



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-
Online-Publikation
06/2021

Integration von Zuwandernden

Herausforderungen für die Stadtentwicklung

Autorinnen und Autoren

Timo Heyn
Katrin Wilbert



Integration von Zuwandernden

Herausforderungen für die Stadtentwicklung

Das Projekt des Forschungsprogramms „Allgemeine Ressortforschung“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) durchgeführt.

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 RS 4 „Städtebauförderung, Soziale Stadtentwicklung“
Dr. Karin Veith
karin.veith@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
Referat SW III 1 „Allgemeine Angelegenheiten der Städtebauprogramme und -förderpolitik“
Juliane Wagner

Auftragnehmer

empirica ag, Bonn
Timo Heyn
heyne@empirica-institut.de
Katrin Wilbert
wilbert@empirica-institut.de

Korrekturat

Textarbeit Rabea Weller

Stand

Juni 2021

Gestaltung

Ronja Bender-Praß, Mediendesign

Bildnachweis

Titelbild: iStock.com/FatCamera

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Zitierweise

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.):
Integration von Zuwandernden – Herausforderungen für die Stadtentwicklung. BBSR-Online-Publikation 06/2021, Bonn, Juni 2021.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	6
Executive Summary	11
1. Einführung	15
1.1 Aufgabenstellung	15
1.2 Methodische Vorgehensweise	16
1.3 Verständnis von Integration und Bandbreite stadtentwicklungspolitischer Integrationsaufgaben	21
2. Kommunale Ausgangssituationen, Strategien und stadtentwicklungspolitische Handlungsbedarfe	22
2.1 Steuerung der Integrationsarbeit	26
2.1.1 Ist-Situation in den Fallstudien	26
2.1.2 Einschätzungen und Empfehlungen der Expertinnen und Experten	33
2.1.3 Kommunale Handlungsbedarfe aus Sicht der Stadtentwicklung	35
2.2 Wohnen	36
2.2.1 Ist-Situation in den Fallstudien	36
2.2.2 Maßnahmen und Strategien in den Fallstudien	40
2.2.3 Einschätzungen und Empfehlungen der Expertinnen und Experten	43
2.2.4 Kommunale Handlungsbedarfe aus Sicht der Stadtentwicklung	43
2.3 Wohnumfeld und öffentlicher Raum	44
2.3.1 Ist-Situation in den Fallstudien	44
2.3.2 Maßnahmen und Strategien in den Fallstudien	45
2.3.3 Einschätzungen und Empfehlungen der Expertinnen und Experten	45
2.3.4 Kommunale Handlungsbedarfe aus Sicht der Stadtentwicklung	46
2.4 Sprache und Bildung	46
2.4.1 Ist-Situation in den Fallstudien	46
2.4.2 Maßnahmen und Strategien in den Fallstudien	49
2.4.3 Einschätzungen und Empfehlungen der Expertinnen und Experten	51
2.4.4 Kommunale Handlungsbedarfe aus Sicht der Stadtentwicklung	52
2.5 Berufliche Integration und Qualifizierung	54
2.5.1 Ist-Situation in den Fallstudien	54
2.5.2 Maßnahmen und Strategien in den Fallstudien	56
2.5.3 Einschätzungen und Empfehlungen der Expertinnen und Experten	57
2.5.4 Kommunale Handlungsbedarfe aus Sicht der Stadtentwicklung	58

2.6 Ehrenamtliches Engagement und Teilhabe	58
2.6.1 Ist-Situation in den Fallstudien	58
2.6.2 Maßnahmen und Strategien in den Fallstudien	59
2.6.3 Einschätzungen und Empfehlungen der Expertinnen und Experten	60
2.6.4 Kommunale Handlungsbedarfe aus Sicht der Stadtentwicklung	60
2.7 Lokal gesellschaftlicher Diskurs	61
2.7.1 Ist-Situation in den Fallstudien	61
2.7.2 Maßnahmen und Strategien in den Fallstudien	62
2.7.3 Einschätzungen und Empfehlungen der Expertinnen und Experten	63
2.7.4 Kommunale Handlungsbedarfe aus Sicht der Stadtentwicklung	63
3. Integrationsfördernde und -hemmende Einflussfaktoren	64
4. Schlussfolgerungen für die Stadtentwicklungspolitik des Bundes	66
Literaturverzeichnis	70
Glossar	71
Abbildungsverzeichnis	72
Anhang	73
Leitfaden	73
Teilnehmende Expertenworkshops	76

Zusammenfassung

Ausgangslage

Integration wird vor Ort in den Städten, Landkreisen und Gemeinden gestaltet. Kommunen nehmen bei der Integration eine Schlüsselrolle ein. Dabei verfügen viele über jahrzehntelange Erfahrungen und wichtige Grundstrukturen, um Integration vor Ort erfolgreich zu gestalten. In den vergangenen Jahren haben sie ihr Engagement in der Integrationspolitik ausgebaut und sich den Anforderungen angepasst.

Dabei bestehen aufgrund der kommunalen Vielfalt bei der Ausgestaltung und hinsichtlich der Rahmenbedingungen bundesweit erhebliche regionale und innerhalb der Städte auch kleinräumige Unterschiede. Diese sind das Ergebnis von Zuzugsmustern der unterschiedlichen Entwicklungsphasen der Zuwanderung, der wirtschaftlichen Entwicklung, der städtebaulichen Entstehungsphasen und der Wohnungsmärkte der jeweiligen Städte. Deutlich wurden diese Unterschiede besonders während der starken Fluchtzuwanderung seit 2015. Neben der Fluchtzuwanderung stieg auch seit 2012 die Zuwanderung aus EU-Staaten an. Während dieser Zeit ist vor allem die kleinräumliche Konzentration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in einzelnen Quartieren so wie eine damit verknüpfte soziale Segregation gestiegen.

Während Kommunen mit langer Zuwanderungshistorie während der starken Fluchtzuwanderung auf Strukturen zurückgreifen konnten, mussten andere neue Strukturen aufbauen und ihr Verwaltungshandeln anpassen. Seit 2018 rückten neben der Organisation der Versorgungsaufgaben weitere qualitative Dimensionen stärker in den Vordergrund. Dazu zählen die Integration in Bildung/ Aus- und Weiterbildung, die berufliche Integration sowie der Übergang von Gemeinschaftsunterkünften in den regulären Wohnungsmarkt und die Integration in die Nachbarschaften und die Stadtgesellschaft, auch im Sinne gesellschaftlicher Teilhabe.

Ziel

Vor diesem Hintergrund wurden im Forschungsprojekt unterschiedliche kommunale Zielsetzungen und Strategien im Umgang mit der aktuellen Zuwanderungsentwicklung beobachtet, um daraus systematische Erkenntnisse über integrationsfördernde Bedingungen und Vorgehensweisen abzuleiten. Hierzu berücksichtigte und typisierte das Projekt die unterschiedlichen kommunalen Ausgangsbedingungen, um auf dieser Grundlage Stadtentwicklungstypen und im Projektverlauf von diesen ergriffene, typische Strategien zur Förderung der Integration von Zuwandernden zu identifizieren.

Nach einer zweijährigen Beobachtung von 15 Fallstudien wurden auch Rückschlüsse für die Weiterentwicklung der städtebaulichen und stadtentwicklungspolitischen Instrumentarien des Bundes gewonnen.

Konzept

Internet- und Literaturrecherche

Die Internet- und Literaturrecherche zielte auf eine Reflexion der bisherigen Forschungsergebnisse zum Thema „Integration von Zuwanderern“ mit Fokus auf kommunale Erfahrungen ab. Die Ergebnisse sind in die Vorbereitung der Expertengespräche eingeflossen.

Auswahl von Fallstudien und Durchführung von Expertenworkshops

Im ersten Schritt wurden alle Kommunen ab 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sowie alle Landkreise anhand von Indikatoren bewertet. Neben der kommunalen Zuwanderungshistorie wurden auch wohnungs- und arbeitsmarkt- sowie sozialbezogene Indikatoren berücksichtigt. Auf dieser Basis wurden Städtetypen abgeleitet. Insgesamt wurden 30 Fallstudien ausgewählt und sukzessive nach der Teilnahmebereitschaft gefragt. Letztlich haben nur 15 von geplanten 30 Kommunen und Landkreisen ihre Zusage zur Teilnahme als Fallstudie erteilt. Um die empirische Basis zu verbreitern, fanden im Laufe der zweijährigen Studie fünf jeweils eintägige Expertenworkshops zu relevanten Aspekten zur Integration von Zuwandernden statt. Die Ergebnisse wurden dokumentiert und den Fallstudienstädten zur Information weitergegeben.

Beobachtung und Auswertung der Fallstudien

Zur Analyse der Fallstudien gab es ein mehrstufiges Vorgehen. Neben der Auswertung kommunaler Unterlagen (z. B. Integrationsbericht, Bildungsbericht) wurde für jede Fallstudie ein ausführliches Datenprofil erstellt. Als Diskussionsgrundlage für die Gespräche vor Ort wurden zwei Reflexionsbögen erarbeitet. Sowohl im Jahr 2017 als auch im Jahr 2018 wurden Einschätzungen von den kommunalen Vertreterinnen und Vertretern zu Situationen und Wirkungen in ihren Kommunen standardisiert abgefragt. Unmittelbar im Anschluss an die jeweilige schriftliche Befragungsrunde wurden Bereisungen der Fallstudien durchgeführt, um Gespräche vor Ort zu führen. Zwischen den beiden Bereisungsrunden im Sommer 2017 und 2018 wurden im Winter 2017/2018 Telefoninterviews mit allen Fallstudien durchgeführt, um aktuelle Entwicklungen in den zentralen Handlungsbereichen für die Integration abzufragen und Themen zu vertiefen.

Kommunalworkshops

In zwei weiteren Workshops wurden gemeinsam mit den Fallstudien, weiteren Kommunen sowie Fachverbänden die jeweiligen Zwischenergebnisse reflektiert. Die Workshops dienten auch als Plattform für das gegenseitige Lernen und Weitergeben von Erkenntnissen, Erfolgen und Problemlösungsansätzen.

Ergebnisse

Kommunale Ausgangssituationen

■ Steuerung der Integrationsarbeit

Fallstudien mit langer Zuwanderungshistorie konnten während der starken Fluchtzuwanderung auf Steuerungsstrukturen zurückgreifen. Die anderen Fallstudien haben neue Steuerungsstrukturen aufgebaut. Zusätzlich erforderliche Verwaltungsstellen finanzierten sie mit Geldern aus neuen Bundes- und Landesförderprogrammen. Dennoch erforderten die in kurzer Zeit wechselnden und jeweils befristeten Förderbedingungen bei den Fallstudien einen hohen administrativen und fachlichen Koordinierungsaufwand.

■ Unterbringung und Wohnraumversorgung

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. In den Fallstudien mit angespannten Wohnungsmärkten erfolgte die Unterbringung aufgrund von Kapazitätsengpässen fast ausschließlich in Gemeinschaftsunterkünften. In den Fallstudien mit eher entspannten Wohnungsmärkten erfolgte die Unterbringung vielfach in dezentralen Wohnungen. Die zweite Befragung der Fallstudien zeigte, dass die Herausforderung zur Unterbringung der Asylbewerbenden erfolgreich gemeistert wurde. Überkapazitäten in Gemeinschaftsunterkünften wurden abgebaut. Allerdings gestaltete sich der Übergang

in den regulären Wohnungsmarkt weiterhin schleppend. Die Fallstudien sahen auch keine kurzfristige Lösung der Wohnraumversorgung von Zuwandernden.

■ **Räumliche Konzentrationstendenzen**

Die Erfahrungen in den Fallstudien zeigten, dass Zuwandernde im Zuge von überregionalen Wanderungen vor allem preisgünstige Wohnungen suchten – wenn möglich in urbanen Quartieren. Auch mit Wohnsitzauflage waren überregionale Konzentrationstendenzen in ländlichen Räumen hin zu Klein- und Mittelstädten zu erkennen. Perspektivisch gingen die Fallstudien davon aus, dass die Geflüchteten nach Wegfall der Wohnsitzauflage verstärkt in die großen Kreisstädte und Ballungszentren ziehen würden, da dort relevante Infrastruktur und Netzwerke vorhanden und auch Mobilität gewährleistet sei. Neben der überregionalen Konzentration zeigten sich auch innerstädtische Segregationsprozesse.

■ **Öffentlicher Raum**

Die Nutzung öffentlicher Räume durch Zuwandernde und eine mögliche Veränderung des Straßenbildes wurde in den Fallstudien sehr unterschiedlich bewertet. Einzelne Fallstudien berichteten von einer Mehrnutzung des öffentlichen Raumes durch Zugewanderte, andere von häufigeren Nutzungskonflikten und wieder andere von einer geringeren Nutzung des öffentlichen Raums durch die einheimische Bevölkerung. In der Folge kam es zwischen den verschiedenen Zuwanderergruppen und mit den Einheimischen auch zu Nutzungskonkurrenzen. Neben einem möglichen höheren Konfliktpotenzial führte die Mehrnutzung auch zu Mehrkosten bei der Pflege und Reinigung von Frei- und Grünflächen.

■ **Sprache und Bildung**

Die sprachliche Integration ist zentrale Voraussetzung für den Zugang zu qualifizierter Bildung und gesellschaftlicher Integration. Aus Sicht der Fallstudien erschweren quantitative und qualitative Kapazitätsengpässe im Bildungssystem – vor allem im vorschulischen und schulischen Bereich – die Integration der Zuwandernden. Sorge bereitet auch eine zunehmende einrichtungsbezogene Segregation, die erhöhte Anforderungen an die pädagogische Betreuung stellt. Im Vergleich zur Arbeitsmarktintegration von Zuwandernden war das Bildungssystem 2018 finanziell unzureichend ausgestattet.

■ **Berufliche Integration und Qualifizierung**

Die berufliche Integration und Qualifizierung von Geflüchteten erforderte aus Sicht der Fallstudien mehr Zeit als erwartet. Besonders hemmend wirkten die fehlende individuelle Qualifikation sowie formale und organisatorische Aspekte des deutschen Asylsystems. In den Fallstudien kam es zudem zu Schnittstellenproblemen bei zwei Rechtskreiswechseln. Zum einen gab es den Rechtskreiswechsel, wenn die Leistungen vom AsylbLG auf das SGB II umgestellt wurden. Zum anderen gab es einen simultan stattfindenden mit Zuerkennung eines Schutzstatus vom SGB III in das SGB II bzw. SGB XII. Besonders beim ersten Übergang gab es in den Fallstudien große Schnittstellenprobleme. Aus Sicht der Fallstudien standen im Bereich Arbeitsmarktintegration aber ausreichend Finanzmittel zur Verfügung.

■ **Zivilgesellschaftliches Engagement, Teilhabe und lokal gesellschaftlicher Diskurs**

Das zivilgesellschaftliche Engagement hat wesentlich dazu beigetragen, die aktuellen Zuwanderungsherausforderungen zu bewältigen. Es erforderte aber einen hohen Koordinierungs- und Organisationsaufwand in den Fallstudien und die gesellschaftliche Teilhabe Zugewanderter ließ sich nur teilweise durch zivilgesellschaftliches Engagement lösen. Insbesondere der Umgang mit schwer erreichbaren Zielgruppen, die zum Teil auch schlechte Integrationsvoraussetzungen haben, war größtenteils noch nicht gelöst. Auch der lokale gesellschaftliche Diskurs stellte Kommunalverwaltungen vor neue Herausforderungen. Die Fallstudien gestalteten diesen Diskurs entsprechend ihren bisherigen Erfahrungen mit Zuwanderung sehr unterschiedlich.

Schlussfolgerungen: Strategien und stadtentwicklungspolitische Handlungsbedarfe

■ **Integration als kommunale Aufgabe der Stadtentwicklung**

In den Fallstudien gab es oft noch keine selbstverständliche Verknüpfung bzw. Einbettung des Querschnittsthemas Integration in die Stadtentwicklung. Längerfristig sollte es aber um eine systematische, konzeptionelle Verankerung kommunaler Integrationsaufgaben in Stadtentwicklungskonzepten, insbesondere mit Schwerpunkten zu den Schnittstellen der Bildung, gehen. Aus Bundessicht könnte das Verständnis der Querschnittsaufgabe Integration als dauerhafter Aufgabenbereich einer integrierten Stadtentwicklung verstärkt werden, indem Erfolgskriterien der Steuerung an der Schnittstelle zur Stadtentwicklung stärker thematisiert werden. Auch Austauschformate könnten eine selbstverständlichere Einbettung der Integrationsaufgaben in die Stadtentwicklung fördern. Daneben könnte die systematische Einbindung von Integrationsaufgaben in den jeweiligen gesamtstädtischen, konzeptionellen Grundlagen der Stadtentwicklung stärker thematisiert werden.

■ **Wohnraumversorgung**

Die Beseitigung von Versorgungsengpässen und die Stärkung der kommunalen Mobilisierung von Wohnbauaktivitäten muss auch nach der Phase der Erstversorgung und einer stark gewachsenen Zahl an Übergängen auf die lokalen Wohnungsmärkte ein zentrales Handlungsfeld bleiben.

■ **Dauerhafte Förderung in Quartieren mit hoher Zuwanderung**

Diese soziale Segregation und im Ergebnis auch Segregation von Neuzuwandernden ist in den Fallstudien planerisch nicht gewollt, jedoch die Realität der meisten Städte. Die segregierten Quartiere sind oftmals die Quartiere, in denen sich aufgrund der Wohnungsmarktsituation bereits seit Jahrzehnten sogenannte sozial benachteiligte Menschen konzentrieren. Die Städtebauförderung schafft u. a. mit dem Programm Sozialer Zusammenhalt (ehem. Soziale Stadt) eine wichtige Voraussetzung im Umgang mit diesen Quartieren. Eine Anerkennung der Tatsache, dass die kleinräumige Konzentration von einkommensschwächeren Neuzuwandernden auch absehbar fortbestehen wird, erfordert eine Anerkennung für die damit langfristig verbundenen Integrationsaufgaben. Mit Blick auf die grundsätzlich befristet auszurichtenden Bundesfinanzhilfen besteht hier ein Zielkonflikt. Während in einem Teil der Fördergebiete ein Auslaufen der Förderung zielführend sein kann, gilt es diejenigen Fördergebiete zu identifizieren, die aufgrund ihrer Voraussetzungen und gesamtstädtischen Rolle absehbar auf längerfristige Unterstützungsbedarfe angewiesen bleiben.

■ **Integrationsfördernde Infrastruktur**

Die Einrichtungen und Angebote der sozialen und kulturellen Infrastruktur bilden wichtige Ankerpunkte der stadträumlichen Integration. Mit der in den Fallstudien festgestellten zunehmenden einrichtungsbezogenen Segregation sind die Anforderungen noch gestiegen. Um Bildungsungleichheit zu verringern, ist die Einflussnahme aus Sicht der Stadtentwicklung eingeschränkt. Durch kommunales Monitoring, durch Lenkung von Ressourcen wie etwa der Schulsozialarbeit und Förderungen zur Qualifizierung von Räumen, der Bündelung von Angeboten an Einrichtungen oder Öffnung von Einrichtungen in das Quartier bis hin zu Bildungsverbänden oder kommunalen Präventionsketten bestehen aber wirkungsvolle Einflussmöglichkeiten an der Schnittstelle zur Stadtentwicklung, auch ohne eine fachliche Kernzuständigkeit. Mit Blick auf finanziell und personell schlecht aufgestellte Kommunen mit großen Handlungsbedarfen könnten zur Stärkung der qualitativen Anforderungen ggf. auch begleitende Beratungsleistungen gefördert werden, um fehlende kommunale Kapazitäten zu kompensieren.

■ **Kommunale Dialog- und Kommunikationsansätze**

Ein offenes, tolerantes Klima ist eine wesentliche Voraussetzung für Integration. Kommunen könnten den gesellschaftlichen Diskurs nicht nur zum Thema Zuwanderung führen, sondern diesen in ein umfassenderes Verständnis für eine Politik des sozialen Zusammenhalts und der gesellschaftlichen Teilhabe einbetten. Der Bund könnte Anreize setzen, Kommunikations- und Dialogformate gemeinsam mit der Zivilgesellschaft zu

erproben. Ein auf Bundes- oder Länderebene organisierter Erfahrungsaustausch könnte Impulse für Kommunen liefern, die sich bislang noch nicht mit der Thematik beschäftigt haben.

■ **Sonderförderstrukturen und Regelangebote**

Insbesondere in der Ankunftsphase gab es für die Zuwandernden spezifische „Flüchtlingsförderungen“. Nach Bewältigung der Ankunftsphase sollte zum einen geprüft werden, welche der besonderen Angebote sich bewährt haben und inwieweit solche Ansätze in Regelstrukturen berücksichtigt werden können. Zum anderen sollten die Zuwandernden in die Regelstrukturen übernommen werden.

Executive Summary

Starting position

Integration is shaped locally in the cities, districts and communities. Municipalities play a key role in integration. Many of them have decades of experience and important basic structures in order to make integration successful on a local level. In recent years they have expanded their involvement in integration policy and adapted to the challenges.

Due to the wide local range in the implementation and with regard to the underlying conditions, there are considerable regional and even small-scale differences within cities. These are the result of immigration patterns in the different development phases of immigration, economic development, urban development phases and the housing markets of the respective cities. These differences became particularly clear during the high level of refugee migration since 2015. In addition to refugee migration, immigration from EU-countries has also been increasing since 2012. During this time, the small-scale concentration of immigrants in individual quarters and the associated social segregation increased.

While municipalities with a long history of immigration were able to fall back on tried-and-tested structures during the strong influx of immigrants, others had to set up new structures and adapt their administrative actions. Since 2018, in addition to the organization of public services, other qualitative dimensions have come to the fore. These include integration in education/training and further education, occupational integration as well as the transition from shared housing into the regular housing market and the integration into neighbourhoods and urban society, also in the sense of social participation.

Objective

Against this background, the research project observed different municipal objectives and strategies in dealing with the current immigration development in order to derive systematic findings on conditions and approaches that promote integration. To this end the project took into account and typified the different municipal basic conditions in order to identify types of urban development and typical strategies adopted by them in the course of the project to promote the integration of immigrants.

After two years of monitoring 15 case studies, conclusions were also drawn for the further development of the federal government's urban planning and urban development policy instruments.

Concept

Internet and literature research

The objective of the internet and literature research was to reflect on previous findings on the topic of "integration of immigrants" with a focus on municipal experiences. The results were incorporated into the preparation of the expert talks.

Selection of case studies and Expert workshops

As a first step all municipalities with a population of 50,000 or more and all rural districts were assessed on the basis of indicators. In addition to the municipal immigration history, housing, labor market and social indicators were also taken into account. On this basis, types of cities were derived. A total of 30 case studies were

selected and gradually asked about their willingness to participate. In the end, just 15 out of the 30 planned municipalities and counties agreed to participate as case studies. In the course of the two-year-study, five one-day expert workshops were held on relevant aspects of the integration of immigrants to broaden the empirical basis. The results were documented and made available for information to the cities participating in the case study cities.

Study and evaluation of case studies

A multi-stage approach was used to analyze the case studies. In addition to the evaluation of municipal documents (e.g. integration report, education report) a detailed data profile was created for every case study. Two pages of reflection were developed as a basis for the on-site talks. In both 2017 and 2018 assessments were requested from the local representatives on situations and effects in their municipalities in a standardized way. Immediately after each round of written questionnaires, the case studies were visited in order to conduct on-site interviews. Between the two round of visits in the summer of 2017 and 2018, telephone interviews were conducted with all case studies in the winter of 2017/2018 in order to ascertain current developments in the central areas of action for integration and to explore topics in greater depth.

Municipal workshops

In two additional workshops the respective interim results were reflected on together with the case studies, additional municipalities as well as professional associations. The workshops also served as a platform for mutual learning and the sharing of knowledge, results and approaches to problem-solving.

Results

Municipal initial situations

■ Management of integration activities

Case studies with a long history of immigration were able to fall back on management structures during the high level of refugee migration. The other case studies have set up new management structures. They funded the additional administrative positions required with money from the new federal and state funding programmes. But since the funding conditions were quickly changing and in each case available only for a limited period of time, this required a high level of administrative and professional coordination effort.

■ Accommodation and housing

An important prerequisite for the integration of immigrants is the transition from temporary accommodation to the regular housing market. How this transition can succeed depends on the characteristics of the housing markets, which vary greatly from region to region, but also locally. In the case studies with tense housing markets accommodation took place almost exclusively in shared housing. In the case studies with more relaxed housing markets, accommodation often took place in decentralized apartments. The second survey of the case studies showed that the challenge of accommodation was met successfully. Overcapacities in shared housing have been reduced. However, the transition to the regular housing market continued to be sluggish. The case studies also did not see a short-term solution to the provision of housing to immigrants.

■ Spatial concentration trends

The experiences in the case studies showed that immigrants in the course of transregional migration were primarily looking for low-cost housing – if possible in urban neighbourhoods. Even with the residence obligation, transregional concentration tendencies in rural areas towards small and medium-sized cities were evident. In perspective, the case studies assumed that after the end of the residence obligation, the refuge-

es would increasingly move to large district cities and metropolitan areas, because the relevant infrastructure and networks are available there and mobility is guaranteed as well. In addition to the transregional concentration inner-city segregation processes were also evident.

■ **Public space**

The use of public spaces by immigrants and a possible change in the street scene were assessed very differently in the case studies. Individual case studies reported an increased use of public space by immigrants, others reported more conflicts of use and still others reported less use of public space by the local population. As a result, there was also competition between the various immigrant groups and with the local population. In addition to a possible higher potential for conflict, the increased use also led to additional costs for the maintenance and cleaning of open and green spaces.

■ **Language and education**

Linguistic integration is a key prerequisite for access to qualified education and social integration. From the point of view of the case studies, quantitative and qualitative capacity shortages - especially in the preschool and school sector - make the integration of immigrants more difficult. Also of concern was the increasing institution-related segregation, which places greater demands on educational support. Compared to the integration of immigrants into the labor market, the education system was underfunded in 2018.

■ **Vocational integration and qualification**

From the point of view of the case studies, the vocational integration and qualification of refugees required more time than expected. The lack of individual qualifications as well as formal and organizational aspects of the German asylum system had a particularly inhibiting effect. In the case studies there were also interface problems with two changes in the legal status. On the one hand there was a change in the legal system when benefits were shifted from the AsylbLG to the SGB II. On the other hand, there was a simultaneous transition from SGB III to SGB II or SGB XII when a protection status was granted. Especially with the first transition, there were major interface problems in the case studies. From the point of view of the case studies, however, sufficient financial resources were available for labor market integration.

■ **Civic engagement, participation and local social discourse**

Civic engagement has made a significant contribution to overcoming the current immigration challenges. However, it required a high level of coordination and organization on the part of the case studies and the social participation of immigrants could only partially be resolved through civic engagement. In particular, dealing with hard-to-reach target groups, some of which also have poor integration preconditions, had not yet been solved for the most part. The local social discourse also presented local administrations with major new challenges. The case studies shaped this discourse very differently depending on their previous experiences with immigration.

Conclusions: Strategies and needs for action in terms of urban development policy

■ **Integration as a municipal task of urban development**

In the case studies there was often no matter-of-course linking or embedding of the cross-cutting issue of integration into urban development. In the longer term, however, there should be a systematic conceptual anchoring of municipal integration tasks in urban development concepts, especially those focussing on interfaces with education. From a federal perspective, the understanding of the cross-sectional task of integration as a permanent task area of urban development could be strengthened by focussing more on success criteria of management at the interface with urban development. Exchange formats could also promote a more matter-of-course embedding of integration tasks in urban development. In addition, the systematic embedding of integration tasks in the respective city-wide conceptual basis of urban development could be more strongly brought up for discussion.

- **Housing supply**

The elimination of supply crunches and the strengthening of municipal modernization of housing construction must remain a central field of action even after the initial care phase and a sharp increase in the number of transitions to local housing markets.

- **Long-term support in neighbourhoods with high levels of immigration**

This social segregation and, as a result, the segregation of new immigrants is not intended in the case studies in terms of planning, but it is nevertheless the reality in most cities. The segregated neighbourhoods are often the neighbourhoods where socially disadvantaged people have been concentrating for decades due to the housing market situation. Urban development funding creates an important prerequisite in dealing with these neighbourhoods through the Programm of Social Cohesion (formerly known as Social City), among other things. Recognising the fact that the small-scale concentration of lower-income new immigrants will continue in the foreseeable future demands recognizing the long-term integration tasks associated with it. In view of the fact that federal financial assistance is generally to be limited in time, there is a conflict of objectives here. While in some of the assisted areas a phasing out of the assistance may be expedient, it is important to identify those assisted areas that will remain dependant on longer-term support due to their preconditions and role in the city as a whole.

- **Integration-promoting infrastructure**

The facilities and services of the social and cultural infrastructure form important anchor points of urban integration. With the growing institution-related segregation identified in the case studies, the requirements have increased even more. In order to reduce educational inequality, the influence from the perspective of urban development is limited. Through communal monitoring, the management of resources such as social work at schools and subsidies for the qualification of spaces, the pooling of services at facilities or the opening of institutions into the neighbourhood up to educational associations or communal prevention chains, there are effective opportunities to exert influence at the interface with urban development even without a professional core responsibility. In view of the poor financial and personnel situation of municipalities with a great need for action, accompanying advisory services could also be promoted to strengthen the qualitative requirements in order to compensate for a lack of municipal capacities.

- **Communal approaches to dialogue and communication**

An open, tolerant climate is an essential prerequisite for integration. Municipalities could not just engage the social discourse on the topic of immigration, but also embed it in a broader understanding for a politics of social cohesion and social participation. The federal government could provide incentives to test out communication and dialogue formats together with civil society. An exchange of experiences organized at a federal or state level could provide impulses for municipalities, which so far have not yet dealt with the issue.

- **Special support structures and regular services**

Especially in the initial stage after arrival there were specific “refugee aids” for immigrants. After the arrival phase has been mastered, it should be examined which of the special services have proven successful and to what extent such approaches can be taken into account in regular structures. On the other hand, immigrants should be integrated into the regular structures.

1. Einführung

Die Ergebnisse der Studie sind in den Prozess zur Erstellung des Nationalen Aktionsplans Integration (NAP-I) in das Themenforum „Integration vor Ort“ eingeflossen. Vor diesem Hintergrund hat sich der Projektabschluss um zwei Jahre verschoben.

1.1 Aufgabenstellung

Die sehr hohe Zahl an nach Deutschland gekommenen Asylsuchenden in den Jahren 2014 bis 2016 war die historisch bislang dynamischste Phase der Zuwanderung bezogen auf Einzeljahre. Gleichzeitig ist Deutschland seit langem Zuwanderungsland. Bei den gegenwärtigen kommunalen und stadtentwicklungspolitischen Herausforderungen mit der Integration der Zuwandernden bestehen erhebliche regionale und auch kleinräumige Unterschiede. Im Rahmen des Forschungsprojekts „Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern – Herausforderungen für die Stadtentwicklung“ wurde analysiert, wie Kommunen sich den aktuellen Aufgaben der Integration stellen. Im Fokus standen dabei nicht nur Geflüchtete, sondern auch andere Neu-Zugewanderte. Die Zuwanderer aus den 1960er bis 1990er Jahren und ihre Kinder/ Nachkommen sind nicht Forschungsgegenstand.

Zielsetzung der Studie ist es, die kommunalen Strategien im Umgang mit der Zuwanderungsentwicklung 2014 bis 2016 zu erfassen und systematische Erkenntnisse über Integrationsstrategien und Hinweise zu möglichen Wirkungen zu gewinnen. Kern ist es, Zusammenhänge zwischen den Ausgangssituationen (z. B. Zuwanderungserfahrungen, bestehende Integrationsaufgaben und -infrastruktur, wirtschaftliche Dynamik, Wohnungsmärkte, kleinräumige Differenzierung und Lage), den ergriffenen Maßnahmen und den Handlungsmöglichkeiten der Stadtentwicklung zu identifizieren. Mit dem Forschungsprojekt wurden aus Bundesperspektive Rückschlüsse und Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung der städtebaulichen und stadtentwicklungspolitischen Instrumentarien des Bundes gewonnen.

Forschungsleitfragen

Im Rahmen des Gutachtens standen folgende Fragen im Fokus:

Ausgangssituation

- Wie stellt sich die Ausgangssituation in den Städten dar? Welche Kriterien können für eine praxisrelevante Typisierung von Städten abgeleitet werden?
- Welchen Stellenwert haben Fragen und Aufgaben der Integration im stadtentwicklungspolitischen Diskurs?
- Welche identifizierbaren und empirisch belegbaren kommunalen Rahmenbedingungen bestehen, die die Integration fördern und ggf. erleichtern oder aber erschweren und hemmen?
- Welche Rückschlüsse können aus den unterschiedlichen Rahmenbedingungen für Prozesse einer gelingenden Integration gezogen werden?

Ad-hoc-Strategien zur Unterbringung von anerkannten und geduldeten Flüchtlingen und zur Integration

- Wo in der Verwaltung sind diese Aufgaben administrativ angesiedelt? Mit wem wird kooperiert?
- Welche neuen Organisations- und Unterstützungsstrukturen sind zur Bewältigung der neuen Anforderungen notwendig?
- Welche Faktoren fördern bzw. hemmen die Umsetzung?
- Lassen sich typische kurzfristige Strategien und Wirkungen beschreiben?
- Wie werden Strategien und ihre Wirkungen beobachtet und bewertet?

