6.1.5 References	80
6.2 Somewhere between here and there. Cultural identities and subjectivization (Melusine Reimers)	81
6.2.1 Introduction.....	81
6.2.2 Michel Foucault: The dispositive as the basis of identity.....	82
6.2.3 Gilles Deleuze: identity through control	84
6.2.4 Judith Butler: subject or non-subject?	87
6.2.5 Hans-Peter Duerr: The identity of border crossers	88
6.2.6 Conclusion: Does a person need a stable identity?	89
6.2.7 Discussion	90
6.2.8 References	91
6.3 Global migration and local integration. Taking Hettstedt as an example (Andreas Siegert)	92
6.3.1 Situation	92
6.3.2 Consequences for Hettstedt.....	93
6.3.3 Assumptions for Operations.....	94
6.3.4 Results	95
6.3.5 Theoretical Reflections.....	96
6.3.6 Conclusions and Outlook.....	101
6.3.7 References	102
6.4 Divergent expectations and the reality of labor markets: integrating migrants in rural Germany (Thomas Ketzmerick).....	103
6.4.1 Introduction.....	103
6.4.2 Background.....	104
6.4.3 Current opportunities and challenges in East Germany and Saxony-Anhalt	111
6.4.4 Integration strategies and experiences of small and medium enterprises.....	113
6.4.5 Acceptance among population and workforces.....	117
6.4.6 Conclusion	120
6.4.7 References	121
Autorinnen und Autoren	122

Handbuch „ankommen – willkommen“

Zusammenfassung

Ausgangspunkt des Projektes war die Beobachtung, dass nach vielen Jahren der Zentralisierungen und Kürzungen der Kommunalfinanzen vielfach ausreichende Ressourcen und Gestaltungsspielräume fehlen. Als Folge unattraktiver Lebens- und Arbeitsbedingungen ziehen viele Menschen aus Dörfern und Kleinstädten fort und verstärken damit die demographische Krise in vielen Regionen. Unzureichende Personalausstattung, fehlende Informationen und Kompetenzen vor Ort erschweren zudem eine auf Wissen basierende Kommunalpolitik oder machen sie unmöglich.

Strukturelle Defizite auf Bundes- und Landesebene verstärken die Schwierigkeiten von Kommunen, erfolgreich Bevölkerungsverlusten entgegen zu steuern:

- Bundes- und Landespolitik fällt es schwer, ein Querschnittsthema wie demographischen Wandel zwischen Ministerien abzustimmen. Das führt häufig zu widersprüchlichem politischem Handeln. So bewirkt z. B. die Schulschließung auf dem Land regelmäßig die Aufgabe von Kinder- und Jugendfeuerwehren auf den Dörfern. Ressortdenken steht stimmigen Politikansätzen entgegen und benachteiligt kleine Orte die über keine ausreichende Lobby verfügen.
- Zentralisierungen von Landesbehörden entziehen ländlichen Regionen Arbeitsplätze, Wissen, Personal und Kompetenzen. Sie entkoppeln Verantwortung und Zuständigkeiten. Denn zuständig werden damit Entscheider in größeren Städten, während Ortsbürgermeister oder Leiter von Verwaltungsgemeinden getroffene Entscheidungen rechtfertigen müssen. Zentralisierungen entkoppeln aber auch Zuständigkeiten und lokales Wissen. Denn in Städten lebende Entscheider kennen örtliche Gegebenheiten oft nicht ausreichend.
- Das Konzept von Grund-, Mittel- und Oberzentren stellt bei fortschreitendem Bevölkerungsverlust keine ausreichende Versorgung vor Ort sicher. Grund ist vielfach die Koppelung von Mittelzuweisungen nach Einwohnerzahl, die vielen Orten keine ausreichende Personalausstattung gewährleistet und die Erbringung von zwischen den Zentren abgestimmter Leistungen unmöglich macht.
- Mangelnde Subsidiarität wirkt auch bei der Verteilung Geflüchteter nach dem „Königsteiner Schlüssel“ kontraproduktiv. Eine solche Verteilung mag aus Sicht von Verwaltungen sinnvoll und einfach zu handhaben sein. Sie berücksichtigt aber weder lokale Gegebenheiten noch Menschen mit ihren unterschiedlichen Präferenzen. Solche Aspekte sind aber wichtig, um Akzeptanz und nachhaltige Niederlassung zu fördern. So erhalten z. B. aufnahmebereite Kommunen keine Zuweisungen, während andere Orte sich überfordert fühlen. Auch den Bedürfnissen der Geflüchteten wird so nicht entsprochen. Denn während sich einige Migranten ausdrücklich wünschen, in kleinen Orten sesshaft zu werden, suchen andere die Nähe zu Großstädten.
- Mit den Entwicklungen der letzten 25 Jahre ist die ländliche Infrastruktur für Ortsansässige und Zuwanderer vielfach mangelhaft. Vor allem Menschen die kein Auto haben und nicht oder nicht mehr fahren können, werden durch die unzureichende Taktung des öffentlichen Nahverkehrs in ihrer Lebens- und Wohnqualität eingeschränkt. Zunehmend bewirken regionale Infrastrukturdefizite massive Standortnachteile. Gleichwertige Lebensverhältnisse,

Handbuch „ankommen – willkommen“

so wie sie verfassungskonform wären, existieren in vielen Kommunen Ost- und Westdeutschlands nicht mehr.

- Mittlerweile ist der Mangel an Arbeits- und Fachkräften, aber auch Unternehmensnachfolgern in manchen Regionen dramatisch. Die Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen des Gesundheitswesens oder Handwerksleistungen ist nicht immer gesichert und die Tendenz ist fallend. Eine solche Entwicklung wurde schon seit langem prognostiziert, führte aber nicht zu problemadäquatem politischen Handeln.
- Aufgrund der Zusammenhänge zwischen Bevölkerungsdichte und Wirtschaftsentwicklung, verstärkt sich mit abnehmender Einwohnerzahl die Abwärtsspirale in Dörfern und Kleinstädten: Weniger ehrenamtlich Tätige, Vereinssterben, verloren gehende Begegnungsmöglichkeiten und gesellschaftliche Teilhabe, ungenutzte Sportstätten, verfallende Immobilienpreise und Unternehmenswerte.

Die in der Lutherstadt Eisleben und Hettstedt durchgeführte Bevölkerungsbefragung zeigt, wo Kommunalpolitik ansetzen müsste, um Menschen zum Bleiben zu veranlassen und zum Zuzug zu motivieren:

- Viele Befragte sind zufrieden mit lokaler Infrastruktur und Daseinsvorsorge. Allerdings schätzen sie Sport- und Freizeitangebote, Gehwege und öffentliche Sicherheit als unbefriedigend ein.
- In vielen abgefragten Aspekten der Wohn- und Lebensqualität bestehen kaum nennenswerte Unterschiede zwischen Ortsansässigen und Einwanderern. Ausnahme ist z. B. die wahrgenommene öffentliche Sicherheit, die von Einwanderern deutlich besser bewertet wird, als von Ortsansässigen. Auch wird die Kinderfreundlichkeit der Infrastruktur von vielen Einwanderern als verbesserungsfähig beurteilt.
- Wie die vorhandenen Angebote eingeschätzt werden hängt oftmals vom sozioökonomischen Status (persönliche Ressourcen, Bildung, Einkommen usw.) der Befragten ab.
- Insbesondere das unmittelbare Wohn- und Lebensumfeld ist neben sozialer Einbettung und beruflichen Perspektiven wichtig für Einwohner, um sich wohl zu fühlen und zu bleiben.
- Darüber hinaus sind es für Ortsansässige vor allem wahrgenommene Gerechtigkeit und Mitwirkungsmöglichkeiten, die einen Verbleib in der Region begünstigen.
- Trotz bereits erheblicher Bevölkerungsverluste der zurückliegenden zwei Jahrzehnte tragen sich immer noch 19 % der Menschen mit Abwanderungsgedanken. Es sind vorwiegend Facharbeiter, Meister, Akademiker und Personen unter 35 Jahren, die die Region verlassen wollen.
- Anders als in der öffentlichen Debatte suggeriert, sind lediglich drei von zehn Befragten strikt gegen Einwanderung als Maßnahme zur Linderung demografischer Veränderung. Eine deutliche Mehrheit kann sich dies – zumeist unter Bedingungen – aber vorstellen.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Um den von vielen Befragten beklagten Mangel an Freizeit- und Kulturangeboten mit geringen Mitteln zu lindern, wurden Kunst- und Kulturprojekte entwickelt. Diese Ansätze zeigen, dass

- eine Abkehr von Projektförderungen sinnvoll ist, um eine Verstetigung von Angeboten zu erreichen.
- Es kann erfolgreich gelingen, niedrighschwellige und vielfältige Angebote gemeinsam mit Menschen vor Ort zu entwickeln und umzusetzen.
- Solche Angebote werden als Bereicherung wahrgenommen, aktivieren Menschen und stellen Gemeinsamkeiten zwischen zuvor fremden Menschen her.

Dass aber auch Verwaltungen zu Innovationen fähig sind und damit die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Menschen außerhalb von Großstädten fördern können, zeigt das Beispiel der Umstrukturierungen im Burgenlandkreis.

Weil die Region unter konstantem Bevölkerungsrückgang litt, war die wirtschaftliche Basis der Region gefährdet. Ziel der Umstrukturierung war es deshalb, Einwanderer dauerhaft im Landkreis anzusiedeln. Ausgehend von ihren Bedürfnissen wurden Verwaltungsprozesse konzipiert und räumlich zusammengefasst. An dem Beispiel zeigt sich,

- dass Verwaltungshandeln, das sich an den Bedürfnissen von Menschen orientiert, deren dauerhafte Niederlassung begünstigt.
- Deutlich wird an dem Beispiel aber auch, welchen differenzierten Herausforderungen sich eine Verwaltung dabei gegenüber sieht.
- Gleichwohl kann es offenbar gelingen, Querschnittsaufgaben einer Verwaltung so zu organisieren, dass sie den Bedürfnissen von Zielgruppen besser entspricht.
- Voraussetzung für ein Gelingen ist politischer Wille und die Wahrnehmung von Führungs- und Gestaltungsverantwortung.
- Entstehung und Umsetzung des Umstrukturierungsprozesses machen deutlich, wie diffizil ein solches Verfahren ist und in welchem Umfang Ressourcen (Zeit, Geld, Kompetenzen usw.) benötigt werden.

Dass es sich lohnt, Veränderungen auf kommunalpolitischer Ebene vorzunehmen, um periphere Räume lebenswert zu machen und, dass solche Ansätze erfolgreich sein können, zeigt sich am Beispiel der Stadt Hettstedt.

- Zufriedenheit und Belebung der Stadt entwickeln sich mit Zuzug, der auch eine stimulierende Herausforderung bedeutet.
- Ein strukturiertes Herangehen, bei dem betriebliches Veränderungsmanagement als Orientierung dient, war dabei hilfreich und mit geringen Ressourcen möglich.

Handbuch „ankommen – willkommen“

- Schwierigkeiten ergaben sich insbesondere bei Querschnittsthemen, die außerhalb städtischer Zuständigkeiten lagen. Insbesondere die Vermittlung Geduldeter in Arbeit erwies sich als Hürde, wenn, anders als in der Migrationsagentur des Burgenlandkreises, kein Handeln zwischen unterschiedlichen Verwaltungen gefördert wurde.
- Solche strukturellen Hürden betreffen jedoch nicht nur Geflüchtete, sondern auch andere benachteiligte Bevölkerungsgruppen.
- Nicht zwischen Grund- und Mittelzentrum abgestimmte Angebote an spezifische Zielgruppen (z. B. zu beruflichen Weiterbildungen, Sprach- und Integrationskursen, Schuldnerberatungen) können aufgrund schlechten Öffentlichen Nahverkehrs nur unzureichend genutzt werden. Sie fördern den Wegzug aus Dörfern.
- Ortsansässigen und Einwanderern Begegnungsmöglichkeiten anzubieten fördert die Aufnahmebereitschaft in der Bevölkerung sowie soziale Kontakte.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Vorwort (Siegfried Bärwinkel)

Als die Gesellschaft für Sanierung und Gesamtstrukturentwicklung (GSG mbH) von der Eisleber Oberbürgermeisterin, Jutta Fischer, und dem Hettstedter Bürgermeister, Danny Kavalier, im Frühjahr 2017 gebeten wurde, die Trägerschaft für dieses Projekt zu übernehmen, waren wir dazu sofort bereit.

Seit ihrer Gründung ist das Unternehmen in unterschiedlicher Weise damit befasst, die gravierenden Folgen der wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Transformation in der Region Mansfeld-Südharz zu lindern. Gegründet wurde das Unternehmen mit der Absicht, es sobald wie möglich entbehrlich zu machen. Dass die GSG mbH auch fast dreißig Jahre nach der deutschen Einheit besteht und Sanierungsaufgaben wahrnimmt lässt ahnen, wie stark die Region getroffen wurde.

Waren die ersten Jahre des Bestehens davon geprägt, strukturbestimmende Unternehmen der Region „abzuwickeln“ (ein euphemistischer Begriff) und Menschen den Übergang in andere Beschäftigungsverhältnisse oder den Vorruhestand zu erleichtern, so waren es anschließend Aufgaben des Umweltschutzes denen sich das Unternehmen widmete. Zunehmend zeigen sich jetzt die nachlaufenden Herausforderungen regionalen Abschwungs in demografischen Veränderungen.

Da in der unmittelbaren „Nach-Wende-Ära“ Frauen überproportional von Problemen des ostdeutschen Arbeitsmarkts betroffen waren, zogen sie, als „gelernte“ DDR-Bürgerinnen fort und lernten neue Berufe. An ihren neuen Wohnorten richteten sich viele von ihnen ein, gründeten Familien und gebaren ihre Kinder. Sie hatten und haben kaum Veranlassung zurückzukehren. Die Folgen sehen wir in sinkenden Geburtenraten, fehlenden Arbeitskräften (trotz hoher Arbeitslosigkeit) und einer schnell alternden Bevölkerung.

Darüber hinaus sind es strukturelle Defizite, die die Entwicklung unserer Region behindern. Der Landkreis Mansfeld-Südharz ist nicht die einzige Region, die sich solchen Herausforderungen stellen muss. Aber sie ist am stärksten betroffen.

Damit sind wir zu einem Labor geworden an dem wir erfolgreiche Maßnahmen zur Linderung demografischen Wandels oder der Wiederbelebung ländlicher Regionen erproben können. Allerdings können wir bislang kein schlüssiges landes- oder bundespolitisches Gegensteuern erkennen. Schulschließungen, wie sie 2013 durch die Schulentwicklungsplanung forciert wurden, ausgedünnter Öffentlicher Nahverkehr, reduzierte Freizeitangebote, nicht ausreichend einsatzfähige Feuerwehren oder unzureichende Gesundheitsversorgung beeinträchtigen die Attraktivität der Region. Ohne Verbesserungen der Infrastruktur und Daseinsvorsorge, ohne eine schlüssige Landes- und Bundespolitik zur (Wieder-) Belebung unserer Region, wird es keinen ausreichenden Zuzug geben.

Wir wollten mit diesem Projekt die Grundlagen für eine Neuorientierung schaffen und setzten dabei auf folgende Annahmen:

1. Regionen ohne eine nach Alter und Geschlecht ausgewogen strukturierte Bevölkerung können sich nicht entwickeln.
2. Aufgrund der durch Abwanderung beeinträchtigten und überalterten Bevölkerungsstruktur muss uns an der Gewinnung und Bindung von Einwanderern liegen.

Handbuch „ankommen – willkommen“

3. Offenbar kennen wir entscheidende Faktoren nicht, die Menschen in unsere Region ziehen und halten. Wir sehen lediglich, dass die bisherigen Entwicklungsansätze nicht ausreichend erfolgreich waren.

Mit diesen Annahmen waren u. a. unsere Ziele:

- Informationen zu vorhandenen Angeboten an Migranten in Eisleben und Hettstedt gewinnen,
- Erhebung repräsentativer Daten u. a. zu Haltefaktoren und Wanderungsbereitschaft,
- Schnittmengen der Interessen von Langzeitarbeitslosen und Geflüchteten¹ zu identifizieren, um daraus integrierende Angebote abzuleiten und
- lokale Akteure zu identifizieren, mit denen gemeinsam an einer verbesserten Attraktivität beider Städte gearbeitet werden kann.

Für die GSG war es zum Teil eine große Herausforderung, Ziele innerhalb des Projektzeitraumes zu erreichen und nicht immer konnten wir alles erreichen. Gleichwohl war das Projekt erfolgreich. Es sind vor allem die Erkenntnisse der Befragungen, die wir spannend finden und die eine solide Grundlage der weiteren Regionalentwicklung bilden. Natürlich waren wir auch stolz, dass unser Projekt nicht nur überregionales, sondern sogar internationales Interesse fand. Wir hoffen, daraus neue Potenziale für die Region zu erschließen.

Mit dem vorliegenden Handbuch wollen wir anderen Regionen unsere Erfahrungen mitteilen und Kommunen ermutigen, Umstrukturierungsprozesse auf der Grundlage von Wissen zu steuern. Vielen Kommunen fehlen die Mittel, um ihre lokalen Kenntnisse in schlüssige Konzepte einfließen zu lassen und umzusetzen. Ihnen wollen wir Mut machen.

Auf der Grundlage der Erkenntnisse dieses Projektes sind Fortsetzungen geplant. Deren Schwerpunkte liegen in der Erprobung neuer Formate für Bürgerdialoge sowie anderen Ansätzen der Integration in sozialräumliche Netzwerke und Beruf oder Ausbildung. Was liegt für die Geburtsregion Martin Luthers näher als bei all den damit verbundenen Herausforderungen, aus seiner Zuversicht zu schöpfen:

*„Selbst wenn ich wüsste, dass die Welt morgen in Stücke zerfällt,
würde ich immer noch meinen Apfelbaum einpflanzen.“*

Mein herzlicher Dank gilt allen, die dieses Projekt ermöglicht haben. Das sind zuallererst Frau Oberbürgermeisterin Fischer und dem Hettstedter Bürgermeister Danny Kavalier. Mein Dank gilt darüber hinaus Herrn Dr. Siegert als Projektleiter und meinen Mitarbeiterinnen Frau Kraus und Frau Pazdyka. Sie alle waren auf die Unterstützung vieler Menschen angewiesen, die z. B. unsere Befragung ermöglicht haben und daran teilnahmen. Ihnen allen danke ich herzlich.

Helbra, im November 2018

Siegried Bärwinkel

¹ Das vorliegende Handbuch verwendet die Begriffe „Flüchtling“, „Geflüchtete“, „Migranten“ oder „Einwanderer“ nicht im juristischen Sinn. Vielmehr werden damit Bevölkerungsgruppen bezeichnet, die nicht in Deutschland geboren wurden.

1. Projektkontext (Andreas Siegert)

Das von der Lutherstadt Eisleben und Hettstedt initiierte und der Gesellschaft für Sanierung und Gesamtstrukturentwicklung mbH umgesetzte Projekt soll einen Beitrag zur Linderung der Folgen demografischen Wandels leisten. Dazu fehlte zentrales Wissen vor Ort: Ist mit weiteren Fortzügen zu rechnen? Und wenn ja, in welchem Umfang? Welche Bevölkerungsgruppen sind bereit, fortzuziehen und aus welchen Gründen? Wie kann der Zuzug in die Region gefördert werden? Was schätzen Ortsansässige und Zuziehende an den beiden Städten? Wie kann Verbleib und Zuzug mit begrenzten kommunalen Mitteln gefördert werden? Bestehen Möglichkeiten, um die Menschen vor Ort zu aktivieren, die sich zurückgezogen haben? Und wenn ja, welche?

Die Fragen verdeutlichen, dass es um eine Stabilisierung und Verbesserungen regionaler Lebensqualität ging, die als Folge der Bevölkerungsentwicklung und dem drohenden Verlust von Unternehmen (z. B. durch Schließung oder Standortverlagerung) droht.

1.1 Ausgangssituation

Seit der deutschen Einheit verzeichnen das Mittelzentrum Lutherstadt Eisleben (2015: 24.400 Einwohner) und das Unterzentrum Hettstedt (2015: 14.800 Einwohner) als Folge von Abwanderung, Geburtenrückgang und Sterbeüberschuss einen massiven Bevölkerungsrückgang. Ohne Gegensteuerung wird die Bevölkerung, so die Bertelsmann-Stiftung (2018), bis 2030 weiter abnehmen (Hettstedt –25,9 %, Lutherstadt Eisleben –16,9 %). Demografische Veränderungen zeigen sich auch in der Bevölkerungsstruktur: Der Anteil von Frauen im gebärfähigen Alter sank in Lutherstadt Eisleben und Hettstedt stetig und lässt keine Stabilisierung oder gar einen Aufwuchs der Bevölkerung erwarten (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2017). Lediglich die Zuweisung Geflüchteter führte zu einem kurzfristigen Anstieg der Bevölkerungszahlen.

Einwanderung ist die einzige kurz- und mittelfristige Steuerungsmöglichkeit demografischer Entwicklungen. Allerdings sind aufgrund unterschiedlicher Aspekte (z. B. Ressortabgrenzungen, fehlender kohärenter Bundes-/Landesstrategien zur nachhaltigen Anwerbung und Integration von Einwanderern) flächendeckend unstrukturierte, unübersichtliche und teilweise parallele Aufnahme- und Integrationsstrukturen entstanden. So gibt es Kommunen die, wie z. B. Kelbra, an Zuwanderung interessiert sind, aber keine Zuweisungen von Asylsuchenden nach dem „Königsteiner Schlüssel“ erhalten. Wieder andere Kommunen erhalten Zuweisungen, die aber in Umfang und Struktur nicht problemlos vor Ort aufgenommen und integriert werden können.

1.2 Mängel der Infrastruktur als Hürden

Viele Kommunen außerhalb großer Städte verfügen zudem nicht über Infrastruktureinrichtungen (Bsp.: Sprachmittler, Angebote an Traumatherapie, Sprachkurse, Weiterbildungsangebote), die eine nachhaltige Niederlassung Geflüchteter fördern würden.

Auch innerhalb von Landkreisen sind Aufnahme- und Integrationsstrukturen zwischen Dörfern, Unter-, Mittel- und Oberzentren oft nicht abgestimmt. Ein – auch für die ortsansässige Bevölkerung – unzureichender Nahverkehr erschwert die Mobilität erheblich. Der Aufwand, Behördengänge zu erledigen, sich in ein regionales Vereinsleben einzubringen oder Weiterbildungen zu besuchen, ist groß und macht es häufig unmöglich z. B. Schichtarbeit aufzunehmen.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Parallele Strukturen zwischen kommunalen Ebenen aber auch zwischen Kommunen und Land sind ineffizient und erschweren die Linderung der Folgen demografischen Wandels. Aus der Bevölkerungsbefragung (Kapitel 2) in Hettstedt und Lutherstadt Eisleben wird deutlich, dass soziale Einbettung und berufliche Perspektive zentrale Haltefaktoren für Ortsansässige und Einwanderer sind. Allerdings führen unkoordinierte Vermittlungsbemühungen (in Praktika, Jobs etc.) durch eine Vielzahl von Akteuren verstärkt zur Mitwirkungsverweigerung von Unternehmen (vgl. Siegert/Ketzmerick/Buchwald 2017). Insbesondere in ländlichen Regionen verzehren diese Parallelstrukturen zudem knappe finanzielle und personelle Ressourcen, ohne dass strukturelle Defizite ländlicher Regionen (z. B. Verfügbarkeit von Sprachmittlern/-kursen, Ausstattung mit Sozialarbeitern; vgl. Kapitel 3) überhaupt erhoben oder behoben werden. Im Ergebnis tragen strukturell unterfinanzierte Kommunen die Belastungen der Integration ohne die Erfolgsaussicht, ihre Neubürger*innen dauerhaft binden zu können.

1.3 Arbeitsmarkt und Integration

Doch beeinflussen zunehmend demografische Entwicklungen den Arbeitsmarkt und verbessern Integrationschancen von Einwanderern. Seit Mitte der 2000er Jahre finden immer mehr Menschen in Sachsen-Anhalt einen Arbeitsplatz und ist die Zahl Erwerbsloser stetig gesunken. Von September 2013 bis 2016 hat sich die Arbeitslosenquote in Mansfeld-Südharz von 13,1 % auf 11,5 % reduziert (Bundesagentur 2018). Zunehmende Renteneintritte Beschäftigter und eine solide Konjunktur lassen die Zahl offener Stellen steigen.

Mittlerweile ist in einigen Bereichen die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage an Arbeits- und Fachkräften besorgniserregend¹. Zunehmend gefährden Probleme der Personalgewinnung die regionale Wirtschaftsentwicklung (Holtemüller 2017; Rossen u. a. 2018). Auch eine Verschlechterung der Gesundheitsversorgung ist zu erwarten, die bereits jetzt in vielen Regionen Sachsen-Anhalts kritisch ist (Landesregierung Sachsen-Anhalt 2012). Diese Faktoren beeinträchtigen die Standortattraktivität der Region.

Dass trotz überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit ein Arbeitskräftemangel festzustellen ist liegt u. a. daran, dass bei diesen Personen oft mehrere Vermittlungshemmnisse (z. B. fehlende Qualifikationen, Krankheiten, reduziertes Selbstbewusstsein) zusammenkommen und ihre „Beschäftigungsfähigkeit“ senken. Für den Arbeitsprozess relevante Kompetenzen wie Initiative, Eigenverantwortung, Ausdauer, Disziplin und Belastbarkeit sind durch die lange Erwerbslosigkeit reduziert. In vielen Fällen ist insbesondere bei Langzeitarbeitslosen eine Orientierung auf ein Leben ohne Erwerbsarbeit zu beobachten, die an nachfolgende Generationen weitergegeben wird.

Gerade bei Einwanderern ist es deshalb erforderlich, dieser Entwicklung frühzeitig gegenzusteuern, zumal Geflüchtete oft motiviert sind, Angebote auch unqualifizierter Beschäftigung zu nutzen. Gleichwohl ist ihre Beschäftigungsfähigkeit meist gering und eine Integration in qualifizierte Beschäftigung herausfordernd. Denn neben Formalqualifikationen und Sprachkompetenzen fehlen regelmäßig Kenntnisse des deutschen Arbeitsmarktes und seiner Anforderungen. Zudem sind insbesondere Geflüchtete mit angeblich geringer „Bleibewahrscheinlichkeit“ von

¹ Die Besetzung einer Altenpflege-Stelle in Sachsen-Anhalt dauerte im September 2018 im Schnitt 169 Tage, das waren 28 Tage mehr als ein Jahr zuvor, bei Klempnern waren es 246 (+92) Tage.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Integrationsmaßnahmen – einschließlich Deutschunterricht – weitgehend ausgeschlossen und zu teils jahrelangem Nichtstun gezwungen². Ein sehr großer Teil dieser Gruppe wird jedoch de facto aus unterschiedlichen Gründen (z. B. Schutzquoten³, Duldung, ausgesetzter Abschiebung, völkerrechtlicher Verpflichtungen usw.) länger in Deutschland bleiben.

Wie die Arbeitsmarktforschung zeigt, sinken Chancen beruflicher Integration mit zunehmender Dauer der Erwerbslosigkeit (Falk 2000), weil vorhandene Kompetenzen wie Eigeninitiative, Belastbarkeit, Disziplin, Selbstvertrauen oder Beschäftigungsfähigkeit abnehmen. Insbesondere bei jungen Menschen hat Arbeitslosigkeit eine langfristig prägende Wirkung (Blossfeld 1985) und besteht die Gefahr einer Verfestigung des prekären sozialen Status. Um dies insbesondere bei Geflüchteten zu verhindern, bedarf es angemessener Angebote, die den Betroffenen unabhängig von ihrer Herkunft eine Perspektive geben.

Mit den vom Innenministerium erlassenen „Leitlinien für einen Integrations Schlüssel für Sachsen-Anhalt (Landesinterne Wohnsitzzuweisung in Sachsen-Anhalt)“ besteht insbesondere in peripheren Regionen des Landes die Chance, Geflüchteten berufliche Perspektiven zu eröffnen und sie nicht gegen am Arbeitsmarkt benachteiligte ortsansässige Gruppen auszuspielen. Persönliche Teilnahme am allgemeinen Arbeitsalltag mit der Entwicklung eines in Gemeinschaft geschaffenen und zugleich für sich abrechenbaren Arbeitsergebnisses hat für alle Bevölkerungsgruppen eine Schlüsselstellung für soziale Integration und verbindende Identität.

Potenziale dazu sind vorhanden. Denn gleichzeitig führt die Passivierung eines Großteils der von Arbeitsmarkt und gesellschaftlicher Partizipation abgekoppelten Menschen dazu, dass Ehrenämter nur unzureichend wahrgenommen werden. Engagierte wiederum sind überlastet und schaffen es oft nicht, regionale Sport-, Kultur-, Betreuungs- oder Freizeitangebote aufrechtzuerhalten oder auszugestalten (Fußballverband Sachsen-Anhalt 2018). Solche Angebote beeinflussen die regionale Attraktivität (z. B. durch Freizeit- und Kulturangebote), vermitteln Sozialkompetenzen sowie Wissen und stehen nicht in Konkurrenz zu gewerblichen Angeboten.

1.4 Ansätze der Gegensteuerung

Allerdings fördern Überalterung, Abwanderung und auf niedrigem Niveau stabilisierte Geburtenraten eine sich gegenseitig verstärkende Abwärtsspirale, die die Standortattraktivität nachhaltig beeinträchtigt. Diese Entwicklung führt u. a. zu steigenden Infrastrukturkosten, Arbeits- bzw. Fachkräftemangel, fehlenden Unternehmensnachfolgern, sinkender Kaufkraft, zu unzureichenden Freizeitangeboten und Daseinsvorsorge (Siegert/Ketzmerick/Ohliger 2015). Dagegen konnte ein Zusammenhang zwischen steigendem sozialem Kapital⁴ und wirtschaftlicher Entwicklung ostdeutscher Kleinstädte nachgewiesen werden (Hannemann 2002).

Neben Einwanderung ist es für die demografische Stabilisierung ländlicher Regionen daher wichtig, wanderungsbereite Bevölkerung zu halten, ortsansässige langzeitarbeitslose Menschen zu aktivieren

² Ergebnisse der Evaluierung des Landesprogramms „Arbeit für Thüringen“ (LAT) im Jahr 2017 durch das Zentrum für Sozialforschung Halle.

³ Die Schutzquote bei Afghanen betrug 2016 noch 55,8 % (BAMF, Asylanträge und -entscheidungen, Gesamtjahr 2016).

⁴ Gruppenkohäsion und individuelle Interaktion fördern soziales Vertrauen und freiwilliges Engagement.

Handbuch „ankommen – willkommen“

und Einwanderer zu gewinnen. Alle drei Aspekte – Bindung, Aktivierung und Einwanderung – sind wichtig, um die regionale Attraktivität als Lebensmittelpunkt (Arbeit, Sozialkontakte, Wohn-/Lebensqualität) zu stärken.

Insofern dient eine sorgfältige Abstimmung von Angeboten zwischen Grund- und Mittelzentrum der gesamten Bevölkerung, sichert ihre Mobilität (z. B. durch adäquaten ÖPNV), verbessert den Arbeitsmarktzugang, reduziert soziale Konflikte, senkt den Arbeits- bzw. Fachkräftemangel und steigert damit die Attraktivität der Region. Fehlende, unzureichende oder inkohärente Angebote staatlicher Institutionen auf Bundes- und Landesebene können jedoch nicht durch administrative kommunale Ressourcen ersetzt werden. Dazu erforderliche Kompetenzen und Mittel fehlen.

Der Ansatz soll an folgendem Beispiel illustriert werden: Naturgemäß ist der Erwerb von Sprachkompetenzen für die Integration Geflüchteter wichtiger als es für Ortsansässige der Fall ist. Dabei erweisen sich insbesondere private Kontakte zu Deutschen als förderlich (Siegert et al. 2017). Hieraus lassen sich Ansätze entwickeln und strukturieren, die den Bedürfnissen beider Gruppen nach sozialen Kontakten sowie dem Austausch von Kompetenzen und Erfahrungen dienen und damit Grundlagen sozialer und beruflicher Integration legen.

Aus vorliegenden Befunden zeigt sich, dass bei der Arbeitsmarktintegration Langzeitarbeitsloser und Geflüchteter ähnliche Ansätze erfolgversprechend sind: Zeit, Betreuung, regionale Verankerung, Prozessorientierung, Individualität und auf sukzessive Kompetenz- und Motivationszuwächse ausgerichtete Maßnahmen. Darüber hinaus haben sich strukturierte Kommunikation mit regionalen Unternehmen und Institutionen (z. B. Jobcenter, Bundesagentur für Arbeit), Arbeitsmarktnähe der Maßnahmen und Praxislernphasen als Erfolgsfaktoren herausgestellt (Grünert/Buchwald 2015, Richter-Witzgall 2008). Auch die gleichzeitige Bearbeitung der Aufgaben sowie personelle und strukturelle Kontinuitäten erhöhen die Wahrscheinlichkeit beruflicher Integrationserfolge für diese Zielgruppen (Ketzmerick 2017b).

Bürgerschaftliches Engagement kann helfen, bestehende Hürden sozialer und beruflicher Integration zu senken und die Nachhaltigkeit regional verankerter Angebote zu sichern (Siegert/Ketzmerick 2017). Allerdings existiert keine angemessene administrative Anerkennungskultur ehrenamtlicher Arbeit. So stellt der Fußballverband Sachsen-Anhalt in einem Positionspapier fest (2018), dass es ehrenamtlich Tätige sind, die durch *„politische Entscheidungen verursachte[n] Mehraufwand in Form höherer Fahrtzeiten und -kosten bei bundesweit unterdurchschnittlichem Einkommen [tragen]. Kein Auto fährt für 0,20 EUR/km – dem seit 2005 geltenden Auslagenersatz. Eine Anpassung ist überfällig und auch andere (z. B. steuerliche oder strukturelle) Förderungen für Ehrenämter peripherer Räume sind notwendig.“*

Wie wichtig es ist, Anwerbe- und Bindungsstrategien auf der Grundlage detaillierter Kenntnisse über die Entscheidungskriterien der Zielgruppen zu treffen, verdeutlichen die folgenden Befragungsergebnisse.

1.5 Quellenverzeichnis

Bertelsmann-Stiftung: www.wegweiser-kommune.de

Blossfeld 1985: Berufseintritt und Berufsverlauf – Eine Kohortenanalyse über die Bedeutung des ersten Berufs in der Erwerbsbiographie. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 18, S. 177–197.

Böttcher 2009: Bürgerarbeit in Bad Schmiedeberg. In: Böttcher (Hg.), *zsh-Herbsttagung zur Fachkräftesicherung in turbulenten Zeiten*. Tagungsband 1. Forschungsberichte aus dem zsh 09-4, S. 17–28.

Buchwald/Grünert/Wiener 2014: ZIEL – Zielgerichtete Integration junger Landzeitarbeitsloser. Erfahrungen und Ergebnisse eines Projekts. Eine Arbeitshilfe der Otto Brenner Stiftung, Frankfurt a.M.

Falk 2000: Wege in und aus Arbeitslosigkeit. In: Sackmann/Weymann/Wings: *Die Generation der Wende. Berufs- und Lebensverläufe im sozialen Wandel*. S. 57–88.

Grünert/Buchwald 2015: Unterstützungsangebote für junge Langzeitarbeitslose auf dem Weg in den ersten Arbeitsmarkt. Erfahrungen aus einem Integrationsprojekt in Dresden und Meißen. In: *BWP 2/2015*. BIBB.

Hannemann 2002: Miteinander Kegeln: Soziales Kapital in ostdeutschen Kleinstädten. In: Haus (Hg.): *Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik: Theoretische Analysen und empirische Befunde*. Opladen: Leske und Budrich, S. 255–273.

Holtmöller (2017): Aktuelle Trends: Sachsen-Anhalt kann beim Wirtschaftswachstum nicht mit Ostdeutschland mithalten. *Wirtschaft im Wandel* Jg. 23 (2), 2017. Halle [https://www.iwh-halle.de/fileadmin/user_upload/WiWa_2_2017_Trends.pdf]

Ketzmerick 2017a: Evaluation des Programms „Arbeit in Thüringen“. Ergebnisse des Projektes Evaluation zielgruppenspezifischer Projekte zur beruflichen Qualifizierung und zur beruflichen oder sozialen Integration nach der LAT-Richtlinie. Halle.

Ketzmerick 2017b: ELMET-WIN. Erfahrungen aus einem Projekt zur Begleitung und Integration von arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen, Halle (Saale).

Landesregierung Sachsen-Anhalt 2012: Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage. Bedeutung der Gesundheitswirtschaft in und für Sachsen-Anhalt, Große Anfrage Fraktion DIE LINKE – Drs. 6/1324; Drucksache 6/1731 vom 20.12.2012.

Richter-Witzgall 2008: Erfolgsfaktoren für die Integration älterer Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt. Gutachten im Auftrag der Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung NRW (G.I.B.).

Rossen/Roth/Wapler/Weyh (2018): Regionale Arbeitsmarktprognosen (Stand: Frühjahr 2018). IAB-Forum. Nürnberg. [<https://www.iab-forum.de/regionale-arbeitsmarktprognosen-2018-1/?pdf=7206>].

Siegert/Ketzmerick/Buchwald 2017: anKommen – willKommen. Kleine und mittlere Unternehmen fördern: Demografisch bedingten Arbeits- und Fachkräftemangel durch Kompetenz- und Strukturentwicklung lindern Pilotprojekt zur beruflichen Integration Geflüchteter. Handbuch. Forschungsberichte aus dem zsh 17-01, Dezember 2017.

Siegert/Ketzmerick/Ohliger 2015: anKommen – willKommen. Menschen gewinnen, Migration ermöglichen, demografischen Wandel in Sachsen-Anhalt gestalten. Handbuch. Forschungsberichte aus dem zsh 15-02, Dezember 2015.

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2017: Auftragsbezogene Auswertung vom 30.07.2018

2. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung zu regionalen Bleibe- und Abwanderungsfaktoren in Eisleben und Hettstedt (Thomas Ketzmerick)

Bereits der Projektkontext (Kapitel 1) verdeutlicht die dramatischen soziodemografischen Veränderungen der Region. Ohne Zuwanderung und das Halten der ortsansässigen Bevölkerung ist nicht mit einer sozialen und wirtschaftlichen Stabilisierung zu rechnen. Was aber hält Menschen in der Region? Was lässt sie über Fortzug nachdenken? Und wie können Einwanderer überzeugt werden zu bleiben?

Unter der Annahme, dass die Zufriedenheit mit der Infrastruktur und den Angeboten der Daseinsvorsorge im Zusammenhang mit der lokalen Bindung stehen, wurde im Frühjahr 2018 eine schriftliche Bevölkerungsbefragung durchgeführt. Einheimische und Zugewanderte wurden parallel gefragt, ob die Versorgung mit diesen öffentlichen Gütern ihren Wünschen entspricht und welche Verbesserungsbedarfe bestehen. Im Fokus der Untersuchung standen sowohl benötigte Unterstützungsangebote zur beruflichen und sozialen Teilhabe, Wünsche zur Verbesserung der regionalen und lokalen Infrastruktur und Lebensqualität als auch weitere Aspekte, die den Verbleib von Einwanderern in der Region fördern und Haltefaktoren für Einheimische darstellen. Darüber hinaus wurden gegenseitige Erwartungen Ortsansässiger und Geflüchteter erhoben, deren Erfüllung zur Akzeptanz Fremder beitragen sowie Erfahrungen und Meinungen zum Thema Migration und Flucht. Im Rahmen der schriftlichen Mehrthemen-Befragung wurden 662 ortsansässige und 86 eingewanderte Einwohner von Hettstedt (Grundzentrum) und der Lutherstadt Eisleben (Mittelzentrum) befragt¹. Die Grundannahme war, dass sich bei der Bindung und Teilhabe vor Ort ähnliche Herausforderungen für einheimische und zugewanderte Menschen stellen, deren Bewältigung allen hilft und die Region insgesamt stärken kann.

2.1 Soziodemografische Struktur der Befragten

Die Befragtengruppen der Einheimischen und der Migranten unterscheiden sich hinsichtlich ihrer soziodemografischen Struktur grundlegend. So gehören entsprechend der regionalen Altersstruktur die befragten Ortsansässigen größtenteils den mittleren und höheren Altersgruppen an (siehe Tabellen im Anhang) – dementsprechend sind rund 50 % von Ihnen erwerbstätig und 40 % im Ruhestand – und sie sind beruflich gut qualifiziert: 54 % sind Facharbeiter, 43 % haben höhere (Fortbildungs- oder akademische) Abschlüsse. Dagegen sind die befragten Migranten meist jung und verfügen nur über eine geringe berufliche Bildung, die meisten befanden sich zum Erhebungszeitpunkt im Integrationskurs, einem Praktikum, einer Ausbildung oder in anderen Bildungsphasen, lediglich 25 % waren erwerbstätig. Während das Geschlechterverhältnis der Einheimischen annähernd ausgewogen ist, sind 60 % der hier befragten Zugewanderten weiblich, zudem leben sie häufiger mit Kindern im Haushalt. Drei Viertel der Migranten sind erst seit 2015

¹ Die Befragung der einheimischen Bevölkerung wurde mit freundlicher Unterstützung der Mitteldeutschen Zeitung als regional geschichtete Zufallsstichprobe realisiert und spiegelt die soziodemografische Struktur der Bevölkerung gut wieder. Die Befragung der Migranten konnte mit Unterstützung der Kreisvolkshochschule Mansfeld-Südharz und der GSG – Gesellschaft für Sanierung und Gesamtstrukturentwicklung Mansfeld-Südharz mbH realisiert werden. Die geringe Fallzahl bei dieser Gruppe lässt keine tiefergehenden Analysen zu, aber erlaubt einen Abgleich mit den Antworten der Einheimischen z. B. bei den Fragen zu Infrastruktur, Zukunftsaussichten und Mobilität.

Handbuch „ankommen – willkommen“

nach Deutschland bzw. in die Stadt gekommen, ein Viertel bereits früher. Der Zuzug in die Stadt erfolgte in der weitaus überwiegenden Zahl nach Zuweisung durch das BAMF. Dagegen wohnt die Mehrheit der befragten Einheimischen seit mehreren Jahrzehnten in der Stadt, etwa drei Viertel seit 35 Jahren oder länger, etwa die Hälfte seit der Geburt.

2.2 Zufriedenheit mit der städtischen Infrastruktur und Problembewertung

Ein großer Teil der befragten Einheimischen ist zufrieden mit den Angeboten der lokalen Infrastruktur und Daseinsvorsorge. Im Mittel aller Angebote waren 37 % der Befragten sehr oder eher zufrieden, dagegen waren nur 25 % sehr oder eher unzufrieden. Doch auch die Gruppe der Unentschiedenen („teils, teils“) ist mit durchschnittlich 38 % groß. Die Unterschiede zwischen den beiden Städten sind ausgesprochen gering. Insbesondere die Einschätzung grundlegender Infrastrukturangebote ist überwiegend positiv. Dazu zählen bezahlbarer Wohnraum, Feuerwehr, ÖPNV, Geschäfte, Straßen, medizinische Versorgung, Pflege und Bildung (Abb. 1). Dagegen werden eher weiche Faktoren der Lebensqualität schlechter eingeschätzt, hier sind Sport- und Freizeitangebote, Grünanlagen, Kultur und Spielplätze zu nennen. Problematisch sind aber auch einige grundlegende Angebote, die schlecht bewertet werden, so die Preisentwicklung der Daseinsvorsorge, soziale Angebote, Gehwege und insbesondere die Öffentliche Sicherheit, die das Schlusslicht bei der Zufriedenheit bildet. Hier zeigt sich auch die Subjektivität der Bewertungen. Die Zufriedenheit mit einem Angebot wird nicht nur von seinem objektiven Zustand bestimmt, sie repräsentiert darüber hinaus auch Aspekte der persönlichen Gewichtung (Welche Bedeutung hat das Angebot für mein persönliches Wohlergehen?) und wahrgenommener Qualitätsveränderungen. So ist es möglich, dass ein subjektiv erlebter Rückgang der wichtigen öffentlichen Sicherheit zu einer negativeren Bewertung führt, als dies bei einem anderen Angebot der Fall ist, dass ggf. schon länger schlecht eingeschätzt wurde aber nicht so zentral ist.

Abbildung 1: Zufriedenheit mit lokalen Angeboten



Der größte Teil der Angebote wurde auch bei Migranten abgefragt, hier zeigen sich gewisse Ähnlichkeiten zum Antwortverhalten der Einheimischen, aber auch klare Unterschiede. Im Schnitt bewerten die Migranten etwas positiver, vor allem bei den Themen Bildungs- und

Handbuch „ankommen – willkommen“

Betreuungsangebote für Kinder (Kindergärten, Schulen usw.), Öffentliche Sicherheit, Öffentliche Verwaltung/Ämter/Dienstleistungsangebote der Stadt, Gehwege, soziale Angebote (Jugendfreizeiteinrichtungen, Beratungsstellen usw.), Grünanlagen. Öffentliche Sicherheit ist eines der am schlechtesten von Einheimischen bewerteten Angebote, aber eines der bestbewerteten bei Zugewanderten. Diese Unterschiede lassen sich ohne weiteres mit der Herkunft der vielfach vor Krieg geflüchteten Zuwanderer erklären und zeigen, wie ein und dieselbe Situation vor dem Hintergrund unterschiedlicher Erfahrungsgeschichten verschieden eingeschätzt wird. Darüber hinaus gibt es auch zwei Themen, die von den Migranten deutlich schlechter eingeschätzt werden: Bei Sportanlagen/sonstigen Freizeitangeboten und Kinderspielplätzen gibt es bei ihnen mehr als 20 % mehr Unzufriedene als unter Einheimischen, was wiederum mit dem wesentlich niedrigeren Durchschnittsalter der Befragten und dem höheren Anteil mit Kindern im Haushalt erklärt werden kann. Dies verdeutlicht, wie wichtig der Aufbau familienfreundlicher Infrastruktur ist, um Jüngere zum Zuzug in eine alternde Region zu bewegen.

Bei den Einheimischen fällt weiterhin auf, dass einzelne Angebote trotz eher positiver Beurteilung gleichwohl größere Anteile Unzufriedener aufweisen. Folgende Themen zeigen eine Polarisierung bzw. besonders wenig Unentschiedene: Einzelhandel und Dienstleistungen, Medizinische Versorgung (Ärzte, Krankenhaus, Therapeuten). Ähnliches gilt für Strukturen oder Angebote mit eher negativer Beurteilung, die dennoch auch eine große Minderheit positiver Nennungen erfahren: Gehwege, Kinderspielplätze, Kulturangebot.

Um mögliche Zusammenhänge zwischen Zufriedenheit und Nutzungshäufigkeit der Angebote zu untersuchen, wurde auch abgefragt, ob diese häufig, selten oder gar nicht vor Ort genutzt werden. Allgemein nehmen die positiven Einschätzungen mit steigender Nutzung zu. Dies verweist auf den möglichen Abbau von Vorurteilen durch Nutzung, kann jedoch zum Teil auch ein Selektionseffekt sein. Unzufriedene nutzen womöglich Angebote eher außerhalb der Stadt, z. B. Einkauf oder Kultur. Einen Sonderfall stellen Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder dar. Hier ergab sich eine stärker polarisierte Einschätzung bei Vielnutzern, zwar überwiegt die positive Gesamtsicht, aber es gibt auch eine große Minderheit Unzufriedener.

Verschiedene Bevölkerungsgruppen nutzen Angebote unterschiedlich. Bei der Analyse für Einheimische zeigt sich, dass das Nutzungsverhalten in Abhängigkeit von den persönlichen Ressourcen variiert. Tendenziell nutzen Menschen mit geringerer Bildung oder niedrigerem Einkommen häufiger grundlegende Angebote der Daseinsvorsorge (für Mobilität, Bildung, soziale und medizinische Betreuung, Beratung, Versorgung), dagegen nutzen ressourcenstärkere Personen häufiger Straßen (mit PKW) sowie Sport- und Kulturangebote (siehe Übersicht 1).

