



**Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-Online-Publikation Nr. 06/2018

Forschungsinitiative Integration vor Ort leben

Zwischenergebnisse aus dem Projekt „Integration von
Zuwanderern – Herausforderungen für die Stadtentwicklung“

Das Projekt des Forschungsprogramms „Allgemeine Ressortforschung“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMUB) durchgeführt.

ISSN 1868-0097

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31– 37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat I 4 – Städtebauförderung, Soziale Stadtentwicklung
Dr. Karin Veith
Teresa Lauerbach

Auftragnehmer

empirica ag, Berlin
Katrin Wilbert, Timo Heyn, Johanna Neuhoff

Stand

März 2018

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

Zitierweise

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Forschungsinitiative Integration vor Ort leben. Zwischenergebnisse aus dem Projekt „Integration von Zuwanderern – Herausforderungen für die Stadtentwicklung“. BBSR-Online-Publikation 06/2018, Bonn, März 2018.

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einführung	1
2.	Zwischenergebnisse	1
2.1	Steuerung der Integrationsarbeit	2
2.2	Wohnen	4
2.3	Sprache und Bildung	7
2.4	Berufliche Integration und Qualifizierung	8
2.5	Zivilgesellschaftliches Engagement, Teilhabe und lokal gesellschaftlicher Diskurs	10

1. Einführung

Zielsetzung der Studie „Integration von Zuwanderern – Herausforderungen für die Stadtentwicklung“ ist es, die kommunalen Strategien im Umgang mit der aktuellen Zuwanderungsentwicklung zu erfassen und systematische Erkenntnisse über Integrationsstrategien und auf Basis der Erfahrungen lokaler Experten Hinweise zu möglichen Wirkungen zu gewinnen. Kern ist es, Zusammenhänge zwischen den unterschiedlichen kommunalen Ausgangssituationen, den ergriffenen Maßnahmen und den Möglichkeiten der Stadtentwicklung zu identifizieren. Mit dem Forschungsprojekt sollen dadurch aus Bundesperspektive Rückschlüsse und Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung der stadtentwicklungspolitischen Instrumentarien des Bundes gewonnen werden.

Das Themenfeld Integration berührt eine Vielzahl von Handlungsfeldern. Jedes Teilthema – ob Segregation, Wohnen, Sprache und Bildung oder Fragen der beruflichen Integration und Qualifizierung – steht in einem komplexen Zusammenhang zu den anderen Teilthemen. Neben allgemeinen Integrationsstrategien und Maßnahmen haben quartiersbezogene Ansätze zur Integration vor Ort eine wachsende Bedeutung. Das unmittelbare Wohn- und Lebensumfeld sowie das nachbarschaftliche Zusammenleben sind mit entscheidend für den Erfolg und Verlauf von Integrationsprozessen. Integrationspolitik und Stadtentwicklungspolitik stehen daher in einer engen Wechselbeziehung.

2. Zwischenergebnisse

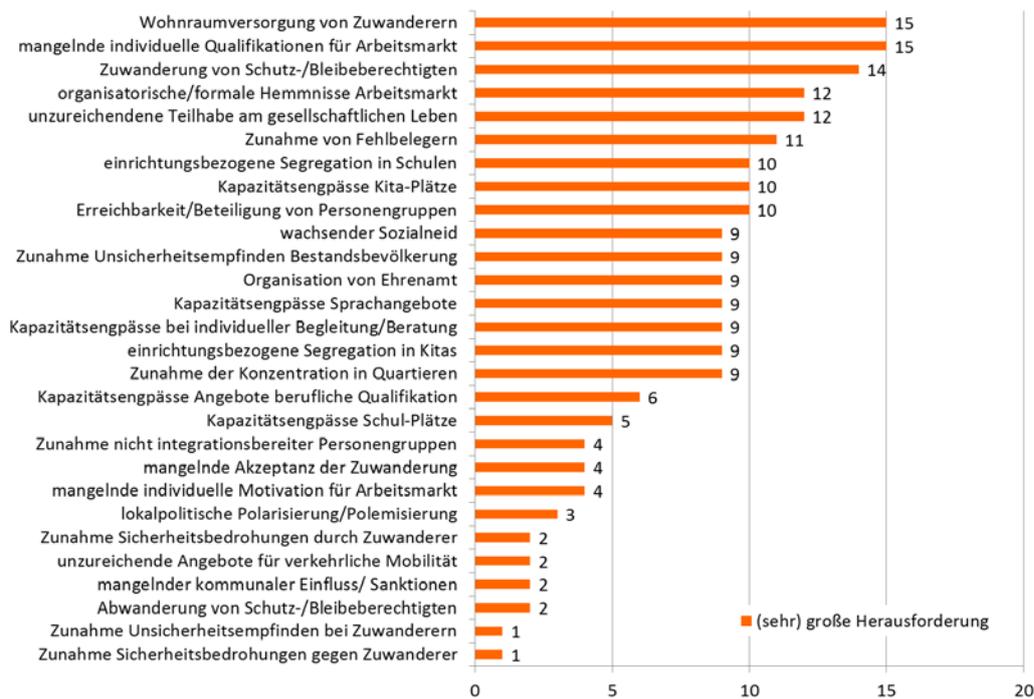
Insgesamt haben 15 Kommunen und Landkreise mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen (z.B. Zuwanderungserfahrung, wirtschaftliche Dynamik, kommunale Finanzen etc.) ihre Zusage zur Teilnahme als Fallstudie erteilt. Die folgenden Ausführungen geben die zentralen Erkenntnisse wieder, die im Rahmen der ersten Befragung und Vor-Ort-Bereisung der 15 Fallstudien erarbeitet wurden. Zusätzlich wurden diese Erkenntnisse in einem Workshop im Januar 2018 von den Fallstudien und weiteren Kommunen diskutiert und ergänzt. Weiterhin fließen die Ergebnisse eines Experten-Workshops mit dem Schwerpunkt Verwaltungsstrukturen in die Zwischenergebnisse ein.