- Wo und wie werden die Zuwandernden untergebracht?
- Wie erfolgt der Übergang in den regulären Wohnungsmarkt?
- Welche Faktoren, Instrumente oder Förderungen begünstigen den Übergang der anerkannten Flüchtlinge auf den regulären Wohnungsmarkt?
- Welche integrationsfördernden Maßnahmen werden ergriffen, welche integrationsfördernde Infrastruktur (soziale Infrastruktur, Bildungsinfrastruktur) eingerichtet?

Mittelfristige Strategien zur Unterbringung und zur Integration

- Wie wirken sich diese Maßnahmen auf die integrierte Stadtentwicklungsplanung aus?
- Welche Bedeutung hat dabei die Städtebauförderung?
- Zeichnen sich typische mittelfristige Strategien ab?
- Entwickeln sich neue Steuerungsmodelle/administrative Strukturen für die neue Aufgabe oder wird auf bestehende eingespielte Strukturen zurückgegriffen?
- Werden Bauflächen-/Umnutzungspotenziale geprüft? Werden Neubauten konzipiert und wenn ja, in welcher Weise und wo?
- Inwieweit werden bestehende städtebauliche Planungen überarbeitet?
- Welchen Einfluss haben Marktprozesse auf die konzeptionellen Ansätze und das Verwaltungshandeln?
- Welche Vorkehrungen werden bzgl. Integrationsangeboten/integrationsfördernder Infrastruktur getroffen?
- Wie erfolgt die Verknüpfung professioneller und ehrenamtlicher Strukturen?

Wechselwirkungen mit bestehenden integrierten Stadtentwicklungsstrategien

- Welche Auswirkungen zeichnen sich für die gebaute Umwelt ab (Segregation, Polarisierung, Sicherheit, ...)?
- Inwieweit werden bestehende Trends ggf. verstärkt oder werden diese bei der Umsetzung berücksichtigt?
- Lassen sich typische Wirkungsketten identifizieren, die zu einer Verstärkung typischer Problemlagen führen? Welche Lösungsansätze gibt es dagegen?
- Welche Folgerungen ergeben sich für integrierte Stadtentwicklungsplanungen und die Städtebauförderung?

1.2 Methodische Vorgehensweise

Internet- und Literaturrecherche

Ziel der Internet- und Literaturrecherche war eine Reflexion der bisherigen Forschungsergebnisse zum Thema „Integration von Zuwandernden“ mit Fokus auf den kommunalen Erfahrungen aus der Vergangenheit zum Umgang mit der Integration von Zuwandernden. Die Ergebnisse sind in den Zwischenbericht sowie in die Vorbereitung der Expertengespräche eingeflossen.

Bildung von Städtetypen

Um systematische Erkenntnisse über integrationsfördernde und -hemmende Bedingungen und Vorgehensweisen abzuleiten, wurden die unterschiedlichen kommunalen Ausgangs- und Rahmenbedingungen mittels Indikatoren berücksichtigt. Alle Kommunen ab 50.000 Einwohner sowie alle Landkreise wurden anhand dieser Indikatoren bewertet. In einem ersten Schritt wurden folgende Typen anhand verschiedener Indikatoren zur Zuwanderungshistorie und dem Ausmaß an Zuwanderung entsprechend den bekannten Zuwanderungswellen berücksichtigt:

Abbildung 1
Typenbildung für die Fallstudienauswahl

Typ-Nr.	Bezeichnung	Hauptindikator	Quelle
Typ 1	Zuwandererstädte der Anwerbephase	Anteil „Gastarbeitende“ (Italien, Spanien, Griechenland, Türkei, Portugal, ehem. Jugoslawien) an allen ausländischen Personen (2015)	Statistisches Bundesamt
Typ 2	Zuwandererstädte für Spätaussiedlerinnen und -siedler	Anteil Spätaussiedlerinnen und -siedler an allen Einwohnenden (2011)	Mikrozensus
Typ 3	Zuwandererstädte für Menschen aus den Balkankrisengebieten	Anteil Zuwandernde aus Balkan (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Serbien (und Vorgängerstaaten), Kosovo, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Slowenien) an ausländischen Personen (2015)	Statistisches Bundesamt
Typ 4	Zuwandererstädte für Osteuropa	Anteil Zuwandernde aus Osteuropa an allen ausländischen Personen (2015)	Statistisches Bundesamt
Typ 5	Zuwandererstädte für Südosteuropa	Anteil Zuwandernde aus Südosteuropa (Rumänien, Bulgarien) an allen ausländischen Personen (2015)	Statistisches Bundesamt
Typ 6	Städte mit geringer Zuwanderung	Anteil ausländische Personen an allen Einwohnenden (2015)	Statistisches Bundesamt
Typ 7	Städte mit internationalem Dienstleistungssektor	Qualitativer Indikator (z. B. Anzahl UN-Organisationen, Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaftseinrichtungen)	
Typ 8	Sonderfälle	Stadtstaat/ Prägung durch einzelne Zuwandergruppen	

Quelle: eigene Darstellung, empirica

In einem zweiten Schritt wurden innerhalb der Typen bestimmte Städte oder Landkreise ausgewählt, die die Bandbreite weiterer Indikatoren in den Städten und Landkreisen berücksichtigen. Hierzu kommen zusätzlich folgende Indikatoren zum Einsatz:

- Bundesland
- Teilnahme an der Innerstädtischen Raumbewertung (IRB)
- Bündelungsmöglichkeit mit anderen BBSR-Studien
- Arbeitslosenquote (Stand 2015), Quelle: Bundesagentur für Arbeit
- „Arbeitsmarktintegration“: Differenz Arbeitslosenquote ausländischer Personen gegenüber Arbeitslosenquote insgesamt (Stand 2015), Quelle: Bundesagentur für Arbeit
- Anteil aus Fluchtstaaten (Afghanistan, Albanien, Eritrea, Irak, Kosovo, Mazedonien, Pakistan, Serbien (ohne Kosovo), Syrien) an allen ausländischen Personen (Stand 2015), Quelle: Statistisches Bundesamt
- „Fachkräftemangel“: Offene Stellen je 1.000 20-60-Jährige (August 2015), Quelle: Bundesagentur für Arbeit
- Gemeindliche Steuerkraft je Einwohnerschaft (Stand 2015), Quelle: Statistisches Bundesamt
- Mietpreisniveau (Q4/2015), Quelle: empirica-Preisdatenbank
- Leerstandsquote (2014), Quelle: CBRE-empirica-Leerstandsindex
- Anteil SGB II bei unter 15-Jährigen (Stand 2015), Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Auswahl der Fallstudien

Insgesamt wurden 30 Fallstudien ausgewählt und anschließend sukzessive telefonisch und per E-Mail nach der Teilnahmebereitschaft gefragt. Bei den ausgewählten Fallstudien wurden zunächst potenzielle Ansprechpartnerinnen und -partner sowie vorhandene Integrationskonzepte recherchiert. Falls es in den Kommunen und Landkreisen Integrationsbeauftragte gab, erfolgte die Ansprache zuerst über den/die Beauftragte. Falls es keine/n Integrationsbeauftragte/n gab, wurden je nach Größe der Kommunen die entsprechenden Amtsleiterinnen und Amtsleiter oder Bürgermeisterinnen und Bürgermeister angesprochen. Ein Unterstützungsschreiben des BMUB wurde den Kommunen per E-Mail zugesandt. Um möglichst alle Typen zu berücksichtigen, wurden jeweils nachrückende Kommunen nominiert. Insgesamt waren 40 Kommunen und Landkreise zu keiner Teilnahme bereit.

Letztlich haben nur 15 von geplanten 30 Kommunen und Landkreisen ihre Zusage zur Teilnahme als Fallstudie erteilt. Bis auf den Typ 7 „Internationalität im Dienstleistungssektor“ decken die 15 Fallstudien alle anderen definierten Typen ab (vgl. Abbildung 2). D. h., die empirische Basis ist deutlich kleiner als vorgesehen und die definierten Typen sind i. d. R. nicht mehrfach besetzt, so dass ein direkter Vergleich innerhalb der Typen nicht möglich war. Um die Aussagen auf eine breitere empirische Basis zu stellen, wurden ergänzend Experten- und Kommunalworkshops durchgeführt.

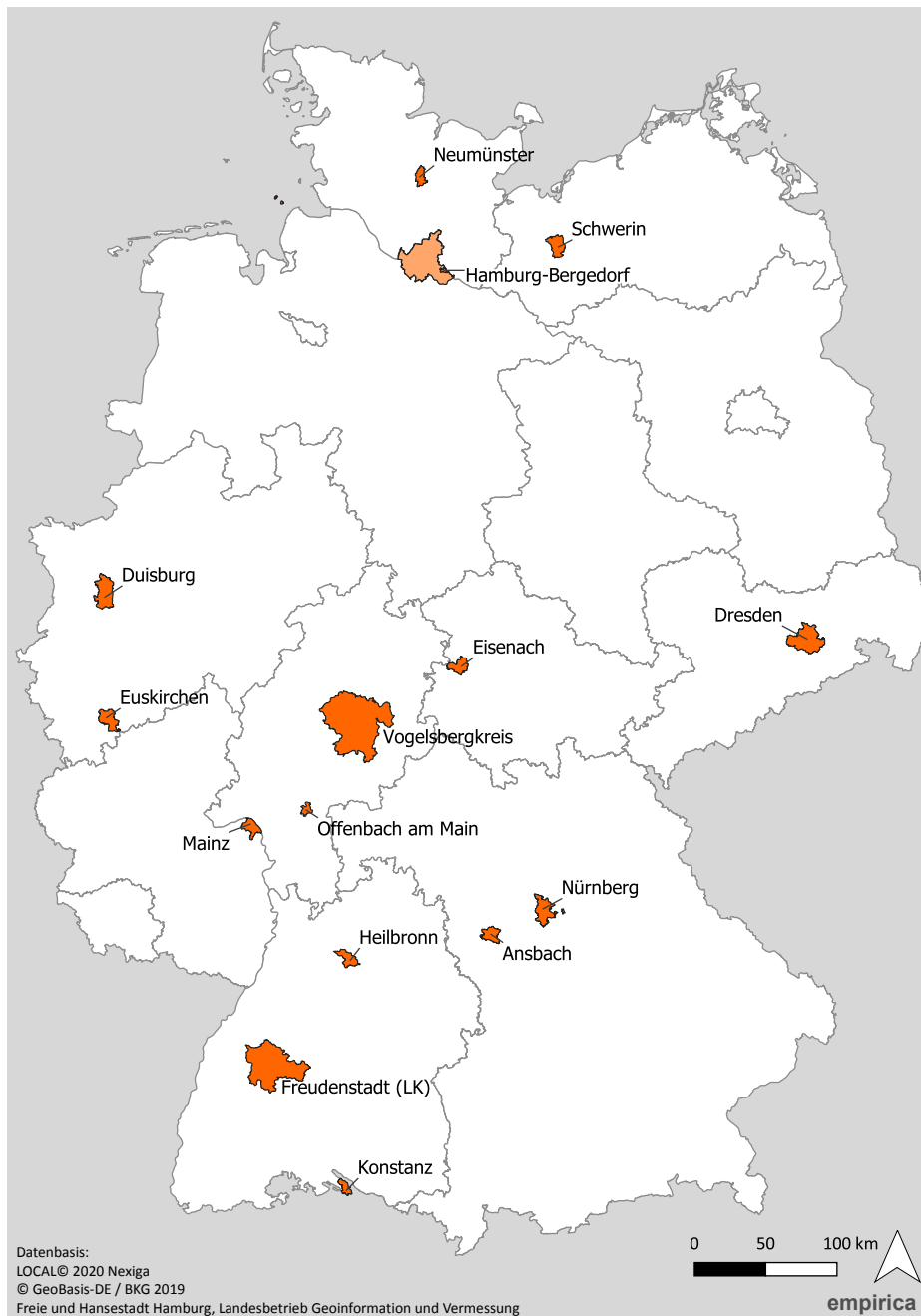
Abbildung 2
Ausgewählte Fallstudien

Fallstudie	Typ	Weitere Auswahlmerkmale	Bundesland	Stadttyp
Mainz	Typ 1	hohe Arbeitslosigkeit, mittlere Arbeitsmarktintegration	Rheinland-Pfalz	Großstadt
Duisburg	Typ 1 & 5	hohe Arbeitslosigkeit, geringe Arbeitsmarktintegration	Nordrhein-Westfalen	Großstadt
Offenbach	Typ 1 & 5	hohe Arbeitslosigkeit, gute Arbeitsmarktintegration	Hessen	Großstadt
Freudenstadt	Typ 1	niedrige Arbeitslosigkeit, mittlere Arbeitsmarktintegration	Baden-Württemberg	Landkreis
Konstanz	Typ 1	niedrige Arbeitslosigkeit, gute Arbeitsmarktintegration	Baden-Württemberg	Mittelstadt
Nürnberg	Typ 2	wachsend	Bayern	Großstadt
Vogelsbergkreis	Typ 2	schrumpfend	Hessen	Landkreis
Heilbronn	Typ 3	wachsend	Baden-Württemberg	Großstadt
Eisenach	Typ 3	schrumpfend	Thüringen	Mittelstadt
Neumünster	Typ 4 & 5	hohe Arbeitslosigkeit	Schleswig-Holstein	Mittelstadt
Ansbach	Typ 4	niedrige Arbeitslosigkeit	Bayern	Mittelstadt
Dresden	Typ 6	Osten	Sachsen	Großstadt
Euskirchen	Typ 6	Westen	Nordrhein-Westfalen	Mittelstadt
Schwerin	Typ 8	hohe Zuwanderung aus Russland	Mecklenburg-Vorpommern	Mittelstadt
Hamburg-Bergedorf	Typ 8	Bezirk im Stadtstaat	Hamburg	Bezirk

Quelle: eigene Darstellung, empirica

Die regionale Verteilung ist ausgewogen (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3
Regionale Verteilung der Fallstudien



Quelle: eigene Darstellung, empirica

Empirische Erhebungen – Analyse der Fallstudien

Zur Analyse der Fallstudien gab es ein mehrstufiges Vorgehen. Neben der Auswertung kommunaler Unterlagen (z. B. Integrationsbericht, Bildungsbericht, Handlungskonzept Wohnen) wurde für jede Fallstudie ein ausführliches **Datenprofil** erstellt. Diese dienten als Diskussionsgrundlage für die Gespräche vor Ort.

Als Diskussionsgrundlage für die Gespräche vor Ort wurden zwei **Reflexionsbögen** erarbeitet. Der erste Reflexionsbogen wurde im Frühsommer 2017 an alle 15 Fallstudien verschickt. Im ersten Reflexionsbogen wurden aktuelle Herausforderungen im Zusammenhang mit der Zuwanderung, kommunale Maßnahmen zur Förderung der Integration von Zuwandernden sowie Einschätzungen zu möglichen Wirkungen der durchgeführten Maßnahmen standardisiert abgefragt. Der zweite Reflexionsbogen wurde im Frühsommer 2018 an alle Fallstudien verschickt. Hier wurden Veränderungen in den Herausforderungen sowie Veränderungen je Handlungsfeld im Vergleich zum Jahr 2017 abgefragt. Neben der/dem Integrationsbeauftragten und Vertretenden der Stadtentwicklung wirkten teilweise weitere Ressorts wie z. B. Sozial-/Jugendamt, Wohnungsamt oder Jobcenter bei der Beantwortung mit.

Unmittelbar im Anschluss an die jeweilige schriftliche Befragungsrunde wurden Bereisungen der Fallstudien durchgeführt, um **Gespräche vor Ort** zu führen. Die Terminabstimmung erfolgte telefonisch, bzw. die Bestätigung mit Zusendung eines Leitfadens für das Interview per E-Mail (vgl. Anhang). Neben den hauptverantwortlichen kommunalen Vertretenden (unterschiedlicher Ressorts) wurden auch Interviews mit weiteren beteiligten Akteurinnen und Akteuren (z. B. Wohnungsunternehmen, Jobcenter, Polizei, soziale Trägerinnen und Träger, Ehrenamtliche) geführt. Hierbei konnten unter anderem Unklarheiten, Ergänzungen oder Einordnungen der Reflexionsbögen besprochen sowie weitere Themen und spezifische Fragen vertieft werden.

Zwischen den beiden Bereisungsrunden im Sommer 2017 und 2018 wurden im Winter 2017/2018 Telefoninterviews mit allen Fallstudien durchgeführt, um aktuelle Entwicklungen in den zentralen Handlungsbereichen für die Integration abzufragen und wiederum bestimmte Themen zu vertiefen.

Anders als in der Studie zunächst vorgesehen, stand bei den meisten Fallstudien die aktuelle Fluchtzuwanderung im Fokus des Handelns und demnach auch im Fokus der gemeinsamen Diskussion. Daher konzentriert sich der Bericht auf die Zuwanderndengruppe der Geflüchteten. Zu anderen Zuwanderndengruppen liegen nur vereinzelte Erkenntnisse aus wenigen Fallstudien vor (z. B. EU-Zuwandernde aus Rumänien und Bulgarien in Duisburg, Offenbach und Neumünster, EU-Zuwandernde aus Nordgriechenland in Ansbach, Spätaussiedlerinnen und -aussiedler in Schwerin).

Expertenworkshops

Ergänzend zu den empirischen Erhebungen in den Fallstudien wurden vier Expertenworkshops zu folgenden Themen durchgeführt:

- Veränderungen in der Verwaltungsstruktur am 23.01.2018
- Konsequenzen für KITAS und Schulen am 27.04.2018
- Konsequenzen für öffentliche Räume am 14.05.2018
- Ansätze zur Verschränkung von Integrationsaufgaben mit den Themen der Stadtentwicklung am 28.05.2018

In den Expertenworkshops wurden offene Themen/ Fragen aus den Fallstudien vertieft. Darüber hinaus dienten die Expertengespräche dazu, die Erfahrungen aus den Fallstudien zu verifizieren und vor einen breiteren Erfahrungshintergrund zu stellen. Als Teilnehmende wurden jeweilige Fachexpertinnen und -experten eingeladen (vgl. hierzu Anhang).

Kommunalworkshops

In zwei weiteren Workshops am 24.01.2018 und 24.09.2018 wurden gemeinsam mit den Fallstudien, weiteren Kommunen sowie Fachverbänden die jeweiligen Zwischenergebnisse reflektiert. Auf dem zweiten Workshop erfolgte zudem ein Abgleich mit den Ergebnissen aus dem parallelen BBSR-Forschungsprojekt „Zuwanderung – Konsequenzen für die Städtebauförderung“.

1.3 Verständnis von Integration und Bandbreite stadtentwicklungspolitischer Integrationsaufgaben

Um eine Integration vor Ort zu ermöglichen, sind die Kommunen in sämtlichen Handlungsfeldern gefordert: Wohnraumversorgung und soziale Infrastruktur, Sprache und Bildung, Qualifizierung und Arbeitsmarkt sowie bürgerschaftliches Engagement. Ferner wird der Dialog zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft wichtiger.

Die Aufgaben und resultierenden Fragestellungen der Integration von Zuwandernden in Kommunen sind eingebettet in unterschiedliche Diskurse, die einerseits fachlich und andererseits emotional aufgeladen sind. Eine der grundlegenden Debatten der Integrationsdiskurse betrifft u. a. das Grundverständnis im analytischen Umgang mit Migration. Unter dem Begriff Postmigration wird darauf aufmerksam gemacht, dass gängige Fragestellungen und Analysen der Migrationsforschung in ihrem Grundverständnis überdacht werden sollten. Der Debatte um die Postmigration geht es darum, Migration nicht mehr als gesellschaftliches Randphänomen zu betrachten, sondern als gesellschaftliche Normalität ins Zentrum von Forschung zu stellen. Der postmigratorische Zugang soll weg von ethnisch sortierten Themen führen und den analytischen Blick für andere Analyse-kategorien sozialer Situationen öffnen. Als stark theoretisch geprägter Diskurs spiegelt sich dieses Verständnis in der kommunalen Praxis bisher eher in einem geringen Maß wider.

Ein weiterer Strang in der Diskussion um den Umgang mit Zuwanderung wird unter dem Aspekt des Umgangs mit Diversität diskutiert. Bei Diversity-Ansätzen wird die Herkunft von Menschen nur als ein Merkmal der Vielfalt neben anderen Merkmalen, wie etwa dem Alter, Geschlecht, Behinderungen, sexueller Identität oder Weltanschauungen, verstanden. Mit der Diskussion im Umgang mit Diversität werden die Merkmale der Vielfältigkeit einer Gesellschaft primär als Potenziale und Chancen behandelt, für die es gilt, Hemmnisse der Teilhabe zu überwinden. Als konzeptioneller kommunaler Ansatz kann Diversität integrations-spezifische Themen als Teil eines umfassenderen Verständnisses umklammern. Innerhalb von Diversitätsansätzen kann der Umgang mit Migration dann einen thematischen Schwerpunkt bilden. Darüber hinaus gibt es den Diskurs um Begrenzung von Zuwanderung, der jedoch auf kommunaler Ebene weniger bedeutsam ist, da dies kein kommunales Handlungsfeld ist. Auf kommunaler Ebene relevant sind jedoch in unterschiedlichen Facetten ablehnende Haltungen gegenüber der Migration, die bis zu einer rechtspopulistischen Stimmungsmache und Mobilisierung reichen. Der Zuspruch zu islamfeindlichen und nationalistischen Positionen wird vielfach als kommunal belastendes Thema genannt.

In dieser Studie steht der Umgang mit Zuwanderung aus der Perspektive der Stadtentwicklung im Vordergrund. Migration ist in diesem Verständnis ein Baustein, der die Stadtentwicklung in der Vergangenheit stark geprägt hat und auch aktuell weiter prägt. Migration und Integration bilden einen festen Bestandteil der stadtentwicklungspolitischen Dynamik und erfordern eine fachübergreifende Aufmerksamkeit im Sinne integrierter Stadt- und Quartiersentwicklung. Die zentrale Verknüpfung von Integration und Stadtentwicklung bildet das Wohnen. Zunächst oft temporäre und später dauerhafte Wohnangebote und Wohnstandorte entscheiden auch darüber, welche Teilhabechancen und Perspektiven neu Zugewanderte haben. Diese sind abhängig davon, welche Zugangsmöglichkeiten zu Sprache, Qualifizierung, Arbeitsmarkt und Einkommenssicherung sowie der Betreuung und Bildung der Kinder oder zu seelsorgerischen, gesundheitlichen oder kulturellen Angeboten, aber auch zu nachbarschaftlichen Netzwerken bestehen. Stadt- und Quartiersentwicklung schafft somit die lokalen Voraussetzungen, um Integration und Teilhabe zu erleichtern oder auch zu erschweren.

2. Kommunale Ausgangssituationen, Strategien und stadtentwicklungspolitische Handlungsbedarfe

Kommunen erbringen wesentliche Beiträge für den Zusammenhalt der Gesellschaft und die Integration aller Bevölkerungsgruppen. Dies gilt nicht erst seit dem deutlichen Anstieg der Zuwanderungszahlen. Allerdings sind die Herausforderungen in den Kommunen durch die hohe Zuwanderung angestiegen.

Herausforderungen im Umgang mit der aktuellen Zuwanderung (2017)

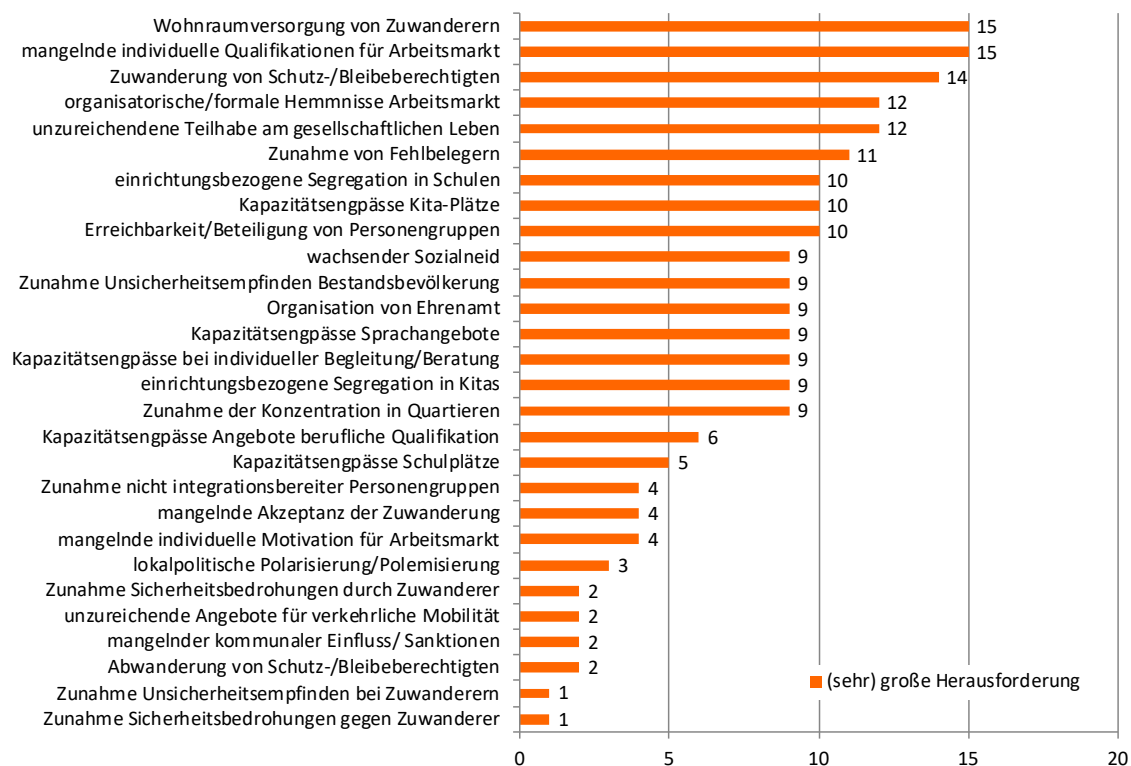
Aus Sicht der Fallstudien lagen die größten Herausforderungen im Umgang mit der Zuwanderungsentwicklung im Jahr 2017 (vgl. Abbildung 4) vor allem in

- der Wohnraumversorgung von Zugewanderten (wobei hier Schutz- und Bleibeberechtigte gemeint sind) (15 von 15 Fallstudien bewerten dies als (sehr) große Herausforderung),
- der mangelnden individuellen Qualifikation für den Arbeitsmarkt (15 von 15 Fallstudien bewerten dies als (sehr) große Herausforderung)
- sowie in der Zuwanderung von Schutz- und Bleibeberechtigten (14 von 15 Fallstudien bewerten dies als (sehr) große Herausforderung).

Hingegen bewertete nur eine Fallstudie die Zunahme von Sicherheitsbedrohungen gegen Zugewanderte bzw. die Zunahme an Unsicherheitsempfinden bei Zugewanderten als (sehr) große Herausforderung. Im Gegensatz dazu wurde die Zunahme an subjektivem Unsicherheitsempfinden bei der Bestandsbevölkerung als (sehr) große Herausforderung benannt (9 von 15 Fallstudien). Die Bereitstellung von Mobilitätsangeboten stellte nur Kommunen und Landkreise im ländlichen Raum vor große Herausforderungen.

Abbildung 4

Größte aktuelle Herausforderungen in den Kommunen, 2017

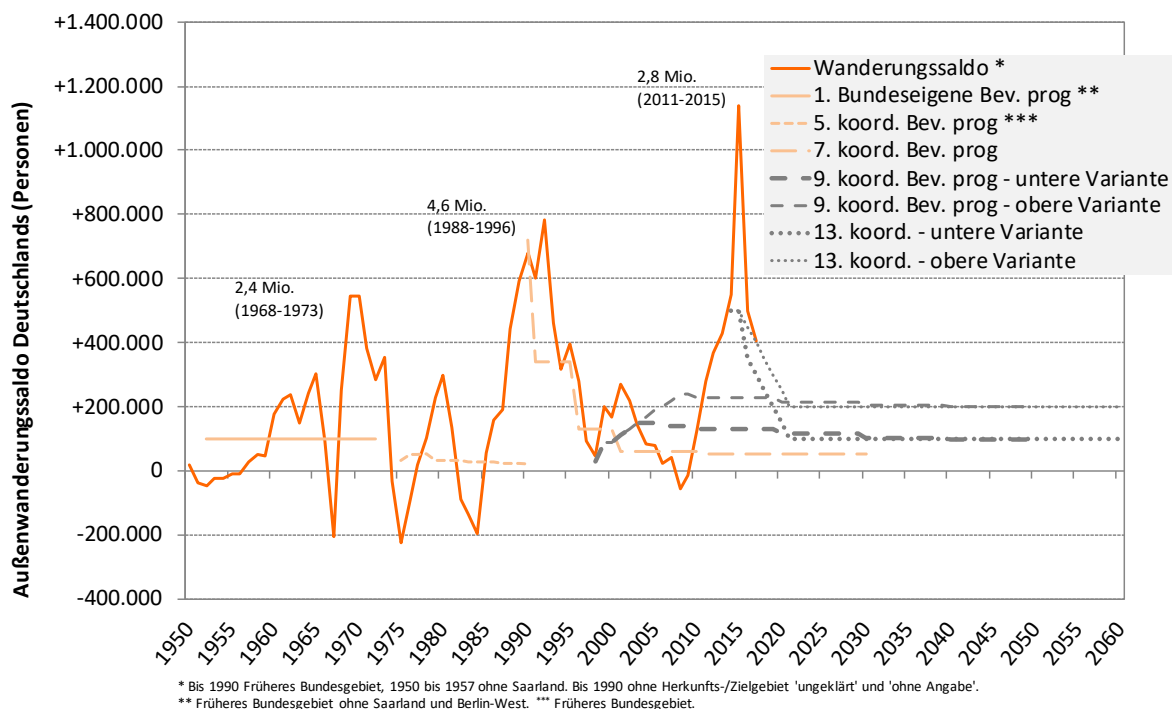


Quelle: Befragung Reflexionsbogen Fallstudien 2017, empirica

Weniger Zuzugsdruck

Im Jahr 2017 ging die Zahl an Asylgesuchen stark zurück und pendelte sich im Jahr 2018 in etwa auf dem Niveau aus den Jahren 2013/ 2014 ein. Dies zeigt sich auch bei dem Außenwanderungssaldo insgesamt (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5
Außenwanderungssaldo Deutschland, 1950-2017 und Vergleich mit Prognosen



Anmerkungen:

Die Ergebnisse ab Berichtsjahr 2016 sind aufgrund methodischer Änderungen und technischer Weiterentwicklungen nur bedingt mit den Vorjahreswerten vergleichbar. Des Weiteren existieren Einschränkungen in der Genauigkeit der Ergebnisse, die u. a. aus Problemen bei der melderechtlichen Erfassung von Schutzsuchenden resultieren.

Diese Ergebnisse der Wanderungsstatistik für das Berichtsjahr 2017 sind vorläufig. Dabei sind Änderungen zwischen den vorläufigen und endgültigen Ergebnissen zu erwarten. In den vorläufigen Ergebnissen dürfte die im Außenwanderungssaldo nachgewiesene Zahl der Fortzüge „nach unbekannt“ überschätzt und die Zahl der Zuzüge „von unbekannt“ unterschätzt sein. In der Folge dürfte der nachgewiesene Wanderungssaldo, insbesondere für die Deutschen, zu niedrig sein.