Neben der Nutzungshäufigkeit wird auch die Zufriedenheit mit Angeboten vom sozioökonomischen Status der Befragten beeinflusst. Mit abnehmendem Bildungsgrad (entsprechend dem höchsten beruflichen Abschluss) sinkt die Zufriedenheit etwas, auch Arbeitslose sind etwas unzufriedener mit den Angeboten. Der Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit und dem Einkommen ist gering, mit Ausnahme eines deutlich schlechter eingeschätzten Angebots an bezahlbarem Wohnraum bei Menschen mit niedrigem gegenüber jenen mit mittleren Einkommen. Neben den verschiedenen Infrastrukturangeboten wird auch die eigene Wohnumgebung eher gut bewertet. Über die Hälfte der Befragten – sowohl Einheimische als auch Migranten – schätzt diese als eher oder sehr positiv ein. Nur eine Minderheit von unter 20 % ist damit nicht zufrieden, häufiger Menschen mit geringem

Handbuch „ankommen – willkommen“

Einkommen und Arbeitslose. Allgemein nimmt die Zufriedenheit mit der Wohnumgebung mit steigendem Einkommen zu. Auch Rentner sind hier deutlich zufriedener als alle anderen.

Übersicht 1: Nutzung der lokalen Infrastruktur nach soziodemografischen Merkmalen

Qualifikation: Unqualifizierte (oft jung/in Ausbildung) nutzen stärker ÖPNV, Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder, soziale Angebote (Jugendfreizeiteinrichtungen, Beratungsstellen usw.), Kinderspielplätze, dagegen nimmt die Nutzung von Straßen (PKW) und von Sport- und Kulturangeboten mit dem Bildungsgrad zu.

Erwerbsstatus: Erwerbstätige nutzen deutlich stärker PKW als ÖPNV, Arbeitslose nutzen unterdurchschnittlich Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder sowie Einzelhandel, dagegen öfter Medizinische Versorgung und Spielplätze, Rentner sind stärker auf ÖPNV angewiesen sowie Medizinische Versorgung.

Einkommen: Personen mit niedrigem Einkommen nutzen stärker ÖPNV, Soziale Angebote (Jugendfreizeiteinrichtungen, Beratungsstellen usw.) als jene mit hohem Einkommen, die eher Straßen/PKW, Sportanlagen, Kulturangebot nutzen.

Geschlecht: Männer nutzen häufiger: PKW, Sport/Freizeitangebote; Frauen dagegen ÖPNV, Betreuungs- und Bildungsangebote sowohl für Ältere als auch Kinder.

Um die Dringlichkeit und Handlungsrelevanz der Kritik an den Angeboten zu überprüfen, wurden Einheimische zusätzlich gefragt, welche fünf Angebote angesichts knapper Mittel zuerst verbessert werden sollten (Abb. 2).

Abbildung 2: Zufriedenheit mit lokalen Angeboten und Verbesserungspriorität bei Einheimischen*



* Fettgedruckt sind Angebote, die mehr als 20 % der Befragten als prioritär verbesserungswürdig einschätzen.

Hier setzen die Bewohner beider Städte etwas andere Akzente als bei der Frage nach der Zufriedenheit. Am wichtigsten werden Gehwege eingeschätzt mit 40 % aller Antworten, dann folgen mit Abstand die medizinische Versorgung und in absteigender Wichtigkeit weiter Öffentliche

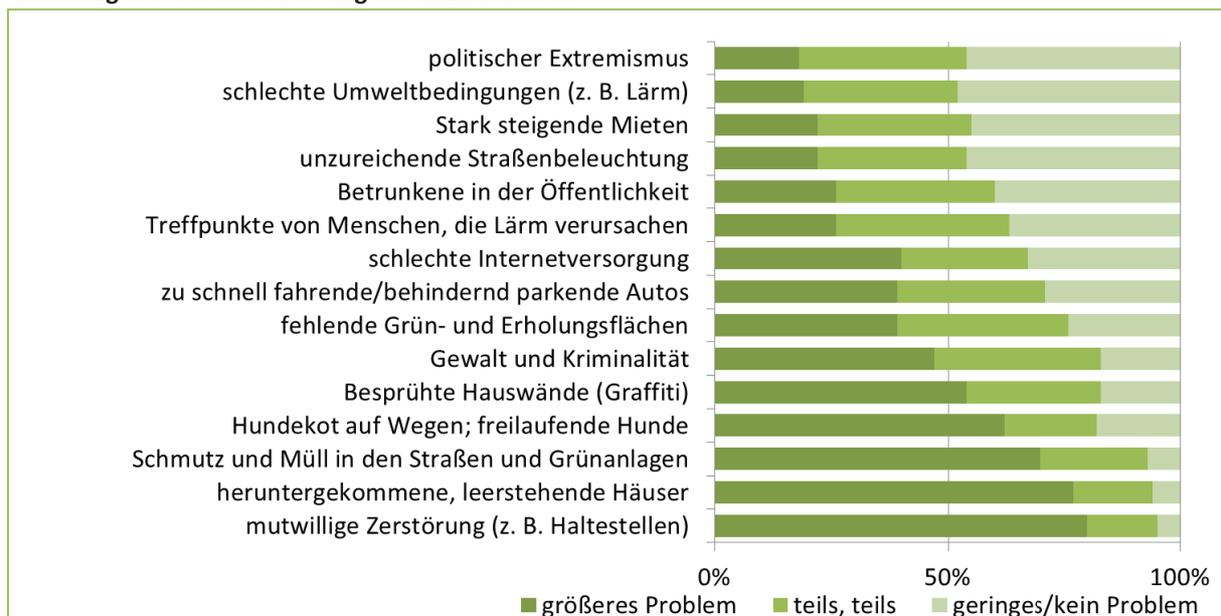
Handbuch „ankommen – willkommen“

Sicherheit, Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder (Kindergärten, Schulen usw.), Grünanlagen, Straßennetz. Unter den vorrangig zu verbessernden finden sich auch Angebote, die zuvor eher gut eingeschätzt wurden. Der Zustand der Öffentlichen Sicherheit wurde am kritischsten eingeschätzt, steht aber nicht an erster Stelle bei der Verbesserungswürdigkeit. Auch andere der oben am schlechtesten bewerteten Angebote gehören nicht auch zu den am häufigsten genannten Verbesserungswürdigen: z. B. soziale Angebote, Spielplätze, Kulturangebot, Preisentwicklung der Daseinsvorsorge. Dagegen sind die Einschätzungen bezüglich des Zustands oder der Verfügbarkeit der Gehwege konsistent, hier zeigen sich sowohl eine schlechte Bewertung als auch ein ausgeprägter Veränderungswunsch.

Einheimische wurden weiterhin nach Problemen vor Ort gefragt (Abb. 3). Die wichtigsten Probleme, die jeweils von über 50 % der Befragten genannt wurden, haben vor allem etwas mit dem Erscheinungsbild der Stadt zu tun: Graffiti², Hundekot bzw. freilaufende Hunde, Schmutz, Leerstand, und vor allem Vandalismus. Schwerwiegendere Probleme wie Gewalt/Kriminalität, Extremismus und Mietsteigerungen werden seltener genannt.

Die genannten Probleme stehen zum Teil im Zusammenhang mit dem Erwerbsstatus und dem Einkommen. Sowohl Arbeitslose (im Vergleich zu Erwerbstätigen) als auch Personen mit niedrigen Einkommen (im Vergleich zu allen anderen) geben häufiger Probleme an, die mit ihrem Wohnort oder ihrer Einkommens- bzw. Lebenssituation zusammenhängen dürften, darunter auch schwerwiegendere: Fehlende Grün- und Erholungsflächen, besprühte Hauswände (Graffiti), Betrunkene in der Öffentlichkeit, Treffpunkte von Menschen, die Lärm verursachen, Gewalt und Kriminalität, politischer Extremismus, stark steigende Mieten, schlechte Umweltbedingungen (z. B. Lärm), zu schnell fahrende Autos/behindernd parkende Autos, unzureichende Straßenbeleuchtung.

Abbildung 3: Problembewertung durch Einheimische



² Hier zeigt die einschlägige Forschung, dass die Problemwahrnehmung bei Graffiti mit dem Alter deutlich zunimmt (Krüger/Preller 2006).

Handbuch „ankommen – willkommen“

Dagegen geben Erwerbstätige und Personen mit mittleren oder höheren Einkommen vorrangig Probleme an, die sich auf das Erscheinungsbild der Stadt beziehen: Schmutz und Müll in den Straßen und Grünanlagen, heruntergekommene Häuser, leerstehende Wohnungen und Gebäude, Hundekot auf Fußwegen/freilaufende bzw. nicht angeleinte Hunde, aber auch mutwillige Zerstörung (z. B. von Haltestellen) und schlechte Internetversorgung.

In Hettstedt sehen die Befragten durchschnittlich etwas weniger Probleme als in Eisleben³.

2.3 Verbundenheitsgefühl, Lebenswert und Zusammenhalt

Die Verbundenheit mit Stadt (sowie dem eigenen Ortsteil) und eine positive Einschätzung als lebenswerter Wohnort dominieren sowohl bei Einheimischen und Zugewanderten, 51 % fühlen sich sehr, 41 % immerhin etwas gebunden, 69 % der Einheimischen und 63 % der Migranten empfinden ihre Stadt als lebenswert. Beides nimmt tendenziell mit dem Alter zu. Rentner schätzen ihre Stadt somit als am lebenswertesten ein, Erwerbstätige und vor allem Arbeitslose häufiger als andere als nicht lebenswert, unter Arbeitslosen sagen 44 % „eher nicht lebenswert“ gegenüber 24 % unter allen.

Eislebener sind stärker mit ihrer Stadt und ihrem Ortsteil verbunden als Hettstedter und empfinden sie auch als lebenswerter. Insgesamt überwiegt aber in beiden Städten die sehr oder eher positive Einschätzung.

Aus einer vorgegebenen Liste konnten Gründe für den Lebenswert des Wohnortes ausgewählt werden. Die wichtigsten gewählten Gründe sind (in absteigender Bedeutung): Familie/Freunde/Nachbarschaft, ansprechendes Stadtbild, Infrastruktur, Arbeitsplatz. Etwas weniger wichtig werden eher weiche Faktoren gesehen: Verbundenheit mit der Stadt, Lage/Region, Freizeit-/Kulturangebote. Bei den Migranten stehen ebenfalls Familie/Freunde/Nachbarschaft auf dem ersten Platz, dies wird jedoch vom Arbeitsplatz auf Platz zwei gefolgt. Hier zeigen sich Unterschiede in der Präferenzstrukturen von Bürgern und Migranten, letztere sind entsprechend ihrer Lebenssituation und Altersstruktur etwas weniger anspruchsvoll bzgl. des Stadtbildes und der Infrastruktur, dagegen spielen Beruf und Arbeitsplatz eine größere Rolle. Auf Platz 3 der Migranten steht die Möglichkeit der Religionsausübung, die 55 % der Befragten wichtig ist.

Die Verbundenheit mit der Stadt und dem Ortsteil wird bei den Einheimischen deutlich von der Zufriedenheit mit der Wohnumgebung beeinflusst. Die Bindung zur Stadt steht weiter in einem sehr starken Zusammenhang mit der Einschätzung derselben als lebenswert. Auch die Zufriedenheit mit Angeboten insgesamt korreliert deutlich mit der Verbundenheit mit der Stadt und dem Ortsteil sowie mit der Einschätzung der Stadt als lebenswert. Das empfundene Image der Stadt, eine positive Wahrnehmung des städtischen Angebotes und die Verbundenheit stehen in einem klaren Zusammenhang. Dies ist insofern wichtig, als die Verbundenheit mit Stadt und Ortsteil deutlich

³ Nur drei Items werden von Hettstedtern etwas problematischer bewertet als von Eislebenern. In absteigender Differenz sind das: Fehlende Grün- und Erholungsflächen, mutwillige Zerstörung (z. B. Haltestellen), Schmutz und Müll in den Straßen und Grünanlagen. Dagegen werden immerhin 12 Items in Eisleben kritischer gesehen, darunter allen voran (in absteigender Differenz): Besprühte Hauswände (Graffiti), schlechte Umweltbedingungen (z. B. Lärm), Treffpunkte von Menschen, die Lärm verursachen, unzureichende Straßenbeleuchtung, Politischer Extremismus.

Handbuch „ankommen – willkommen“

negativ auf die Wegzugsabsicht wirkt (siehe auch Schwerpunkt Mobilität unten und Abb. 11). Hier könnte das Alter eine Rolle spielen, Ältere sind sowohl stärker verbunden als auch weniger mobil. Allerdings ergab sich bei Kontrolle nach Alter keinerlei Änderung des Effektes, er zeigt sich sowohl bei Älteren als auch Jüngeren.

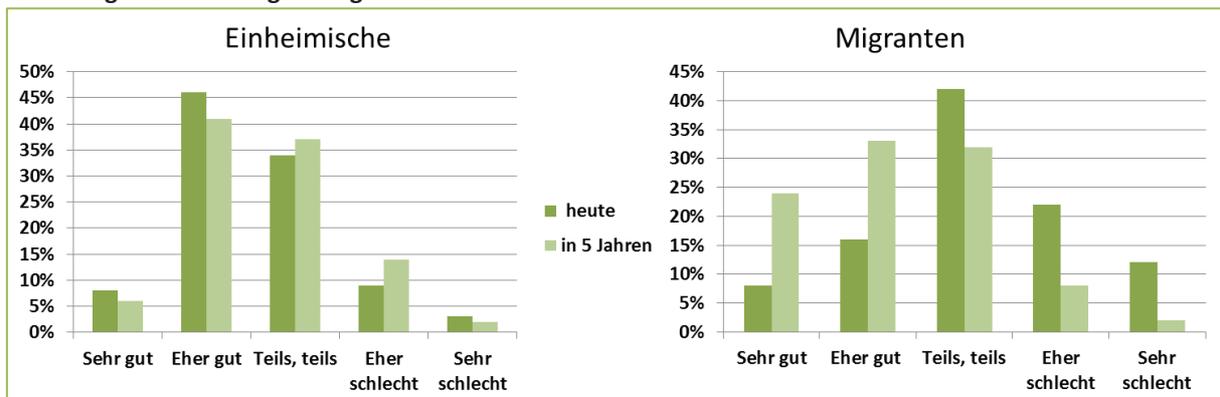
Vertrauen, gegenseitige Hilfe, harmonisches Miteinander und Zusammenhalt zwischen den Menschen im unmittelbaren Wohn- und Lebensumfeld werden von den Einheimischen sehr positiv eingeschätzt. Insgesamt 62 % der Befragten geben an, immer oder größtenteils gut mit ihren Nachbarn auszukommen. 59 % sagen, dass sich gegenseitig geholfen wird und jeweils etwa die Hälfte schätzt ein, dass man einander vertraut sowie zusammenhält (53 % bzw. 48 %). Diese Punkte werden nur von deutlich unter 20 % der Befragten teils oder ganz verneint, jeweils um die 30 % sagen „teils, teils“. Im Vergleich zu den Einheimischen sind diese Faktoren im Lebensumfeld der Migranten deutlich geringer ausgeprägt, sie äußern vor allem gemischte Bewertungen („teils, teils“). Im Einzelnen wird hier lediglich die gegenseitige Hilfe häufiger positiv als negativ eingeschätzt, dagegen werden Vertrauen, Miteinander und Zusammenhalt deutlich häufiger bemängelt als gelobt.

Vertrauen, gegenseitige Hilfe und Zusammenhalt der Menschen im Lebensumfeld stehen in einem leichten positiven Zusammenhang mit der Bindung zu Stadt, aber in einem sehr starken Zusammenhang mit der Bindung zum Ortsteil. Beide Bindungsaspekte wirken sich unabhängig vom Alter deutlich negativ auf die Wegzugsabsicht Einheimischer aus.

2.4 Wirtschaftliche Situation, Gerechtigkeitswahrnehmung und Mitwirkungsmöglichkeiten

Ihre persönliche wirtschaftliche Situation schätzen Einheimische zu 46 % am häufigsten eher gut ein, nur 34 % sagen „teils, teils“, damit liegen die Befragten zwar unter dem Niveau im gesamten Bundesland (Holtmann u. a. 2018), aber die positiven Einschätzungen dominieren. Auch beim Blick voraus überwiegt Optimismus, insgesamt 41 % erwarten, dass es ihnen in fünf Jahren „eher gut“ geht, 37 % „teils, teils“. Erwerbstätige schätzen ihre Lage mit 59 % überwiegend positiv ein, ähnlich die Rentner, Arbeitslose bewerten dagegen immerhin zur Hälfte negativ (50 %).

Abbildung 4: Beurteilung der eigenen wirtschaftlichen Situation



Anders als die Einheimischen schätzt eine Mehrheit der Migranten die eigene aktuelle Situation als gemischt bis schlecht ein. Dagegen sehen die Migranten einer subjektiv guten Zukunft entgegen, darunter sogar 24 % „sehr gut“, bei den Einheimischen betrifft dies nur 6 %. Der Optimismus zeigt sich auch beim individuellen Vergleich Heute-Morgen (Tab. 1). Eine Mehrheit von 54 % der

Handbuch „ankommen – willkommen“

Migranten rechnen unabhängig vom Niveau mit einer Verbesserung ihrer Lage, dagegen sind etwa zwei Drittel der Einheimischen (68 %) der Meinung, dass sich nichts verändern wird und ganze 23 % erwarten eine Verschlechterung, bei den Migranten sind nur 10 % pessimistisch. Die unterschiedlich großen Anteile von Pessimisten sind nicht allein mit dem Altersunterschied zwischen den Gruppen und der erwarteten Verschlechterung durch Renteneintritt eines großen Teils der Einheimischen erklärbar. Vielmehr erscheinen die Migranten besonders optimistisch. Viele von ihnen befinden sich in einer Lebenssituation, die als Übergangsphase zu einem gesicherten Status mit festem Erwerbseinkommen gilt, in Integrationskursen, in Ausbildung oder Praktikum, viele verfügen aktuell nur über ein geringes Einkommen, oft in Form von Grundsicherung. Aber auch Ortsansässige in prekärer Lebenslage sind häufiger optimistisch, so erwarten 38 % der befragten einheimischen Arbeitslosen dass es ihnen künftig besser gehen wird als heute.

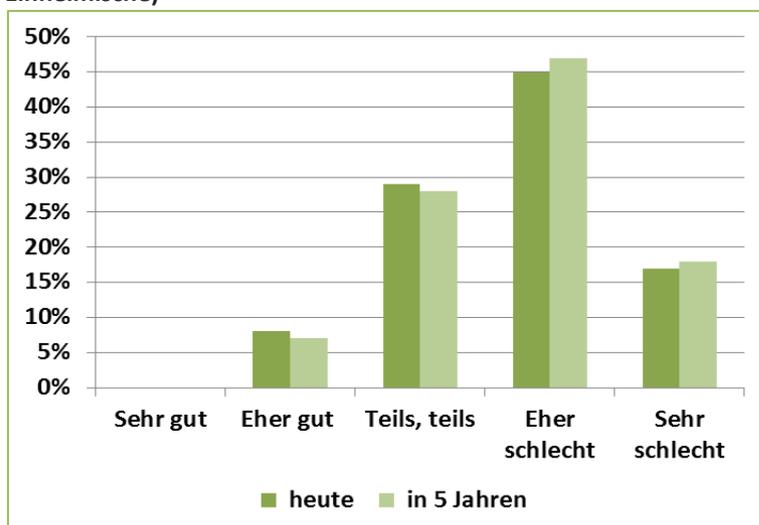
Tabelle 1: Erwartete Veränderung der persönlichen wirtschaftlichen Situation? (%)

In fünf Jahren ...	Einheimische	Migranten
besser	9	54
gleich	68	37
schlechter	23	10
Gesamt	100	100

Quelle: ZSH-Bevölkerungsbefragung Eisleben und Hettstedt 2018

Anders als die persönliche wird die wirtschaftliche Situation der Stadt von den Einheimischen überwiegend negativ beurteilt. Eine deutliche Mehrheit der Befragten schätzt in beiden Städten die wirtschaftliche Situation der Stadt als eher oder sehr schlecht ein (45 % bzw. 17 %), das ist in Eisleben besonders ausgeprägt (49 % bzw. 16 %). Eine Mehrheit geht davon aus, dass dies auch in 5 Jahren der Fall sein wird (hier sagen 47 % bzw. 18 % „eher-“ bzw. „sehr schlecht“), dabei gibt es ebenfalls kaum Unterschiede zwischen den Städten. Das deckt sich mit den Ergebnissen des Sachsen-Anhalt-Monitor 2018 für das gesamte Bundesland (a. a. O.). Dort zeigte sich, dass Bewohner schrumpfender Regionen wie der Kreis Mansfeld-Südharz die lokale Wirtschaftskraft eher schlecht einschätzen, dagegen halten sich im gesamten Land positive und negative Bewertungen etwa die Waage. In den beiden hier untersuchten Städten wird darüber hinaus deutlich, dass eine schlechte Einschätzung der wirtschaftlichen Situation der Stadt mit einer höheren Bereitschaft zur Abwanderung einhergeht.

Abbildung 5: Wie beurteilen Sie die heutige/künftige wirtschaftliche Situation in der Stadt? (nur Einheimische)



Handbuch „ankommen – willkommen“

Mit drei Vierteln gab eine Mehrheit der Befragten an, dass es in Deutschland allgemein eher ungerecht zugehe, nur 12 % finden „eher gerecht“, weitere 12 % trauen sich keine Einschätzung zu. Der Zusammenhang zum Einkommen ist schwach, d.h. eine Mehrheit aller Einkommensgruppen teilt diese Einschätzung⁴. Dagegen wird die Gerechtigkeit in Deutschland von den Migranten positiv beurteilt. Diejenigen 54 % der zugewanderten Befragten, die sich eine Einschätzung zutrauen, schätzen Deutschland zu 64 % als eher gerecht ein. Hier dürfte auch der Vergleich mit den jeweiligen Herkunftsländern eine Rolle spielen, wenn Aufstiegschancen und Leistungsgerechtigkeit dort als schlechter wahrgenommen werden.

Einheimische Befragte empfinden nicht nur Deutschland als ungerecht, sondern sehen sich selber auch in gewissem Maße von Ungerechtigkeit betroffen. Zwar finden 39 %, dass sie persönlich Ihren gerechten Anteil erhalten, aber immerhin 48 % sagen „erhalte weniger“ und 11 % sogar „erhalte viel weniger“. „Erhalte mehr“ bzw. „viel mehr“ wird so gut wie gar nicht angegeben. Vor allem Rentner sagen etwas häufiger, dass sie „mehr“ erhalten, insbesondere Arbeitslose fühlen sich dagegen häufiger benachteiligt. Einkommensschwächere meinen besonders häufig, dass sie „viel weniger“ erhalten, Menschen mit überdurchschnittlichem Einkommen sagen viel häufiger als andere, dass sie einen „gerechten Anteil erhalten“⁵. Der Geschlechterunterschied ist gering. Bei der Unterscheidung von Altersgruppen geben die Jüngsten und Ältesten häufiger an, dass sie einen gerechten Anteil bekommen, die Mittleren sagen häufiger, dass sie weniger bekommen. Einheimische im mittleren Lebensalter, darunter die meisten Erwerbstätigen, sind oft unzufrieden. Die eigene wirtschaftliche Lage und Aussichten sowie Ungerechtigkeitsempfinden dürften Auswirkungen auf die Akzeptanz von Zuwanderung haben (siehe unten).

Auch in Bezug auf die Teilhabe an Entscheidungen herrscht unter Einheimischen ausgeprägte Unzufriedenheit. 49 % sind eher oder sehr unzufrieden mit ihren Möglichkeiten zur Mitwirkung bei Entscheidungen in der Stadt und 40 % sagen „teils, teils“, nur eine Minderheit von 11 % ist eher zufrieden (sehr zufrieden sind nur knapp 1 %). Die Unterschiede zwischen den Städten sind hier marginal.

Bei dieser ausgesprochen schlechten Einschätzung spielt möglicherweise auch die Unzufriedenheit mit Entscheidungen auf anderen politischen Ebenen eine Rolle. So hatte im Sachsen-Anhalt-Monitor 2018 ein Spitzenwert von 59 % der Befragten angegeben, dass die politischen Entscheidungsträger allgemein die Wünsche der Bürger nicht berücksichtigten. Die Bewertung der kommunalen Ebene in den beiden Städten ist kaum besser. Es ist jedoch wichtig, dass sich die Bürger gerade in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld angemessen vertreten und gehört fühlen. Somit sollte dieses Ergebnis zum Anlass genommen werden, für ausreichende Beteiligungsmöglichkeiten zu sorgen und die Bürger über bestehende Möglichkeiten zu informieren, aber auch über den Wert von Teilhabe. Denn

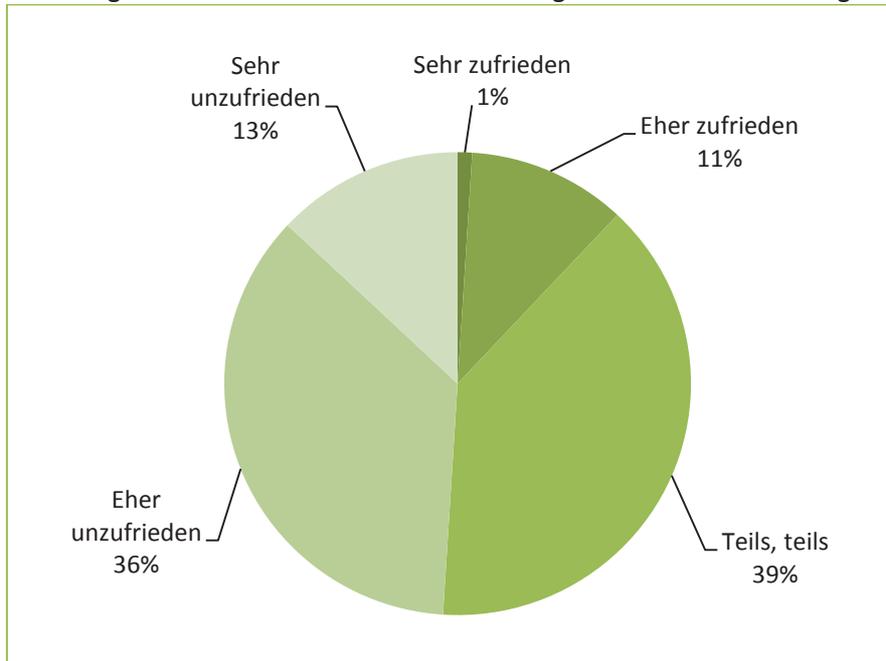
⁴ Die Ergebnisse zur Einschätzung der eigenen wirtschaftlichen Lage und zur Gerechtigkeitswahrnehmung decken sich mit deutschlandweiten Befunden (Sachweh u. a. 2016). Demnach wird eigene wirtschaftliche Lage meist als gut bewertet. Gleichzeitig ist ein ein Zunahme des Ungerechtigkeitsempfindens festzustellen, der vor allem auf einem langjährigen Anstieg bei den oberen Einkommensgruppen in Westdeutschland beruht. In Ostdeutschland wird dagegen bereits seit der Wiedervereinigung und unabhängig vom Einkommen die Gerechtigkeit in Deutschland als schlecht eingeschätzt.

⁵ Hohes bzw. niedriges Einkommen hier relativ zur Verteilung im Sample, gemeint ist das untere bzw. obere Drittel der Verteilung der Äquivalenzeinkommen auf Basis der Haushalts-Einkommen.

Handbuch „ankommen – willkommen“

es besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit mit städtischen Angeboten und der Zufriedenheit mit den Möglichkeiten zur Mitwirkung.

Abbildung 6: Wie zufrieden sind Sie mit Ihren Möglichkeiten zur Mitwirkung bei Entscheidungen in der Stadt?



Ausreichende Teilhabe bzw. die Zufriedenheit mit den Mitwirkungsmöglichkeiten bei lokalen Entscheidungen steht weiterhin in einem deutlichen positiven Zusammenhang mit der Verbundenheit mit der Stadt. Damit ergeben sich Bezüge zur Abwanderung, denn Verbundenheit wirkt sich hemmend auf die Abwanderungsbereitschaft aus. Somit existieren bei den Mitwirkungsmöglichkeiten gegebenenfalls noch deutliche Potenziale und damit Gestaltungsmöglichkeiten zur Verringerung der Abwanderungsneigung. Zur kommunalen Bürgerbeteiligung zählen z. B. Bürgerversammlungen, Bürgersprechstunden oder die Möglichkeit, Bürgeranträge zu stellen, darüber hinaus existieren innovative Ansätze zur Beteiligung. Die Frage, ob tatsächlich Defizite auf Seiten der angebotenen Möglichkeiten bestehen, ob der Kenntnisstand in der Bevölkerung unzureichend ist oder ob die subjektive Aufwand-Nutzen-Relation kommunalen Engagements ungünstig eingeschätzt wird, sollte Thema weiterführender Untersuchungen sein.

2.5 Abwanderung

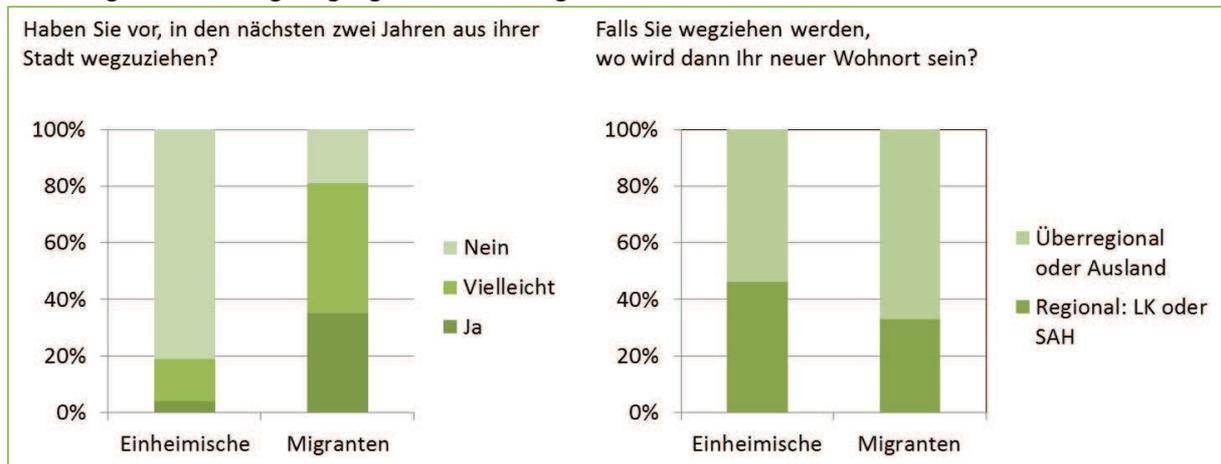
Etwa 15 % der einheimischen Befragten erwägen die Abwanderung aus ihrer Stadt, weitere 4 % planen dies bereits konkret. Mit 47 % finden sich die höchsten Anteile unter Jüngeren bis 35 Jahre. Doch auch unter Personen in der Lebensmitte ist die Abwanderungsbereitschaft recht hoch, 18 % der 36–65-Jährigen erwägen oder planen die Abwanderung. Bei der Unterscheidung nach Erwerbsstatus ist unter Arbeitslosen die Bereitschaft mit 44 % am höchsten – darunter auch ein Spitzenwert von 24 % Menschen, die bereits konkret den Wegzug planen – allerdings erwägen oder planen auch viele Erwerbstätige die Stadt zu verlassen, insgesamt gut 20 %. Ein Zusammenhang zwischen Wanderungsabsicht und Geschlecht ist nicht erkennbar.

Unter den Migranten wollen immerhin 81 %, in den nächsten zwei Jahren die Stadt verlassen, darunter sind sich immerhin 35 % bereits sicher, dass sie wegziehen werden. Darüber hinaus zieht es

Handbuch „ankommen – willkommen“

Migranten häufiger weiter weg, zwei Drittel (67 %) derer, sich bereits für ein Ziel entschieden haben, wollen über die Grenze des Bundeslandes ziehen. Bei den Einheimischen betrifft das nur gut die Hälfte. Unter den Migranten dominiert Westdeutschland als Ziel (35 %), viele wollen außerdem gerne in eine Großstadt (27 %). Deutschland verlassen (also ggf. zurück in die Heimat ziehen) will nur eine Minderheit von 5 % der Befragten. Immerhin 23 % wollen zwar weg, haben aber noch nicht entschieden, wohin sie ziehen werden. Möglicherweise bestehen hier auch vor dem Hintergrund des jugendlichen Alters vieler Befragter noch Potenziale für eine Meinungsänderung.

Abbildung 7: Wanderungsneigung und Wanderungsziele



Vermutlich bestehen Zusammenhänge zwischen der siedlungsstrukturellen Herkunft und der Aufenthaltsperspektive bei Migranten. Ein sehr großer Teil der befragten Zuwanderer (46 %) gibt an, aus einer Großstadt zu stammen, immerhin 36 % aus einer Kleinstadt und nur 19 % aus einem Dorf. Unter der Annahme, dass vor allem in ländlichen Regionen sozialisierte Menschen sich auch gerne wieder in solchen Regionen ansiedeln möchten, zeigt sich hier das Ausmaß der Herausforderung, wenn das Ziel verfolgt werden soll, möglichst viele der zumeist jungen Migranten dauerhaft in den schrumpfenden, überalterten ländlichen Regionen Ostdeutschlands zu halten. Gleichzeitig erklärt die Herkunftsstruktur einen Teil der oben erwähnten hohen Weiterwanderungsbereitschaft.

Eine Mehrheit von 89 % möchte für immer in Deutschland bleiben, weitere 9 % nur befristet für einige Jahre, nur 3 % wollen Deutschland verlassen⁶. Bei den Wanderungs- bzw. Verbleibensentscheidungen spielen wirtschaftliche Motive bei den befragten Migranten keine große Rolle. Das zeigt sich bei der Analyse der Zuwanderungsmotive. Trotz der guten Beurteilung der Gerechtigkeit in Deutschland durch die Migranten waren wirtschaftliche Motive nicht ausschlaggebend für die Auswahl des Ziellandes. Mit Abstand die wichtigsten genannten Gründe sind Sicherheit (50 % der Befragten), Freiheit (46 %) und dass man viel Gutes über Deutschland gehört habe (43 %). Nur je ein Drittel der Befragten nennt folgende nachrangige Gründe: Verwandte/Freunde in Deutschland, Arbeits-/Verdienstmöglichkeiten, gute Behandlung von Ausländern und Gerechtigkeit. Die Existenz einer großen Community aus der Heimat in Deutschland wird nur von 14 % als Grund genannt.

⁶ Abweichungen der Summe von 100 durch Rundungsfehler möglich.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Übersicht 2: Rangfolge der drei wichtigsten Wegzugsgründe von Einheimischen und Migranten

Einheimische	Migranten
1. angenehmere Wohngegend	1. Arbeits-/Ausbildungsstelle, Studium
2. Bessere Atmosphäre	2. Verwandte/Freunde
3. Mehr Geld verdienen	3. Mehr Geld verdienen

Die Abwanderungsmotive Einheimischer werden dominiert von weichen Faktoren, wie dem Wunsch nach einer besseren Wohngegend (50 % der Abwanderungsbereiten) und besserer Atmosphäre am neuen Wohnort (35 %) aber auch nach einem besseren Kultur- und Freizeitangebot (32 %). Daneben spielen auch harte Faktoren wie Arbeits-/Ausbildungsstelle/Studienplatz (33 %) und bessere Verdienstmöglichkeiten (34 %) eine besondere Rolle. Hervorzuheben ist neben sonstigen privaten Gründen auch eine bessere Versorgung mit sozialen oder medizinischen Einrichtungen (z. B. Kindergärten, Altenheime, Krankenhäuser usw.) mit 29 %. Damit spielen Gründe eine Rolle, die zwar alle Lebensalter repräsentieren, die aber eine gewisse Dominanz von Motiven junger Menschen zeigen, welche den größten Teil wanderungsbereiter Menschen stellen. Es ist eine Tendenz erkennbar, dass „harte“ Gründe eine größere Rolle bei Jüngeren spielen (Arbeit/Ausbildungsplatz), „weichere“ Faktoren wie die Wohngegend eher bei Älteren.

Der Zusammenhang zum Alter spielt auch bei den Wegzugsgründen der Migranten eine Rolle. Bei ihnen dominiert mit 88 % die Nähe zum Arbeits-/Ausbildungs- oder Studienplatz, erst mit deutlichem Abstand folgen Verwandte/Freunde und die Möglichkeit mehr Geld zu verdienen (45 % bzw. 43 %). Weitere wichtige Gründe (jeweils für rund ein Drittel) sind ein besseres Kultur- und Freizeitangebot am neuen Wohnort, bessere Versorgung mit sozialen oder medizinischen Einrichtungen und eine bessere Verkehrsanbindung. Der wichtigste Grund von Einheimischen (angenehmere Wohngegend, 50 %) hat bei Migranten dagegen mit 14 % nur untergeordnete Bedeutung, ebenso die angenehmere Atmosphäre (35 % zu 20 %). Insgesamt haben handfeste berufliche und private Gründe bei Migranten ein weit höheres Gewicht als bei Einheimischen. Auch hier dürfte das Alter wieder eine Rolle spielen, bei Jüngeren stehen zumeist Übergänge in der Bildungs- bzw. Erwerbsbiografie an, die oft mit regionaler Mobilität verknüpft sind. Dies ist auch bei deutschen Jugendlichen der Fall, allerdings bleiben diese häufiger in der Region oder in Ostdeutschland, während es die Migranten eher nach Westdeutschland zieht.

Abwanderungsbereitschaft steht in Zusammenhang mit verschiedenen objektiven und subjektiven Faktoren. Hier zunächst das Pendeln zwischen Wohn- und Arbeits- bzw. Ausbildungsort zu nennen, das eine große Rolle bei Abwandernden spielt. Insgesamt 70 % der konkret Abwanderung Planenden pendeln bereits und wollen offenbar ihre regelmäßigen Arbeits-/Ausbildungswege verkürzen. In beiden Gruppen pendelt jeweils ein Drittel der Befragten zum Arbeits- oder Ausbildungsplatz. Darüber hinaus gibt es wie bereits angeführt deutliche Zusammenhänge zwischen geringerer Verbundenheit mit der Stadt sowie schlechterer Einschätzung des Lebenswertes der Stadt mit der Konkretisierung einer Wegzugsabsicht. Diejenigen Einheimischen, die konkret die Abwanderung planen, sagen zu 68 % „eher nicht“ oder „nicht lebenswert“, Bleiber sagen zu 74,8 % „eher“ oder „sehr lebenswert“. Auch die Einschätzung der wirtschaftlichen Situation der Stadt spielt eine Rolle, diese wird von einer Mehrheit „eher“ oder „sehr schlecht“ eingeschätzt, bei den konkret Abwandernden ist dieser Teil besonders groß. In Bezug auf die Einschätzung der wirtschaftlichen Situation der Stadt in fünf Jahren ist das Bild etwas anders, hier haben vor allem diejenigen, die angeben, eine Abwanderung zu erwägen, die höchsten Anteile mit schlechter Einschätzung.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Interessant ist der Zusammenhang zwischen Abwanderungsbereitschaft und Gerechtigkeitswahrnehmung bei Einheimischen. Unter denjenigen, die konkret einen Wegzug planen, ist der Anteil derer, die finden, dass es in Deutschland gerecht zugeht mit 27 % viel größer als bei denen, die „vielleicht“ oder nicht wegziehen wollen, dort sind es nur 11 %. Eine mögliche Interpretation ist, dass die vorwiegend jüngeren und aktiven Abwanderer häufiger das Gefühl haben, ihr Schicksal selber in die Hand nehmen zu können und damit eher Selbstwirksamkeit erleben bzw. erhoffen.

Ähnlich ist das Bild bei der Einschätzung, ob man selber einen gerechten Anteil im Vergleich zu anderen erhalte. Unter denen, die Wegzug nur erwägen, findet eine Mehrheit von 53 % dass sie weniger erhalten bzw. viel weniger erhalten (20 %) als ihnen zusteht. Zusammen sind das 73 %, dagegen bei den Bleibern zusammen nur 58 %. Dagegen findet mit 54 % eine Mehrheit der konkret Abwandernden, dass sie einen gerechten Anteil erhalten.

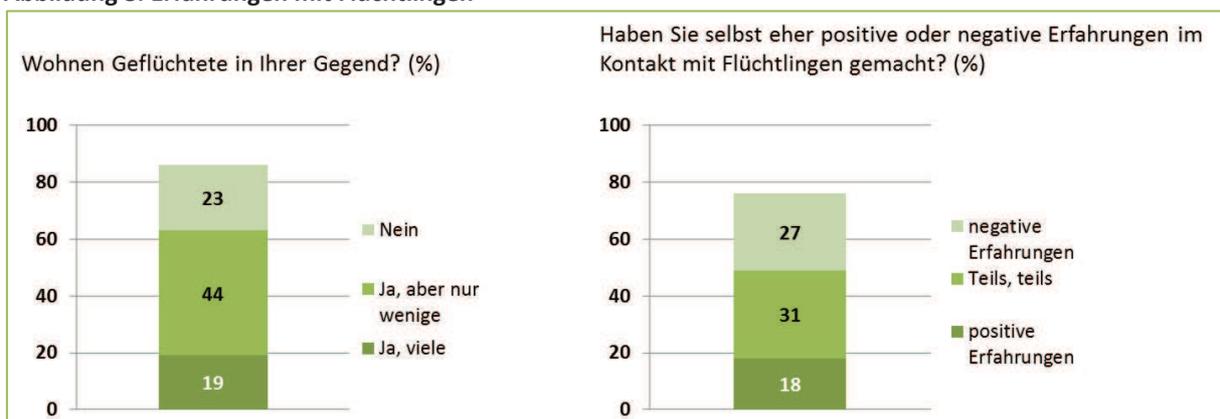
Auch die Möglichkeiten zur Mitwirkung bei Entscheidungen in der Stadt werden von den konkret Abwandernden und den Bleibern positiver eingeschätzt, als von denen, die einen Wegzug erst erwägen. Bei Letzteren sind 65 % eher oder sehr unzufrieden mit ihren Mitwirkungsmöglichkeiten, bei den Dableibern lediglich 46 % und den Abwandernden 41 %. Dagegen sind sowohl Bleiber als auch Abwandernde zu über 40 % zumindest „teils, teils“ zufrieden, während es in der Gruppe der Vielleicht-Wegziehenden nur 29 % sind.

Tiefere Analysen der Abwanderungsbereitschaft sind aufgrund geringer Fallzahlen nicht möglich, dennoch zeigt sich eine stabile Tendenz. Diejenigen 15 % der Befragten, die angeben, einen Wegzug zu erwägen, sind vergleichsweise unzufrieden in Bezug auf die allgemeine Gerechtigkeit sowie ihre wirtschaftliche und kommunalpolitische Teilhabe.

2.6 Erfahrungen mit Geflüchteten und Meinungen zur Zuwanderung

Gefragt, ob Geflüchtete in der eigenen Gegend wohnen, zeigt sich, dass Erfahrungsmöglichkeiten in gewissem Umfang gegeben sind. „Viele Geflüchtete“ wohnen bei 19 % der Befragten, „nur wenige“ bei 44 %, keine bei 23 %. Entsprechend geben 24 % an, noch keine (positiven oder negativen) eigenen Erfahrungen gemacht zu haben, 31 % geben gemischte Erfahrungen an, 18 % eher oder sehr positive, und 27 % eher oder sehr negative Erfahrungen. Positiv formuliert haben knapp die Hälfte hat positive oder auch positive Erfahrungen, es fällt aber auf, dass negative Erfahrungen die positiven überwiegen. Der Zusammenhang von Kontakten zu Migranten und Einstellungen zur Einwanderung wird unten weiter vertieft.

Abbildung 8: Erfahrungen mit Flüchtlingen



Handbuch „ankommen – willkommen“

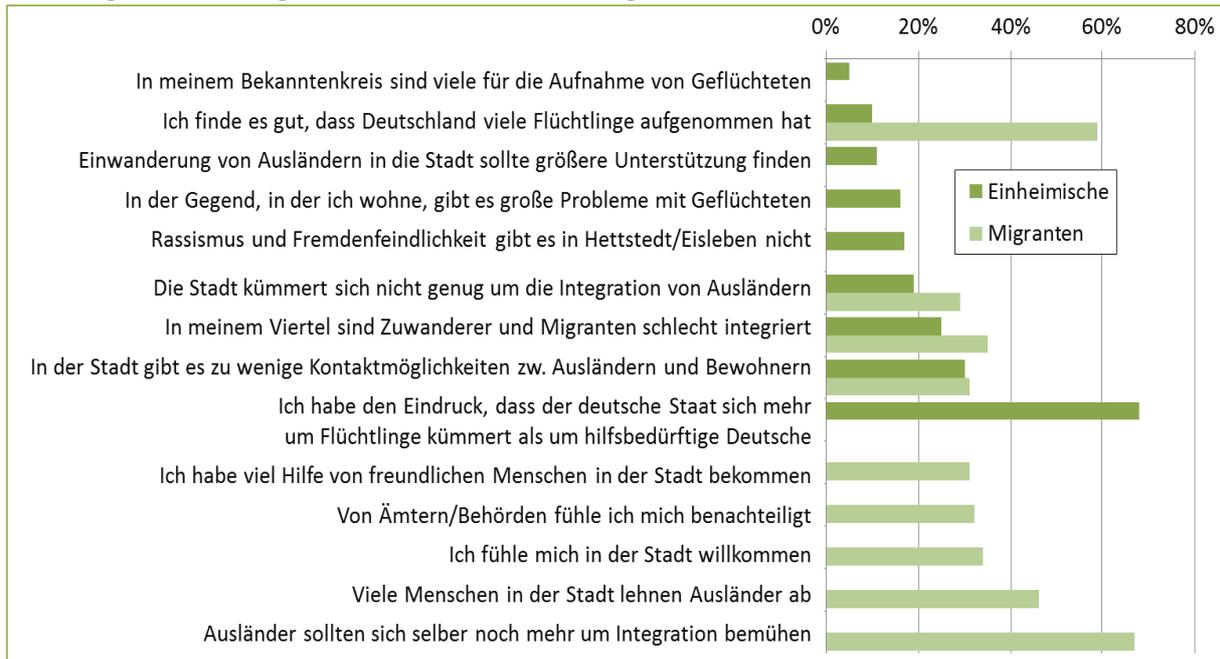
Ein vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse durchaus hoher Anteil der Befragten ist bereit zu praktischer Hilfe in Form von Spenden oder ehrenamtlichem Engagement. 22 % hat damit bereits Erfahrungen, weitere 24 % können es sich vorstellen, 54 % können sich diese Form der Unterstützung nicht vorstellen.

Um Meinungen und Einstellungen zum Thema Zuwanderung zu erfassen, wurde nach der Zustimmung zu Statements gefragt, die zum Teil sowohl Migranten als auch Einheimischen vorgelegt wurden. Je ein Drittel beider Gruppen findet, dass es in ihrer Stadt zu wenige Kontaktmöglichkeiten zwischen Ausländern bzw. Migranten und Bewohnern gibt, doch ein noch größerer Teil lehnt diese Aussage jeweils ab, der Rest sagt „teils, teils“. Unterschiede zwischen den Gruppen bestehen bei den Aussagen „Die Stadt kümmert sich nicht genug um die Integration von Ausländern“ und „In meinem Stadtviertel sind Zuwanderer und Migranten schlecht integriert“. Dies wird ebenfalls von je rund einem Drittel der Migranten bejaht, unter den Einheimischen stimmt dagegen nur eine Minderheit zu, fast die Hälfte lehnt dies ab. Offenbar ist die Zuwanderung für Einheimische noch nicht sehr sichtbar in der Stadt, bestehende Probleme werden vor allem von den direkt Betroffenen wahrgenommen. Die stärkste Zustimmung erhält das nur Migranten vorgelegte Statement „Ausländer sollten sich selber noch mehr um Integration bemühen“ (67 %), dies lehnt nur eine Minderheit von 7 % ab⁷. Gleichfalls starke Zustimmung findet bei ihnen „Ich finde es gut, dass Deutschland viele Flüchtlinge aufgenommen hat“, wengleich auch 13 % der befragten Migranten verneinen. Ein gemischtes Bild offenbaren Aussagen zur Willkommenskultur: 46 % der Migranten stimmen der Aussage zu „Viele Menschen in der Stadt lehnen Ausländer ab“ und die Aussage „Von Ämtern/Behörden fühle ich mich benachteiligt“ bejahen 32 %, doch ist hier die ablehnende Gruppe mit 37 % noch größer. Jeweils etwa ein Drittel stimmt den Aussagen zu „Ich fühle mich in Stadt willkommen“ bzw. „Ich habe viel Hilfe von freundlichen Menschen in der Stadt bekommen“. Bei beiden Aussagen wird am häufigsten „teils, teils“ angegeben. Unterm Strich fällt bei den Statements trotz der Erfahrung von Gastfreundschaft und Unterstützung die ausgeprägte Wahrnehmung ablehnender Haltungen bei Migranten auf, vor allem von Seiten der Bevölkerung, weniger in Form von Diskriminierung durch Behörden. Gleichzeitig sieht der überwiegende Teil der befragten Migranten die eigene Gruppe in der Pflicht, mehr für die Integration zu tun.