Aus Sicht der Fallstudien liegen die größten Herausforderungen im Umgang mit der aktuellen Zuwanderungsentwicklung vor allem in

- der Wohnraumversorgung von Zuwanderern (wobei hier Schutz- und Bleibeberechtigte gemeint sind),
- der mangelnden individuellen Qualifikation für den Arbeitsmarkt
- sowie in der Zuwanderung von Schutz- und Bleibeberechtigten.

Darüber hinaus gibt es weitere zahlreiche (sehr) große Herausforderungen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Herausforderungen im Umgang mit der aktuellen Zuwanderungsentwicklung in den Fallstudien



Quelle: Befragung Reflexionsbogen Fallstudien (Frühjahr 2017)

empirica

2.1 Steuerung der Integrationsarbeit

Fallstudien mit langer Zuwanderungshistorie konnten während der starken Fluchtzuwanderung auf bewährte Steuerungsstrukturen zurückgreifen. Die anderen Fallstudien haben neue ressortübergreifende Steuerungsstrukturen aufgebaut. Zusätzlich erforderliche Verwaltungsstellen wurden mit Geldern aus neuen Bundes- und Landesförderprogrammen finanziert. Dennoch erfordern die in kurzer Zeit wechselnden und jeweils befristeten Förderbedingungen bei den Fallstudien einen hohen Koordinierungsaufwand und erschweren eine langfristig geplante Integrationsarbeit.

Fluchtzuwanderung fördert die ressortübergreifende Zusammenarbeit und schafft neue Verwaltungsstrukturen

Durch die hohe Zuwanderung von Flüchtlingen in den Jahren 2015 und 2016 sowie die oft krisenhaften Aufgaben der Erstversorgung wurden in den Fallstudien neue Steuerungsstrukturen aufgebaut, um diese Aufgaben in kurzer Frist zu bewältigen. Hierbei handelt es sich i.d.R. um ressortübergreifende Arbeitskreise, runde Tische oder Netzwerke. Insbesondere die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit mit den Jobcentern und Agenturen für Arbeit hat sich vor Ort verstärkt. Fallstudien mit langer Zuwanderungshistorie konnten auf fachübergreifende Strukturen zurückgreifen. Durch den starken Flüchtlingszuzug hat sich ein neues Verständnis für eine ressortübergreifende Zusammenarbeit etabliert. Die lose rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit hat teilweise auch organisatorische Konsequenzen, wenn zum Beispiel die für Integration im Kern zuständigen Fachbereiche in einem eigenen Amt für Migration und Integration zusammengefasst werden.

Während in den Verwaltungen früher eher das Problem der Versäulung bestand, berichten die Fallstudien, dass sich heute in Teilen eher ein horizontales „Wirrwar“ entwickelt hat. Hierzu trägt auch

die „Koordinatorenschwemme“ bei. Um den neuen Aufgaben innerhalb der Verwaltung gerecht zu werden, wurden in den Fallstudien verschiedene Verwaltungsstellen neu geschaffen. Fast alle Fallstudien nutzen die Förderrichtlinie „Kommunale Koordinierung der Bildungsangebote für Neuzugewanderte“ als Teil des BMBF-Maßnahmenpaketes zur Integration von Flüchtlingen zur Einstellung von Bildungskoordinatoren für Neuzugewanderte. Darüber hinaus wurden Flüchtlings- und Ehrenamtskoordinatoren eingestellt. Zur Finanzierung der zeitlich befristeten Stellen wurden Landesförderprogramme genutzt. Die in Krisenzeiten notwendigen neuen Stellen sollen perspektivisch in den Regelbetrieb überführt werden. Ohne weitere finanzielle Förderung ist dies aber in vielen Kommunen nicht umsetzbar.

Große Bandbreite an Aufgaben und Entscheidungsbefugnissen von Integrationsbeauftragten

11 der 15 Fallstudien hatten bereits vor der großen Fluchtzuwanderung einen Integrationsbeauftragten bzw. einen Koordinierungsstab oder ein zuständiges Kommunales Integrationszentrum. Die übrigen haben während der hohen Fluchtzuwanderung vergleichbare Stellen aufgebaut, i.d.R. finanziert über spezielle Förderprogramme. Eine Fallstudie verzichtet generell auf sogenannte Beauftragte, um Integration besser als Querschnittsaufgabe zu verankern. Die Rolle der Integrationsbeauftragten reicht von „Repräsentationsaufgaben“ nach außen über Koordinations- und Steuerungsaufgaben bis hin zu „Managern“ inhaltlicher Integrationsaufgaben mit der Initiierung und Umsetzung eigenverantwortlicher, strategischer Projekte. In ländlichen Gemeinden gibt es hingegen so gut wie keine Integrationsbeauftragten. Wenn überhaupt sind diese Stellen ehrenamtlich besetzt.

Große methodische und inhaltliche Bandbreite an Integrationskonzepten

Fallstudien mit langer Zuwanderungshistorie arbeiten schon seit vielen Jahren konzeptionell mit Integrationskonzepten. Alle anderen haben erst kurzfristig ein Integrationskonzept erstellt bzw. sind noch in der Erarbeitung. Dies hängt auch damit zusammen, dass Förderprogramme die Vergabe der Mittel an die Erarbeitung eines Integrationskonzeptes knüpfen. Die Qualität und inhaltliche Tiefe unterscheidet sich in den einzelnen Integrationskonzepten deutlich. Sie reicht von der Situationsbeschreibung über Zielformulierungen und Maßnahmen bis hin zu ersten Erfolgseinschätzungen. Die Erfassung bzw. Analyse oder systematische Bewertung von Wirkungen und Erfolgen von Integrationsbemühungen bilden bislang eine Ausnahme. In ländlichen Gemeinden gibt es oftmals keine Integrationskonzepte.

