

Flüchtlinge vor Ort in die Gesellschaft integrieren

Anforderungen für Kommunen und Lösungsansätze

Beiträge zur Stadtpolitik

AACHEN | AALEN | AMBERG | ANNABERG-BUCHHOLZ | ANSBACH | ASCHAFFENBURG | AUERBACH/
VOGTLAND | AUGSBURG | BAD KREUZNACH | BAD REICHENHALL | BADEN-BADEN | BAMBERG
BAUTZEN | BAYREUTH | BERLIN | BIBERACH AN DER RIB | BIELEFELD | BOCHOLT
BOCHUM | BONN | BOTTROP | BRANDENBURG AN DER HAVEL | BRAUNSCHWEIG | BREMEN
BREMERHAVEN | CASTROP-RAUXEL | CELLE | CHEMNITZ | COBURG | COTTBUS | DARMSTADT
DELITZSCH | DELMENHORST | DESSAU-ROSSLAU | DORTMUND | DRESDEN | DUISBURG
DÜREN | DÜSSELDORF | EISENACH | EISENHÜTTENSTADT | EMDEN | ERFURT | ERKNER
ERLANGEN | ESSEN | ESSLINGEN AM NECKAR | FALKENSEE | FILDERSTADT | FINSTERWALDE
FLENSBURG | FORST (LAUSITZ) | FRANKENTHAL (PFALZ) | FRANKFURT (ODER) | FRANKFURT AM MAIN
FREIBERG | FREIBURG IM BREISGAU | FRIEDRICHSHAFEN | FULDA | FÜRTH | GELSENKIRCHEN
GERA | GIEßEN | GLADBECK | GLAUCHAU | GOSLAR | GOTHA | GÖTTINGEN | GRÄFELFING
GREIFSWALD | HAGEN | HALLE (SAALE) | HAMBURG | HAMELN | HAMM | HANAU | HANNOVER
HEIDELBERG | HEIDENHEIM AN DER BRENZ | HEILBRONN | HENNIGSDORF | HERFORD
HERNE | HILDESHEIM | HOF | HOHEN NEUENDORF | HOYERSWERDA | INGOLSTADT | ISERLOHN
JENA | KAISERSLAUTERN | KAMENZ | KARLSRUHE | KASSEL | KAUFBEUREN | KEMPTEN (ALLGÄU)
KIEL | KOBLENZ | KÖLN | KONSTANZ | KREFELD | LANDAU IN DER PFALZ | LANDSBERG
AM LECH | LANDSHUT | LAUCHHAMMER | LEINEFELDE-WORBIS | LEIPZIG | LEVERKUSEN | LIMBACH-
OBERFROHNA | LINDAU (BODENSEE) | LÖRRACH | LÜBECK | LUDWIGSBURG | LUDWIGSHAFEN
LÜNEBURG | MAGDEBURG | MAINZ | MANNHEIM | MARBURG | MEMMINGEN | MERSEBURG
(SAALE) | MÖNCHENGLADBACH | MÜHLHAUSEN | MÜLHEIM AN DER RUHR | MÜNCHEN
MÜNSTER | NEU-ULM | NEUBRANDENBURG | NEUENHAGEN BEI BERLIN | NEUMÜNSTER
NEURUPPIN | NEUSS | NEUSTADT AM RÜBENBERGE | NEUSTADT AN DER WEINSTRASSE
NEUSTADT BEI COBURG | NEUWIED | NORDHAUSEN | NÜRNBERG | NÜRTINGEN | OBERHAUSEN
OFFENBACH AM MAIN | OFFENBURG | OLDENBURG | OSNABRÜCK | PASSAU | PFORZHEIM
PIRMASENS | PIRNA | PLAUEN | POTSDAM | QUEDLINBURG | RECKLINGHAUSEN | REGENSBURG
REMSCHIED | REUTLINGEN | RIESA | ROSENHEIM | ROSTOCK | SAARBRÜCKEN | SALZGITTER
SASSNITZ | SCHWABACH | SCHWÄBISCH GMÜND | SCHWEDT/ODER | SCHWEINFURT
SCHWERIN | SIEGEN | SINDELFINGEN | SOLINGEN | SPEYER | STENDAL | STRAUBING
STUTTGART | SUHL | TAUCHA | TELTOW | TETEROW | TRAUENSTEIN | TRIER | TÜBINGEN
ULM | VELTEN | VIERSEN | VILLINGEN-SCHWENNINGEN | VÖLKLINGEN | WEIDEN IN DER OBERPFALZ
WEIMAR | WIESBADEN | WILHELMSHAVEN | WISMAR | WITTEN | WITTENBERG | WOLFENBÜTTEL
WOLFSBURG | WOLGAST | WORMS | WUPPERTAL | WÜRZBURG | ZWEIBRÜCKEN | ZWICKAU