Quelle: Statistisches Bundesamt, empirica

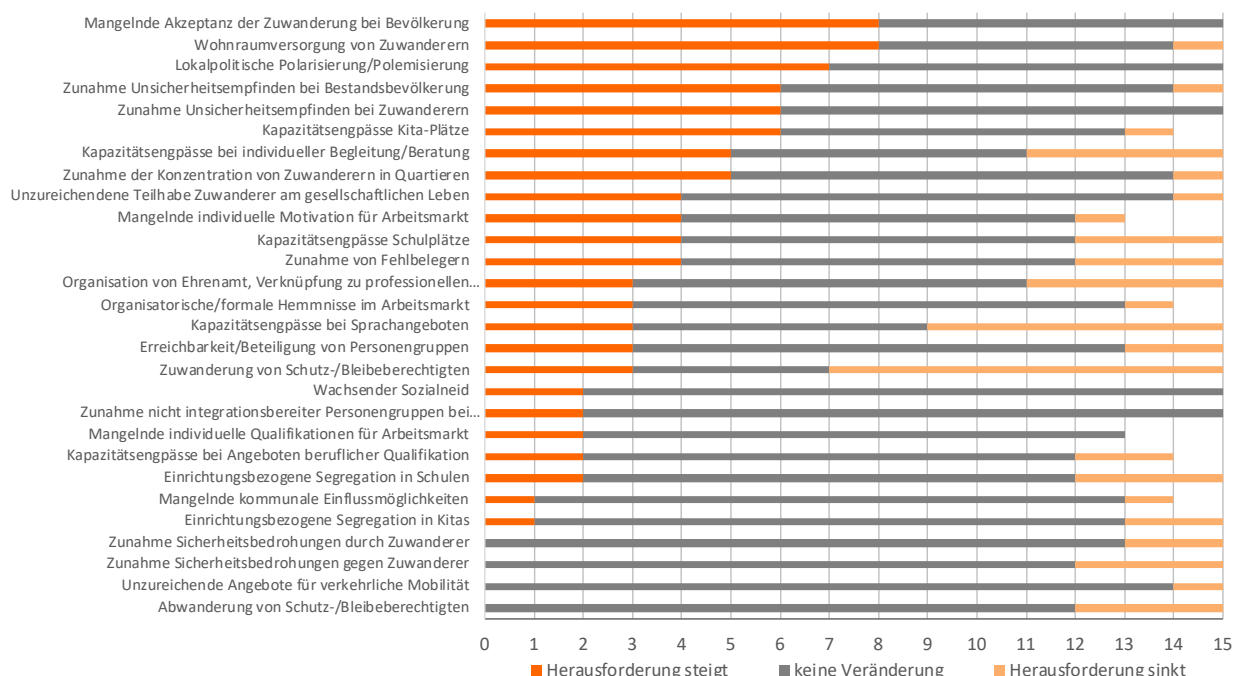
Vor diesem Hintergrund befanden sich die Fallstudien in einer gefühlten „Entspannungsphase“. In den vor Ort geführten Gesprächen im Frühsommer 2018 bestand weitgehender Konsens bei allen Fallstudien, die „kürzerfristigen Aufgaben gut bewältigt“ zu haben. Aus Sicht der Fallstudien begann nun der Übergang von kürzerfristigen zu längerfristigen Aufgaben. Die Bewältigung der längerfristigen Aufgaben wurde allerdings durch die übereinstimmende Wahrnehmung der Fallstudien, dass die „Stimmung in der Bevölkerung gegenüber Zuwanderung und Integration kippt“, überlagert. Dies zeigte sich auch in der Bewertung von Herausforderungen im Jahr 2018 gegenüber dem Jahr 2017.

Aus Sicht der Fallstudien sind folgende Herausforderungen gegenüber 2017 in der Tendenz am meisten gestiegen (vgl. Abbildung 6):

- Mangelnde Akzeptanz der Zuwanderung bei der Bevölkerung (in 8 von 15 Fallstudien gegenüber 2017 gestiegen)
- Wohnraumversorgung von Zugewanderten (in 8 von 15 Fallstudien gegenüber 2017 gestiegen)
- Lokalpolitische Polarisierung/ Polemisierung (in 7 von 15 Fallstudien gegenüber 2017 gestiegen)
- Unsicherheitsempfinden sowohl bei der Bestandsbevölkerung als auch bei Zugewanderten (in 7 von 15 Fallstudien gegenüber 2017 gestiegen)

Während die Wohnraumversorgung von Zuwandernden bereits 2017 als (sehr) große Herausforderung bewertet wurde, wurden die mangelnde Akzeptanz der Zuwanderung bei der Bevölkerung sowie eine lokalpolitische Polarisierung/Polemisierung 2017 noch nicht als große Herausforderungen eingestuft (vgl. Abbildung 4 und Abbildung 6).

Abbildung 6
Veränderungen der Herausforderungen 2018 gegenüber 2017



Quelle: Befragung Reflexionsbogen Fallstudien 2018, empirica

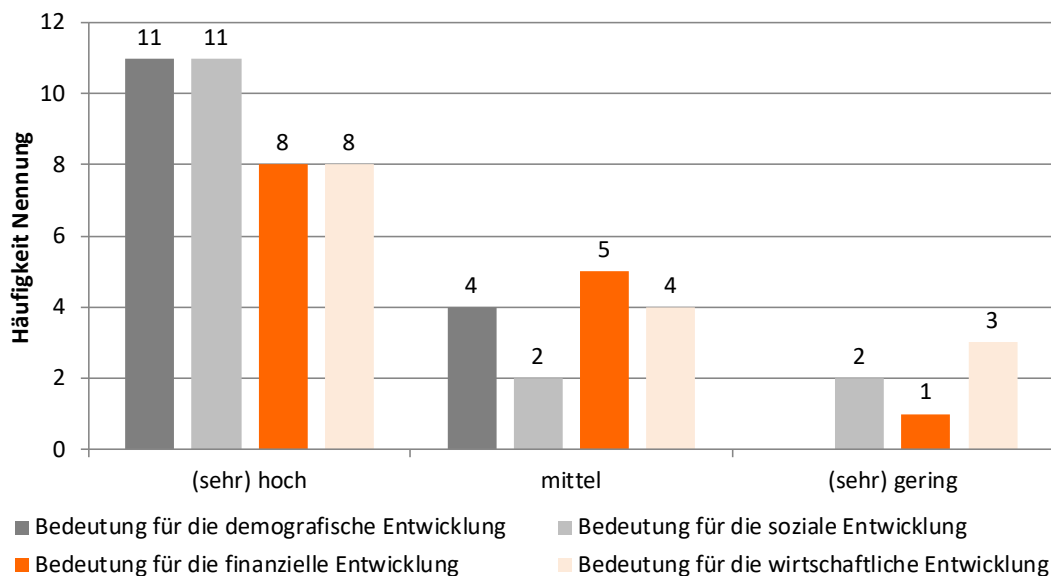
Über die im Reflexionsbogen hinaus abgefragten Herausforderungen wurde in den Gesprächen vor Ort auf die fehlenden Integrationsansätze für Personen mit unklarer Bleibeperspektive hingewiesen. Die resultierenden Folgeprobleme reichen von der Perspektivlosigkeit junger Männer und der Anfälligkeit für abweichendes Verhalten (wie Drogenkonsum) bis zu einer sinkenden Akzeptanz gegenüber Geflüchteten.

Kommunalpolitische Bedeutung der Zuwanderung

2017 hatte die Zuwanderung für die Fallstudien die höchste Bedeutung in Bezug auf die demografische und soziale Entwicklung. Die Bedeutung für die wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung wurde hingegen leicht niedriger bewertet (vgl. Abbildung 7). Für 60 % der Fallstudien ist die Bedeutung der Zuwanderung in Bezug auf die soziale Entwicklung sogar noch gestiegen. Die Bedeutung der Zuwanderung in Bezug auf eine mögliche Steigerung des Anteils an Erwerbspersonen ist im Vergleich gegenüber 2017 am niedrigsten bewertet

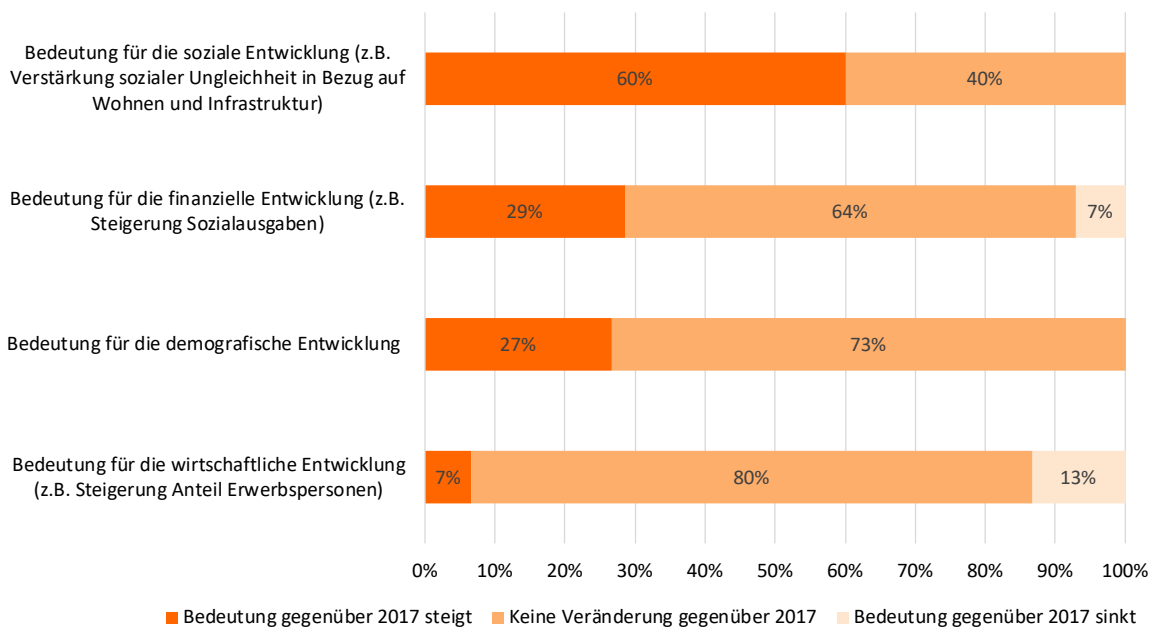
worden. Das Problem steigender Sozialausgaben hat bei knapp einem Drittel aller Fallstudien gegenüber 2017 an Bedeutung gewonnen (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 7
Kommunalpolitische Bedeutung der Zuwanderung, 2017



Quelle: Befragung Reflexionsbogen Fallstudien 2017, empirica

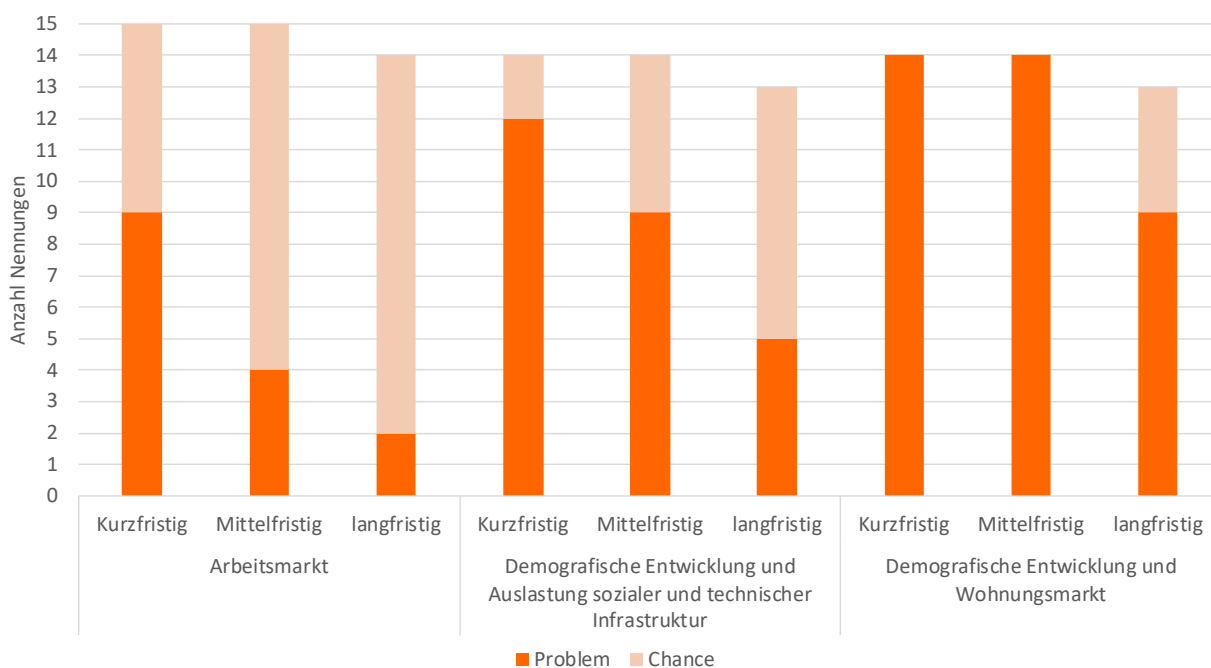
Abbildung 8
Kommunalpolitische Bedeutung der Zuwanderung, 2018



Quelle: Befragung Reflexionsbogen Fallstudien 2018, empirica

Aus Sicht der Fallstudien wurde die Zuwanderung in Bezug auf den Arbeitsmarkt kurzfristig eher als Problem, mittel- bis langfristig aber durchaus als Chance bewertet. In Bezug auf die demografische Entwicklung und Auslastung der sozialen und technischen Infrastruktur bewerteten 12 von 14 Fallstudien die Zuwanderung kurzfristig bzw. 9 von 14 Fallstudien auch mittelfristig als Problem ein. Langfristig sahen 8 von 13 Fallstudien eine Chance in der Zuwanderung in Bezug auf die demografische Entwicklung und Auslastung der sozialen und technischen Infrastruktur. Besonders negativ wurde die Zuwanderung in Bezug auf die demografische Entwicklung und den Wohnungsmarkt bewertet. Die Fallstudien bewerteten dies mehrheitlich kurz- bis langfristig als Problem (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9
Chancen und Probleme durch Zuwanderung, 2018



Quelle: Befragung Reflexionsbogen Fallstudien 2018, empirica

2.1 Steuerung der Integrationsarbeit

2.1.1 Ist-Situation in den Fallstudien

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. Jedoch erforderten die in kurzer Zeit wechselnden und jeweils befristeten Förderbedingungen bei den Fallstudien einen hohen Koordinierungsaufwand und erschwerten die langfristige Planung kommunaler Integrationsarbeit.

Fluchtzuwanderung förderte die ressortübergreifende Zusammenarbeit und führte zu neuen Verwaltungsstrukturen

Durch die hohe Zuwanderung von Geflüchteten in den Jahren 2015 und 2016 und die oft krisenhaften Aufgaben der Erstversorgung wurden in allen Fallstudien neue Steuerungsstrukturen aufgebaut, um diese Aufgaben in kurzer Frist zu bewältigen. Hierbei handelte es sich i. d. R. um ressortübergreifende Arbeitskreise, runde Tische oder Netzwerke. Die Bandbreite an beteiligten Akteurinnen und Akteuren bzw. Kooperationspartnerinnen und -partnern umfasste:

- Zuständige Ämter für Integration
- Sozial-, Jugend, Gesundheits- sowie Wohnungsämter,
- Ämter für Stadtentwicklung
- Ausländerbehörden
- Jobcenter, Agentur für Arbeit
- Polizei
- Schulen
- Bildungsträgerschaft (z. B. VHS)
- Wohlfahrtsverbände
- Kammern und Verbände
- Wirtschaft

In der intensiven Arbeitsphase gab es monatliche bis wöchentliche Treffen. Der Turnus der Treffen wurde deutlich zurückgefahren, vereinzelt wurden Arbeitskreise auch wieder aufgelöst.

Fallstudien mit langer Zuwanderungshistorie konnten auf fachübergreifende Strukturen zurückgreifen. Durch den starken Flüchtlingszuzug hatte sich nach Auskunft mehrerer Fallstudien ein neues Verständnis für eine ressortübergreifende Zusammenarbeit etabliert. Die lose rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit hatte teilweise auch organisatorische Konsequenzen, wenn zum Beispiel die für Integration im Kern zuständigen Fachbereiche in einem eigenen Amt für Migration und Integration zusammengefasst wurden.

Insbesondere die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit mit den Jobcentern und Agenturen für Arbeit hatte sich vor Ort verstärkt. In vielen Fallstudien kamen erstmals alle Entscheidungsträgerinnen und -träger der unterschiedlichen Rechtskreise zusammen – auch wenn zwischen ihnen keine Weisungsbefugnis existierte (z. B. BAMF, Jobcenter). Dies wurde als wesentlicher Erfolgsfaktor für eine integrierte Bearbeitung des Themas Zuwanderung gesehen, da insbesondere nach Anerkennung der Geflüchteten die Zuständigkeit komplett auf das Jobcenter übergeht. Eine zuständigkeitsübergreifende Zusammenarbeit wurde jedoch von allen Fallstudien als integrationsfördernd gesehen. In Mainz wurde z. B. ein Lotsenhaus neu geschaffen: Es ist angelehnt an das Modell der Jugendberufsagenturen, d. h. eine Bündelung von rechtskreisübergreifenden Kompetenzen zur Förderung der Integration von Zuwandernden in den Arbeitsmarkt. In monatlichen Treffen werden Einzelfälle gemeinsam (unabhängig vom Aufenthaltsstatus) mit allen relevanten Akteurinnen und Akteuren mit Entscheidungsbefugnissen beraten und Entscheidungen gefällt.

Durch die mit der Zuwanderung verbundenen Herausforderungen wurde die ressortübergreifende Zusammenarbeit, berichtet wird auch häufig von gut funktionierenden, informellen Kooperationen, in allen Fallstudien gefördert und in einzelnen Fällen sogar erstmalig initiiert. In der rückblickenden Betrachtung berichteten die kommunalen Ansprechpartnerinnen und -partner über die Intensität, Kurzfristigkeit, oft auch Informalität aber auch Effizienz der Aufgabenbewältigung mit einem Erstaunen.

Im Vergleich zum Jahr 2017 berichteten alle Fallstudien, dass die neu aufgebauten Strukturen mehrheitlich in den Regelbetrieb überführt wurden, wenn sich auch der Turnus der Treffen sowie die Anzahl der Teilnehmenden an den Treffen reduziert haben. Ganz abgebaut wurden nur Arbeitsrunden, die sich spezifisch mit der Ak-

weise von Unterkünften beschäftigt haben, oder einzelne Koordinierungsstellen. Insbesondere die Aufgaben der Flüchtlingskoordination wurden in andere Regelstrukturen überführt.

Die ressortübergreifende Zusammenarbeit hat sich nachhaltig verbessert

Durch die hohe Fluchtzuwanderung hat sich ein neues Verständnis für eine ressortübergreifende Zusammenarbeit etabliert. Probleme werden nicht alleine im Fachbereich, sondern amtsübergreifend gelöst. Bei zehn von 15 Fallstudien hat sich die ressortübergreifende Zusammenarbeit insgesamt deutlich verbessert. Bei drei Fallstudien trifft dies nur auf einzelne Ressorts und nicht generell zu. Bei zwei Fallstudien hat es keine Verbesserungen gegeben.

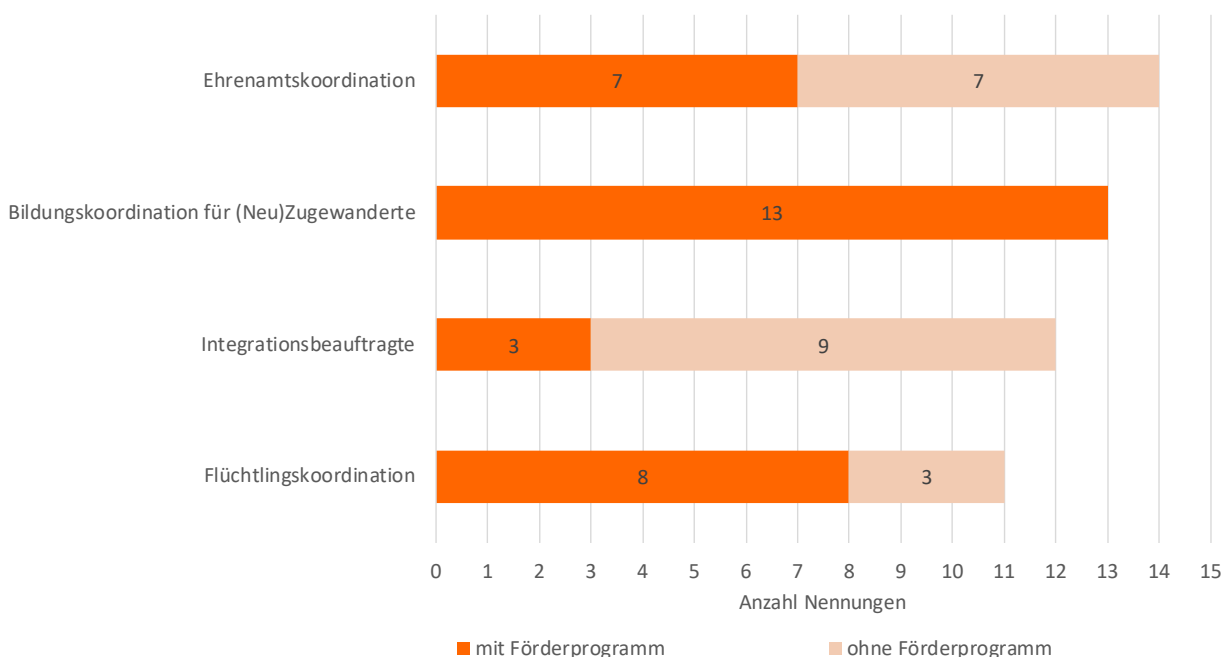
Gerade in den kleineren Fallstudien mit wenig Erfahrung in der Integrationsarbeit ist ein Paradigmenwechsel angestoßen worden. Unterstützend wirkten hier auch Landesförderprogramme wie z. B. das hessische Landesprogramm WIR, bei dem Koordinationskräfte (50.000 € pro Jahr für eine Personalstelle) in 34 kreisfreien Städten und Landkreisen in Hessen finanziert werden, die u. a. ein regionales Integrationsmanagement unter Vernetzung mit allen kommunalen Akteurinnen und Akteuren entwickeln. Auch der Pakt für Integration in Baden-Württemberg unterstützt Kommunen bei der Bewältigung von Integrationsaufgaben und ermöglicht die Finanzierung von neuen Stellen (u. a. Integrationsbeauftragte) (Anmerkung: bislang auf zwei Jahre begrenzt). Das Land NRW fördert den Aufbau von Kommunalen Integrationszentren (KI) in kreisfreien Städten und Kreisen zur Schaffung von wichtigen Ressourcen und Bündelung von Strukturen/ Aufgaben.

„Koordinierendenschwemme“ und deren Langfristperspektive

Während in den Verwaltungen früher eher das Problem der Versäulung bestand, berichteten die Fallstudien, dass sich in Teilen eher ein horizontales „Wirrwarr“ entwickelt hat. Hierzu trug auch die „Koordinierendenschwemme“ bei: Integrationsbeauftragte, Flüchtlingskoordination, Ehrenamtskoordination sowie Bildungskoordination für Neuzugewanderte (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10

Beauftragte sowie Koordinatorinnen und Koordinatoren in den Fallstudien, 2018



Quelle: Befragung Reflexionsbogen Fallstudien 2018, empirica

Integrationsbeauftragte

Neun Fallstudienstädte hatten bereits vor der Flüchtlingszuwanderung eine/n Integrationsbeauftragte/n. Diese Integrationsbeauftragten wurden über städtische Mittel finanziert und im Regelbetrieb der Kommunen fest verankert. Die Stadt Heilbronn hatte im Frühjahr 2018 den Begriff der „Integrationsbeauftragten“ abgeschafft und hierzu die Stabsstelle Integration und Partizipation umstrukturiert. Die Stabsstelle Integration und Partizipation agiert nun als Team nach außen, d. h. die Aufgaben der Integrationsbeauftragten wurden nun von einem Team gemeinsam übernommen. Grund hierfür waren vor allem die gestiegenen Aufgaben und Anforderungen an Repräsentations- und Kommunikationsaufgaben.

Drei Fallstudien haben erst im Zuge der Flüchtlingszuwanderung neue Stellen für Integrationsbeauftragte geschaffen. Hierzu zählen insbesondere die ländlich geprägten Landkreise. Für die neuen Stellen wurden jeweils spezifische Landesfördermittel genutzt. Der Landkreis Freudenstadt hat über das Förderprogramm VwV-Integration¹ des Landes Baden-Württemberg Anfang 2018 eine Integrationsbeauftragte eingestellt. Im Vogelsbergkreis gibt es nicht den Begriff der „Integrationsbeauftragten“, es wurde aber eine sogenannte WIR-Koordinatorin über das hessische Landesprogramm WIR – Wegweisende Integrationsansätze Realisieren² eingestellt. In Eisenach wurde eine Integrationsmanagerin über die Thüringer Initiative für lokales Integrationsmanagement in den Kommunen im Rahmen der ESF-Förderperiode 2014-2020 eingestellt.

In drei Fallstudien gab es ganz bewusst keine/n Integrationsbeauftragte/n. In Nürnberg wollte man nicht eine einzelne Person „beauftragen“, sondern alle Verwaltungsmitarbeitenden sind „beauftragt“, Integration in ihren jeweiligen Fachplanungen mitzudenken. Daher gibt es eine Stabsstelle beim Oberbürgermeister, in der eine Ansprechpartnerin für Integration bei der Stadtspitze angesiedelt ist sowie jeweilige Ansprechpartnerinnen und -partner in den Fachverwaltungen, die gemeinsam die strategische Umsetzung verantworten. In Duisburg wurde die Integrationsbeauftragte durch die Einrichtung von Kommunalen Integrationszentren (KI) ersetzt. Die landesgeförderten Kommunalen Integrationszentren sind eine Zusammenführung der „Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA)“ und dem Landesprogramm „Innovationen in der kommunalen Integrationsarbeit (KOMM-IN NRW)“. Darüber hinaus hat die kreisangehörige Stadt Euskirchen mit Hilfe des nordrhein-westfälischen Sonderprogramms „Hilfen im Städtebau für Kommunen zur Integration von Flüchtlingen“ eine stadtweit tätige Quartiersmanagerin eingestellt, die die Aufgaben einer Integrationsbeauftragten übernimmt (u. a. zuständig für die Erarbeitung eines Integrationskonzeptes). Ferner gibt es auf Kreisebene das Kommunale Bildungs- und Integrationszentrum (KoBIZ).

Die Rollen der Integrationsbeauftragten unterschieden sich stark in den Fallstudien. Sie reichten von reinen „Repräsentationsaufgaben“ nach außen über Koordinations- und Steuerungsaufgaben bis hin zum „Management“ inhaltlicher Integrationsaufgaben mit Initiierung und Umsetzung eigenverantwortlicher, strategischer Projekte.

Bildungskoordination für Neuzugewanderte

13 Fallstudien nutzten die Förderrichtlinie „Kommunale Koordinierung der Bildungsangebote für Neuzugewanderte“ als Teil des BMBF-Maßnahmenpaketes zur Integration von Flüchtlingen zur Einstellung von Bildungskordinatorinnen und -koordinatoren für Neuzugewanderte. Die Kernaufgabe der Bildungskoordination besteht in der Vernetzung und Abstimmung der Vielzahl an kommunalen Bildungsakteurinnen und -akteuren und Bildungsangeboten vor Ort. Insbesondere die zahlreichen zivilgesellschaftlichen Initiativen sollten eingebunden werden.³ Neben der Bildungskoordination für Neuzugewanderte gab es in vier Fallstudien bereits seit vielen Jahren etablierte Strukturen im Bereich Bildungsmanagement (mit Fokus auf die gesamte Bürgerschaft).

(1) Verwaltungsvorschrift über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration.

(2) Über das hessische Programm „WIR“ werden Koordinationskräfte mit bis zu 50.000€ pro Jahr gefördert.

(3) www.bmbf.de/de/hilfe-fuer-kommunen-und-kreisfreie-staedte-1829.html [Stand Juli 2017].

Flüchtlings- und Ehrenamtskoordination

Darüber hinaus wurden Flüchtlings- und Ehrenamtskoordinatorinnen und -koordinatoren eingestellt. Elf Fallstudien haben seit 2015 die Stelle einer Flüchtlingskoordination geschaffen. Zur Finanzierung der zeitlich befristeten Stellen wurden Förderprogramme genutzt (u. a. KOMM-AN NRW, ESF, VwV-Integration, Flüchtlingspakt Schleswig-Holstein, WIR).

14 Fallstudien hatten eine Ehrenamtskoordination innerhalb der Verwaltung. Drei Fallstudien hatten bereits vor der Fluchtzuwanderung eine Ehrenamtskoordination, die anderen haben diese Stellen erst seit 2015 eingerichtet. Die Finanzierung lief i. d. R. über zeitlich befristete Landesförderprogramme.

Die in Krisenzeiten notwendigen neuen Stellen sollen im Gegensatz zu den Integrationsbeauftragten perspektivisch nicht alle in den Regelbetrieb überführt werden. Während einige Fallstudien die Aufgaben der Flüchtlings- und Ehrenamtskoordination in den Aufgabenbereich der Integrationsbeauftragten integrieren, wurden einzelne Stellen nach Auslaufen der Förderung ganz gestrichen.

Große methodische und inhaltliche Bandbreite bei 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 Klein- und Mittelstädten gibt es oftmals keine Integrationskonzepte.

Vakuum für alltagsweltliche Begleitung beim Rechtskreiswechsel vom AsylbLG zum SGB II

Die Fallstudien berichteten 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 administrativen Anforderungen ohne Unterstützung nicht zu meistern. Denn es gibt nicht mehr die durch das AsylbLG finanzierte aufsuchende Beratung, sondern die Schutzberechtigten müssen bei Fragen selbstständig die Hilfestrukturen aufsuchen. Gleichzeitig richtet sich das Selbstverständnis des Jobcenters ausschließlich auf die reine Arbeitsmarktintegration.

Unsicherheit beim Umgang mit Personen ohne bzw. mit unklarer Bleibeperspektive nahm zu

Die Zahl der in Deutschland lebenden Personen mit fehlender bzw. unklarer Bleibeperspektive erhöhte sich kontinuierlich. Zum 30. April 2018 lag die amtliche Zahl der ausreisepflichtigen Personen in Deutschland bei rd. 233.000. Davon hatten rd. 171.500 Personen eine Duldung und rd. 61.500 abgelehnte Asylbewerbende galten unmittelbar als ausreisepflichtig.⁴ Integrationspolitisch ist diese Personengruppe gesondert zu betrachten. Diese Personen leben trotz fehlender oder unklarer Bleibeperspektive vielfach über mehrere Jahre in den Kommunen und Landkreisen. Je nach Status haben sie unterschiedliche Leistungsansprüche und Zugänge zum Arbeitsmarkt. Die rechtlichen Rahmenbedingungen bzw. der Umgang mit bundesrechtlichen Vorgaben sind von Land zu Land unterschiedlich.

(4) <http://faktenfinder.tagesschau.de/inland/auslaender-in-deutschland-101.html> [Stand November 2018].

Die unklaren oder fehlenden Bleibeperspektiven führen nach Aussagen der Fallstudien zu einer unsicheren Lebenssituation mit fehlender längerfristiger Lebensplanung bis hin zur Demotivation und Frustration. Insbesondere die Kettenduldungen führen dazu, dass die Menschen ständig in Unsicherheit leben. Durch den Ausschluss bzw. den nachrangigen Anspruch dieser Personengruppen auf Integrationskurse, auf den Arbeitsmarkt sowie einen besonders erschwerten Zugang zum Wohnungsmarkt fehlen den Fallstudien wichtige Instrumente zur Integration. Die Fallstudien sprachen über die Aufgaben im Umgang mit Menschen mit unsicherer Bleibeperspektive von einem „Teufelskreis“, der schwer zu durchbrechen ist. Hinzu kam die meist konzentrierte Unterbringung dieser Personen in Gemeinschaftsunterkünften. Nach den Erfahrungen der Fallstudien bestehen hier Risiken, dass sich die Situationen bei wachsender Frustration auch durch eine wachsende Affinität in kriminelle Bereiche (z. B. Drogenkonsum/-handel) anspannen (vgl. Kap. 2.2). Die Fallstudien fühlten sich weitestgehend hilflos im Umgang mit der steigenden Anzahl an Geflüchteten mit unklarer Bleibeperspektive. In den Fallstudien zeigte sich eine Bandbreite von Maßnahmen, die von „Integrationsansätze allen Zuwandernden zu Gute kommen lassen“ bis hin zu einer starken Differenzierung der Leistungen nach Status der Zuwandernden reichen. Einzelne Fallstudienstädte boten trotz fehlendem rechtlichen Anspruch Sprachförderangebote und eine Arbeitsmarkteingliederung an. Finanzstarke Kommunen können eigenständig Maßnahmen anbieten und durchführen, andere sind auf das Ehrenamt angewiesen.

Integrationsmonitoring erfolgt im Rahmen der Bildungs- oder Sozialraumberichterstattung

Die Beobachtung und Auswertung von Integrationserfolgen erfolgte in den Fallstudien i. d. R. im Rahmen der Sozial- und Bildungsberichterstattung. Integrations-Monitorings wurden meist zusätzlich (mit geringen Kapazitäten „on top“) erarbeitet. Inhaltlich werden Integrations-Monitorings oft noch nicht systematisch nach Teilhabekriterien differenziert (z. B. Zugang zu Wohnraum, Zugang zu Sprachangeboten, Zugang zu Betreuung, Zugang zu Bildung und Ausbildung, Zugang zu Unterstützungsangeboten, Zugang zu politischer Teilhabe, Zugang zu kulturellen Angeboten). Zudem bestehen Hemmnisse wegen uneinheitlicher Beobachtungsgrundlagen aufgrund unterschiedlicher, kleinräumiger Verfügbarkeiten von Daten sowie Schnittstellenproblemen zwischen Datensätzen, Ämtern und Institutionen. Dies machte eine fachübergreifende Auswertung mit konstanter Bezugsgröße nahezu unmöglich (z. B. Daten aus Melderegister, Kinder- und Jugendhilfestatistik, Ausländerzentralregister, Schulen, Jobcenter, Gesundheitsämter). Ländlichere Regionen und kleine Gemeinden setzen kaum ein Monitoring um, da es oftmals keine Software und auch keine Statistikstelle gibt.