Integrations-Monitoring erfolgt im Rahmen der Bildungs- oder Sozialraumberichterstattung

Die Beobachtung und Auswertung von Integrationserfolgen erfolgt in den Fallstudien i.d.R. im Rahmen der Sozial- und Bildungsberichterstattung. Integrations-Monitorings werden meist zusätzlich (mit geringen Kapazitäten „on top“) erarbeitet. Inhaltlich werden Integrations-Monitorings oft noch nicht systematisch nach Teilhabekriterien differenziert. Zudem bestehen Hemmnisse wegen uneinheitlicher Beobachtungsgrundlagen, die eine fachübergreifende Auswertung mit konstanter Bezugsgröße nahezu unmöglich machen (z.B. Daten aus Melderegister, Kinder- und Jugendhilfestatistik, Ausländerzentralregister, Schulen, Jobcenter, Gesundheitsämter, wegen der Verfügbarkeit kleinräumiger Daten sowie wegen Schnittstellenproblemen zwischen Datensätzen, Ämtern und Institutionen). Ländlichere Regionen und kleine Gemeinden setzen kaum ein Monitoring um, da es oftmals keine Software und auch keine Statistikstelle gibt.

Unverlässliche und zersplitterte Förderlandschaft erschwert kommunales Handeln

Anlässlich des starken Flüchtlingszuzugs wurden viele zusätzliche Ressourcen für den Integrationsbereich bereitgestellt. Dies betrifft vorrangig den Bereich Qualifizierung und Integration in den Ar-

beitsmarkt sowie zusätzliche Personalstellen für verschiedenen Koordinierungsaufgaben innerhalb der Verwaltung, weniger den Bildungsbereich. Dies ist eine einmalige Chance, erfordert aber auch einen enormen Koordinierungsaufwand in den Kommunen. Denn die Fallstudien beschreiben die bisher beschrittenen Regelungs- und Förderpfade von Bund und Ländern als „Zick-Zack-Kurs“. Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Zuwanderung, die vor Ort als unkoordiniert wahrgenommene Förderpolitik sowie die Fokussierung auf wenig langfristig und dauerhaft unzuverlässige Projektförderfinanzierungen stellen vor Ort sehr große Herausforderungen dar.

Selektive (Beantragung der) Förderpolitik blendet wichtige Themenbereiche aus

Die Fallstudien beklagen die geringen finanziellen Fördermöglichkeiten für die speziellen Belastungen durch die räumlich selektiv zugewanderte, schwer integrierbare Teilgruppe der EU-Neuzuwanderer aus Rumänien und Bulgarien in prekären Lebenslagen. Eine weitere finanzielle Lücke besteht aus Sicht der Fallstudien bei der sozialen Betreuung von Asylbewerbern nach Übergang in die Anerkennung. Soziale Betreuung ist dann eine freiwillige kommunale Leistung, die nicht alle Fallstudien finanzieren können.

Noch geringe Verzahnung von Integration und Stadtentwicklung

In den Kommunen werden Stadtentwicklungs- und Integrationsaufgaben oftmals noch zu wenig verknüpft. Beide Fachbereiche arbeiten in den jeweils anderen Themenbereichen mit, aber eine abgestimmte Strategie ist nur in Ausnahmefällen ersichtlich. Ansatzpunkt könnte eine konsequente Umsetzung einer Sozialraumorientierung sein. Allerdings werden nur vereinzelt kommunale Ressourcen gezielt in benachteiligte Stadtteile umverteilt. Eine kurzfristige Sozialraumorientierung wird aktuell nur mit zusätzlichen Ressourcen umgesetzt.

2.2 Wohnen

Eine wichtige Voraussetzung für die Integration geflüchteter Menschen ist der Übergang von der vorläufigen Unterbringung in den regulären Wohnungsmarkt. Wie dieser Übergang gelingen kann, hängt von den Merkmalen der Wohnungsmärkte ab, die sich regional, aber auch lokal stark unterscheiden. Aus diesem Grund sind belastbare Informationen zur Wohnraumversorgung von Flüchtlingen für die Stadtentwicklungspolitik von hoher Bedeutung. Die kommunalen Strategien im Umgang mit der Unterbringung und Wohnraumversorgung geben außerdem Rückschlüsse und Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung der städtebaulichen und stadtentwicklungspolitischen Instrumentarien.

Übergang der Schutz- und Bleibberechtigten in den regulären Wohnungsmarkt weitestgehend noch nicht erfolgt

Aus Sicht aller Fallstudien liegt die größte Herausforderung im Handlungsfeld Wohnen in der Wohnraumversorgung auf dem regulären Wohnungsmarkt. Als Ursachen hierfür werden genannt:

- grundsätzlich fehlende freie Wohnungen,
- „passende“ fehlende freie Wohnungen in Bezug auf Größe (kleine Wohnungen mit 1-2 Zimmern und große Wohnungen mit mind. 5 Zimmern) und Mietniveau (KdU-Richtlinie) sowie
- Vorbehalte und Ängste von privaten Vermietern.

Zwar sind Kommunen verpflichtet Schutz- und Bleibeberechtigte, die in Gemeinschaftsunterkünften leben, vorrangig mit Wohnraum zu versorgen, allerdings akzeptiert ein Teil der Kommunen den Anstieg an Fehlbelegern in Gemeinschaftsunterkünften auch, um keinen Sozialneid zu schüren. Auch für EU-Zuwanderer gilt bei Obdachlosigkeit die Vorrangigkeit bei der Wohnraumversorgung. De facto meldet sich jedoch kein EU-Zuwanderer bei der Kommune obdachlos. Sie kommen erst dann in den Fokus kommunalen Handelns, wenn sie in prekären Wohnlagen leben und dies Auswirkungen auf das Wohnumfeld hat.

Hohes Konfliktpotential in Gemeinschaftseinrichtungen

Wohnungsmarktengpässe erschweren den Übergang von Schutz- und Bleibeberechtigten in den regulären Wohnungsmarkt. Dies führt zu einer Zunahme an Fehlbelegern – gerade in wachsenden Kommunen. 11 von 15 Fallstudien sehen diese Zunahme als eine sehr große Herausforderung an.

Parallel dazu konzentrieren sich Geflüchtete mit unklarer Bleibeperspektive bzw. mit abgelehntem Asylantrag in den Gemeinschaftseinrichtungen. Hier kann sich bei Geflüchteten aufgrund fehlender Perspektiven eine große Frustration entwickeln. Allerdings konnte aufgrund der zurückgehenden Anzahl an Asylantragstellern die Belegung in den Gemeinschaftseinrichtungen etwas „entzerrt“ und auf qualitativ bessere Unterkünfte konzentriert werden. Dies hat etwas zur Entspannung der Situation beigetragen.

