

Zwischenergebnisse: »Integration von Zuwanderern – Herausforderungen für die Stadtentwicklung«

Timo Heyn • Katrin Wilbert

Im Rahmen der BBSR-Forschungsinitiative Integration vor Ort leben erfasst und beobachtet empirica 2 Jahre lang in 15 Fallstudien die unterschiedlichen Herausforderungen und kommunalen Strategien zur Integration von Zuwanderern. Kern der Studie ist es, Zusammenhänge zwischen den unterschiedlichen kommunalen Ausgangssituationen, den ergriffenen Maßnahmen und den Möglichkeiten der Stadtentwicklung zu identifizieren. Die nachfolgenden Zwischenergebnisse basieren auf Interviews und einer schriftlichen Befragung aus dem Sommer 2017.

Handlungsfeld Steuerung der Integrationsarbeit

Fluchtzuwanderung fördert die ressortübergreifende Zusammenarbeit und schafft neue Verwaltungsstrukturen

Fallstudien mit langer Zuwanderungshistorie konnten während der starken Fluchtzuwanderung auf bewährte Steuerungsstrukturen zurückgreifen. Die anderen Fallstudien haben neue ressortübergreifende Steuerungsstrukturen aufgebaut. Insbesondere die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit mit den Jobcentern und Agenturen für Arbeit hat sich vor Ort verstärkt. Zusätzlich erforderliche Verwaltungsstellen wurden mit Geldern aus neuen Bundes- und Landesförderprogrammen finanziert. Dennoch erfordern die in kurzer Zeit wechselnden und jeweils befristeten Förderbedingungen einen hohen Koordinierungsaufwand und erschweren eine langfristig geplante Integrationsarbeit.

Unverlässliche und zersplitterte Förderlandschaft erschwert kommunales Handeln

Anlässlich des starken Flüchtlingszuzugs wurden viele zusätzliche Ressourcen für den Integrationsbereich bereitgestellt. Dies betrifft vorrangig den Bereich Integration in den Arbeitsmarkt sowie zusätzliche Personalstellen für Koordinierungsaufgaben innerhalb der Verwaltung. Diese Möglichkeiten erfordern einen enormen Koordinierungsaufwand in den Kommunen. Die häufigen Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Förderpolitik im Umgang mit der Zuwanderung durch Bund und Länder wird vor Ort als unkoordiniert wahrgenommen. Die Fokussierung auf kurzfristige und unzuverlässige Projektfinanzierungen stellen vor Ort sehr große Herausforderungen im Umgang mit der Langfristaufgabe der Integration. Darüber hinaus beklagen die Fallstudien die geringen finanziellen Fördermöglichkeiten für die speziellen Belastungen durch die räumlich selektiv zugewanderte, schwer integrierbare Teilgruppe der EU-Neuzuwanderer aus Rumänien und Bulgarien in prekären Lebenslagen.

Handlungsfeld Wohnen

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

Eine wichtige Voraussetzung für die Integration geflüchteter Menschen ist der Übergang von der vorläufigen Unterbringung in den regulären Wohnungsmarkt. Als Ursachen für einen bislang kaum erfolgten Übergang gelten grundsätzlich fehlende freie Wohnungen, »passende« fehlende freie Wohnungen in Bezug auf Größe und Mietniveau sowie Vorbehalte von privaten Vermietern. Dies führt zu einer Zunahme an Fehlbelegern.

Hohes Konfliktpotential in Gemeinschaftseinrichtungen

Neben den Fehlbelegern konzentrieren sich Geflüchtete mit unklarer Bleibeperspektive bzw. mit abgelehntem Asylantrag in den Gemeinschaftseinrichtungen. Hier kann sich bei Geflüchteten aufgrund fehlender Perspektiven eine große Frustration entwickeln. Allerdings konnte aufgrund der zurückgehenden Anzahl an Asylantragstellern die Belegung in den Gemeinschaftseinrichtungen etwas »entzerrt« und auf qualitativ bessere Unterkünfte konzentriert werden.