⁷ Mehr Engagement wird sowohl von befragten Migranten als auch Einheimischen gewünscht. Auf die Frage nach der Notwendigkeit größerer Integrationsbemühungen auf Seiten Geflüchteter fordern etwa 70 % der Einheimischen viel größere Anstrengungen in folgenden (vorgegebenen) Feldern: Deutsch lernen, Regeln und Gesetze Deutschlands einhalten, Frauenrechte achten/Gleichberechtigung respektieren, nach Möglichkeit für den eigenen Lebensunterhalt sorgen.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Abbildung 9: Zustimmung zu Statements zum Thema Migration*



*Nur ein Teil der Statements wurde bei beiden Gruppen abgefragt.

Zusammenfassend lässt sich für die Einheimischen festhalten: Die Zustimmung zu Einwanderung in die Stadt (v.a. Asyl) beschränkt sich auf eine Minderheit. Ein gewisser Teil der Bevölkerung beklagt Defizite bei der Integration vor Ort, mehrheitlich werden jedoch keine schwerwiegenden Probleme gesehen. Die überwiegende Zahl der Befragten sieht die Stadt nicht in der Verantwortung, mehr für die Integration zu tun. Vielmehr hat eine deutliche Mehrheit von zwei Dritteln den Eindruck, dass der deutsche Staat sich mehr um Flüchtlinge kümmert als um hilfsbedürftige Deutsche. Dieser ausgeprägte Unmut dürfte in Zusammenhang stehen mit der oben behandelten Unzufriedenheit in Bezug auf Gerechtigkeit, eigene Lage und Mitwirkungsmöglichkeiten.

Die Ergebnisse scheinen einen deutlichen Rückgang der Zustimmung zu Einwanderung seit 2014 zu belegen (verglichen mit Sachsen-Anhalt Monitor 2014). Damals hatten immerhin 42 % der Befragten angegeben, dass Zuwanderung helfen könne, einen Fachkräftemangel zu überwinden bzw. meinten 50 % der Befragten, dass Zuwanderung eine Bereicherung für das kulturelle Leben in Deutschland sei. Zwar sind die Werte nicht unmittelbar vergleichbar, da die 2018er Erhebung in Kleinstädten mit geringem Ausländeranteil durchgeführt wurde und die Fragen sich stärker auf Geflüchtete beziehen. Klar ist aber auch, dass seit 2014 mit dem Anstieg der Fluchtmigration nach Deutschland eine deutliche Polarisierung der Debatte stattgefunden hat und dass sich ein Teil der Einheimischen durch den Zuzug Fremder bedroht fühlen und Einwanderung eher ablehnen.

Ein größerer Teil der Einheimischen dürfte aber den kritischen Zuwanderungsbefürwortern zugerechnet werden. Das legen die Antworten auf die Frage nach der grundsätzlichen Zustimmung zu Einwanderung nahe. Den Zuzug weiterer Ausländer in die Stadt zur Abfederung der Folgen des demografischen Wandels lehnt lediglich ein Drittel der einheimischen Befragten rundheraus ab (32 %), der Rest kann sich dies vorstellen, zumeist jedoch mit gewissen Bedingungen bzw. Einschränkungen wie z. B.: Zuwanderung nur unter Einbeziehung der Bürger, nur aus bestimmten Kulturkreisen oder nur in beschränkter Zahl (Tab. 2).

Handbuch „ankommen – willkommen“

Tabelle 2: Akzeptanz des Zuzugs von Ausländern (%)

Die Bevölkerung schrumpft, die Bereitstellung und Finanzierung von Angeboten wird schwieriger: Feuerwehren sind nicht mehr einsatzbereit, Sportmannschaften nicht mehr spielfähig, Trink- und Abwasserpreise steigen. Würden Sie zum Erhalt von Angeboten und zur Stabilisierung von Preisen den Zuzug weiterer Ausländer in die Stadt akzeptieren?	
	Einheimische
Ja	6
Ja, aber nur unter Einbeziehung der Bürger	35
Ja, aber nur aus bestimmten Kulturkreisen	25
Ja, aber nur in beschränkter Zahl	35
Sonstige Einschränkungen	8
Nein	32

Quelle: ZSH-Bevölkerungsbefragung Eisleben und Hettstedt 2018

Tabelle 3: Sonstige Einschränkungen für den Zuzug von Migranten (%)

	Einheimische
Arbeitsplatz als Voraussetzung, Bereitschaft zu arbeiten	22
Passfähigkeit (Relig./Kultur/Soziodem.)/Integrationswilligkeit/Einwanderungsgesetz	20
Bildung	17
grundsätzliche Zweifel an der aufgestellten Hypothese/den Motiven der Zuwanderer, „zunächst Zuzug Deutscher fördern“	17
Rechtsdurchsetzung (nur „echte“ Geflüchtete, Abschiebungen durchsetzen)	8
Gesetzestreue/„keine Kriminellen“	7
Integrationsangebote/Beschränkung d. Anzahl/Kapazitäten/Kostenverteilung	7
Betonung von Rechten/Nutzen von Zuwanderern	3
Gesamt	100

Quelle: ZSH-Bevölkerungsbefragung Eisleben und Hettstedt 2018; Auswertung offener Angaben

Insgesamt 8 % der befragten Einheimischen gaben Antworten auf die offen gestellte Frage nach weiteren Einschränkungen für den Zuzug von Ausländern, die klassifizierend ausgewertet wurden (Tab. 3). Hier lassen sich zwei grundlegende Positionen unterscheiden, entweder wird Einwanderung eher abgelehnt oder aber befürwortet. Insgesamt 32 % derjenigen, die sich hier äußerten, haben grundsätzliche Zweifel am Nutzen von Zuwanderung, den Motiven von Zuwanderern, der Legitimität des Flüchtlingsstatus oder der Rechtsdurchsetzung im Asylrecht und äußert somit Ablehnung. Dagegen nennt eine große Gruppe von 65 % zwar Einschränkungen, die jedoch stärker konstruktiven Charakter haben. Hier wird zumeist Passfähigkeit, Motivation und Integrationswilligkeit in Bezug auf Erwerb, Kultur und Bildung gefordert, teils verbunden mit dem Wunsch nach einem steuernden Einwanderungsgesetz, oder auch dem Ausschluss ganzer Gruppen („Araber“) bzw. der Beschränkung der Zuwanderung auf „Europäer“ bzw. EU-Bürger. Weitere 7 % der Antworten richten den Blick nicht auf die Immigranten sondern beziehen sich auf die Umsetzung von Einwanderung und Integration vor Ort, einschließlich der Abstimmung von Kapazitäten und der Zahl von Zuwanderern. Drei Prozent der Antworten betonen die Perspektive der Einwanderer bzw. den Nutzen von Zuwanderung.

Unterstützungswünsche zur Integration

Neben den eigenen Integrationsanstrengungen, die von beiden Gruppen gefordert werden, sind für eine schnelle gesellschaftliche Integration ausreichende Hilfsangebote unverzichtbar. Hier scheinen noch erhebliche Verbesserungspotenziale zu bestehen.

Zuwanderer benötigen Unterstützung auf verschiedenen Feldern: Zunächst bei alltagspraktischen Problemen, beim Umgang mit Behörden, Wohnen, der Kinderbetreuung, später tritt die berufliche Qualifizierung und Eingliederung in den Vordergrund (Siegert u. a. 2017).

Anhand einer Liste mit Themen konnten Zugewanderte angeben, wo sie sich mehr Unterstützung wünschen. Dabei zeigt sich ein recht hoher Bedarf, im Mittel aller Items geben rund 40 % der zugewanderten Befragungsteilnehmer erweiterten Unterstützungsbedarf zu Protokoll. Die meisten Teilnehmer (64 %) benötigen mehr Hilfe beim Erlernen der deutschen Sprache als grundlegende Kompetenz, das Thema führt die Liste an. Auf weiteren Spitzenplätzen steht mit 60 % bzw. 50 % der Antworten Hilfe bei der Suche nach einem Arbeitsplatz bzw. einem Ausbildungsplatz oder Praktikum. Der Rest der häufiger genannten Items bezieht sich auf alltagspraktische Probleme: mehr Hilfe beim Arzt/im Krankenhaus, bei der Suche eines Ausbildungsplatzes/Praktikums, bei der Wohnungssuche, bei der Anerkennung des Asylantrages/durch Rechtsberatung/Anwalt, beim Nachzug von Familie/Freunden, beim Umgang mit Behörden/Ämtern/Bank. Dagegen werden stärker berufs- und qualifikationsbezogene Themen etwas seltener genannt (von etwa 30 % der Befragten), dazu zählen Hilfe bei der Mobilität, am Arbeitsplatz, in der Ausbildung/im Praktikum, beim Erwerb von Schulabschlüssen, bei der Anerkennung schulischer/beruflicher Abschlüsse und durch Studienberatung.

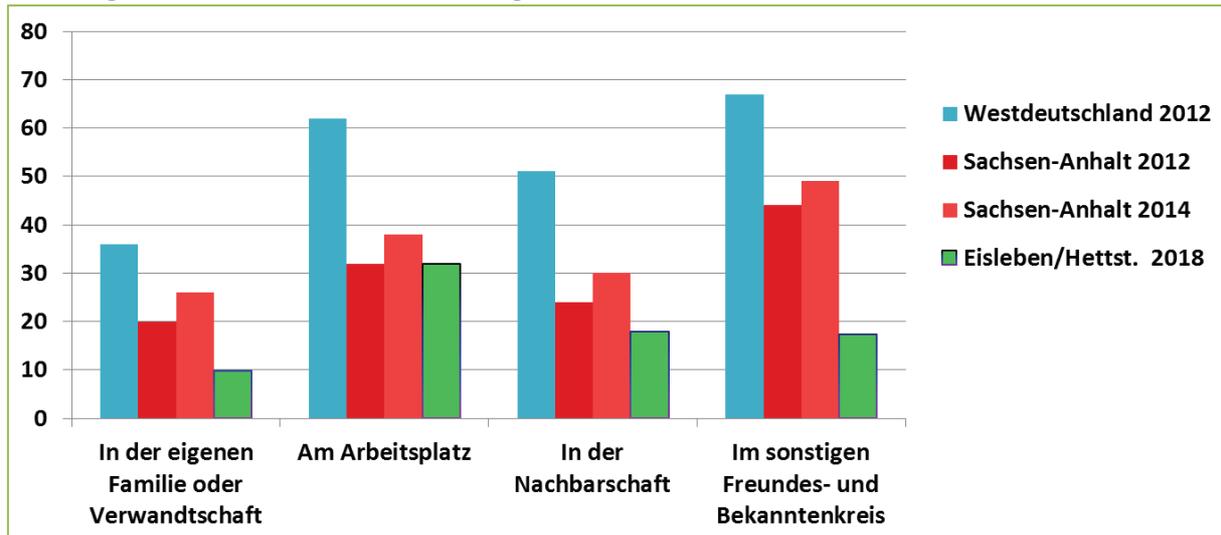
Insgesamt zeigt sich zum einen das erwähnte Muster, dass über die alles dominierende Sprachkompetenz hinaus zunächst viele grundlegende Fragen des Lebensvollzuges geklärt werden müssen. Dies betrifft die hier befragten Migranten in besonderer Weise, da sie mehrheitlich zum Erhebungszeitpunkt erst seit unter drei Jahren in Deutschland leben. Weiterhin zeigt sich, dass eine schnelle, meist unqualifizierte, berufliche Integration zunächst wichtiger ist als Fragen der Qualifizierung und beruflichen Bildung (einschließlich des Erwerbs von Schulabschlüssen als Grundlage). Viele Migranten wollen möglichst schnell arbeiten und Geld verdienen, nicht zuletzt um in der Heimat gebliebene Familienangehörige zu unterstützen. Das Verständnis der vergleichsweise hohen Qualifikationsanforderungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt und der Logik des deutschen Ausbildungssystems stellt sich erst später und mit steigendem Sprachniveau ein. Nicht zuletzt ist auch der von 42 % genannte Familiennachzug ein Thema, das für die Betroffenen absolute Priorität hat und das erfahrungsgemäß erst geklärt werden muss, bevor der Kopf für nötige Qualifizierungsphasen frei ist.

2.7 Kontakte und Zustimmung zu Einwanderung

Kontakte zwischen Migranten und der Mehrheitsgesellschaft sind eine wichtige Grundlage für den Abbau von Vorurteilen, eine angemessene gegenseitige Beurteilung sowie für die Integration der Zuwanderer. Deshalb wurde auch dieses Thema erfragt und zwar in einer Form, die einen Vergleich mit landes- und bundesweiten Erhebungen ermöglicht. Entsprechend des geringen Ausländeranteils gibt ein höherer Anteil der Migranten zu Protokoll, Kontakte zu Einheimischen zu haben, als dies bei den Einheimischen in Bezug auf Ausländer der Fall ist. Am häufigsten werden in beiden Gruppen Kontakte am Arbeitsplatz berichtet, bei Einheimischen von 32 %, bei Migranten von 43 %. Demgegenüber werden vor allem von den Einheimischen Kontakte in der eigenen Familie oder näheren Verwandtschaft, in ihrer Nachbarschaft, in ihrem sonstigen Freundes- und Bekanntenkreis oder gar in einem Verein deutlich seltener berichtet.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Abbildung 10: Kontakte zu Ausländern im Vergleich



Quellen: ALLBUS 2012; Sachsen-Anhalt-Monitor 2012, 2014; Bevölkerungsbefragung Eisleben, Hettstedt 2018

Im Zeit- und Regionalvergleich zeigen sich deutlich Unterschiede in der Kontakthäufigkeit. Allgemein ist die Zahl der Kontakte in Westdeutschland angesichts großer Migrantenanteile weit höher als in Ostdeutschland und in Sachsen-Anhalt. Jedoch scheint auch die Häufigkeit der Kontakte zu Ausländern in den ländlich geprägten Kleinstädten geringer zu sein als im gesamten Land, das auch drei Großstädte mit Universitäten und vergleichsweise hohen Ausländeranteilen umfasst (Abb. 10). Möglich ist darüber hinaus auch hier, dass die Antworten im Jahr 2018 sich vorwiegend auf Geflüchtete anstatt auf alle Zugewanderten beziehen, da das Thema Asyl nach wie vor präsent ist.

Die Häufigkeit von Kontakten ist insofern von Bedeutung, als eigene Erfahrungen mit Migranten die Meinung über diese und möglicherweise auch die Zustimmung zu Einwanderung positiv beeinflussen. Durch Kontakte werden Stereotype über Ausländer durch Erfahrungen mit konkreten Menschen ersetzt. Die sogenannte Kontakthypothese (Allport 1954) besagt, dass insbesondere kooperative Interaktionen am Arbeitsplatz und in Familie und Freundeskreis dazu beitragen, Vorurteile und Ängste abzubauen, weniger dagegen reine Nachbarschaftskontakte, die eher als Bedrohung empfunden werden können. Für Deutschland liegen repräsentative Ergebnisse vor, die einen entsprechenden Zusammenhang zwischen regionalem Ausländeranteil und geringeren Vorurteilen belegen (Wagner u. a. 2006). Auch im Sachsen-Anhalt-Monitor, einer landesweiten repräsentativen Bevölkerungsbefragung (Holtmann u. a. 2015), zeigt sich neben einer Zunahme der Kontakte im Zeitvergleich 2012/2014 (Abb. 10) dass positive Aspekte von Zuwanderung von Befragten mit vielen Kontakten stärker betont werden. So stieg bei einer Veränderung von 0 auf 4 oder mehr Kontaktarten die Zustimmung zur Aussage „Zuwanderung ist eine Bereicherung für das kulturelle Leben in Deutschland“ von 44 % auf 68 % und die Zustimmung zur Aussage „Zuwanderung hilft den Fachkräftemangel zu bewältigen“ von 37 % auf 53 % (vgl. auch den englischen Beitrag im vorliegenden Handbuch⁸).

In den beiden hier befragten Städten gaben 51 % der Befragten an, gar keine Kontakte zu Migranten zu haben. Im Vergleich dazu gaben landesweit lediglich 28 % der im Sachsen-Anhalt-Monitor 2014

⁸ Ketzmerick (Kapitel 6.4): Divergent expectations and the reality of labor markets: integrating migrants in rural Germany.

Handbuch „ankommen – willkommen“

befragten Personen an, keine solchen Kontakte zu haben. auch in Eisleben und Hettstedt besteht angesichts des gestiegenen Anteils von Migranten an der Wohnbevölkerung und zunehmender Kontakte die Chance, dass positive Erfahrungen mit Zuwanderern gemacht werden und negative Vorurteile zurückgehen. Dafür muss es gelingen, die Migranten vor Ort zu halten. Offenkundig bedingen sich Einwanderung und eine freundliche Haltung gegenüber Einwanderern wechselseitig.

In ländlichen Kreisen und kleinen Städten ist der demografische Wandel am stärksten spürbar, durch Abwanderung, Alterung und Bevölkerungsschrumpfung. Gerade sie können somit besonders von Einwanderern profitieren, um die Infrastruktur bezahlbar zu halten, zur Fachkräftesicherung und um demografische und kulturelle Impulse zu erhalten. Hierfür sind Integrations- und Unterstützungsangebote für Migranten unverzichtbar. Voraussetzung ist aber auch, dass eine positive Einstellung gegenüber ihnen spürbar ist, damit möglichst viele der neuen Bürger hier beruflich und privat eine neue Heimat finden und nicht abwandern.

2.8 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Hauptfragen der Analyse waren, welche Probleme und Wünsche Einheimische und Zugewanderte in Bezug auf ihren Wohnort haben, wie die lokale Bindung verstärkt und Abwanderung verhindert werden kann.

Die Zufriedenheit mit Infrastruktur überwiegt bei beiden Gruppen, vor allem bei grundlegenden Angeboten bzw. der Daseinsvorsorge, weniger bei Freizeitangeboten. Als besondere Handlungsfelder werden Verbesserungen bei Gehwegen, medizinischer Versorgung, öffentlicher Sicherheit, Bildungs- und Betreuungsangeboten für Kinder, Grünanlagen und Straßennetz benannt. Insbesondere Menschen mit geringeren Ressourcen beklagen häufiger die schlechte Verfügbarkeit oder den zu hohen Mietpreis von Wohnraum bzw. Probleme im Wohnumfeld. Die Präferenzen von Migranten sind stärker durch ihren Hintergrund geprägt, aber spiegeln vor allem die Bedürfnisse junger Menschen und von Eltern wider.

Die Verbundenheit mit der Stadt und die Bewertung als lebenswerter Wohnort sind ausgeprägt. Beides wird beeinflusst von der Zufriedenheit mit Infrastrukturangeboten, dem Stadtbild aber auch der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen, letzteres insbesondere bei Migranten. Auch das soziale Vertrauen, gegenseitige Hilfe, harmonisches Miteinander und Zusammenhalt sind ausgeprägt, vor allem bei Einheimischen, viel weniger bei Migranten in der für sie neuen Umgebung.

Die eigene wirtschaftliche Situation wird von Einheimischen recht gut bewertet dies wird zumeist auch für die Zukunft erwartet. Allerdings rechnet auch ein gewisser Teil von ihnen mit einer künftigen Verschlechterung, dabei dürfte vielfach der absehbare Renteneintritt die wichtigste Rolle spielen. Anders sieht es bei Migranten aus, die ausgehend von einer aktuell schlechten Einschätzung für die Zukunft eher optimistisch sind, gleichzeitig nehmen sie Deutschland wesentlich häufiger als gerecht war, als es bei Einheimischen der Fall ist. Diese Differenz spiegelt zum Teil die Unterschiede der Altersstruktur und des Erfahrungshintergrundes von Einheimischen und Migranten wider. Vor allem aber befinden sich Zugewanderte in einer Lebenssituation, die eine Verbesserung des Einkommens und der Lebenslage vor allem durch erwartete Erwerbseinstiege erwarten lässt. Insgesamt verdeutlicht der Vergleich, wie wichtig Orientierungsrahmen und die Zukunftsperspektive bei der Beurteilung der eigenen Situation sind. Anders als die persönliche wirtschaftliche Situation wird die

Handbuch „ankommen – willkommen“

der Stadt von den Einheimischen überwiegend negativ beurteilt. Diese Einschätzung geht häufiger mit erhöhter Abwanderungsbereitschaft einher.

Während die befragten Migranten Deutschland mehrheitlich als gerecht einschätzen, ist bei Einheimischen das Ungerechtigkeitsempfinden ausgeprägt, drei Viertel geben dass es in Deutschland allgemein eher ungerecht zugehe. Parallel dazu sind trotz überwiegender wirtschaftlicher Zufriedenheit 59 % der Einheimischen der Meinung, dass sie persönlich keinen gerechten Anteil erhalten. Insbesondere Menschen im mittleren Lebensalter, darunter die meisten Erwerbstätigen, sind oft unzufrieden. Die eigene wirtschaftliche Lage, negative Zukunftserwartungen sowie Ungerechtigkeitsempfinden dürften auch Auswirkungen auf die Akzeptanz von Zuwanderung haben. Über diese Faktoren hinaus herrscht eine ausgeprägte Unzufriedenheit mit den kommunalen Mitwirkungsmöglichkeiten, die deutlich mit der Unzufriedenheit mit einzelnen Angeboten bzw. Infrastrukturleistungen in der Stadt korrespondiert. Im Rahmen dieser Untersuchung kann nicht geklärt werden, ob hier eher Defizite bei den angebotenen Teilhabemöglichkeiten oder aber beim Kenntnisstand in der Bevölkerung zum Thema Bürgerbeteiligung bestehen. Darüber hinaus kann vielfach eine Rolle spielen, dass die subjektive Aufwand-Nutzen-Relation kommunalen Engagements als schlecht bewertet wird, wenn Menschen eine Beteiligung als zu mühsam oder zu wenig gewinnbringend erscheint.

Abwanderung war im Rahmen der vorliegenden Studie ein zentraler Faktor, der vor allem im Hinblick auf die Möglichkeiten der Verringerung der Wegzugsneigung untersucht wurde. In den untersuchten Städten ist ein vergleichsweise hoher Anteil Wegzugsbereiter bei Einheimischen zu verzeichnen, 4 % sind bereits entschlossen und weitere 15 % erwägen wegzuziehen. Diese Werte liegen etwa gleichauf mit den Anteilen in Halle an der Saale, wo aber angesichts vieler junger Menschen in Bildung strukturell höhere Anteile zu erwarten wären. Insgesamt wollen Wanderungsbereite etwas häufiger überregionale Ziele außerhalb des Bundeslandes ansteuern. Dies gilt insbesondere für Migranten, die häufig „Westdeutschland“ oder Großstädte als Ziel nennen. Bei dieser Gruppe ist ein besonders hoher Anteil wegzugsbereit. Der größte Teil von ihnen ist jung, ganze 81 % wollen vorrangig für Ausbildung oder den Berufsstart innerhalb Deutschlands abwandern.

Insgesamt spielen bei allen Befragten verschiedene Gründe eine Rolle bei der Abwanderungsentscheidung. Ältere und vor allem Einheimische wünschen sich vor allem eine bessere Wohngegend bzw. eine angenehmere Atmosphäre am neuen Wohnort sowie ein besseres Kultur- und Freizeitangebot. Bei Jüngeren und vor allem Migranten ist vor allem die Nähe zum Arbeits-/Ausbildungs- oder Studienplatz entscheidend, viele von ihnen pendeln bereits heute und wollen ihre täglichen oder wöchentlichen Fahrtzeiten verkürzen. Diesen Gründen entsprechend ist zu erwarten, dass Verbesserungen in der lokalen Wohn- und Bildungsinfrastruktur bzw. bei den Beschäftigungsmöglichkeiten die Wegzugsneigung verschiedener Gruppen etwas verringern könnte. So können nicht zuletzt alle Unterstützungsangebote zur zügigen beruflichen und sozialen Integration von Migranten dazu beitragen, diese am Ort zu halten und den demografischen Wandel, der sich in der Region mit großer Intensität vollzieht, etwas abzufedern.

Beim Thema Erfahrungen und Meinungen zu Migration und Geflüchteten zeigt sich ein gemischtes Bild. Mittlerweile nimmt ein hoher Anteil der einheimischen Befragten Geflüchtete im eigenen Wohnumfeld wahr. Sie geben an, etwas häufiger negative als positive Erfahrungen mit diesen gemacht zu haben. Dies passt insofern zum Forschungsstand, als Kontakte in der Nachbarschaft eher Bedrohungsgefühle verstärken können, wohingegen kooperative Kontakte mit Interaktionen auf

Handbuch „ankommen – willkommen“

Augenhöhe (z. B. am Arbeitsplatz) Ängste verringern. Geflüchtete waren zum Befragungszeitpunkt überwiegend noch nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert sondern befinden sich größtenteils noch in Bildung.

Aussagen zum Thema Zuwanderung wurden vor allem unter dem Eindruck hoher Flüchtlingszahlen getroffen. Vor diesem Hintergrund beschränkt sich die Zustimmung zu Einwanderung in die Stadt auf eine Minderheit der Einheimischen, obwohl vor Ort keine besonderen Defizite bei der Integration gesehen werden. Viel entscheidender scheint dagegen, dass eine deutliche Mehrheit von zwei Dritteln der einheimischen Befragten der Aussage zustimmt, dass der deutsche Staat sich mehr um Flüchtlinge kümmere als um hilfsbedürftige Deutsche. Der so ausgedrückte Unmut steht in inhaltlichem Zusammenhang mit der bereits genannten Unzufriedenheit in Bezug auf Gerechtigkeit in Deutschland, den Erhalt eines gerechten Anteils und Mitwirkungsmöglichkeiten vor Ort. Dennoch ist lediglich etwa ein Drittel der Befragten gegen (weitere) Einwanderung. Zwei Drittel der Einheimischen sind dafür, jedoch fast immer verbunden mit Forderungen nach einer Beteiligung der Bürger an einem solchen Prozess bzw. nach generellen Beschränkungen beim Zuzug. Darüber hinaus ist nahezu die Hälfte der Befragten bereit zu eigener Hilfe und Unterstützung für Geflüchtete. Dem Meinungsbild der Einheimischen entsprechend berichten auch die befragten Migranten sowohl von Gastfreundschaft als auch und noch häufiger von Ablehnung, die sie in der Bevölkerung wahrnehmen. Beide Gruppen befinden sich gleichsam noch in der Kennenlernphase, aber die Chancen auf eine Annäherung sind gut. Die Forschung zeigt, dass mit einer Zunahme von Kontakten zwischen Migranten und Mehrheitsgesellschaft Ängste und Vorurteile abgebaut werden. Das ist kein Selbstzweck, denn nur wenn die Städte von den Zugewanderten als offen und gastfreundlich erlebt werden, können sie hier auch dauerhaft eine neue Heimat finden statt abzuwandern.

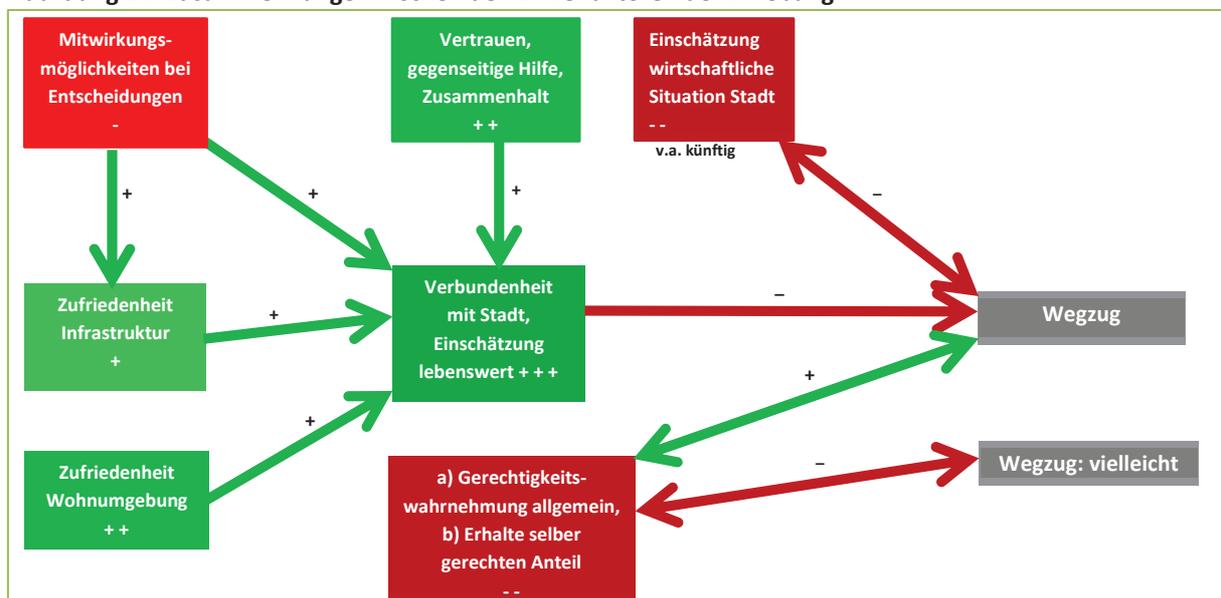
Beide Gruppen betonen die Notwendigkeit, dass Migranten und Geflüchtete selber mehr zur Integration beitragen müssen. Darüber hinaus äußern aber die Migranten mehrheitlich noch eine Vielzahl von Unterstützungswünschen zur gesellschaftlichen Integration. Verbesserungsbedarf wird sowohl beim Erlernen der deutschen Sprache als auch bei der beruflichen Integration und bei alltagspraktischen Problemen gesehen. Diese Handlungsfelder sollten vor dem Hintergrund des hohen Abwanderungspotenzials der Migranten angegangen werden. Hier stellt sich nicht nur eine humanitäre Aufgabe, vielmehr bietet sich auch eine Chance für die Städte. Nur wenn bei einem signifikanten Teil von ihnen die Bindung und Integration vor Ort erfolgreich ist, kann ihr Potenzial für die überalterte Sozialstruktur und den zunehmend angespannten Arbeitsmarkt genutzt werden.

Die Analyse hat gezeigt, dass eine Reihe von Faktoren die Abwanderungsneigung beeinflussen können (vgl. Abb. 11). Diese Faktoren können in unterschiedlichem Maße von Seiten der Kommunalpolitik beeinflusst werden. Zu nennen sind hier zunächst die Zufriedenheit mit der Infrastruktur, der Wohnumgebung sowie die kommunalpolitische Mitwirkungsmöglichkeiten. Diese wirken sich über die Verbundenheit mit der Stadt und die Einschätzung der Stadt als lebenswert auf die Abwanderungsbereitschaft aus: mit steigender Verbundenheit reduziert sich die Abwanderungsbereitschaft, dies gilt unabhängig vom Alter. Aber auch eine schlechte Einschätzung der wirtschaftlichen Situation der Stadt korrespondiert mit einer höheren Bereitschaft zur Abwanderung. Somit gilt, dass eine Verbesserung all dieser Faktoren die Bindung an den Wohnort erhöhen kann und einen Wegzug unwahrscheinlicher macht. Die Verbesserung von Infrastrukturangeboten, die Verschönerung der Wohnviertel oder die Verbesserung der wirtschaftlichen Gesamtsituation der Stadt sind wichtige, aber große Aufgaben. Hier lohnt es sich,

Handbuch „ankommen – willkommen“

Schwerpunkte zu setzen, die Bedürfnisse von Jüngeren, Eltern, Senioren zu berücksichtigen. Darüber hinaus sollte die ausgeprägte Unzufriedenheit mit der kommunalpolitischen Teilhabe zum Anlass genommen werden, auch die Anliegen und Probleme der Bürger explizit einzubeziehen. Dafür müssen bestehende Wege der Mitwirkung gestärkt und beworben werden, den Bürgern muss der Zusammenhang zwischen Engagement und Verbesserung ihres Lebensumfeldes verdeutlicht werden, auch wenn dies bedeutet, dass unbequeme Wünsche artikuliert werden. Dies gilt auch und insbesondere beim Thema Einwanderung. Hier wünschen sich die Einwohner mehr Beteiligung. Erfahrungen aus anderen Städten zeigen aber, dass die Einbeziehung der Bürger die Zustimmung zu kommunalen Entscheidungen verbessert. Auch auf diesem Wege lässt sich die Bindung an die Stadt vertiefen und Abwanderung bekämpfen. Somit kann kommunalpolitische Teilhabe ein Beitrag zur Stabilisierung der Bevölkerungszahl sein und nicht zuletzt auch die Zufriedenheit mit städtischen Angeboten erhöhen.

Abbildung 11: Zusammenhänge zwischen den Einzelfaktoren der Erhebung



Die Abbildung zeigt deskriptive Zusammenhänge zwischen den Themen der Bevölkerungsbefragung Hettstedt/Eisleben 2018. Bedeutung der Zeichen: +/- in den Kästen = hoher/niedriger Wert bzw. positive/negative Einschätzung; +/- an den Pfeilen = positiver/negativer Zusammenhang bzw. Wirkung

2.9 Quellenverzeichnis

Allport 1954: The nature of prejudice. Cambridge.

Holtmann/Jaeck/Völkl 2014: Sachsen-Anhalt-Monitor 2014 – Festigung der Demokratie. Erhebung im Auftrag der Landeszentrale für politische Bildung Sachsen-Anhalt. Zentrum für Sozialforschung Halle.

Holtmann/Jaeck/Völkl 2018: Sachsen-Anhalt-Monitor 2018 – Polarisierung und Zusammenhalt. Eine Studie im Auftrag der Landeszentrale für politische Bildung Sachsen-Anhalt. Zentrum für Sozialforschung Halle.

Krüger/Preller 2006: Ist die Graffitiakzeptanz vom Alter und sozialem Status abhängig? In: Sackmann (Hg.): Graffiti zwischen Kunst und Ärger. Empirische Studien zu einem städtischen Problem. Der Hallesche Graureiher 2006-1. S. 36–45. Halle.

Sachweh/Sthamer 2016: Gerechtigkeitsempfinden. Befunde zum Gerechtigkeitsempfinden der Deutschen und potenzielle soziale Folgen empfundener Ungerechtigkeit. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Der Kitt der Gesellschaft. Perspektiven auf den sozialen Zusammenhalt in Deutschland. S. 207–251. Gütersloh.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Siegert/Ketzmerick/Buchwald 2017: Handbuch. Pilotprojekt zur beruflichen Integration Geflüchteter, Forschungsberichte aus dem zsh 17-01, Halle (Saale).

Wagner/Christ/Pettigrew/Stellmacher/Wolf 2006: Prejudice and minority proportion: Contact instead of threat effects. *Social Psychology Quarterly*, 69, 380–390.

3. Kommunalpolitische Situationen und Möglichkeiten (Andreas Siegert)

*„Schmeicheleien? Leider nicht. Selbstverständlich habt Ihr die Frage:
»Völkerbund oder Pan-Europa« nicht gelöst;
Fragen werden von der Menschheit nicht gelöst,
sondern liegen gelassen.“
Kurt Tucholsky¹*

Um die „liegen gelassene“ Frage zu beantworten, welche kommunalpolitischen Möglichkeiten bestehen, um demografische Entwicklungen zu lindern, beschreibe ich zunächst einige Aspekte des Lebens abseits von Ballungsräumen. Sachsen-Anhalt eignet sich dafür besonders.

3.1 Was strukturelle Benachteiligungen für Peripherien bedeutet

Acht von zehn Einwohnern Sachsen-Anhalts wohnen außerhalb von Magdeburg und Halle. Der am stärksten von demografischem Wandel betroffene Landkreis Mansfeld-Südharz liegt im Innovationsindex auf Platz 400 von 402 Landkreisen (Prognos 2016, 27) und in der Bevölkerungsentwicklung unter den am stärksten betroffenen Regionen. Sachsen-Anhalt hat seit Jahren eine der bundesweit niedrigsten Selbständigenquoten (Statistisches Bundesamt 2018, 357). Es fehlt an Unternehmern, Nachfolgern, Arbeits- und Fachkräften, auch deshalb, weil Weggezogene nur selten zurückwandern (Fuchs/Weyh 2016).

Das Leben einer dörflichen oder kleinstädtischen Bevölkerung unterscheidet sich oft von dem, was für Stadtbewohner normal ist (Henkel 2014). Solche Unterschiede zu kennen, hilft Lösungen für Probleme zu entwickeln oder Widerstände und Befindlichkeiten von Menschen zu verstehen, die nicht in Großstädten leben. Leider werden aber Entscheidungen über periphere Räume oft von Großstädtern getroffen, die in Ministerien oder Unternehmenszentralen arbeiten.

Je kleiner Kommunen sind, desto überschaubarer ist die Nachbarschaft und desto unmittelbarer berühren Veränderungen Menschen. Es ist die Nicht-Anonymität, die zu einem höheren Maß an Gruppenkontrolle und -dynamik führt. Sie ist Voraussetzung für die Durchsetzung von Normen: Grußpflicht, Nachbarschaftshilfe, Mülltrennung, „Kehrwoche“, Gartenpflege oder die Beachtung der Mittagsruhe werden dort direkt und unmittelbar eingefordert, wo sich Nachbarn kennen. „Kleine Städte haben große Augen“, formulierte der Vertreter einer Migrantenorganisation und wollte damit die Integrationschancen kleiner Städte betonen (Siegert/Ketzmerick/Buchwald 2017, 41). Er nahm die unmittelbare und direkte Kommunikation unter Nachbarn als hilfreich wahr.

Charakteristisch für periphere Räume sind aber auch ihr oft stärkerer Naturbezug, Ruhe, saubere Umwelt oder Entschleunigung. Feste prägen den Jahreszyklus und dienen der Selbstvergewisserung sowie der Pflege sozialer Kontakte: Feuerwehrest, Erntedankfest und das Flechten von Erntekronen, Heimatfest, Pfingsten oder der Tanz in den Mai.

Nachbarschaft, Feste, Normenkontrolle und Naturbezug verdeutlichen die Funktionen von Dörfern und Kleinstädten für unsere Gemeinschaft. Sie erhalten Traditionen, pflegen Landschaft und Narrative oder bieten Erholungsräume für Stadtbewohner. In Dörfern erhalten Selbstverwirklichung

¹ Alle Zitate entstammen dem Beitrag „Gruß nach vorn“, den Kurt Tucholsky unter dem Pseudonym Kaspar Hauser am 06.04.1926 in der „Weltbühne“ veröffentlichte.

Handbuch „ankommen – willkommen“

und Individualisierung eine Begrenzung, weil die Einhaltung von Normen eingefordert wird (vgl. auch Ostrom 1999).

In alternden Dörfern ändert sich das allerdings. Sie verlieren Selbstvergewisserung, Austausch, Gemeinschaftserlebnisse und Zusammenhalt, wo sich demografischer Wandel vollzieht: leerstehende Häuser und verfallende Immobilienpreise, steigende Friedhofsgebühren und mehr anonyme Gräber, weniger Bewohner und abnehmende Sozialkontakte, Vereinssterben und Schulschließungen, Reduzierung lokaler Daseinsvorsorge und Infrastruktur bei gleichzeitiger Unmöglichkeit, umliegende Orte zu erreichen: Will eine 72jährige Einwohnerin aus Stangerode ihren Facharzttermin in der 35 km entfernten Kreisstadt Sangerhausen wahrnehmen, so muss sie den Bus morgens um 7:41 Uhr nehmen. Gegen 17:44 Uhr wird sie wieder zurück sein. Ein Taxi würde 143 EUR kosten – bei einer durchschnittlichen Monatsrente von 850 EUR. Diese Rentnerin steht vor den gleichen Hürden unzureichender Infrastruktur, wie die Schülerin, die zum Vereinstraining möchte, der langzeitarbeitslose Bewerber um einen Arbeitsplatz oder der geflüchtete Syrer, der den Sprachkurs B2 im regionalen Oberzentrum besuchen möchte.

Abbildung 1: Beispiel Öffentliche Nahverkehrsanbindung

Haltestelle	Abfahrt	Ankunft	Haltestelle
Stangerode	07:42 Uhr	08:14 Uhr	Hettstedt
Hettstedt	09:33 Uhr	10:35 Uhr	Sangerhausen
Sangerhausen	15:20 Uhr	16:30 Uhr	Hettstedt
Hettstedt	17:00 Uhr ²	17:44 Uhr	Stangerode

Die unter der Notwendigkeit von Einwanderung erforderlichen strukturellen Veränderungen, Infrastrukturinvestitionen und Dezentralisierungen würden der gesamten Bevölkerung zugutekommen. Allerdings nehmen viele Einwohner dies nicht wahr. Vielmehr führten jahrzehntelange Vernachlässigungen ländlicher Räume, empfundene und tatsächliche Abwertungen der gesellschaftlichen Transformation zu strukturellen Gewalterfahrungen, so Johan Galtung, ein Gesellschaftswissenschaftler (2007). Diese Erfahrungen setzen eine Abwertungslogik in Gang, stellt Johannes Hillje (2018), ein Politikwissenschaftler, fest: Einwanderer erhalten Zuwendung und Aufmerksamkeit, die Ansässige nicht erfahren. Michael Sandel, der politische Philosophie lehrt, fasst zusammen: „Noch stärker als die ökonomische und materielle Ungleichheit wiegt es aber in Leistungsgesellschaft, wenn es an Aufmerksamkeit und Anerkennung für Lebensgeschichten fehlt, die nicht in das Muster der ... Eliten passen“ (ZEIT 2018).

Gefühlte Nicht-Anerkennung von Lebensleistungen ist auch Folge eines stetigen Abbaus von Infrastruktur und Daseinsvorsorge, als Ergebnis von Bevölkerungsverlusten. So orientierte sich z. B. das 2011 erstellte Personalentwicklungskonzept des Landes am Bevölkerungsanteil öffentlich Bediensteter in westdeutschen Flächenländern (Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt 2011). Allerdings besteht der unterstellte Zusammenhang von Einwohnerentwicklung und öffentlich Bediensteten nicht. Denn öffentliche Infrastruktur und Daseinsvorsorge muss in einem Mindestumfang erreichbar und unabhängig von der Einwohnerdichte vorgehalten werden. So verlangt es Artikel 72 der Verfassung, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu garantieren. Diese Garantie wurde und wird in zum Teil verfassungswidriger Weise ignoriert, indem

² Nach 17 Uhr fährt kein Bus mehr nach Stangerode.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Verwaltungseinrichtungen oder Schulen zentralisiert wurden und sich ihre Erreichbarkeit und Infrastrukturfunktionen³ verschlechterten. Insofern gefährdet die zunehmende Ökonomisierung der Gesellschaft deren Funktionsfähigkeit sowie den sozialen Zusammenhalt.

Deutlich werden die Folgen der Zentralisierung an den Ergebnissen der Gemeindegebietsreform. Lebte 1990 noch jeder vierte Einwohner des Landkreises Mansfeld-Südharz in einer Kommune mit weniger als 5.000 Einwohner, so war es 2017 nur noch jeder Zehnte (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2018). Die ökonomisch begründete Zusammenlegung von Gemeinden führte u. a. dazu, dass Verwaltungsleistungen durch Zentralisierung aus Orten verschwanden ohne den ÖPNV anzupassen.

Gefährdet ist aber auch die demokratische Grundordnung. Denn Folge dieser Entwicklung ist eine Entfremdung und ein Verlust des Zusammenhalts. Darüber sinken kommunale Wahlbeteiligung und demokratische Auswahl. Bei den Wahlen in 2013 trat in jeder dritten Kommunen des Landkreises Mansfeld-Südharz nur noch ein Kandidat an (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2018).

Unzureichende Infrastruktur führt zu ungleichen Lebenschancen. Um bessere Chancen zu haben, sind es oft die Jungen, gut qualifiziert, selbstbewusst und gesund, die ihre Heimat verlassen. Ihr Engagement und ihre Kompetenzen fehlen dann in freiwilligen Feuerwehren, Vereinen, Schulen, Unternehmen und Kommunalparlamenten. In der Nachwendezeit zogen vor allem Frauen weg. Sie gebären ihre Kinder in anderen Teilen der Welt.

Erfahrungen struktureller Gewalt als Folge gesellschaftspolitischer Transformationen in Ostdeutschland zeigen sich aber auch in anderen ökonomischen Zusammenhängen. Wohnten 1989 noch 2,3 Millionen Menschen in Sachsen-Anhalt, so sind es mittlerweile nur noch 1,9 Einwohner. Konzipiert wurde die Infrastruktur des Bundeslandes aber für eine 20 % größere Bevölkerung. Was westdeutschen Unternehmen zu hohen Umsätzen verhalf, führte bei ostdeutschen Kommunen zu hohen Schulden die von einer sinkenden Einwohnerzahl zu begleichen sind. Da Mittelzuweisungen nach Einwohnern bemessen werden, sinken kommunale Gestaltungsspielräume, um z. B. die Attraktivität für junge Familien zu steigern. Denn weniger Einwohner bedeuten weniger Mittel. Die Gleichbehandlung von Ungleichen fördert in vielen Kommunen Abwärtsentwicklungen.

Im Landkreis Mansfeld-Südharz war 2016 nur noch jeder zehnte Einwohner unter 18 Jahre alt, während jeder Dritte älter war als 65 Jahre. Ein Altersdurchschnitt von 52 Jahren lässt keinen Anstieg der Geburten erwarten. Bis zum Erreichen des demografischen Scheitelpunkts verbleiben ungefähr 15 Jahre. Allerdings drängt die Zeit, weil die (Anpassungs-)Qualifizierungen und erforderliche Sprachkurse eingewanderter Arbeitskräfte z. B. in Pflege- und Gesundheitsberufen ungefähr fünf Jahre dauern (Baluyot 2014) und Entwicklung und offensive Kommunikation einer stimmigen und glaubwürdigen Einwanderungspolitik zeitlichen Vorlauf erfordern. Mittlerweile ist Sachsen-Anhalt ein Labor, in dem wir die Folgen von Handeln und Nicht-Handeln bei der Bewältigung demografischer Herausforderungen erkennen. Diese Erfahrungen werden, mit Verzögerung, auch im Hunsrück und dem Taunus, in Ostfriesland oder Oberbayern benötigt.

³ Damit soll folgender Zusammenhang beschrieben werden: Die Schließung von Schulen in ländlichen Regionen führt mit zeitlicher Verzögerung auch zu Nachwuchsproblemen bei Kinder- und Jugendfeuerwehren. Denn lange Schulwege verhindern oder erschweren Freizeitaktivitäten.

3.2 Kommunales Handeln am Beispiel der Stadt Hettstedt

*„Ich kann nicht einmal über die Köpfe meiner Zeitgenossen hinweg
ein erhabenes Gespräch mit dir führen, so nach der Melodie:
wir Beide verstehen uns schon,
denn du bist ein Fortgeschrittener, gleich mir.“*

Kurt Tucholsky

Einwanderung ist zu fördern, um mit demografischem Wandel verbundene Herausforderungen zu bewältigen, war die Grundüberzeugung des Hettstedter Bürgermeisters, Danny Kavalier. Ein derartiger Paradigmenwechsel erfordert gesellschaftliche Diskussionen, weil Einwanderung vor allem in peripheren Regionen mit alternder Bevölkerung, ausgedünnter Infrastruktur, geringen Ressourcen und oft fehlender Einwanderungserfahrung benötigt wird. Gelingt es nicht, Dorfbewohner von notwendiger Einwanderung zu überzeugen, werden ihnen künftig Haushaltshilfen, Handwerker, Ärzte oder Pflegekräfte fehlen. Was ist zu tun?