Kaum kurzfristige Strategien zur Bewältigung der Wohnraumversorgung

Auch wenn in 5 Fallstudien Neubaumaßnahmen für Geflüchtete errichtet wurden, sehen die Fallstudien keine kurzfristige Lösung der Wohnraumversorgung von Zuwanderern. 9 von 15 Fallstudien können auf ein Handlungskonzept Wohnen zurückgreifen, 4 Fallstudien befinden sich gerade in der Planungsphase. Allerdings wird die Wohnraumversorgung von Zuwanderern bislang nur in 3 Konzepten in den Fallstudien berücksichtigt. Hingegen ist die Kooperation mit Wohnungsmarktakteuren weitestgehend etabliert (u.a. auch abgestimmte Belegungsstrategien). Wohnungspolitische Versäumnisse der Vergangenheit führen nach Ansicht der Fallstudien zu einer Verschärfung der aktuellen Situation. Denn Kommunen mit kommunalen Wohnungsunternehmen und einem Bestand an Sozialwohnungen hätten mehr Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten für die Wohnraumversorgung von Zuwanderern.

Die mittel- und langfristigen Handlungskonzepte von Fallstudien mit angespannten Wohnungsmärkten sehen Strategien und Maßnahmen zur Mobilisierung von Bauland vor – gepaart mit Instrumenten zur Sicherstellung preiswerter Wohnangebote sowie zur Förderung einzelner Zielgruppen – oder Aktivitäten zur Beschleunigung von Planungs- und rechtlichen Entscheidungsprozessen. Dabei werden z.B. Quotenregelungen beschlossen, mehr Personalkapazitäten eingeräumt, Koordinierungspersonen benannt oder Anreizmodelle entwickelt. Zudem werden zunehmend lokale Bündnisprozesse initiiert, in denen Verwaltung und Wohnungswirtschaft gemeinsame Aktivitäten vereinbaren.

In den Fallstudien mit entspannten Wohnungsmärkten gibt es insgesamt zwar ausreichend Wohnraum auch für Schutz- und Bleibeberechtigte, aber es fehlen häufig „passende“ Wohnungen oder private Vermieter haben Vorbehalte. Aufgrund der beschriebenen Übergangsprobleme werden Geflüchtete tendenziell auch in Zukunft in Gemeinschaftsunterkünften wohnen bleiben.

Konzentrationstendenzen überregional und lokal erkennbar

Der nicht geplante Zuzug von Schutz- und Bleibeberechtigten stellt in 14 von 15 Fallstudien eine große Herausforderung dar. Die Erfahrungen in den Fallstudien zeigen, dass Zuwanderer im Zuge von

überregionalen Wanderungen vor allem preisgünstige Wohnungen suchen – wenn möglich in urbanen Quartieren. Hier finden sie die notwendige Infrastruktur sowie soziale Netzwerke, die Unterstützung leisten können. Diese Wanderungen sind seit Inkrafttreten des Integrationsgesetzes im Juli 2016 zurückgegangen. Aber auch mit Wohnsitzauflage sind überregionale Konzentrationstendenzen im ländlichen Raum zu erkennen. Es gibt laut Fallstudien keine Handhabe, um Umzüge, die der Wohnsitzauflage widersprechen, zu unterbinden. Perspektivisch geht man davon aus, dass die Geflüchteten nach Wegfall der Wohnsitzauflage in die Ballungszentren ziehen.

In den Fallstudien zeigen sich Segregationstendenzen. So wird die Zunahme der Konzentration von Zuwanderern in einzelnen Quartieren von 9 Fallstudien als (sehr) große Herausforderung eingestuft. Zuwanderer konzentrieren sich vor allem dort, wo es preisgünstige Wohnungen gibt, die den KdU-Richtlinien entsprechen. Es handelt sich deshalb nicht um eine rein ethnische Segregation, sondern um eine wohnungsmarktbedingte soziale Segregation, die alle Niedrigeinkommensbezieher betrifft. Dies sind i.d.R. Geschosswohnungsbauquartiere im Besitz von Wohnungsgesellschaften, häufig auch in Soziale-Stadt-Gebieten. In einzelnen Städten gibt es auch eine Form der „gesteuerten“ Segregation, wenn Geflüchtete aufgrund der Wohnungsknappheit langfristig in sozialräumlich segregierten Gemeinschaftsunterkünften wohnen bleiben (müssen). Ausnahmen bilden Fallstudien mit Wohnungsmärkten, die durch eine sehr homogene Bau- und Mietpreisstruktur gekennzeichnet und in denen die kommunalen Bestände stärker räumlich im Stadtgebiet verteilt sind. Hingegen kommt es in den Fallstudien mit einem höheren Anteil von Problemimmobilien zunehmend zu einer Konkurrenz zwischen EU-Neuzuwanderern und Geflüchteten. Beide Gruppen werden dabei von entsprechenden Vermietern ausgenutzt.

Sozialraumorientierung und Quartiersarbeit als Antwort auf Segregationstendenzen

Die Fallstudien zeigen, dass mit zunehmender Größe der Städte die Segregation zunimmt und damit Integrationsaufgaben ungleichmäßiger auf das gesamte Stadtgebiet verteilt sind. Es gibt drei Arten des Umgangs mit Segregationstendenzen, die wiederum deren Ausmaß beeinflusst. Einige Kommunen haben sich bewusst für ein Gegensteuern entschieden. Eine soziale Durchmischung wird angestrebt. Dies könne beispielsweise durch eine dezentrale Wohnraumakquise, gezielte Belegungsstrategien (z.B. Studierende in ethnisch segregierte Gebiete) und eine aktive Nutzung der Sozialen Wohnraumförderung erreicht werden. Andere Kommunen lassen ethnische Segregation am Wohnungsmarkt zu, ohne mit der kommunalen Wohnungspolitik darauf zu reagieren. Wieder andere akzeptieren eine Segregation als Gegebenheit, wollen das Ankommen in diesen Quartieren aber aktiv gestalten, die Integrationsfunktion des Quartiers unterstützen, Begegnungen schaffen und Konflikte vermeiden oder zumindest moderieren.