Flüchtlinge vor Ort in die Gesellschaft integrieren

**Anforderungen für Kommunen
und Lösungsansätze**

„Integration ist ein Prozess, an dem sich viele, möglichst alle im Land beteiligen sollten.“ Mit diesen Worten hat Bundespräsident Joachim Gauck im April dieses Jahres die Herausforderung Integration beschrieben. Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sie lässt sich nur gemeinsam bewältigen. Bund und Länder müssen die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen schaffen, die Städte und Gemeinden kümmern sich um Kita, Schule, Wohnungen und vieles mehr.

Entscheidend aber wird die gesellschaftliche Akzeptanz sein – die Menschen müssen aufeinander zugehen, die neu zu uns gekommenen genauso wie die schon lange in Deutschland lebenden. Dabei erwarten wir von den Flüchtlingen und Zugewanderten, dass sie eigene Anstrengungen zur Integration unternehmen und selbstverständlich unsere Werte und Normen akzeptieren. Zu Integration gehört beides: das Fördern und Fordern.

Städte und Gemeinden nehmen bei der Integration eine Schlüsselrolle ein. Die Integration von Flüchtlingen kann nur vor Ort geleistet werden. Hier leben die Menschen, hier spielt sich der Alltag ab, hier finden die Begegnungen statt. Hier entscheidet sich, wie die Integration der Menschen unterschiedlicher Herkunft und Religion gelingt.

Für die deutschen Städte ist Integration kein Neuland. Sie verfügen über jahrzehntelange Erfahrungen und wichtige Grundstrukturen, wie Integration vor Ort erfolgreich sein kann. Trotz aller Erfahrung aber ist die Zuwanderung des vergangenen Jahres eine große Aufgabe, die nicht leicht zu bewältigen ist.

Über eine Million Flüchtlinge und Asylsuchende sind seit 2015 zu uns gekommen. Darunter sind viele Menschen, die vor kriegereischen Konflikten und Verfolgung fliehen und deshalb Schutz brauchen. Aktuell aber hat sich die Zahl der nach Deutschland kommenden Menschen deutlich reduziert. Die Städte und Gemeinden haben schon bei der Erstaufnahme der Flüchtlinge gezeigt, zu welchen Leistungen sie in der Lage sind. Nun hat sich der Schwerpunkt ihres Handelns auf die Integration der Menschen mit Bleibeperspektive verlagert.

ISBN 978-3-88082-296-2

ISSN 2190-9660

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, 2016

Druck: Media Cologne GmbH, Hürth

Printed in Germany Imprimé en Allemagne

Der Deutsche Städtetag will mit dieser Broschüre das Themenfeld der Integration und die damit verbundenen Herausforderungen darstellen. Und er will Anregungen für den Prozess der Integration geben. Erfahrungen aus der kommunalen Praxis sollen zu Empfehlungen für die kommunale Praxis werden. Damit Integration auch auf Dauer als gemeinsame Aufgabe verstanden wird, darf zum Schluss der Hinweis an Bund und Länder nicht fehlen, die nötigen Rahmenbedingungen und finanziellen Voraussetzungen der Städte und Gemeinden weiter zu verbessern. Die Kosten einer unterlassenen Integration sind letztendlich höher.



Dr. Eva Lohse

Präsidentin des Deutschen Städtetages
Oberbürgermeisterin der Stadt Ludwigshafen



Helmut Dedy

Hauptgeschäftsführer
des Deutschen Städtetages

Der Text dieser Publikation wurde vom Präsidium des Deutschen Städtetages in seiner Sitzung am 21. September 2016 in Bremen verabschiedet.