Wenn sich das Umfeld für Unternehmen ändert, werden zunächst Ziele bestimmt, wird die Veränderungsnotwendigkeit mit Akteuren diskutiert, und benötigte Ressourcen bestimmt, Strukturveränderungen definiert und Maßnahmen umgesetzt. Während des Prozesses hilft ein ständiger Kontroll- und Diskussionsprozess dabei, Beteiligte einzubinden und nötige Anpassungen vorzunehmen. Annahme des Hettstedter Bürgermeisters, Danny Kavalier, war, dass dieser Ansatz auch bei gesellschaftspolitischen Veränderungsprozessen in Hettstedt zu verfolgen ist.

Anders als in Unternehmen bestehen jedoch in einer demokratisch verfassten Gesellschaft keine formalen Hierarchien. Gerade deshalb sind Menschen in Debatten und mit nachprüfbar Argumenten zu überzeugen. Fragen nach persönlicher und politischer Veränderungsbereitschaft stehen dabei im Mittelpunkt. Wie können wir Menschen vermitteln, dass Veränderungen wie z. B. der Gewinnung von Einwanderern, zur Bewahrung ihres Lebensumfelds dienen? Wie können wir staatliche Strukturen ermutigen, sich anzupassen?

Dieser Herausforderung stellte sich die Stadtverwaltung in Hettstedt, indem sie Daten erhob und berechnete, die die Perspektiven der Stadt bei unveränderter Bevölkerungsentwicklung verdeutlichten. Zusätzlich wurde berechnet, welche Veränderungen sich bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 100 oder 200 Personen ergeben. Die Ergebnisse wurde in einer öffentlichen Diskussion präsentiert, an deren Ende die Frage im Raum stand: *„Wie bringen wir unseren Syrern die Mülltrennung bei?“* Solche Normeneinhaltungen dokumentieren in kleinstädtischen Siedlungsstrukturen „Stallgeruch“ und Gruppenzugehörigkeit.

Um zu diesem Ergebnis zu kommen, waren Hürden zu überwinden:

1. Notwendige Veränderungen diskutieren.

Annahme war, dass Menschen Veränderungen in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld erleben müssen: Nicht einsatzfähige Feuerwehren, Schulschließungen, Preissteigerungen bei Trink- und Abwasser, abnehmende Gesundheitsversorgung oder Vereine, die keine spielfähigen Mannschaften mehr haben. Diese Bereiche wurden untersucht und Daten aufbereitet. Es war überraschend festzustellen, wie wenige dieser Daten für eine Stadtverwaltung zugänglich sind und auch darüber, wie wenig Personal für Recherche und Aufbereitung zur Verfügung steht (vgl. Siegert et al. 2015).

Handbuch „ankommen – willkommen“

2. Kompetenzen aufbauen.

Oft wissen kommunale Vertreter, wer sich vor Ort engagiert und wie Ansprachen erfolgen müssen. Schwieriger ist es schon festzustellen, welche Kompetenzen fehlen, wie sie eingebunden werden können und wem sie wie zugänglich zu machen sind. Externe Kompetenzen zu gewinnen und einzubinden scheidet häufig an unzureichenden Ressourcen (Geld, Erfahrungen, Kontakte usw.).

Ziel war eine öffentliche Kommunikation über das Notwendige und das Mögliche, bei denen Zivilgesellschaft und Unternehmen einzubinden sind. Kaum beeinflussen konnte die Stadtverwaltung die Unterstützung auf Kreis- und Landesebene, die aber Voraussetzung für eine stimmige Einwanderungs- und Integrationspolitik ist. Denn es wirkt befremdlich, wenn z. B. der Ministerpräsident Obergrenzen fordert und die Stadtverwaltung Untergrenzen der Einwanderung für nötig hält.

3. Mitstreiter finden und einbinden.

In der Zusammenarbeit lokaler Akteure, wie Unternehmen, Zivilgesellschaft und Verwaltung, lassen sich kommunale oder regionale Entwicklungsstrategien erarbeiten, auf denen ein kommunales Entwicklungskonzept aufbaut. Daraus kann z. B. ein mehrsprachiger Internetauftritt abgeleitet werden. Dieses Ziel wurde vorbereitet, scheiterte allerdings vorerst an dem überraschenden Tod des Bürgermeisters. Ob und wie diese Pläne durch den Nachfolger aufgegriffen werden, ist zu klären.

Auch ist die Verlagerung staatlicher Aufgaben auf ehrenamtlich Tätige, wie sie durch eine oft unzureichende Personalausstattung von Kommunen notwendig wird, schwierig: Zu alt ist die Bevölkerung, zu wenige Aktive lassen sich in entvölkerten Regionen gewinnen und zu gering sind die Anreize, die Kommunen anbieten können. Denn seit 2005 zahlt das Land 0,20 EUR/km als Auslagenersatz ehrenamtlicher Tätigkeit für jeden gefahrenen Kilometer. In Regionen mit unterdurchschnittlichen Einkommen zeigt es auch die geringe Wertschätzung der Landespolitik für Ehrenamtliche⁴.

4. Vision und Strategie diskutieren und entwickeln.

Es sind drei Bereiche, die darüber entscheiden, wo sich Menschen dauerhaft niederlassen: soziale Einbettung, berufliche Perspektive und ein angenehmes Wohnumfeld (vgl. Beitrag Ketzmerick, Kapitel 2). Aufgrund langjähriger unzureichender kommunaler Mittelausstattung ist eine engpasskonzentrierte Strategie zur Bindung Ortsansässiger und zur Anwerbung von Einwanderern erforderlich. Durch die Einbindung lokaler Akteure besteht die Möglichkeit, ein stimmiges auf vorhandene Ressourcen abgestimmtes Vorgehen zu organisieren, es fortwährend anzupassen und glaubwürdig zu kommunizieren.

Allerdings wird dieser Ansatz durch die Zentralisierung von Ressourcen erschwert. Denn während in zentralisierten Verwaltungen (z. B. Ministerien, Landesverwaltungsamt) die Ortskenntnisse fehlen, fehlen vor Ort die Mittel.

⁴ Zur Orientierung: Seit 2005 stiegen die jährlichen Aufwendungen pro Jahr je Landtagsabgeordneten um 45 % (Haushaltspläne 2005–2016, jeweils EP 01, Titel 411 01).

Handbuch „ankommen – willkommen“

In Hettstedt wurde ein Bürgerdialog auf der Grundlage von Fakten organisiert. In Vorbereitung befinden sich strukturierte Arbeitskreise nach einem Verfahren des Demokratieforschers Van Reybrouck. Danach werden Teilnehmer per Losverfahren bestimmt und wird Wert auf die Einbindung von Migranten und sozial ausgegrenzten Personen gelegt. Ziel ist es, eine breite gesellschaftliche Verankerung möglicher Lösungen zu erreichen und dafür insbesondere Bevölkerungsgruppen zu aktivieren, die ausgegrenzt sind oder sich ausgegrenzt fühlen.

5. Rahmenbedingungen schaffen.

Ressourcen bereitstellen, Hürden beseitigen, Strukturen anpassen, Kompetenzen aufbauen oder Rückkoppelungen ermöglichen, fördert die Vitalität von Gemeinwesen und ist die Voraussetzung, um Ziele zu erreichen.

Aufgrund der angespannten Kommunalfinanzen musste häufig auf Projektförderungen zurückgegriffen werden, die eine Stetigkeit und Planbarkeit erschweren. Auch war es nicht immer möglich eine geforderte Komplementärfinanzierung darzustellen. Vereinbart wurden daher z. B. Kooperationen zwischen Städten zur Gewinnung und dem Austausch von Erkenntnissen. Fehlende und inkohärente Konzepte der Landesregierung zur Bindung von Einwohnern und Gewinnung von Einwanderern sind weitere Hürden. Als besondere Herausforderung erwies sich sehr häufig die Kooperation mit dem regionalen Jobcenter. Fast vier Monate nach Beginn der Unterstützung konnte die Vermittlung eines jungen Afghanen („umA“) in Ausbildung trotz des Interesses von drei Betrieben und massiver Unterstützung von Ehrenamtlichen und Handwerkskammer noch nicht erfolgen. Erkennbar wird, dass selbst in einer Region mit großen Bevölkerungsverlusten und dringendem Bedarf an Arbeits- und Fachkräften es großer Anstrengungen bedarf, um freie Ausbildungsplätze zu besetzen. Ursachen liegen in

- ... Ermessensspielräumen der Landkreise bei der Gewährung von Ausbildungsduldungen. Denn obwohl es sich um eine gebundene Entscheidung handelt, nach der die Ausbildungsduldung zu erteilen „ist“, haben viele Geduldete faktisch kaum Möglichkeiten, gegen abschlägige Entscheidungen vorzugehen. Sie kennen kaum ihre rechtlichen Möglichkeiten, können keinen Anwalt bezahlen und in Kleinstädten sind nur wenige Fachanwälte für Aufenthaltsrecht verfügbar.
- Auch führen Wohnsitzauflagen zu Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Ausländerbehörden verschiedener Landkreise. Häufig ergeben sich aber auch praktische Fragen (z. B. der Wohnsitznahme in der Nähe des Ausbildungsbetriebs), die sich insbesondere bei unzureichender ÖPNV-Anbindung oder (Montage-)Arbeiten des Ausbildungsbetriebs im EU-Ausland ergeben.

Von der im „Armut- und Reichtumsbericht“ (Bundesregierung 2017, 41) versprochenen „Unterstützung bei der Arbeitssuche von Asylbewerbern mit guter Bleibeperspektive“⁵ sind die Erfahrungen der Ausbildungsvermittlung weit entfernt. Schwierigkeiten der Ausbildungsvermittlung

⁵ Eine positive Bleibeperspektive wird ab einer Anerkennung von 50 % aller Antragsteller aus einem Herkunftsland angenommen. Die Anerkennungsquote afghanischer Antragsteller liegt in Anerkennungsverfahren des BAMF unter 50 %. In Gerichtsverfahren gegen abgelehnte Asylanträge werden aber über 50 % der Klagen positiv entschieden.

Handbuch „ankommen – willkommen“

sind umso bedauerlicher, als bekannt ist, „... dass die zwei von drei Migranten ohne Berufsabschluss ihre erste Arbeitsstelle in Deutschland über Familienangehörige, Freunde oder Bekannte finden. Lediglich zwei von zehn Migranten gelingt dies durch öffentliche oder private Arbeitsvermittlung (Brücker u. a. 2014). Deutlich wird dadurch, wie wichtig unterstützende Netzwerke für gelingende Integration ist. Sie zu fördern und Wert zu schätzen müsste Ziel von Verwaltungshandeln sein. Umso mehr, weil von wirtschaftlichen Transformationsprozessen und deren Folgen (z. B. Abwanderung) betroffene Regionen ein Niedergang droht.

Arbeitslosigkeit, so zeigen mehrere Studien, erhöht in Deutschland das Armutsrisiko um über 70 % (Statista 2016). Selbst in Bulgarien (rd. 55 %), Spanien (rd. 49 %) oder Griechenland (rd. 47 %) ist der Zusammenhang niedriger. Gründe für das seit Jahren steigende Armutsrisiko (Bundeszentrale für politische Bildung 2018) sieht der Paritätische Gesamtverband in den sogenannten „Hartz-Gesetzen“ (2017). Der Druck, auch Arbeitsstellen unter der bisherigen Qualifikation anzunehmen, eine zu geringe Grundsicherung und damit verbundene sozio-kulturelle Ausgrenzungen oder gesellschaftliche Stigmatisierungen begünstigen diese Entwicklung. Aus materiellen Einschränkungen und Perspektivlosigkeit resultieren mehrfache Vermittlungshemmnisse in Form von Krankheiten, sinkendem Selbstwertgefühl und -bewusstsein, Verlust von Zeitstruktur und Selbstwirksamkeit (a. a. O.; Bundesregierung 2017, 9). In einer solchen Situation finden sich sieben von zehn Arbeitslosen des Landkreises Mansfeld-Südharz.

Der Paritätische Gesamtverband verweist darauf, dass bis heute keine angemessenen Strukturen geschaffen wurden, um von Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen Menschen wieder eine Perspektive in Arbeit zu verschaffen. Notwendig wären nach Einschätzung des Verbands z. B. langfristige Qualifizierungen statt schnelle Vermittlung, adäquate Bildungsinstrumente für Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen, der Ausbau arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und eine Veränderung des „ausgeprägten Machtgefälles“ zwischen Leistungsberechtigten und Mitarbeiter*innen der Jobcenter (a. a. O.).

In einem gemeinsamen Antwortschreiben von Jobcenter und der Bundesagentur für Arbeit des Landkreises Mansfeld-Südharz vom 06.09.2018 (Anhang) wird darauf verwiesen, dass „... seit Jahren aktiv alle arbeitsmarktlichen Möglichkeiten zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit ...“ genutzt werden. Dabei, so heißt es in dem Schreiben, kooperiert das Jobcenter „über den Beirat des Jobcenters und dem Regionalen Arbeitskreis. Dazu gehören vor allem die Kammern, Kommunen, Vereine und Verbände, einschließlich der Kommunen, den Fachbereichen des Landkreises (hier vorrangig Sozial- und Jugendamt sowie die Ausländerbehörde), den politisch Handelnden sowie den Krankenkassen.“ Die Nutzung zivilgesellschaftlicher und sozialer Netzwerke (z. B. Vereine, freiwillige Feuerwehren, Kirchen) erfolgt, diesem Schreiben zufolge, bislang nicht. Erstaunlich ist zudem, dass, obwohl Geflüchtete den einzigen nennenswerten Zuzug in die Region seit 1990 begründeten und Arbeit wichtig für ihre Sesshaftwerdung und die regionale Wirtschaft ist, wird in dem Schreiben festgehalten, dass die Vermittlungsquote in Arbeit und Ausbildung für Asylsuchende nicht erhoben wird.

Das obige Beispiel, die hochgradig verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit des Landkreises oder die fehlende Einbindung der Zivilgesellschaft, zeigen die Notwendigkeit bisherige Verfahren zu hinterfragen. Offenbar sind die bislang angewandten Instrumente und Möglichkeiten der Arbeitsintegration nur begrenzt erfolgversprechend. Hinzu kommt, dass die restriktive Handhabung

Handbuch „ankommen – willkommen“

von Ermessensspielraum bei der Förderung der Berufsausbildung von Einwanderern die strukturell verfestigte Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig steigendem Arbeitskräftebedarf begünstigt.

Erschwert wird die Arbeitsvermittlung durch Infrastrukturschwächen der Region. Diesem Aspekt kommt eine zentrale Bedeutung zu. So verweist die Bundesregierung (2017, 23) auf die Notwendigkeit einer Infrastruktur von Bildungseinrichtungen, Kinderbetreuung oder Unterstützungsmöglichkeiten bei der Pflege von Angehörigen. Allerdings ist es für Langzeitarbeitslose in peripheren Räumen oft unmöglich, erforderliche Angebote der Daseinsvorsorge (ÖPNV, Unterstützung in der Angehörigenpflege usw.) in Anspruch zu nehmen. Schließlich macht der Rückbau staatlicher Infrastruktur als Folge von Bevölkerungsverlusten deren Inanspruchnahme oft unmöglich. Hier verstärken sich die Effekte individueller Arbeitsmarktchancen und regionaler Verödung als Folgen unangemessenen staatlichen Handelns:

- So existiert im Landkreis Mansfeld-Südharz keine systematisch aufbereitete und – z. B. über das Internet – allgemein zugängliche Aufstellung von Unterstützungsangeboten für Langzeitarbeitslose;
- auch eine vergleichbare und mehrsprachige Aufstellung für Geflüchtete ist nicht verfügbar;
- Schuldner- und Insolvenzberatung oder Hilfen für Obdachlose konnten lediglich in Sangerhausen recherchiert werden;
- Tafeln, Kleiderkammern oder Möbelbörsen sind in ländlichen Regionen nicht verfügbar;
- Unterstützungsangebote, die den spezifischen Bedarfen Geflüchteter entsprechen, bestehen nicht, nicht flächendeckend oder abgestimmt oder zu Zeiten, bei denen eine Erreichbarkeit über öffentlichen Nahverkehr schwierig ist: Traumatherapien, Sprach- und Integrationskurse, Unterstützung bei der Anerkennung beruflicher oder schulischer Abschlüsse oder Übersetzungsleistungen.

Regionen, die unter den Folgen eines dramatischen Bevölkerungsverlusts leiden, sind allerdings auf die Vorhaltung einer angemessenen Infrastruktur angewiesen, um Menschen zu gewinnen (vgl. Kapitel 2). Angesichts begrenzter Ressourcen wurde am Beispiel der Stadt Hettstedt eine engpasskonzentrierte Bindungsstrategie erprobt. Ziel war es, mit den wenigen verfügbaren Mitteln ein öffnendes Klima in der Stadt zu schaffen. Dabei waren drei Annahmen leitend:

- a. Menschen, die sich in Transformationsprozessen entschieden haben, in ihrer Heimat zu bleiben, sind verunsichert und benötigen Ermutigung und Führung, um sich Veränderungen zu öffnen.
- b. Bei Menschen, die in solche Regionen ziehen, ist um Verständnis für die Entwicklung vor Ort zu werben.
- c. Verbindendes ist stärker zu betonen als Trennendes. Dazu bedarf es breit gestreuter Ansätze und ist auf moralische Appelle zu verzichten.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Mit diesem Grundsatz wurden die nachstehenden Maßnahmen umgesetzt:

- Der Bürgermeister bekannte sich zur Öffnung der Stadt und warb öffentlich und nicht-öffentlich auf allen politischen und gesellschaftlichen Ebenen dafür.
- Vereine wurden ermutigt, sich zu öffnen und Begegnungsmöglichkeiten zu schaffen und zu pflegen. Dabei wurden sie konzeptionell eingebunden.
- Geflüchtete werden in öffentlich sichtbaren Einrichtungen, wie z. B. Kindertagesstätten, Freiwilligen Feuerwehren oder Pflegedienste, ausgebildet und beschäftigt.
- Um Begegnung zu ermöglichen, organisierte der Bürgermeister persönliche Stadtführungen für Einwanderer und Ortsansässige.
- Damit Migranten sich wohlfühlten, wurde die Eröffnung eines arabischen Lebensmittelladens unterstützt, den auch Ortsansässige gut annehmen.
- Andere Formate der Bürgerdialoge werden erprobt und insbesondere wird die Bevölkerung – Ortsansässige wie Einwanderer – in die Stadtplanung einbezogen.
- Positive Beispiele wurden betont, ohne selbstverständlich aufkommende Probleme zu verschweigen. Für ihre Bewältigung wurden Lösungen entwickelt und kommuniziert.
- Dem besonderen Infrastrukturbedarf von Einwanderern wird Rechnung getragen. Das betraf z. B. Traumatherapien, Beratung in Fragen des Asylrechts, Unterstützung bei der Anerkennung von Vorqualifikationen, Sprachkurse vor Ort, Übersetzungsleistungen, Hilfe bei Behördengängen oder der Schaffung von Begegnungsmöglichkeiten. Häufig haben Ortsansässige vergleichbare Bedarfe, die zu beachten sind.
- Geplant ist, ein kommunales Entwicklungskonzept um das Querschnittsthema „Einwanderung“ zu ergänzen und als Grundlage eines überarbeiteten und mehrsprachigen kommunalen Internetauftritts zu machen.

Manche Punkte sind noch in der Konzeptionierungsphase, andere werden bereits umgesetzt und weiter entwickelt. Übergeordnete kommunale Ziele sind die Bindung von Einwohnern zur Gewinnung von Arbeitskräften und gesellschaftlicher Vitalität, die Vermeidung von Konflikten in Folge von Einwanderung sowie eine Steigerung kommunaler Attraktivität. Dazu besteht ein konzeptioneller Rahmen, in dem verschiedene Aspekte zusammen geführt werden. Hilfreich waren dabei die Befragungsergebnisse (Kapitel 2), die eine faktenbasierte Kommunalpolitik ermöglichen. Die Ergebnisse zeigen, wie wichtig Infrastruktur, Kultur- und Freizeitangebote bei der Entscheidung für oder gegen eine Region sind. Gerade in alternden Regionen lässt sich aber ein Vereinssterben beobachten, wie der Fußballverband (2018) in einem Positionspapier deutlich machte: „Ohne Gegensteuerung wird Fußball in fünfzehn Jahren voraussichtlich kein flächendeckendes Freizeitangebot mehr im Land sein.“

Viele Aspekte sind für Ortsansässige wie Geflüchtete gleichermaßen wichtig. Geflüchtete, die in Kleinstädten oder ländlichen Regionen aufwuchsen, bevorzugen auch in Deutschland vergleichbare Siedlungsstrukturen. Offenbar trugen zu einer willkommen heißenden Atmosphäre der Stadt

Handbuch „ankommen – willkommen“

zahlreiche „kleine“ Maßnahmen bei (vgl. Kapitel 5). So sank in der Zeit von 1990–2014 die Einwohnerzahl Hettstedts im Durchschnitt um 1,86 % bzw. 320 Einwohner jährlich, während in den Jahren 2015/16 eine Konsolidierung erzielt wurde. Nur noch 40 Einwohner oder 0,18 % zogen in diesen Jahren fort (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2018). Andere Kommunen der Region verloren dagegen weiter überdurchschnittlich an Einwohnern.

3.3 Vorläufiges Fazit

„Ja, die Hand will ich dir noch geben. Wegen Anstand.

Und jetzt gehst du. Aber das rufe ich dir noch nach:

Besser seid Ihr auch nicht als wir und die Vorigen.

Aber keine Spur, aber gar keine –,

Kurt Tucholsky

Soziale Marktwirtschaft, so die Bundesregierung (2017, 5), „fußt auf dem Versprechen, dass Teilhabe am gesamtgesellschaftlich erwirtschafteten Wohlstand durch eigene Leistung möglich ... ist ... [und soll] ... gleiche Chancen für alle schaffen“. Schließlich führen Zweifel, die an dem Aufstiegsversprechen der Sozialen Marktwirtschaft bestehen, zu Verunsicherungen in allen Gesellschaftsschichten (ebd., 6).

Eine seit Jahren dem Diktat der Ökonomie unterworfenen Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik förderte, so zeigen die vorstehenden Beispiele, nicht nur die Verödung von Regionen. Sie verletzte zudem massiv das Aufstiegsversprechen der Gesellschaft und das Vertrauen in staatliche Führung. Das Ergebnis ist, dass als Folge dieser Politik ganze Landstriche sowie die dort wohnenden Menschen ohne Perspektive bleiben und persönliche (z. B. Immobilien- oder Unternehmenswerte) wie auch gesamtgesellschaftliche Werte (z. B. nicht ausgelastete oder genutzte Infrastruktur) vernichtet werden. Regionen ohne Menschen beschädigen den Zusammenhalt der Gesellschaft, weil Vertrauen auf ein staatliches Versprechen gleichwertiger Lebensverhältnisse offensichtlich nicht belastbar ist.

Der in Hettstedt erprobte Ansatz zeigt, dass Geflüchtete dauerhaft in ländlichen Regionen angesiedelt werden können und dass dies für alle Beteiligten Nutzen stiften kann. Das ist eine herausfordernde Aufgabe, die Gelingensvoraussetzungen kennt:

1. Der unterstützende politische Wille auf der Ebene von EU, Bundes- und Landespolitik muss deutlich werden und lokales Handeln ermöglichen. Dazu gehört z. B. die Entwicklung einer stimmigen Einwanderungspolitik und deren Umsetzung in den Kommunen mit bundes- und landespolitischer Unterstützung.
2. Kommunen muss – europaweit – die Möglichkeit gegeben werden, sich zu vernetzen, um sich u. a. zu typischen Fragen entvölkerter Regionen auszutauschen. Das sind z. B. die Themen Migration, Integration, Bürgerdialoge und -beteiligung, Demografie, Demokratie oder andere Formen der Daseinsvorsorge.
3. Ein solcher Ansatz kann Kern einer europäischen Lösung zur Aufnahme Geflüchteter sein. Schließlich sind massive Bevölkerungsverluste und ihre Folgen ein Problem für viele Regionen der EU. Hierzu müsste die EU direkte Unterstützung für Gemeinden leisten, die Migranten aufnehmen.

Handbuch „ankommen – willkommen“

4. Ressourcen sind mehr als Geld. Dazu gehören auch Personal, Infrastruktur, Wissen, Kompetenzen, Erfahrungen. Diese Mittel sind der gesamten Bevölkerung zur Verfügung zu stellen, um eine den lokalen Erfordernissen angemessene Infrastruktur wieder aufzubauen und vor Ort handlungsfähig zu werden.
5. Auf Bundes- und Landesebene ist eine Abkehr der Verteilung Geflüchteter nach dem „Königsteiner Schlüssel“ überfällig. Dieses Verfahren stellt die Bedürfnisse der Verwaltung in den Mittelpunkt und nicht die Interessen von Menschen. Vielmehr sind interessierte Kommunen zu Aufnahme und Integration Geflüchteter zu ertüchtigen.
6. Ressourcen sind verlässlich und planbar vor Ort bereit zu stellen und zu entwickeln, sofern ein klares und von kommunalen Akteuren – Unternehmen, Verwaltung und Zivilgesellschaft – getragenes Entwicklungskonzept zur Aufnahme und Integration von Migranten vorliegt.
7. Insbesondere sind Ressourcenzuweisungen an Kriterien zu koppeln. Neben dem Bedarf sind dies vor allem die Nachhaltigkeit ihrer Verwendung, regionale Entwicklungskonzepte und demografische Perspektive von Kommunen. Ungleiches darf nicht gleich behandelt werden.

So zu handeln setzt voraus, dass Führungsverantwortung wahrgenommen und faktenbasiert gearbeitet wird. Es setzt voraus, dass Anstand und Respekt gegenüber der gesamten Bevölkerung eingefordert und eingehalten werden, Dialogbereitschaft und gesellschaftliche Beteiligungsmöglichkeiten entwickelt und gepflegt, konzeptionell gehandelt sowie niedrigschwellige lokale Ansätze gefördert werden.

3.4 Quellenverzeichnis

Baluyot 2014: Integration von ausländischen Pflegefachkräften in die stationäre Altenpflege Norwegens. In: Tewes/Stockinger (Hg.): Personalentwicklung. Berlin-Heidelberg, S. 151–164.

Bundesregierung 2017: Lebenslagen in Deutschland. Der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Kurzfassung. Bonn.

Bundeszentrale für Politische Bildung 2015: Die soziale Situation in Deutschland. Ausgewählte Armutsgefährdungsquoten. <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61785/armutsgefaehrdung>; Zugriff: 07.11.2018.

Der Paritätische Gesamtverband 2017: Armutsbericht 2017. <https://www.der-paritaetische.de/schwerpunkte/armutsbericht/empirische-ergebnisse/arbeitslose/>; Zugriff: 07.11.2018.

Fuchs/Weyh 2016: Rückwanderung von Beschäftigten nach Sachsen-Anhalt. Eine Analyse anhand der Beschäftigten-Historik des IAB. 1/2016. Nürnberg.

Fußballverband Sachsen-Anhalt 2018: Positionspapier. https://www.fsa-online.de/upload/Service/Downloads/weitereDokumente/Positionspapier_zur_Frderung_des_Indlichen_Raumes.pdf; Zugriff: 07.11.2018.

Galtung 2007: Frieden mit friedlichen Mitteln. Opladen.

Henkel 2014: Das Dorf. Landleben in Deutschland – gestern und heute. Bonn.

Hillje 2018: Rückkehr zu den politisch Verlassenen. Gespräche in rechtspopulistischen Hochburgen in Deutschland und Frankreich.

Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt 2011: Personalentwicklungskonzept 2011–2025. Magdeburg.

Ostrom 1999: Die Verwaltung der Almende. Tübingen.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Prognos 2016: Zukunftsatlas. Das Ranking für Deutschlands Regionen. Berlin.

Sandel 2018: Interview in DIE ZEIT, Nr. 44, vom 25.10.2018, S. 47.

Siegert/Ketzmerick/Ohliger 2015: Menschen gewinnen, Migration ermöglichen, demografischen Wandel in Sachsen-Anhalt gestalten. Handbuch. Forschungsberichte aus dem zsh 15-02. Halle (Saale).

Statista 2018: Wer in Deutschland arbeitslos wird, dem droht Armut.

<https://de.statista.com/infografik/13084/armutsrisiko-von-arbeitslosen-in-der-eu/>; Zugriff: 07.11.2018.

Statistisches Bundesamt 2018: Statistisches Jahrbuch 2018. Arbeitsmarkt. Wiesbaden.

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2018: Kundenspezifische Auswertung vom 30.07.2018. Halle (Saale).

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2018: Kundenspezifische Auswertung vom 30.07.2018. Halle (Saale).

4. Aktives Verwaltungshandeln als Beispiel: Die Migrationsagentur des Burgenlandkreises (Ulrike Reichert, Eva Fabian, Ronny Just)

4.1 Ausgangslage

Der Burgenlandkreis befindet sich im südlichen Sachsen-Anhalt im Dreiländereck zu Sachsen und Thüringen. Nahegelegene Großstädte sind Halle, Jena und Leipzig. Traditionell blickt der Burgenlandkreis auf eine 1.000-jährige Geschichte des Weinbaus zurück. Regional und überregional bekannte klein- und mittelständische Unternehmen wie Rotkäppchen, Glockengold oder Tönnies produzieren hier Getränke-, Fleisch-, Molkerei- und Süßwarenprodukte. Die Lebensmittelindustrie gehört neben dem Bergbau, der Metallverarbeitung, dem Maschinenbau und der Landwirtschaft zu den wichtigsten wirtschaftlichen Bereichen des Burgenlandkreises. Nach Angaben des Statistischen Landesamtes vom 31.12.2015 leben im Burgenlandkreis 184.081 Einwohner. Im Landkreis befinden sich die drei Mittelzentren Weißenfels mit 40.671, Naumburg mit 32.784 und Zeitz mit 28.826 Einwohnerinnen und Einwohnern (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2018). Analog zu anderen ländlichen Räumen bestimmen auch im Burgenlandkreis Diskussionen um den „Demografischen Wandel“ den Alltag entwicklungspolitischen Handelns (Landratsamt Burgenlandkreis 2017, S. 9f). Schlagworte wie „Fachkräftemangel“, „Brain-Drain“ oder „Rückgang der Infrastruktur“ seien hier nur stellvertretend für den komplexen Verlauf eines solchen Strukturwandels genannt. Im Vergleich zum Jahr 1995 hat der Landkreis einen Bevölkerungsrückgang von 20,42 % zu verzeichnen, dieser konnte in den vergangenen Jahren jedoch abgefedert werden. 2014 und 2015 war sogar ein leichter Bevölkerungszuwachs von 0,014 % zu verzeichnen. Grund dafür war die Aufnahme Geflüchteter seit 2014. So gab es im Burgenlandkreis im Jahr 2015 insgesamt 7.467 Ausländerinnen und Ausländer. Das entspricht einem Anteil von 4,06 % der Gesamtbevölkerung (Landratsamt Burgenlandkreis 2017, S. 16ff.). Im Oktober 2018 befanden sich insgesamt 9.681 gemeldete Ausländerinnen und Ausländer im Landkreis. Den größten Anteil machen dabei die EU-Bürger*innen mit 5.855 Personen aus. Innerhalb der verhältnismäßig kleineren Gruppe der Drittstaatsangehörigen (3.826 Personen) leben 1.834 bereits länger im Burgenlandkreis. Von dem Personenkreis, der seit dem Jahr 2016 zugezogen ist, haben 1.236 das Asylverfahren bereits abgeschlossen und befinden sich als anerkannte Geflüchtete im Burgenlandkreis. Weitere 273 Asylbewerberinnen und -bewerber warten auf eine Entscheidung des BAMF, 483 Personen sind im Besitz einer Duldung. Nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt gab es zum Stichtag 31. Dezember 2017 bereits einen Anteil von 5,1 % Ausländerinnen und Ausländern an der Gesamtbevölkerung im Kreisgebiet (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2017).

Handbuch „ankommen – willkommen“

Abbildung 1: Ausländer im Burgenlandkreis nach Herkunft und Status



* umA: unbegleitete minderjährige Ausländer

Die Themen Migration und Integration gewinnen somit im Burgenlandkreis zunehmend an Bedeutung, denn die Zuwanderung von Personen aus anderen Ländern ist einer der möglichen Faktoren, um den oben genannten Herausforderungen und Entwicklungstendenzen zu begegnen. Dabei dürfen vorhandene Unwägbarkeiten nicht aus den Augen verloren werden. Auch Migrantinnen und Migranten werden sich nur dauerhaft vor Ort niederlassen, wenn das berufliche und gesellschaftliche Umfeld geeignet ist. In der Region finden sich zwar ungenutzte Kapazitäten, die gerade für Familien attraktiv sein können. So gibt es bspw. ausreichend Plätze in Kindertagesstätten und Schulen und das Wohnungsangebot im Burgenlandkreis ist größer, als es in den umgrenzenden Großstädten der Fall ist. Und auch die schnelle Anbindung an die umliegenden Großstädte bringt diesem ländlich geprägten Raum einen Vorteil. Doch speziell auf die Bedarfe von Migrantinnen und Migranten abgestimmte Strukturen, wie der Religion entsprechenden Gebetshäusern oder Geschäften mit landestypischen Lebensmitteln, sind bislang nur spärlich direkt vor Ort vorhanden. Innerhalb der Gruppe der Migrantinnen und Migranten ist der Kreis an Personen aus dem eigenen Herkunftsland weitaus kleiner als in den Ballungsgebieten. Die in den Mittelzentren angebotenen Sprach- und Integrationskurse sowie Arbeits- und Praktikumsplätze sind meist mit längeren Fahrtwegen verbunden und können nicht mit der gleichen Flexibilität angeboten werden, wie in den größeren Städten (bspw. Teilzeitkurse). Auch die Anbindungen des öffentlichen Nahverkehrs sind weitaus unregelmäßiger und dünner gesetzt. Eine Dezentralisierung der Angebote in die Fläche würde wiederum einen zu kleinen Teilnehmerkreis erreichen, um diese Kurse zustande kommen zu lassen. An dieser Stelle ist eine gezielte und transparente Integrationspolitik notwendig, um die Personen zu einer ganzheitlichen Teilhabe am beruflichen und gesellschaftlichen Alltag und somit zu einer dauerhaften Niederlassung im Burgenlandkreis zu motivieren. Hierin besteht ein möglicher Ansatz, um den genannten Entwicklungstendenzen und einem damit verbundenen Abbau der Infrastruktur entgegenzuwirken. Von einer Steigerung der Attraktivität der Kleinstädte und Dörfer profitieren dann wiederum alle in dieser Region lebenden Personen.

Neben den Eigenbemühungen der Migrantinnen und Migranten und der Offenheit und Bereitschaft der Bevölkerung zur Integration kommt den öffentlichen Verwaltungsstrukturen eine besondere Rolle zu, die Integrationsprozesse im Landkreis zu koordinieren und zu steuern. Der Burgenlandkreis

Handbuch „ankommen – willkommen“

hat in der Vergangenheit unterschiedliche Maßnahmen vorgenommen, um den damit verbundenen Aufgaben gerecht zu werden. Bis zur Entstehung der Migrationsagentur, als dass unter den derzeitigen Gegebenheiten optimale Ergebnis, war es ein langer Weg.

Das Sachgebiet Ausländerbehörde/Personenstandswesen war im Landratsamt bis zur erhöhten Zuweisungen Geflüchteter über den „Königsteiner Schlüssel“ im Jahr 2015 organisatorisch dem Ordnungsamt zugeordnet und unter anderem für die Umsetzung der aufenthaltsrechtsrechtlichen Bestimmungen sowie die Durchsetzung der Ausreisepflicht zuständig. Die Integration von Migrantinnen und Migranten, wie sie heute verstanden wird, wurde nicht als Kernaufgabe einer Landkreisverwaltung gesehen. Erst im Jahr 2009 wurde die vom Land Sachsen-Anhalt geförderte Stelle einer Integrationskoordination im Landratsamt des Burgenlandkreises angesiedelt. Diese Stelle war bis zur Mitte des Jahres 2015 dem Bereich der Gleichstellungsbeauftragten und nicht der Ausländerbehörde zugeordnet.

Zu den Aufgaben der Integrationskoordination gehörte es, ein Integrationsnetzwerk mit regionalen und überregionalen Akteuren aufzubauen, die örtlichen Integrationsangebote zu erfassen, sie zu koordinieren und zu steuern. Zudem zeigte sie sich verantwortlich für die Erarbeitung, Weiterentwicklung und Umsetzung eines Integrationskonzeptes und den Aufbau einer Internetseite.

Organisatorisch und räumlich getrennt, arbeiteten Ausländerbehörde und Integrationskoordination im Integrationsnetzwerk des Burgenlandkreises zusammen, welches 2010 ins Leben gerufen wurde. Zudem wurde die Integrationskoordination von Seiten der Ausländerbehörde zuweilen zur Einzelfallbegleitung herangezogen.

Der Tätigkeitsschwerpunkt der Integrationskoordination fokussierte sich bis Ende 2014 überwiegend auf die interkulturelle Bildung der einheimischen Bevölkerung. Mit den steigenden Zuzügen von Migrantinnen und Migranten war bereits absehbar, dass die Begleitung der Personengruppe auf ihren ersten Wegen zunehmend in den Fokus rückt, sodass im Landratsamt erste Stellen für Integrationspädagoginnen und -pädagogen eingerichtet wurden.

Die steigende Zahl an Geflüchteten ab 2015 gab grundsätzlich Anlass über Neustrukturierungen der Ausländerbehörde nachzudenken. Hier galt es innerhalb der Verwaltung Arbeitsprozesse enger miteinander zu verzahnen und zu vereinfachen. Weiterhin sollten Arbeitsabläufe einzelner Themenschwerpunkte optimiert und diese zielgerichteter sichergestellt werden. Bislang waren alle Mitarbeitenden, die sich um verwaltungsspezifische Aufgaben im Thema Migration befassten, als Ausländerbehörde/Personenstandswesen dem Amtsleiter des Ordnungsamtes unterstellt. Durch den nun erfolgenden personellen Aufwuchs wurden jedoch zunehmend Belastungsgrenzen erreicht, die in der bestehenden Struktur nicht mehr abgedeckt werden konnten.

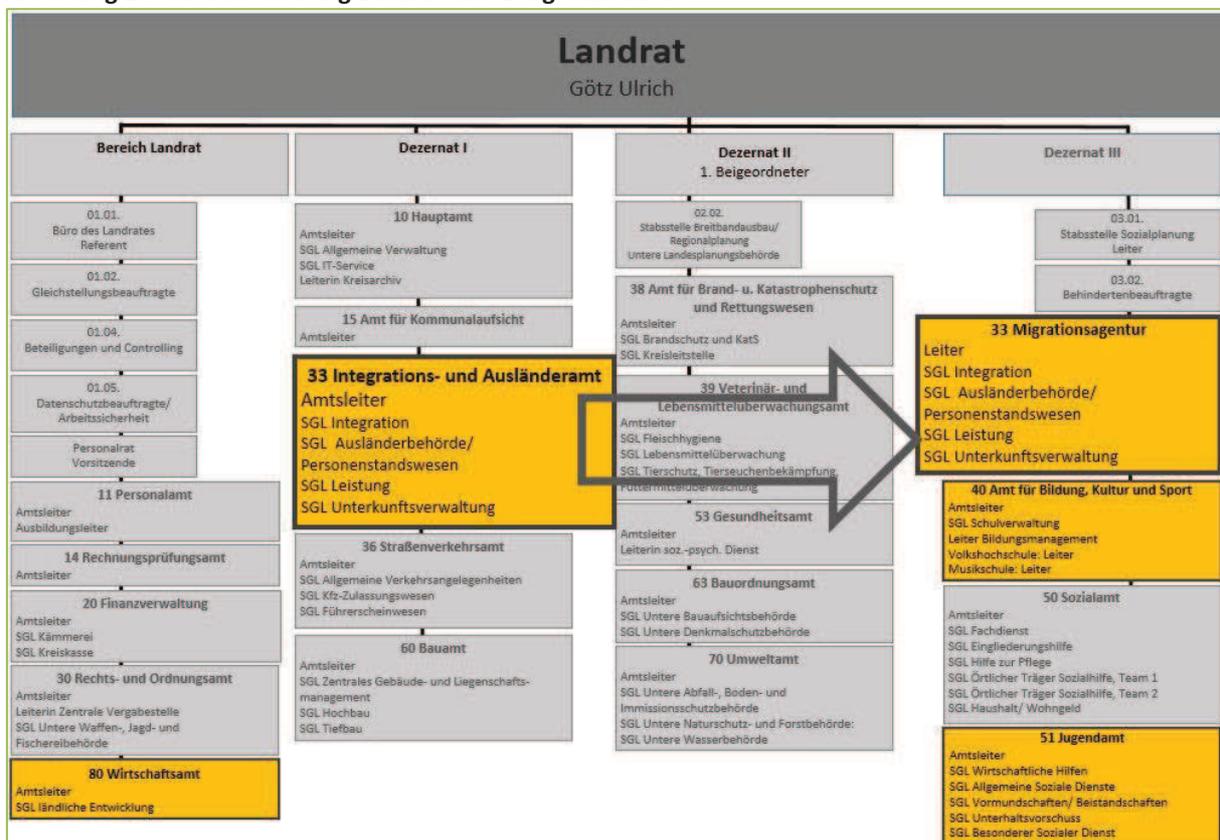
Aus diesem Grund wurden aus dem Ordnungsamt die Sachgebiete Allgemeine Ordnungsangelegenheiten und Untere Waffen-, Jagd- und Fischereibehörde herausgelöst und dem Rechtsamt zugeordnet, so dass ein neues Rechts- und Ordnungsamt entstand. Die verbleibenden Beschäftigten des Ordnungsamtes wurden in das neue Integrations- und Ausländeramt (IAA) eingegliedert. Dieses wurde von einem Amtsleiter geführt und gliederte sich in vier Sachgebiete mit jeweils einem Sachgebietsleiter, welche die Arbeit in den Sachgebieten koordinierten und diese nach außen sowie in die höheren Instanzen repräsentieren. Die Sachgebiete waren mit umfassenden ausländer- und leistungsrechtlichen Aufgaben sowie Integrations- und Unterbringungsaufgaben

Handbuch „ankommen – willkommen“

betrault. Neu geschaffen wurde der Bereich Integration, welcher später zum Sachgebiet Integration ausgebaut wurde. Integrationspädagoginnen und -pädagogen sind hier direkt mit der Beratung und Begleitung von Einzelfällen betraut. Die Themen der täglichen Arbeit sind dabei sehr vielseitig und reichen von Unterstützungen bei formalen Anträgen bis zu Hilfeleistungen bei häuslicher Gewalt.

Im fortlaufenden Arbeitsalltag zeigte sich, dass die vorgenommenen Umstrukturierungen nicht weit genug gingen. Zudem wurden Schwächen sichtbar, die es zu beheben galt. Die prozessübergreifende Zusammenarbeit zwischen den integrations- und den verwaltungsspezifischen Aufgabenbereichen innerhalb des Integrations- und Ausländeramtes kam gut zustande. Jedoch gestaltete sich die einfallbezogene Kommunikation mit den anderen in- und externen Partnern zu Weilen als sehr schwierig. Dies führte zu Verzögerungen in den Prozessabläufen und der Fallbearbeitungen. Es zeigte sich, dass für die Realisierung umfassender Integrationsprozesse eine engere Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Partnern notwendig war. Bisher bestehende Verwaltungswege erwiesen sich als zu starr und umständlich.

Abbildung 2: Umstrukturierung Landratsamt Burgenlandkreis



4.2 Die Migrationsagentur (MiA): Integration als kommunale Querschnittsaufgabe

Mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes, der Durchsetzung des Zuwanderungsgesetzes und des Nationales Integrationsplans wurde „in Deutschland eine neue Phase in der Migrations- und Integrationspolitik eingeleitet“ (Gesemann u. a. 2009, 12). Für die Verwaltungspraxis bedeutet dies, Integration als Daueraufgabe zu verstehen. Denn zum einen ist absehbar, dass die Gründe, warum Menschen ihre Heimat verlassen, auch in Zukunft bestehen bleiben: Hier können sich die Landkreise der Aufnahme von Geflüchteten nicht verwehren (Bertelmann Stiftung u. a. 2017, 11). Zum anderen müssen aufgrund der demografischen Entwicklungen Strategien gefunden werden, welche eine

Handbuch „ankommen – willkommen“

Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fördern und die Potentiale bereits in Deutschland lebender Migrantinnen und Migranten ausschöpfen (Gesemann u. a. 2009, 12). Der Burgenlandkreis greift in seiner Arbeit diesen Ansatz auf und hat sich zum Ziel gesetzt, ein enges Begleit- und Unterstützungsnetzwerk für alle Migrantinnen und Migranten im Landkreis zu schaffen. Darunter zählen Drittstaatsangehörige ebenso wie EU-Bürgerinnen und EU-Bürger.

Doch die Organisation von Migration und Integration stellt eine komplexe Querschnittsaufgabe für eine Verwaltung dar. Bogumil et. al. führen dazu an, dass „die kommunalen Gebietskörperschaften in diesem Bereich mit außerordentlichen Koordinierungs- und Kooperationszwängen konfrontiert sind“ (Bogumil u. a. 2017, 71). Dafür sind auf der einen Seite eine gute Zusammenarbeit mit der Bundes- und Landesebene sowie eine intensive Netzwerkarbeit innerhalb des Kreises erforderlich. Kreisangehörige Kommunen, engagierte Akteure wie freie Träger und Migrantenverbände, aber auch engagierte Bürgerinnen und Bürger sind für eine gelingende Integrationsarbeit entscheidend (Bogumil u. a. 2017, 71). Auf der anderen Seite geht es auch um eine Anpassung der Strukturen innerhalb der Verwaltungsorganisation. Damit die Zusammenarbeit der verschiedenen Organisationseinheiten gelingt, muss ein enges Informations- und Unterstützernetz gespannt werden, um Informationen schneller und mit weniger Hindernissen an den richtigen Ort zu transportieren.

Mit den Zuzügen der Geflüchteten ab Ende 2015 wuchsen auch die integrationsspezifischen Aufgabenbereiche im Burgenlandkreis. Zahlreiche Projekte und neue Zuständigkeitszuweisungen erfolgten. Auch bei den Akteuren außerhalb der Verwaltung entwickelte sich die Angebotslandschaft rasant. Eine langfristige und gezielte Planung von Integrationsprozessen wurde umso notwendiger. Dafür erforderlich ist jedoch eine Organisationseinheit, die das Thema Migration in die jeweiligen Fachbereiche einbindet und somit „systematisch bei der Angebotsplanung und Leistungserstellung berücksichtigt“ (Bertelmann Stiftung u. a. 2017, 14). Jedoch sollte damit keine quantitative Aufwertung der Angebote geschaffen werden, sondern vielmehr ein qualitativer Zugewinn erfolgen, welcher „zu einer Steigerung von Wirkung und Effizienz durch eine inklusive Ausrichtung der Leistungen“ führt (Bertelmann Stiftung u. a. 2017, 14).

Mit der Migrationsagentur ist es dem Burgenlandkreis gelungen eine Behörde mit Wiedererkennungswert zu schaffen, die sowohl nach innen als auch nach außen wirkt. Ihr Ziel ist es, Prozesse inhaltlich zu verzahnen und somit Verwaltungsabläufe zu vereinfachen sowie die Klärung von Kundenanliegen zu beschleunigen. Die Migrationsagentur versteht sich dabei als Dienstleistungsbehörde, welche die Integrationsprozesse der im Landkreis lebenden Migrantinnen und Migranten und der Neuzuwandernden optimiert. Dabei werden Prozesse und deren Umsetzung stets ganzheitlich betrachtet.

Die Entstehung der Migrationsagentur wurde von verschiedenen Akteuren des Burgenlandkreises unter Leitung des Landrates begleitet. Dazu gehörten der Betriebsleiter des kommunalen Jobcenters, die zuständigen Dezernenten, Amtsleiter und Sachgebietsleiter sowie die Integrationskoordinatorinnen. Hinzu kamen wichtige Netzwerkpartnerinnen und -partner wie der Geschäftsführer der Agentur für Arbeit Weißenfels, der Geschäftsführer des Kreissportbundes Burgenlandkreis e. V. und der Ehrenamtskoordinator des Forum Ehrenamtes im Kirchenkreis Naumburg-Zeitz. Die Ramboll Management Consulting GmbH aus Berlin bot fachliche Unterstützung beim Aufbau der Migrationsagentur im Rahmen des vom Land geförderten Projektes „Willkommenskultur in Sachsen-Anhalt (Willkommensbehörden)“.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Während der Konzeptionsphase wurden unterschiedliche Organisationsmöglichkeiten der Verwaltungsstruktur in Betracht gezogen.