Zur Förderung der Integration in das Wohnumfeld geben 12 von 15 Fallstudien an, die Geflüchteten beim Übergang in den regulären Wohnungsmarkt mit unterschiedlichsten Ansätzen (zumeist ehrenamtlich) zu unterstützen. Erkennbar ist auch, dass Fallstudien mit integrierten Ansätzen der Quartiersentwicklung, auch kommunale Integrationsstrategien mitberücksichtigen. Allerdings sehen die Fallstudien besonders bei niedrigschwelligen Angeboten in Stadtteilzentren oder Angeboten, bei denen eine intensive Beziehungs- und Vertrauensarbeit notwendig ist (z.B. aufsuchende Sozialarbeit), Verteilungskonflikte zwischen Quartieren und Ethnien, die Sozialneid schüren könnten. In den Fallstudien wird die Diskussion über eine problembezogene Verteilung der eingesetzten Integrationsmittel nur vereinzelt offen geführt. Quartiersarbeit wird bisher überwiegend als Impuls zusätzlicher Mittel für Quartiere gesehen und nicht als Umsteuerung bestehender Mittel.

Die Fallstudiengespräche machen deutlich, dass Sozialraumorientierung zunehmend bedeutet, ein entsprechendes Fördermanagement zu etablieren. Die fachliche und themenübergreifende Steue-

rung müsste dann um diesen formalen Strang ergänzt werden, der entsprechend zeit- und arbeitsintensiv ist.

2.3 Sprache und Bildung

Die sprachliche Integration ist zentrale Voraussetzung für den Zugang zu qualifizierter Bildung und gesellschaftlicher Integration. Bildungseinrichtungen können Chancengerechtigkeit, Lebensqualität, Identitäts- und Integrationsangebote schaffen und damit ihre Stadtteile positiv prägen. Die Vernetzung von Bildungseinrichtungen und Stadtentwicklung führen zu einer nachhaltigen Quartiers- und Stadtentwicklung sowie zu einer Stabilisierung benachteiligter Stadtteile. Aus Sicht der Fallstudien wird die Integration der Zuwanderer durch quantitative und qualitative Kapazitätsengpässe im Bildungssystem, vor allem im vorschulischen und schulischen Bereich erschwert. Sorge bereitet auch eine zunehmende einrichtungsbezogene Segregation, die erhöhte Anforderungen an die pädagogische Betreuung stellt. Im Vergleich zur Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern ist das Bildungssystem finanziell unzureichend ausgestattet.

Quantitative und qualitative Kapazitätsengpässe, einrichtungsbezogene Segregation sowie Skepsis der Eltern erschweren vorschulische Betreuung

10 von 15 Fallstudien sehen als größte Herausforderung Kapazitätsengpässe bei der kurzfristigen Bereitstellung von Kita-Plätzen, die aber nicht ausschließlich auf Zuwanderung zurückzuführen sind. 9 von 15 Fallstudien sehen die Zunahme einrichtungsbezogener Segregation in Kitas als sehr große Herausforderung. Qualitative Defizite entstehen in den Kitas durch das Fehlen von qualifiziertem Personal oder einen unzureichenden Personalschlüssel für eine alltagsintegrierte pädagogische Betreuung sowie zusätzliche Anforderungen bei der Elternarbeit. Hinzu kommen Unterstützungsbedarf und psychologische Hilfen für traumatisierte Kinder. Die Integrationsarbeit – vor allem im U-3-Bereich – wird aber auch durch die Skepsis der Eltern der zugewanderten Kinder erschwert.

Durch den erwarteten Familiennachzug gehen die Fallstudien von weiteren Herausforderungen aus. Sie versuchen einerseits durch Neueinstellung und Qualifizierung von Personal die Engpässe zu reduzieren. Gleichzeitig versuchen sie trotz Kapazitätsengpässen im Rahmen von sogenannten „Brückenprojekten“ Eltern mit niedrigschwelligen Angeboten zu erreichen, deren Kinder bislang noch nicht in Kitas sind.

Qualitätseinbußen beim Lehrpersonal, auf 18 Jahre begrenzte Schulpflicht und einrichtungsbezogene Segregation erschweren die schulische Bildung

Die Zahlen neu zugewanderter Kinder und Jugendlicher steigen in den Fallstudien deutlich an. Dennoch konnten von den 15 Fallstudien 12 ausreichend Schulplätze – vor allem in separaten Vorbereitungsklassen – zur Verfügung stellen. Kapazitätsengpässe gibt es hier besonders bei der Verfügbarkeit von qualifiziertem Lehrpersonal. 9 von 15 Fallstudien berichten außerdem von einer zunehmenden einrichtungsbezogenen Segregation (z.T. mit bis zu 90 % Kinder mit Migrationsanteil) und nahezu alle von Qualitätseinbußen. Dies betrifft neben der baulichen Qualität (z.B. Container-Klassen) die Anzahl der Kinder je Klasse und die Qualität des Lehrpersonals. Aufgrund des Lehrermangels wurden sogenannte „Nichterfüller“ (z.B. 2. Staatsexamen nicht abgeschlossen), Quereinsteiger oder Pensionäre eingestellt. Zusatzqualifikationen für Deutsch als Fremd-/Zweitsprache oder zum Umgang mit Traumatisierungen liegen i.d.R. nicht vor. In einzelnen Fallstudien spitzt sich die Situation aufgrund des allgemeinen Fachkräftemangels und der Wahlfreiheit von Lehrern für ihren Arbeitsplatz weiter zu.

Die Fallstudien schätzen die einrichtungsbezogene Segregation an Schulen für die Integration als größere Herausforderung ein als in Kitas. Ein weiteres Problem sehen die Fallstudien darin, dass für die 18 bis 25 Jährigen – ein Großteil der Geflüchteten – kein Anrecht auf einen Schulplatz/ schulische Bildung besteht (Ausnahme Bayern). Nach den Erfahrungen der Fallstudien können diese aber fast nie Deutsch sprechen oder schreiben.