Kaum kurzfristige Strategien zur Bewältigung der Wohnraumversorgung

Die Fallstudien sehen keine kurzfristige Lösung der Wohnraumversorgung von Zuwanderern. Die Kooperation mit Wohnungsmarktakteuren ist zwar weitestgehend etabliert (u.a. Belegungsstrategien), allerdings führen wohnungspolitische Versäumnisse der Vergangenheit zu einer Verschärfung der aktuellen Situation. Ohne kommunale Wohnungsunternehmen und einem Bestand an Sozialwohnungen fehlt es den Kommunen an Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten für die Wohnraumversorgung von Zuwanderern.

Die mittel- und langfristigen Konzepte von Fallstudien mit angespannten Wohnungsmärkten sehen Strategien zur Mobilisierung von Bauland oder Aktivitäten zur Beschleunigung von Planungsprozessen vor. Dabei werden z.B. Quotenregelungen beschlossen, mehr Personalkapazitäten eingeräumt, Koordinierungspersonen benannt oder Anreizmodelle entwickelt.

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

Konzentrationstendenzen überregional und lokal erkennbar

Die Erfahrungen in den Fallstudien zeigen, dass Zuwanderer im Zuge von überregionalen Wanderungen vor allem preisgünstige Wohnungen suchen – wenn möglich in urbanen Quartieren. Hier finden sie die notwendige Infrastruktur sowie soziale Netzwerke, die Unterstützung leisten können. Diese Wanderungen sind seit Inkrafttreten des Integrationsgesetzes im Juli 2016 zurückgegangen. Aber auch mit Wohnsitzauflage sind überregionale Konzentrationstendenzen im ländlichen Raum zu erkennen. Perspektivisch geht man davon aus, dass die Geflüchteten nach Wegfall der Wohnsitzauflage verstärkt in die Ballungszentren ziehen.

In den Fallstudien zeigen sich auch kleinräumige Segregationstendenzen. Zuwanderer konzentrieren sich dort, wo es preisgünstige Wohnungen gibt. Es handelt sich deshalb nicht um eine rein ethnische Segregation, sondern um eine wohnungsmarktbedingte soziale Segregation, die alle Niedrigeinkommensbezieher betrifft. Dies sind i.d.R. Geschosswohnungsbauquartiere im Besitz von Wohnungsgesellschaften, häufig auch in Soziale-Stadt-Gebieten. In einzelnen Städten gibt es auch eine Form der »gesteuerten« Segregation, wenn Geflüchtete aufgrund der Wohnungsknappheit langfristig in sozialräumlich segregierten Gemeinschaftsunterkünften wohnen bleiben (müssen). In den Fallstudien mit einem höheren Anteil von Problemimmobilien kommt es zunehmend zu einer Konkurrenz zwischen EU-Neuzuwanderern und Geflüchteten. Beide Gruppen werden dabei immer wieder von entsprechenden Vermietern ausgenutzt.

Sozialraumorientierung und Quartiersarbeit als Antwort auf Segregationstendenzen

Die Fallstudien zeigen, dass mit zunehmender Größe der Städte die Segregation zunimmt. Einige Kommunen haben sich bewusst für ein Gegensteuern entschieden. Eine soziale Durchmischung wird angestrebt. Andere Kommunen lassen ethnische Segregation am Wohnungsmarkt zu, ohne mit der kommunalen Wohnungspolitik darauf zu reagieren. Wieder andere akzeptieren eine Segregation als Gegebenheit, wollen das Ankommen in diesen Quartieren aber aktiv gestalten und die Integrationsfunktion des Quartiers unterstützen.

Handlungsfeld Sprache und Bildung

Quantitative und qualitative Kapazitätsengpässe erschweren (vor)schulische Bildung

Die Zahlen neu zugewanderter Kinder und Jugendlicher steigen in den Fallstudien an. Aus Sicht der Fallstudien wird die Integration dieser Zuwanderer durch quantitative und qualitative Kapazitätsengpässe im Bildungssystem erschwert. Sorge bereitet auch eine zunehmende einrichtungsbezogene Segregation, die erhöhte Anforderungen an die pädagogische Betreuung stellt. Qualitative Defizite entstehen in den Kitas durch das Fehlen von qualifiziertem Personal oder einem unzureichenden Personalschlüssel für eine alltagsintegrierte pädagogische Betreuung sowie zusätzliche Anforderungen bei der Elternarbeit. Hinzu kommen psychologische Unterstützungsbedarfe für traumatisierte Kinder.