1. Die Migrationsagentur als integriertes Amt zu gründen und damit die Aufgaben des Integrations- und Ausländeramtes zu erweitern.
2. Eine Matrixorganisation unter Leitung der Integrationskoordination zu konzipieren.
3. Die Migrationsagentur als losen Zusammenschluss von verschiedenen Bereichen in einem Verwaltungsgebäude zu sehen.
4. Die Migrationsagentur als Amt zu gründen, dabei Akteure fachlich in ihren Ämtern zu belassen, aber räumlich und integrationspezifisch zu vereinen.

Aufgrund der bestehenden Restriktionen, bspw. gesetzlich geregelten Zuständigkeiten wie unter anderem im Jugendamt, kam die Option eines integrierten Amtes nicht in Betracht. Zumal die Gefahr bestand, dass beim Herauslösen von einzelnen Beschäftigten aus einem Fachbereich die Anbindung und damit die Qualität der eigenen Fachlichkeit nicht mehr gewährleistet werden kann (Bogumil u. a. 2010, 160). Der zweite Ansatz der Matrixorganisation wurde als Möglichkeit erkannt, aber dennoch verworfen, da man hier eine Doppelstruktur zwischen dem Amtsleiter des Integrations- und Ausländeramtes und der Projektleitung der Matrixorganisation geschaffen hätte. Mit dem dritten Organisationsansatz könnten die komplexen Strukturen beibehalten und ein Aufbruch der verwaltungsspezifischen Verfahren vermieden werden. Da hier jedoch eine gemeinsame Leistungsstruktur fehlt, ließe sich eine umfassende Koordination und Steuerung der Integrations- und Migrationsprozesse jedoch nur schwer realisieren. Für die Migrationsagentur wurde deshalb der vierte Ansatz gewählt, wobei der Gedankenansatz zur Umstrukturierung und Bündelung von Verwaltungsprozessen im Sinne einer höheren Nutzerfreundlichkeit nicht neu war. Ähnliche Ansätze gibt es in Deutschland bereits durch sogenannte Bürgerbüros oder die projektformige Organisation von Baugenehmigungen (Bertelsmann Stiftung u. a. 2017, 72). Mit diesem Organisationsansatz sollen die Verwaltungen schneller und sicherer auf komplexe und unvorhersehbare Veränderungen reagieren können, die Zufriedenheit aller Beteiligten erhöhen, Innovationsprozesse verbessern und zu einer effizienteren und ressourcensparenden Arbeitsweise gelangen.

Die Migrationsagentur des Burgenlandkreises wurde so konstruiert, dass das zuvor bestehende Integrations- und Ausländeramt in ihr aufging. Der Amtsleiter des Integrations- und Ausländeramtes sowie die ihm direkt unterstellte Stabsstelle Integrationskoordination erhielten zusätzliche Aufgabenschwerpunkte. In der neu geschaffenen Verwaltungseinheit gab es fortan einen Leiter der Migrationsagentur und eine ihm unterstellte Stabsstelle der Integrationskoordination und Prozessbegleitung. Die anderen internen und externen Beteiligten entsenden nur einen Teil ihrer Beschäftigten. Diese sind entweder vollständig in die Migrationsagentur eingezogen oder tageweise anzutreffen. Die fachliche Anleitung der Beschäftigten obliegt weiterhin vollständig dem jeweiligen Fachamt bzw. dem betreffenden Netzwerkpartner. Hierzu zählen das Jugendamt, das Amt für Bildung, Kultur und Sport, das Wirtschaftsamt, das kommunale Jobcenter, die Agentur für Arbeit Weißenfels, der Kreissportbund Burgenlandkreis e. V. und das Forum Ehrenamt. In einigen Bereichen waren einzelne Umstrukturierungen notwendig. Die gesamte Umstrukturierung erfolgte ohne die Notwendigkeit eines Personalaufwuchses.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Innerhalb des Landratsamtes wurde die Migrationsagentur dem ebenfalls 2015 neu geschaffenen Dezernat III, welches auf Grund seines organisatorischen Zuschnitts als Sozialdezernat bezeichnet werden kann, zugeordnet. Dadurch konnte eine größere Nähe zu den anderen beteiligten Ämtern wie dem Jugendamt und dem Amt für Bildung, Kultur und Sport geschaffen werden.

Arbeitsweise und Prozesssteuerung

Die Arbeitsweise der Migrationsagentur orientiert sich an den klassischen Strukturen einer Verwaltung. Der Leiter der Migrationsagentur übernimmt zum einen die Aufgaben des Amtsleiters für die Sachgebiete Ausländerbehörde, Asylbewerberleistung, Integration und Unterkunftsverwaltung. Ihm obliegt die fachliche Anleitung und Führung der Beschäftigten. Zudem ist er zuständig:

- die Migrationsagentur nach außen zu repräsentieren;
- das Hausrecht auszuüben und
- die Prozess- und Arbeitsorganisation, inklusive der Kapazitätssteuerung

zu steuern.

Der Leiter der Migrationsagentur wird von der Stabsstelle „Integrations- und Prozessmanagement“ bei der konzeptionellen Auseinandersetzung mit den einzelnen Themenbereichen und der Entwicklung und Steuerung der Integrationsprozesse im Landratsamt und darüber hinaus unterstützt. Zusammen sind sie für die Organisation und Umsetzung unterschiedlicher Koordinierungsgremien bzw. Arbeitsgruppen zuständig:

- Regelmäßige Dienstberatungen mit den betreffenden Amts- und Betriebsleitern dienen dazu grundsätzliche Fragen und strategische Entscheidungen zu treffen.
- Regelmäßige Dienstberatungen zwischen den Sachgebietsleitern und dem Leiter der Migrationsagentur dienen der Steuerung der internen Aufgaben und Prozesse.
- Sachgebietsübergreifende, kollegiale Fallberatungen auf der Mitarbeiterebene führen zu einer schnelleren und geeigneteren Bearbeitung von Einzelfällen.
- Regelmäßige Treffen von internen und externen Koordinatoren ermöglichen eine bessere Verzahnung und Umsetzung einzelner Projekte und Vorhaben.
- Regelmäßige Treffen im Integrationsnetzwerk und die Einbindung aller relevanten Akteure im Umsetzungsprozess des Integrationskonzeptes dienen einer landkreisweit abgestimmten, übergreifenden und vorausschauenden Planung von Integrationsprozessen.

Mit Hilfe der unterschiedlichen Arbeitsgruppen soll eine umfassende Vernetzung auf den einzelnen Arbeitsebenen entstehen. Diese dienen der Optimierung der Arbeitsteilung wie auch der gemeinsamen Entwicklung eines entsprechenden Integrationsfahrplans (Bogumil u. a. 2010, 165). An dieser Stelle ist die Fortschreibung des Integrationskonzeptes des Burgenlandkreises als bestehendes Vernetzungstool zu erwähnen. Die Förderung von Partizipation innerhalb der Verwaltung durch

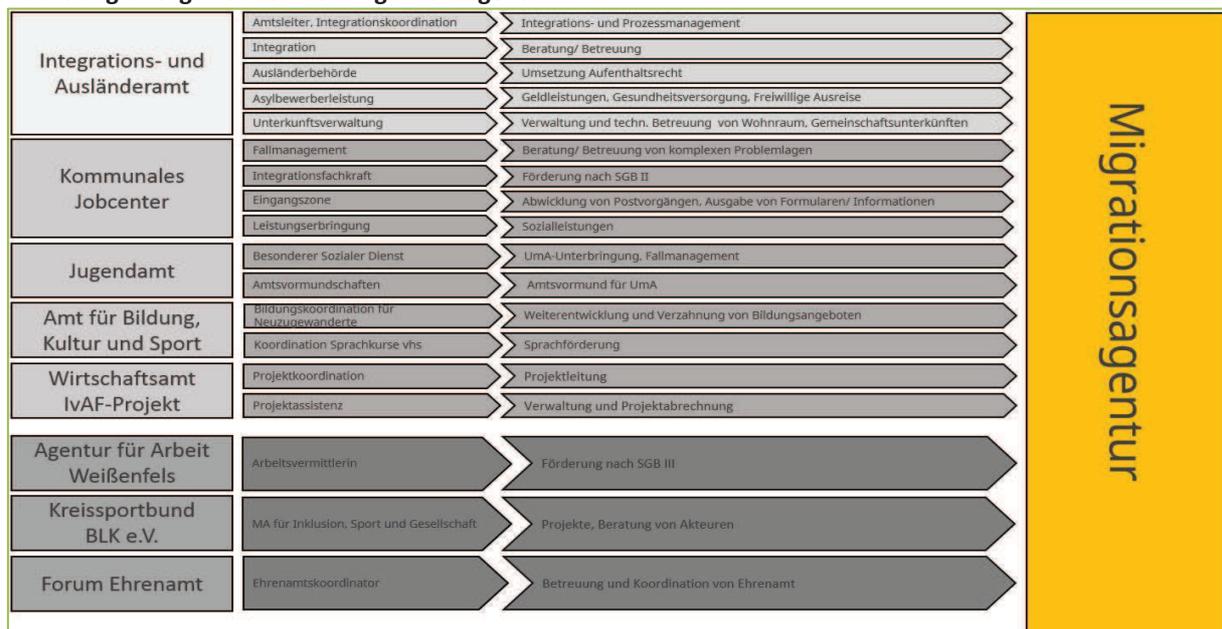
Handbuch „ankommen – willkommen“

gezielte Einbeziehung der Beschäftigten ist hier ebenso wichtig wie das Einbeziehen von Netzwerkpartnern und der Bevölkerung. Im Fortschreibungsprozess soll diese gesamte Bandbreite abgedeckt werden, wodurch sich das Fundament für gelingende Integration im Burgenlandkreis erweitert.

Innerhalb der Migrationsagentur steht die teamübergreifende Abstimmung auf der Arbeitsebene im Vordergrund, wenngleich gewohnte hierarchische Strukturebenen, wie mit dem Leiter der Migrationsagentur oder dem Erhalt der fachlichen Anbindung an das jeweilige entsendende Fachamt, beibehalten bleiben. Jedoch mussten, um eine optimale Zusammenarbeit zu gewährleisten, einige Sachgebiete Anpassungen in ihrer Struktur vornehmen. Die größten Veränderungen ergaben sich für die Beschäftigten des Jobcenters, da hier ein neues Team zusammengeführt wurde. Das sogenannte Team SGB II betreut in der Migrationsagentur alle im Landkreis lebenden Personen aus den Ländern Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien.

Die Migrationsagentur ist in allen Ebenen kein starres, fertiges Produkt, sondern unterliegt ständigen Wandlungsprozessen. Unter der Prämisse, bestmögliche Integrationsbedingungen für Neuzugewanderte im Landkreis zu schaffen, machen Veränderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen, Optimierungen in der fachbereichsübergreifenden Zusammenarbeit und die Schwankung von Fallzahlen die Migrationsagentur zu einem spannungsgeladenen, innovativen Konzept. Im Rahmen der Prozessbegleitung durch das hausinterne Integrations- und Prozessmanagement, aber auch durch die Hilfe externer Partner, werden Problemlagen systematisch aufgedeckt. Die sich daran anschließenden Prozesse zur Verbesserung der Arbeitsvorgänge werden mit allen Beteiligten erarbeitet, abgestimmt und im Anschluss allen Beschäftigten zur Verfügung gestellt. So lassen sich Verfahrensabläufe vereinfachen und Problemlagen konstruktiv beheben. Eine Zielstellung ist, dass die unterschiedlichen Fachbereiche Entwicklungspotentiale selbst erkennen und ausschöpfen. Unterstützend wirkt hier die Zusammenarbeit zwischen dem Leiter der Migrationsagentur, dem Integrations- und Prozessmanagement und den anderen im Haus ansässigen Koordinatorinnen und Koordinatoren. Die multiprofessionelle Ausrichtung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entfaltet dabei eine dynamische Veränderung in der Verwaltung.

Abbildung 3: Organisation der Migrationsagentur



4.3 Erste Praxiserfahrungen

a. Insgesamt haben sich durch die Schaffung der Migrationsagentur die Arbeitsbedingungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter deutlich verbessert. Nicht nur die hellen und neuen Räumlichkeiten werden als positiv gewertet, sondern auch das moderne Aufrufsystem und die große Eingangszone bieten Entlastung im Arbeitsalltag.

Vor allem die Koordinatorinnen und Koordinatoren der unterschiedlichen Fachbereiche spiegeln die Migrationsagentur als besonders vorteilhaft. Die Zusammenarbeit im Haus hilft ihnen dabei:

- auf kurzem Wege die Entscheidungen bei Einzelfällen besser zu verstehen. (Als besonders positiv wird hier die engere Zusammenarbeit mit dem Team der Ausländerbehörde, der Asylbewerberleistung, der Integration und dem Team SGB II gewertet.)
- leichter Unterstützung bei Konzepten und Projektideen durch andere Koordinatorinnen und Koordinatoren zu erhalten.
- einen detaillierteren fachlichen Einblick in den unterschiedlichen Themenbereichen zu erlangen und allumfängliches Wissen besser zu streuen.
- Problemlagen schneller zu identifizieren.
- Problemlagen schneller und besser zu beheben, auch durch die Möglichkeit der Prozessbegleitung.

b. Das Arbeitspensum hat sich durch die Schaffung der Migrationsagentur noch nicht nachhaltig reduziert, da Abstimmungsprozesse mit neuen Kolleginnen und Kollegen in der Anfangsphase häufiger stattfinden. Durch die Festlegung von Prozessabläufen ist damit zu rechnen, dass langfristig Arbeitsvorgänge schneller und strukturierter ablaufen.

c. Bei Problemlagen und Konfliktsituationen zwischen Akteuren der Migrationsagentur und anderen internen und externen Partnern hat sich der Einbezug des Leiters der Migrationsagentur bereits als sehr hilfreich erwiesen.

d. Initiierte Prozesse zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung, bspw. verschiedene Weiterbildungen, Supervisionen und Coachings werden insgesamt sehr gut angenommen. Die Bereitschaft der Beschäftigten zur Weiterentwicklung ist allgemein hoch. Gleichzeitig ist jedoch erkennbar, dass ein kleiner Teil der Beschäftigten nicht an den Veranstaltungen mitwirkt.

e. Für die Beschäftigten, welche ohne Führungskraft in der Migrationsagentur sitzen, ist es notwendig, eine Balance zwischen den Bedarfen des zuständigen Fachamtes und dem Arbeitsalltag in der Migrationsagentur zu finden. Die Beschäftigten müssen im Einzelfall selbstständig entscheiden, wann ihre Führungskraft im Fachamt einbezogen werden muss und wann die sachgebietsübergreifende Zusammenarbeit auf der Mitarbeiterebene ausreicht. Dies benötigte zunächst einen intensiven Austausch zwischen den Führungskräften und den Beschäftigten. Da jedoch alle beteiligten Amtsleiter dem Konzept Migrationsagentur aufgeschlossen gegenüberstehen, herrscht für die betreffenden Beschäftigten generell eine größere Freiheit bei der Abstimmung.

Handbuch „ankommen – willkommen“

f. Das Konzept der Migrationsagentur ist nicht nur innerhalb des Burgenlandkreises ein neuer und innovativer Ansatz, sondern weckt auch das Interesse von Medienvertretern und anderen Landkreisen aus Sachsen-Anhalt und darüber hinaus. Der Burgenlandkreis sieht sich als Impulsgeber für alle Interessenten und ist dementsprechend an einem Austausch interessiert. Auch andere Institutionen aus dem Burgenlandkreis, die nicht Teil der Migrationsagentur sind, nutzen die Räumlichkeiten für regelmäßige Beratungsangebote. Diese Entwicklung begrüßt der Burgenlandkreis und arbeitet an einer weiteren Verzahnung der Migrationsagentur mit der Trägerlandschaft.

g. Die Migrationsagentur wurde als Dienstleistungsbehörde für die Anliegen der Kunden geschaffen, aber gerade Migrantinnen und Migranten empfanden die Migrationsagentur in den ersten Wochen als neue Herausforderung, was vor allem in der Zentralisierung des Teams SGB II in der Migrationsagentur und damit am Standort Naumburg begründet lag. Die Leistungsempfänger aus Weißenfels und Zeitz waren es gewohnt, dass Jobcenter an ihrem Wohnort aufzusuchen, so dass die längeren Fahrtzeiten für Verärgerung sorgten. Zwischenzeitlich haben die Kundinnen und Kunden das Konzept jedoch schätzen gelernt, da es ihnen ermöglicht, unterschiedliche Anliegen an einem Ort zu klären. Gerade bei schwierigeren Problemlagen ist die fallübergreifende Zusammenarbeit hilfreich und das jeweilige Anliegen kann schneller geklärt werden.

4.4 Quellenverzeichnis

Bertelsmann Stiftung/Robert Bosch Stiftung (Hg.) 2017: KGSt-Bericht Nr. 7/2017: Kommunales Integrationsmanagement. Teil 1: Managementansätze und strategische Konzeptionierung. Köln.

Bogumil/Kohrmeyer/Gerber 2010: Politikübergreifende Koordination – eine intrakommunale Herausforderung. In: George/Bonow (Hg.): Regionales Zukunftsmanagement. Band 4: Kommunale Kooperation. Lengerich.

Gesemann/Roth 2009: Kommunale Integrationspolitik in Deutschland. In: Gesemann/Roth (Hg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderungen von Kommunen. Wiesbaden.

Landratsamt Burgenlandkreis (Hg.) 2017: Integrationskonzept für den Burgenlandkreises. Naumburg.

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2018: Gebietsinformationen Burgenlandkreis. <https://www.statistik.sachsen-anhalt.de/gk/fms/fms1li.html>.

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2017: Bevölkerung insgesamt, Deutsche und Ausländer nach Kreisen am 31.12.2017. https://www.statistik.sachsen-anhalt.de/Internet/Home/Daten_und_Fakten/1/12/124/12411/Jaehrliche_Bevoelkerung_insgesamt__Deutsche__Auslaender_nach_Kreisen.html.

5. Kultur und Identität: Praxisbeispiele

5.1 Gestalterische Expedition – mehr als nur Sprache. Kunstpädagogischer Ansatz der Integrationsarbeit (Julita Jankowska-Barrot)

Das Konzept der *Gestalterischen Expedition* wurde für eine bestimmte Gruppe von Geflüchteten – für unbegleitete Jugendliche im Alter von 15 bis 17 Jahren – konzipiert. Die Arbeit an den gestellten Aufgaben dauerte insgesamt acht Monate und fand zwei Mal wöchentlich in jeweils sechsstündigen Sitzungen statt. Das Konzept entstand auf Grund der Anfrage von Dr. Christina Fischer vom AFoS e. V.¹ in Querfurt. Die Arbeit mit den Jugendlichen erfolgte in der Querfurter Filiale der Kreisvolkshochschule.

Zu Beginn der Konzeptentwicklung waren nur wenige Informationen über die Teilnehmer vorhanden. Es handelte sich um junge männliche Geflüchtete aus verschiedenen afrikanischen und europäischen Ländern. Sowohl deren Einzelschicksale, ihre familiären Verhältnisse als auch kulturelle Eigenheiten waren unbekannt.

Die neu Angekommenen waren aufgrund der sprachlichen Barrieren und sicherlich auch aufgrund traumatischer Erlebnisse während ihrer Flucht nur in der Lage sehr wenige und ungenaue Informationen zur eigenen Person mitzuteilen.

Die wichtigsten zwei Aspekte, die im Laufe des Projekts Berücksichtigung finden sollten, waren zum einen die Auseinandersetzung mit diesen traumatischen Erlebnissen. Zum anderen ging es darum, den Jugendlichen erste Einblicke und ein erstes Verständnis für den neuen Kulturkreis zu vermitteln.

Design ist heutzutage ein geläufiger Begriff, der oftmals im Zusammenhang mit funktionellen und ästhetischen Gebrauchsgegenständen benutzt wird. Als Designer*in jedoch betrachtet man vor allem den Menschen und seine Bedürfnisse in einem Nutzungsprozess, unabhängig davon, um welche Art Prozess es sich handelt. Die World Design Organization veröffentlicht im Internet folgende Beschreibung: „Industrial Designers place the human in the centre of the process. They acquire a deep understanding of user needs through empathy and apply a pragmatic, user-centric problem-solving process to design products, systems, services, and experiences (World Design Organization, 2018).“ Diese Beschreibung stellt den Menschen in den Mittelpunkt des Interesses. Designer*innen erwerben durch Empathie ein tiefgreifendes Verständnis der Bedürfnisse der Nutzer und wenden einen pragmatischen, nutzerorientierten Problemlösungsprozess an, um Produkte, Systeme, Dienstleistungen und Erfahrungen zu entwickeln. Die *Gestalterische Expedition* gehört in die Kategorie der Erfahrungen. Die Design-Leistung liegt hier nicht in der Kreation eines Nutzungsobjektes, sondern in der Kreation eines Erfahrungsprozesses.

Dieser Prozess führt die Teilnehmer zu einer Auseinandersetzung mit dem eigenen Schicksal. Zu Beginn erschafft er einen für alle Beteiligten sichtbaren „gemeinsamen Nenner“. Das die Gruppe verbindende Element ist das Verlassen des eigenen Zuhauses in der Heimat, eine ungewisse und oftmals gefährliche Reise und das Ankommen in einer fremden Welt. Diese Verbindung zwischen den

¹ Informationen zur Arbeit des Vereins siehe Internetpräsenz <https://www.afos-naumburg.de/> (Zugriff 21.12.2018).

Handbuch „ankommen – willkommen“

Teilnehmern wird im Prozess genutzt um aus den so verschiedenen Individuen eine Gemeinschaft zu bilden. Anhand der angefertigten Bilder zu den einzelnen Reiseetappen wird diese Zusammengehörigkeit optisch sichtbar und wahrnehmbar. Am Ende des Projekts werden die Teilnehmer zu einer Gruppenarbeit aufgefordert, in der die bereits entstandenen persönlichen Verbindungen gefestigt werden.

Eine weitere Gemeinsamkeit im Leben der Jugendlichen war die Unterbrechung ihres gewohnten Lebens. Es spielt dabei in diesem Moment keine Rolle, was es für ein Leben war. Die Situation war für alle Beteiligten die gleiche: sie mussten schnell und oft heimlich fliehen und alles, was ihnen bis dahin bekannt und vertraut war, hinter sich lassen. Diese Erkenntnis war der Grund für die Suche nach einer Möglichkeit etwas in das Konzept zu integrieren, das ein Symbol für Kontinuität darstellen könnte. Die Perspektiven der einzelnen Teilnehmer in Bezug auf Aufenthaltsrecht, Aufenthaltsort oder den schulischen und beruflichen Werdegang waren ungewiss. Dieser Umstand wurde in den Fokus des Konzepts gerückt.

Es sollte für jeden der Teilnehmer ein Objekt entstehen, das sowohl die Merkmale der Kontinuität als auch die der Individualität beinhaltet. Dieses Objekt sollte zu einem persönlichen Gegenstand werden, mit dem sich die einzelne Person identifizieren konnte. Etwas, was man ohne weiteres mitnehmen kann, ein Begleiter in Form eines Gegenstandes mit persönlichen Merkmalen. Diese gestellten Anforderungen fanden ihre Umsetzung in Form eines kleinen Tagebuchs (Abb. 1). Das Tagebuch sollte als Objekt eine bildhafte Kommunikationsebene zwischen der einzelnen Person und der Außenwelt erschaffen (vgl. Habermas 1999: 18). Der Akt der Übergabe dieses Objektes an die jungen Menschen und die kontinuierliche Bestückung des Heftes mit den eigenen Arbeiten und selbst aufgenommenen Fotografien sollte das Tagebuch zum persönlichen Eigentum werden lassen.

Abbildung 1: Das Tagebuch



Handbuch „ankommen – willkommen“

Während der *Gestalterischen Expedition* haben die Jugendlichen einen Prozess der Reflexion über das eigene Schicksal erlebt. Die Aufgaben waren vor allem an die materielle Welt geknüpft. Diese gezielte Vorgehensweise lenkte die Aufmerksamkeit der Teilnehmer auf die scheinbar nicht emotionale Objekt-Welt. Da wir als Menschen umgeben sind von einer gegenständlichen Welt, also von Objekten jeglicher Art, nutzen wir diese nicht nur zur körperlichen sondern auch zur emotionalen Orientierung. Jeder von uns erinnert sich an ein Lieblingskuscheltier oder an die Häuser aus dem schönsten Urlaub. Wir dekorieren unsere Wohnräume mit Gegenständen, die den Besuchern Botschaften über uns vermitteln. Glücksbringer und Talismane sind auf der ganzen Welt verbreitet und das seitdem es die Menschheit gibt. Diese Objekte sind unsere „Kommunikatoren“, die sowohl von uns selbst als auch von den anderen erlebt und empfangen werden.

Diese These bestätigte sich im Laufe des Projekts. Die Jugendlichen haben sich sehr oft mit Gegenständen aus der neuen Kultur fotografiert. Es fanden lange Fotoshootings statt, in denen sie neu erworbene Artikel wie Schmuck, Kleidung oder High-Tech-Gegenstände nutzten um sich zu inszenieren (Abb. 2). Meinem Empfinden nach präsentierten diese Objekte das bessere, neue Leben oder die Hoffnung darauf.

Abbildung 2: Fotoshooting



In der Aufgabe „Selbstporträt“ wurden die Personen selbst zu Objekten, indem sie als Material die Abbildungen der eigenen Silhouetten mittels Collage-Technik nutzen sollten. Die Einführung in die Aufgabe beinhaltete eine gemeinsame Internet-Recherche zu den Stichwörtern „Selbstporträt“ und

Handbuch „ankommen – willkommen“

„Collage“. Bei dieser Recherche entdeckten die Jugendlichen zwangsläufig die Werke vieler bekannter europäischer Künstler, wodurch ihr Verständnis für die ihnen fremde westliche Kultur angeregt wurde.

Durch die gewählten Techniken konnten die Aufgaben von allen teilnehmenden Personen bewältigt werden. Ein wichtiger Teil des Projekts bestand in Sprachübungen um die Aufgaben unmissverständlich vermitteln zu können. Dazu eignete sich die objektbezogene Welt sehr gut.

Daher waren grafische und fotografische Vorlagen, mit denen die Jugendlichen arbeiten konnten, fester Bestandteil der Materialsammlung. Die Fotografie diente nicht nur Dokumentationszwecken, sondern war auch Material zur Weiterverarbeitung (Tagebücher/Ich-Collagen/Haus in Querfurt/ Stop-Motion Film). Durch diese Methodik wurde eine stets wiederkehrende Auseinandersetzung mit der eigenen Person angeregt und dadurch eine Selbstreflexion bewirkt.

Die Fotografie ist bewusst als Bestandteil des Konzepts benutzt worden. Fotos anzufertigen und diese zu betrachten gehört in unserer Kultur zum selbstverständlichen Vorgang. Jedoch verbirgt sich hinter dieser Tätigkeit eine tiefere psychologische Wirkung. Die Fotografie hat nicht nur eine dokumentarische Aufgabe, sie greift in das emotionale Erleben der Menschen ein (vgl. Schuster 1996: 261). Das Standbild der sich dauerhaft bewegenden und pulsierenden Realität ermöglicht dem Betrachter, eine Situation oder eine Person auf sich wirken zu lassen. Die mit dem Bild verbundenen Emotionen haben Zeit zu wirken und wahrgenommen oder korrigiert zu werden. Das Schauen durch ein Objektiv reduziert das wahrnehmbare Geschehen, auf welches man sich gerade konzentrieren möchte (vgl. ebd.: 46–53). In einer Situation in der eine andere Person fotografiert wird findet ein wortloses Abkommen zwischen dem Fotografen und dem Model statt, es entsteht eine Verbindung zwischen den Beteiligten. Ein Gruppenbild untermauert die Zusammengehörigkeit zwischen den Posierenden. Die Auseinandersetzung mit dem eigenen Äußeren auf einem Bild erweckt verschiedene Emotionen. Durch das positive Bewerten sowohl der Arbeiten als auch des Fotografierens haben die Jugendlichen das Vertrauen in die Situation gewinnen können und waren bereit die fotografischen Experimente anzunehmen und auszuprobieren.

Aus der *Gestalterischen Expedition* ist ein Teil als Kurz-Workshop abgeleitet worden. Die Aufgabe, in der die Teilnehmer ein Selbstbildnis mittels der Collage-Technik anfertigten, eignete sich sehr gut um einen kurzen Einblick in die Gestalterische Expedition zu gewinnen. Dieser Workshop wird nach wie vor von mir für Geflüchtete und für Multiplikator*innen in der Integrationsarbeit durchgeführt. In der kreativen Auseinandersetzung mit der eigenen Person wird die momentane Gefühlslage deutlich: Die Teilnehmer konzentrieren sich anfangs auf das angebotene Material. Sie lassen die Farben, Formen und Oberflächen auf sich wirken. Am Anfang sind es nur Wenige, die sich fotografieren lassen wollen, jedoch am Ende arbeiten fast alle mit eigenen Abbildungen. In den Arbeiten spiegeln sich ihre jetzige Situation, die für sie wichtigsten Menschen, Sehnsüchte, Ängste oder ihre Herkunft wider. Die Arbeiten werden nicht ausgewertet und sollen von den Teilnehmern mitgenommen werden. Hier zeigt sich eine gewisse Tendenz: die Personen, die sich selbst, ihre Familienmitglieder oder Familienhäuser dargestellt haben, nehmen die Arbeiten gerne mit; diejenigen Personen, die Negatives wie z. B. Krieg und Armut darstellen, lassen diese liegen.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Zur *Gestalterischen Expedition* entstand eine Wanderausstellung, die sowohl eine Auswahl der Arbeiten als auch das Konzept vorstellt. Diese ist ausleihbar und kann im Zusammenhang mit den Workshops genutzt werden.

5.1.1 Kunstpädagogischer Ansatz der Integrationsarbeit

Nach der Maslowschen Bedürfnispyramide sind die grundlegenden Bedürfnisse des Menschen die der Selbsterhaltung: durch Sicherung des täglichen Bedarfs (Lebensmittel, Kleidung etc.) und der Sicherheit (Wohn-/Schlafraum, Rechtsstaatlichkeit etc.). Hinzu treten soziale Bedürfnisse wie die Integration in der Familie, in einer Gruppe. Den Menschen macht aber mehr aus, er bedarf eines Selbstwertgefühls und der Möglichkeit der Selbstverwirklichung (vgl. Stangl, 2018). Vollständige Integration von Migranten benötigt daher mehr als nur die Befriedigung der Grundbedürfnisse, sie braucht die Chance zur Entwicklung eines gesunden Selbstwertgefühls und zur Selbstverwirklichung. Hier setzt das Konzept der Gestalterischen Expedition an. Im künstlerischen Prozess wird ein Selbstwert konstituiert – durch Reflektieren über sich selbst und eine erste „Integration“ in der Gruppe. Dies ermöglicht schließlich auch eine Bewegung in Richtung: Was will ich? Also zur Selbstverwirklichung innerhalb der Gesellschaft.

Gestalterische Expedition – Umsetzung

Gestalterische Expedition ist ein Konzept für die Zielgruppe geflüchteter Jugendlicher, bei der das kreative Handeln eine Alternative zur verbalen Kommunikation ermöglicht. Das Erlernen des Umgangs mit Kunsttechniken soll also eine Grundlage des Mitteilens schaffen; es findet einerseits ein zwischenmenschlicher Informationsaustausch (innerhalb und außerhalb der Gruppe der Teilnehmer), andererseits auch ein Akt der Selbstwahrnehmung statt.

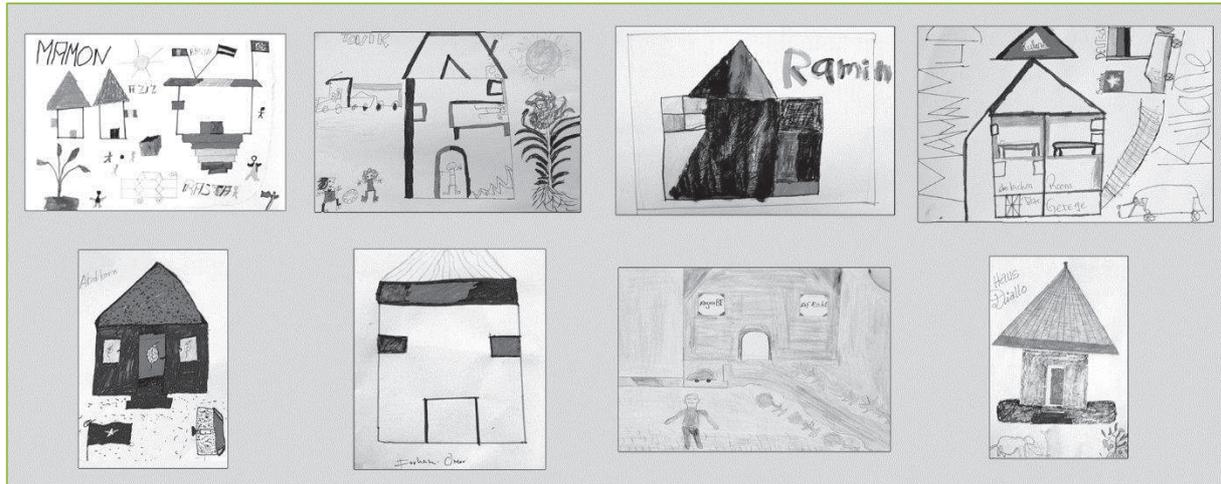
Die Methodik berücksichtigt die verschiedenen Lebensumstände der Teilnehmer, wie beispielsweise die Herkunft aus verschiedenen Kultur-, Religions- und Sprachkreisen. Der Unterricht soll mithilfe der Vorlagen und anhand des vorbereiteten Unterrichtsinhalts die Traumaverarbeitung und Integration der Jugendlichen ohne größeren verbalen Austausch (angesichts der sprachlichen Differenzen) in Ansätzen unterstützen.

Die Jugendlichen lernen das Anwenden verschiedener Kunsttechniken in einem kontinuierlichen thematischen Zusammenhang (das Hauptthema Expedition) unter Beachtung der Tatsache von nicht homogenen Fähigkeiten in der Gruppe und deren notwendiger Förderung.

Die gestalterische Expedition ist eine „Reise“, die mittels künstlerischer Ausdrucksmittel absolviert wird. Jeder der Teilnehmer erlebt die Auseinandersetzung mit dem eigenen Schicksal im kreativen Handeln. Die eigene Flucht und das Ankommen im fremden Land werden auf eine individuelle und imaginäre Art erfahren.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Abbildung 3: „Mein Haus“ – Arbeiten der Teilnehmer



Aufgabe 1 „Mein Haus“

Ich gehe auf eine Reise,
das Bekannte, das Vertraute
bleibt hinter mir.
Vor mir das Ungewisse ...
Ich gehe auf eine Reise

Aufgabe:

Zeichne dein Familienhaus oder ein Haus, in dem du groß geworden bist.

Ausführung:

Strichzeichnung im Format DIN A4

Didaktischer Hintergrund:

Materielle Erinnerung/emotionale Situation; Heimat/Heimweh ausgedrückt durch dargestellte Objekte (Haus, Baum, Berg)

Aufgabe 2 „Kontinuität vs. Unterbrechung“

Ein Riss, ein Schnitt
alles auf Anfang
alles auf Neu
nichts ist, wie es war
ein Riss, ein Schnitt

Aufgabe:

Fotografiere deine Arbeit, füge die Abbildungen der Arbeiten und ggf. weitere Fotoaufnahmen in ein Tagebuch ein.

Ausführung:

Arbeit mit einer Fotokamera, kontinuierliche Dokumentation des Unterrichts und eigener Arbeiten

Didaktischer Hintergrund:

Kontinuität in Form eines Tagebuchs; Sammlung eigener Arbeiten und Abbildungen in einem kleinen Heft; Wiederkehr zum bereits Erlebten; kontinuierliches Reflektieren des eigenen Schicksals und der künstlerischen Auseinandersetzung Die Kontinuität im Unterricht basiert ebenfalls auf Nutzung bereits angefertigter Arbeiten als Material und Grundlage für weitere Werke.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Abbildung 4: „Selbstporträt“ – Arbeiten der Teilnehmer

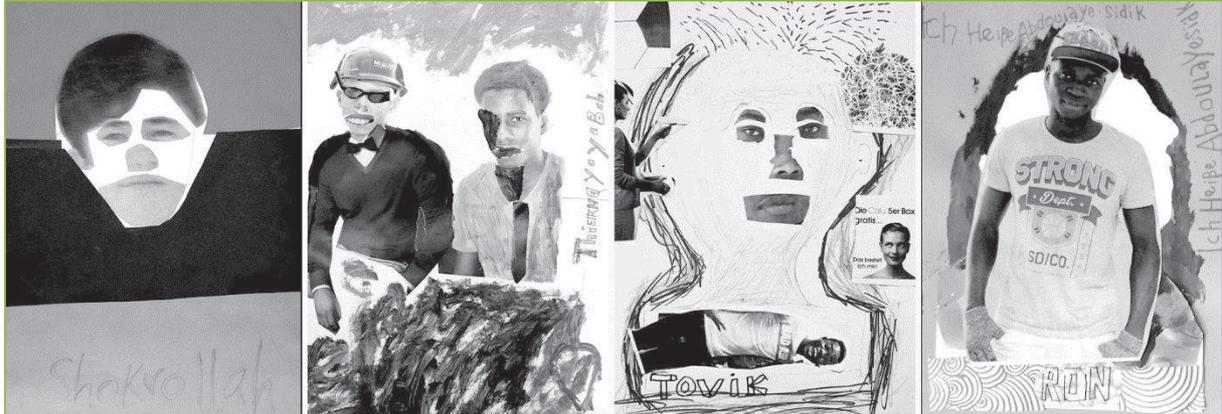
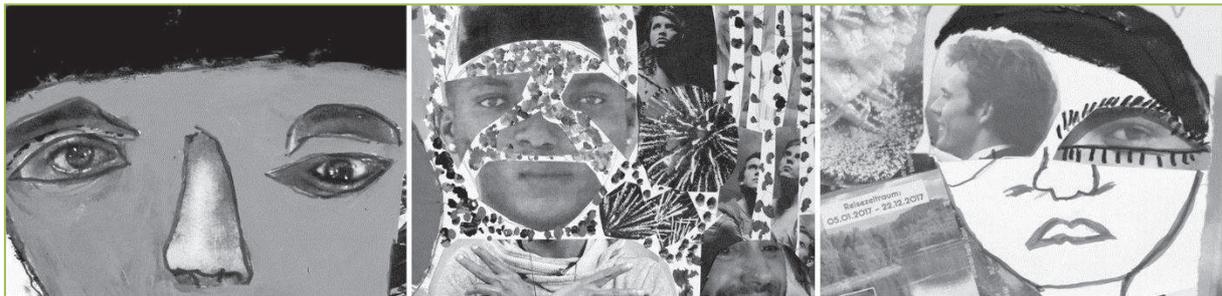


Abbildung 5: „Selbstporträt“ – Arbeiten der Teilnehmer (Fragmente)



Aufgabe 3 „Selbstporträt“

Wer bin ich?
Wie bin ich?
Was bewegt mich?

Aufgabe:
Fertige ein Selbstporträt an.

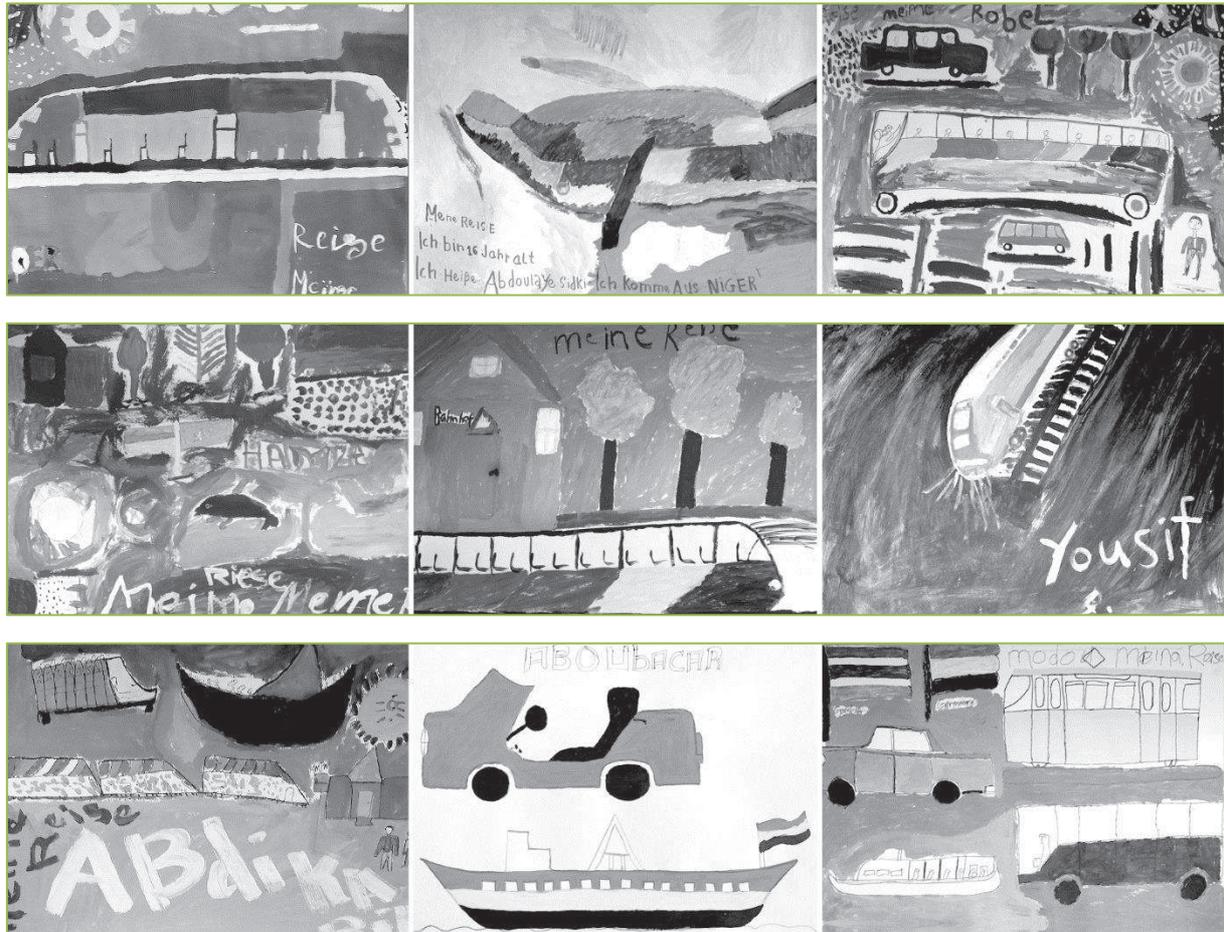
Ausführung:
Collage, Format DIN A3

Didaktischer Hintergrund:
Hier geht es weniger um physiognomische Darstellung, sondern vor allem um das Reflektieren der eigenen Person.

Ausflug in die Welt der Kunst; Fertigung einer Arbeit unter Auseinandersetzung mit eigenen Abbildungen am Beispiel von Collage-Werken bekannter Künstler der westlichen Kultur; zusätzlich zu üblichen Collage-Materialien (Buntpapier, Farbe, Zeichenwerkzeuge) auch Nutzung von Ausdrucken eigener Fotografien und bereits angefertigter Werke; kontinuierliche fotografische Dokumentation im Laufe des Unterrichts

Handbuch „ankommen – willkommen“

Abbildung 6: „Meine Reise“ – Arbeiten der Teilnehmer



Aufgabe 4 „Meine Reise“

Mein Land liegt hinter mir
Ich bin auf einer Reise
Ich bin ein Passagier
Wie bin ich hier gekommen?
Mein Land liegt hinter mir

Aufgabe:

Mit welchen Verkehrsmitteln bist du nach Deutschland gekommen?

Ausführung:

Malerei, Format DIN A2

Didaktischer Hintergrund:

Materielle Erinnerung führt zu emotionaler Situation; Gespräch über deutsche Begriffe zum Thema Verkehrsmittel; der Schwerpunkt liegt in der materiellen Welt; Konzentrationslenkung anfangs auf Objekte der Fortbewegung (Auto, Boot, Zug, Flugzeug, Taxi); während der Arbeit ist die Genauigkeit der Bearbeitung des Themas den Teilnehmern überlassen

Handbuch „ankommen – willkommen“

Abbildung 7: „Blick aus dem Fenster“ – Arbeiten der Teilnehmer



Aufgabe 5 „Blick aus dem Fenster“

Ich stehe draußen
und schaue hinein
Ich bin daheim, sicher und warm
Wie ist die Welt da draußen?

Aufgabe:

Ein Fensterblick. Betrachter ist draußen oder drinnen. Was siehst du?

Ausführung:

Malerei, Format DIN B1 (100 cm x 70 cm)

Didaktischer Hintergrund:

Ausflug in die Welt der Kunst am Beispiel von Werken bekannter Künstler; Fertigung einer Arbeit unter der Vorstellung des Schauens durch das Fenster; eigene Entscheidung des Standpunktes (draußen oder drinnen), die Aufgabe dient der Förderung des abstrakten Denkens, Schaffung einer absolut imaginären Situation, keine reale, sondern eine abstrakte Darstellung

Handbuch „ankommen – willkommen“

Abbildung 8: „Erste Begegnung“ – Arbeiten der Teilnehmer



Aufgabe 6 „Erste Begegnung“

Wer wartet hier auf mich?
Was wartet noch auf mich?
Wird man mich verstehen?
Ich bin auf einer Reise
Ich bin ein Passagier

Aufgabe:

Deine erste Begegnung in Deutschland, stelle die Situation dar.

Ausführung:

Collage und freie Technik, Format DIN A3

Didaktischer Hintergrund:

Ausflug in die Welt der Comics an Beispielen von Zeichnungen bekannter Künstler unserer Kultur; Fertigung einer Arbeit mit Dokumentation der ersten Begegnung in Deutschland; Konzentration am Anfang der Arbeit auf Vorlagen der Gesichtsteile; spielerische Zusammenstellung verschiedener Gesichtszüge mit Hilfe diverser Vorlagen (Augen, Ohren, Nasen, Münder), die Intensität der Bearbeitung des Themas ist den Teilnehmern überlassen

Handbuch „ankommen – willkommen“

Abbildung 9: „Karnevalsmaske“ – Arbeiten der Teilnehmer



Aufgabe 7 „Fabelwesen und Karneval“

Wer bin ich, wenn ich eine Maske trage?
Ich verstecke mich
Ich schlüpfe in die Haut eines anderen
Wer bin ich, wenn ich mich verstellen kann?

Aufgabe a:

Fertige und schmücke eine Karnevalsmaske. Du kannst sie auch aufsetzen und dich damit fotografieren.

Ausführung:

Malerei und Zeichnung auf Papier, Fertigung einer Befestigung.

Didaktischer Hintergrund:

Bekanntmachung eines Ausschnitts deutscher/europäischer Kultur und Tradition anhand des Karnevals und der Verkleidung; Fertigen einer Maske nach einfacher Vorlage; individuelles Schmücken und Verzieren der Maske; der nicht geforderte, fakultative Schritt des Anprobierens und Fotografieren beim Tragen der Masken als Form der Selbstreflexion

Aufgabe b:

Suche ein Abbild eines Fabelwesens aus und koloriere die Zeichnung.

Ausführung:

Zeichnung und freie Techniken auf Papier, Format DIN A4

Didaktischer Hintergrund:

Erläuterung der Hintergründe von Fabelwesen; Eigenschaften der Fabelwesen stehen im Vergleich zu menschlichen Wesensarten; Aussuchen der Fabelwesen; freies Auswählen und Kolorieren der Vorlagen; Selbstreflexion über Identifikation mit Eigenschaften von Fabelwesen

Handbuch „ankommen – willkommen“

Abbildung 10: „Mein Zuhause in Querfurt“ – Arbeiten der Teilnehmer



Aufgabe 8 „Mein Zuhause in Querfurt“

Bin ich hier angekommen?