Kapazitätsengpässe und eingeschränkte Zugänge bei Sprach- und Integrationskursen

9 von 15 Kommunen nennen Kapazitätsengpässe bei Sprachangeboten als große Herausforderung. Anspruchsberechtigt sind Asylberechtigte sowie Asylbewerber mit einer guten Bleibeperspektive. Nicht berechtigt sind EU-Zuwanderer. Während es in Fallstudien mit vielen Anspruchsberechtigten differenzierte Angebote gibt, beschränken sich die Angebote in ländlicheren Fallstudien auf allgemeine Kurse. Die Qualität hängt von den lokalen Anbietern ab und wird tendenziell als nicht ausreichend bewertet. Zur Überprüfung der Qualität haben einzelne Kommunen daher eine eigene Sprachstandsprüfung nach Beendigung der Sprachkurse des BAMF eingeführt. Anschließend können je nach individueller Lage Sprachfördermaßnahmen angeschlossen werden. Berufsbezogene Sprachangebote erfolgen zentral über die Agentur für Arbeit. Bei mangelnder Motivation von Seiten der Teilnehmer und erhöhten Fehlzeiten, verhängen die Jobcenter Sanktionen. Für abgelehnte Asylbewerberinnen oder Asylbewerber aus sicheren Herkunftsländern werden Sprachkurse über das Ehrenamt angeboten.

Gestiegener Bedarf an Sprach- und Kulturmittlern

Die Fallstudien berichten von einem deutlich erhöhten Bedarf an Dolmetscherleistungen, insbesondere in Arabisch, Bulgarisch und Rumänisch. Der Bedarf kann bislang nicht gedeckt werden, da es an ausreichenden Dolmetschern fehlt und die finanziellen Möglichkeiten der meisten Fallstudien übersteigt. Die Erfahrungen der Fallstudien zeigen, dass Dolmetscherleistungen daher vielfach innerhalb der Familie und mit Freunden getätigt werden. Es haben sich aber auch schon „Abzocker“-Methoden etabliert. Hinzu kommt, dass es häufig nicht ausreicht „nur“ die Sprache zu übersetzen, sondern es seien Kulturvermittlungen notwendig.

Bildungssystem leidet unter einer generellen Finanzknappheit

Die o.g. Probleme werden aus Sicht der Fallstudien durch zu geringe Finanzmittel verstärkt. Während die Jobcenter und Agenturen für Arbeit in den Fallstudien berichten, vom Bund mit ausreichenden Finanzmitteln für neue Maßnahmen ausgestattet zu werden, leidet das Bildungssystem (sowohl die frühkindliche Bildung als auch die kommunalen Leistungen für die schulische Bildung wie z.B. Schulsozialarbeit, Präventionsangebote, die räumliche Ausstattung etc.) unter einer generellen Finanzknappheit bis hin zu einer „Mangelverwaltung“. Fallstudien mit defizitärem Haushalt oder in Haushaltsnotlage können die erforderlichen Kompensationen nicht leisten.

2.4 Berufliche Integration und Qualifizierung

Derzeit benötigt die berufliche Integration und Qualifizierung von Geflüchteten mehr Zeit als erwartet. Besonders große Hemmnisse sind die fehlende individuelle Qualifikation sowie formale und organisatorische Hemmnisse des deutschen Asylsystems. Gleichzeitig schätzen die Fallstudien die berufliche Integration mit 50 % in den ersten fünf Jahren relativ pessimistisch ein. Aus Sicht der Fallstudien stehen ausreichend Finanzmittel zur Verfügung.

Unzureichende Qualifikation und Sprachkenntnisse, kaum mangelnde Motivation

Alle Fallstudien sehen die mangelnde berufliche Qualifikationen und Sprachqualifikationen als größte Herausforderung für die berufliche Integration an. Die Erfahrungen der Fallstudienstädte zeigen, dass Teilnehmer der vom Bund finanzierten Integrationskurse mehrheitlich das angestrebte Sprachniveau B1 nicht erreichen. Gleichzeitig weisen aber auch erfolgreiche Absolventen der BAMF-Kurse ein schlechteres Sprachniveau als angegeben auf.

Nur 6 Fallstudien sehen Kapazitätsengpässe bei Angeboten der beruflichen Qualifikation. Viele Fallstudien beteiligen sich auch an verschiedenen Bundes- und Landesförderprogrammen wie „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ (FIM) des BMAS oder „Integration durch Qualifizierung (IQ)“. Insgesamt stehen ausreichend Ressourcen zur Verfügung.

Eine mangelnde individuelle Motivation für den Arbeitsmarkt wird bei Geflüchteten nur von 4 Fallstudien als Problem gesehen. Dabei zeigen sich auch deutliche Unterschiede zwischen Teilgruppen: Langzeitbezieher von SGB II – sowohl ausländischer als auch deutscher Herkunft - mangelt es laut Aussage der betroffenen Jobcenter an der Motivation zur Aufnahme von Beschäftigungsmaßnahmen. Bei der Gruppe der EU-Neuzuwanderer aus Rumänien und Bulgarien in prekären Lebenslagen steht die existenzielle Finanzierung der Familien mit kurzfristiger formeller aber auch informeller Einkommenssicherung der Familien im Vordergrund.

Einige Fallstudien weisen darauf hin, dass ein dauerhafter Status nicht automatisch die Arbeitsmotivation forciert, sondern auch zu Behäbigkeit führen kann, während es Fälle gibt, bei denen eine noch unklare Bleibeperspektive eine besonders hohe Motivation erzeugt, die allerdings in Frustration umschlagen kann, wenn diese nicht „gewürdigt wird“.