Insgesamt konnten ausreichend Schulplätze (i.d.R. in Vorbereitungsklassen) zur Verfügung gestellt werden. Kapazitätsengpässe gibt es bei der Verfügbarkeit von qualifiziertem Lehrpersonal. Qualitätseinbußen werden deutlich in der baulichen Qualität, der Anzahl der Kinder je Klasse und in der Qualität des Lehrpersonals. Aufgrund des Lehrermangels wurden sogenannte »Nichterfüller« (2. Staatsexamen nicht abgeschlossen), Quereinsteiger oder Pensionäre eingestellt. Zusatzqualifikationen für Deutsch als Fremd-/Zweitsprache oder zum Umgang mit Traumatisierungen liegen i.d.R. nicht vor. Ein weiteres Problem sehen die Fallstudien darin, dass für die 18 bis 25 Jährigen – ein Großteil der Geflüchteten – kein Anrecht auf eine schulische Bildung besteht (Ausnahme Bayern). Die Erfahrungen zeigen aber, dass diese fast nie Deutsch sprechen oder schreiben können.

Kapazitätsengpässe und eingeschränkte Zugänge bei Sprach- und Integrationskursen

Anspruchsberechtigt für Sprachangebote sind Asylbewerber mit einer guten Bleibeperspektive. Nicht berechtigt sind EU-Zuwanderer. Die Qualität hängt von den lokalen Anbietern ab und wird tendenziell als nicht aus-

reichend bewertet. Berufsbezogene Sprachangebote erfolgen zentral über die Agentur für Arbeit. Für abgelehnte Asylbewerber aus sicheren Herkunftsländern werden Sprachkurse über das Ehrenamt angeboten.

Gestiegener Bedarf an Sprach- und Kulturmittlern

Die Fallstudien berichten von einem deutlich erhöhten Bedarf an Dolmetscherleistungen, insbesondere in Arabisch, Bulgarisch und Rumänisch. Der Bedarf kann bislang nicht gedeckt werden, da es an ausreichenden Dolmetschern fehlt und die finanziellen Möglichkeiten der meisten Fallstudien übersteigt. Mehrere Kommunen setzen daher verstärkt auf Projekte zur Gewinnung von Sprach- und Kulturmittlern.

Bildungssystem leidet unter einer generellen Finanzknappheit

Die Probleme im Bildungssystem werden aus Sicht der Fallstudien durch zu geringe Finanzmittel verstärkt. Während die Jobcenter und Agenturen für Arbeit in den Fallstudien berichten, vom Bund mit ausreichenden Finanzmitteln für neue Maßnahmen ausgestattet zu werden, leidet das Bildungssystem unter einer generellen Finanzknappheit, in Extremfällen unter einer »Mangelverwaltung«. Fallstudien mit defizitärem Haushalt oder in Haushaltsnotlage können die erforderlichen Kompensationen nur schwer leisten.

Handlungsfeld Berufliche Integration und Qualifizierung

Unzureichende Qualifikation und Sprachkenntnisse

Derzeit benötigt die berufliche Integration und Qualifizierung von Geflüchteten mehr Zeit als zunächst vielfach erwartet wurde. Besonders große Hemmnisse sind die fehlende individuelle Qualifikation sowie formale und organisatorische Hemmnisse des deutschen Asylsystems. Insgesamt stehen aber ausreichend Ressourcen zur Verfügung.

Prognosen für die Arbeitsmarktintegration sind durchwachsen

Die Fallstudien schließen sich überwiegend der Prognose der Bundesagentur für Arbeit an, dass rund 50 % der Flüchtlinge 5 Jahre nach ihrem Zuzug beschäftigt sein werden. Neben den fehlenden beruflichen Qualifikationen und Sprachkenntnissen sehen die Fallstudien als weitere Gründe hierfür formale und organisatorische Hemmnisse (u.a. Anerkennungspolitik, Bearbeitungszeit für Asylverfahren, Abschiebung von Geflüchteten in der Ausbildung, Anerkennung von Abschlüssen).