Bleib ich hier oder nicht?

Bin ich sicher?

Bin ich hier angekommen?

Bin ich da?

Aufgabe:

Mein Zuhause – Querfurt. Ein Haus aus der Stadt, in der ich lebe.

Ausführung:

Freie Technik, Format DIN A4 bis DIN A2

Didaktischer Hintergrund:

Spaziergang durch die Stadt, Fertigen einer Arbeit mit Hilfe bereits gelernter Techniken, freie Arbeit; die Stadt als Schablone für Leben/Ankunft; Teilnehmer können Realität oder Fiktion abbilden; ob die Reise für die Teilnehmer hier zu Ende ist, ist offen, trotzdem ist es ein Aufenthaltsort, ein Ort an dem man verweilt

Handbuch „ankommen – willkommen“

Abbildung 11: „Stop-Motion-Film“ Einzelne Sequenzen aus der Stop-Motion-Animation – Gruppenarbeit (Fragment)



Aufgabe 9 „Film – ein Gruppenprojekt“

Wir sind die anderen
Wir kommen von weitem
Werden wir auch bleiben?
Ungewisses vor uns
Gemeinsam auf einer Reise

Aufgabe:

Wir erarbeiten gemeinsam einen Stop-Motion-Film. Erarbeitet als Gruppe eine Karte mit euren Herkunftsgebieten und dem Ziel Europa. Bringe euch dabei individuell in die Gruppe ein.

Ausführung:

Paper-Cut, Malerei, Fotografie

Didaktischer Hintergrund:

Einzelne Filmsequenzen aus Kopien aller bisher gefertigten Werke; Aufgaben in der Gruppe (Anfertigung Karte) unter Einbringung individueller Vorstellungen zur eigenen Person und Herkunft; Integration (Zusammenarbeit in der Gruppe) und Selbstbestimmung (Reflektion über das Darzustellende, Behauptung in der Gruppe)

Handbuch „ankommen – willkommen“

5.1.2 Gestaltung der Wohnumgebung

Anschließend an das Projekt *Gestalterische Expedition* entstand die Idee zu einem Kreativ-Workshop direkt in dem Gebäude, das die Jugendlichen bewohnten. Einmal wöchentlich beschäftigten wir uns weiterhin mit Fotografie und der Gestaltung der gemeinsam genutzten Räume. Die bereits erlernten Kunsttechniken wurden ergänzt durch Holzbearbeitung und auch durch einen Graffiti-Workshop. Die Holzarbeiten erweiterten das Handlungsfeld und beanspruchten größeren körperlichen Einsatz ähnlich wie die Graffiti-Technik. Die Teilnehmer arbeiteten nach wie vor mit der Abbildung der eigenen Person. Die Aufgaben waren zum größten Teil auf die Räumlichkeiten bezogen. Zusätzlich haben wir die Werke bekannter Künstler kopiert und interpretiert. Der Bau eines Holzrahmens für die erschaffenen Arbeiten hat diese aufgewertet und erlaubte sie auf den Wänden zu platzieren. Manche von ihnen fanden ihren Platz in den Fluren oder im Fernsehraum und manche verschwanden im eigenen Zimmer. Oft fanden auch die Betreuer Spaß an der gemeinsamen Arbeit und wirkten aktiv mit. Die jungen Menschen halfen sich gegenseitig und debattierten oft über Inhalte, genutzte Techniken und den Ort, an dem die Werke einen Platz finden sollten.

Die Jugendlichen hatten oft eigene Ideen und auch bei konkreten Aufgabenstellungen war es ihnen möglich frei zu arbeiten. Sehr oft entschieden sie, wie ein Bild ergänzt werden sollte. Häufig setzten sie sich mit den Symbolen der eigenen Herkunft wie zum Beispiel den Elementen und Farben der Flagge des eigenen Landes oder der Deutschen Flagge auseinander.

Durch die digitale Fotoübertragungsmethode war es den Teilnehmern möglich. Einen Ausschnitt der Realität auf ein großformatiges Papier zu übertragen. Auf der restlichen Fläche gab es genügend Spielraum für frei gewählte Motive. Meistens waren dies Farben und Symbole der Zugehörigkeit zu einem Land oder einer Gruppe. Es war von Bedeutung diesen Spielraum für die Darstellung eigener kultureller, gesellschaftlicher oder sogar religiöser Zugehörigkeit anzubieten.

Abbildung 12: Kreativ-Workshops im Heim



Handbuch „ankommen – willkommen“

5.1.3 Quellenverzeichnis:

Habermas 1999: Geliebte Objekte – Symbole und Instrumente der Identitätsbildung. Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft 1414.

Schuster 1996: Fotopsychologie: Lächeln für die Ewigkeit. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.

Stangl 2018: Bedürfnispyramide nach Abraham Maslow. [werner stangl]s arbeitsblätter. <http://arbeitsblaetter.stangl-taller.at/MOTIVATION/Beduerfnis-Pyramide-Maslow.shtml> (2018-12-24).

5.2 Theater des Lebens: Hinter den Halden ... (Katrin Schinköth-Haase)

Also, für den Fall, dass Sie kein Hettstedter sind: Was fällt Ihnen zu Hettstedt ein? Die Pyramiden des Mansfelder Landes? Der Giftzug, der fast zehn Jahre in Hettstedt abgestellt war? Die Erdfälle hie und da, weil keiner weiß, wo früher das Erdreich unterhöhlt wurde? Ein klein wenig scheint Hettstedt das Stiefkind des Landkreises Mansfeld-Südharz zu sein. Eisleben, die Lutherstadt, hat das Theater. Sangerhausen hat das Rosarium. Die nächsten Kinos sind in Sangerhausen und Aschersleben. Und Hettstedt? Einiges gibt es da schon zu entdecken. Aber sind da genug Menschen, die diese Güter lieben und deren kulturelle Wertigkeit weitertragen? Haben die wenigen Enthusiasten genug Kraft, um „bei der Stange“ zu bleiben? Bleiben. Bleiben ... Bleiben genug Menschen da oder gehen alle die, die anders sind, die neugierig sind auf Welt und Neues und Kultur? Die Einwohnerzahl ist seit der Wende rapide gesunken von über 21 Tausend auf heute ca. 14.700 Menschen. Eine klitzekleine kulturelle Insel ist der Kunstzuckerhut, in dem sich ein paar Vereinsmitglieder um Kunstvermittlung (Ausstellungen, gelegentliche Kabarett- oder kleine Musikveranstaltungen) im Ort kümmern. Wer mehr möchte, fährt nach Eisleben oder besser Halle. Und das auch nur, wer es sich leisten kann, für Kultur Geld auszugeben. Oder eben der Mensch zieht weg. Dahin, wo Kultur (noch) vor Ort zu erhalten ist.

Mich führte der winterliche Jahresanfang 2015 durch eine Anfrage nach Hettstedt. Ich sollte dort für eine einmalige Inszenierung mit Laien die Regie übernehmen. Vollmundig wurde ausgemalt, welch großes Projekt das im Juni '15 für Hettstedt würde ... Wie sich bald zeigte, hieß es für mich erst einmal wochenlang herumzufahren, mir den Mund fusselig zu reden, um Menschen aus Hettstedt zu finden, die überhaupt Ambitionen hatten, bei einem Theaterstück mitzuspielen. Nachdem sie mühevoll gefunden schienen, galt es stets neu zu motivieren, fortwährend neue Impulse zu geben, psychologisch zu betreuen und dabei immer wieder mich selbst neu zu erfinden, um nicht zusammenzubrechen an den Hürden, die sich durch den Initiator leider dauernd auftaten. So aber lernte ich, den kleinen Ort zu lieben und die Truppe, die ich mühevoll um mich bzw. um sich gescharrt hatte, gab es nun als solche. Jetzt, genau jetzt, sollte man weiter arbeiten, wäre es traurig gewesen, alles als einmalige Episode ad acta zu heften. Da tat sich die Möglichkeit auf, über das neugeschaffene Modellprojekt Theaterpädagogik des Landes Förderung zu beantragen. Welch ein Glück! Wir bekamen die Unterstützung vom Sommer 2015 bis Ende 2017 und somit konnte die kurz zuvor auf die Welt gekommene Truppe weiter leben und wachsen. Unser Projekt widmete sich der Recherche der regionalen Historie sowie der individuellen und gesellschaftlichen Gegenwart – mündend in Theateraufführungen, die diese Themen den Zuschauern zugänglich machen.

5.2.1 Die Stadt-Erprober Hettstedt – Laiensembles von Jung bis Alt

Kunst, Musik, Theater, Text bilden Gesellschaft ab, reflektieren und lassen Konstrukte erschaffen, wie die Welt noch sein könnte. Sie bewegen und berühren. Und das bestenfalls so, dass sie die Menschen öffnen, stärken, entfalten. Nein, wir haben nicht verspielt – wir sind verspielt! Spiel ist ausprobieren. Ausprobierendes Leben. Spiel-Varianten. Testläufe auf der Bühne. Zuerst im geschützten (Proben-)Raum, dann auf der Bühne zum Anstecken der Zuschauer und dann, dann im Leben ... Lasst uns die Stadt bunt anmalen, dass alle sie lieben!

Das Projekt „Hinter den Halden ...“ wurde hauptsächlich mit Kindern und Jugendlichen aus Hettstedt und dem Umland durchgeführt werden. (Das Umland ergab sich unter anderem aus den Schuleinzugsgebieten.) Die Gruppe setzte sich jedoch keineswegs alters-homogen zusammen,

Handbuch „ankommen – willkommen“

sondern generationsübergreifend. 2016 war der Jüngste 6 Jahre alt und der älteste Akteur 62. Von den ca. 30 Mitspielern waren ungefähr ein Drittel Kinder, ein Drittel Jugendliche und ein Drittel Erwachsene. Während der zweieinhalb Jahre theaterpädagogischer Arbeit sollten die Teilnehmer nicht nur zu sich selbst, zu ihrem inneren menschlichen Wesen geführt werden, sondern in Folge dessen auch eine Verbundenheit zu ihrer Heimat entwickeln. Wir begaben uns auf die Suche nach Stadt-Geschichte(n), um das Alte zu verstehen und die Zukunft neu zu erspinnen. Die Treffen mit den Stadt-Erprobtern erfolgten einmal wöchentlich, in Intensivproben-Phasen aber extrem häufiger. Die großen übergeordneten Schwerpunkte des Projektes waren *Das Ich* (Das eigene Innere entdecken) und *Das Zuhause* (Wo wohnt das Ich? Was findet es da? Was fühlt es da? Ist das Heimat?) Auf dem Wege nach Innen lernen wir auch das Außen verstehen. Nur wer Gefühle kennt, ist der Empathie fähig. Und das erst macht Zusammenleben, Gesellschaft möglich. Ich – Wir – Mitwelt!

5.2.2 Stadtraumerkundung – Lebensraumerkundung

Für die historische Erkundung begaben wir uns an verschiedene Orte in und um die Stadt. Nicht nur zum Zuckerhut, der Gefängnis war – sogar für „Hexen“, daher auch Hexenturm genannt. Die alte Druckerei, die Braukommune, die Stadttürme und vieles mehr. Wir fanden heraus, warum der Kupferberg als Sündenpfuhl verrufen war und überhaupt ... warum Hettstedt eigentlich Hettstedt heißt. Wir lasen Fabeln und Sagen zur Gegend um Hettstedt. Wir durchforsteten Geschichtsmaterialien. Wir befragten „Alte“ und führten Treffen mit Spezialisten durch, zum Beispiel mit Dr. Lauenroth aus Eisleben oder Herrn Spieler (Hettstedter Braukommune e. V.). Das Hinzuziehen von Experten, die die Geschichte der Gegend kennen wie ihre Westentasche, unterfütterte unsere Erkundungen wissenschaftlich und wirkte ziemlich virulent. Wir besuchten mehrmals Theateraufführungen in Halle und „beguckten“ Kunst und Wissenschaft, wie z. B. eine Philosophinnen-Ausstellung. Die Eintrittspreise waren in die Förderung eingeplant, um jedes Gruppenmitglied teilnehmen lassen zu können. Mit der Förderung erhielten wir also Gelder für Honorare, Ortserkundungen, Vorträge, kulturelle Unternehmungen (Museums- und Theaterbesuche) und letztendlich für die Ausstattung unserer Theateraufführungen. Weitere wichtige Arbeitsgrundlagen suchte ich über Kooperation und Vernetzung.

5.2.3 Netzwerken

Vernetzung – Teilen (sowohl Wissen, Arbeit, Informationswege, Kraft) halte ich schon immer für wichtig und sehe sie als Notwendigkeit für ALLE. Leider muss sie erst benannt werden, da sie nicht in aller Herzen ist. Wichtige Kooperationspartner für uns waren die Stadt Hettstedt (Bürgermeister Danny Kavalier (†) und die damals Kulturverantwortliche Frau Saalbach), das Humboldt-Gymnasium (Herr Siebald) und das Kolpingwerk (Dr. Feußner und Frau Schumann). Die Stadt Hettstedt verfügt nicht über Mittel, ein solches Projekt zu finanzieren, sicherte aber volle nicht-monetäre Unterstützung zu: so standen uns wann immer möglich Räume zur Verfügung (kleiner bzw. großer Ratsaal, Schützenhaus) und wir konnten das Informationsnetz (Internet, Amtsblatt) der Stadt nutzen. Das Kolpingwerk half ebenso mit Probenflächen und in den dortigen Werkstätten wurden Kulissenteile für uns gebaut. Wir dankten im Gegenzug mit kleinen Aufführungen. Die meisten unserer wöchentlichen Treffen konnten im hiesigen Gymnasium stattfinden, außer natürlich in den Ferien bzw. zu bestimmten Probephasen. Wir schalteten uns auch mit anderen Vereinen zusammen, um kurzfristig miteinander zu arbeiten. So der Kunstzuckerhut Hettstedt e. V. und die Braukommune Hettstedt e. V. Ohne diese Vernetzung wäre ein kontinuierliches Arbeiten in keinem Falle möglich gewesen! Und ohne diese stete Grundlagenarbeit (nicht nur bezogen auf theatrale Grundlagen,

Handbuch „ankommen – willkommen“

sondern auf alle das Zusammenleben betreffende) wären unsere begeistert aufgenommenen Aufführungen nie möglich geworden.

5.2.4 „Zeiten-Sprünge“

All dies floss in unsere Stücke „Zeiten-Sprünge I“ und „Zeiten-Sprünge II“. Rückwirkend betrachtet haben alle Teilnehmer eine Entwicklung absolviert, die die Persönlichkeit, die Identität (auch die regionale) und soziale Kompetenzen entwickelte. Mit all den Unterschieden, die solch verschiedene Altersgruppen mitbringen, lernten die Akteure spielerisch, aufmerksam, humorvoll und vor allem wertschätzend umzugehen. Kein „Das verstehst du noch nicht“ oder „Da bist du zu alt dafür“; jeder partizipierte vom Wissen, vom Agieren, vom Mut des Anderen. In 2016 führten wir die „Zeiten-Sprünge I“ auf. Leider machte uns das Wetter einen gemeinen Strich durch die Rechnung: alles für den großen Platz draußen zwischen Rathaus und Jakobikirche geprobt und die Kulissen ebenso genau dafür zugeschnitten, mussten wir wohl oder übel drinnen spielen. Es regnete und gewitterte. Der Ratssaal war voller als je zuvor. Das Publikum ehrfurchtsvoll stille. Die Zuschauer wurden vom Jahre 919 über 1199, 1793 bis ins Jahr 1988 geführt. Die Rahmenhandlung spielte im Hier und Heute zwischen Hettstedtern und einer Asylsuchenden. Unser Projekt war ein Riesenerfolg. Das Publikum war ergriffen, berührt, mitgerissen bis geschüttelt vor Lachen und alle fragten nach weiteren Vorstellungen! Am 4. und 5. November 2017 führten wir die „Zeiten-Sprünge II“ auf. Am Samstag schauten an die neunzig Menschen im Ratssaal unsere Vorstellung an und am Sonntag kamen fast achtzig Zuschauer. Wieder wurden die Zuschauer vom Jahre 919 bis ins Jahr 1988 geführt. Die Rahmenhandlung blieb annähernd die Gleiche: sie spielte im Hier und Heute zwischen abweisenden, unfreundlichen Einheimischen, sehr hilfsbereiten, freundlichen Hettstedtern und einer Asylsuchenden. Das Publikum war abermals begeistert. Und wie im Vorjahr gab es die Fragen nach weiteren Vorstellungen! Geschafft! Das Publikum lernte mit viel Unterhaltung etwas über die Geschichte der Gegend, über das Zusammenleben damals und heute. Und in den Teilnehmern des Modellprojektes hat sich sowohl die Historie als auch das „GEMEINSAM etwas WAGEN“ tief eingegraben. Sie lernten nicht nur sich zu bewegen, sondern auch die ANDEREN, die Gesellschaft!

Nun ja, schön war's. Aber für mich als Kopf und Organisator eben auch sehr anstrengend. Gern hätte die Gruppe auch in 2018 weitergearbeitet. Gern hätten wir die „Zeiten-Sprünge III“ auf Hettstedts Ratssaal-Bühne gezaubert. Aber ich, ich hätte in 2017 einen neuen Antrag dafür stellen müssen. Und das Antragstellen ist nicht einfach so mal rasch dahingeschrieben. Es erfordert Kraft, Aufmerksamkeit und Zeit. Für Einzelkämpfer (die neben der Freiberuflichkeit auch noch Familie und Hausstand zu bewältigen haben) kann dies so zermürend und kraftraubend sein, dass auch sie mal im falschen Moment das Handtuch werfen und sagen: „Ich kann nicht mehr ...“ So kam es, dass für das letzte mögliche Modellprojekt-Theaterpädagogik-Jahr kein Förderantrag gestellt wurde.

Zweieinhalb Jahre voll anstrengender aber glücklicher, produktiver gemeinsamer Arbeit. Zweieinhalb Jahre, die alle beschenkt weiter in die „Zeit springen“ lassen. Zwei Jahre tolle, umjubelte Aufführungen von Hettstedtern in Hettstedt. Vielleicht irgendwann wieder ...

6. Theoretical framework and reflection

6.1 An Essay on immigrant-influx induced politics and integration: a theoretical discussion (Katja Michalak)

The purpose of this essay is to present a theoretical overview regarding the discernable structural shift in the balance of power over the political spectrum – in the form of a right-wing political party, AfD, rising from a virtually non-existent status to garnering 13 % of the vote – that is associated with the influx to date starting 2015 of over one million refugees into Germany from the Middle East, primarily from Syria, and to draw from this lessons for the successful management of the process of implementation of integration of these refugees into German society. Hence, this paper focuses on a theoretical discussion of the political and administrative aspects of immigrant-influx from three distinct, though related, perspectives: (1) the structural approach, (2) the agency-based approach, and (3) the cognitive approach.

First, it is noteworthy that the influx of over one million refugees into Germany has undoubtedly contributed to 13 % of German voters supporting the rise of a right-wing political party in Germany. It would be an error, however, to place the entire responsibility of this shift in the power balance, and the consequent difficulties in forming a national government, solely on the recent entry of refugees into the German society. For, prior to the arrival of refugees, there were already clear signs of discontent with the *status quo* all across Europe – in Britain in the form of Brexit, in Spain and Italy in terms of hung parliaments, and in France the increase in popularity of nationalist sentiment, among others, not merely in Germany. And a national debate continues in Germany on the policy of future limits on annual refugee intake.

Second, it is also noteworthy that the process of integration of refugees into German society must be seen in the context of the shift in balance of power along the political spectrum, and this shift must be taken into account for the integration process to meet with any degree of success.

Third, a significant question arises as to what policy implications can be reasonably derived from this shift in political power balance for a successful management of the implementation of the process of integration of refugees who have already entered Germany to date, starting in 2015. The purpose of this paper is to deal with these three issues. It deals with the role of (i) agency, in the context of change in (ii) structure of society, and the cognitive issues related to the (iii) collective psychology as it varies across Germany. The structural and agency-based analyses are commonly used in the literature, whereas the cognitive approach, referring primarily to the application of schemata, has tended to play a less predominant role in the literature.

This contribution focuses on some political aspects of integration in society. Drawing on political psychology, the work explores how collective psychology – and changes in it caused by the entry of a new wave of immigrants – plays a role in the ongoing process of integration. The examination identifies the role of agency in the integration process, and the discernable structural shifts over the political spectrum associated therewith. Drawing from the specific Germany case study (2015–2018) with over one million refugees and the subsequent rise of AfD in political influence. An integration action-plan that does not take account of the political shifts expected from a sudden, especially unexpected, influx of immigrants, can only hope to meet with limited success in management of the integration process. The main contribution of this paper is to examine the interrelationship between

Handbuch „ankommen – willkommen“

various types of agency roles in the refugee-integration process, on the one hand, and the shifts in political and economic priorities of the country, brought about inter alia by the change in the distribution of power across the political spectrum.

6.1.1 Shift in Political Power Balance

Interestingly enough, unlike the United States for example, under German law, an exception has to be identified to permit foreigners to enter as immigrants. Germany has a population of approximately 82 million, and is a rather homogenous society in terms of ethnicity, with persons of Turkish decent constituting the largest minority. Seen in this light, the recent entry – since 2015 – of approximately 1.35 million refugees into Germany is a very significant social event. And seen in the light *also* of near economic stagnation in the country in recent years, especially in the decade following the financial crisis of 2008, political consequences taking the form of a rise in nationalist sentiment ought not to come as a surprise. Such political shifts are more pronounced in the eastern part of Germany, the erstwhile East Germany, largely because (a) historically this part of the country experienced far less exposure to the rest of the world, and (b) this region also suffers from relative economic deprivation, with average wages approximately 85 % of the corresponding western German figures.

An individual's perception of one's own wellbeing is invariably contingent on one's cognitive history. Since the routine social interaction of Germans has been largely with individuals of like ethnicity, a large, sudden and unexpected influx of persons of distinct ethnicity into society is bound to be perceived by them as a significant event. While the more opulent segments of society may not perceive much change in their lifestyles, other than perhaps seeing more foreign-looking people on their way to work or business, the manifestation of this perception is bound to be more pronounced for the less opulent citizens who are more likely to encounter newly-arrived foreigners in their neighborhoods, at the schools of their children, and even at their workplaces. And, despite the lingual and other varied disadvantages from which new immigrants may suffer, such groups tend to be more upwardly mobile in economic terms in many societies – the United States is a case in point. Resentment naturally breeds among the less well-off citizens who sometimes see the improvements in the standard of living of the new immigrants as „undeserving“ recipients of state-sponsored benefits. Such benefits provided by the government to new immigrants are a necessary component of integration programs aimed at facilitating the absorption of such persons into society as economically self-sufficient contributing members of society.

There is nothing terribly surprising about such a process of social and economic transition that follows the entrance of new, ethnically-distinct members into a country. However, for such a process to proceed smoothly, without eruption of social tensions, it is imperative that the process of successful absorption and integration of new immigrants be managed effectively. Otherwise, not only should one expect social tensions to emerge, but shifts along the political spectrum in the direction of greater power in the hands of more nationalist-oriented political parties is inevitable. It is precisely the inadequacy in recognition of the need for effective management of the process of absorption of refugees into German society that is responsible for the erosion of voter support for the main political parties – the CDU and the SPD – and the corresponding rise to greater prominence of nationalist AfD party.

6.1.2 Economic Discontent as Cause

All five economies of the world with the highest GDPs at the turn of the century – the U.S.A., Japan, Germany, the U.K., and France, in that order – have experienced tepid economic growth since the financial crisis erupted in 2008. None of them have exhibited annual growth rates of GDP higher than 2 % in any year since 2008. Indeed, some years have seen negative rates of real GDP in some of these countries. Such periods in the life of a society are rarely times in which the citizens welcome foreigners with open arms. Resentment against „cheap foreign labor“ presumed to take away jobs from citizens of such countries is not uncommon at all. Inward-looking measures adopted by countries are the norm – Brexit in the U.K. and protectionist policies being pursued by the Trump administration in the U.S.A. are clear evidence of the aftermath of economic stagnation or tepid economic growth. It would be quite bizarre to think that in Germany the reaction of the populace would be any different. Yet, Germany chose to accept more refugees from war-torn parts of the world precisely under such economic circumstances.

The moral superiority of Germany’s approach to accepting refugees in much larger numbers than any other country during this period is not in doubt at all. Indeed, Germany is a shining example of what compassion in the face of tragedy is all about, and the praise for German’s stance in this regard has been voiced worldwide. But, at the same time, far more must be done within Germany to successfully manage the process of successful absorption of the refugees into the society without experiencing social fracturing or political gridlock. This is precisely where the role of political scientists, social psychologists, and public-administration scholars becomes vastly more valuable. Politicians and high-level bureaucrats have to play a much more prominent role in the management of the process of transition in society in the face of a sudden, large and unexpected refugee influx.

The remainder of this paper deals with the lessons that can be drawn from a success story of how this process was managed, and is still being managed, in the city of Halle in the Federal State of Sachsen-Anhalt in Germany. It highlights the significant involvement of a number of stake-holders in the management of a successful integration process: the Mayor of the city, the city legislators, and members of the academic community, and the role that they have jointly played in the program of training bureaucrats to deal with the new reality, among others, are shown to be crucially important.

6.1.3 Refugee Integration: different approaches

The structural approach focuses primarily on how the economic system functions as a stabilizing mechanism during the integration process. Questions such as labor market integration policies and identification of workforce competencies are the main driving forces for integration policies.

Another aspect that the structural approach focuses on is the development of civil society. How can the integration process be understood as a chance to maintain civil society structure in rural areas of Eastern Germany? Here, the focus of integration policies falls on building civil society structures for local level government and social infrastructure, such as neighborhood associations or sport clubs and neighborhood associations. The main competence, however, falls on the support of local level politicians, and mayors who tend to work on a voluntary basis. However, research communities, and especially local politicians, perceive this structural approach as an opportunistic approach for reacting towards the negative consequences of demographic changes in rural areas of Eastern Germany.

Handbuch „ankommen – willkommen“

With regard to the agency approach, the main focus falls on the acting support and responsibilities of local politicians and top-level bureaucrats in supporting integration processes in rural areas of Eastern Germany. The main role of top-level bureaucrats is to prepare the public administration for the new administrative tasks that come hand-in-hand with the new integration challenges, such as training the administrative staff in the areas of intercultural expertise. This can only occur if the local level governments in Eastern European support these efforts. Germany and the European Union have launched successfully projects that focus on training administrators.

The psychological (cognitive approach) focuses on the citizen's perspective of how we store past information and „use“ it in order to evaluate new information. The character of socialization, of course, matters in such cognition. For those individuals who grew up in former East Germany, steady contact with multicultural groups was rather seldom. Schema as a concept was first introduced into psychology by the British psychologist Sir Frederic Bartlett (1886–1969) through his learning theory. Bartlett perceived organized knowledge as an elaborate network of abstract mental structures, which represent our understanding of the world. Bartlett's main studies concentrate on the impact of our cultural background in rephrasing and remembering specific events. For example, in one of his most well-known studies, Bartlett (1932) examined whether subjects could recall events that strongly deviate from their own environmental background, and he showed that the more culturally deviated one's own background from the one of the presented story is, the less likely participants could remember the story. Bartlett concluded that the participants distort the presented story in favor of their own cultural stereotypes, and, what is more, details that are difficult to interpret are invariably omitted because they did not fit their own schemata.

In general, the learner in schema theory actively builds schemas and revises them in light of new information. Here it is important to mention that each schema is unique and depends on an individual's experiences and cognitive processes. Ausubel (1968) in his meaningful learning theory argues that there exists a hierarchical organization of knowledge where new information will be added to the already existing hierarchy. In contrast, Piaget (1975) shows that there is more than one body of knowledge available to learners. Piaget claims that there exists a network on context-specific bodies of knowledge, and according to specific situations we apply a specific body of knowledge. Piaget's definition of schema is useful for interpreting information in which situation-specific schemata are useful in distinguishing between two types of categories of interpretation of knowledge: the expert and the novice. Experts are more complex developed schemata that function better in any given domain, and novice has no schema or inadequate schema to help interpret new information. Since schemas are perceived as context specific, they depend on the individuals experience with the subject.

6.1.4 Policy Recommendations

What do we learn from the Eastern German experience, looking at the administration of cities? The experience shows that integration policies can only be successfully implemented on the local level government, if they are backed by the major or top-level bureaucrats. It supports the agency-based argument, because the top-level bureaucrats play a significant role in supporting qualification and trainee seminars for their employees. The strongest form of support would be the mandatory attendance of the employees at those classes or seminars. Qualifications- and training-sessions are among others: language classes, training in intercultural communication, de-escalation techniques, coaching and supervisions. Given the fact that time and personnel are the strongest scarcities,

Handbuch „ankommen – willkommen“

delegating employees for seminars would require a strong support from the top-level bureaucrats. In addition to intercultural workshops and qualifications, the role of the top-bureaucrats is also to serve as a role model in formulating a vision/mission statement for the public organization. Such a formulation constitutes the key underlying structure and normative guideline for their organization. Moreover, an integrative-city concept can only be effective if it has been designed jointly with civil society actors. The best underlying structures for implementing integration policies are secondary, if the active role of top-level bureaucrats are not in support of those policies. However, what is most difficult is to evaluate integration policies through the cognitive angle of schemata theories. How can stored information on culture and multi-cultural groups that we learnt during socialization be replaced by positive experience? And what is the role of the socio-economic or agency dimension is a challenging question. The fear of the „other“ is a deeply-embedded problem and can only dissolve itself over time.

Policy recommendations in this context, including empirical evidence from the city of Halle (Saale), are as follows. The networks among cities (and their administration) should be strengthened in order to exchange experiences of local-level policy implementation. Learning from one another should be the highest priority, and therefore it needs structures to exchange knowledge, such as civil society dialogues. Moreover, each city- or community-administration should have a clearing position (ombudsman), which functions as a competent contact person for citizen. It builds trust among citizen, especially when envisioned in the context of a participatory democracy. The concrete policy recommendation is to involve civil society through higher levels of transparency and openness. Hence, bureaucrats should inform the relevant citizen about new administrative changes and need to actively involve them.

The issue of trust also goes hand-in-hand with increasing incentives to work for local-level government, especially in the administrative fields of ‘aliens authority’. Many Eastern German administrations currently face the problem of being understaffed, combined with low pay roll and high fluctuations in labor-turnover rates. More problematic is that fact that many bureaucrats use their activities in this field of work as a stepping-stone into other fields of the administration.

What is most difficult is to evaluate integration policies through the cognitive angle of schemata theories. How can stored information on culture and multicultural groups that we learnt during socialization be replaced by positive experience?

First, it needs time and a better understanding of socialization issues of citizen. Given the fact that an especially elderly generation in rural area of Eastern Germany, we cannot ignore the fact that they were educated and raised in a very homogenous civil society.

Second, the fear of the „other“ is a deeply-embedded problem and can only dissolve itself over time.

Third, ascertaining the specific role of the socio-economic or agency dimension is a challenging question. In the overall German comparison – the socio-economic variable is not the statistically significant explanation of why citizen vote for AfD, especially if one looks at Saxony-Anhalt and Baden-Württemberg, for example.

Fourth, more research should focus on the cognitive aspect of what drives citizens’ fear, and policy should be formulated accordingly.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Finally, the success or failure of the policy response to dealing with the influx of 1.35 million refugees into Germany must be judged by how well the lives actually go for those Germans whose communities become hosts to these refugees. Procedural correctness, and fine-tuning policies based on cognitive adjustments of hosts can both play an important role, but they cannot replace the evaluation of the consequent outcomes in the daily lives of the hosts that actually transpire.

6.1.5 References

Ausubel 1968: Educational Psychology: A cognitive view. New York: Holt, Rinehart & Winston.

Bartlett 1932: Remembering: A study in experimental and social psychology. New York & London: Cambridge University Press.

Piaget 1975: Das Erwachen der Intelligenz beim Kinde. Stuttgart: Klett-Cotta.

6.2 Somewhere between here and there. Cultural identities and subjectivization (Melusine Reimers)

6.2.1 Introduction

What do we define as cultural identity? I fear that this is a hard question to answer when looking at individual examples. Please allow for me to anticipate a premise that is neither new nor difficult to understand: none of us is born with an identity, it arises over time resulting from interactions with the surrounding environment. In that sense, identity is something genuinely social. In the following, bearing this in mind will hopefully help when questioning philosophical theories of identity regards the individual in a social context.

Classically – stemming from the Latin root „idem“ meaning „the same“ – identity refers to „something equal to itself“; in other words: complete agreement. In theories of logic, they conclude for the case of identity: $a = a$. My very own identity, the sum of my essential traits, gives you reason to assume that me on stage is the same person as you might be dealing later at the buffet. On the basis of identity, we can be distinguished from other individuals and enter into long-term relationships. In that sense, identity appears to be more like a tool allowing us to deal with each other better. And of course, to cope with ourselves.

Postmodernism suggests that identity might not be something as solid and stable as the term and its use suggest. But there is more to it than postulating that we are dealing with something that resembles itself. In particular, French philosophy sheds light on how this identity relates to its environment and how one can achieve stability despite its possible mutations and even through it. The terminology primarily used here is *the subject*. More ancient is the concept of the *person* which has lost precision, however. Both are concerned with the social performance of identity. The subject makes it possible to examine the social aspects that are fundamental to the formation of identity. At the same time, it reveals the interplay of physical and socialized features within one's identity. In the following, I will approach the phenomenon of *cultural identity* with the help of various tools that philosophy offers. Prior to focussing on integrating refugees into rural areas as a practice, one has to be aware of what is being negotiated during this process. Integration should not, by no means, be equated with assimilation. The loss of one's own cultural identity should not be the condition for being granted a new social environment. Instead, immigrants have to acquire certain skills so that both them and the established can perceive and recognize each other's identity.

When speaking about cultural identity, we cannot keep quiet about racism. The determination of and focus on a single cultural identity provide the fertile ground for the constitution of 'we-groups'. At the boundaries of these groupings, the belonging to the respective cultural identity implies an exclusionary procedure. This exclusionary procedure serves to involve the members of the group and, at the same time, legitimize their affiliation. Cultural identity is usually reduced to national or regional identity comprising those members who are legally part of the nation or higher authority (Europe, the People, the West, etc.). Since these categories are indeed difficult to determine, they are often referred to 'cultural circles'. As a result, contingent forms of political entities such as states or state alliances are replaced by regional distinctions. The use of this terminology narrows down the perspective on social groups in such a way that a 'we-group' only refers to one exclusive culture based upon the origin of its members. Consequently, my own cultural identity would be limited to

being German. The mere reduction of the complex and variable cultural system that is inherent to human societies is easy to observe here.

6.2.2 Michel Foucault: The dispositive as the basis of identity

In order to solve the question of the subject and its cultural identity, I am going to borrow a first ‘screwdriver’ from Michel Foucault who was the first to bring up the idea of the philosophical toolbox:

“All my books, may it be ‘madness and civilisation’ or this one, are, if you like, small toolboxes. If people want to open it and use this or that sentence, this or that idea or analysis as a screwdriver to cut off, dismantle or blow up the power systems, including perhaps those systems of power that made up my books – well, all the more the better.”¹ (trans. MR)

Michel Foucault deals with the organizational techniques of the societies of the 60s and 70s; above all, he examines the genealogy of power². Basically, he identifies a historical turning point in the eighteenth century in which the form of power and governmental technology began to change drastically. Since then, power now no longer exclusively covers individual legal entities but a population.³ The population is no longer organized primarily by law but by governmental practices instead. In this process, the population is regulated as a whole while citizens are disciplined as individuals. By means of various regulatory and disciplining techniques, they are ‘made alive’ meaning best maintenance and support with regard to a biological efficiency dispositive. Originating from the power of the sovereign, who had the power to kill or to let live, a development took place: The rise of the *bio-power* or *biopolitics* which brings to life or let’s die.

Self-disciplining techniques play a crucial role when it comes to discipline in general, as it has the power to integrate outer determination into self-determination. The two governmental power techniques – regulatory and disciplinary techniques – which have the population as their subject and object make for the new form of government: *governmentality*. Governmentality describes a certain way (‘good’ means ‘right’) of governing in which a network of power and knowledge is established not only in institutions, but also between and *within* the subjects as self-regulatory techniques. Through governmentality, the government gets by without people forcing other subjects to act in a certain way. Instead, the subjects independently decide to do so and thus establish themselves in the matrix of biopower. The notion of governmentality allows for describing the interplay between power and subjectivity: „in this way it becomes possible to examine how methods of domination are combined with ‘technologies of the self’“⁴. (trans. MR)

The body is of central importance here: the entire body of the population on the one hand, the body of the human – deprived of its individuality – on the other. In this context, regulation techniques include but are not limited to statistical surveys of birth and death rates, epidemiological research as

¹ Foucault 1976: Von den Matern zu den Zellen. Ein Gespräch mit Roger-Pol Droit. In: Foucault: Mikrophysik der Macht. Über Strafjustiz, Psychiatrie und Medizin. Berlin: Merve, p. 53. Many of the upcoming citations’ original language is German. I translated them myself and will mark them with my initials (trans. MR).

² Saar 2007: Genealogie als Kritik: Geschichte und Theorie des Subjekts nach Nietzsche und Foucault. Frankfurt am Main: Campus.

³ See Foucault 1977: Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit 1. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, pp. 165.

⁴ Lemke 2001: Gouvernamentalität. In: Kleiner 2001: Michel Foucault. Eine Einführung in sein Denken. Frankfurt a. M.: Campus, pp. 109.

well as political economy and security dispositions as technical instruments. A dispositive, according to Foucault, „is a decidedly heterogeneous ensemble that includes discourses, institutions, architectural institutions, regulatory decisions, laws, administrative measures, scientific statements, philosophical, moral, or philanthropic tenets. In short, both said and unsaid.“⁵ It encompasses both conscious and unconscious knowledge about an object, an event or an idea – it is what is conceivable, what is feasible. A dispositive can be subdivided into its individual elements to capture how they affect daily life. In addition, it has a limited lifespan: we can no longer understand the dispositives expressed in archaeological finds because they have left their frameworks of relevance. A dispositive regulates what can be recognized as ‘true’ or ‘wrong’/‘reasonable’ or ‘not reasonable’.

In this sense, security dispositives denote the whole of mechanisms, techniques and scientific methods that are necessary to create, guarantee and perceive security. However, safety is not to be understood in a purely public sense, but also with regard to health, viability and regulability of the population. For example, parts of urban security planning are taken over by urban and spatial planning. Here, a milieu within a limited space is designed in such a way that it can be described as ‘safe’. Such milieus include the installation of lighting, mobility, patrolling security forces and the basic assumption that certain neighborhoods are ‘safe’ unlike others. A dispositive thus regulates in the broadest sense what a subject can do, think and feel – it is an overall concept of norms which the individual is rarely aware of.⁶

‘The subject’ in this theory does not stand for a qualitative entity, such as an ego, a soul or something similar. It stands for the socialized self, the social appearance of the individual whose appearance exists only in and through the current society. The subject arises from and consists of the interplay of power and subjectivity through submission to power in the course of its discipline. But „Foucault’s subject is never fully constituted in submission; it is repeatedly constituted in submission, and it is this possibility of a repetition turned against its origin, from which submission, so understood, derives its unintended power.“⁷ One might argue that a subject is the process of recognizing a regulatable, disciplined, and yet disciplining human being as such. Through this process of disciplining others, it is gaining agency, for the subject partakes in the interplay of power.

All government practices of modern societies aim at producing and stabilizing this subject over and over again and keeping it at the center of society. The final goal is a stable identity. Subjectification is not only submission, but also empowerment and ability. Through continuous habituation an entity – the subject – emerges which is able to lead itself, to acquire the abilities of the corresponding actions and to carry out actions in the following way:

“Subjectivity is the practical self-relation of self-guidance that has its place in something-performing. To be a subject and to be able to do something (in the dual sense explained) is therefore the same. [...] To be subject means to have power – in a twofold sense: to be able to obtain the good of an activity or practice because one is able to conduct one’s own movements accordingly.”⁸

⁵ Foucault 1978: Dispositive der Macht. Über Sexualität, Wissen und Wahrheit. Berlin: Merve, pp.119.

⁶ Agamben 2008: Was ist ein Dispositiv? Zürich: Diaphanes.

⁷ Butler 2001: Psyche der Macht – das Subjekt der Unterwerfung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, pp. 90.

⁸ Menke 2004: Zweierlei Übung – Zum Verhältnis von sozialer Disziplinierung und ästhetischer Existenz. In: Honneth (ed.): Michel Foucault: Zwischenbilanz einer Rezeption. Frankfurter Foucault-Konferenz 2001. Frankfurt am Main: Suhrkamp, pp. 286.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Being able to do something means the ability to actually do, but also to lead oneself. Both are practiced and learned in the process of subjectivization, so that the individual as the subject performs as the bearer and the committer of this agency.

Initially, Foucault had used the terms ‘power’ and ‘domination’ synonymously until he clearly delineated them in the 1980s. Power is not tied to an actor but exists like a network wherever interaction occurs. Foucault understands them as strategic games that exist in every social field and permeate the actions and communications of people. It is not externally motivated but forms the only possibility for social cooperation. Domination, on the other hand, is the ossified and rigid form of these games; imagine there is no longer a game but the balance of power is firmly installed and immobile. When power plays become dominion „social balance of power in institutions is stabilized, their mobility and reversibility are limited, and their asymmetry crystallizes.“⁹ However, domination is not independent but itself an effect of so-called government practices. These are „systematized, regulated and reflected forms of exercising power“¹⁰ and, through the use of certain technologies, are transforming chaotic power games into rigid states of domination. These technologies should be assessed in the analyses of power. According to Foucault, regulatory technologies make use of technologies of self-leadership when integrating their forms of self-regulation and leadership into the rule of order, so that there are no more distinctions to be found between self-leadership and foreign leadership. For this process, the consistent government of the selves – the qualitative feeling of being a subject – is central, since: the more efficient the self-discipline the more efficient the government, disciplining and regulation of the population.

6.2.3 Gilles Deleuze: identity through control

Gilles Deleuze substantiates Foucault’s transformation of disciplinary societies, which overcomes discipline, to „control societies no longer functioning through internment, but through unremitting control and direct communication.“¹¹ Resulting from this change, the principles and structures of the confinement organs (prisons, barracks, clinics, etc.) are transferred to all sectors of society. The power decentralizes further and moves from the doctor to the patient, who googles his symptoms himself, not the girl, who monitors her body mass index, even to the bodybuilder, who meticulously pays attention to nutrition and exercise plan. The subject itself locates itself within these norms. Only when these particular norms or, at least, the range of standard distribution are met, the subject is perceived and perceives itself as a subject. Any non-attainment of a norm is perceived as a defect, a stain. Discipline no longer means the threat of physical pain but the risk of mental or factual exclusion from the human population. A de facto exclusion happens in Western societies, for example, with so-called „economic refugees“: homeless people, drug addicts or permanently unemployed.

This complete discipline is allowed for by the link to regulatory technologies. They, in contrast to disciplining, do not refer to the individual body but to the genus and population as a whole – to the mass: „The reproductive system, the birth and mortality rates, the level of health, longevity, and all their variational conditions became the center of intervening measures and regulatory controls: bio-

⁹ Lemke 2001: pp. 118.

¹⁰ Lemke 2001: pp. 119.

¹¹ Deleuze 1993: Kontrolle und Werden. In: Unterhandlungen 1972–1990. Frankfurt am Main: Suhrkamp, pp. 250.

Handbuch „ankommen – willkommen“

politics of the population.“¹² Regulation means the statistical recording from which it draws knowledge about all stakeholders of society, saves it and uses it for future problem solutions. As once in the pastor's office, various agencies oversee general health, reproduction and salvation – or mental health.

Disciplining and regulation are not to be understood as different technologies, but mutual conditions. The link between them, which is why interaction and lasting effectiveness are possible at all, is culture: Disciplining technologies are used to cultivate cultural practices that, through their continuity, allow us to construct a stable population and query it via reliable data. Without a nationwide implementation of common figures in statistical surveys this would be a lot more problematic as too many deviations, details, and variations would occur. The formation of clusters, stereotypes and probabilities in a highly heterogeneous group without stable matches is almost impossible and does not produce transferable results.

On the basis of the collected data from surveys, states, companies and institutions generally change or maintain their behaviors. Even the publication of the collected data has an influence on those represented among the data. Since there is no sovereign who sets the norms, they evolve fluidly from the knowledge about the practices of society, regarding the metanorm, of the efficiency of life. In order to define individual, specific norms, first of all these must be founded: norms are set by regulatory technologies such as statistical surveys. They examine observations and present a standard distribution. However, as subjects strive to fit into this area, the figures representing the norm increase when it comes to the next survey. Thereby, the pressure of the norm on subjects increases as well: a self-fulfilling prophecy. From a broader perspective, this process permanently stabilizes what is and, at the same time prevents serious, non-aggressive upheavals. Thus, norms are not the result of ratio or a deliberative process, but of the conscious or subconscious formation and reinforcement by subjects themselves. They arise, grow and stabilize in an area of conflict between efficiency, habit and perception. In particular, the formulation of a general cultural identity can be understood as the bearer and constituent moment of the cultural subject. Colloquially, it is spoken of „common values“ which serve as criteria for whether an individual can become part of a society or not. These values incorporate implicit norms that, in the context of immigration, have been proclaimed as „established,“ „traditional,“ or simply having always been there. However, they primarily serve to establish a borderline to include and to exclude.

Easy to examine is the differentiation of subjectivation when it comes to the body. In the areas of physical standardization and normalization, it is more or less possible to fully integrate oneself into the norm through a complete change of one's own physical constitution – if one has not previously met it. The sociology of the body has been investigating this area of self-discipline for several years. In the course of the historical process of individualization, which launched in the renaissance, was further developed in the enlightenment and today infiltrates the organization of work¹³, physical health remained „no longer a divine gift, but an attainable good by individual behavior“¹⁴. Thereafter,

¹² Foucault 1976: Sexualität und Wahrheit – Der Wille zum Wissen, pp. 135.

¹³ Hornberger 2006: Individualisierung in der Arbeitswelt aus arbeitswissenschaftlicher Sicht. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH Europäischer Verlag der Wissenschaften.

¹⁴ Schroer 2005: Zur Soziologie des Körpers. In: Schroer (Hg.): Soziologie des Körpers. Frankfurt am Main: Suhrkamp, pp. 17.

Handbuch „ankommen – willkommen“

it was and is the task of every single subject to care for their health with the help of given social opportunities but at his own responsibility. With health performing as a dispositive, diverse norms regarding the body, for example the norm of thinness surround it. In this case, the subject is given the task to make an individual effort to keep their own bodies within the appropriate body mass index. Based on the statistically and medically established norm, the subjects of governmentality discipline themselves in order to comply with it. They diet, exercise regularly, avoid laziness and prefer activity. It seems obvious that is their decision to do so, as nobody forces them into the gym and nobody feeds them fast food. Nevertheless, they are motivated to confirm to this act of discipline – they motivate themselves. The norm is the threshold between self and external. The need to conform to the norm leads to an alignment of the self to the external:

“The transition from foreign to self-control is mainly visible in body norms. Individuals get into the paradoxical situation of being the subject and object of control and surveillance at the same time.”¹⁵

In the process of subjectivation, individuals execute their own discipline and suffer at the same time. This ambiguity leads to a flexible normalism: the spectrum of standards consists of a normality that is flexible and can thus be extended to the limits. The limits of normality can be obtained from each individual so that they can reintegrate themselves as subjects. This „technology of neo-liberal governance“ confronts „people with the task of self-locating themselves within the normalistic field.“¹⁶ Instead of being born in one place and having to remain there, it is their task to find a position in the middle of society. However, beware of confusing this with real autonomy. As mentioned, the subject does not actually participate in a deliberative process for deciding on the norms under which it wants to live. It can discipline itself according to the norms or leave the normalized society.

Disciplining ultimately means coaching each individual in the overarching concert of norms: successful discipline is rewarded with social recognition of the subject and the possibility of joint action. The subject can become part of social practices after having internalized their norms , behaves in accordance with them, and transmits them through its behavior and participation in regulatory processes.