Prognosen für die Arbeitsmarktintegration sind durchwachsen

Die Fallstudien schließen sich der Prognose der Bundesagentur für Arbeit an, dass nur rund 50% der Flüchtlinge fünf Jahre nach ihrem Zuzug beschäftigt sein werden. Neben den fehlenden beruflichen Qualifikationen und Sprachkenntnissen sehen 12 der 15 Fallstudien als weitere Gründe hierfür formale und organisatorische Hemmnisse wie

- die Anerkennungspolitik (z.B. unklare Bleibeperspektive),
- die Bearbeitungszeit für die Asylverfahren,
- die Abschiebung von Geflüchteten in der Ausbildung sowie
- die Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Zertifikate.

Einzelne Jobcenter in den Fallstudien haben noch eine deutlich negativere Prognose: Sie gehen davon aus, dass nur 5% aller Schutz- und Bleibeberechtigten innerhalb von fünf Jahren in den Arbeitsmarkt integrierbar sind. Im Geschlechtervergleich fallen aus Sicht der Fallstudien die Prognosen für geflüchtete Frauen noch schlechter aus.

Insgesamt legen die Fallstudien einen besonderen Fokus auf die Förderung der unter 25-Jährigen, weil die Arbeitsmarktchancen mit deutschem Schulabschluss deutlich besser sind. Unterstützungsstrukturen für den Übergang Schule-Beruf gibt es daher in allen Fallstudien.

Lokale Unternehmen entweder überzeugen oder zum richtigen Zeitpunkt einbeziehen

In 14 von 15 Fallstudien existieren enge Kooperationen zwischen Jobcenter und den lokalen Unternehmen. Hingegen fördern nur vier Fallstudien derzeit aktiv die Selbstständigkeit von Migranten.

Nach Ansicht der Fallstudien – insbesondere in Regionen mit einem geringeren Anteil ausländischer Beschäftigter – sind der Abbau von Ängsten sowie Überzeugungsarbeit wesentliche Bestandteile des Erfolgs. Andererseits zeigen Erfahrungen der Fallstudien, dass das Engagement der Wirtschaft zwar hoch ist, aber mit Bedacht und zum richtigen Zeitpunkt eingesetzt werden sollte. Einige Unternehmen zeigten sich z.B. frustriert, als sie trotz vielfältiger Beschäftigungsangebote auf Anfrage der Jobcenter noch keine Geflüchteten einstellen konnten, da diese noch nicht „arbeitsfähig“ waren (z.B. länger andauernde Sprachqualifikationen). Auch vereinzelte Abschiebungen bei Anbahnung einer Ausbildung, führen zu Unmut und Verunsicherung bei der Wirtschaft.

Schnelle Arbeitsmarktintegration nicht gleichbedeutend mit Unabhängigkeit von Sozialsystemen

Viele Mitarbeiter der örtlichen Jobcenter plädieren dafür, den Ersteinstieg in den Arbeitsmarkt nicht zu erzwingen, sondern den Geflüchteten Zeit für die Qualifikation einzuräumen, damit sie langfristig nicht in Jobs unterkommen, in denen sie weiterhin auf Unterstützungsleistungen des Staates angewiesen sind („Aufstocker“). Die Fallstudien berichten, dass im Moment eher eine kurzfristige Vermittlung vor allem in Helfertätigkeiten erfolgt (z.B. Pflege, Logistik, Zulieferer, Gastronomie (Tourismus) und Landwirtschaft), obwohl für eine dauerhafte, belastbare Integration höherwertige Qualifikationen hilfreich wären (Berufsabschluss). Die Geflüchteten wollen aber schnell Geld verdienen, um ihre Familien zu unterstützen und sind nur mit erheblichen Anstrengungen für eine Ausbildung bzw. qualifizierten Abschluss zu überzeugen.

2.5 Zivilgesellschaftliches Engagement, Teilhabe und lokal gesellschaftlicher Diskurs

Das zivilgesellschaftliche Engagement hat wesentlich zur Bewältigung aktueller Zuwanderungsherausforderungen beigetragen, erfordert aber einen hohen Koordinierungs- und Organisationsaufwand. Die gesellschaftliche Teilhabe Zugewanderter jedoch bleibt eine große Herausforderung, die nur teilweise durch zivilgesellschaftliches Engagement gelöst werden kann. Insbesondere der Umgang mit schwer erreichbaren Zielgruppen, die zum Teil auch schlechte Integrationsvoraussetzungen haben, ist größtenteils noch nicht gelöst. Auch der von Ängsten und Sozialneid geprägte lokale gesellschaftliche Diskurs, der sich besonders in benachteiligten Stadtteilen und Regionen manifestiert, stellt Kommunalverwaltung vor große neue Herausforderungen.

Freiwilliges Engagement als wichtiger, aber fordernder Baustein zur Bewältigung der kommunalen Herausforderung

Alle Fallstudien berichten von der zentralen Rolle, die das bürgerschaftliche Engagement bei der Versorgung und Integration der geflüchteten Menschen spielt. Gleichzeitig sehen 9 von 15 Fallstudien die Organisation von Ehrenamt als eine große Herausforderung.

In allen Fallstudien gibt es eine kommunale Anlaufstelle für Fragen rund um das Ehrenamt. Mit einer Ausnahme geben alle Fallstudien an, zivilgesellschaftliches Engagement strukturell und finanziell zu unterstützen. Die Vernetzung mit professionellen Angeboten wird meistens über Dialogverfahren sowie Vernetzungstreffen zwischen Haupt- und Ehrenamt organisiert. Alle Fallstudien bieten den

Ehrenamtlichen außerdem Qualifizierungen und Supervisionen an. Anfangs wurden diese Qualifizierungen sehr oft nachgefragt, aktuell ist die Tendenz abnehmend.

Teilhabe der Zuwanderer am gesellschaftlichen Leben größte Herausforderung

12 Fallstudien beurteilen die mangelnde Teilhabe der Zuwanderer am gesellschaftlichen Leben als große Herausforderung. Hinderliche Rahmenbedingungen sind die sozialräumliche Isolation bei der Unterbringung in abgelegenen Unterkünften, eine unklare Bleibeperspektiven von Geflüchteten und die zunehmende Einflussnahme der Herkunftsländer vorwiegend bei türkisch- und russischstämmigen Zuwanderern. Die Fallstudienenerfahrungen zeigen zudem, dass Migranten eine geringere Ehrenamtsaffinität haben und sich eher innerhalb des Familienverbandes helfen. Nicht zuletzt werden nicht alle Angebote von den Zuwanderern in der Form genutzt wie gewünscht (z.B. Sportvereine).