Unzureichende finanzielle Ausstattung der Kommunen

Im Sommer 2017 wurden finanzielle Engpässe – mit Ausnahme der Bereiche Erziehung und Bildung – in den Fallstudien in Bezug auf die Flüchtlingszuwanderung noch nicht als große Herausforderung thematisiert. Allerdings beklagten die Fallstudien bereits 2017 die geringe finanzielle Unterstützung für kommunale Aufgaben, wie sie durch die räumlich selektiv zugewanderte, schwer integrierbare Teilgruppe der EU-Neuzuwandernden aus Rumänien und Bulgarien in prekären Lebenslagen entstanden sind.

Eine weitere finanzielle Lücke besteht aus Sicht der Fallstudien bei der sozialen Betreuung von Asylbewerbernden nach Übergang in die Anerkennung. Soziale Betreuung ist dann eine freiwillige kommunale Leistung, die nicht alle Fallstudien finanzieren konnten.

Im Jahr 2018 haben sich die finanziellen Engpässe in den Fallstudien verstärkt. Zum einen mussten einzelne Fallstudien wegen langfristiger vertraglicher Bindungen hohe Kosten für Gemeinschaftsunterkünfte aufbringen, obwohl diese nicht mehr gebraucht wurden. Zum anderen stiegen die kommunalen Sozialausgaben durch eine immer größer werdende Zahl an Geflüchteten, die aus dem Rechtskreis des AsylbLG in das SGB II wechselten. Hinzu kam in einigen Ländern die Ungewissheit, ob das Land die Kosten für die Unterbringung geduldeter bzw. abgelehnter Asylbewerberinnen und -bewerber, die bereits länger als 24 Monate in einer Unterkunft leben, weiterhin übernimmt. Die Anzahl an Personen, auf die dies zutrifft, steigt.

Unverlässliche und zersplitterte Förderlandschaft erschwert kommunales Handeln

Anlässlich des starken Flüchtlingszuzugs wurden viele zusätzliche Ressourcen für den Integrationsbereich bereitgestellt. Dies betraf vorrangig den Bereich Qualifizierung und Integration in den Arbeitsmarkt sowie zusätzliche Personalstellen für verschiedene Koordinierungsaufgaben innerhalb der Verwaltung. Die zusätzlichen Ressourcen wurden von Seiten der Fallstudien sowohl als Chance als auch als Herausforderung wegen des hohen Koordinierungsaufwands gesehen. Insgesamt wurden die bisher beschrittenen Regelungs- und Förderpfade von Bund und Ländern von den Fallstudien als „Zick-Zack-Kurs“ beschrieben.

Noch geringe Verzahnung von Integration und Stadtentwicklung

Aus der historischen Entwicklung heraus betrachtet war Integration in den Kommunen meist in der Sozialverwaltung verankert. Ausländerämter arbeiteten vollständig isoliert. Auch heute wird Stadtentwicklung und Integration in den Fallstudien oftmals wenig verknüpft gedacht. Beide Fachbereiche arbeiten in den jeweils anderen Themenbereichen mit, aber eine abgestimmte Strategie ist nur in Ausnahmefällen ersichtlich. Zur Förderung der Integration werden nur vereinzelt kommunale Ressourcen gezielt in benachteiligte Stadtteile mit hohen Migrant/innenanteilen umverteilt. Eine kurzfristige Sozialraumorientierung wird nur mit zusätzlichen Ressourcen umgesetzt.

Integration ist eine kommunale Daueraufgabe

Aus Sicht der Fallstudien ist Integration eine kommunale Daueraufgabe. Das Spektrum der Verankerung und Steuerung von Integration in den Fallstudien war allerdings sehr verschieden. Es reichte in erfahrenen Zuwanderndenstädten von Integration als weitestgehend etabliertes Querschnittsthema über langjährig etablierte Integrationsbeauftragte (mit wenig bis viel Entscheidungsbefugnissen und Budget) bis hin zu neu eingerichteten, z. T. zeitlich befristeten Strukturen wie neue Ämter, Integrationsbeauftragte o. Ä., die sich noch etablieren und eine ressortübergreifende Zusammenarbeit aufbauen müssen.

Verankerung von Integration als kommunale Pflichtaufgabe kein Garant für eine Querschnittsorientierung

Eine Verankerung von Integration als gesetzliche Aufgabe würde aus Sicht der Fallstudien für mehr Verbindlichkeit sorgen. Allerdings wäre hierfür auch ein eigenes Budget notwendig. Eine Verankerung von Integration als gesetzliche Aufgabe wäre allerdings kein Garant dafür, dass Integration als Querschnittsthema behandelt würde. Eine ressortübergreifende Zusammenarbeit müsse gezielt angeregt werden. Förderprogramme könnten als Impulsgeber dienen. Damit Integration als Querschnittsaufgabe erfolgreich etabliert werden könne, müsse aus Sicht der Fallstudien Integration zur Chefsache werden.

Aus Sicht der Fallstudien bedarf es auch eines gewissen Erfahrungszeitraums und Prozesses, bis Integration als Dauer- und Querschnittsaufgabe in allen Fachbereichen angekommen ist. Für den Beginn eines solchen Prozesses kann je nach Ausgangssituation in den Kommunen ein/e Integrationsbeauftragte/r hilfreich sein. Um Integration als Daueraufgabe im Verwaltungshandeln zu etablieren, haben die Fallstudien neue Strukturen z. T. in den Regelbetrieb überführt. Hierzu zählen neu geschaffene Ämter für „Integrationsaufgaben“, die Umstrukturierung von Ämtern vor allem vor dem Hintergrund einer besseren ressortübergreifenden Zusammenarbeit sowie die Bemühungen zur langfristigen Finanzierung von Integrationsbeauftragten.

Um die Finanzierung von Integrationsaufgaben durch die bestehenden Förderangebote zu erleichtern, bräuhete es aus Sicht der Fallstudien eine bessere Abstimmung, eine bessere zeitliche Planbarkeit sowie einen leichteren Zugang bzw. Überblick über die bisher als stark zersplittert wahrgenommene Förderlandschaft. Hierzu sollten sich die fördernden Stellen auf Landes- und Bundesebene intensiver abstimmen, um den Kommunen eine zeitliche und inhaltliche Komplementarität der Fördermaßnahmen zu erleichtern. Wie auch in anderen

Förderbereichen brauchen die lokal verantwortlich Agierenden einen guten fachübergreifenden Überblick zu Fördermöglichkeiten, der ggf. durch beratende Ansprechpartnerinnen und -partner mit entsprechendem Überblickswissen (in den Ländern) ermöglicht werden kann. Zielsetzung sollte es sein, die Beantragung und Einbettung von Fördermaßnahmen in eine kommunale Gesamtstrategie zu erleichtern.

2.1.2 Einschätzungen und Empfehlungen der Expertinnen und Experten

Aus Sicht der Expertinnen und Experten liegt die zentrale Steuerungsaufgabe für Kommunen in der Verankerung von Integration als Daueraufgabe und in einer besseren Verzahnung von Integrationsarbeit mit den Aufgaben der Stadtentwicklung.

Die Rahmenbedingungen hierfür stehen nicht schlecht. Aus Sicht der Expertinnen und Experten scheitert eine gute kommunale Integrationsarbeit zumindest theoretisch nicht am Geld. Es wurden laut Expertinnen und Experten noch nie so viele Ressourcen für den Integrationsbereich bereitgestellt wie anlässlich der starken Fluchtzuwanderung. Dies sei eine einmalige Chance, die Integrationsarbeit neu aufzustellen, vorausgesetzt es erfolge eine entsprechende kommunale Priorisierung. Die durch die zusätzlichen Mittel geschaffenen Stellen haben aber auch zu Parallelstrukturen geführt.

Es sei auch falsch, Integrationsaufgaben an einzelne Beauftragte abzugeben. Häufig fehle es an einer internen Vernetzung, hierfür reiche auch keine Stabsstelle aus. Um den Querschnittsgedanken zu stärken, benötigen die Integrationsbeauftragten (aber auch neue Ämter/ Einrichtungen wie die Kommunalen Integrationszentren in NRW) ein Budget, das sie auch für andere Ressorts interessanter mache. In kleineren Städten seien die Integrationsbeauftragten mit der konzeptionellen Arbeit häufig überfordert. Diese sei aber erforderlich für eine gute Integrationsarbeit und sollte, falls nötig, mit externer Unterstützung erarbeitet werden.

Auch aus Sicht der Expertinnen und Experten habe sich die ressortübergreifende Zusammenarbeit verbessert, allerdings dürfe man nicht vergessen, dass es zwischen Ämtern einen hohen Konkurrenzdruck geben könne. Als Beispiel wurden die Kommunalen Integrationszentren in NRW genannt, die z. T. in einem Konkurrenzverhältnis zu anderen Ressorts stehen. Ressorthoheiten, aber auch Ambitionen von Personal ständen dem Ziel der Zusammenarbeit entgegen. Dieses Grundproblem sei nicht zu lösen, aber Strukturen wie beispielsweise eine hohe Transparenz über vorhandene Fördermöglichkeiten könnten einen Möglichkeits- und Entscheidungsspielraum für die Zusammenarbeit schaffen.

Das Kernproblem der Steuerung von Integration sei aus Sicht von Expertinnen und Experten die unzureichende kommunale Fallberatung. Keine Geflüchteten kämen ohne Hilfe durch die deutsche Administration. Gleichzeitig werden Geflüchtete je nach aktueller Lebenslage von immer wechselnden Personen beraten. Hier müsse von den Kommunen ein abgestimmtes Fallmanagement etabliert werden, das sich an der individuellen Lebenslage der Geflüchteten orientiere und Rechtskreiswechsel und wechselnde Zuständigkeiten überbrücke. Aus der Forschung sei bekannt, dass eine gelungene Integration im Schnitt rund acht bis zwölf Jahre dauert. Ziel sollte es sein, diesen langjährigen Prozess zu begleiten: In den ersten drei Jahren in Form einer kontinuierlichen Grundbegleitung, danach langsamer Übergang auf die Regelangebote. Eine Umstrukturierung des kommunalen Denkens entlang dieses Prozesses wurde im Rahmen des Projektes „Einwanderung gestalten NRW“ in zwölf Modellkommunen erprobt. Hier werden die Sozialdienste dauerhaft einbezogen, um die Einwanderung zu gestalten. Im Rahmen dessen werden entlang dieses Integrationszeitraums „Hilfsangebote quer zu bestehenden Grenzen von Ämtern, Diensten und Einrichtungen [...] im Sinne einer ‚Versorgungskontinuität‘ [koordiniert]. [...]“⁵

Die Expertinnen und Experten bestätigten, dass in den Kommunen Stadtentwicklungs- und Integrationspolitik nicht selbstverständlich zusammen gedacht, sondern in der Planung und Umsetzung getrennt voneinander

(5) Quelle: Schriftliche Fassung eines Vortrags vom 29.11.2017 von Prof. Dr. Claus Reis.

der bearbeitet werden. Dies belegen auch die Ergebnisse der Difu-Studie (2018) „Vielfalt gestalten. Integration und Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten“. Integration sei insbesondere in Klein- und Mittelstädten nicht als eigenständiges Handlungsfeld verankert. Die Kommunen verbinden Stadtentwicklung eher mit einer baulich-räumlichen Perspektive, während die Integrationsaufgaben eher mit sozialen Themen verbunden werden. Kleinstädte würden sehr lösungsorientiert agieren und Integrationsaufgaben nach erfolgreicher Unterbringung von Zuwandernden häufig als erledigt bewerten. In größeren Städten sei dies anders. Diese besitzen strategisch orientierte Integrationskonzepte, die von einem komplexeren Verständnis von Integration ausgehen und sozialraumorientierte Ansätze miteinbeziehen.

Aus Sicht von Expertinnen und Experten berührt Integrationsarbeit folgende Aufgabenbereiche der Stadtentwicklungspolitik:

- Wohnraumversorgung, insb. preisgünstiges Segment
- Umgang mit Problemimmobilien
- Umgang mit Nutzungs- und Flächenkonkurrenzen
- Umgang mit Interessenskonflikten
- (Über-)Auslastung sozialer Infrastrukturen (Kitas, Schulen)
- Schaffung von Begegnungsorten
- Gestaltung öffentlicher Räume
- Umgang mit regionalen und lokalen Segregationstendenzen

Um Integrationsaufgaben stärker mit den Aufgaben der Stadtentwicklung zu verzahnen, sind aus Sicht von Expertinnen und Experten unterschiedliche Ansätze erforderlich:

- Interkulturelle Öffnung der Verwaltungen vorantreiben und Diversitymanagement umsetzen (d. h. soziale Vielfalt in den Verwaltungen konstruktiv nutzen)
- Verwaltungen sensibilisieren, insb. vor dem Hintergrund „wer spricht aus welcher Position heraus“
- Ressortübergreifende Zusammenarbeit fördern: Transparenz zwischen den Ämtern schaffen, Steuerungsgruppe einrichten
- Verwaltung stärker nach außen vernetzen
- Bürgerbeteiligung verankern
- Konzepte umsetzen
- Erfahrungsaustausch zwischen Kommunen organisieren

Einzelne Expertinnen und Experten fordern die Verankerung von Integration als kommunale Pflichtaufgabe. Voraussetzung hierfür sei es, die gegenwärtige Fokussierung auf Geflüchtete abzuschaffen und den Fokus stattdessen auf alle Zuwandernde zu legen. Hierfür brauche es keiner weiteren, zeitlich befristeten Programme oder Projekte, die einen hohen Verwaltungsaufwand erfordern. Kommunen benötigten mehr Kontinuität in Form einer Regelfinanzierung, um die Daueraufgabe „Integration“ langfristig zu bewältigen. Die Erfahrungen aus dem Städtebauförderprogramm Sozialer Zusammenhalt (ehem. Soziale Stadt)⁶ zeigen, dass Integrationsaufgaben auch nach Beendigung des Förderzeitraumes bestehen bleiben.

Wichtig sei es, erfolgreiche Ansätze zur Förderung von Integration mit dem Regelbetrieb zu verzahnen bzw. in den Regelbetrieb zu überführen und die Erfahrungen mit Blick auf andere Zuwanderndengruppen zu nutzen.

(6) Die Städtebauförderung mündet nach fast fünf Jahrzehnten in eine neue Entwicklungsphase. Die gegenwärtige Bündelung von zuvor sechs Programmen in den nunmehr drei Programmen folgt dem politischen Auftrag der Flexibilisierung, Entbürokratisierung sowie Weiterentwicklung der Städtebauförderung.

2.1.3 Kommunale Handlungsbedarfe aus Sicht der Stadtentwicklung

Integration als kommunale Daueraufgabe der Stadtentwicklung etablieren

Sowohl die Fallstudien als auch die Expertinnen und Experten sind sich einig, dass Integration eine kommunale Daueraufgabe ist. Um Integration als kommunale Daueraufgabe in der Stadtentwicklung zu etablieren, sind für die Kommunen zwei zentrale Rahmenbedingungen von Bedeutung:

- Kommunen benötigen mehr Kontinuität in Form einer Regelfinanzierung
- Kommunen benötigen (Verwaltungs-)Strukturen für eine dauerhafte Integrationspolitik

Eine verlässliche Finanzierung bezieht sich sowohl auf Personalressourcen in der Verwaltung zur Steuerung der kommunalen Integrationspolitik als auch für den Ausbau der sozialen Infrastrukturen und Regelangebote. Aktuell sollten vor allem die Parallelstrukturen in Form von unterschiedlichen „Koordinationsstellen“ in die normale Verwaltungsarbeit integriert werden.

Integration als kommunale Querschnittsaufgabe etablieren

Aus Sicht der Fallstudien und Expertinnen und Experten gibt es kaum eine kommunale Aufgabe, die sich nicht mit Themen der Integration befassen muss. Dies wird auch an den nachfolgend beschriebenen wichtigen Handlungsbereichen der Integration deutlich. **Integration ist Teil der sozialen Entwicklung** einer Stadt. Eine soziale Stadtentwicklungsstrategie sollte die wichtigsten Handlungsfelder wie Wohnen und Zusammenleben im Quartier, Bildung, Arbeit und Teilhabe gemeinsam im Blick haben. Zeigen sich in diesen kommunalen Aufgabenbereichen Defizite, erschwert dies auch die Integration von Zuwandernden.

Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, an der neben Verwaltung vor allem auch Bildungseinrichtungen, gemeinwohlorientierte Institutionen (Vereine, Verbände, Kirchen etc.), lokale Unternehmen sowie zivilgesellschaftlich Agierende und alle Bürgerinnen und Bürger im Alltag beteiligt sind. Insbesondere vor dem Hintergrund des Stimmungswandels in der Bevölkerung gegenüber Zuwanderung ist es für das Gelingen von Integration wichtig, die Offenheit der Bürgerschaft für Zuwanderung zu erhalten und zu fördern.

Aus Sicht der Fallstudien gibt es nicht den idealen Weg, um Integration als Querschnittsaufgabe zu verankern. Ein/e Integrationsbeauftragte/r kann den Anfang eines Prozesses bilden und für das Aufgabenfeld der Integration sensibilisieren, politischen Rückhalt einfordern und Akteurinnen und Akteure vernetzen. Längerfristig geht es um eine systematische Verankerung kommunaler, konzeptioneller Integrationsaufgaben insbesondere mit Schwerpunkten zu den Schnittstellen der Bildung.

Sonderstrukturen abbauen und Regelstrukturen anpassen

Mittelfristig sollten Kommunen prüfen, inwieweit vorhandene Regelangebote auch für die Zielgruppe der Zuwandernden greifen oder ob diese sich nicht stärker öffnen oder auch angepasst werden können. Nur wenn dies nicht möglich ist, sollten spezifische Sonderlösungen erarbeitet werden. Die Erkenntnisse von Städten mit langjähriger Zuwanderungserfahrung zeigen, dass Integration nicht dann besonders gut funktioniert, wenn möglichst viel Integrationspolitik gemacht und Sonderdienste wie Migrationsberatung eingerichtet sowie Sonderprogramme aufgelegt werden. Es kommt vielmehr darauf an, dass die Regelsysteme ihren Auftrag für alle Zielgruppen gut erfüllen.

Steuerungsdefizite im Umgang mit Personen mit unklarer Bleibeperspektive

In den Fallstudien zeigten sich Schwierigkeiten im Umgang mit Personen ohne bzw. mit unklarer Bleibeperspektive. Die steigende Größe dieser Personengruppe erforderte eine erhöhte Aufmerksamkeit, denn die Er-

fahrung vergangener Zuwanderndenwellen zeigt, dass sich diese Personengruppe trotz unklarer Bleibeperspektive häufig lange in Deutschland aufhält. Ohne veränderte rechtliche Rahmenbedingungen erwarten die Kommunen keine Änderungen an der gegenwärtigen Situation. Aus kommunaler Sicht sollten Möglichkeiten zur Vereinfachung des diskutierten „Spurwechsels“ bestehen, insbesondere wenn geduldete Asylbewerbende mit einer (beruflichen) Ausbildung begonnen haben.

2.2 Wohnen

2.2.1 Ist-Situation in den Fallstudien

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.

Kurzfristige Unterbringung von Asylbewerbenden erfolgt vorrangig in Gemeinschaftseinrichtungen

Generell gilt für Asylbewerberinnen und -bewerber nach § 53 Abs. 1 AsylVfG⁷ eine pauschale Verpflichtung zum Wohnen in Gemeinschaftsunterkünften (GU). Die Fallstudien haben dies allerdings unterschiedlich, je nach konkreter Situation vor Ort, gehandhabt. Während der Prüfung des Asylantrags bringen die Fallstudien die Asylbewerberinnen und -bewerber in zentralen Gemeinschaftsunterkünften und/oder dezentral in Wohnungen unter. Häufig nutzen die Fallstudien beide Formen der Unterbringung.

In den Fallstudien mit angespannten Wohnungsmärkten, d. h. mit hohen Mieten und einer geringen Leerstandsquote, erfolgte die Unterbringung aufgrund von Kapazitätsengpässen fast ausschließlich in Gemeinschaftsunterkünften. Die Einrichtung von Gemeinschaftsunterkünften wurde mit Bürgerinformationsveranstaltungen begleitet, um die Akzeptanz vor Ort zu erhöhen und interessierte Ehrenamtliche zu informieren. Dezentrale Einzelwohnungen wurden nur gelegentlich genutzt – dann eigentlich nur in Kooperation mit städtischen Wohnungsgesellschaften. Zum einen standen keine freien Wohnungen am Markt zur Verfügung und zum anderen wollte man eine Benachteiligung von Einheimischen vermeiden und hat sich z. T. bewusst gegen eine Unterbringung in Wohnungen entschieden.

In den Fallstudien mit eher entspannten Wohnungsmärkten und mit einer kommunalen Wohnungsgesellschaft erfolgte die Unterbringung vielfach in dezentralen Wohnungen, die sich im Besitz von kommunalen Gesellschaften befinden. Dies führte zu räumlichen Konzentrationen, wenn beispielsweise ganze leerstehende Häuserblocks (Plattenbau) mit mehreren hundert Wohnungen angemietet wurden, die eigentlich zum Abriss vorgesehen waren. Dabei gilt generell: Je räumlich konzentrierter die Wohnungsbestände der kommunalen Gesellschaft, desto größer auch die räumliche Segregation der Asylbewerberinnen und -bewerber im Stadtgebiet. Gibt es keine kommunalen Wohnungsgesellschaften, erfolgt die Unterbringung von Asylbewerbenden ebenfalls vielfach in Gemeinschaftsunterkünften. In den Landkreisen wurden die Geflüchteten zunächst auf die Gemeinden (z. B. in leerstehende Hotels und Pensionen) verteilt. Je nach Größe der Hotels/Pensionen erhielten einzelne kleine Gemeinden dabei überproportional viele Geflüchtete. Aus Sicht der Fallstudien wurde die Herausforderung zur Unterbringung der Asylbewerberinnen und -bewerber erfolgreich gemeistert. Überkapazitäten in Gemeinschaftsunterkünften wurden abgebaut. Hierzu wurden Einrichtungen mit schlechten Standards geschlossen und die Unterbringung auf wohnähnliche Einrichtungen konzentriert. Aufgrund langfristiger Mietverträge gelang dies allerdings nicht in allen Fallstudien in dem erforderlichen Maße. Überkapazitäten wurden genutzt, um die Wohnqualität zu erhöhen (z. B. Belegung eines vier-Bett-Zimmers mit einer Person), z. T. auch, um geduldete Geflüchtete wieder zentral unterzubringen.

(7) Asylbewerbende im laufenden Verfahren dürfen aus humanitären Gründen oder nach ein bis vier Jahren (unterschiedlich je Bundesland) die GU verlassen und sich eine Wohnung auf dem regulären Wohnungsmarkt suchen. Diese Gruppe erhält dann ebenfalls Leistungen des SGB II (insb. Übernahme der Kosten der Unterkunft), fällt aber generell noch unter das AsylbLG.

Konfliktpotenzial in Gemeinschaftseinrichtungen hat sich nicht weiter verschärft

Der Anteil an Fehlbelegerinnen und -belegern in Gemeinschaftseinrichtungen war auch im Jahr 2018 noch hoch, ging aber absolut zurück. Allerdings wird die Gruppe derjenigen, die in den GU zurückbleibt, problematischer. Neben den alleinreisenden jungen Männern, die als Fehlbeleger in den GU zurückbleiben, steigt die Anzahl an Personen ohne bzw. mit unklarer Bleibeperspektive. Einzelne Fallstudien berichteten, dass sich in diesen Konstellationen kriminelle Aktivitäten ausbildeten (z. B. Drogenhandel). Die negativen Folgewirkungen waren u. a. eine Zunahme an Furcht vor Kriminalität durch Geflüchtete und ein Anstieg einer ablehnenden Haltung gegenüber Geflüchteten. Die Fallstudien versuchten daher mit Sicherheitsfirmen, tagesstrukturierenden Maßnahmen und Sozialbetreuung negativen Entwicklungen präventiv entgegenzuwirken.

Übergang der Schutz- und Bleibeberechtigten in den regulären Wohnungsmarkt weiterhin schleppend

Aus Sicht aller Fallstudien lag die größte Herausforderung im Handlungsfeld Wohnen in der Wohnraumversorgung auf dem regulären Wohnungsmarkt. Die Fallstudien sahen auch keine kurzfristige Lösung der Wohnraumversorgung von Zuwandernden. 2017 haben dies alle 15 Fallstudien als (sehr) große Herausforderung eingestuft. Auch im Jahr 2018 gaben acht von 15 Fallstudien an, dass die Herausforderung im Zusammenhang mit der Wohnraumversorgung von Zuwandernden weiter gestiegen ist.

Als Ursachen hierfür wurden genannt:

- grundsätzlich fehlende freie Wohnungen,
- fehlende „passende“ Wohnungen in Bezug auf Größe (kleine Wohnungen mit ein bis zwei Zimmern und große Wohnungen mit mind. fünf Zimmern) und Mietniveau (KdU-Richtlinie) sowie
- Vorbehalte und Ängste von privaten Vermieterinnen und Vermietern.

Sobald Asylbewerbende einen Schutzstatus erhalten, können und sollten sie sich selbstständig eine Wohnung suchen und diese auch selbst anmieten. Zwar sind Kommunen verpflichtet, Schutz- und Bleibeberechtigte, die in Gemeinschaftsunterkünften leben, vorrangig mit Wohnraum zu versorgen, allerdings akzeptiert ein Teil der Fallstudien den Anstieg an Fehlbelegerinnen und -belegern in Gemeinschaftsunterkünften. Auch für EU-Zugewanderte gilt bei Obdachlosigkeit die Vorrangigkeit bei der Wohnraumversorgung. De facto meldet sich jedoch kein EU-Zugewanderter 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.

Auf Ebene der Landkreise erfolgt beim Übergang in den regulären Wohnungsmarkt eine Änderung der Zuständigkeit. Während für die Unterbringung von Asylbewerbenden die Landkreise zuständig sind, sind für die Wohnraumversorgung von Schutz- und Bleibeberechtigten dann die Gemeinden zuständig. Dies hat sich allerdings als nicht praktikabel erwiesen. Beide Landkreise der Fallstudien sind dazu übergegangen, Schutz- und Bleibeberechtigte nicht mehr an die Gemeinden zu überweisen, sondern in den Gemeinschaftsunterkünften zu belassen, bis sie eine Wohnung im regulären Wohnungsmarkt gefunden haben. Hiervon profitierten sowohl der Landkreis als auch die Kommunen. Die Landkreise nutzten vorhandene Strukturen. Neben den Überkapazitäten in den GU zählen hierzu auch vorhandene personelle Ressourcen im Bereich Hausmeister/ Security und Sozialbetreuung. Diese Strukturen müssten die Kommunen erst mühsam aufbauen, wenn keine freien Wohnungen im regulären Wohnungsmarkt vorhanden sind.

Einzelfälle nicht gelungener Integration in den regulären Wohnungsmarkt verunsichern private Vermieterinnen und Vermieter

Ein Teil der Schutz- und Bleibeberechtigten hat eine Wohnung auf dem regulären Wohnungsmarkt gefunden. Allerdings liegen den Fallstudien kaum Informationen zum genauen Wohnort und zur Anzahl vor. Dies liegt vor allem an den unterschiedlichen Zuständigkeiten: Während des Asylverfahrens sind die Sozialämter (AsylbLG)

zuständig, nach Beendigung des Verfahrens werden die Schutz- und Bleibeberechtigten im erwerbsfähigen Alter durch die Jobcenter (SGB II) betreut.

Die Fallstudien berichteten von einzelnen Fällen, bei denen eine Integration in den regulären Wohnungsmarkt nicht gelungen ist. Dies zeigte sich in überdurchschnittlichen Abnutzungen der Wohnungen, Nachbarschaftskonflikten bzgl. Lärm, Mülltrennung o. Ä. sowie in überdurchschnittlich hohen Betriebskostenabrechnungen. Die Bereitschaft privater Vermieterinnen und Vermieter zur Vermietung an Geflüchtete nimmt ab, wenn diese auf den Kosten sitzen bleiben, da die Jobcenter nur die Kosten für einen angemessenen Bedarf übernehmen. Auch wenn die Jobcenter alle Kosten übernehmen würden, besteht bei privaten Vermieterinnen und Vermietern die Sorge, dass Rechtskreiswechsel der Personen (z. B. bei Annahmen von nur kurz andauernden Jobs) die Verlässlichkeit der Mietzahlung verringern. Über Beratungen und Sozialbetreuungen können diese Probleme meist gelöst werden, dennoch verunsichern sie private Vermieterinnen und Vermieter soweit, dass sich in einzelnen Fallstudien immer weniger private Vermieterinnen und Vermieter fanden, die Geflüchtete als Mietende akzeptierten.

Konzentrationstendenzen überregional und lokal erkennbar – Überforderung einzelner Quartiere und der dort wohnenden Bevölkerung

Die Erfahrungen in den Fallstudien zeigen, dass Zugewanderte im Zuge von überregionalen Wanderungen vor allem preisgünstige Wohnungen suchen – wenn möglich in urbanen Quartieren. Diese Wanderungen sind seit Inkrafttreten des Integrationsgesetzes im Juli 2016 zurückgegangen. Aber auch mit Wohnsitzauflage sind überregionale Konzentrationstendenzen im ländlichen Raum hin zu Klein- und Mittelstädten 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 verstärkt in die großen Kreisstädte und Ballungszentren ziehen werden, da sie über eine gewisse Infrastruktur und Netzwerke verfügen und dort auch Mobilität gewährleistet ist. Landkreise äußerten daher die Sorge, Infrastrukturen aufzubauen, die nach Ablauf der Wohnsitzauflage, wenn viele Schutz- und Bleibeberechtigte in die nächstgrößeren Städte ziehen, nicht mehr benötigt werden.

Neben der überregionalen Konzentration zeigen sich auch innerstädtische Segregationsprozesse. So stuften neun Fallstudien die Zunahme der Konzentration von Zugewanderten in einzelnen Quartieren im Jahr 2017 als (sehr) große Herausforderung ein. Zugewanderte 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 Niedrigeinkommensbeziehende betrifft. Dies sind i. d. R. Geschosswohnungsbauquartiere im Besitz von Wohnungsgesellschaften, häufig auch in Programmgebieten des Sozialen Zusammenhalts (ehem. Soziale Stadt). Diese Quartiere sind in vielfacher Hinsicht bereits vor der neuen Zuwanderung benachteiligt (u. a. überdurchschnittliche Anteile von SGB II-Beziehenden), dort werden mehr Hilfen zur Erziehung eingesetzt, es gibt eine geringere Teilhabe an frühkindlicher Bildung usw. Bei der Bewohnerschaft dieser Quartiere verstärkt sich das Gefühl des Abhängigseins und die Sorge vor zusätzlicher Konkurrenz durch die Geflüchteten. In diesen Quartieren soll nun die überwiegende Integrationsarbeit stattfinden, dies führt auch dazu, dass die sozialen Infrastrukturen und Bildungsinfrastruktur in diesen Quartieren nun noch stärker beansprucht werden und den z. T. neuen Anforderungen nicht immer gewachsen sind.

In einzelnen Städten gibt es auch eine Form der „gesteuerten“ Segregation, wenn Geflüchtete aufgrund der Wohnungsknappheit langfristig in sozialräumlich segregierten Gemeinschaftsunterkünften wohnen bleiben (müssen) oder die geflüchteten Menschen räumlich konzentriert in leerstehenden Häuserblocks, die sich im Besitz von kommunalen Gesellschaften befinden, untergebracht werden. Kommunale Bestände bilden meist die zentrale Säule der Unterbringung außerhalb von Einrichtungen. Sind diese räumlich konzentriert, verstärkt dies die Segregation. Entsprechend wirken auch die Belegungs- und Steuerungsmöglichkeiten der Kommu-

nen, z. B. durch Nutzung von Benennungs- oder Besetzungsrechten sowie informellen Abstimmungen oder auch dem Verzicht auf diese Instrumente.⁸

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-Neuzugewanderten und Geflüchteten. Beide Gruppen werden dabei z. T. von Vermieterinnen und Vermietern ausgenutzt.

Fallstudien mit längerer Zuwanderungshistorie berichteten von den guten Erfahrungen einer multiethnischen Durchmischung der Stadtgesellschaft, die sich begünstigend auf die gesellschaftliche Integration von neuen Zuwandernden auswirkt. Hintergrund ist beispielsweise, dass bei einer Vielfalt an unterschiedlichen Kulturen die Beherrschung der deutschen Sprache mehr Vorteile bringt als in Zuwandererstädten, die durch einzelne Zuwanderergruppen geprägt sind. Dies trifft besonders dann zu, wenn sich einzelne Zuwanderergruppen räumlich konzentrieren, was den Spracherwerb und damit die Kontaktmöglichkeiten zu anderen Personengruppen außerhalb der eigenen Ethnie hemmt. In multiethnischen Quartieren besteht unter Umständen eine höhere Notwendigkeit, sich in Deutsch zu verständigen.

In fünf Fallstudien haben die Segregationstendenzen gegenüber 2017 weiter zugenommen, in einer Fallstudie leicht abgenommen. Bei neun Fallstudien blieb die Situation unverändert.