Think about the subjectivization of being German or being a scientist – in both cases it is discipline that pre-organizes the behavioral possibilities of the subject, making certain behavioral possibilities impossible. Impossible insofar as the subject could not participate in the society of Germans or the Society of Science if it shows unusual behavioral possibilities. These include, in both cases, quite basic possibilities: clothing, posture, gestures, voice, common rituals and especially language. Likewise, a speech must be given in German within Germany, scientific knowledge must be phrased in appropriate scientific vocabulary, since otherwise it would not be recognized in the standards of science. To adapt these behavioral possibilities is part of learning culture, which is at the core of a recognizable subject. Just like national culture serves to establish a ‘we-group’ and construct subjects, the academic culture does accordingly. Their ways of disciplining, works with the threat of

¹⁵ Schroer 2005: pp. 19.

¹⁶ Waldschmidt 2002: Normalität, Genetik, Risiko: Pränataldiagnostik als „government by security“. In: Bergemann/Breger/Nusser (Hg.): Techniken der Reproduktion. Medien – Leben – Diskurse. Königstein/Taunus: Ulrike Helmer Verlag, pp. 133.

exclusion as well, if a certain cultural behavior is absent or others present. However, after a proper scientific subject has established itself, it also takes on the opportunity to act within the cultural lines of academics.

6.2.4 Judith Butler: subject or non-subject?

Judith Butler describes the paradox of the genesis of the subject in a very differentiated way: „Power does not only affect a subject, but transactively also causes the formation of the subject.“¹⁷ According to Butler, the subject assumes parts of the power during its constitution through power. In doing so, it obtains the ability to act which makes for the subject only as such¹⁸. An individual becomes socially capable of action as it submits to subjectivization. Through the submission it is able to step into the linguistic, social category of the subject: „The subject is the linguistic opportunity of the individual to gain and reproduce intelligibility, it is the linguistic condition of his existence and ability to act.“¹⁹

In recent years, Butler has sharpened her terminology around the subject and the subjectivation resulting in the underlying disposition becoming more apparent: the social boundary between liveable and non-liveable life. She describes this distinction by means of the example of the death of this life: „Precisely because a living being may die, it is necessary to care for that being so that it may live. Only under conditions in which the loss would matter does the value of the life appear. Thus, grievability is a presupposition for the life that matters.“²⁰ Butler, with this assumption, obviously roams along the lines of Michel Foucault by that stating the current social structure aims at keeping precious life alive, while letting wasted life die. Focusing on grievable and non-grievable lives, facilitates a clearer image of this border than the analysis of life-supporting measures or control mechanisms. In this image, the value of life is neatly linked to its death: was the life of value – so had a subject died –, then it is grievable. If a not liveable life dies, then it is not grievable. Its loss is not received as painful or is not even recognizable as a result of the life not having been socially visible but excluded instead. It may not even be recognized as human. In addition, the tool of grievability versus non-grievability allows for a global perspective, since not only the subjectivating mechanisms within Western countries are being addressed, but also the racial dimensions of values of life in the context of grievability.

A simple and very common example of the border of grievability is concerned with our passports: you and me, we are considered to live a liveable life amongst the world population – as long as we do not completely misbehave – as we own a passport, which allows us, for instance, to enter The United States. For holders of certain passports (e. g. Arabic) or people without passports, which are considered as potential threats in the sense of the security dispositive, it is impossible to participate in a conference like this. So despite their qualifications, unfortunately they are not entitled to speak and act within the global scientific system. And neither would their violently induced death result in any international minutes of silent.

¹⁷ Butler 2001: *Psyche der Macht*, pp. 18.

¹⁸ Butler 2001: pp. 16.

¹⁹ Butler 2001: pp. 15.

²⁰ Butler 2009: *Frames of War. When is Life Grievable?* London: Verso, pp. 14.

6.2.5 Hans-Peter Duerr: The identity of border crossers

The previous discussions about subjectivity and the associated social demarcations differentiate between the areas on both sides of the borders but, indeed, do remain in this dichotomy. Hence there is only the ability to be a subject or a non-subject, to be recognizable or non-recognizable, to be grievable or non-grievable, to be disciplined or not. Hans-Peter Duerr, in contrast, opens up the perspective to the in-between, the border itself and the zone of indistinguishability. Duerr's methodological approach can be defined as a further development of Foucault's in the way that narratives are distinguished and a current social state assumed. Foucault uses historical examples, while Duerr also includes traditional myths and fairy tales. In this way, he creates a character, an identity that inhabits the border area. He uses the mythical character of Hagazussa²¹. Hagazussa was the witch who regularly left the medieval village in order to make independent experiences in the wild from where she brought herbs back into the area of the village. For this behavior, the travel between secure and insecure spaces, she was punished by being placed and burnt on the border fence between village and wilderness. Her afterlife was then the image of the fence rider, the flying witch riding a broomstick. Moreover, Hagazussa's story brought about various identities between the fully recognized subject and the excluded life. Unlike the excluded life, these identities can be recognized, seen and heard. However, their situation is always endangered and unstable. Consequently, they would not be allowed for an identity after all: They appear differently depending on which dispositive they are currently facing or on which side of the fence they are situated. Their identity is fluid and changeable, interacting with both subjects and non-subjects. A similar, yet more common example along the lines of Hagazussa is the witness of international conflicts like war photographers, local media activists, volunteers or refugees. Regardless of from which side of the fence they once entered the border area, they are now constantly drawn between being perceived as recognizable or non-recognizable subjects which enables a mutual negotiation of perspectives, and finally an awareness and individual evaluation of norms.

Duerr explores a possible third form of identity and subject constitution that emphasizes the distinctions of recognizable/unrecognizable, livable/not worth living and we/others. The emerging border areas can only be populated by those who are not clearly assigned to one side or those who do not risk the stability of their identities as they are entitled to transfer. This perspective and vulnerability opens up the possibility of identifying and differentiating subtle nuances within one's own culture. However, this also threatens to blur the dispositives, which may cause an uncertainty of the fixed grids of „true“ and „false“. The border crossers – the Hagazussa riding on the fence as well as the witness reporting on barbarism and madness through the iconography of civilization – uncloze a gap between these clearly delineated areas which enables them to perceive what lies behind. They indicate the possibility experiences between here and there. Accompanying them and witnessing their experiences means abandoning the dichotomy and could possibly result in a serious disruption of one's own stable identity.

Co-performance opens up a perspective allowing for a simultaneity of „true“ and „false“ because identity arises in a sphere of non-judgment. The co-performer – the war photographer, the refugee, the volunteer and, in rare cases, the soldier – smuggles himself between the world's and is neither part of one nor the other. Even the conscious decision of remaining as himself and not adapting to

²¹ Duerr 1985: Traumzeit: Über die Grenze zwischen Wildnis und Zivilisation. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

another self after having left his stable identity behind allows for understanding the other and later report on it. He is here and there at the same time, but nowhere completely adapted and at home. Therefore, he permeates a sphere of non-judgement, a state without fixed norms and dispositives. The crosser can endure that things are both true and non-true, that categories are not present on one side of the fence and on the other side mutually exclusive. In the bivalent paradigm of objectivity, there is a logical problem when something is true and false at the same time. However, the witness's report may cause these categories to be softened, if only briefly. This instability must be withstood, even if it cannot be accepted.

Obviously, withstanding is not a passive mode with the assumption that, what happens elsewhere, remains there. It is rather the focus on and the strengthening of the individual case. It is a mode in which, if necessary, a selection can be made without it having to become a rule. Existing categories are not necessarily abolished but stretched and confronted with the restriction of their borderline setting. Interspaces become bearable states in which transitions can occur on both sides. Moving away from the norm does not mean abandoning arbitrariness neither in science nor in politics. It means opening the perspective and thus the perception of previous categories in order to recognize the diversity of the environment and what is happening around oneself.

6.2.6 Conclusion: Does a person need a stable identity?

Precisely because subjectivization is always a social process, culturally different subjectivized subjects occur. This applies both to cultures distinguished by nationality within a nation. A scientifically subjectified subject will have a different cultural identity than a subject primarily subjectified by gender – even if they were subjectivated in the same society. This phenomenon makes it already difficult to agree on what the „right“ cultural identity is. The proclamation of a „German Leitkultur“ is, with recourse to the theories shown, a desperate attempt to set consciously a norm, regardless of the various subjects who have a part in their constitution.

Many activities in the context of integration focus solely on a reduction of national cultural identity. The losses of experiences, qualifications, inclinations and perspectives of immigrants – in other words, what constitutes an actual cultural identity – quickly became apparent in the course of the „refugee crisis“ in Germany. Suddenly, one was only surrounded by Germans and refugees. It is for this reason that I founded an NGO in 2013 which had the academic-cultural identity instead of the national-cultural as its basis: We tried to achieve integration for fled academics at universities and on the professional labor market. On the basis of the same academic field, refugees were matched with students, a special scholarship program was set up for academic and language training and the participants were included in the political work of the organization. Hereby, not only did we achieve a cultural exchange at the universities but also integrated two facets of the cultural identity of the immigrants. You can certainly imagine how your academic identity would suffer if you were suddenly treated as illiterate because, unfortunately, you are only able to write in Latin characters instead of Arabic, Cyrillic or Tigrinya. Even having published several texts in Latin rarely helps. From the many years of work with academic refugees in Germany, I can deduce that the more diverse the cultural identity, the more complex the possibilities of integration – and the greater the suffering if these facets are overshadowed by the national origin.

On the side of the long-established, a moment of uncertainty, that should not be underestimated, usually arises when something foreign with an unknown identity appears. This comes into play in situations with national-culturally different identities, but also, for example, in culturally different

Handbuch „ankommen – willkommen“

identities between urban and rural residents. Initially, the reason for this is the impossibility to make forecasts for joint action. How can you approach the stranger and how will they react? By resorting to the national-cultural identity, the lowest common denominator is sought promising a foresight of the common future. The assumed stability of the own identity is accompanied by the fact that it can be estimated approximately how the counterpart will behave in the future and how one can behave accordingly. This puts us in a position to strive for joint action. Joint action is the motivation behind the formation of groups and ultimately of society starting with a cooperation of more than one individual leading to complex, globally acting societies as developed by humans. The demand for a stable identity should therefore produce stable societies.

The exclusion from this stability of human society and thus joint action based on cultural identity always carries the danger of losing one's belonging to the group of human beings. A biologist could counter now that species designation is relatively simple and, above all, a unifying category when disregarding more complex phenomena such as identity. That's what human rights are all about. The problem, however, is that belonging to the „human“ species outside the textbook does not depend on physical characteristics but rather on the subject, that is, the performance and recognition of the being in relation to others. The most massive historical example of the exclusion of many people from the category „human“ is the Shoa. In National Socialism, Jews were fundamentally denied the human characteristics and thus their belonging to human society. Therefore Jews could be treated differently and their liquidation was not defined as murder. In the best case, they were seen as subhumans but in any case, beings without identities allowing for the external, in fact politically motivated, distribution of a number and a fate. Although awarding a number initially might suggest an identity even more stable and firm, the number inevitably contained the link to no or the non-identity „Jew“. It was the manifestation of not dealing with a person with an identity but with an arbitrary and interchangeable number. The result was a mass of identity-less material that could be freely used and treated. The ability to actively act disappeared with exclusion from human society.

The term „racism“ naturally as the aspect of competition between races within a species: it is the struggle of who falls entirely out of the privileged species of „human“ and therefore can be treated as an animal or an inanimate object. Not only the hierarchization of different cultures is negotiated in the context of flight and integration today, but also the exclusion from humanity, the denial of an independent identity and the participation in common actions. Reasoning on cultural identity provokes the question: When does a human being appear as a human being?

6.2.7 Discussion

To find the way back to practice and draw back to Duerr's theory, I would like to cite a very popular and controversial example: How should Western societies deal with the integration of Muslim women wearing headscarves? Especially in rural areas, this is an external feature that quickly leads to distinguishing humans from non-humans and, thus, hinders integration. According to local norms, a person is free in the expression of its sexuality, its body and belongs only to itself. Concealing the female charms from the eyes of strangers with a headscarf does not conform to these norms. It would be considered wrong behavior to wear one. In contrast, it would be correct for a female subject to be constituted by the fact that she can, for example, make sure that she has a proper body mass index in order to wear the least amount of clothing possible. So, the feminine subject wearing a headscarf has been subjectivized in a society where the female identity significantly depends on wearing a headscarf in public as opposed to the feminine subject not wearing a headscarf having

Handbuch „ankommen – willkommen“

been subjectivized in a society where the female identity depends on not wearing a headscarf in public. In both cases, female identity depends on different, yet incompatible norms. What now? To whom do we account for their subject status? Are we simply setting our own standards of subjectivity as standards because we have house rights? Or can we live by the decision that both standards are wrong and right at the same time? The results for social interactions are yet to discuss.

6.2.8 References

- Adorno 1964: *Minima Moralia. Reflexionen aus dem beschädigten Leben*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Agamben 2008: *Was ist ein Dispositiv?* Zürich: Diaphanes.
- Butler 2001: *Psyche der Macht – das Subjekt der Unterwerfung*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Butler 2009: *Frames of War. When is Life Grievable?* London: Verso.
- Deleuze 1993: *Kontrolle und Werden*. In: *Unterhandlungen 1972–1990*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Duerr 1985: *Traumzeit. Über die Grenze zwischen Wildnis und Zivilisation*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Foucault 1976: *Von den Matern zu den Zellen. Ein Gespräch mit Roger-Pol Droit*. In: *Foucault: Mikrophysik der Macht. Über Strafjustiz, Psychiatrie und Medizin*. Berlin: Merve.
- Foucault 1977: *Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit 1*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Foucault 1978: *Dispositive der Macht. Über Sexualität, Wissen und Wahrheit*. Berlin: Merve.
- Hauskeller 2008: *Das paradoxe Subjekt: Widerstand und Unterwerfung bei Judith Butler und Michel Foucault*. Tübingen: Edition diskord.
- Honneth 2003: *Kampf um Anerkennung: zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Honneth (ed.) 2013: *Strukturwandel der Anerkennung: Paradoxien sozialer Integration in der Gegenwart*. Frankfurt/Main: Campus.
- Hornberger 2006: *Individualisierung in der Arbeitswelt aus arbeitswissenschaftlicher Sicht*. Frankfurt/Main: Peter Lang GmbH Europäischer Verlag der Wissenschaften.
- Lemke 2001: *Gouvernementalität*. In: *Kleiner: Michel Foucault. Eine Einführung in sein Denken*. Frankfurt/M.: Campus.
- Menke 2004: *Zweierlei Übung – Zum Verhältnis von sozialer Disziplinierung und ästhetischer Existenz*. In: Honneth (ed.): *Michel Foucault: Zwischenbilanz einer Rezeption. Frankfurter Foucault-Konferenz 2001*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Saar 2007: *Genealogie als Kritik: Geschichte und Theorie des Subjekts nach Nietzsche und Foucault*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Schroer 2005: *Zur Soziologie des Körpers*. In: Schroer (ed.): *Soziologie des Körpers*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Waldschmidt 2002: *Normalität, Genetik, Risiko: Pränataldiagnostik als „government by security“*. In: Bergemann/Breger/Nusser (eds.): *Techniken der Reproduktion. Medien – Leben – Diskurse*. Königstein/Taunus: Ulrike Helmer.

6.3 Global migration and local integration. Taking Hettstedt as an example (Andreas Siegert)

Thesis

Migrants can become an integral part of society in rural areas of Germany, if their needs (e. g. language courses, food, infrastructure) and their socio-cultural self-assignments are met. In particular, migrants and residents should not be categorized along e. g. the criteria of „culture“ or „belonging“ rather people should engage in self-definition.

6.3.1 Situation

The economic and societal transformation of the East-German economy that launched a huge migration of East-Germans to West-Germany's cities and Western Europe. Mainly women immigrated in the aftermath of the German unification. This led to emigration, declining birth rates and – by now – increasing death rates. For many peripheral regions those developments meant a huge loss of population. In particular it is the federal state of Saxony-Anhalt and the county of Mansfeld-Südharz that are affected. In no other region of the EU effects are that dramatic.

In Germany, municipalities have only limited opportunities to charge taxes or draw from other sources of income to finance services of public interest. Instead, a large part of public funding is guaranteed by federal states and the national government. Both state levels distribute resources per capita to municipalities. The more citizens are living in a city, the more money it receives. For municipalities that are suffering from emigration this means a constant decrease of resources. In particular they are losing opportunities to develop and implement measures to attract immigrants.

By now the loss of population is critical among the age groups of working people. Job vacancies cannot be filled and entrepreneurs cannot be found to take over existing companies. Also, services of public interest (e. g. health services, theatre, stage-plays, infrastructure) are constantly reducing their level of service. Because labor cannot be found many companies are confronted with the decision to either close down or to relocate their sites. Different from many other industrialized countries, there are many highly innovative and competitive SME (small and medium sized companies) located in Germany's rural regions. Should they move to bigger cities, a further decline of attractiveness would be inevitable for their region of origin.

By 2035 it is expected that in Saxony-Anhalt there will be one working-aged person for every non-working-aged person. By then the needs of an aging society will increase dramatically; in addition to the reduced amount of health staff or craftsmen the level of public services will be at great risk of collapsing. Aside from the missing population there is a high percentage (77 %) of long-term unemployment among the 11 % unemployed in spite of many job opportunities available in the county of Mansfeld-Südharz. This poses a huge societal problem to the population. Many of those job-seekers have given up and withdrew themselves from public life. They don't get involved in sports clubs and usually don't engage in public discussions. The fact that there is no coherent immigration and integration policy of the EU, national, or federal state level makes it difficult for municipalities to attract immigration. There is knowledge missing, inadequate infrastructure (e. g. language courses, translation services, juridical support for asylum seekers, trauma therapy) for immigrants, and structures of integrating migrants into the labor market are inefficient to migrants and Germans as well.

Handbuch „ankommen – willkommen“

For human or Christian motives, but dominantly because local perspectives of demographic crisis are that dramatic, several cities or regions were (and still are) ready to permanently settle refugees. Normally asylum seekers are distributed among Germany's municipalities according to „Königsteiner Schlüssel“, which is a distribution system that takes population as reference. Nevertheless, it is intended to unite families who were separated during their flight.

Due to this distribution system, municipalities have only little influence on who is being sent to them. For refugees this means, too, that they have only little choice, while for locals there is no chance to prepare themselves for their new neighbors. Widely accepted migration theories on the selection of destination countries don't apply, as there is no individual or administrative decision making process.

6.3.2 Consequences for Hettstedt

Hettstedt is a city presently of about 15,000 citizens. It is taken as an example for new approaches to integrate refugees. Those strategies and measures were developed on the basis of hypothesis and theoretical reflections.

Competencies, experiences, and resources of the city administration in regard to attracting and integrating refugees were limited. The last influx of migrants happened after WW2 (East European Germans, POW, etc.). Yet, there was the willingness to settle them permanently. Because the city administration was aware of the consequences of a constant reduction of population.

So, the decision was to collect and analyze data that demonstrates the effects of depopulation. Based on that analysis a public discussion was planned on how to mitigate externalities resulting of the demographic crisis:

- From Monday to Friday between 7 a.m. and 3 p.m. the utilizability of the volunteer fire brigade was in some parts of the city down to 10 %.
- Sport clubs were unable to establish teams for competitions in the age groups of 16 to 60 years.
- Some regional sports with long standing history (e. g. athletics, handball, wrestling, water polo) had to close down due to lacking members.
- Real estates and companies were literally non-marketable.
- In some of the city's housing estates 23 % of the flats were vacant.
- Rates for drinking and drainage water would increase by 100 % until 2030 without immigration.
- Due to the average age of medical practitioners and due to a lack of medical staff wanting to live on the country side, it must be assumed that by 2030 there would be a lack of physicians.
- Three of four elementary schools would have to close down, if no immigrants are attracted to settle permanently.

Handbuch „ankommen – willkommen“

And these are just a few examples. Concurrently it was calculated, how prognosis would change, if annually 100 or even 200 immigrants would decide to stay in Hettstedt and which implications this could have e. g. on the quality and charges of services of public interest, cultural and sportive activities, or schools. Already at an early stage of the discussion it became obvious that the integration of refugees requires tremendous support of civil society. Furthermore, creating job opportunities for people who don't speak German as their mother tongue posed to be a challenge for a city which had so far, no experiences with immigration processes.

How exactly such support was to be established, structured, or linked with other initiatives was not at all clear in the beginning of this process. Also, it was unknown what kind of knowledge and experience was lacking, in order to organize this challenge smoothly. What became evident was the need to avoid pitting socially excluded groups (e. g. refugees, jobless or poor people) against each other. Instead it was understood that societal and administrative structures should be improved to better serve the entire population.

Essential knowledge on immigration was lacking in the city administration, but also on all levels of the federal and national state: According to which criteria would refugees decide on where to live? Which support or infrastructure is required to support their local integration? What life goals do they have? But it was also unknown, how locals would react: which fears or prejudices do they have towards refugees? How could we react? Because of lacking knowledge and experiences, hypothesis were taken to guide action.

6.3.3 Assumptions for Operations

Assumption: To support refugees in social and job integration in a fashion which meets their needs fosters their permanent settlement even in smaller cities and villages.

Because there was an evident lack of knowledge, experiences, and competencies on how to manage the permanent settlement of migrants, hypotheses were used as a base for the development of structured administrative support.

Examples: Organizing support of migrants to start their own business; Attracting a food shop with Arabic specialties to settle in Hettstedt; Administrative support in finding housings and furnishing it (with e. g. donated furniture); Fostering the establishment of social support

Assumption: To encourage and support contacts between locals and migrants helps to reduce fears and prejudices on both sides. Therefore it is most important for influencers to go ahead and to give an example to the population (e. g. major) or staff (e. g. manager).

The city administration of Hettstedt aimed at creating a variety of opportunities of exchange between locals and migrants. This was supposed to reduce fears and prejudices and instead to establish pride on what could be achieved together.

Examples: Sightseeing tours guided by the major through the city for refugees and locals; Pro-active recruitment of sportsmen (and -women) by local sport clubs; Structured support of vocational/job integration by sport clubs for refugees; Inviting migrants to join the „Homeland Day“ in Hettstedt; PR on local, regional, and state level in order to raise the pride of citizens on the tasks accomplished; Starting a stage-play for local and migrant youth

Handbuch „ankommen – willkommen“

Assumption: By illustrating practical advantages for all parties involved, mutual trust can be established to develop problem solving strategies. Advantages of cohabitation, however, have to be connected with tangible examples of daily life routine in order to function in a sustainable fashion.

Based on this assumption, a concept was developed to get refugees and (German) jobless people together into jobs. Because it became evident that both groups faced similar hurdles when entering the labor market. Developing new approaches meant to consider similarities and differences in motivation and qualification among them in order to create advantages for all participants.

Examples: Creating and organizing sustainable job opportunities for jobless Germans and migrants as „tandem“; Joining an EU-project (Poland, France, Austria) that fosters exchange on promising coping strategies of transformation; Conceptualizing series of interviews among citizens and migrants on mutual expectations and perceived quality of life in the region

Assumption: It is not the place of birth which decides on commonalities or differences between people. Instead those aspects are formed by social layers.

Advantages of peripheral regions are e. g. embedment in nature and landscape, non-anonymous social contacts, short distances, less hectic or noisy. Those aspects are rather appreciated by migrants who were raised in a similar surrounding. To communicate those aspects on various occasions (e. g. sightseeing tours, in sport clubs or during local fairs) through different influencers creates a narrative which fosters trust, identity, and orientation among all members of a given community or population.

Examples: Organizing vocational training of migrants in „influential jobs“ (e. g. kindergarten teacher); Supporting the concept of a children book to communicate norms and values

6.3.4 Results

Over the past years the xenophobic party AfD gained support by many voters and on every administrative level (EU parliament [2014: 6.3 %], national [2013: 4.2 %, 2017: 24.6 %] and federal [2016 27.9 %] state, county and municipality elections). Yet, only in Hettstedt there were no violent attacks on migrants, while in neighboring cities there were such incidents. In one-on-one discussions even supporters of the AfD, acknowledged that migrants are needed.

Hettstedt managed to slowly but steadily develop a positive image

- by winning the world championship of marching bands 2017;
- attracting and integrating refugees in spite of being a remote and small city;
- the local soccer club FC Hettstedt having been promoted for the third time in a row to play soccer the next higher class. This was only possible because they attracted players from Syria, Iraq, and Afghanistan. It became a political reference for pilot projects: representative interviews of population and refugees, „tandem“-solutions for job integration of jobless and migrants, conceptualizing and implementing new platforms of public dialogues.
- Joining cultural projects within and beyond the region: theater, EU-project with Polish, French, and Austrian partners to learn on transformation phases. Development of

Handbuch „ankommen – willkommen“

population: From 1990 to 2016 there was a constant decrease amounting to a decrease of population of –34.9 % [without migrants: –37.5 %]. The annual decrease of population from 1991 to 2014 was 1.83 %, while from 2015 to 2016 population almost stabilized [–0.18 %]. The 6th prognosis of regional population expects a decrease of –47.4 % from 1990 to 2030. Shares of foreigners among the local population increased (1990: 0.17 %, 2016: 4.29 %) constantly, but mainly in 2015/16.

- Public Relations on local, regional, national and international Level is throughout positive and even multiplies through public debates (e. g. paper released by the federal state soccer association).
- Structured and knowledge-based action. The process of inviting and integrating migrants followed a scheme of analysis, goal-setting, conclusions, and defining next steps.
- Identifying lacks of knowledge, experiences, and competencies (e. g. regarding job integration, platforms of public discussions, getting citizens engaged, networking among civil society and between civil society and companies, argumentation, PR ...)
- Identifying of potential actors and their inclusion in action plans.
- Developing hands-on research projects.
- Delivering input in boards, committees, and public debates on a federal state level (cooperation with Lutherstadt Wittenberg, having a representative in the federal state committee on demographics, lobbying within the government, being included in political negotiations of forming the new government).
- Acquisition of additional resources and thus creating a space of freedom of action.

6.3.5 Theoretical Reflections

As the city administration of Hettstedt aims at attracting migrants, they want to establish Diaspora communities in order to attract subsequent immigration.

From research on migration patterns of Russian academics it can be concluded that life goals foster „self-assignment“ (Siegert et al. 2013, also see Bourdieu 1987). Thus, personal values could be the basis for migration decisions and the selection of potential destinations. Because there is no single coherent theory that explains the migration patterns of refugees the basic assumption was that this pattern applies to refugees as well (see e. g. Bourdieu 1987).

In the case of e. g. civil wars or poverty it often is not so much a decision of where to go to, but rather to get away. Yet, when looking at migration movements of refugees in 2015 it becomes obvious that during their march, people gathered information and communicated on potential destinations and finally drew conclusions on where to migrate to.

This indicates that it would be prudent for a city like Hettstedt to consider incentives that attract those immigrants who are interested to settle permanently. This requires to reflect transaction costs such as asymmetric information, limited rationality in decision making processes, and market power. The theoretical framework of new institutional economy (NIE) reflects those aspects of social

Handbuch „ankommen – willkommen“

interactions. Furthermore, soft factors (such as networks, social interaction, and values) or changing environments are inherent in complex decision-making.

This paper applies the theoretical framework of NIE because it bridges the apparent discrepancies between „economic motivation“ and the „social contexts“ of decision-makers. The NIE makes a differentiated investigation of migration decisions possible, which reveals the importance of trust in the process of individual decision-making, especially in situations of imperfect information. For example, De Jong et al. contends that the „literature on migration impacts largely ignores [the] subjective (non-pecuniary) consequences of migration.“

Non-pecuniary reasons for migrating (e. g., having a professional base, finding shelter or being able to settle permanently) and more personal reasons (e. g., raising children in a healthy and peaceful environment or joining family members) could be dominating decision making during flight and also could be more important than monetary considerations. These non-economic reasons are considered to be *transaction benefits*¹ that are complementary to and in contrast to the definition of *transaction costs*.²

Previous migration histories between sending and receiving countries could impact migration decisions because they foster the exchange of images and stereotypes among the sending and receiving countries.

Therefore, as individuals transmit and transform knowledge and competencies, their socio-cultural³ backgrounds influences these processes. Because „values remain the major link between culture and action“, they determine self-assignment. The attempt to explain the characteristics of this specific migration movement is based on exchange relationships that typically characterize markets. However, „markets“ for refugees have specific characteristics: incomplete information, uncertain outcomes, being caught in a situation with people of different social layers, juridical or administrative barriers of receiving countries, as well as limited rationality, costs and resources.

In this paper, the *theory of transaction costs* is highlighted because it suggests that *trust* is the basis of all market activities and may contribute to interpreting the migration patterns of refugees and their readiness to settle permanently in the small German city of Hettstedt.

¹ Transaction benefits are understood as an extension of the definition of transaction costs. Within the context of this paper, transaction benefits are defined as the pecuniary and non-pecuniary advantages deriving from migration that are expected by deciders (migrants) and that are beneficial to them and/or their social environment (e. g., family members and friends). In contrast to transaction costs, which are avoided through forms of social action, transaction benefits are assumed to derive from market functioning.

² Milgrom and Roberts (1992, 21) note that transaction costs go beyond the costs of coordination to include the costs of motivation. However, the understanding of transaction costs should be expanded because migration can create additional costs, such as partners not finding adequate jobs, the need for additional training, discrimination, or xenophobia.

³ Swidler (1986, 273 f.) defines „culture“ as a „symbolic vehicle of meaning, including beliefs, ritual practices, art forms, and ceremonies, as well as informal cultural practices such as language, gossip, stories, and rituals of daily life.“

Handbuch „ankommen – willkommen“

„Trust“ is particularly important as it forms the core base for a functioning market: no contracts will be signed if partners do not trust each another („personal trust“) or within an institutional framework („systemic trust“) that sanctions rights violations.

Unequally distributed information among market participants also demonstrates the importance of trust in market functions because the values, norms, and attitudes of market participants are based on this information. However, trust is easily established among group members and facilitates the filtering and processing of information – a function that becomes clear when assessing the correlations among self-assignment and values, earned socio-demographics, and motivations to migrate. That is, differences in socialization and culture create informational asymmetry. The specifics of socialization explain the respondents' individual definitions of efficiencies in resource allocation and their preferences, use of information and decision patterns. How and to what extent can NIE theory explain these asymmetries?

This question is relevant because complex transactions that are characterized by uncertainties (e. g., migration decisions) require additional agreements, which typically increase the transaction costs between potential actors. The complexity of transactions and institutional inducements to actors in the global labor market impact decision-making processes. Conversely, the networks, individual achievements and goals can potentially increase the transaction benefits – or decrease the transaction costs – in the eyes of the deciders.

These predispositions may result in a positive evaluation of Germany's small cities as attractive destinations, even if Hettstedt is widely unknown and not as attractive (e. g. income earned there is lower, and infrastructure is not that good) as other potential destinations. As socialization also defines norms, values and attitudes, *self-assignments* serve as indicators of the social positioning of market participants; they reveal the similarities among the members of one typology and signal commonalities in shared identities. Thus, similar socio-cultural backgrounds affect their choices and actions; according to Swidler (1986), culture serves as a „tool kit“, and its components „are used to construct strategies of action.“

Trust and self-confidence enable individuals to constructively manage diverse information, complex environments, and interpersonal relationships. However, deceit and false depictions represent danger to the trustee. That is, migrant groups' self-assignment ensures that they associate with individuals who are similar to themselves. Swidler (1986) argues that „social systems exist to realize their core values, and values explain why different actors make different choices even in similar situations.“ This explains how self-assignments function as a melting pot of typologies, as they reflect intra-personal characteristics and reduce complexities by providing an appropriate institutional framework. Thus, people self-assign to systems that they trust due to their comparative congruity with previous experiences in their immediate social surroundings. Their trust is directed toward the future, which reduces the complexity of decisions by focusing on the familiar. Because migration implies a shift from a known system to an unknown or less well-known system, trust and transparency require knowledge of new options. Such skills can be learned and mastered through daily routines. According to Wolff and Pooria (2004), cultural factors have not been explicitly researched with respect to economic contexts, and this institutional framework influences individual preferences and utility functions with restrictions that produce individual behavior. According to Wolff and Pooria (2004), the problem of allocating resources among culturally different socialized actors is that their understanding of what is legitimate, adequate or inappropriate may differ

Handbuch „ankommen – willkommen“

tremendously based on their cultural orientation system. Trust plays an important role in this orientation process, as it offers relief from complex dynamic interrelations (Luhmann 2000).

This complexity is apparent if we investigate the criteria that immigrants use to select their destination countries. Such criteria differ not only between but also within various groups of migrants. Therefore, there are no explicit and concerted migration decisions because they have, through socialization, previously been implicitly chosen. Furthermore, socially transmitted values and convictions or life goals continue to serve a role in decision-making because the intention to migrate represents a mental process of disposition that develops into firm motivations. However, these processes can be understood as a strategy that is limited by the available „cultural repertoire“. Applying this to the migration process of refugees might only at first sight sound strange. Yet, we can observe that it seems to apply after the first settlement. Many refugees then decide to look for alternative destinations, if they don't feel comfortable.

Because the effects of incomplete and asymmetric distributions of information on decisions influences the actions of migrants, their actions can be explained by the *theory of transaction costs*. Even if complete, free and timely information regarding the host country is available to migrants, the usefulness of this knowledge is limited because market actors have a limited ability to process the information, and their decisions inherently need to be made under conditions of uncertainty.

- Naturally, refugees compare possible migration destinations with aspects of their home country (e. g. topography, Diaspora communities, social environment) or with other optional destinations along their way. As a result, settling in similar social surroundings increases the likelihood that the surroundings will reflect one's values and norms and decreases the transaction costs, while at the same time increasing transaction benefits. The commonalities do not need to be explicitly negotiated, as they have already been implicitly agreed upon among group members.
- The basis for self-assignment is collective consciousness, which arises from repeated interaction and from socialization within a specific social environment. The processes of collectivization and socialization form the basis for a consciousness of daily routine. As traditions decay and lose their binding effects, the consciousness of daily routine supplants the function of social integration. Daily routines enable individuals to find their orientation within social contexts, guarantee identity, and affect the actors' behavior, providing relief for the strain that originates from migration-related changes. This factor gains relevance due to the fact that the changing situations that inevitably accompany migration require the development of new behavioral patterns and cause tremendous psychological stress on migrating individuals. Self-assignment aims to reduce stress by avoiding stressful situations; thus, migrants try to avoid isolation from their private and professional milieus, even if their surroundings or daily routines change. Thus, they create a „model of expanding social spaces across borders“, as these social structures serve to coordinate individual behavior on the level of collective actors. Furthermore, common values also resolve the free-rider problem, as peer pressure precludes individuals from violating social norms.
- Applying North's arguments to the migration patterns of migrants' accommodation to the networks in which they are interested produces specific changes in (price and benefit) structures. In other words, the costs of articulating interests and values are lower within homogeneous groups and networks.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Because the institutional framework determines the information that is accessible to potential migrants and how they process this information, it is crucial. Because this information is subjective and incomplete during a complex migration decision, decision makers can only imperfectly process it and require ways to reduce this complexity. Because actors are embedded „into a complex net of different types of social relations ... [which enable them] ... to bear the burden of their individual uncertainties, to process complex information, and to take decisions although their rationality is limited“, the relevance of social structures on economic decisions becomes evident.

How does this track of thoughts apply to the given situation in Hettstedt?

As the city government of Hettstedt conducts research on expectations of refugees and experiences in their process of integration, it gains knowledge and develops tools to reduce transaction costs and increase transaction benefits for all actors involved. Furthermore, they offer a frame to establish systemic trust as a base for people to interact and develop personal trust as well.

The fact that other local actors support major and city administration in establishing opportunities of exchange and uniting experiences between locals and refugees, they foster trust. Based on trust it is possible for locals to pass on knowledge even on complex matters (e. g. structure and functioning of the German system of vocational training or norms, values, and being locally accepted) to refugees, as well as it helps them to accept advises. On the other hand trust also enables German citizens to acknowledge their benefits by integrating refugees.

Suddenly there are eleven men to form a team and play soccer. Furthermore, this team is extremely successful and manages to play in higher soccer leagues than they ever did before – thanks to team members from Iraq, Syria, or Afghanistan. Also, the fire brigade urgently needed trained volunteers and managed to recruit some new members among refugees. Those effects did apply to the labor markets as well. Although, there have been prejudices and fears among German staff in the beginning, there are numerous positive examples where refugees have been integrated successfully. What proofed to be important in companies, was important in municipalities, too: The management or major had to stand up for migrants and encourage their people. This fostered a friendly and welcoming atmosphere.

All examples given started, because people trusted each other. Especially, in entering the highly regulated German labor market missing certificates proofed to be a problem in the beginning. But many SME (small and medium-sized enterprises) applied „hands-on-solutions“ to check qualifications and competencies. They simply invited refugees to work for some weeks. During this time they assigned one staff to coach and consult them if needed. In a project to evaluate possibilities of getting refugees into work or vocational training we also found out that it was dominantly German friends, neighbors, or acquaintances who got jobs for migrants. Those Germans functioned as a kind of „transmission belt“ by standing as reference for possible employers, thus documenting their trustworthiness and bridging informational asymmetries. By doing so all parties involved mutually reduced each other’s transaction costs. Unfortunately, those effects were achieved by individual decisions and were not reflected by governmental administrations like e. g. labor market administration.

Nevertheless, applying the theory of transaction costs to the given situation it means that the city administration’s communication policy, as well as their interaction, and gaining knowledge and

Handbuch „ankommen – willkommen“

experiences, fosters trust of locals and refugees into people (major, members of a soccer club, neighbors etc.), institutions (norms, values, regulations etc.), and their major.

The approach was supported by trying out new platforms of public communications. Parallel to the integration of migrants, data were collected, analyzed, and publicly discussed that showed the impact of demographic crisis to the living conditions in Hettstedt. And as immigration is the only way to influence those effects positively in a short period, it was discussed whether and how to use this „window of opportunities“. For this town-hall discussion refugees were invited as well and strict regulations were applied (e. g. only guests and citizens got the right to speak, no insults, no interruptions, each speaker had to introduce himself) in order to avoid right-wing hooligans to hamper the discussion.

This helped to increase acceptance of changes and the creation of something new, and it also promotes societal peace. It is especially this aspect that seemed to avoid hostilities and violence against refugees in Hettstedt – in spite of a high percentage of voters for the xenophobic party AfD.

As a result of various initiatives of the city government of Hettstedt, there is a comparatively strong influx of migrants to the city. For the first time over the past 25 years this helped to stabilize the population. Assuming that similarities in values and life goals attract migrants to settle permanently in Hettstedt leads to the effect that they will distribute this information among their communities.

6.3.6 Conclusions and Outlook

As of today, it seems that as a coherent theory was missing, those hypotheses helped to manage a situation, which in other cities led to social conflicts. It also seemed that the largely unknown city of Hettstedt and its citizens gained a good reputation. This is in particular remarkable, as the people of this region are rather seen as backward and rough.

Yet, this is only one example of a municipality which changed attitudes, directions, and politics with little means and literally no support of the federal government. There are many other cities, too, which are willing to promote such an approach. Because of this alone, it could be sensible to answer further questions coming up.

From the perspective of politics it should be looked at the consequences of societal necessity to attract and integrate immigrants. How could prevailing politics be adjusted? Which competencies should be de-centralized in order to enable municipalities to adjust general politics to local resources or needs? What would this mean for dominantly centralized federal state or national state administrations?

But, maybe even more important, there are basic questions that tackle the foundation of a society: How do immigrants change collective identities or promote their development? Which factors influence those identities? Would this – and probably up to which extent – effect human or constitutional rights and international law? How will immigrants be included in the discussion of societal institutions (e. g. norms, values)? And why are there locals or national citizens who suddenly don't share given societal institutions anymore?

Handbuch „ankommen – willkommen“

6.3.7 References

Bourdieu 1987: Die feinen Unterschiede. Frankfurt am Main

Luhmann 2000: Vertrauen – Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität. 4. Auflage. Stuttgart

Milgrom/Roberts 1992: Economics, Organization and Management. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall.

Siegert/Buscher/Ohliger 2013: Transaktionskosten und Fachkräftewerbung. Ein Erklärungsansatz auf Grundlage der Institutionenökonomik. IWH Discussion-Paper, No. 11, September 2013.

Swidler 1986: Culture in action: symbols and strategies. American Sociological Review, 51: 273–286. doi: 10.2307/2095521.

Wolff/Pooria 2004: Kultur im Internationalen Management aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik. In: Blümle/Goldschmidt/Klump/Schauenberg/von Senger (eds.): Perspektiven einer Kulturellen Ökonomik. Münster: LIT-Verlag; pp. 451–470.

6.4 Divergent expectations and the reality of labor markets: integrating migrants in rural Germany (Thomas Ketzmerick)

East Germany has so far been characterized by a low proportion of foreigners. This is currently changing due to flight and labor migration. Particularly in rural regions politics and economy are interested in immigration in order to stabilize population numbers and to meet the high demand for labor. However, migrants are also confronted with reservations in the population and occupational expectations that are not compatible with their individual needs and goals. Integration here takes the form of a learning process, in which all sides must correct prejudices and exaggerated expectations.

6.4.1 Introduction

The current wave of immigration to Germany is occurring in a time of profound, demographic changes, whose consequences are especially noticeable in East Germany. In two areas, the changes are particularly pronounced:

a) the rural population is characterized by continued aging and shrinking, with a negative impact on regional infrastructure and attractiveness (the East German federal state of Saxony-Anhalt is particularly affected, here the expected population decline between 2014 and 2030 is –11 % in total, and even up to –19 % in rural areas, while the share of pensioners in the state’s population will rise from 29 % to 42 % over the same period)

b) The rapid generation change in the East German employment system – reinforced by the echo effects of reunification and transformation – is generating a significant increase in demand on the labor and vocational training market, which can no longer be met by conventional means.

Against this background, the development of immigration is not only a challenge, but also an opportunity. The number of asylum applications rose from 28,018 in 2008 to 476,649 in 2015 and 745,545 in 2016 and fell again in 2017 to 222,683. According to the Central Register of Foreigners (AZR), about 900,000 refugees (people who had protection under different conditions) lived in Germany at the end of 2017, this is about 1 % of the population. In view of the aforementioned problems, hopes are directed at the refugees. Can they help to rejuvenate the rural population, slow down the population decline and reduce recruitment problems in the local economy? This requires a sustainable integration of refugees into local society and above all, as one of the most important arenas of social participation, in employment. This is anything but easy – but possible, as is shown below based on results of current practice projects that address the question of how labor market integration of migrants and refugees takes place in regions characterized by low immigration experience and low levels of foreign population.

In the following, the background, current challenges and success factors of integration in East German regions will be presented, playing a role in the cooperation of different actors or groups: companies, refugees, administration and supporting projects, population and company workforces.

Handbuch „ankommen – willkommen“

6.4.2 Background

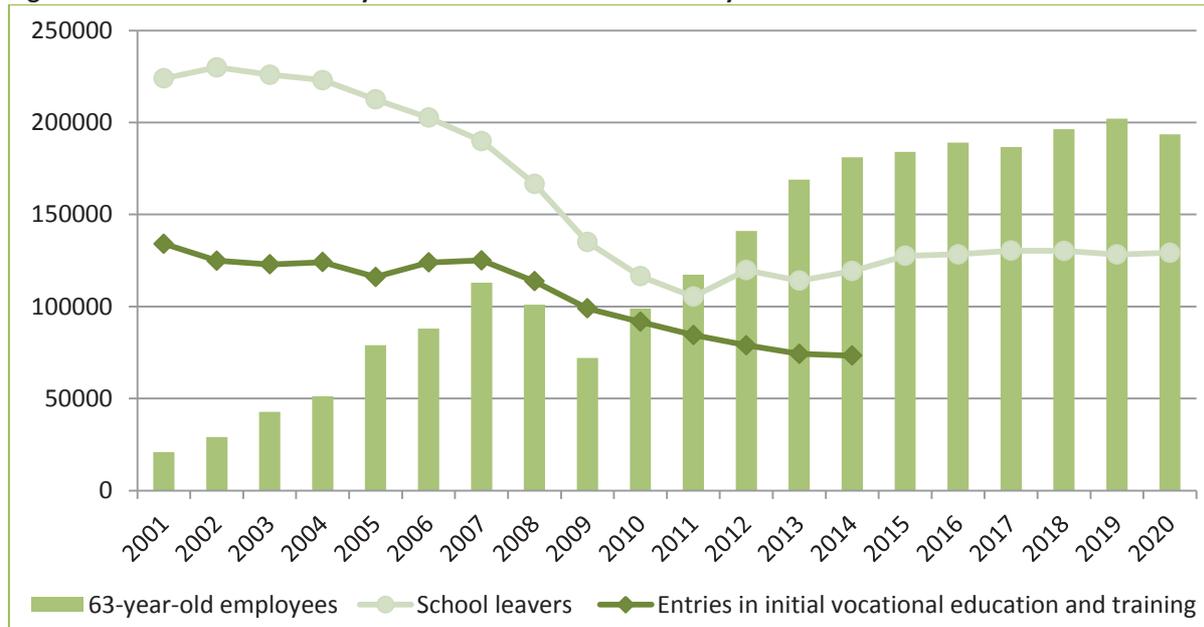
Formation of the current staffing problems, consequences for the actors involved

The beginnings of the current labor market challenges date back to the time after reunification. The unification shock for the East German economy resulted within a very short time in an employment drop of about 40 percent (Lutz/Grünert 1996). Unemployment rose sharply, leading to a first wave of migration from East to West Germany for better job opportunities. In net terms about 1 million people moved into the old federal states. The Federal Government tried to cushion job losses using considerable funds for active labor market policies and sociopolitical measures: short-time work, employment-generating instruments such as job creation schemes, further training resp. retraining measures and early retirement. This had pronounced, unintended consequences (see Ketzmerick 2016). One of the most momentous socio-political measures was the „labor market relief“ through early retirement. Individuals over the age of 55 at the end of 1992 were able to retire early. The shrinking companies made full use of this opportunity and urged older workers from the workforce to make the job cuts „socially acceptable“. At times, 850,000 people were in early retirement. Whole age cohorts left the companies. In subsequent years, after the age limit was raised again (to 65 years for men, 60 for women), there were hardly any regular transitions from employment into retirement per year left, thus keeping the replacement demand low for young professionals and workers over a very long period. Furthermore there was no additional labor demand by employment growth. Both issues had negative consequences for the employment opportunities of the younger generation entering the labor market between about 1993 and 2005 in high numbers. It caused high underemployment (up to 50 %) as well as another wave of emigration of more than half a million young people under 25 years between 1999 and 2008. The consequences of the continued exodus of younger people led to aging and shrinking of the population, which continues today.

These echo effects of the transformation phase were exacerbated by demographic challenges. The East German labor market has long been characterized by imbalances in demand for and supply of young talent. Each stable employment system is in principle reliant on an even relation of the numbers of older workers retiring and younger workers replacing the older. In eastern Germany this ratio is severely disturbed. Figure 1 shows the development of the theoretical supply by the annual number of graduates in general education, while the replacement demand is expressed by the annual average number of 63-year-old probably retiring soon.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Figure 1: School leavers and 63-year-old workers in East Germany 2001–2020



Sources of data: School leavers statistics of the Conference of Ministers of Education and Cultural Affairs; Employment Statistics of the Federal Employment Agency; Federal Statistical Office; Federal Institute for Vocational Education and Training

The picture shows a striking image: Two opposite imbalances follow one another closely. The annual influx of school leavers into the initial training and labor market exceeds by far the age-related loss of employment in the early 2000s, which is also a result of the successful family policy of the former GDR. After the German unification the birth rate declined sharply, thereby the number of school leavers then dropped dramatically since the middle of the following decade (around 2005). In contrast, the number of retirements increases rapidly. The long-term oversupply of school leavers changes quickly into a shortage since around 2011. The causes of these imbalances date back not only to the social policies of the GDR leadership but also to the labor market policy decisions of the early nineties. In the situation of the early 2000s it was very difficult for establishments, chambers of crafts and trade, associations and politics to anticipate the coming quick changes and to prepare appropriate measures before it was too late. This problem was referred to as „demographic trap“ (Grünert et al 2012).