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

Schnelle Arbeitsmarktintegration nicht gleichbedeutend mit Unabhängigkeit von Sozialsystemen

Viele Mitarbeiter der örtlichen Jobcenter plädieren dafür, den Ersteinstieg in den Arbeitsmarkt nicht zu erzwingen, sondern den Geflüchteten Zeit für die Qualifikation einzuräumen, damit sie langfristig nicht auf ergänzende Unterstützungsleistungen des Staates angewiesen sind. Gegenwärtig konzentriert sich die kurzfristige

Vermittlung jedoch vor allem auf Helfertätigkeiten (z.B. Pflege, Logistik, Zulieferer, Gastronomie, Landwirtschaft), da die Geflüchteten selber zügig Geld verdienen wollen, um ihre Familien zu unterstützen.

Handlungsfeld zivilgesellschaftliches Engagement, Teilhabe und lokal gesellschaftlicher Diskurs

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

Das zivilgesellschaftliche Engagement hat wesentlich zur Bewältigung aktueller Zuwanderungsherausforderungen beigetragen, hat in der Vergangenheit aber auch einen hohen Koordinierungs- und Organisationsaufwand erfordert. In allen Fallstudien gibt es eine kommunale Anlaufstelle für Fragen rund um das Ehrenamt. Mit einer Ausnahme geben alle Fallstudien an, zivilgesellschaftliches Engagement strukturell und finanziell zu unterstützen. Die Vernetzung mit professionellen Angeboten wird meistens über Dialogverfahren sowie Vernetzungstreffen zwischen Haupt- und Ehrenamt organisiert. Alle Fallstudien bieten den Ehrenamtlichen Qualifizierungen und Supervisionen an.

Teilhabe der Zuwanderer am gesellschaftlichen Leben größte Herausforderung

Die gesellschaftliche Teilhabe Zugewanderter 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.

Hinderliche Rahmenbedingungen sind die sozialräumliche Isolation bei der Unterbringung in abgelegenen Unterkünften und unklare Bleibeperspektiven von Geflüchteten. Die Fallstudienenerfahrungen zeigen zudem, dass Migranten eine geringere Ehrenamtsaffinität haben und sich eher innerhalb des Familienverbandes helfen.

Vakuum für alltagsweltliche Begleitung beim Rechtskreiswechsel

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

In den Fallstudien wird das Vakuum beim Rechtskreiswechsel mehrheitlich durch das Ehrenamt aufgefangen. In einigen Fallstudien gibt es diese Alltagsbegleitung als freiwillige Leistung, wenn es finanzierbar ist. In anderen Fallstudien werden Personalstellen durch das Land gefördert, die eine Brückenfunktion und alltagsweltliche Begleitung sicherstellen sollen.

Lokaler gesellschaftlicher Diskurs von Ängsten und Sozialneid geprägt

Auch der von Ängsten und Sozialneid geprägte lokale gesellschaftliche Diskurs stellt Kommunalverwaltungen vor große neue Herausforderungen. Die Fallstudien reagieren sehr unterschiedlich auf Negativ-Diskurse. Die Bandbreite reicht von »kein Aufsehen« erregen bis hin zur aktiven Ermöglichung von stadtesellschaftlichen Dialogen als Schwerpunkt der Integrationsarbeit.

Anmerkungen

Dieser Beitrag basiert auf den Ergebnissen der BBSR-Online-Publikation 06/2018.

Autor/innen

Timo Heyn, Diplom-Geograph, ist Büroleiter der empirica ag, Niederlassung Bonn. empirica ist ein unabhängiges wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Forschungs- und Beratungsinstitut an der Schnittstelle von Forschung, Politik und Praxis. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in der Beratung und Begleitung von integrierten Stadtentwicklungsaufgaben, Quartiersforschung und Sozialraumanalysen.

Katrin Wilbert, Stadtplanerin (AKNW) und Immobilienökonomin (GdW), ist Projektleiterin bei der empirica ag, Niederlassung Bonn. Arbeitsschwerpunkte von Forschungs- und Praxisprojekten sind Wohnungsmarktanalysen sowie Begleitung von Stadt- und Quartiersentwicklungsprozessen. Sie ist Projektleiterin im Forschungsprojekt »Integration von Zuwanderern – Herausforderungen für die Stadtentwicklung«.

Kontakt

Katrin Wilbert
empirica ag
Kaiserstraße 29
53113 Bonn
Tel.: 0228 / 91 489-77
E-Mail: wilbert@empirica-institut.de
Web: www.empirica-institut.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de