Unzureichende Angebote für die verkehrliche Mobilität sind nur in ländlich geprägten Fallstudien eine (sehr) große Herausforderung. Die eingeschränkten Mobilitätsgelegenheiten werden teils über Ehrenamt abgefangen.

Alle Fallstudien haben einen fest installierten Arbeitskreis zwischen Verwaltung und lokalen Akteuren zum Thema „Integration von Zuwanderern“ und/ oder Ausländer- bzw. Integrationsbeiräte (13 von 15 Fallstudien). Zusätzlich sind es Migrantenselbstorganisationen oder vergleichbare Vereinigungen, die die Teilhabe von Zuwanderern fördern. Dennoch haben 10 von 15 Fallstudien Schwierigkeiten, einzelne Personengruppen zu erreichen.

Vakuum für alltagsweltliche Begleitung beim Rechtskreiswechsel vom AsylbLG zum SGB II

Die Fallstudien berichten von einem Vakuum, das mit Zuerkennung eines Schutzstatus beim Rechtskreiswechsel vom AsylbLG zum SGB II und dem simultan stattfindenden Übergang vom SGB III in das SGB II bzw. SGB XII entsteht. Bei diesem fallen die Geflüchteten aus der statistischen Beobachtung und der systematischen sozialen Betreuung der Kommunen heraus. Diese Rechtskreiswechsel sind u.a. aufgrund der bürokratischen Anforderungen von den Asylsuchenden ohne Unterstützung nicht zu meistern. Denn es gibt nicht mehr die durch das AsylbLG finanzierte aufsuchende Beratung, sondern die Schutzberechtigten müssen bei Fragen selbständig die Hilfestrukturen aufsuchen. Gleichzeitig richtet sich das Selbstverständnis des Jobcenters als einzige Regelstruktur nahezu ausschließlich auf die reine Arbeitsmarktintegration. Andere Aspekte wie die alltagsweltliche Begleitung der Geflüchteten oder die Beratung in Fragen rund um Gesundheit/ Traumata werden nicht fortgeführt.

In den Fallstudien wird das Vakuum beim Rechtskreiswechsel mehrheitlich durch das Ehrenamt aufgefangen. In einigen Fallstudien gibt es diese Alltagsbegleitung als freiwillige Leistung, wenn es finanzierbar ist. In anderen Fallstudien werden Personalstellen durch das Land gefördert, die eine Brückenfunktion und alltagsweltliche Begleitung sicherstellen sollen. Diese Maßnahmen gehen nach Ansicht von Experten aber nicht weit genug. Kernproblem der Steuerung von Integration sei die unzureichende kommunale Fallberatung. Kein Geflüchteter käme ohne Hilfe durch die Deutsche Bürokratie. Gleichzeitig werde der Geflüchtete je nach aktueller Lebenslage von immer wechselnden Personen beraten. Hier müsse ein abgestimmtes Fallmanagement etabliert werden, das sich an der individuellen Lebenslage des Geflüchteten orientiere und Rechtskreiswechsel und wechselnde Zuständigkeiten überbrücke.

Lokaler gesellschaftlicher Diskurs von Ängsten und Sozialneid geprägt

9 von 15 Fallstudien sehen eine große Herausforderung im wachsenden Sozialneid gegenüber Zuwanderern. Aus Sicht der Fallstudien gibt es gleichzeitig eine deutlich wahrnehmbare Diskrepanz zwischen öffentlicher und nicht-öffentlicher Diskussion. In sozial benachteiligten Stadtteilen und Regionen, aber auch in Stadtteilen der Mittelschicht würden sich fremdenfeindliche, teilweise auch rassistische oder antisemitische Auffassungen offenbaren.

Die Fallstudien reagieren sehr unterschiedlich auf Negativ-Diskurse. Ein umfassender „Einwanderungsdiskurs“ ist keine festgelegte kommunale Leistung. Die Bandbreite reicht deshalb auch von Zurückhalten integrationsbelastender Gegebenheiten zu „kein Aufsehen“ erregen bis hin zur aktiven Beeinflussung des gesellschaftlichen Diskurses als Schwerpunkt der Integrationsarbeit. Alle Fallstudien verfolgen kommunale Ansätze zur Stärkung der Akzeptanz von Zuwanderern. In 13 Fallstudien werden parteiübergreifende Aktivitäten umgesetzt. Eine kommunale Anlaufstelle für den Umgang mit Diskriminierung haben 6 Fallstudien. 10 Fallstudien geben an, über spezifische Sicherheitskonzepte in Bezug auf Zuwanderung zu verfügen.

Objektive Sicherheitsbedrohungen und Angsträume durch Zuwanderer die Ausnahme

9 von 15 Fallstudien registrieren ein zunehmendes subjektives Unsicherheitsempfinden der Bestandsbevölkerung. Nur in 2 Fallstudien geht dies mit einer objektiven Zunahme von Sicherheitsbedrohungen durch Zuwanderer einher. Viele Fallstudien berichten von zunehmenden Nutzungskonkurrenzen im öffentlichen Raum. Im schlimmsten Fall kommt es zur Entstehung von Angsträumen insbesondere in Regionen ohne ausgeprägte Zuwanderungshistorie.

Beim Umgang mit Angsträumen setzen die Kommunen auf eine verstärkte Polizei- und Videoüberwachung, die Verbesserung der Beleuchtung und das Beschneiden von Sträuchern etc. Zur Verbesserung der Sauberkeit im öffentlichen Raum hat eine Kommune einen Sauberkeitsbeauftragten eingesetzt. Begegnungen zwischen Einheimischen und Zugewanderten werden meist klassisch über Feste oder die interkulturelle Woche forciert. Es gibt aber auch den Trend, dass Sprachkurse im öffentlichen Raum stattfinden, um Begegnungen zu forcieren.