Zunahme an Problemimmobilien

Einzelne Fallstudien berichteten von einer Zunahme an Problem- und Schrottimmobilen. In den schlecht oder überhaupt nicht sanierten Problemimmobilien konzentrieren sich i. d. R. Familien aus Bulgarien und Rumänien, da sie dort über informelle Netze vermittelt günstigen Wohnraum finden. Zwei Fallstudien berichteten auch von einer zunehmenden Konkurrenz zwischen EU-Neuzugewanderten und Geflüchteten. Eine Fallstudie berichtete von einem mittlerweile fünf Jahre andauernden Rechtsstreit. Hinderlich bei der Einwirkung auf die Eigentümerschaft ist vor allem die hohe Rendite, die sich teilweise mit der Vermietung von Schrottimmobilen erzielen lässt.

Der Zuzug aus Bulgarien und Rumänien erfolgt oftmals in vergleichsweise kurzer Zeit. Die quantitative Erfassung wird durch eine sehr hohe Fluktuation sowie Mehrfachanmeldungen und fehlende Abmeldungen erschwert. Die Gruppe der EU-Neuzugewanderten zeigt zum Teil ein neues Ausmaß an Armut, das die Beratungs- und Netzwerke in den Kommunen überfordert. Weiterhin zeichnet sich die Gruppe durch eine enge Verflechtung mit kriminellen Strukturen aus. Schleuser bzw. professionelle „Kümmere“ akquirieren ganze Dörfer, transportieren sie in die entsprechenden Kommunen und bringen sie in Schrottimmobilen unter. Zum „Paket“ gehören auch weitere Leistungen gegen hohe Honorare (z. B. Begleitung bei Behördengängen).

Für die Kommunen sind diese Personengruppen oft nur über Mittlerinnen und Mittler erreichbar. Es wurde häufig von einer hohen Skepsis gegenüber Ämtern und Behörden berichtet, die auf negativen Erfahrungen in den Herkunftsländern beruht. Die Skepsis und damit der Zugang zur Zielgruppe wurden zusätzlich durch fehlende Sprachkenntnisse erschwert, aber auch durch fehlende Kenntnisse und ein Verständnis für die deutschen Systeme, u. a. in Erziehung und Schule, aber auch bei bestehenden Unterstützungssystemen. Kommunale Verwaltungen berichteten, dass sie häufig an Grenzen stoßen, sowohl in Bezug auf Unterstützungsangebote als auch durch Sanktionsmöglichkeiten (z. B. bei Schulabsentismus), die nur eine geringe Wirkung erreichen.

(8) Siehe hierzu auch die Ergebnisse der BBSR-Studie „Zuwanderung – Konsequenzen für die Städtebauförderung“.
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/staedtebaufoerderung/Forschungsprogramme/Programmuebergreifend/Projekte/zuwanderung/01-start.html>

Die EU-Neuzugewanderten konzentrieren sich auf Quartiere, in denen bereits Landsleute wohnen und ein hoher Anteil an günstigem Wohnraum vorhanden ist. Sie leben dort oft in desolaten Wohnverhältnissen. Bettenlager, überbelegte Wohnungen, fehlende Heizungen oder auch Strom (wenn Nebenkosten nicht bezahlt wurden) in Problemimmobilien sowie Müllhalden sind nur einige der in der Praxis zu beobachtenden Missstände, die in diesen Quartieren zu zunehmenden Herausforderungen führen. Eine Fallstudie berichtete, dass Problemimmobilien u. a. auch von etablierten Migrantinnen und Migranten vermietet werden, die oder deren Zwischenvermietende die EU-Zugewanderten systematisch ausnutzen, aber nicht in die Bewohnbarkeit der Häuser investieren. Die Wohnsituation hat auch direkte Auswirkungen auf die Gesundheit der darin lebenden Menschen, insbesondere der Kinder, sodass Überprüfungen der Kindeswohlgefährdung zunehmend erforderlich sind.

2.2.2 Maßnahmen und Strategien in den Fallstudien

Kurzfristige Strategien zur Überwindung von Anpassungsschwierigkeiten beim Übergang in den regulären Wohnungsmarkt

Aus Sicht der Fallstudien erfordert der Übergang in den regulären Wohnungsmarkt eine Unterstützung der Schutz- und Bleibeberechtigten. Insgesamt zeigte sich bei den Fallstudien in wachsenden Wohnmarktregionen aber ein großes Konfliktpotenzial bei einer Vorrangbehandlung von Asylsuchenden, wenn diese eine spezielle Unterstützung bei der Wohnraumversorgung bekommen. In den Fallstudien gab es daher auch keine systematische Unterstützung von Seiten der Kommune für Schutz- und Bleibeberechtigte beim Suchen einer passenden Wohnung. I. d. R. erfolgte die Unterstützung bei der Wohnraumsuche in allen Fallstudien fast ausschließlich über das Ehrenamt. Beispielsweise suchte und vermittelte die Initiative „Konstanz: 83 integriert“ an 83 Schutz- und Bleibeberechtigte private Zimmer (ein anerkannter Flüchtling je 1.000 „Konstanzer“). Für das Projekt dient die Vermittlung von Wohnraum als Integrationsinstrument. Es geht darum, die beste Integrationssituation über das genaue „Matchen“ von Vermieterin oder Vermieter und Mieterin oder Mieter zu finden (z. B. geflüchtete Person, die als Gärtnerin oder Gärtner gearbeitet hat, kommt bei einer älteren Dame mit großem Garten unter). „Inaktiver“ Wohnraum wurde über eine groß angelegte Kampagne aktiviert. Hierzu wurden Leuchtsymbole mit der Zielgröße 83 an verschiedenen Orten im Stadtraum (z. B. Moschee, Münster, Uni) angebracht sowie ein Erklärvideo mit Lokalkolorit erstellt.

Die Fallstudien haben unterschiedlichste Ansätze wie z. B. Aufbau einer Wohnungsbörse oder Unterstützung von sogenannten „Alltagsbegleitenden“, die mit städtischen Mitteln finanziert werden, entwickelt. Die Kooperation mit der Wohnungswirtschaft ist weitestgehend etabliert (u. a. auch abgestimmte Belegungsstrategien). Einzelne Fallstudien haben sogenannte Mietführerscheine/ -zertifikate eingeführt, um Sorgen bei den privaten Vermietenden abzumildern. Allerdings können diese „Zertifikate“ auch zu einer Stigmatisierung führen. In der Praxis zeigte sich, dass nun Geflüchtete ohne ein solches Zertifikat am regulären Wohnungsmarkt (noch) benachteiligt sind. Fallstudien, die Asylsuchende überwiegend dezentral untergebracht haben, berichteten von erfolgreichen Umwidmungen der Mietverträge nach Anerkennung – im Wesentlichen jedoch nur bei Familienhaushalten. An die Grenzen stoßen solche Umwidmungen nicht nur, aber vor allem bei Wohngemeinschaften, wenn Personen mit unterschiedlichem Asylstatus zusammenleben.

Da vielen Geflüchteten die Fähigkeit alleine zu wohnen fehle, boten einige Fallstudien eine soziale Betreuung von Schutz- und Bleibeberechtigten, finanziert durch kommunale Mittel, an, die dann auch beim Übergang in den regulären Wohnungsmarkt unterstützte. Insgesamt erforderten die Hilfen beim Übergang in den regulären Wohnungsmarkt einen relativ hohen personellen Aufwand bei den Verwaltungen.

Wohnungspolitische Versäumnisse der Vergangenheit führten 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 Zugewanderten.

Die Städte Konstanz und Hamburg setzten kurzfristig auf den Neubau von speziellen Wohnungen nur für Schutz- und Bleibeberechtigte. In Konstanz entstanden an drei Standorten rd. 140 Plätze im Rahmen des Landesförderprogramms „Wohnungsbau Baden-Württemberg 2017“ in der sozialen Wohnraumförderung.

Im Hamburger Sonderbauprogramm „Unterkünfte mit der Perspektive Wohnen (UPW)“ entstanden im Stadtgebiet verteilt neue Wohnanlagen, die in der Anfangszeit ausschließlich der Geflüchtetenunterbringung dienen, langfristig aber bezahlbaren Wohnraum für alle Zielgruppen bieten sollen. Dieses Neubauprogramm führte allerdings kurzfristig zu einer hohen Konzentration von Schutz- und Bleibeberechtigten. Eine Besonderheit stellte das im Rahmen des Programms UPW errichtete Neubauquartier Mittlerer Landweg/ Gleisdreieck im Hamburger Bezirk Bergedorf dar: Mit rd. 780 Wohneinheiten für rd. 2.500 Menschen ist es die größte der Unterkünfte und wurde im Sommer 2018 voll mit bleibeberechtigten Geflüchteten belegt.



Fotos: empirica

UPW Mittlerer Landweg/Gleisdreieck, Hamburg

Den Schwerpunkt der Bewohnerschaft bilden Familien, die bereits in den öffentlich-rechtlichen Unterbringungen (ÖRU) für Geflüchtete im Bezirk gelebt haben, um begonnene Integration nicht zu behindern. Das Neubauquartier, im RISE-Programm Hamburgs, ist auch mit Städtebaufördermitteln für die Infrastrukturentwicklung mitfinanziert worden. Nach Fertigstellung gibt es im Quartier ein Unterkunftsmanagement, das unterschiedliche Schulungs- und Beratungsangebote (u. a. auch Sprachförderung) vor Ort umsetzt, bzw. koordiniert.

Nach Konflikten mit der Volksinitiative „Hamburg für gute Integration“ wurde ein Bürgervertrag vereinbart, der bereits bis Ende 2018 vorsah, dass ein Drittel der Wohnungen in eine reguläre Wohnnutzung überführt werden soll, um eine zügigere Durchmischung zu erreichen. Dies stellte die Verantwortlichen vor das Problem, für ein Drittel der Bewohnerschaft neue Unterkünfte bereitzustellen, was nach Einschätzungen vor Ort in der Zeitfrist nicht lösbar sein wird.

Mittel- bis langfristige Strategien zur Bewältigung der Wohnraumversorgung

Mittel- bis langfristig setzen die Fallstudien auf mehr (geförderten) Neubau. Neun von 15 Fallstudien können auf ein Handlungskonzept Wohnen zurückgreifen, vier Fallstudien befanden sich gerade in der Planungsphase. 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 wurden z. B. Quotenregelungen beschlossen, mehr Personalkapazitäten eingeräumt, Koordinierungspersonen benannt oder Anreizmodelle entwickelt. Zudem wurden zunehmend lokale Bündnisprozesse initiiert, in denen Verwaltung und Wohnungswirtschaft

gemeinsame Aktivitäten vereinbaren. Zwei Fallstudien haben neue kommunale Wohnungsgesellschaften gegründet mit dem vorrangigen Ziel, sozial geförderten Wohnungsneubau zu errichten.

Strategien im Umgang mit wohnräumlicher Segregation

Die Fallstudien zeigen, dass mit zunehmender Größe der Städte die Segregation zunimmt und damit Integrationsaufgaben ungleichmäßiger auf das Stadtgebiet verteilt sind. Es gibt drei Arten des Umgangs mit Segregationstendenzen, die wiederum deren Ausmaß beeinflussen. Einige Fallstudien 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 Fallstudien 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 und die Integrationsfunktion des Quartiers unterstützen.

Strategien für eine integrierte Quartiersentwicklung

Zur Förderung der Integration in das Wohnumfeld gaben zwölf von 15 Fallstudien an, die Geflüchteten beim Übergang in den regulären Wohnungsmarkt mit unterschiedlichsten Ansätzen (zumeist ehrenamtlich) zu unterstützen. Erkennbar war auch, dass Fallstudien mit integrierten Ansätzen der Quartiersentwicklung auch kommunale Integrationsstrategien mitberücksichtigen. Allerdings sahen 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. In den Fallstudien wurde 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 Steuerung müsste dann um den zeit- und arbeitsintensiven Strang eines Fördermanagements ergänzt werden.

Strategien im Umgang mit lokal selektiver Armutszuwanderung

Die Zuwanderung innerhalb der EU hat neben der Fluchtzuwanderung in den Jahren 2014 bis 2016 den größten Anteil an der Auslandszuwanderung. Unter dieser großen Gruppe der EU-Zugewanderten stellen Zugewanderte überwiegend rumänischer und bulgarischer Herkunft in prekären Lebenslagen einzelne Kommunen vor große Herausforderungen. Die betreffenden Kommunen entwickeln unterschiedliche Strategien, häufig mit einem starken ordnungsrechtlichen Ansatz (Problemimmobilien) sowie sozialintegrativen Ansätzen, die jedoch häufig keine langfristige Planungssicherheit haben (temporäre Einzelprogramme oder auch Einzelinitiativen auf Grundlage von Drittmitteln). Ein systematischer Umgang, der vergleichbar wäre mit der Steuerung, Unterstützung und letztlich der Integration von Geflüchteten, besteht nicht. Fallstudienstädte versuchten z. B. über Tenderprogramme des Sozialen Zusammenhalts (ehem. Soziale Stadt) (in einem Fall BIWAQ) grundlegende Aufgaben im Umgang mit den Zielgruppen zu finanzieren.

2.2.3 Einschätzungen und Empfehlungen der Expertinnen und Experten

Die wohnräumliche Segregation in Grenzen zu halten, sei aus Sicht von Expertinnen und Experten eine Daueraufgabe der Stadtentwicklung. Hierbei gelte es, die Wohnbevölkerung stärker zu durchmischen, z. B. durch gezielte Wohnungsbauprojekte, die Aufwertung von öffentlichen Räumen oder den Neubau qualitativ hochwertiger Schulen. Allerdings sei auch zu beobachten, dass die Angst vor Gentrifizierung und der Wunsch, preisgünstigen Wohnraum zu erhalten, Entwicklungen zu mehr Mischung in benachteiligten Quartieren auch hemmen. So haben Städte - trotz aller Widerstände - den Auftrag, bezahlbaren Wohnraum auch in bürgerlichen Quartieren zu bauen.

2.2.4 Kommunale Handlungsbedarfe aus Sicht der Stadtentwicklung

Wohnraumversorgung sichern

Die vielfach bestehenden Versorgungsentpässe auf den Wohnungsmärkten erfordern jeweils ein hohes kommunales Engagement für Planungs-, Beteiligungs- oder auch Aktivierungsprozesse von Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern, um das erforderliche Neubaufolumen mittel- bis langfristig zu erreichen. Absehbar wird die Wohnraumversorgung insgesamt und damit für Neuzugewanderte insbesondere kurzfristig ein Engpassfaktor bleiben. Es ist davon auszugehen, dass hoher Konkurrenzdruck die Wohnungssituation vieler Städte auch weiterhin prägen wird. Um in einer Phase der Mangelsituation eine faire Verteilungspolitik zu steuern, sind kommunale Vereinbarungen mit Wohnungsunternehmen erforderlich, die ggf. durch Anreize oder Kompensationen erreicht werden.⁹ Darüber hinaus gilt es,

- Belegungsstrategien zwischen Kommune und Wohnungsunternehmen abzustimmen: Schaffung von Belegungsbindungen im Bestand (Wohnungsunternehmen und Einzeleigentümerinnen und -eigentümer),
- den Übergang in den Wohnungsmarkt von kommunaler Seite aus zu begleiten (in Fällen ohne kommunalen Zugriff auf Wohnraum), um Marktzugangshemmnisse abzubauen sowie
- Wohnungsneubau in sozialer Mischung zu realisieren.

Wohnräumliche Segregation vermindern

Die Erfahrungen der Fallstudienstädte als auch der eingebundenen Expertinnen und Experten zeigten, dass sich die gewachsene soziale Segregation in den Städten durch die jüngste Zuwanderung verfestigt und zum Teil auch verstärkt hat. Die kommunalen Einflussmöglichkeiten zur Minderung wohnräumlicher Segregation sind kurzfristig begrenzt und im Wesentlichen abhängig von den kommunalen Steuerungsmöglichkeiten der Belegung sowie der Unterstützung beim Übergang von Gemeinschaftseinrichtungen in den Wohnungsmarkt.

Langfristig ist es bei den Fallstudienstädten eine Zielsetzung, soziale Segregation zu verringern und die Angebote preiswerten Wohnraums stärker im Stadtgebiet zu streuen, z. B. durch Instrumente wie die Quotierung geförderten Wohnraums bei der Baurechtschaffung oder dem Verkauf kommunaler Grundstücke. Damit sollen auf Dauer auch die Aufgaben der Integration auf mehrere Quartiere verteilt werden.

Aufgrund der vergleichsweise geringen und eher langfristigen Handlungsmöglichkeiten der Minderung wohnräumlicher Segregation traten der Umgang mit Segregation und die Schaffung positiver Rahmenbedingungen in den Vordergrund. Die Stadterneuerung mit ihren Instrumenten der Stabilisierung und Aufwertung sowie der integrierte Quartiersansatz des Sozialen Zusammenhalts (ehem. Soziale Stadt), in Ergänzung zu den sozial- und bildungspolitischen Ansätzen, bilden wichtige kommunale Bausteine.

(9) Siehe hierzu auch die Ergebnisse der BBSR-Studie „Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt“
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Wohnungswesen/2016/integration-fluechtlinge/01-start.html?nn=1453812>

Negative Folgen lokal selektiver Armutszuwanderung bewältigen

Kommunen mit Armutszuwanderung insbesondere aus den EU-2-Ländern sollten aus Sicht der Fallstudien in folgenden Aufgaben unterstützt werden:

- Schaffung von Transparenz durch Erfassung der vor Ort lebenden Personen und ihrer sozialen Lage (z. B. Erfassung von Familien in extremer Armut ohne Anspruch auf Leistungen des SGB II und der korrespondierenden Unterstützungen von Krankenkassen bis zur Bildung und Teilhabe). Erfassung der wohnräumlichen Situation und Belastungen.
- Klärung und Abstimmung von quartiersbezogenen Strategien zwischen ordnungsrechtlichen (Umgang mit Problemimmobilien) und beratenden sowie begleitenden Ansätzen mit den jeweils erforderlichen Kapazitäten und Kompetenzen.
- Entwicklung formaler Wohnangebote für Haushalte der Zielgruppe mit Marktzugangsschwierigkeiten (z. B. durch Erwerb und Sanierung von Problemimmobilien und einer Bewirtschaftung in Kombination mit beratender/ begleitender „Conciergebetreuung“ als Übergangslösung für den „normalen“ Wohnungsmarkt).
- Schaffung ergänzender Lösungen für Bereiche mit Handlungsbedarfen (z. B. gesundheitliche Aufgaben ggf. durch Auffangfonds als Übergangslösung bis Krankenversicherungsstatus erreicht wird, Ansätze zur frühkindlichen Bildung, beratende und begleitende Ansätze in den unterschiedlichen Lebenssituationen).

2.3 Wohnumfeld und öffentlicher Raum

2.3.1 Ist-Situation in den Fallstudien

Die Nutzung öffentlicher Räume durch Zugewanderte und eine mögliche Veränderung des Straßenbildes wurde in den Fallstudien sehr unterschiedlich bewertet. Für Städte mit über Jahrzehnten gewachsener Migrationsbevölkerung erübrigte sich die Frage, da Menschen unterschiedlicher Kulturen seit langem den öffentlichen Raum mitprägen. In den ländlicheren Fallstudien wurde hingegen berichtet, dass sich die Nutzung der öffentlichen Räume durch die jüngste Zuwanderung durchaus wandelt.

Veränderungen im öffentlichen Raum

Insgesamt berichteten elf von 15 Fallstudien, dass sie Veränderungen im öffentlichen Raum im Zusammenhang mit der Zuwanderung der letzten Jahre beobachten. Sieben Fallstudien berichteten von einer Mehrnutzung des öffentlichen Raumes durch Zugewanderte. Neben der gestiegenen Anzahl von Zugewanderten sei dies wahrscheinlich von einer Reihe von Faktoren abhängig, wie der Wohnsituation (beengter Wohnraum, kein Balkon oder Zugang zu einer Grünfläche), anderen Kulturen und der Attraktivität des öffentlichen Raums, aber auch der Zunahme von Obdachlosigkeit. In der Folge komme es zwischen den verschiedenen Zuwanderergruppen und mit den Einheimischen zu Nutzungskonkurrenzen und schlimmstenfalls zur Entstehung von Angsträumen. Sechs Fallstudien berichteten in diesem Zusammenhang von häufigeren Nutzungskonflikten in öffentlichen Räumen. Andere Fallstudien berichteten von einer geringeren Nutzung des öffentlichen Raums durch die einheimische Bevölkerung. Neben dem höheren Konfliktpotenzial führte die Mehrnutzung und abweichendes Verhalten zu erheblichen Mehrkosten bei der Pflege und Reinigung von Frei- und Grünflächen.

Objektive Sicherheitsbedrohungen durch Zugewanderte sind die Ausnahme

Neun von 15 Fallstudien registrierten 2017 ein zunehmendes subjektives Unsicherheitsempfinden der Bestandsbevölkerung. Nur in zwei Fallstudien ging dies mit einer objektiven Zunahme von Sicherheitsbedrohungen durch Zugewanderte einher. 2018 gaben sechs Fallstudien an, dass das Unsicherheitsempfinden sowohl bei der Bestandsbevölkerung als auch bei Zugewanderten gegenüber 2017 noch zugenommen hat. Objektive Sicherheitsbedrohungen waren wie bereits im Jahr 2017 kaum zu beobachten.

2.3.2 Maßnahmen und Strategien in den Fallstudien

Beim Umgang mit Angsträumen setzten die Fallstudien auf eine verstärkte Polizei- und Videoüberwachung, die Verbesserung der Beleuchtung und das Beschneiden von Sträuchern etc. Auch das Programm „Gewalt sehen – helfen“ wurde in einigen Fallstudien erprobt.

Zur Verbesserung der Sauberkeit im öffentlichen Raum hatte eine Fallstudie eine/n Sauberkeitsbeauftragte/n eingesetzt. Diese/r räumt beispielsweise mit Jugendlichen und Migrantenselbstorganisationen zweimal im Jahr den öffentlichen Raum auf. Dies hatte nicht nur einen kurzfristigen Effekt, sondern fördert das Bewusstsein für Sauberkeit bei allen Beteiligten. Ferner wurden Reinigungsintervalle erhöht.

Begegnungen zwischen Einheimischen und Zugewanderten wurden meist klassisch über Feste oder die interkulturelle Woche forciert.

2.3.3 Einschätzungen und Empfehlungen der Expertinnen und Experten

Aus Sicht von Expertinnen und Experten gäbe es viel „gefühltes Wissen“ zu Veränderungen in öffentlichen Räumen, jedoch keine systematischen Untersuchungen. Folgende Veränderungen wurden von Expertinnen und Experten genannt:

- Unter den zugewanderten Personen gäbe es häufiger größere Personengruppen (z. B. größere Familien), die gemeinsam im öffentlichen Raum auftreten; dies könne andere Nutzende verunsichern (subjektives Unsicherheitsgefühl).
- Die erwartete stärkere Nutzung in der jeweiligen Umgebung der Gemeinschaftsunterkünfte sei nicht eingetreten, da diese eher selten verlassen würden. Menschen, die neu in der Stadt sind, würden sich auf bekannte Räume und Plätze konzentrieren, auch wenn diese mit einem weiteren Weg verbunden seien.
- Die Problemdichte und -komplexität an einzelnen prominenten Plätzen ist durch eine Zunahme von Obdachlosigkeit und prekären Lebensbedingungen gestiegen.
- Öffentliche Räume, insbesondere prominente Plätze, rückten bedingt durch Medienberichterstattung stärker in die öffentliche Wahrnehmung.
- Eine wachsende Diversität in den Zuwanderndenstädten spiegele sich z. B. in der visuellen Mehrsprachigkeit in zentralen Einkaufsstraßen.
- Zu den allgemein wahrgenommenen Defiziten in öffentlichen Räumen zählten die Vermüllung von Plätzen, ein erhöhter Verschleiß von Möblierung bzw. von Grünbereichen sowie eine zunehmende Lautstärke.

Für die Gestaltung von öffentlichen Räumen sei es wichtig, dass sowohl Räume als auch Gruppen differenziert und kontextualisiert betrachtet werden. Räume können zum Beispiel nach Tages- oder Jahreszeit sowie für unterschiedliche Gruppen verschiedene Funktionen übernehmen. Die damit verbundenen Anforderungen würden sich nach Lebenslage, Rolle in der Familie, Lebensalltag, kulturellem Hintergrund, Mobilität, Alter, Gesundheitszustand etc. unterscheiden.

Der öffentliche Raum sollte als soziale Infrastruktur verstanden werden, welche in der Lage ist, Integrationsleistungen zu erbringen. Inwieweit der öffentliche Raum sozialen Zusammenhalt und Integration fördern kann, wird sehr unterschiedlich beurteilt. Flüchtige Begegnungen könnten sowohl zur Sensibilität für andere Personengruppen führen, aber auch zur Konsolidierung von Vorurteilen.

Aus Sicht der Expertinnen und Experten können soziale Interaktionen nicht geplant werden. Räume, in denen soziale Interaktionen stattfinden, könnten gestaltet werden, aber die Art und Weise der Nutzung kann letztendlich nicht von der Verwaltung gesteuert werden. „Momente der Geselligkeit“ müssten nicht immer Planungsanlässe oder Prozesse zur Raumveränderung sein. Durch kleine Ereignisse wie z. B. Märkte könnten Raumpotenziale erkannt und Raumnutzungsmuster neu eingeübt werden.

Eine wichtige Maßnahme zur Steigerung der Aufenthaltsqualität sei das Aufstellen von Bänken. Dies fördere aus Sicht der Expertinnen und Experten die soziale Integration. Wichtig dabei sei, dass ausreichende Sitzmöglichkeiten für alle Nutzergruppen zur Verfügung stehen. Bei Raummangel sei es eine falsche Strategie z. B. Bänke abzubauen, nur damit diese nicht von einer einzelnen Gruppe dominiert werden können. Die Erfahrungen zeigten, dass Räume, die keiner Gruppe etwas bieten, vor allem durch Randgruppen genutzt werden (z. B. Schwellenbereiche zwischen verschiedenen Nutzungen wie Bahnhöfe). Generell gebe es bei den gewünschten Aufenthaltsqualitäten zwischen den unterschiedlichen Nutzergruppen viele Deckungsbereiche.

2.3.4 Kommunale Handlungsbedarfe aus Sicht der Stadtentwicklung

Öffentliche Plätze und Wohnumfeld für neue Anforderungen weiterentwickeln

Öffentliche Räume und das Wohnumfeld erfüllen wichtige Funktionen für die dort lebende Bevölkerung. Insbesondere in Quartieren mit einem hohen Anteil an Geschosswohnungsbau sowie eher knapp bemessenen Wohnflächen und schlechter Ausstattung an privaten Freiräumen erfüllen öffentliche Räume eine wichtige Aufenthaltsfunktion in Bezug auf Kommunikation, Interaktion und Freizeitgestaltung. Kommunen müssen insbesondere in diesen Quartieren mit beengten Wohnverhältnissen die Aufenthaltsqualitäten steigern und ausreichend Raum zur Verfügung stellen.

2.4 Sprache und Bildung

2.4.1 Ist-Situation in den Fallstudien

Das Beherrschen der deutschen Sprache ist Voraussetzung für den Zugang zu qualifizierter Bildung und gesellschaftlicher Integration. Bildungseinrichtungen können ein besseres Erlernen der deutschen Sprache fördern und in Deutschland erforderliche schulische und berufliche Abschlüsse ermöglichen. Aus Sicht der Fallstudien wird die Integration der Zugewanderten 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. Dies gilt umso mehr, da aus Sicht der Expertinnen und Experten die wohnbedingte Segregation durch das selektive Schulwahlverhalten verstärkt wird.

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

Im Jahr 2017 beklagten zehn von 15 Fallstudien Kapazitätsengpässe bei der kurzfristigen Bereitstellung von Kita-Plätzen, die aber nicht ausschließlich auf Zuwanderung zurückzuführen sind. Dies betraf sowohl wachsende als auch schrumpfende Fallstudienstädte gleichermaßen. In den wachsenden Fallstudienstädten erfolgt ein Ausbau von Kitas, der mittel- bis langfristig zu einer Entspannung führen soll.

Neun von 15 Fallstudien sahen die Zunahme einrichtungsbezogener Segregation in Kitas als sehr große Herausforderung. Diese Einschätzung der Fallstudien ist vor dem Hintergrund zweier Aspekte einzuordnen: Einerseits hing die Einschätzung damit zusammen, dass der Anteil an Kindern mit Migrationshintergrund in Kitas in einigen Fallstudien im Durchschnitt schon bei über 50 % liegt und die Unterschiede der einzelnen Einrichtungen zwischen rd. 50 % bis über 90 % nicht mehr als gravierend betrachtet werden. Andererseits konnte in einigen Fallstudien keine Auskunft zur empirischen Situation in den Einrichtungen gemacht werden und die Bewertung fußt darauf, dass es bislang noch nicht fachübergreifend problematisierend diskutiert wurde.

Qualitative Defizite entstanden in den Kitas durch das Fehlen von qualifiziertem Personal oder einen unzureichenden Personalschlüssel für eine alltagsintegrierte pädagogische Betreuung¹⁰ sowie zusätzliche Anforderungen bei der Elternarbeit. Hinzu kamen Unterstützungsbedarf und psychologische Hilfen für traumatisierte Kinder. Zwölf Fallstudien boten daher Qualifikationen für Erziehende zum Umgang mit Zugewanderten an.

Die Integrationsarbeit – vor allem im U3-Bereich – wurde z. T. aber auch durch die Skepsis der Eltern der zugewanderten Kinder erschwert. Einige Fallstudien beteiligten sich daher an dem Bundesprogramm „Kita-Einstieg: Brücken bauen in die frühe Bildung“ des BMFSFJ oder ähnlichen Förderprogrammen, mit denen versucht wird, Eltern mit niederschweligen Angeboten zu erreichen, deren Kinder bislang keine Kitas besuchen. Im Bereich der Ü3-Betreuung sei die Ablehnung durch die Eltern der zugewanderten Kinder nicht mehr so groß. Familien mit Fluchthintergrund bevorzugen nicht-konfessionsgebundene Einrichtungen.

Durch den erwarteten Familiennachzug gehen die Fallstudien von weiteren Herausforderungen aus. Sechs von 14 Fallstudien gaben im Jahr 2018 an, dass die Kapazitätsengpässe in Kitas gegenüber 2017 gestiegen sind. Sie versuchen, durch Neueinstellung und Qualifizierung von Personal die Engpässe zu reduzieren.

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

Die Zahlen von neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen stiegen in den Fallstudien deutlich an. Dennoch konnten von den 15 Fallstudien zwölf ausreichend Schulplätze zur Verfügung stellen. Die jeweiligen Schulträger entscheiden, ob für neu zugewanderte Kinder und Jugendliche sogenannte Vorbereitungsklassen¹¹ eingerichtet oder die Kinder und Jugendlichen in den normalen Regelunterricht integriert werden. In zwölf von 15 Fallstudien lernten die Kinder erst einmal in Vorbereitungsklassen. In diesen vom Regelunterricht getrennten Klassen werden die Kinder und Jugendlichen für den normalen Unterricht vorbereitet. Die Aufenthaltsdauer beträgt max. zwei Jahre. In drei Fallstudien wurden neu zugewanderte Kinder und Jugendliche sofort in den Regelunterricht integriert. Parallel zum Regelunterricht lernen die Kinder in Förderkursen deutsch. Die beiden unterschiedlichen Herangehensweisen basieren jeweils auf begründeten Erfahrungen der Fallstudien. In den Fallstudien mit hoher EU-2-Zuwanderung wird vermutet, dass trotz bestehender Schulpflicht Kinder und Jugendliche, die nicht im Einwohnermeldeamt gemeldet sind, nicht beschult oder informell ersatzbeschult werden.

Die Vorbereitungsklassen wurden in den Fallstudien bei weiterführenden Schulen überwiegend an Hauptschulen, bzw. den Schulformen, welche die Hauptschulen abgelöst haben (z. B. Mittelschulen), und nur vereinzelt an Realschulen oder Gymnasien eingerichtet. In Heilbronn wurden Schulplätze im Sekundarbereich für Kinder mit keinen oder geringen Deutschkenntnissen von dem Büro für Kommunales Bildungsmanagement vermittelt. Diese sogenannte „Clearingstelle“ wurde im Jahr 2015 im Zuge der Geflüchtetenzuwanderung neu gegründet und wird rein kommunal finanziert. Als positiven Nebeneffekt der Geflüchtetenzuwanderung betonte die Stadt Heilbronn, dass dadurch der Blick auf die neu zugewanderten Kinder und Jugendlichen insgesamt nochmal geschärft wurde und neue Impulse entstanden sind.

Die erforderlichen neuen Schulplätze konnten vielfach nur unter Qualitätseinbußen eingerichtet werden. Dies betraf neben der baulichen Qualität (z. B. Container-Klassen) die Anzahl der Kinder je Klasse und die Verfügbarkeit von qualifiziertem Lehrpersonal. Aufgrund des Lehrkräftemangels wurden sogenannte „Nichterfüllerinnen und Nichterfüller“ (z. B. zweites Staatsexamen nicht abgeschlossen), Quereinsteigende oder Pensionärinnen

(10) Zum Beispiel erfolgt bei der alltagsintegrierten Sprachförderung die Förderung nicht im Rahmen separater Förderangebote, sondern integriert in den Kitaalltag. Das Personal wird entsprechend den Anforderungen qualifiziert und verfügt im Rahmen der Betreuungsarbeit im Kitaalltag über ausreichend Zeit, um individuell mit den Kindern spezifische sprachliche Kompetenzen zu üben.