Consequences for human resources policy and cooperation culture

The policy of labor market relief by early retirement had serious consequences for the companies as well. Since the mid-nineties, the age structures of the remaining workforces in the companies were characterized by the absence of older age groups and the non-recruitment of new blood. There was a closure of company personnel structures against new entrants, although a very high number of new talent was available. Also newly founded companies were often started with employees in the middle to younger age. The result was a concentration of employment on middle years and a blocked generation exchange. „Age-homogeneous“ workforces were very common in the East German economy (particularly in manufacturing, but also in the public services, health and social services) for years. The lack of inflow of new knowledge in the form of freshly-trained offspring not least impaired the innovative capability of these companies.

Handbuch „ankommen – willkommen“

With occasional recruitment, a high supply of well-qualified applicants was available. However, in the first 15 years after unification hiring did little to „rejuvenate“ unbalanced age structures, rather, they were reproduced through selective recruitments (see also ASA Model¹, Schneider 1987).

In addition, a habituation of the managements took place to the continuing high labor supply that exceeded the work demand. Especially with smaller companies having structurally limited resources, this led to a weaning of personnel work and HRM. In particular, foresighted personnel planning was often forgotten or had never to be learned. Deficits involve the strategic use of wages, the internal development of human capital, the culture of recognition and appreciation of the work and the recruitment strategies. That will be outlined below.

For many years, low wages were an essential location factor for the competitiveness of East German companies. Even today, real wages in eastern Germany are 85 % of the West German level. This situation was long supported by an „implicit pact“ established in the period of high unemployment between East German companies and workforces. The trade-off included

- a „willingness to make sacrifices“ in the form of loyalty, acceptance of low wages, low collective bargaining coverage and hard working conditions, and limited or no co-determination/Employee participation on the part of employees,
- a guarantee of job security on the part of employers (Behr 2009).

This was the price that the workers having remained in the companies after the layoffs of the early 1990s were willing to pay for their own professional continuity, facing the „chaos“ in the East German labor market of the 1990s. But even years later, the possible migration to higher wages (to West Germany) was not a serious problem given the age structure of the workforce, and changes between establishments (labor turnover) were rare due to closed personnel structures (Ketzmerick 2006).

The social constitution of these companies due to the lack of exit options in the regional labor market was characterized by a pronounced power asymmetry and paternalistic leadership structures (Behr 2009). Until the turn of the millennium, the churn rate remained low in most companies, despite increasing dissatisfaction with employment conditions, so executives continued to assume that their workforces were loyal. This significantly reduced the chances of preparing for the coming change by making their HR policies sustainable by developing human capital, improving the demographic structure (age-based and company-based generation policies), the work and cooperation cultures as well as adjusting the systems of incentives and wages.

Surveys from the years 2004–2005 in metal and electrical companies give clear indications of deficits in leadership culture and motivation policy (ibid.). Employees complain about low career development and career opportunities as well as deficits in the recognition of their work performance and the opportunities to participate in company decisions. They felt used as a worker

¹ A theory assuming that: (1) people search environments and organizations that fit by their personality and other attributes and whose members are similar to themselves; (2) organizations select those who share common personal attributes, similar to the ones of their existing staff; (3) over time, people who do not fit in tend to leave. As a result the remaining group more becomes more and more homogenous over time.

Handbuch „ankommen – willkommen“

but not encouraged as a person, they were dissatisfied with the working conditions, and at the same time there was little possibility of changing that. An autocratic management style prevailed in the factories, which was perceived as a profound insult especially by the large group of skilled workers. However, this group of employees was the basis for the success of East German companies and it still represents the core of the aging workforce in many companies.

Yet more than 10 years ago, many industrial workers gave a very critical summary of their professional existence (ibid.). This dissatisfaction was also passed on to the younger generation: only 31 % recommended their own profession to their children, while 41 % explicitly dissuaded. Accordingly, the image of industrial occupations among East German pupils is correspondingly negative, with only 14 % of East German youths indicating in 2004–2008 that they would like to work in industry, which is far below the current proportion of employees in industry. Today, this aggravates the massive occupation problems in the manufacturing sector.

Consequences for recruitment today

Since the end of the 2000s, retirements are on the rise again. The long-standing dominant generation of skilled workers starts to leave the company, so the replacement demand particularly for specialist staff is growing. In this situation, the deficits of East German SMEs are revealed. They hardly appear as attractive employers for young professionals who have the choice.

With the restart of generation exchange, a rapid tightening of the situation on the external labor markets can be observed, not least because the number of young graduates leaving the school has shrunk massively. In light of the change in numbers of jobseekers and registered jobs, the situation can be clarified. In the period between 2011 and 2015, the number of job vacancies registered with the Federal Employment Agency increased by 56.4 % in East Germany, while the number of jobseekers fell by 18.0 %. This trend has since then continued. The average length of time to fill open positions is increasing and the number of occupations with shortages is growing. In view of this development, the competition for workers and apprentices between companies, industries and between regions is beginning to intensify in East Germany. The above-mentioned factors (less foresighted human resources work, homogeneous workforces, low wages) have become a problem in the companies. It hinders the integration of young German apprentices since years, and it can become a problem when integrating migrants and refugees. Challenges arise above all in the search and hiring of new employees, especially in the selection of suitable strategies and functioning signals for successful recruitment and creating loyalty to the companies.

At the same time, wages are increasingly coming to the center of attention. Young applicants today have the choice, where to work and on what terms. East German companies are increasingly dependent on recruiting qualified young people through wage incentives. But this is also becoming a topic of conflict for the old workforce in the companies: inexperienced junior staff with seemingly low motivation and dubious loyalty gets boarding salaries, the elders could only dream of in the 90s. This is often perceived as a deepening of the offense caused by deficits in cooperation and recognition culture as described above. The acceptance of the newly immigrating refugees is even lower. In the eyes of many East Germans they are preferred and rewarded without a return.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Links to higher reservations against immigration in East Germany?

The described development of the (industrial) working world in East Germany could also explain parts of the regional differences in the results of the federal elections: The anti-immigration AfD received 10.7 % of the votes in West Germany, but came in second place in East Germany with 21.9 % of all votes, and was particularly strong among middle-aged men (30–60 years). This group provides the core of the industrial workforce, in particular the members of the post-reunification generation, who in their own perception devoted themselves for the job, but whose performance was neither acknowledged nor particularly rewarded. While workers in East Germany were at least skeptical of the „preferential treatment“ of the junior staff in the last years, the willingness of state and society to help refugees found even less understanding here. Accordingly, more than two-thirds (67.6 %) of respondents to a recent population survey² in rural East Germany agree with the statement: „I have the impression that the German state looks more after refugees than after Germans in need of help“ either quite (21.1 %: rather yes) or fully (46.5 %: yes entirely).

Informal and active strategies

In addition to wages, companies also adapt their recruitment strategies in response to the new challenges. This can be described by the pairs of opposites formal/informal and active/passive. For a long time, in the face of high unemployment, **formal** search and selection procedures could be used (see Goldenberg/Sackmann 2014): recruitment involved employment agencies and ads and was based on pre-negotiated, binding criteria, the selection happened through formal qualifications. Today, companies must also act **informal**, with measures implemented without pre-defined criteria. These strategies include the hiring after completing internships, referral marketing or job placement without prior tenders. So far, companies have been able to afford a **passive** approach: placing job advertisements, waiting for applications, and using public employment services. In contrast, it is now necessary to **actively** address potential candidates, to cooperate with educational institutions or schools in order to attract young (training) applicants, to offer internships for students or make contacts at training fairs.

Another downstream problem with the demographic induced opening of employment structures arises in the internal cooperation between the old workforce and the newcomers: the exchange of knowledge and cooperation between cultural and age groups is not easy and can affect the competitiveness of businesses (Wiekert/Grünert/Ketzmerick 2015). Companies report that it is difficult for the older employees, who had been working together for many years, to communicate with younger people and to form teams.

Specifics of the German qualification and labor market structure and the case of East Germany

Employment chances depend on the specific system of vocational qualifications and labor market structure. In Germany, companies are strongly oriented towards inter-company institutions of education, employment, and to socio-political requirements. In contrast, other countries rely more on self-organization. Hall/Soskice (2001) assume two distinct types of market economies that implement „varieties of capitalism“: liberal market economies (LME) (e.g., U.S., U.K.) and

² ZSH population survey Hettstedt and Eisleben 2018.

Handbuch „ankommen – willkommen“

coordinated market economies (CME) (e. g., Germany). While in LMEs the coordination between firms is done by market mechanisms (competitive market), in CMEs non-market forms of interaction and other actors (e. g. chambers and associations) are important, using intra- and inter-firm coordination. That affects especially the vocational training and education. In CMEs specific skills dominate that are tied to industries (or firm specific skills with low portability, acquired by apprenticeship). In LMEs, workers have more general skills that can easily be used at other companies. This system is based on objectively certified general skills with high portability gained in formal education in high schools and colleges.

In general, immigrants fare better (in terms of socio-economic opportunity) in LMEs using general skills brought with them, while they tend to be either excluded or de-qualified in CMEs. This can be briefly illustrated by the structure of the labor market. In LMEs generally dual labor markets exist, offering employment opportunities for migrants mainly in the secondary labor market sector in the form of unqualified jobs, while hurdles are often too high in the primary labor markets. As a special form of CMEs, there is a tripartite structure to be found in German-speaking countries with an additional large occupational segment with specific requirements to vocational training and skills.

Occupational labor markets in Germany

External labor markets can be subdivided into unspecific, academic and occupational segments on the basis of different entry requirements for applicants (Lutz 1987). On **non-specific labor markets** only general minimum skills are required for the activity, certificates are mostly unnecessary, allowing access for the low-skilled. However, employees are easily interchangeable, which promotes precarious employment and low pay. For **academic labor markets** with often well-paid, secure jobs the entrance requirement is usually a university degree. In addition, there is a particularly large segment in Germany where non-academic qualifications dominate: **occupational labor markets** with middle qualification requirements, to which institutional rules apply for securing and certifying vocational qualifications, enabling an inter-company market with industry specific skills. This is accompanied by a strong link between education/training and the labor market. The transitional regime from education to work is institutionalized and standardized here. The system of vocational education and training is closely coordinated with the requirements of the economy, vocational qualifications are generally recognized. Companies are strongly involved in the training process (by dual training). In recruitment procedures, formal qualifications and training certificates provide good information about motivation, ability to learn and performance, and serve as an essential guide for making decisions. Due to the high importance of certificates even below the academic level, the matching between skills supply and demand in the German system is good and the transitional risks (risks of unemployment) are low (Büchtemann/Schupp/Soloff 1993). The system enables both a secure transition between initial vocational education/training and employment within the company as well as low-friction changes of employment via occupational labor markets.

Chances for migrants

In order to benefit as a worker from this system of institutionalized occupational labor markets and to achieve a (good) job placement, certified skills are crucial. Foreigners are at a disadvantage here at first, because the value of cultural capital (such as education, language) is to some extent socio-specific, cannot be fully transferred to other contexts, and may be diminished by migration (Goldenberg/Sackmann 2014). The more the formal qualifications of the country of origin are

Handbuch „ankommen – willkommen“

linguistically and institutionally fitted to specific social conditions, the more difficult is a transfer. Migration therefore requires either recognition of existing qualifications or rather long-term training. In contrast, when classified as unskilled worker in the public employment service even high qualified professionals are excluded from the labor market or have to accept a bad placement (substandard employment).

Specifics of East Germany

What is the situation in East Germany? As we shall see, occupation processes in East Germany tend to be even more difficult and depend on more conditions, because here **a)** more frequently SMEs with limited resources can be found and **b)** due to the typical production concepts of enterprises the proportion of qualified professional activities is higher, leaving less chances for unskilled applicants.

Ad a): Small businesses (SMEs) dominate in East Germany more than in West Germany the economic and employment structure. After 1990 the majority of new jobs was created here (Hartmann/Vienna/Winge 2006). These businesses are often to be found in manufacturing trades and in the construction and finishing trade. SMEs have structurally limited resources for personnel work, thus using only a small number of different search strategies in parallel. When recruiting, they are less systematic than larger companies that do professional HR work and use formal recruitment criteria to prevent discrimination. In SMEs, the search is rather informal, and they rely heavily on the support of public employment services. Social networks play a bigger role in the search, putting foreign applicants with little social capital on the ground at a disadvantage. Subjective attitude patterns of entrepreneurs are of central importance. The greater differences in the appearance and speaking of applicants are perceived, the more skeptical is the fit to the company valued and the more difficult is an entry into the company. So far, SMEs are less open to engaging foreign professionals and are less contacted than large companies (Goldenberg/Sackmann 2014).

Ad b): The qualification structure of the East German SMEs workforce is dominated by skilled workers. For the supply of such personnel initial vocational education and training is the most important means. In addition particularly for small businesses a functioning external, inter-firm labor market is of great importance. In West Germany, on the other hand, there are on average larger companies to be found with internal labor markets and higher levels of unskilled and semi-skilled workers active in mass production with Taylorist work organization, hired easily from non-specific job markets. In contrast the staffing processes are more demanding for qualified workers due to the more complex matching of job requirements and candidate skills in occupational labor markets. Today, the biggest generation exchange affects qualified positions. About 25 % of east German employees are about to retire in the next ten years, mostly skilled workers and clerks. This is a particular challenge for small businesses in terms of recruitment on the training and on labor markets.

Interim conclusion: Prerequisites for work integration in East Germany

The opportunities for migrants depend on the regional size of unspecific labor markets or their ability to qualify for specific labor markets and to integrate into skilled jobs. Here East Germany is at a disadvantage. The proportion of jobs with high requirements for certified qualifications is large. Companies and workforces have rather limited integration capabilities in terms of resources for personnel work and of the ability to use adequate strategies and signals for successful recruitment.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Many companies fail to present themselves as attractive employers, especially as participation and leadership cultures are insufficient. Last but not least, there is pronounced skepticism in the population and workforces about strangers. At the same time, the challenges of integrating new employees are particularly high due to the rapid increase in generation exchange.

6.4.3 Current opportunities and challenges in East Germany and Saxony-Anhalt

Migrants and refugees as new workforce potential?

In the following, basic employment data on migrants in East Germany as a whole and in the East German state of Saxony-Anhalt are presented. For a long time East Germany was characterized by a low proportion of foreigners in the population, since the mid-1990s it was about 2 % compared to around 10 % in West Germany. Until 2015 the proportion increased to about 4 % in East Germany (11 % in West Germany), especially due to labor migration from Eastern Europe and forced migration. The highest proportions of immigrants in eastern Germany are in cities with more than 6 % foreigners, in demographically particularly challenged counties it is only about 3 %.

In the last years, in East Germany the proportion of foreign employees has also grown from 1.0 % to 3.1 % in the period between 2010 and 2017 (from 8.0 % to 11.9 % in West Germany). These values seem low, but due to the sharp rise in labor market demand, the dynamics are very high. Currently, the contribution of immigrants to employment growth in East Germany is 48 % (West 46 %) with an upward trend for years. However, the proportion of refugees here is so far only 7 %, the reasons are explained below.

Different age and qualification structure among Germans, migrants and refugees

The age structure of migrants living in East Germany (with an average age of 31 years) is almost reversed to that of East Germans (on average 46 years). Due to the different immigration history, the average age of migrants is significantly lower compared to West Germany (66 years).

Immigrants in East Germany are professionally „differently“ qualified than those in the West and also than Germans: the proportion of academics is much higher, as well as the proportion of unskilled. Certified degrees are often missing here or not compatible. With regard to middle vocational qualifications, migrants have so far only been able to make a very small contribution to generational exchange in East Germany. Today, immigrants here are employed mainly in the unqualified or in the academic field (Table 1). Thus a key challenge is the training for skilled work.

For immigrants without vocational qualifications, there is a need for vocational training in order to enable them to secure their livelihood in Germany, to protect them from bad working conditions, and not least to help fill vacant positions in the economy today and in the coming years. This is all the more so since most of the employees retiring are skilled professionals. The number of vacancies at the unskilled level is limited, especially for migrants not speaking German. The number of notified vacancies without „interactive“ requirements (without the need to communicate with others verbally or in writing) was estimated at 154,000 in Germany in 2016, mainly in cleaning occupations, transport and logistics occupations, as well as construction occupations (IAB 2016a). This is not enough given the high immigration figures of unskilled people. Against this background, the so far low participation in training of young migrants has to be critically assessed (Ketzmerick 2015).

Handbuch „ankommen – willkommen“

Table 1: Distribution of jobs by position and nationality Saxony-Anhalt 2017 (% , employment within the scope of national insurance)

Position by requirement level	Germans	All foreigners	People from “Asylum countries”*	All Employees
Unskilled	14,4	33,3	43,2	15,0
Skilled workers/clerks	63,1	49,6	37,1	62,6
Specialists (Foremen, Technicians)	10,7	3,8	3,5	10,5
Academics	10,8	13,2	16,3	10,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Distribution of employees nationalities by region				Total
Saxony-Anhalt	96,7	3,1	0,2	100,0
East Germany	93,5	6,2	0,3	100,0
West Germany	87,7	11,8	0,5	100,0

Source: Bundesagentur für Arbeit (2018): Migrations-Monitor Arbeitsmarkt. Juni 2017. Teil IV Beschäftigte nach Staatsangehörigkeit. Nürnberg.

* Afghanistan, Eritrea, Iraq, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Syria

Special challenges arise in the integration and qualification of refugees. Among asylum seekers, the education spectrum is particularly broad, ranging from illiterates to partially highly qualified experts. For example, in July 2016, 70 % of registered refugees did not have a vocational qualification, while only about 14 % had an education that was predominantly academic (IAB 2016b). Accordingly, when determining the first target job in placement and counseling interviews of the Federal Labour Office, only 18 % of the refugees could be registered for a qualified job. Although many of them have practical experience (mostly at a low technical level) formal and linguistic prerequisites are lacking. Many refugees are also not easily placeable in the labor market due to traumatization by war experiences. They could not prepare for the emigration. Dual vocational training is unknown, they often intend either to study or to work unskilled, and often there is a compulsion to earn money quickly to support their families abroad. Thus, many enter unskilled jobs, often in the service sector (frequently via temporary work, in hospitality industry or trade). Due to cultural reasons and poor job opportunities for foreign applicants, self-employment is often considered better than employment on the staff. However, the institutional hurdles for self-employment are usually particularly high.

Table 2: Contradictions that hinder refugees’ decision for training

Precarious residential status	vs.	long training period
Flight experience, living „on the run“ for months/years	vs.	rigid German structures
Federal Labour Office urges on training (before the recognition of the asylum application)	vs.	Job centre urges on taking up work (after the recognition of the asylum application)
Focus on study (advice from universities)	vs.	difficult financing, job prospects unknown, bad requirements

Problems arise not least because of the long time span until asylum seekers are allowed to work in Germany and because of contradictions between asylum and integration policies. At so-called integration courses (on language, legal system, culture and history of Germany) only asylum seekers with good chances of recognition may participate. Asylum seekers with bad chances of recognition are excluded from decisive integration measures and often have to endure many months without

Handbuch „ankommen – willkommen“

meaningful activity. Nevertheless, they often have the opportunity to extend their stay through vocational training followed by employment. However, this is hardly possible without adequate language skills.

In order to get good jobs, for a large part of the refugees vocational training is necessary, which in turn requires appropriate German language skills and at least a secondary school certificate. This results in rather long periods of time until work integration. Based on the experience of the 1990s, it can be estimated that after six years, about half of those who have now fled will be employed, and more than ten years are likely to pass before newly arriving refugees have the employment rate of other immigrants (ibid.). The actual numbers of work integration confirm this estimate for the current wave of immigration.

Refugees nevertheless constitute a potential for coping with the generational exchange – because of their limited options. Experience shows that migrant workers (primarily Eastern Europeans) in East Germany often commute and do not seek permanent integration. This is different with refugees, as they usually do not have the opportunity to return home quickly, even if a legal return is foreseen and is urged on in political discourse. Thus, they represent a workforce potential despite a variety of individual and structural challenges. Not at least, many companies hesitate in hiring due to the often uncertain chances of recognition.

Following interim conclusions regarding migrants and refugees can be drawn:

- They are very often unqualified or qualifications are not recognized
- Structural and individual constraints often suggest fast, unskilled employment
- Vocational training and education is initially unknown and difficult to achieve, but there is potential (due to age structure, educational orientation)
- Integration is possible, but long breath is needed.

6.4.4 Integration strategies and experiences of small and medium enterprises

In the following, experiences in the integration of refugees can be summarized on the basis of guided interviews in the Saxon-Anhalt Wittenberg area. The surveyed companies – mainly SMEs – had current integration activities aimed at refugees. They represent a wide range of economic sectors. Most of them complain about a shortage of applicants for both regular employment and vocational training and have often tried different ways of recruiting. They usually seek workers at the unskilled or skilled worker level or for vocational training. In addition, the sample also includes companies trying the integration more due to their own social commitment. In part, experience with the more elaborate integration processes of other migrants or weak applicants helps with refugees as well. Crucial for trying is a combination of openness of the company for refugees and the expected benefits. In the following, integration activities are presented, on the basis of key challenges companies face when recruiting refugees.

Handbuch „ankommen – willkommen“

Assessment of applicants without certified degrees

Most refugees have no certified professional qualifications that could provide information on skills and motivation. But in many cases, they have practical work experiences. Thus, small businesses often try to hire refugees with informal procedures, without predetermined criteria: by subjective impression and gut feeling of the management. Mostly, the first step is an internship, during which practical skills, personal characteristics and the fit of the applicant are tested. In the absence of degrees central features to the companies are virtues such as independence, punctuality, commitment, motivation. In order to find the right employee for a job, most companies had to test several applicants, many drop out. In the case of a positive assessment, applicants are mostly employed in unskilled positions or, more rarely, taken on the path of an introductory in-company training (1 year) to a full dual apprenticeship (mostly 3 years) – or else in an training program leading to partial vocational qualification.

High induction effort

At the beginning of the employment relationship, assistance must be provided. Given the high level of linguistic, professional and everyday support needs of applicants, a permanent contact person at the workplace is a crucial element of successful induction. He or she must explain company structures, work tasks and answer questions. Often basic principles must be explained: employment contract, operating and hygiene regulations or the concept of vacation. The need for support and explanation is way higher than for German applicants and often arises due to life-practical problems outside of the company.

The new employees are usually rated by companies as very motivated, independent and punctual. The lacking knowledge of the German language represents the central challenge for the companies at first, especially when security-relevant explanations and instructions have to be understood. Integration into the business, however, generally shows good progress in language proficiency. In part, the companies help out by financing external language teaching for the employed migrants.

Low interest in vocational training

Most interviewed companies are interested in qualified employees. Thus, the desire of many refugees to work permanently without vocational training is often unattainable. The interest of refugees in vocational training is frequently low as they have to make quick money to support their families. On the other hand, the payment during training is quite low. Another reason for seeking unskilled jobs at first is that refugees do not know the German labor market and its requirements. Not least, their linguistic and general education is low, so that even the preparation for a vocational training is complex and takes in sum five or more years. This is perceived as too long, especially if the residence status is precarious and planning at short notice seems advisable.

In several cases and through various incentives, the surveyed companies were already able to attract apprentices. The compensation of wage losses during training plays an important role here. Some companies plan extra-occupational training without loss of wages or they increase the training fee to the level of the unskilled workers salary in order to enable qualified employment. These are new strategies illustrating the high problem pressure for businesses, which arises due to lack of applicants.

Handbuch „ankommen – willkommen“

It requires considerable effort on the part of the company to convince refugees of a three-year apprenticeship. However, with increasing knowledge of the German system the interest for apprenticeships among refugees is rising, as many refugees have a high educational orientation (Brücker et al. 2016). Through intensive contacts in the company and their own experiences in job interviews, refugees gain an understanding of the requirements of the German labor market over time and an ability to assess their own education level. Finally, some people opt for training, with better pay for skilled workers playing a crucial role.

In order to lower the threshold for qualification offers, companies want shorter, modular and flexible training paths, especially for older applicants instead of a full apprenticeship. In their view this is not supported enough by the chambers responsible for the examinations (Chambers of Industry and Commerce/Crafts), as they want to maintain the high level of the VET system. In addition, it is criticized by companies that the German system of promoting vocational education is too strongly geared towards young German people who have a local family who can provide support for rent, relocation and mobility. For young refugees without family here instruments of public support are often missing.

Lack of public support or even structural hindrances

Small businesses often complain about low levels of public support for recruiting and integrating refugees, although they are particularly dependent on it. On the other hand, obstructions are reported by excessive bureaucracy, too rigid regulations on employment promotion and other structural problems of the environment. Companies and employees react to this by activating other potentials and through collegial engagement.

Refugees have a low level of social capital, which means that the usual way of finding employment through personal contacts is usually not feasible. More important are recruitment agencies, e. g. the public employment service. However, there have often been low levels of support from the labor administration, which does not keep refugees as a separate group. Thus, other ways often have to be used, such as contacts with the city administration, with educational institutions, adult education center, public schools or chambers.

Even during an internship, sometimes labor market policies are perceived as an obstacle. Interns are still funded by the Federal Employment Agency and are subject to their instructions. Despite the prospect of subsequent employment in the internship company, according to companies the employment service orders qualification measures that do not suit the situation, lead to interruptions in the work processes and endanger integration into work. For example, an application training was assigned despite linguistic problems, and although the person stated to have contact to an interested company. There are frequent collisions between the appointments that are given to the refugees by immigration authorities and their working or internships. After a hiring, there is often no external follow-up support by the employment agency, to ensure the success of integration and prevent crashes due to minor problems. In particular, businesses felt left alone with a multitude of problems and everyday support needs of refugees (for example, advice on applying for documents, assistance with finding a new home, moving, initial supply). The lack of support and the poor cooperation with public agencies has negative effects on the willingness of companies to make further integration attempts. However, learning progress in the administration is also observed, adapting the processes to the special needs of refugees and businesses.

Handbuch „ankommen – willkommen“

In order to compensate for structural deficits, obstacles or the lack of public support, a number of activities can be observed in enterprises. Almost always assistance is provided in practical life and in social integration, both by the management and the colleagues. These include leisure time spent together with colleagues, help with finding accommodation, support in dealing with authorities and even help in reunification with the family from abroad. However, missing external support apparently also promoted social integration among colleagues and the commitment of managements, and as a side effect this could also strengthen the attachment of refugees on the ground.

A serious but often unsolved problem is trauma and mental stress. Refugees made a long ordeal and burdensome flight experiences. Traumatization often cannot be adequately treated and cured due to communication problems. In addition, there are fears, for example, of deportation). Here all parties want better psychological support.

The companies express a number of requests for change regarding the conditions and the environment of their integration efforts: less bureaucracy in the public administration, more external support for refugees and businesses in both legal and everyday practical aspects in order to relieve management and colleagues. In particular they expect opportunities for learning the German language quickly, such as additional extra-occupational language courses. Often the desire for better placement of refugee applicants is expressed, possibly as a separate category in the public employment service, as well as a better support during and after training, subsidized training measures by the Employment Agency or the Job Center and a much faster recognition of existing degrees.

In addition to the wishes directed towards others, the companies indicate that their own experience in dealing with the authorities has also grown, and that in the future they would also like to adapt their own actions better to the conditions, e. g. to get in contact with authorities before problems arise and to strive for closer cooperation.

Conclusions and perspectives for workplace integration

Regarding the future progress in the occupational integration capacity of refugees, the companies are mostly optimistic. In most cases, they consider more integration attempts or are already aiming for them. In some cases, however, further activities are subject to conditions such as improved language proficiency of applicants or more support from the authorities. However, it has often been stated that in view of the high induction effort, it is also necessary to take account of one's own resources and that only a limited number of new refugees can be trained in parallel in the future. Thus, it is important for the occupational integration of refugees to activate as many businesses as quickly as possible.

The decisive success factor for a vocational integration is the motivation of the applicants. However, this alone is of little use unless other necessary conditions are met. In addition to language courses, this also includes intensive contact with Germans, continuing mobility solutions for rural areas, personal involvement of management and colleagues, understanding of the German vocational training system and the high importance of qualifications (which is produced best inside companies), and not least open communication with colleagues and mutual acceptance between foreign and German colleagues.

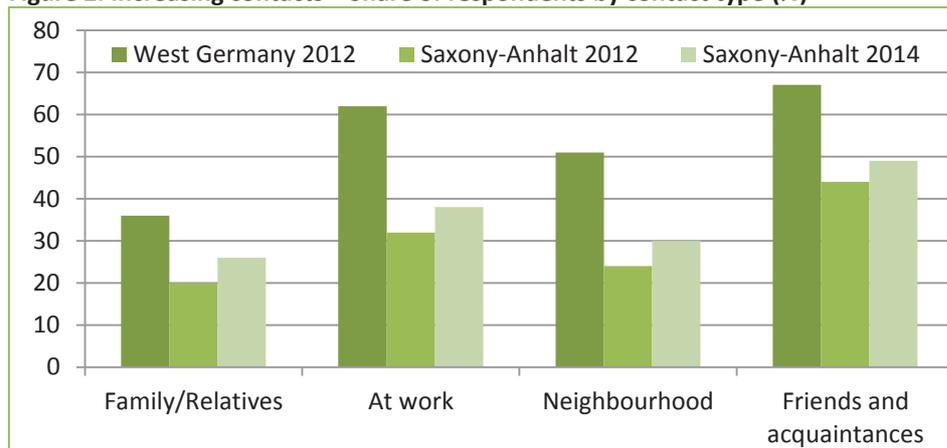
Handbuch „ankommen – willkommen“

In order to reduce the high transaction costs in hiring refugees specific publicly funded support and placement projects have proven to be extremely helpful. They reduce uncertainty and complexity of recruitments by ensuring a certain linguistic and professional minimum level of applicants by qualification. They increase the success rate as they prevent drop-outs by follow-up support during the induction phase. In addition, they provide social work in difficult life situations. A crucial prerequisite for the success of such projects is the knowledge of the company needs and a trust on the part of the companies that the selected and prepared applicants meet their requirements.

6.4.5 Acceptance among population and workforces

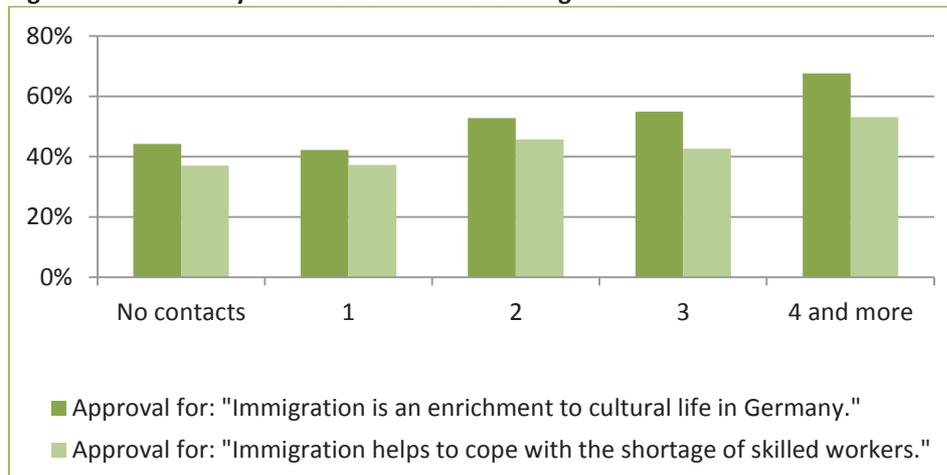
Within the company, also the open-mindedness of colleagues for new employees and their social involvement is crucial for the success of integration. Likewise, an important aspect of a country's attractiveness for immigrants is the openness of the native population to those who move. It increases in contact with foreigners. Through encounters, prejudices and negative views about the „others“ can be broken down and the mutual perception can be positively influenced. Above all, contacts in the relationship, at work or in the circle of friends and acquaintances have a beneficial effect in this way. In contrast, predominant contacts due to geographical proximity, i.e. in the neighborhood, can create feelings of threat (Allport 1954). For that reason, also professional integration is important.

Figure 2: Increasing contacts – Share of respondents by contact type (%)



Sources: ALLBUS 2012, Sachsen-Anhalt-Monitor 2012, 2014

Figure 3: Attitudes by number of contacts to foreigners



Source: Sachsen-Anhalt-Monitor 2014, share of respondents

Handbuch „ankommen – willkommen“

The surveys of the Saxony-Anhalt Monitor, a state wide population survey, show still ahead the increase in flight immigration in 2015, that with increasing numbers of contact types respondents tend to show a higher approval of the following statements: „Immigration is a cultural enrichment to cultural life in Germany“ and „Immigration helps to cope with the shortage of skilled workers“. Nevertheless, the approval numbers for these statements in 2014 were still rather low at 50 % and 42 %, respectively. This is inter alia due to missing personal experiences with people from other countries. In contrast, the number of contacts between Germans and citizens of other countries is higher in West Germany. But in Saxony-Anhalt, too, the numbers are increasing, not least because the number of migrants living and working there is growing. For all types of contact, there is a clear increase in 2014 compared to 2012. After all, 71 % of the surveyed people found (still ahead the so called asylum crisis) that immigration should be possible for refugees seeking protection, and only 32 % of respondents think that immigration should be restricted to skilled workers. A key factor is improved labor market integration, 84 % of Germans are in favor of faster access to the labor market for refugees.

The numbers for Saxony-Anhalt can be compared with the first results of a similar survey in spring 2018 in two small towns in the state, showing striking differences not only due to differences in questions, but also in the region and the time of the survey.

Table 3: Do you personally have contacts with foreigners or migrants living in Germany? (%)

In your own family or among relatives?	11,7
At your workplace?	32,1
In your neighborhood?	20,3
Within my circle of friends and acquaintances?	20,3
In a club?	13,6

Source: ZSH Population Survey Hettstedt and Eisleben 2018

The frequency of contacts in rural small towns seems to be lower than in the entire country which includes three major cities with universities.

Table 4: There are statements to which one can have different opinions. Please tell us to what extent you agree or disagree with the following statements. (%)

	Partly	Rather yes/yes
I think it's good that Germany has taken in many refugees.	19.5	10.3
Immigration of foreigners to my city should receive more support.	20.6	11.1
Immigrants are poorly integrated in my quarter.	30.4	24.8
In my neighborhood there are big problems with refugees.	23.0	15.8
The city does not look enough after the integration of foreigners.	31.5	19.2
I have the impression that the German state looks more after refugees than after Germans in need of help.	16.5	67.6

Source: ZSH Population Survey Hettstedt and Eisleben 2018, Scale from 1 (No) to 5 (Yes)

Handbuch „ankommen – willkommen“

Especially when restricting the questions to refugees, there are clear reservations in the population:

- The consent to immigration and asylum policy is limited to a minority.
- A certain part of the population complains about local integration deficits, but most of them do not see any serious problems
- The vast majority of respondents do not see the city as responsible for doing more for integration. Rather, a majority of two thirds agrees with the statement that the German state looks more after refugees than after Germans in need of help (which is, in terms of social welfare, not the case).

The results appear to show a significant decline in consent to immigration since 2014. At that time at least 41.6 % of respondents said that immigration helped to overcome the lack of skilled workers, and 50.0 % of respondents said that immigration enriched cultural life in Germany. The numbers are not directly comparable, since the 2018 survey was conducted in small towns with a low proportion of foreigners and the question are more about refugees. However, it is clear that since 2014 and after the German so-called refugee crisis a clear polarization of the debate has taken place and that many East Germans feel threatened by the influx of strangers and reject immigration.

In order to permanently settle refugees in rural areas of eastern Germany, to integrate them into employment and to actually use the potential of refugees for coping with the generational exchange in the East German economy, it is necessary to reduce fears and the rejection of strangers in the population, at least among the part of the population who is not open xenophobic. Personal contacts can be helpful here, and the working context as one of the central places of social inclusion is particularly in question. So basically it's about pulling yourself out of the swamp: to integrate you must combat fears, which is best done by integration. How this works out in companies will be briefly presented below.

Overcoming fears and rejections in the workforce

Including the new employees into the workforce turned out to be easier than initially feared, after overcoming initial difficulties. Key factors for this are the open dealing with the topic in the company before the hiring and the involvement of all employees. However in some companies it was not possible to recruit refugees because of resentment or fears of the workforce. That is why a dedicated, assertive management is critical to facilitating integration. This concerns not only the hiring, but also the work organization and team building.

Difficulties in business integration occur especially at the beginning of the process. Occasionally, workers had prejudices against Muslims' attitude, even fear of terrorism in the workplace, or fear for their own jobs. Therefore, it was important to talk to the staff before hiring refugees. Through open contact and active communication of the topic, the employees knew what to expect. After first contact with refugees, getting to know each other and working together, prejudices of employees were quickly eliminated. Some interviewees were retrospectively surprised at how few problems there were and about things becoming possible across language barriers: intercultural exchange and knowledge transfer (for example about religion), even friendships. Furthermore it is also recognized by skeptics that the „working immigrant“ gives something back in the form of labor.

Handbuch „ankommen – willkommen“

However, refugees faced initial challenges too, e. g. if they had to accept female supervisors, but the problems had been solved well in the working context.

Due to the predominantly positive reception of refugees in the workforce, the lack of support from authorities could be partially compensated with the help of external volunteers, companies and colleagues, for example in the search for accommodation and the conclusion of a lease. Colleagues supported the move and got furniture. Companies reported to support the social integration of refugees too. In addition, colleagues have occasionally been assisted in dealing with the authorities, as there are communication problems and refugees often do not understand what the offices want from them. In some cases help from colleagues played an important role not only in compensating for deficits in the public support structure, but also in social integration and the settlement of refugees in rural areas.

6.4.6 Conclusion

People who suffer persecution and war have a right to protection regardless of their economic benefit to the country of destination. But economic self-reliance and integration through employment also helps people who have escaped. This works best when it is not only done out of compassion but in the self-interest of all involved.

Getting refugees to work is not easy, especially in rural areas, although these benefit from immigration. Refugees and migrants often move to large cities with their immigrant communities and good opportunities. As it turns out, work integration in rural regions and small companies of eastern Germany is laborious, especially in view of individual and structural difficulties, high qualification requirements and skepticism among the population.

On the one hand, the requirements for qualifications and certificates in East Germany are high, while at the same time the resources of East German SMEs are weak in terms of recruitment, development of human capital and remuneration. Companies often cannot make attractive offers for a more demanding generation of applicants. However, the challenge of generational exchange is big, and so is the pressure on companies to change their strategies. The number of companies with jobs for refugees is rising today. SMEs are successful if they are willing to go informal ways of recruiting and to actively approach potential applicants.

Refugees often have particularly low educational requirements, they are usually unprepared for migration and do not know what to expect in the destination country. However, they are often young, have an educational orientation and their skills increase over time. In order to benefit as workers from the system of coordination between education and the labor market with good jobs considerable educational efforts are required. It is important to remedy individual shortcomings and to offset structural obstacles (for example those in legislation on asylum and residence). That has to go fast, before people give up and move to the big cities. Here, „intermediate“ projects have proven to be effective, mediating between the requirements, needs and resources of companies and applicants. This is a complex but promising task.

Even in rural areas of East Germany professional and social integration is possible. Here refugees face a high demand for labor and committed actors who have little choice and who help them to succeed. It takes a long breathing. But over time, opportunities will improve and the proportion of working refugees will increase. The learning progress of all those involved helps: refugees, businesses, but

Handbuch „ankommen – willkommen“

also administration and colleagues. Experience shows that a large proportion of refugees remain permanently in Germany, even if they initially want to get back as soon as possible and although asylum policy is increasingly restrictive. The trick is to place them in rural areas through support for professional and social integration. This can be a small but important contribution to counter demographic problems and preserve the threatened economic base of East Germany, at the same time promoting openness to immigration and creating new perspectives for refugees.

6.4.7 References

Allport 1954: *The nature of prejudice*. Cambridge.

Behr 2009: Der unglückliche Erfolgsfaktor – beschleunigt, aktiviert, aber nicht zukunftsfähig. *WSI Mitteilungen* 10/2009.

Brücker/Fendel/Kunert/Mangold/Siegert/Schupp 2016: Geflüchtete Menschen in Deutschland. Warum sie kommen, was sie mitbringen und welche Erfahrungen sie machen. *IAB-Kurzbericht 15/2016*, Nürnberg.

Büchtemann/Schupp/Soloff 1993: Übergänge von der Schule in den Beruf – Deutschland und USA im Vergleich. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung*. Vol. 26, pp.507–20.

Goldenberg/Sackmann 2014: Arbeitsmarktzugänge von Migranten und ausländischen Fachkräften in ländlichen Regionen. Halle: uvHW.

Hall/Soskice 2001: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford.

Hartmann/Wiener/Winge 2006: KMU und KKK – neue Hoffnungsträger im ländlichen Raum. In: *Leaderforum. Magazin der Deutschen Vernetzungsstelle*. H. 1, S. 24–25

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2016a: Schätzung der Zahl der für Flüchtlinge relevanten Arbeitsstellen. *Aktuelle Berichte 12/2016*. Nürnberg.

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2016b: Eine vorläufige Bilanz der Fluchtmigration nach Deutschland. *Aktuelle Berichte 19/2016*. Nürnberg.

Ketzmerick 2016: The Transformation of the East German Labour Market: From short-term Responses to long-term Consequences. In: *Historical Social Research (HSR)* 41, Heft 3, S. 229–255.

Ketzmerick 2015: *Willkommen. Migrationsatlas Sachsen-Anhalt 2015*. Halle (Saale): Zentrum für Sozialforschung Halle.

Ketzmerick 2006: Different operating modes of the labour markets in East and West Germany – A comment on Marcel Erlinghagen. In: Köhler/Struck/Junge/Schröder (eds.): *Employment systems and labour market segmentation in Eastern and Western Europe*. (SFB 580 – Mitteilungen, H. 16) Jena; Halle, S. 124–129.

Lutz/Grünert 1996: Der Zerfall der Beschäftigungsstrukturen der DDR 1989–1993. In: Lutz/Nickel/Schmidt/Sorge: *Arbeit, Arbeitsmarkt und Betriebe*. Bericht 1 der KSPW, 2. Kapitel, Opladen, S.69–120.

Lutz 1987: Arbeitsmarktstruktur und betriebliche Arbeitskräftestrategie. Eine theoretisch-historische Skizze zur Entstehung betriebszentrierter Arbeitsmarktsegmentation. Frankfurt/ Main: Campus.

Schneider 1987: The people make the place. *Personnel Psychology*, 40, pp. 437–453.

Wiekert/Grünert/Ketzmerick 2015: Generationenablösung und Wissenstransfer in ostdeutschen Betrieben. In: Jeschke/Richert/Hees/Jooß (Hg.): *Exploring demographics – Transdisziplinäre Perspektiven zur Innovationsfähigkeit im demografischen Wandel*. Wiesbaden: Springer, S. 383–394.

Autorinnen und Autoren

Julita Jankowska-Barrot studierte Industriedesign an der Kunstakademie in Lodz (Polen) und der Burg Giebichenstein in Halle/Saale (Deutschland). Sie ist seit 2009 als Designerin, Grafikerin und Dozentin selbständig. Zu den von ihr betreuten Projekten gehört die Gestaltung von Umschlägen und Illustrationen oder die Entwicklung und Umsetzung von Internetauftritten genauso, wie die – auch international beachtete und gemeinsam mit Prof. Luckner entwickelte – Ausstellung „Fundort Pfännerhall“. Seit 2016 liegt der Schwerpunkt ihrer Arbeit in der Konzeption und Durchführung gestalterischen Workshops für und mit Menschen aus verschiedenen sozialen Randgruppen.

Ronny Just, angehender Verwaltungsfachwirt, ist seit 2014 in der Pressestelle des Landratsamtes tätig und verantwortet den Bereich Internetredaktion, Social Media und Corporate Design. Herr Just verfügt über 18 Jahre Erfahrungen in der Kommunalpolitik und der öffentlichen Verwaltung. So war er unter anderem Fraktionsgeschäftsführer und Büroleiter des Bürgermeisters der Verbandsgemeinde An der Finne.

Thomas Ketzmerick hat in Halle Soziologie studiert und ist seit 1998 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Sozialforschung Halle e. V. (ZSH) beschäftigt. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen der ostdeutsche Arbeitsmarkt im demografischen Wandel, regionale Fachkräfte- und Bedarfsprognosen, betriebliche Arbeitskräftestrategien, Integration von Langzeitarbeitslosen, Migranten und Geflüchteten in Beschäftigung sowie Themen der Lebensverlaufsforschung.

Katja Michalak ist Politik- und Verwaltungswissenschaftlerin. Ihre Promotion in Politikwissenschaften erlangte sie an der Ohio State University (USA). Schwerpunkte ihrer Forschungstätigkeit liegen in Verwaltungsreformen, vergleichenden Politikansätzen, Demokratisierungs- und Veränderungsprozessen, sowie der EU-Regierung. Sie arbeitete als Assistenz-Professorin an der Amerikanischen Universität in Bulgarien und als Reader an der Zeppelin-Universität. Zur Zeit ist sie Vertretungsprofessorin für Verwaltungswissenschaften an der Hochschule Harz und Projektleiterin eines von der EU geförderten Projektes zum interkulturellen und Veränderungsmanagement der kommunalen Verwaltung in Sachsen-Anhalt.

Ulrike Reichert studiert Erziehungswissenschaften, Angewandte Ethik und Psychologie an der Friedrich-Schiller-Universität in Jena. Anschließend war Frau Reichert in der sozialpädagogischen Arbeit mit psychisch erkrankten Jugendlichen und Erwachsenen tätig und übernahm in diesem Bereich drei Jahre die Leitung einer Familieneinrichtung für die Betreuung von psychisch kranken Eltern und ihren Kindern. Neben der beruflichen Tätigkeit absolvierte Frau Reichert eine Ausbildung zur Systemischen Beraterin (DGSF).

Seit 2016 ist Frau Reichert im Burgenlandkreis als Integrationskoordinatorin tätig. Seit der Eröffnung der Migrationsagentur im Burgenlandkreis übernimmt sie für das Modellprojekt die Koordination des Integrationsfahrplans und steuert die Prozessbegleitung.

Melusine Reimers hält einen Master in Philosophie, Soziologie sowie Theater, Film und Medienstudien der Universität Frankfurt. Sie ist Doktorandin an der Hochschule für bildende Künste Saarbrücken und beschäftigt sich mit Fragen sozialer Abgrenzung und der Beobachtung menschenvernichtender Machtverhältnisse. Ihre Forschungen beinhalten die Reflektion medialer

Handbuch „ankommen – willkommen“

Zeugnisse Geflüchteter im Vergleich zu Überlieferungen von Holocaust-Überlebenden. In 2013 gründete sie die NGO „academic experience Worldwide e.V.“, die sich um die akademische Integration hochqualifizierter Akademiker kümmerte. Ziel des Netzwerks ist die Vermittlung von Stipendien, um neokoloniale Stereotypen über Geflüchtete in Gesellschaft und Politik zu überwinden. Reimers lebt in Köln und entwickelt neben ihrer Dissertation ein junges Start-up Unternehmen. Das 2017 gegründete Unternehmen „READYMADE“ vermietet Möbel, um westliche Konsummuster zu überwinden. Es steht für Minimalismus, Zusammenarbeit und weltweite Bewegung.

Katrin Schinköth-Haase wurde am Landestheater Eisenach und am Landestheater Eisleben (dort durch Dozenten der Schauspielschule Leipzig) zur Schauspielerin und als Sängerin durch Eva Maria Haßbecker sowie Rosemarie Böse-Bauermann ausgebildet.

Sie arbeitet freiberuflich als Schauspielerin, Sängerin und Theaterpädagogin auf verschiedenen Bühnen und ist Autorin verschiedener Theaterstücke.

Andreas Siegert studierte Wirtschaftswissenschaften und erlangte seinen Master in einem deutsch-britischen Studiengang in Berlin (Deutschland) und Cambridge (Großbritannien). Während seiner Tätigkeit als Projektmanager und Berater an der Moskauer Industrie- und Handelskammer schrieb er seine Dissertation zu „Motiven hochqualifizierter russischer Transmigranten, nach Deutschland zu emigrieren“. Seine Arbeit verteidigte er erfolgreich an der Leibniz-Universität Hannover und veröffentlichte anschließend zahlreiche Fachbeiträge zu Fragen der Migration, Institutionenökonomie und Unternehmensstrategien in Deutsch, Russisch und Englisch. Momentan arbeitet er als selbständiger Wissenschaftler und befasst sich mit Fragen demografischen Wandels und Einwanderungsstrategien in Sachsen-Anhalt.