(11) U.a. auch als Auffangklassen, Deutsch als Zweitsprache (DAZ)-Klassen, Übergangsklassen, Sprachförderklassen oder Vorbereitungsklassen (VKL) bezeichnet.

und Pensionäre eingestellt. Zusatzqualifikationen für Deutsch als Fremd-/Zweitsprache oder zum Umgang mit Traumatisierungen liegen i. d. R. nicht vor. In einzelnen Fallstudien spitzte sich die Situation aufgrund des allgemeinen Fachkräftemangels und der Wahlfreiheit von Lehrerinnen und Lehrern für ihren Arbeitsplatzstandort weiter zu. Acht Fallstudien boten Qualifikationen für Lehrende zum Umgang mit Zugewanderten an.

Neun von 15 Fallstudien berichteten von einer zunehmenden einrichtungsbezogenen Segregation (z. T. mit bis zu 90 % Kinder mit Migrationsanteil). Die Fallstudien schätzten die einrichtungsbezogene Segregation an Schulen für die Integration als größere Herausforderung ein als in Kitas. Aus deren Sicht können die mit der hohen Konzentration an einer Schule verbundenen Anforderungen noch schwerer als in Kitas kompensiert werden (z. B. geringer Personalschlüssel und große Klassenverbände, fehlende Plätze für die Ganztagsbetreuung, fehlende Räume für erforderliche Differenzierung).

Ein weiteres Problem sahen 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. Die bayerische Gesetzgebung mit der Schulpflicht bis 21 Jahre - in begründeten Ausnahmefällen sogar bis 25 Jahre - ermöglicht aus Sicht der bayerischen Fallstudien dieser Gruppe bessere Chancen auf eine schulische Bildung. In Bayern wurden zudem flächendeckend sogenannte Berufsintegrationsklassen an Berufsschulen eingeführt. Dort sollen neuzugewanderte und geflüchtete Jugendliche zwischen 16 und 21 Jahren zwei Jahre lang unterrichtet und für eine Ausbildung fit gemacht werden. Die bayerischen Fallstudien bewerteten dies als sehr hilfreich.

Insgesamt hat sich die Situation an Schulen in den Fallstudien 2018 gegenüber 2017 kaum verändert.

Kapazitätsengpässe und eingeschränkte Zugänge bei Sprach- und Integrationskursen

Die Sprachförderung für erwachsene Zugewanderte erfolgte i. d. R. über die Integrationskurse. Seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 01.01.2005 finanziert der Bund im Rahmen von Integrationskursen Sprachförderung für Zugewanderte. Der Integrationskurs umfasst 600 Unterrichtsstunden Sprachkurs bis max. Sprachniveau B1 und 100 Unterrichtsstunden Orientierungskurs. Während 2017 noch neun von 15 Fallstudien Kapazitätsengpässe bei Sprachangeboten als große Herausforderung benannten, hat sich die Situation 2018 etwas entspannt.

Das Aufenthaltsgesetz sieht unterschiedliche Regeln für die Teilnahme und Kosten an Integrationskursen vor. Anspruchsberechtigt sind Asylberechtigte sowie Asylbewerbende mit einer guten Bleibeperspektive. Nicht berechtigt sind EU-Zugewanderte. Bei mangelnden Deutschkenntnissen und freien Kursplätzen sind Teilnahmen gegen Kostenbeteiligung dennoch möglich. Die Fallstudien berichteten im Jahr 2017 von sehr langen Wartezeiten für Selbstzahlende. Während es in Fallstudien mit vielen Anspruchsberechtigten differenzierte Angebote gibt, beschränken sich die Angebote in ländlicheren Fallstudien auf allgemeine Kurse. Die Qualität der Kurse deutschlandweit hängt von den lokalen Anbietenden ab und wird tendenziell als nicht ausreichend bewertet. Ähnlich wie im schulischen Bereich fehlt es aus Sicht der Fallstudien auch hier an qualifiziertem Lehrpersonal.

Gestiegener Bedarf an Sprach- sowie Kulturmittlerinnen und -mittlern

Die Fallstudien berichteten von einem deutlich erhöhten Bedarf an dolmetschenden Leistungen, insbesondere in Arabisch, Bulgarisch und Rumänisch. Der Bedarf konnte nicht gedeckt werden, da es an ausreichenden Dolmetscherinnen und Dolmetschern fehlte und die finanziellen Möglichkeiten der meisten Fallstudien überstieg. Die Erfahrungen der Fallstudien zeigten, dass dolmetschende Leistungen auch vielfach innerhalb der Familie und mit Freunden getätigt wurden. Es haben sich aber auch schon Anbietende etabliert, bei denen dolmetschende Leistungen stark übersteuert angeboten wurden. Hinzu kommt, dass es häufig nicht ausreicht, „nur“ die Sprache zu übersetzen, sondern es seien Kulturvermittlungen notwendig.

Die Stadt Heilbronn hat ein Programm zur Ausbildung von sogenannten „Kulturmittlerinnen und -mittlern“ entwickelt. Die Qualifizierung erfolgt in mehreren Modulen, bei Abschluss werden Zertifikate ausgestellt. Diese Kulturmittlerinnen und -mittler können bei der Stabsstelle Partizipation und Integration gegen eine pauschale Aufwandsentschädigung (ohne separate Spesen- und Fahrtkostenabrechnung) gebucht werden. Der Einsatz erfolgt vielfach in Schulen und Kitas, aber auch im alltäglichen Lebensbereich. Mittlerweile wurden über 400 Mittlerinnen und Mittler ausgebildet, die neben der Übersetzung vor allem als „Brückenbauerinnen und Brückenbauer“ fungieren. Die Finanzierung der Koordinatorin für diesen Bereich erfolgte über das Förderprogramm VwV-Integration¹² des Landes Baden-Württemberg. Das System der Kulturmittlerinnen und -mittler wurde bereits in mehrere Städte und Landkreise in Baden-Württemberg übertragen. Im Jahr 2018 hat die Stadt Heilbronn die inhaltlichen Beratungsthemen der Kulturmittlerinnen und -mittler auf die Bereiche „Umwelt“ (u. a. Abfallvermeidung, Energieeinsparung) und „Politische Partizipation und Wahlbeteiligung“ erweitert. Die Mittlerinnen und Mittler im Bereich „Politische Partizipation und Wahlbeteiligung“ organisieren Veranstaltungen und Schulungen. Die Einsätze zahlt die Stabsstelle Partizipation und Integration mit eigenen Mitteln.

In Konstanz basiert das „Mittlerinnen- und Mittersystem“ auf ehrenamtlichem Engagement. Erfahrene Migrantinnen und Migranten, die selbst schon Kinder im deutschen Schulsystem haben, beraten neuzugewanderte Familien. Diese Vermittlungsdienste werden in zwölf Sprachen angeboten.

Fallstudien mit hoher EU-2-Zuwanderung stehen bei dolmetschenden Leistungen z. T. vor weiteren Anforderungen. Diese EU-Zugewanderten werden von Schlepperbanden nach Deutschland gebracht, die systematisch das Sozialsystem ausnutzen. Um dieses undurchsichtige Geflecht zu durchbrechen, versuchen sie unabhängige Übersetzungsdienste aufzubauen, um die neuangekommenen rumänischen Familien zumindest neutral über das Deutsche Rechts- und Sozialsystem aufzuklären.

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 berichteten, 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) unter einer generellen Finanzknappheit bis hin zu einer „Mangelverwaltung“. Fallstudien mit defizitärem Haushalt oder in Haushaltsnotlage können die erforderlichen Kompensationen nicht leisten. Gerade Kommunen mit strukturellen Problemen (z. B. überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote, überdurchschnittlicher Anteil von Personen im erwerbsfähigen Alter in Bedarfsgemeinschaften (SGB II)) und zusätzlich hoher Zuwanderung können sich oftmals als sinnvoll erachtete Integrationsmaßnahmen nicht leisten.

2.4.2 Maßnahmen und Strategien in den Fallstudien

Kaum Strategien zur Verminderung von einrichtungsbezogener Segregation

In den Fallstudien gab es nur wenige Strategien zur Verminderung einrichtungsbezogener Segregation, sondern eher zum Umgang mit dieser. Einen ersten Ansatz zur Verminderung einrichtungsbezogener Segregation verfolgt die Stadt Eisenach seit 2018 durch die Einführung einer zentralen Kitaplatz-Vergabe bei der Stadtverwaltung für alle Kindertageseinrichtungen, sowohl städtische als auch Kindertagesstätten in freier Trägerschaft.

(12) Verwaltungsvorschrift über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration.

Strategien zum Umgang mit einrichtungsbezogener Segregation

Die Stadt Offenbach setzt auf die qualitative Aufwertung von Schulen. Sowohl baulich (Schulsanierungsprogramm: Sanierung, zeitgemäße Ausstattung, Erweiterung auf Ganztagsbetrieb) als auch in die inhaltliche Entwicklung in den Bereichen Kooperation der Bildungsakteurinnen und -akteure, Stärkung der vorschulischen Bildung sowie Übergang von Schule in den Beruf. So investiert die Stadt in die sogenannte „Ganztagsklasse“ an Grundschulen, d. h. Sozialpädagoginnen und -pädagogen gestalten gemeinsam mit Lehrenden den Schulalltag. Erziehende sind vormittags im Unterricht dabei und Lehrende arbeiten nachmittags freiwillig in der Betreuung mit. Die Lerninhalte werden miteinander verzahnt mit dem Erfolg, die Übergangsquoten in Gymnasien von dem sozialen Status der Eltern z. T. zu entkoppeln. Darüber hinaus setzt die Stadt Offenbach zusätzliche pädagogische Ressourcen in Grundschulen mit den höchsten Anteilen bildungsbenachteiligter Schülerinnen und Schüler ein. Auf Basis der Indexergebnisse hat die Stadt Offenbach Forderungen für mehr Lehrpersonal an das Land Hessen gestellt. Im Ergebnis hat das Land Hessen eine sozial induzierte Lehrkräfteverteilung eingeführt und die Stadt Offenbach erhält nun 80 Lehrendenstellen mehr.

Die Stadt Heilbronn hat im Jahr 2015 im Zuge der Flüchtlingszuwanderung eine sogenannte „Clearingstelle“ im Büro für Kommunales Bildungsmanagement neu gegründet. Diese wird rein kommunal finanziert. Dort werden Kinder mit keinen oder geringen Deutschkenntnissen in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Schulamt Heilbronn je nach Alter und Schulart der Vorbereitungsstufe einer Schulform zugeordnet. Darüber hinaus wurde ein spezifisches Prüfverfahren entwickelt. Die Kinder werden auch unterjährig (monatlich) nach einem zentralen Verfahren geprüft, in welcher Schulform sie eingeschult werden können. So konnte nach Einführung der Clearingstelle die Einschulung in Vorbereitungsklassen an Realschulen von 8,3 % auf über 40 % erhöht werden.

In Duisburg werden mit Hilfe der vom Land NRW entwickelten kommunalen Präventionskette nicht nur die bestehenden Lücken in Bezug auf die unterschiedlichen Schnittstellen von der Schwangerschaft bis zum Übergang von der Schule in die berufliche Ausbildung systematisch mit den Akteurinnen und Akteuren und Einrichtungen geschlossen, sondern auch die besonderen Schnittstellen berücksichtigt, die sich bei der Fluchtzuwanderung ergeben (z. B. Rechtskreiswechsel oder Übergang in den regulären Wohnungsmarkt).

Die Umsetzung multifunktionaler Schulkonzepte, wie z. B. die Stadtteilschule im Vicelinviertel in Neumünster, wird auf Ebene des Bundes und der Länder gefördert. Die Weiterentwicklung der Schulen erfordert meist sowohl entsprechende bauliche Veränderungen (entsprechenden funktionale Raumangebote) als auch inhaltlich organisatorische Veränderungen (Einbettung und Koordination außerschulischer oder schulbegleitender Angebote in den Schulen). Für die Finanzierung solcher Vorhaben sind daher auch verschiedene Förderstränge erforderlich, die vor Ort gebündelt werden müssen. Dennoch scheitern multifunktionale Schulkonzepte häufig in den Kommunen, weil die Verknüpfung dieser verschiedenen Förderprogramme schwierig bis z. T. nicht möglich ist und weil Transparenz bezüglich der Förderlandschaft insbesondere für kleine Kommunen kaum erreichbar ist. Hinzu kommen komplexe Phasen der Umsetzung (u. a. Vergaberecht, Dokumentationspflicht, Ausführungsplanung, unterschiedliche Zeitspannen bei der Mittelvergabe).

Kommunale Angebote als Ergänzung zu den BAMF-Sprachkursen

Zur Überprüfung der Qualität der BAMF-Sprachkurse haben einzelne Fallstudien eine eigene Sprachstandsprüfung nach Beendigung der Sprachkurse des BAMF eingeführt. Anschließend können je nach individueller Lage zusätzliche kommunal finanzierte Sprachfördermaßnahmen angeschlossen werden. Die (erneute) Teilnahme an Vollzeit-Deutschkursen verzögert zwar den ersten Berufseinstieg, erhöht aber die Chance auf eine bessere Anstellung. Berufsbezogene Sprachangebote erfolgen zentral über die Agentur für Arbeit. Bei mangelnder Motivation von Seiten der Teilnehmenden und erhöhten Fehlzeiten verhängen die Jobcenter Sanktionen. Für abgelehnte Asylbewerber aus sicheren Herkunftsländern werden Sprachkurse über das Ehrenamt angeboten.

2.4.3 Einschätzungen und Empfehlungen der Expertinnen und Experten

Ursachen einrichtungsbezogener Segregation

Aus Sicht von Expertinnen und Experten wird die ethnische und soziale Segregation in Kitas und Schulen perspektivisch zunehmen. Die einrichtungsbezogene Segregation werde sich vor allem in den bereits betroffenen Einrichtungen verstärken. Nicht zuletzt, weil Zugewandertenkinder an die Schulen geschickt werden, die aufgrund ihrer langjährigen Erfahrungen mit einem hohen Anteil an Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund gut mit der Situation der Neuzugewanderten umgehen können bzw. umgekehrt, weil die etablierte Mittelschicht diese Schulen zu vermeiden sucht. Darüber hinaus werde das Ausmaß der Segregation in Kitas durch die Aufnahmekriterien der Trägerinnen und Träger beeinflusst.

Aus Sicht von Expertinnen und Experten wollen auch nur wenige Kommunen das Ausmaß von Segregation in Kitas und Schulen abbilden. Obwohl alle erforderlichen statistischen Daten zur Analyse einrichtungsbezogener Segregation grundsätzlich in den Kommunen vorliegen (z. B. über die städtischen „Kita-Navigatoren“, als Indikator für „Armut“ könne man die Beitragsbefreiung heranziehen), nutzen diese nur wenige. Neben einer fehlenden Datenkompetenz und Bereitschaft wollen viele Kommunen die Daten aus Sorge vor Stigmatisierung von Quartieren und Trägerinnen und Trägern nicht nutzen. Als weiterer Grund wurde noch die derzeit vorherrschende finanzielle und personelle Belastung durch den erforderlichen Kita-Ausbau, um den Rechtsanspruch zu erfüllen, genannt.

Einen allgemein gültigen Schwellenwert für segregierte Schulen gebe es aus Sicht von Expertinnen und Experten bislang nicht, d. h. es ist nicht festgelegt, bei welcher Schülerzusammensetzung eine Schule als segregiert gilt. Als segregiert werden häufig Schulen bezeichnet, an denen der Anteil von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund und sozial benachteiligten Schülerinnen und Schülern überdurchschnittlich hoch bzw. unterdurchschnittlich niedrig ist.

Auch Expertinnen und Experten schätzen die einrichtungsbezogene Segregation an Schulen für die Integration als größere Herausforderung ein als in Kitas und verweisen auf die Studie „Segregation an deutschen Schulen“ des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2013). Diese belegt, dass Segregation an deutschen Schulen keine Randerscheinung mehr ist und in städtischen Regionen besonders ausgeprägt sei. In deutschen Großstädten besuchen knapp 70 % der Kinder mit Migrationshintergrund bereits im Grundschulalter eine Schule, an der mehrheitlich Kinder nichtdeutscher Herkunft lernen. Bei Kindern ohne Migrationshintergrund trifft dies nur auf 17,1 % zu.

Beim Umgang mit Segregationsfolgen an Schulen muss berücksichtigt werden, dass Segregation an Schulen sich in unterschiedlichen Formen zeigt. Es gibt die Segregation zwischen unterschiedlichen Schulformen. Die Segregation zwischen Haupt- bzw. Gesamtschulen einerseits und Gymnasien andererseits spiegelt ungleiche Chancen beim Übergang auf weiterführende Schulen wider. Aus Sicht von Expertinnen und Experten verstärkt das dreigliedrige Schulsystem Segregation. Dann gibt es Segregation bei gleichen Schulformen, also zwischen Grundschulen oder zwischen Gymnasien. Hierfür ist aus Sicht von Expertinnen und Experten die wohnräumliche Segregation in Kombination mit den Schuleinzugsbezirken („Sprengelpflicht“) der größte Treiber. Verschärft wird dies durch die elterliche Schulwahl. Darüber hinaus zeigt sich Segregation auch innerhalb einer Schule. Dies zeigt sich beispielsweise an den neu eingerichteten separaten Vorbereitungsklassen, in denen zugewanderte Kinder und Jugendliche in segregierten Klassen für den Regelunterricht vorbereitet werden, oder auch an verschiedenen fachlichen Zweigen wie z. B. Musikklassen, die das Beherrschen eines Instrumentes zur Voraussetzung haben.

Empfehlungen zum Umgang mit Segregationsfolgen

Aus Sicht der Expertinnen und Experten gibt es in Kommunen i. d. R. keine Personen, die die Zusammensetzung der Kinder und Jugendlichen in allen Einrichtungen stadtweit im Blick hätten. Um einrichtungsbezogene Segregation zu minimieren, wäre eine stadtweite strategische Steuerung erforderlich.

Hierzu zählt die Verbesserung von Kooperationen zwischen Einrichtungen und die Verbesserung der inhaltlichen Zusammenarbeit. Einzelbeispiele zeigen, dass innerhalb von Gebietskulissen der Städtebauförderung solche Aushandlungsprozesse zwischen Einrichtungen bereits stattfinden. Die erforderlichen integrierten Konzepte bilden hierfür eine gute Ausgangsbasis. Mittlerweile bieten die bundesweiten Erfahrungen zu Bildungscampusansätzen gute Beispiele zur Vernetzung von Bildungseinrichtungen und zur Steuerung von Segregation zwischen Einrichtungen (z. B. Campus Efeuweg in Berlin).

Darüber hinaus sollten stark segregierte Einrichtungen stärker qualifiziert und gefördert werden. Neue pädagogische Anforderungen erfordern auch bauliche Veränderungen an Schulen, wie z. B.

- eine flexible Raumnutzung und vielfältig nutzbare Freiräume,
- die Umsetzung der Anforderungen in Zusammenhang mit Inklusion (u. a. barrierefreie Treppen (z. B. Einsatz von Rampen, Markierungen der Stufen, Kontrastoptimierung, Handlaufbeschriftung für Blinde), Toiletten),
- die Umsetzung der Anforderungen zum Betrieb einer Ganztagschule wie z. B. Bau einer Mensa, Arbeitsplätze für Lehrende, Aufenthaltsräume für den Nachmittagsbereich,
- Öffnung ins Quartier durch Räume für „Community-Angebote“ wie z. B. Elterncafés, Quartiersarbeit, Bibliothek, Kitas, Vereinsaktivitäten, Gemeinschaftsräume.

2.4.4 Kommunale Handlungsbedarfe aus Sicht der Stadtentwicklung

Soziale Infrastruktur und Bildungsinfrastruktur ausbauen und für neue Anforderungen qualifizieren

Eine räumliche Konzentration von Zugewanderten und Geflüchteten ist in den Fallstudien zwar nicht gewünscht, aber eine Tatsache. Auch wenn der Übergang in den Wohnungsmarkt noch nicht abschließend stattgefunden hat, zeigt sich, dass sich die Neuankommenden häufig in bereits benachteiligten Quartieren konzentrieren (vgl. auch Kap. 2.2).

Die Ausgestaltung von sog. Ankunftsstadtteilen insbesondere durch den Ausbau und die Qualifizierung von sozialer Infrastruktur und Bildungsinfrastruktur ist eine wesentliche Voraussetzung, um soziale Teilhabe und gesellschaftlichen Zusammenhalt für die Bewohnerschaft dieser Quartiere zu sichern. In der kommunalen Ressourcensteuerung und auch in der Förderpolitik wird der erforderliche Ausbau jedoch noch nicht konsequent berücksichtigt. Die Städtebauförderung, insbesondere das Programm Sozialer Zusammenhalt (ehem. Soziale Stadt), kann einen Rahmen bilden, der die Ausgestaltung dieser sozioökonomisch benachteiligten Quartiere mit erforderlicher Infrastruktur unterstützt.

Verringerung der hohen Korrelation sozialer Ausgangslagen und Bildungschancen

Die mit den Fallstudien sowie Expertinnen und Experten diskutierten stadtentwicklungspolitischen Schlussfolgerungen im Umgang mit der Bildungsungleichheit und dem Zusammenhang sozialräumlicher sowie einrichtungsbezogener Segregation zeigen, dass es eine ganze Bandbreite an Handlungsmöglichkeiten gibt.

Um Bildungssegregation sozialräumlich als auch einrichtungsbezogen erfassen zu können und in ihrer Wirkung auf die Bildungsungleichheit benennen zu können, bedarf es einer entsprechenden Beobachtungsgrundlage. Ein themenübergreifendes Integrations-Monitoring mit entsprechender Bildungsbeobachtung kann hierfür als Basis für eine gesamtstädtische Steuerung dienen. Anschließend kann Stadtentwicklung

Prioritäten setzen, um Ressourcen stärker auf benachteiligte Quartiere bzw. Einrichtungen zu lenken, z. B. in Form von Förderprogrammen für Einrichtungen, Unterstützungen für die kommunal verantwortete Schulsozialarbeit, Unterstützung der Elternarbeit, bauliche Investitionen und Qualifizierung von Räumlichkeiten für ergänzende Angebote in den Einrichtungen, Bündelung von beratenden Angeboten. An der Schnittstelle von Einrichtungen und Quartieren gibt es erprobte Potenziale, z. B. durch Öffnung von Schulen in das Quartier, um außerschulische Lernorte in die Bildungsansätze einzubeziehen, Elternarbeit durch Angebote mit Quartiersbezug zu initiieren und weiterzuentwickeln oder Unterstützungsmöglichkeiten der lokalen Wirtschaft für die Bildungsangebote zu nutzen. Letztlich kann Stadtentwicklung Impulse und Anreize schaffen, um durch Bildungsverbünde entlang der biografischen Schnittstellen Übergänge zwischen Einrichtungen/ biografischen Entwicklungsphasen zu unterstützen. Stadtentwicklung steht somit auch ohne die Kernzuständigkeit für die schulische Bildung eine Vielzahl von steuernden Anreizen und Impulsen zur Verfügung, um positive Rahmenbedingungen zu schaffen, um Bildungsbenachteiligung systematisch zu verringern.

Kommunale Präventionsketten ressortübergreifend managen

In NRW wird seit mehreren Jahren die Entwicklung kommunaler Präventionsketten unterstützt. Unterstützt wird im Wesentlichen die koordinierende Aufgabe der Kommunen. Das Fallbeispiel Duisburg zeigt, wie der kommunale Ansatz im Schwerpunkt auf zwei Stadtteile (Hochfeld und Marxloh) ausgerichtet wird, die beide seit mehreren Jahren durch eine sehr starke Zuwanderung aus dem Ausland geprägt werden. In den Ansätzen der kommunalen Prävention geht es um die Identifizierung von Handlungsbedarfen in Bezug auf die unterschiedlichen Schnittstellen von der Schwangerschaft bis zum Übergang von der Schule in die berufliche Ausbildung (in Duisburg ist der Fokus zunächst bis zum Übergang auf die Grundschule gelegt worden). Ausgehend von der gemeinsamen Identifizierung und Priorisierung der Handlungsbedarfe geht es mit den Akteurinnen und Akteuren und Einrichtungen vor Ort um eine systematische Schließung der Lücken. Berücksichtigt werden auch die Schnittstellen, die sich bei der Fluchtzuwanderung ergeben (z. B. Rechtskreiswechsel oder Übergang in den regulären Wohnungsmarkt). In den beiden Duisburger Schwerpunktstadtteilen spielt die hohe EU-2-Zuwanderung von Familien in prekären Lebenslagen eine besondere Rolle. Hieraus resultieren eine Reihe spezifischer Handlungsbedarfe, z. B. fehlender Krankenversicherungsschutz von Kindern oder Schwangeren sowie prekäre Wohnverhältnisse von Kindern in Problemimmobilien. Daneben decken sich zahlreiche Handlungsbedarfe mit den Bedarfen anderer Zielgruppen (z. B. Kapazitätsengpässe, fehlende aufsuchende Zugänge, Differenzierungsbedarf in Einrichtungen).

Aufgrund der Komplexität von Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Finanzierungsmöglichkeiten erfordert eine systematische Bearbeitung von Präventionsketten ein koordinierendes Management, angefangen bei der Analyse über die Priorisierung, Initiierung, Kommunikation, Finanzierungsberatung, Begleitung bis zur Bewertung von Maßnahmen. Um die unterschiedlichen Ansätze nicht nur aus dem Blickwinkel einzelfachlicher Stränge zu entwickeln, ist ein fachübergreifendes Management erforderlich. Die Gebietskulissen der Städtebauförderung können hier eine Grundlage bilden, in die die sozialräumlichen Ansätze von Präventionsketten eingebettet werden können.

2.5 Berufliche Integration und Qualifizierung

2.5.1 Ist-Situation in den Fallstudien

Die berufliche Integration und Qualifizierung von Geflüchteten benötigt mehr Zeit als erwartet. Besonders große Hemmnisse sind die fehlenden Sprachkenntnisse, fehlende berufliche Qualifikation sowie formale und organisatorische Vorgaben des deutschen Asylsystems.

Unzureichende Qualifikation und Sprachkenntnisse, kaum mangelnde Motivation

Alle Fallstudien sahen 2017 die mangelnden beruflichen Qualifikationen und Sprachqualifikationen als größte Herausforderung für die berufliche Integration an. In Dresden verfügten beispielsweise über 2.000 Geflüchtete über keine abgeschlossene Berufsausbildung (knapp 51 %). Für weitere 1.300 Geflüchtete lagen keine Angaben zur Berufsausbildung vor (knapp 33 %). Nur 200 Personen hatten eine betriebliche oder schulische und 450 eine akademische Ausbildung (gemeinsam rund 16 %). Ergebnis war, dass in einem nennenswerten Umfang Alphabetisierungsmaßnahmen durchzuführen waren. Die Erfahrungen der Fallstudienstädte zeigten, dass Teilnehmende der vom Bund finanzierten Integrationskurse mehrheitlich das angestrebte Sprachniveau B1 nicht erreichten. Gleichzeitig wiesen aber auch erfolgreiche Absolventinnen und Absolventen der BAMF-Kurse ein niedrigeres Sprachniveau auf als angegeben.

Nur sechs Fallstudien sahen 2017 Kapazitätsengpässe bei Angeboten der beruflichen Qualifikation. Diese Einschätzung hat sich ein Jahr später kaum verändert. Aus Sicht der Fallstudien standen ausreichend Finanzmittel für Qualifizierungsmaßnahmen zur Verfügung.

Eine mangelnde individuelle Motivation für den Arbeitsmarkt wurde bei Geflüchteten im Jahr 2017 von vier Fallstudien als Problem gesehen. Ein Jahr später sahen weitere vier Fallstudien das Problem. Bei der Gruppe der EU-Neuzugewanderten aus Rumänien und Bulgarien in prekären Lebenslagen steht die Bereitschaft zur Teilnahme an einer Beschäftigungsmaßnahme, die existenzielle Finanzierung der Familien mit kurzfristiger formeller, aber auch informeller Einkommenssicherung der Familien im Vordergrund.

Einige Fallstudien wiesen darauf hin, dass ein dauerhafter Status nicht unbedingt die Arbeitsmotivation fördert, hingegen könne eine noch unklare Bleibeperspektive eine besonders hohe Motivation erzeugen, die allerdings in Frustration umschlagen kann, wenn diese nicht „gewürdigt wird“. Beobachtet wurde, dass auch Familiennachzug nicht unbedingt die Integrationswilligkeit bzw. Arbeitsmotivation fördert, da die sozialen Netze für Familien – im Gegensatz zu Alleinstehenden – in Deutschland vorteilhafter sind. Einzelne Fallstudien äußerten den Wunsch, besonders motivierten Personen einen „Integrationsbonus“ geben zu können, um deren Chancen auf eine Anerkennung zu erhöhen.

Organisatorische und formale Hemmnisse

An zweiter Stelle der kommunalen Herausforderungen bei der Integration in den Arbeitsmarkt standen organisatorische und formale Hemmnisse. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist abhängig vom Aufenthaltstitel. Insbesondere Geduldete aus sicheren Herkunftsländern haben keinen Arbeitsmarktzugang (z. B. Albanien, Ghana, Senegal). Die Anerkennungspolitik hat deshalb direkte Auswirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit von Geflüchteten. Eine unklare Bleibeperspektive schreckte die Wirtschaft ab.

Probleme des doppelten Rechtskreiswechsels

In den Fallstudien kam es zu Schnittstellenproblemen bei zwei Rechtskreiswechseln. Zum einen gibt es den Rechtskreiswechsel, wenn die Leistungen vom AsylbLG auf das SGB II umgestellt werden. Zum anderen gibt es einen simultan stattfindenden mit Zuerkennung eines Schutzstatus vom SGB III in das SGB II bzw. SGB XII.

Besonders beim ersten Übergang gibt es in den Fallstudien große Schnittstellenprobleme (kein Austausch von Daten zwischen den Behörden). Zudem konzentrierten sich Jobcenter nahezu ausschließlich auf die Arbeitsmarktintegration. Die Unterstützung bei der Alltagsbewältigung fehlte. Zum Teil wurde die fehlende Beratung/ Unterstützung durch Ehrenamt oder Migrationsberatungsstellen aufgefangen.

Prognosen für die Arbeitsmarktintegration standortbezogen sehr unterschiedlich

Im Jahr 2017 haben sich die meisten Fallstudien der Prognose der Bundesagentur für Arbeit angeschlossen, dass rund 50 % der Flüchtlinge fünf Jahre nach ihrem Zuzug beschäftigt sein werden. Neben den fehlenden beruflichen Qualifikationen und Sprachkenntnissen sahen zwölf 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.

Ein Jahr später berichteten die Fallstudien, dass 20 bis 40 % der Schutz- und Bleibeberechtigten in eine Beschäftigung vermittelt werden konnten, allerdings sind viele auf unterstützende finanzielle Hilfen (sog. „Aufstocker“) angewiesen. Die Vermittlung erfolgte vorrangig in die Bereiche Hotel und Gastronomie, Zeitarbeit, Logistik, Reinigung, Landwirtschaft sowie Helferjobs im Baugewerbe. Insbesondere Fallstudien in wirtschaftlich prosperierenden Regionen mit einem hohen Anteil an offenen Stellen im Helferbereich berichteten von einem Abbau von Arbeitskraftengpässen im Helferbereich. Der Fachkräftemangel konnte allerdings nicht reduziert werden.

Die Mehrheit der Fallstudien schätzte im Jahr 2018, dass 50 bis 70 % der Schutz- und Bleibeberechtigten langfristig in den Arbeitsmarkt integrierbar sind. Die Einschätzungen sind standortbezogen allerdings unterschiedlich (Spannbreite 20-80 %). In Städten mit angespannten Wohnungsmärkten bildet das Arbeitskräftepotenzial der Flüchtlinge eine zunehmend wichtige Säule für gering qualifizierte und entsprechend gering entlohnte Helfertätigkeiten, zum Beispiel in der lokalen Hotellerie und Gastronomie. Aufgrund der Mietentwicklung wird die Akquise gering bezahlter Arbeitskräfte zunehmend schwieriger, sodass Geflüchtete, solange sie in den Gemeinschaftsunterkünften der Stadt wohnen, diese Lücke füllen. Jedoch bestehen auch kommunale Unterschiede beim Zugang von Geflüchteten in Helferbereiche. Aus Sicht der Fallstudien beeinflussen die Erfahrungen mit Zugewanderten als Arbeitnehmende oder das Vorhandensein von migrantischem Gewerbe die Arbeitsmarktintegration. Gibt es keine Erfahrungen, muss aufwändige Überzeugungsarbeit bei Betrieben geleistet werden. Im Geschlechtervergleich fallen aus Sicht der Fallstudien die Prognosen für geflüchtete Frauen schlechter aus.

Insgesamt legten 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.

Schnelle Arbeitsmarktintegration nicht gleichbedeutend mit Unabhängigkeit von Sozialsystemen

Viele Mitarbeitende der örtlichen Jobcenter plädierten dafür, die Geflüchteten zu qualifizieren, bevor sie in den Arbeitsmarkt integriert werden, damit sie langfristig in Jobs kommen, in denen sie nicht auf Unterstützungsleistungen des Staates angewiesen sind („Aufstocker“). Die Fallstudien berichteten, dass eher eine Vermittlung in Helfertätigkeiten erfolgt, da Geflüchtete schnell Geld verdienen wollen. Sie sind daher nur mit erheblichen Anstrengungen für eine Ausbildung bzw. qualifizierten Abschluss zu überzeugen.

2.5.2 Maßnahmen und Strategien in den Fallstudien

Bündelung von rechtskreisübergreifenden Angeboten

Aus Sicht der Fallstudien ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Integration von Zugewanderten in den Arbeitsmarkt die enge Zusammenarbeit aller relevanten Akteurinnen und Akteure. Dabei bedarf es eines erheblichen Aufwands, um alle Akteurinnen und Akteure zusammenzubringen und die jeweiligen Bereiche und Zuständigkeiten zu klären. Eine enge Verzahnung verschiedener Akteurinnen und Akteure wird beispielsweise in den Jugendberufsagenturen umgesetzt. Einige Fallstudien versuchen mit diesem Ansatz die Zusammenarbeit von der Agentur für Arbeit, dem Jobcenter, den regionalen Bildungszentren sowie dem Allgemeinen Sozialen Dienst zu verbessern. Durch die Bündelung der Angebote entsteht ein „One-Stop-Government“, mit dem allen Jugendlichen ein besserer Übergang in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt garantiert werden soll. Besonders die regelmäßigen und rechtskreisübergreifenden Fallbesprechungen und -konferenzen, die die Partnerinnen und Partner mit den und über die Jugendlichen durchführen, werden als wesentlicher Pluspunkt gesehen.

In Optionskommunen erfolgt ein regelmäßiger Austausch und Wissenstransfer, da hier AsylbLG und SGB II unter einem Dach zusammengefasst sind. So ist beispielsweise das Jobcenter in Offenbach seit 2012 kommunalisiert und durch die Zusammenführung mit den Abteilungen Statistik und Wahlen sowie Soziale Stadtentwicklung und Integration in einem Amt Teil einer übergreifenden sozialen Entwicklungspolitik. In Duisburg und Euskirchen gibt es hierfür die sogenannten Integration Points. In dieser Anlaufstelle werden die Agentur für Arbeit, das Jobcenter, die Kommunalverwaltung (z. B. Ausländerbehörde, Sozialamt) und andere Institutionen (u. a. Verbände, Ehrenamt) zusammengebracht, um die Schnittstelle zwischen den beiden Rechtskreisen zu verbessern und damit den Wechsel der Rechtskreise für die Geflüchteten zu erleichtern.

Einsatz von Bundes- und Landesförderprogrammen

Viele Fallstudien beteiligten sich an verschiedenen Bundes- und Landesförderprogrammen wie „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ (FIM) des BMAS oder „Integration durch Qualifizierung (IQ)“. Das Programm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ arbeitet seit 2005 an der Zielsetzung, die Arbeitsmarktchancen für Menschen mit Migrationshintergrund zu verbessern.

Das bis 2020 befristete Arbeitsmarktprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahme“ (FIM) bot Asylbewerbenden im Verfahren gemeinwohlorientierte Beschäftigungsmöglichkeiten (max. sechs Monate), um sie mittels niedrigschwelliger Angebote an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Die Teilnehmenden erhielten eine pauschalierte Aufwandsentschädigung von 0,80 € pro Stunde. Neben einer freiwilligen Teilnahme konnten Asylbewerberinnen aber auch einer FIM zugewiesen werden. Einsatzmöglichkeiten waren beispielsweise in städtischen Kitas, Nachbarschaftszentren oder bei Gärtner- und Reinigungsarbeiten im öffentlichen Raum. Die Erfahrungen in den Fallstudien sind unterschiedlich: sie reichen von „positiv“ bis „schwer, Teilnehmende zu finden“.

Förderung Übergang Schule-Beruf

Die Fallstudie Offenbach setzt einen Schwerpunkt ihrer Aktivitäten in das kommunale Übergangsmanagement Schule-Beruf. Die Berufsorientierung von Zuwanderndenkindern wird bereits in den Schulen aktiv gefördert, Informations-Veranstaltungen vor dem Freitagsgebet erhöhen die Zahl der erreichten Personen und eine „Schulabgangsbefragung“ (Vollerhebung) gibt Aufschluss über den Erfolg von bestimmten Maßnahmen.

Förderung der Selbstständigkeit von Zugewanderten

Einzelne Fallstudien (Offenbach, Konstanz, Nürnberg, Duisburg) fördern aktiv die Selbstständigkeit von Zugewanderten. In Konstanz fand hierzu eine Veranstaltung für Zuwandernde „Arbeiten in Deutschland“, statt, in der insbesondere über die Voraussetzungen von Selbstständigkeit informiert wurde. Auch Offenbach setzt

seit Jahren auf eine ausdifferenzierte Gründungsförderung (z. B. Mikrofinanzierungs-Fonds, Gründer-Campus). Nürnberg unterstützt ebenfalls die ethnische Ökonomie. Hierzu zählen insbesondere ein intensiver Austausch mit ausländischen Unternehmerinnen- und Unternehmerverbänden und die Beratung von potenziellen Gründerinnen und Gründern.

Enge Zusammenarbeit mit der Wirtschaft

In 14 von 15 Fallstudien existierten enge Kooperationen zwischen Jobcenter und den lokalen Unternehmen. Nach Ansicht der Fallstudien – insbesondere in Regionen mit einem geringeren Anteil ausländischer Beschäftigter – sind der Abbau von Vorbehalten 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 frustriert, als sie trotz vielfältiger Beschäftigungsangebote auf Anfrage beim Jobcenter noch keine Geflüchteten einstellen konnten, da diese noch nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung standen (z. B. länger andauernde Sprachqualifikationen). Auch vereinzelt Abschiebungen bei Anbahnung einer Ausbildung führen zu Unmut und Verunsicherung bei der Wirtschaft.

In Schwerin stehen „Joblotsen“ kleinen und mittleren Unternehmen bei allen Fragen rund um die betriebliche Integration von Flüchtlingen zur Verfügung. Insbesondere in Regionen mit einem geringeren Anteil an ausländischen Beschäftigten sind der Abbau von Vorbehalten sowie die bilaterale Überzeugungsarbeit von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern nach Ansicht der Fallstudien ein wesentlicher Bestandteil des Erfolgs.

2.5.3 Einschätzungen und Empfehlungen der Expertinnen und Experten

Expertinnen und Experten bekräftigen die Probleme des doppelten Rechtskreiswechsels

Aus Sicht der Expertinnen und Experten gebe es in den Kommunen besonders beim ersten Übergang vom AsylbLG auf das SGB II große Schnittstellenprobleme. Es werden laut Expertinnen und Experten keine Daten weitergegeben, es gibt keine Übernahme der Gesundheitskarte etc. Zum Teil werde die fehlende Beratung/Unterstützung durch Ehrenamt oder Migrationsberatungsstellen aufgefangen, allerdings sei es oft unklar, wer wann berät. Aus Sicht der Expertinnen und Experten sind diese Rechtskreiswechsel u. a. aufgrund der administrativen Anforderungen an Asylsuchende ohne kontinuierliche Unterstützung nicht zu meistern.¹³ Der Baden-Württembergische Pakt für Integration versucht diese Versorgungslücke über die Bereitstellung von Integrationsmanagerinnen und -managern zu schließen.

Gleichzeitig richte sich das Selbstverständnis des Jobcenters nahezu ausschließlich auf die Arbeitsmarktintegration. Andere Aspekte wie die alltagsweltliche Begleitung der Geflüchteten oder die Beratung in Fragen rund um Gesundheit/Traumata werden nicht fortgeführt. Hier gebe es schon länger eine Divergenz zwischen der gesetzlich festgeschriebenen Aufgabe der Grundsicherung (umfassendere Hilfen)¹⁴ und der Auslegung der Bundesagentur für Arbeit (reine Arbeitsmarktorientierung). Optionskommunen seien nicht besser aufgestellt. Mögliche Vorteile seien personenabhängig.

(13) In der Publikation „Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – und wie kann man sie lösen?“ (von Jörg Bogumil, Jonas Hafner und André Kastilan im Auftrag der Stiftung Mercator, abrufbar hier) empfiehlt Prof. Bogumil, das AsylbLG abzuschaffen und Asylbewerber direkt den Zugang zum SGB II zu eröffnen.

(14) „Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll es Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht.“ (Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (SGB II), §1 (1)).

2.5.4 Kommunale Handlungsbedarfe aus Sicht der Stadtentwicklung

Ressortübergreifende Kooperationen ausbauen

Kommunen sollten die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit zur Integration von allen Zugewanderten fördern und für alle handelnden Akteurinnen und Akteure transparent darstellen. Hierzu ist eine verbindliche Kooperation zwischen verschiedenen kommunalen Behörden wie z. B. Jobcenter, Sozialamt, Ausländerbehörde, Schulamt erforderlich, die gemeinsam Dienstleistungen erbringen.

2.6 Ehrenamtliches Engagement und Teilhabe

2.6.1 Ist-Situation in den Fallstudien

Das ehrenamtliche Engagement hat wesentlich zur Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe von Flüchtlingen beigetragen, erforderte 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. Bei Zugewanderten ist das ehrenamtliche Engagement gering ausgeprägt.

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

Alle Fallstudien berichteten im Jahr 2017 von der zentralen Rolle, die das freiwillige Engagement bei der Versorgung und Integration der geflüchteten Menschen spielte. Das Ehrenamt hat sich häufig aus dem kirchlichen Bereich heraus entwickelt, aus Vereinen oder auch unmittelbar aus der Nachbarschaft im Umkreis der Gemeinschaftsunterkünfte. Überwiegend handelte es sich um Bildungsbürgerinnen und ältere Menschen (viele Lehrende), die sich engagierten. Während das ehrenamtliche Engagement für Geflüchtete seit Mitte 2017 leicht abnahm, hat sich diese Entwicklung im Jahr 2018 verstärkt. Nach Einschätzung der Fallstudien wird zum einen vielen Ehrenamtlichen der Rechtfertigungsdruck zu hoch, zum anderen erfüllt das Ehrenamt nicht die Erwartungen der Ehrenamtlichen.

Gleichzeitig sahen neun von 15 Fallstudien die Organisation von Ehrenamt als eine große Herausforderung. In den Fallstudien zeigten sich deutliche Unterschiede bei Professionalität und Organisationsgrad der Ehrenamtlichen. So sind in Konstanz z. B. professionelle Vereine (u. a. Save me, Initiative 83 integriert) entstanden, die aktiv Spendenakquisen durchführen und spezialisierte Beratungen für Flüchtlinge anbieten. Mehrheitlich wurden die Fallstudien aber vor das Problem gestellt, Ehrenamt zu koordinieren, in „nachgefragte“ Bahnen zu lenken und Menschen mit falschen bzw. unrealistischen Vorstellungen dabei zu unterstützen, sich im deutschen System besser zurechtzufinden. Problematisch wurde vor allem eingeschätzt, dass viele ehrenamtliche und professionelle Strukturen parallel laufen und dass Ehrenamtliche teilweise falsche Informationen weitergegeben oder falsche Erwartungen bei den Geflüchteten geweckt haben. Einzelne Fallstudien berichteten auch davon, dass Ehrenamtliche teilweise zu viel helfen wollten, sodass Geflüchtete gar keine Hilfe mehr wollten. Eine Fallstudie berichtete, dass es in den sozialen Medien herablassende und respektlose Kommentare zu den Helferinnen und -helfern gab. Dies seien allerdings Einzelfälle. Alle Fallstudien waren sich einig, dass viele ehrenamtlich Aktive auch Unterstützung beim Umgang mit Enttäuschungen benötigen, wenn beispielsweise in Extremfällen die intensiv betreute Flüchtlingsfamilie abgeschoben wird oder fehlende Bleibeperspektiven Entwicklungsmöglichkeiten der betreuten Personen einschränken. Dies belastete oft das Verhältnis zwischen Verwaltung als ausführende Stelle (z. B. Ausländeramt) und dem Ehrenamt.

Teilhabe der Zugewanderten am gesellschaftlichen Leben größte Herausforderung

Zwölf Fallstudien beurteilten die mangelnde Teilhabe der Zugewanderten am gesellschaftlichen Leben als große Herausforderung. Hinderliche Rahmenbedingungen waren die sozialräumliche Isolation bei der Unterbringung in abgelegenen Unterkünften, unklare Bleibeperspektiven von Geflüchteten und die zunehmende Einflussnahme der Herkunftsländer vorwiegend bei türkisch- und russischstämmigen Zugewanderten. Bei diesen Zugewanderten wurde berichtet, dass diese sich häufig ausschließlich über Medien der Herkunftsländer informieren. Durch die politische Einflussnahme der Herkunftsländer sowie das Überschwappen dortiger politischer Konflikte nach Deutschland wurde auch das Zusammenleben vor Ort erschwert.

Die Fallstudienenerfahrungen zeigten zudem, dass Migrantinnen und Migranten eine geringere Ehrenamtsaffinität haben und sich eher innerhalb des Familienverbandes helfen. Nicht zuletzt wurden nicht alle Angebote von den Zuwandernden in der Form genutzt wie gewünscht. Die Sportvereine in einigen Fallstudien haben hinsichtlich der Teilnahme von Zuwandernden an den Angeboten eine Erwartungshaltung, die nicht erfüllt werden konnte. Zehn von 15 Fallstudien berichteten von Schwierigkeiten, einzelne Personengruppen zu erreichen.

Unzureichende Angebote für die verkehrliche Mobilität waren nur in ländlich geprägten Fallstudien eine (sehr) große Herausforderung, die aber nach wie vor ungelöst ist. Mobilitätskonzepte spezifisch für Zugewanderte/Geflüchtete gibt es kaum. Im Prinzip profitieren alle Geflüchteten im SGB II-Bezug wie alle anderen von Sozialpässen oder den entsprechenden Budgetanteilen der Transfers für den ÖPNV. Auch in ländlichen Räumen gibt es keine spezifischen Mobilitätskonzepte, da die Fallstudien darauf achten müssen, dass Geflüchtete nicht besergestellt werden als reguläre SGB II-Beziehende. Diese Lücke wurde teilweise über Ehrenamt abgefangen.

Rechtlich unklare Perspektive im Umgang mit Personen ohne bzw. mit unklarer Bleibeperspektive wirkt sich negativ auf ehrenamtlich Engagierte aus

Die rechtlich unklare Perspektive im Umgang mit Personen ohne bzw. mit unklarer Bleibeperspektive wirkte sich negativ auf ehrenamtlich Engagierte aus. Hier wurde von einer hohen Frustration gegenüber dem bundespolitischen Kurs berichtet und vereinzelt auch von einem frustrierten Rückzug von Engagierten. Risiken entstanden auch durch die Verunsicherung von Unternehmen oder die Frustration engagierter Unterstützer, die aufgrund der rechtlichen Situation an Grenzen stoßen, um Menschen mit unklaren Bleibeperspektiven zu unterstützen bzw. in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

2.6.2 Maßnahmen und Strategien in den Fallstudien

Strukturelle und finanzielle Unterstützung des Ehrenamts durch die Fallstudien

In allen Fallstudien gibt es eine kommunale Anlaufstelle für Fragen rund um das Ehrenamt. Hierzu zählen Ehrenamtskoordinatorinnen und -koordinatoren, Freiwilligenagenturen oder Patenschaftsbüros. Mit einer Ausnahme gaben alle Fallstudien an, ehrenamtliches Engagement strukturell und finanziell zu unterstützen. Die Vernetzung mit professionellen Angeboten wurde meistens über Dialogverfahren sowie Vernetzungstreffen zwischen Haupt- und Ehrenamt organisiert, z. B. runde Tische oder „Ehrenamtsstammtische“ sowie Vernetzungstreffen zwischen Haupt- und Ehrenamt etc. Ziel ist das gegenseitige Kennenlernen, das gegenseitige Vorstellen von Angeboten und die Vermeidung von Doppelstrukturen. Die Koordinierung funktionierte allerdings nicht immer bei allen Initiativen, weil manche Ehrenamtlerinnen und Ehrenamtler nicht begleitet werden möchten. Dennoch ist dies wichtig, denn „jedes Ehrenamt benötigt auch ein Hauptamt“, so die überwiegende Meinung in den Fallstudien.

Eine Fallstudie nutzt seit Anfang 2018 zusätzliche Landesfördermittel, um einzelne ehrenamtliche Hilfen durch hauptamtliche Stellen mit entsprechendem Fachpersonal zu ersetzen. Diese Fallstudie berichtete von einem

qualitativen Sprung in der Übernahme von Integrationsaufgaben von 2017 auf 2018. Alle Fallstudien bieten den Ehrenamtlichen Qualifizierungen und Supervisionen an. Anfangs wurden diese Qualifizierungen sehr nachgefragt; mit abnehmender Tendenz. Nicht zuletzt ist aus Sicht der Fallstudien eine Anerkennungskultur wichtig, um ehrenamtliches Engagement auch langfristig zu aktivieren.

Kommunal finanzierte Alltagsbegleiterinnen und -begleiter zur Überbrückung des Vakuums beim Rechtskreiswechsel

Einige Fallstudien fingen, wenn es finanzierbar war, das Vakuum beim Rechtskreiswechsel durch kommunal finanzierte Alltagsbegleiterinnen und -begleiter auf. In anderen Fallstudien wurden Personalstellen durch das Land gefördert (z. B. Richtlinie des Freistaats Thüringen zur Förderung der Thüringer Kommunen bei der Integration von Flüchtlingen 2016/2017, Pakt für Integration des Landes Baden-Württemberg), die eine Brückenfunktion und alltagsweltliche Begleitung sicherstellen sollten.

2.6.3 Einschätzungen und Empfehlungen der Expertinnen und Experten

Expertinnen und Experten bestätigen die hohe Bedeutung des Ehrenamts

Aus Sicht von Expertinnen und Experten sei das Ehrenamt ein wichtiges Korrektiv für Verwaltungshandeln, da Prozesse und Arbeitsabläufe der Professionellen von freiwilligen Helfenden hinterfragt werden würden. Zu den künftigen kommunalen Aufgaben gehöre aber auch die Weiterentwicklung des Ehrenamts, u. a. mit Fragen zu Standards und Qualifikationsangeboten. Allerdings sei insbesondere in der ersten Phase des Ankommens (die ersten drei bis vier Jahre) eine kontinuierliche und hauptamtliche Begleitung der Geflüchteten nicht durch Ehrenamtliche zu ersetzen.

Expertinnen und Experten fordern kontinuierliche Fallberatung als Steuerungsaufgabe

Kernproblem der Steuerung von Integration sei aus Sicht der Expertinnen und Experten die unzureichende kommunale Fallberatung. Geflüchtete wurden je nach aktueller Lebenslage von immer wechselnden Personen beraten. Hier müsse ein abgestimmtes Fallmanagement etabliert werden, dass sich an der individuellen Lebenslage des Geflüchteten orientiere und Rechtskreiswechsel und wechselnde Zuständigkeiten überbrücke (vgl. Kap. 2.1.2).

2.6.4 Kommunale Handlungsbedarfe aus Sicht der Stadtentwicklung

Ehrenamt steuern und wertschätzen

Zu den kommunalen Aufgaben gehört die Stärkung und Weiterentwicklung des Ehrenamts. In der Phase der sehr starken Wanderungsbewegungen und dem hohen Bedarf an kurzfristigen Maßnahmen ist ein großes ehrenamtliches Unterstützungspotenzial entstanden, das wesentlich zur Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe von Geflüchteten beigetragen hat. Mit dem Rückgang der starken Wanderungsbewegungen ist auch eine Übergangsphase zu beobachten, in der eher die Gestaltung langfristiger Strukturen im Vordergrund steht. In diesem Zusammenhang ist die Bindung eines „langfristigen Kerns“ freiwilligen Engagements stärker in den Vordergrund getreten. Ziel sollte eine enge Verknüpfung von hauptamtlich und ehrenamtlich Tätigen sein, auch um Doppelstrukturen zu vermeiden. Die bestehenden Ansätze lokaler Anerkennungskulturen zählen ebenso zur Aufgabe wie die Koordinierung von Qualifikationsangeboten für ehrenamtlich Aktive. Zu den eher langfristig ausgerichteten Aufgaben zählt auch, dass das Engagement von Migrantinnen und Migranten gefördert wird und damit neue Unterstützungspotenziale gewonnen werden. Die kommunalen Erfahrungen zeigen, dass ehrenamtliches Engagement nicht kostenlos ist. Koordinierung, aber auch Qualifizierung und letztlich die erforderlichen Räumlichkeiten für ehrenamtliche Aktivitäten, erfordern jeweils entsprechende Ressourcen.

2.7 Lokal gesellschaftlicher Diskurs

2.7.1 Ist-Situation in den Fallstudien

Im Jahr 2017 wurde der lokal gesellschaftliche Diskurs geprägt von überschwänglicher Willkommenskultur einerseits und Forderungen nach Zuwanderungsrestriktion, Abschiebung, Angst vor Kriminalität und den hohen Kosten im Zusammenhang mit Zuwanderung andererseits. Die Befürchtungen im Zusammenhang mit der Zuwanderung wurden durch die bundespolitische Diskussion aus Sicht der Fallstudien im Jahr 2018 noch verstärkt, was sich z. T. auch in einem Bedeutungsgewinn rechtspopulistischer Strömungen niederschlägt.

Der lokal gesellschaftliche Diskurs 2017: geprägt durch große Willkommenskultur, aber auch durch Ablehnung gegenüber den Zugewanderten

Das Thema Zuwanderung ist durch den starken Flüchtlingszuzug ins Zentrum des lokalen gesellschaftlichen Diskurses in den Fallstudien gerückt. Neben einer großen Willkommenskultur, die sich u. a. im enorm großen ehrenamtlichen Engagement gezeigt hat, berichteten die Fallstudienstädte auch von zunehmenden Ängsten der einheimischen Bevölkerung. Angst und Sorge vor den Folgekosten der Zuwanderung, vor einem Steigen der Kriminalität, vor einer Zunahme sozialer Probleme, vor einer Überlastung der Bildungseinrichtungen und zunehmender Skepsis bzgl. der Antwort auf die Frage „Schaffen wir das?“ waren Bestandteile der Gespräche der Stadtgesellschaft.

Neun von 15 Fallstudien sahen 2017 eine große Herausforderung in wachsender Ablehnung gegenüber Zugewanderten. Aus Sicht der Fallstudien gab es eine deutlich wahrnehmbare Diskrepanz zwischen öffentlicher und nicht-öffentlicher Diskussion. In sozial benachteiligten Stadtteilen und Regionen, in Stadtteilen mit einem hohen Anteil an Spätaussiedlern und in Stadtteilen der Mittelschicht würden sich fremdenfeindliche, teilweise auch rassistische, antisemitische oder anti-muslimische Auffassungen offenbaren.

Die Zuwanderungshistorie beeinflusste die Wahrnehmung und den Umgang mit dem aktuellen Flüchtlingszuzug der hauptamtlich Betroffenen in den Verwaltungen und anderen Institutionen. Fallstudien mit einer langen Zuwanderungshistorie gingen deutlich gelassener mit dem Thema um als die Fallstudien ohne Zuwanderungshistorie. So fielen die Geflüchteten in den Fallstudien mit einem hohen Anteil an Personen mit Migrationshintergrund nicht so sehr ins Gewicht, sie fielen auch nicht im Straßenbild auf. Sie bildeten nur einen kleinen Teil der Zugewanderten insgesamt ab.

Im Jahr 2018: die Akzeptanz in der Bevölkerung gegenüber Zuwanderung nimmt ab, der öffentliche bundespolitische Diskurs hemmt die Integrationsarbeit vor Ort

Im Jahr 2018 wurde der lokal gesellschaftliche Diskurs von bundesweiten Diskussionen überlagert und zeigte sich in den Fallstudien in einer weiter abnehmenden Akzeptanz der Bevölkerung gegenüber Zuwanderung. In acht von 15 Fallstudien ist die Akzeptanz der Zuwanderung bei der Bevölkerung gegenüber 2017 gesunken. Die Fallstudien berichteten von einem spürbaren Stimmungswandel. Negativerfahrungen mit Geflüchteten bleiben eher im Gedächtnis der Bevölkerung als gelungene Integrationsbeispiele. Der Diskurs wird i. d. R. nicht durch objektive Vorfälle geprägt, sondern vom „Hörensagen“. Dies führte auch zu einem wachsenden Legitimationsdruck bei den Kommunen und bei ehrenamtlich Tätigen. Einzelne Fallstudien sorgten sich vor dem Hintergrund weiterer finanzieller Belastungen der Kommunen und der damit verbundenen Neuverteilung von Ressourcen vor einer weiteren Abnahme der Akzeptanz gegenüber Zuwanderung.

Durch diesen Stimmungswandel wurde sowohl die Arbeit der Verwaltungsmitarbeitenden als auch der Ehrenamtlichen beeinflusst. Dies reichte von zurückgehenden Hilfsangeboten und finanziellen Unterstützungen für Projekte (u. a. Sponsoring und Spenden) über eine Verunsicherung und einen Rückgang an ehrenamtlich Tätigen bis hin zu Anfeindungen von Verwaltungsmitarbeitenden.

2.7.2 Maßnahmen und Strategien in den Fallstudien

Die Fallstudien gestalteten den stadtentwicklungspolitischen Diskurs zur Zuwanderung und die Folgen für die Stadt sehr unterschiedlich. Die Bandbreite reicht von Zurückhalten integrationsbelastender Gegebenheiten über „kein Aufsehen“ erregen bis hin zur aktiven Beeinflussung des gesellschaftlichen Diskurses als Schwerpunkt der Integrationsarbeit. Allerdings kann der stadtentwicklungspolitische Diskurs das Problem nicht lösen, dass teilweise genau die sozial benachteiligten Stadtteile einen Großteil der städtischen Integrationsleistungen übernehmen sollen.

Stadtentwicklungsdiskurs zur Migration noch kein etabliertes Handlungsfeld

Bei Fallstudien, die den Klein- und Mittelstädten zuzuordnen sind und bei denen der Anteil an ausländischen Personen im Vergleich zu anderen Fallstudien eher niedrig ist, ist ein aktiver lokal gesellschaftlicher Diskurs kein kommunales Handlungsfeld. Es fehlt an Erfahrungen. Unterstützungsleistungen und gezielte Fördermaßnahmen für Geflüchtete wurden zurückhaltend oder nicht öffentlich thematisiert, um Negativ-Diskurse nicht zu befördern.

Die Fallstudien mit langer Zuwanderungshistorie verfügen dagegen seit vielen Jahren über stadt- bzw. regionalweite Kampagnen und bewährte Veranstaltungsformate. Sie versuchten aktiv, den Dialog mit der Bevölkerung aufzunehmen und zu gestalten (u. a. Bürgerbriefe, Pressemitteilungen, Informationsveranstaltungen, politische Bekenntnisse, interkulturelle Feste, Bundesprogramme wie „Demokratie stärken“ oder „Schule ohne Rassismus!“). Als Erfolgskriterien gelten für die kommunalen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner, wenn in den Städten mögliche Kontroversen oder auch Vorbehalte sachlich und offen diskutiert werden, anstatt in polemischen Beiträgen zu eskalieren.

Kommunale Ansätze zur Stärkung der Akzeptanz von Zuwanderung

Auch wenn nicht überall ein offener Diskurs zur Akzeptanz von Zuwanderung geführt wurde, haben alle Fallstudien kommunale Ansätze zur Stärkung der Akzeptanz von Zuwanderung. In 13 Fallstudien wurden parteiübergreifende Aktivitäten umgesetzt. Eine kommunale Anlaufstelle für den Umgang mit Diskriminierung haben sechs Fallstudien. Zehn Fallstudien gaben an, über spezifische Sicherheitskonzepte in Bezug auf Zuwanderung zu verfügen. Hierzu zählt beispielsweise eine konsequente Ordnungs- und Sicherheitspolitik gegen Sozialmissbrauch oder irreguläre Arbeit.

Die Fallstudien waren sich einig, dass der Umgang mit dem Stimmungswandel in der Bevölkerung innerhalb der Stadtverwaltung nur im Einvernehmen und mit Unterstützung der Politik erfolgen kann. Der Dialog mit der Bürgerschaft sei eine kommunale Aufgabe. Es wurde jedoch auf die besondere Rolle der Verwaltung verwiesen, die aufgrund der konkreten Erfahrungen die Aufgabe hat, Kommunalpolitik zu sensibilisieren. Hierfür sind aus Sicht vieler Fallstudien Fortbildungen im Bereich Kommunikation für Verwaltungsmitarbeitende erforderlich, um diese Aufgabe bewältigen zu können. Als Format müsse der direkte Austausch mit der Bürgerschaft (Bestandsbevölkerung und Zugewanderten) gesucht werden, z. B. über Quartiers-/ Nachbarschaftsarbeit, Bürgerveranstaltungen, Tag der offenen Tür in GU. Die Stadt Nürnberg setzt auf das langjährig erprobte Instrument der elf Kulturläden, die sich als Zentren des Stadtteillebens in Nürnberg etabliert und bewährt haben.

Eine Zunahme sozialer Benachteiligungen stellt Fallstudien vor große zukünftige Herausforderungen

Trotz gelungener Beispiele gibt es aus Sicht der Fallstudien ungelöste Herausforderungen. Besonders schwierig sei es, die sozialen Medien zu kontrollieren, den Diskurs mit Menschen zu führen, die sich durch die Zugewanderten, aber auch als Zugewanderte/r ins Abseits geschoben fühlen.

Auch kann ein Diskurs nicht das Problem lösen, dass zumeist sozial benachteiligte Stadtteile am stärksten von Zuwanderung betroffen sind und Zuwanderung dann Mangelsituationen bei den Einrichtungen der öffentlichen Infrastruktur und Bildungsinfrastruktur zudem verschärft. Benachteiligte Quartiere bergen dann erhöhte Risiken, zum Kulminationspunkt sozialer Benachteiligung zu werden, die sich eben auch in Fremdenfeindlichkeit äußern. Parallel nimmt aber auch die Befürchtung zu, dass sich extremistische Vereinigungen wie Salafisten die Situation zunutze machen und aktiv Anwerbepolitik in eigener Sache betreiben.

Von den Fallstudien wurde auch berichtet, dass eine Zunahme an Fremdenfeindlichkeit nicht nur in benachteiligten Quartieren, sondern auch in einzelnen mittelschichtgeprägten Quartieren zu beobachten ist (u. a. im Wahlverhalten). Als Erklärungsansatz wurden von den kommunalen Ansprechpartnerinnen und -partnern u. a. Abstiegsängste und -sorgen sowie die Sorge vor erhöhten finanziellen Belastungen vermutet.

2.7.3 Einschätzungen und Empfehlungen der Expertinnen und Experten

Ein umfassender „Einwanderungsdiskurs“ sei keine festgelegte kommunale Leistung und könne nach Ansicht von Expertinnen und Experten nicht angeordnet werden. Insgesamt sahen die Expertinnen und Experten hier aber Handlungsbedarf. Vielfach fehle es Kommunen an dem entsprechenden Kommunikations-Know-how. Eine Chance sei es, den Diskurs nicht nur zum Thema Zuwanderung zu führen, sondern auf das gemeinsame Zusammenleben auszuweiten.

Aus Sicht von Expertinnen und Experten sollten Kommunen eine Kommunikation ermöglichen, indem sie einen Rahmen zum Austausch schaffen. Ein auf Länderebene organisierter Erfahrungsaustausch könnte viele Impulse für Kommunen liefern, die sich bislang noch nicht mit der Thematik beschäftigt haben.

2.7.4 Kommunale Handlungsbedarfe aus Sicht der Stadtentwicklung

Einbettung der Integrationspolitik in eine Politik der Vielfalt und Antidiskriminierung

In den Fallstudien und den Expertengesprächen hat sich gezeigt, dass die kommunale Integrationspolitik auch ein Aufgabenbereich der Politik der Vielfalt und Antidiskriminierung ist. Je nach Kapazitäten und Schwerpunktsetzungen vor Ort gibt es verschiedene Zuständigkeiten bspw. für die Themen und Aufgaben für Menschen unterschiedlicher körperlicher und psychischer Befähigung oder eben auch für die Gruppe zugewanderter Menschen. Die Integrationsaufgaben sind idealerweise eingebettet in ein umfassenderes Verständnis der Diversitätspolitik, wobei die spezifischen Kompetenzen und Kenntnisse für Integrationsaufgaben klar profiliert sein sollten.

Eine Politik der gesellschaftlichen Vielfalt schützt alle Gruppen vor Diskriminierung und erkennt Vielfalt als positive Ressource an. Aus Sicht vieler Ansprechpartnerinnen und -partner sowohl kleinerer als auch größerer Verwaltungen ist dies leichter zu realisieren, wenn die Umsetzung der kommunalen Integrations- und Diversitätspolitik von der Stadtspitze getragen, kommunalpolitisch beschlossen und kommuniziert wird und damit eindeutig eine Chefsache ist.

Insgesamt sollte die Vielfalt in der kommunalen Struktur weiter gestärkt und verankert werden. Neben der Erhöhung des Migrantenanteils in der Verwaltung sollte auch das übrige Personal interkulturell fortgebildet werden. Auch eine enge Kooperation und Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, die z. B. auch in einen Bündnisprozess mündet, und die Gewinnung von Fürsprechern stärken kommunale Entscheidungstragende.

3. Integrationsfördernde und -hemmende Einflussfaktoren

Auf Basis der Literaturrecherche, Fallstudienresultate und Expertengespräche konnten die in Abbildung 11 zusammengestellten Einflussfaktoren für das Gelingen von Integration identifiziert werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in den Fallstudien z. T. gegenläufige Entwicklungen wie z. B. gute Arbeitsmarkt- und schlechte Wohnungsmarktbedingungen zu beobachten sind. Zudem können sich die Rahmenbedingungen im Zeitverlauf auch ändern.

Abbildung 11
Integrationsfördernde und -hemmende kommunale Einflussfaktoren

Einflussfaktoren	integrationsfördernd	integrationshemmend
Lange Zuwanderungshistorie und hoher Anteil an ausländischen Personen	<ul style="list-style-type: none"> + etablierte Steuerungsstrukturen und Netzwerke + gewachsenes Integrationsverständnis + Zuwanderungshistorie und migrantische Netzwerke (auch im Quartier) fördern Alltagsintegration und Arbeitsmarktintegration + Höhere Aufnahmebereitschaft der lokalen Unternehmen zur Arbeitsmarktintegration 	<ul style="list-style-type: none"> – sozialräumlich überlagerte soziale und ethnische Segregation – verstärkte Bildungssegregation in Kitas und Schulen – verstärkt muslimfeindliche Zugewandertengruppen
Wenig Zuwanderungserfahrung, niedriger Anteil an ausländischen Personen		<ul style="list-style-type: none"> – Noch kein gewachsenes Integrationsverständnis – Geringe Erfahrung in der Verwaltung, fehlende Steuerungsstrukturen – Aufgrund fehlender Erfahrung höhere Skepsis gegenüber Aufnahmebereitschaft der Bestandsbevölkerung
Lokale Schwerpunkte einzelner ethnischer Communities	<ul style="list-style-type: none"> + Anlaufstellen, Netzwerke vorhanden + Ethnisch heterogene Zusammensetzung erleichtert Deutsch als Umgangssprache 	<ul style="list-style-type: none"> – Ethnisch homogene Zusammensetzung erschwert Deutsch als Umgangssprache – Parallelgesellschaften
Wohnungsmarktengpässe	<ul style="list-style-type: none"> + reduzieren Segregationstendenzen 	<ul style="list-style-type: none"> – erschweren eine dezentrale Unterbringung – erhöhen die Konkurrenz zwischen Wohnungssuchenden – erschweren den Übergang in den regulären Wohnungsmarkt – verstärken die „Fehlbelegung“
Entspannte Wohnungsmärkte	<ul style="list-style-type: none"> + schnellerer Übergang in den regulären Wohnungsmarkt möglich, entscheidender aber ist die Verfügbarkeit der freien Wohnungen, d. h. Zugriff über eine kommunale Wohnungsgesellschaft bzw. Abbau von Marktzugangshemmnissen bei privaten Vermietenden 	<ul style="list-style-type: none"> – trotz Leerständen können „passende“ Wohnungen fehlen – Leerstände können zu problematischen, ausnutzenden Bewirtschaftungspraktiken (Problemimmobilien) führen – fördern Segregationstendenzen

Einflussfaktoren	integrationsfördernd	integrationshemmend
Regionaler Arbeitsmarkt	+ Gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen sowie hohe Nachfrage nach niedrigerem Qualifikationsniveau der offenen Stellen (z. B. Gastgewerbe, Helferbereiche der Produktion) begünstigen eine schnelle Arbeitsmarktintegration	– Schlechtere Arbeitsmarktbedingungen verstärken Konkurrenz insbesondere im Niedriglohnbereich und schüren Sozialneiddebatte
Qualifikation der Zugewanderten	+ Eine hohe individuelle Qualifikation erleichtert die Arbeitsmarktintegration	– Eine niedrige individuelle Qualifikation erschwert die Arbeitsmarktintegration
Kommunale Finanzen	+ Finanzieller Handlungsspielraum ermöglicht die Umsetzung freiwilliger Integrationsleistungen	– Kommunale Haushaltsengpässe belasten die Integrationskapazitäten, es fehlen Ressourcen – Selektive Zuwanderung von sozial benachteiligten Menschen beeinflusst kommunale Finanzen
Förderprogramme	+ Zusätzliche Ressourcen erleichtern die Integrationsarbeit	– Unverlässliche und zersplitterte Förderlandschaft erschwert kommunales Handeln – Selektive (Beantragung) Förderpolitik blendet wichtige Themenbereiche aus
Offenheit der Aufnahmegesellschaft	+ Zivilgesellschaftlicher Rückhalt erleichtert Integration	– Geringe Aufnahmebereitschaft der Aufnahmegesellschaft erschwert Integration
Verwaltungs-handeln	+ Ein breit fachübergreifend ausgerichtetes Verständnis von Integration und entsprechender Steuerung ist wesentlicher Erfolgsfaktor der Integrationsarbeit + Sozialraumkompetenz fördert die gezielte Integrationsarbeit in Quartieren mit höheren Integrationsanforderungen – insb. bei knappen Ressourcen + Übergeordneter Diskurs zur Migration erleichtert ein fachübergreifendes Verständnis	– Auslagerung der Integrationsaufgaben auf einzelne oder wenige Fachbereiche erschwert ein integriertes Verständnis und eine integrierte Verantwortung

Quelle: eigene Darstellung, empirica

4. Schlussfolgerungen für die Stadtentwicklungspolitik des Bundes

Integration als kommunale Aufgabe der Stadtentwicklung

Auch wenn sich im Projektverlauf die Schnittstellen der kommunalen Integrationsaufgaben mit der Stadtentwicklung deutlich herausgebildet haben, gibt es oft noch keine selbstverständliche Verknüpfung bzw. Einbettung des Querschnittsthemas Integration in die Stadtentwicklung.

In den Fallstudien hatte sich mehrfach das Bild von zwei voneinander getrennten Bereichen und Zuständigkeiten gezeigt, mit eher geringen operativen Schnittstellen. Die Integrationsförderung erfolgte nur vereinzelt sozialraumorientiert. Dies liegt auch an unterschiedlichen Verständnissen bzw. Ausrichtungen der Stadtentwicklung als fachliche Verwaltungseinheit.

Aus Bundessicht könnte die Aufmerksamkeit der Schnittstellen bzw. das Verständnis der Querschnittsaufgabe Integration als dauerhafter Aufgabenbereich einer integrierten Stadtentwicklung verstärkt werden, indem Erfolgskriterien der Steuerung an der Schnittstelle zur Stadtentwicklung stärker thematisiert werden. Aus Sicht der Autorenschaft könnten auch Austauschformate zur operativen und praktischen Verbindung der Schnittstellen eine selbstverständlichere Einbettung der Integrationsaufgaben in die Stadtentwicklung fördern. Daneben könnte die systematische Einbindung und Benennung von Integrationsaufgaben in den jeweiligen gesamtstädtischen konzeptionellen Grundlagen der Stadtentwicklung stärker thematisiert werden.

Wohnraumversorgung

Die Herausforderungen für die Wohnraumversorgung von Zugewanderten ist an die jeweilige kommunale Marktsituation gekoppelt. Generelle Versorgungsengpässe treffen insbesondere einkommensschwächere und sozial benachteiligte Haushalte, darunter viele neuzugewanderte Haushalte.

Die Erfahrungen in den Fallstudien im Zusammenhang mit der Wohnraumversorgung Geflüchteter haben gezeigt, dass Versorgungsengpässe nicht ausschließlich in den wachsenden Großstädten mit angespannten Wohnungsmärkten entstehen, sondern auch in ländlichen Bereichen, wenn z. B. generell wenige Mietwohnungen vorhanden sind.

Für die Wohnraumversorgung von Zugewanderten stehen die unterschiedlichen Maßnahmen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum im Vordergrund, die von der Bundes- über die Landesebene bis hin zur regionalen und kommunalen Ebene diskutiert werden. Aufgrund ihrer Zuständigkeit und Verantwortung bei der sozialen Wohnraumförderung sind in erster Linie die Länder sowie die Kommunen bei der Umsetzung der Maßnahmen gefragt. Seit der Grundgesetzänderung gewährt der Bund ab 2020 zweckgebundene Finanzhilfen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus an die Länder. Die Beseitigung von Versorgungsengpässen und die Stärkung der kommunalen Mobilisierung von Wohnbauaktivitäten bleibt somit auch nach der Phase der Erstversorgung und zentralen Unterbringung mit einer stark gewachsenen Zahl an Übergängen auf die lokalen Wohnungsmärkte ein zentrales Handlungsfeld.

Anerkennung der Dauerhaftigkeit der Aufgaben in Quartieren mit hoher Zuwanderung

Die lokalen Wohnungsmärkte im preiswerten Segment prägen die kleinräumige Konzentration von einkommensärmeren Haushalten, die jeweils neu eine Wohnung suchen. Neuzuwandernde bilden hier eine wichtige Teilgruppe. Diese soziale Segregation und im Ergebnis auch Segregation von Neuzuwandernden ist planerisch nicht gewollt, jedoch die Realität der meisten Städte. Die segregierten Quartiere sind oftmals die Quartiere, die aufgrund ihrer Wohnungsmarktvoraussetzung bereits seit Jahrzehnten sogenannte sozial benachteiligte Gebiete sind.

Auch die Fallstudien berichteten, dass Zuwandernde im Zuge von überregionalen Wanderungen vor allem preisgünstige Wohnungen suchen – wenn möglich in urbanen Quartieren. Die Zuwandernden konzentrieren sich dann dort, wo es preisgünstige Wohnungen gibt, die den KdU-Richtlinien entsprechen. Dies sind i. d. R. Geschosswohnungsbauquartiere im Besitz von Wohnungsgesellschaften, häufig auch in Gebieten des Sozialen Zusammenhalts (ehem. Soziale Stadt).

Die Städtebauförderung bildet u. a. mit der integrierten Klammer des Sozialen Zusammenhalts (ehem. Soziale Stadt) eine wichtige Voraussetzung im Umgang mit Quartieren mit hoher Zuwanderung. Als Klammer ermöglicht das Städtebauförderprogramm Sozialer Zusammenhalt (ehem. Soziale Stadt), neben dem investiven Kern, die Koordinationsleistungen der Fortschreibung von Konzepten, das Quartiersmanagement sowie beteiligende Instrumente bis zum Verfügungsfonds. Die Umsetzung von Integrationsaufgaben ist sehr stark durch Kommunikation und Vertrauensbildung charakterisiert und erfordert daher auch entsprechende Zeiträume, um wirksam zu werden. Die Förderkulisse der Städtebauförderung Sozialer Zusammenhalt (ehem. Soziale Stadt) bildet hierfür eine geeignete kommunale Grundlage. Die Tatsache, dass die kleinräumige Konzentration von einkommensschwächeren Neuzuwandernden auch absehbar fortbestehen wird, erfordert aus Sicht der Autorenschaft somit auch eine Anerkennung für die damit langfristig verbundenen Integrationsaufgaben (u. a. der Qualifizierung der sozialen Infrastruktur oder des öffentlichen Raums an eine sich verändernde Nachfrage oder schlicht durch eine überdurchschnittlich hohe Nutzungsintensität).

Integrationsfördernde Infrastruktur

Die Einrichtungen und Angebote der sozialen und kulturellen Infrastruktur bilden wichtige Ankerpunkte der stadträumlichen Integration. Insbesondere Kitas und Schulen leisten einen umfassenden Beitrag dazu, Integration vor Ort zu gestalten.

Mit der in den Fallstudien festgestellten zunehmenden, einrichtungsbezogenen Segregation sind auch die bereits hohen Anforderungen in einzelnen Einrichtungen weiter gestiegen. Aus Sicht der Fallstudien betreffen die steigenden Anforderungen einerseits ausreichende Personalschlüssel für eine alltagsintegrierte pädagogische Betreuung und Sprachvermittlung, zusätzliche Anforderungen bei der Elternarbeit und Unterstützungsbedarfe für traumatisierte Kinder sowie andererseits Bedarfe im baulichen Bereich.

Um Bildungsungleichheit zu verringern, ist die Einflussnahme aus Sicht der Stadtentwicklung zwar eingeschränkt. Durch kommunales Monitoring, durch Lenkung von Ressourcen wie etwa der Schulsozialarbeit und Förderungen zur Qualifizierung von Räumen, der Bündelung von Angeboten an Einrichtungen oder Öffnung von Einrichtungen in das Quartier bis hin zu Bildungsverbänden oder kommunalen Präventionsketten bestehen auch in den Fallstudien bereits wirkungsvolle Einflussmöglichkeiten an der Schnittstelle zur Stadtentwicklung, auch ohne eine fachliche Kernzuständigkeit. Auch Gemeinschaftseinrichtungen und kulturelle Einrichtungen schaffen die Voraussetzungen für gemeinschaftliche Nutzungen und Aktivitäten, aber auch außerschulische Bildungsangebote. Zu wohnquartiersbezogenen Infrastrukturen zählen z. B. Bürgerinnen- und Bürger- sowie Stadtteilzentren, Bibliotheken, Kultur- und Sporteinrichtungen. Auch Kirchen und Moscheen spielen als Begegnungsstätten und als Treffpunkte in den Nachbarschaften eine große Rolle. Der Ausbau und die Qualifizierung von sozialer Infrastruktur und Bildungsinfrastruktur ist eine wesentliche Voraussetzung, um soziale Teilhabe und gesellschaftlichen Zusammenhalt für die Bewohnerschaft dieser Quartiere zu sichern. Die Städtebauförderung setzt durch Programme wie den Investitionspakt Soziale Integration im Quartier Förderanreize, um die Qualifizierung von Infrastruktur mit verbesserten sozial-integrativen Handlungsmöglichkeiten zu verknüpfen. Aus Sicht der Autorenschaft könnte der Bund im Sinne der Stärkung dieser Verknüpfung darauf hinwirken, dass diese Zielsetzungen in den Kommunen stärker konkretisiert und im Sinne einer Selbstreflexion auch systematisch kontrolliert und gesteuert werden. Dass die Förderanreize und damit auch die Ausgestaltung der geförderten Projekte sich kommunal stark unterscheiden, hängt auch von den finanziellen und personellen Kapazitäten in den Kommunen zusammen. Mit Blick auf finanziell und personell unzureichend aufgestellte Kommunen mit großen Handlungsbedarfen könnten zur Stärkung der qualitativen Anforderun-

gen ggf. auch begleitende Beratungsleistungen gefördert werden, um fehlende kommunale Kapazitäten zu kompensieren.

Kommunale Dialog- und Kommunikationsansätze

Das Thema Zuwanderung ist durch den starken Flüchtlingszuzug ins Zentrum des lokalen gesellschaftlichen Diskurses in den Kommunen gerückt. Neben einer Willkommenskultur war der lokale gesellschaftliche Diskurs auch von Ängsten geprägt.

Die Fallstudien gestalteten den stadtentwicklungspolitischen Diskurs zur Zuwanderung und die Folgen für die Stadt sehr unterschiedlich. Insbesondere bei Klein- und Mittelstädten mit geringen Ausländeranteilen war der lokal gesellschaftliche Diskurs kein kommunales Handlungsfeld.

Kommunale Integrationspolitik sollte aus Sicht der Autorenschaft die Normalität des Zusammenlebens in Vielfalt sichtbar gestalten und auch kommunizieren. Die Verwaltung bräuchte hierzu starke Multiplikatorinnen und Multiplikatoren aus allen relevanten gesellschaftlichen Bereichen. Dabei sollten vor allem niederschwellige, aufsuchende Formate erprobt und umgesetzt werden. Der Bund könnte ferner Anreize für Kommunen setzen, Kommunikations- und Dialogformate gemeinsam mit der Zivilgesellschaft zu erproben. Dies könnte beispielsweise in Form von Anforderungen in bestehenden Förderinstrumenten geschehen. Darüber hinaus könnte der Bund Qualitätskriterien für Dialogprozesse beschreiben. Auch auf Bundesebene könnten die Diskussions- oder auch Forschungsstränge gebündelt werden. Ein auf Bundes- oder Länderebene organisierter Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer könnte dann Impulse für Kommunen liefern, die sich bislang noch nicht mit der Thematik beschäftigt haben.

Sonderförderstrukturen, die im Rahmen der hohen Fluchtzuwanderung aufgebaut wurden, in Regelangebote überführen

Während der hohen Fluchtzuwanderung wurden zahlreiche neue Strukturen zur Förderung der Integration von Geflüchteten aufgebaut, so dass teilweise Doppel- und Parallelstrukturen existierten.

Insbesondere in der Ankunftsphase (2017) wurde in den Fallstudien intensiv über Parallelstrukturen durch neue spezifische „Flüchtlingsförderungen“ diskutiert. Hierbei wurde deutlich, dass diese langfristig mit der generellen Integrationsförderung zusammengeführt werden sollten, um alle Integrationsaspekte berücksichtigen zu können (u. a. EU-Zuwanderung sozial benachteiligter Gruppen). Sonderstrukturen wurden insbesondere in der Phase mit kurzfristig zu lösenden neuen Anforderungen gefördert und haben sich für diese Aufgabe oft bewährt.

Nach Bewältigung dieser Phase gilt es aus Sicht der Autorenschaft zum einen zu prüfen, welche der besonderen Angebote sich bewährt haben und inwieweit solche Ansätze in Regelstrukturen berücksichtigt werden können. Zum anderen sollten die Zuwandernden in die Regelstrukturen übernommen werden, was entsprechende Anpassungs- und Qualifizierungsbedarfe der Regelstrukturen erfordert (z. B. unterschiedliche Angebote/ Kurse je nach Qualifikationsniveau der Zielgruppe), bis hin zu unterstützenden Mittlerleistungen (z. B. Sprach- und Kulturmittlerinnen und -mittler), die kommunal organisiert werden könnten. Hier könnten Finanzierungsmöglichkeiten gezielt geschaffen werden (bzw. Umschichtung der Finanzierungen von Sonderstrukturen zur Anpassung von Regelstrukturen), um Anreize für die Aufgaben der Anpassung der Regelangebote zu schaffen. Dies könnte auch im Rahmen der Förderung integrierter Quartiersansätze als ein Leitgedanke der Förderimpulse verankert werden.

Förderportal des Bundes weiterentwickeln und ausbauen

Die Untersuchung der Fallstudienstädte zeigt, dass Kommunen in einem hohen Maß auf Förderprogramme angewiesen sind, um den Anforderungen vor Ort gerecht werden zu können.

Die verantwortlichen Ansprechpartnerinnen und -partner in den Fallstudien berichteten von Schwierigkeiten bei der Orientierung im „Förderdschungel“ mit den jeweiligen Anforderungen und Rahmenbedingungen.

Die Fallstudien wünschen sich eine bessere Koordinierung der Förderprogramme sowie eine bessere Übersichtlichkeit und damit auch Zugänglichkeit, die ggf. durch ein umfassendes und leitendes bund- und länder-sowie ressortübergreifendes Förderportal erreicht werden könnte.¹⁵ Hierunter wären auch Möglichkeiten sowie Voraussetzungen für komplementäre sozial-integrative Förderungen zur investiven Städtebauförderung zu fassen.

(15) Einen ersten Ansatz hierzu bietet das Förderportal des Bundes (www.pt-ad.pt-dlr.de) mit der Förderdatenbank des Bundes beim BMWi (www.foerderdatenbank.de).

Literaturverzeichnis

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2017: Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt. BBSR-Online-Publikation Nr. 21/2017.

BMBF Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2016: Flüchtlinge integrieren – Kommunen stärken. Zugriff: www.bmbf.de/de/hilfe-fuer-kommunen-und-kreisfreie-staedte-1829.html [abgerufen am 5. Juli 2017].

Bogumil, Jörg; Hafner, Jonas; Kastilan, André, 2017: Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – und wie kann man sie lösen? Im Auftrag der Stiftung Mercator. Essen.

empirica, 2018: Zuwanderung – Konsequenzen für die Städtebauförderung. Unveröffentlichte Studie im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

Reimann, Bettina; Kirchhoff, Gudrun; Pätzold, Ricarda; Strauss, Wolf-Christian, 2018: Vielfalt gestalten. Integration und Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten. Edition Difu, Bd. 17, Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU).

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.), 2013: Segregation an deutschen Schulen. Ausmaß, Folgen und Handlungsempfehlungen für bessere Bildungschancen. Die Studie wurde gefördert von der Stiftung Mercator.

Schriftliche Fassung eines Vortrags vom 29.11.2017 von Prof. Dr. Claus Reis.

Tagesschau, 2018: Ausländer in Deutschland. Zugriff: <http://faktenfinder.tagesschau.de/inland/auslaender-in-deutschland-101.html> [abgerufen am 13. November 2018].

Glossar

In dieser Studie wird der Begriff **„Zuwanderin und Zuwanderer“** als Oberbegriff für alle Menschen mit Migrationserfahrung verwendet. Der Begriff **„Neu-Zuwandernde“** beinhaltet sowohl die Zuwanderung aus der EU als auch die Einreise von **„Geflüchteten“**.

Der Begriff **„Flüchtling bzw. Geflüchtete“** wird im Verständnis des Asylrechts nur für Personen eingesetzt, die gemäß der Genfer Flüchtlingskommission anerkannt sind. Dabei handelt es sich um Personen, die nach Abschluss eines Asylverfahrens den Flüchtlingschutz erhalten.

Als **Asylsuchende** gelten Personen, die beabsichtigen, einen Asylantrag zu stellen und noch nicht als Asylantragstellende beim Bundesamt erfasst sind.

Asylbewerberinnen und -bewerber sind Asylantragstellende, die sich im Asylverfahren befinden und deren Verfahren noch nicht entschieden ist.

Schutzberechtigte und Bleibeberechtigte sind Personen, die eine Asylberechtigung, einen Flüchtlingschutz oder subsidiären Schutz erhalten oder aufgrund eines Abschiebeverbots in Deutschland bleiben dürfen.

Als sogenannte **„Fehlbelegerinnen und Fehlbeleger“** werden in der Studie alle Schutz- und Bleibeberechtigten bezeichnet, die aufgrund des abgeschlossenen Verfahrens eine Wohnung auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt beziehen können, aber immer noch in Gemeinschaftsunterkünften leben.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Typenbildung für die Fallstudienauswahl	17
Abbildung 2: Ausgewählte Fallstudien	18
Abbildung 3: Regionale Verteilung der Fallstudien	19
Abbildung 4: Größte aktuelle Herausforderungen in den Kommunen, 2017	22
Abbildung 5: Außenwanderungssaldo Deutschland, 1950-2017 und Vergleich mit Prognosen	23
Abbildung 6: Veränderungen der Herausforderungen 2018 gegenüber 2017	24
Abbildung 7: Kommunalpolitische Bedeutung der Zuwanderung, 2017	25
Abbildung 8: Kommunalpolitische Bedeutung der Zuwanderung, 2018	25
Abbildung 9: Chancen und Probleme durch Zuwanderung, 2018	26
Abbildung 10: Beauftragte sowie Koordinatorinnen und Koordinatoren in den Fallstudien, 2018	28
Abbildung 11: Integrationsfördernde und -hemmende kommunale Einflussfaktoren	64

Anhang

Leitfaden

Erfahrungen und aktuelle Herausforderungen

- Welche Ziele/ Schwerpunkte hat ihre Kommune/ ihr Landkreis in der Vergangenheit bei der Integrationsarbeit verfolgt?
- In welchen Aufgabenbereichen steht ihre Kommune/ ihr Landkreis gut dar? In welchen besteht noch Handlungsbedarf?
- Gibt es Aufgabenbereiche in denen die Einflussmöglichkeiten der Kommune/ des Landkreises begrenzt sind?
- Setzt die Kommune/ der Landkreis Instrumente der Städtebauförderung zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit Zuwanderung ein?
- Welche Rahmenbedingungen haben die Integrationsarbeit am stärksten beeinflusst (u. a. politische Vorgaben, personelle Ressourcen, Steuerungsstruktur)?
- Welche Auswirkungen ergeben sich durch die Zuwanderung für die gebaute Umwelt (Segregation, Polarisierung, Sicherheit,...)?
- Wie beeinflusst die aktuelle Flüchtlingszuwanderung die Integrationsarbeit ihrer Kommune/ ihres Landkreises (u. a. die Ziele)?
- Welche Aufgaben der Stadtentwicklung sind von den Zuwanderungen in besonderem Maße betroffen (Wohnen, Mobilität, soziale Infrastruktur, Bildung, Stadterneuerung/Stadtumbau, Gewerbe/Einzelhandel, Innenstadtentwicklung, Integration, kulturelle Infrastruktur, Flächenpolitik/-mobilisierung, öffentliche Sicherheit etc.)?
- Was sind die größten aktuellen Herausforderungen in ihrer Kommune/ in ihrem Landkreis in der Integrationsarbeit (insbesondere in Bezug auf die Stadtentwicklung)?

Steuerung der Integrationsarbeit

- Wo ist Integration in der Kommunalverwaltung angesiedelt (z. B. Stabsstelle bei Verwaltungsspitze, Integrationsabteilung/ -referat, sonstiges)? Welche Auswirkungen hat dies auf die Einflussmöglichkeiten innerhalb der Verwaltung?
- Wurden im Rahmen der aktuellen Flüchtlingszuwanderung neue Organisations- und Unterstützungsstrukturen aufgebaut? Sollen diese neuen Strukturen und ggf. Kapazitäten langfristig für die Integrationsarbeit erhalten bleiben?

Handlungsfelder der kommunalen Integration

Wohnen

- Wo und wie werden die aktuellen Asylbewerbenden untergebracht (z. B. Gemeinschaftsunterkünfte, dezentrale Anmietungen)?
- Wie erfolgt der Übergang in den regulären Wohnungsmarkt?
- Gibt es Erkenntnisse zur kleinräumigen Verteilung von Migrantinnen und Migranten/anerkannten Geflüchteten innerhalb des Stadtgebietes? Konzentrieren sich die Wohnstandorte auf bestimmte Stadtteile im Zuge der Wohnungssuche?
- Sind Ihnen Wohnsitzveränderungen (Zu-/Abwanderung) von Geflüchteten bekannt (nach Herkunftsland, Geschlecht, Alter, Haushaltsstatus)?
- Inwiefern sind davon im besonderen Maße die Gebietskulissen der Städtebauförderung betroffen? Wie setzt ihre Kommune/ ihr Landkreis Instrumente der Städtebauförderung für die neuen Herausforderungen ein?
- Gibt es eine Wohnsitzauflage im Bundesland? Wenn ja, welche Erkenntnisse liegen über die Wirkungen vor?
- Welche Maßnahmen ergreift die Kommune/ der Landkreis, um die Wohnraumversorgung sicherzustellen (z. B. Neubau, Umnutzungspotenzial, Quotierungsregelungen)?
- Inwieweit werden bestehende städtebauliche Planungen überarbeitet?

Sprache und Bildung

- Sind kommunale Integrationsaufgaben in der Kita- und Schulentwicklung verankert (in welcher Form)?
- Welche kommunalen Konzepte zur Steuerung von Unterstützungen der Sprachförderung (z. B. Ressourcenausstattung der Einrichtungen) gibt es für Kitas und Schulen?
- Wo in der Stadt und an welchen Schulen gibt es Willkommensklassen? Sind diese ausreichend? Oder verfolgt die Kommune/ der Landkreis ein anderes Konzept (Teilnahme am Regelunterricht)? Wie werden diese Klassen finanziert?
- Welche Konzepte gibt es zur Erwachsenenbildung von Zuwanderern (neben Sprachkursen)?
- Erreicht die Kommune/ der Landkreis alle Zuwandernden mit Sprachkursen? Wie geht die Kommune/ der Landkreis mit Zuwandernden um, die nicht an Sprachkursen teilnehmen dürfen/können/wollen?

Berufliche Integration und Qualifizierung

- Gibt es ein kommunales Monitoring zur beruflichen Integration von Zuwandernden?
- Gibt es kommunale Konzepte zur Unterstützung der Qualifizierung von Zuwandernden?
- Gibt es Zuwandernde, die kein Interesse an solchen Qualifizierungen haben? Wie geht die Kommune/ der Landkreis damit um?

- Gibt es Netzwerke mit Arbeitgebendem und Trägerinnen und Trägern der Qualifizierung zur beruflichen Integration von Zuwandernden?
- Gibt es sogenannte ethnische Unternehmen/ ethnische Ökonomie in ihrer Kommune/ Landkreis?

Zivilgesellschaftliches Engagement und Teilhabe

- Gibt es Migrantenselbstorganisationen in ihrer Kommune/ Landkreis? Welche Rolle spielen diese für die Integration von Zuwandernden?
- Welche ehrenamtlichen Strukturen (z. B. Netzwerke, Börsen, Vermittlungen, Qualifizierungen) gibt es vor Ort?
- Wie erfolgt die Verknüpfung professioneller und ehrenamtlicher Strukturen?
- Gibt es eine systematische Beobachtung/ Reflektion zur Teilhabe von Zuwandernden?
- Wo und wie gibt es freien Zugang ins Internet (W-LAN)?

Lokaler gesellschaftlicher Diskurs

- Gibt es Nicht-Integrationswillige?
- Gibt es einen stadtentwicklungspolitischen Diskurs zum Thema Integration/ Migration?
- Hat sich diese durch den starken Geflüchteten-zuzug verändert?
- Welche konkreten Erfahrungen mit Diskriminierung sind Ihnen bekannt?
- Gibt es Konflikte im Zusammenhang mit Zuwandernden im öffentlichen Raum (z. B. Nutzungskonflikte, Sicherheitskonflikte/ Sicherheitsempfinden)?
- Wo liegen aus Ihrer Sicht weitere Stellschrauben zur Beeinflussung der Aufnahmebereitschaft einer Stadtgesellschaft?
- Wo liegen aus Ihrer Sicht Stellschrauben, die Integrationsbereitschaft der Zuwandernden zu fördern?

Integrationsfördernde und hemmende Bedingungen und Vorgehensweisen

- Welche Rahmenbedingungen und Vorgehensweisen fördern bzw. hemmen die Integration von Zuwandernden?

Beispielhafte Rahmenbedingungen und Vorgehensweisen

- Größe der Kommune/ des Landkreises
- Anteil an Personen mit Migrationshintergrund in der Kommune/ des Landkreises
- Räumliche Verteilung der Zuwandernden im Stadtgebiet
- Herkunft und Zusammensetzung der Zuwandernden
- Wohnsitzauflage
- Wohnungsmarktsituation
- Ausbildungs- und Arbeitsmarktsituation
- Soziale und Bildungsinfrastruktur (Kitas, Schulen)

- Trägerlandschaft
- Finanzielle Ressourcen der Kommune/ des Landkreises
- Steuerungs- und Kooperationsstruktur
- Zivilgesellschaftliches Engagement
- Lokaler gesellschaftlicher Diskurs
- Städtebauförderung
- ...

Monitoring und Evaluation

- Gibt es zu Ihrer Arbeit sowie anderen Angeboten Reflektionen/ Evaluationen? Was sind die Ergebnisse und wichtigsten Erkenntnisse daraus?
- Wie erfolgt die Beobachtung/ Bewertung von Wirkungen?
- Gibt es kleinräumige Indikatoren (z. B. Schulerfolge nach kleinräumigen Wohnort)?
- Sind Fehlentwicklungen zu beobachten?
- Gibt es konkrete (messbare) Zielsetzungen der Integrationsarbeit?

Teilnehmende Expertenworkshops

Veränderungen in der Verwaltungsstruktur am 23.01.2018

- Prof. Dr. Jörg Bogumil Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, Lehrstuhl Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik
- Wiebke Schindel, Hessisches Ministerium für Soziales und Integration
- Claudia Walther, Bertelsmann-Stiftung
- Lutz Wende, Frankfurt University of Applied Sciences

Konsequenzen für Kitas und Schulen am 27.04.2018

- Dr. Nina Hoglebe, Institut für Erziehungswissenschaft an der Westfälischen Wilhelms Universität
- Dr. Susanne Patricia Lochner, Deutsches Jugendinstitut
- Prof. Dr. Angela Million, Institut für Stadt- und Regionalplanung an der Technischen Universität Berlin
- Julia Nast, Transferagentur für Großstädte der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung
- Marion Wecken, Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein

Konsequenzen für öffentliche Räume am 14.05.2018

- Dr. Ulrich Berding, plan zwei
- Prof. Dr. Heike Herrmann, Hochschule Fulda
- Dr. Sebastian Kurtenbach, Fachhochschule Münster
- Gudrun Matthes, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen
- Barbara Willecke, Büro planung.freiraum

Ansätze zur Verschränkung von Integrationsaufgaben mit den Themen der Stadtentwicklung am 28.05.2018

- Dr. Frank Gesemann, DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration
- Gudrun Kirchhoff, Deutsches Institut für Urbanistik
- Dr. Peter Mehl, Johann Heinrich von Thünen-Institut
- Silja Polzin, Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte Hessen e.V.
- Prof. Dr. Antonie Schmitz, Universität Osnabrück, Institut für Geographie