Inhalt

Flüchtlinge vor Ort in die Gesellschaft integrieren

Anforderungen für Kommunen und Lösungsansätze

Einführung	7
Ausgangssituation	7
Veränderte Rahmenbedingungen	11
Integration als Querschnittsaufgabe	13
Regionale Verteilung der Zugewanderten und Wohnsitzauflage	14
Finanzierung von Integration	15
Spracherwerb und Bildung	18
Schlüsselfunktion von Spracherwerb und Bildung	18
Feststellung von Sprachkenntnissen und Bildungsstand	19
Sprach- und Allgemeinbildung durch Integrationskurse	20
Maßnahmen zum Spracherwerb, Voraussetzungen und Defizite	21
Spracherwerb und Elementarbildung in der Kindertagesstätte und Kindertagespflege	22
Allgemeine schulische Bildung	24
Berufliche Bildung	26
Empfehlungen für die Städte	27
Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung	29
Feststellung von Ausbildungsständen und Qualifizierungen	29
Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung	29
Beschäftigungsförderung und Integration in Arbeit	32
Wirtschaftsförderung	34
Freiwillige und ehrenamtliche Tätigkeit von Zugewanderten	35
Empfehlungen für die Städte	37
Wohnraumversorgung und sozialräumliche Integration	39
Wohnraumversorgung	39

Prognose des Wohnungsbedarfs	39
Zusätzlicher Neubaubedarf in den Wachstumsregionen	40
Strategien für eine zügige Bereitstellung zusätzlichen Wohnraums	42
Planungsrechtliche Erleichterungen bei Flüchtlingsunterkünften für neue Wohnquartiere nutzen	43
Bereitstellung von Bestandswohnungen auf entspannten Wohnungsmärkten	44
Strategien und Instrumente zur sozialräumlichen Integration	45
Empfehlungen für die Städte	47
Die besondere Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge	48
Aufnahme unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge	48
Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	49
Empfehlung für die Städte	50
Gesellschaftliche Integration	51
Rechts- und Werteordnung	51
Kulturelle Integration	52
Beitrag des Sports zur Integration	54
Gesundheit und Pflege	56
Verkehr und Mobilität	58
Beitrag von religiösen und weltanschaulichen Gemeinden und Migrantenorganisationen zur Integration	60
Akzeptanz von Flüchtlingen	62
Empfehlungen für die Städte	63
Freiwilliges und ehrenamtliches Engagement	65
Ehrenamtliches Engagement unverzichtbar	65
Empfehlungen für die Städte	67
Kommunikation zu Flüchtlingen und Integration	68
Transparent, sachlich und glaubwürdig informieren	68
Empfehlungen für die Städte	71
Quellenangaben	72

Einführung

Ausgangssituation

Integration ist ein Prozess der Annäherung, gegenseitiger Auseinandersetzung, Kommunikation und der Übernahme gemeinschaftlicher Verantwortung zwischen Zugewanderten und heimischer Bevölkerung. Ihr Ziel ist die gleichberechtigte Teilhabe von Zugewanderten am sozialen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben. Integration ist ein gesamtgesellschaftlicher und wechselseitiger Prozess – ein Geben und Nehmen. Eine dauerhaft gelingende Integration entscheidet über das Zusammenleben von Einheimischen und Zugewanderten in unseren Städten.

In unseren Städten leben zu unterschiedlichen Zeiten Zugewanderte und ihre Nachkommen aus vielen Nationen. Die Städte blicken auf eine lange Tradition erfolgreicher Integration Zugewanderter zurück. Im 19. und frühen 20. Jahrhundert wanderten Menschen aus dem östlichen Mitteleuropa und aus Osteuropa in die deutschen Zentren der Industrialisierung zu. Bis in die 1950er Jahre kamen mehrere Millionen Menschen durch Flucht und Vertreibung nach Deutschland. Die große Zuwanderungsbewegung in den 1950er und 1960er Jahren hatte ihren Ursprung im Wirtschaftswunder, in dessen Folge Hunderttausende Arbeitskräfte und später deren Familienangehörige vor allem aus den südlichen Ländern Europas als sogenannte Gastarbeiter ins damalige Westdeutschland kamen. Auch in Ostdeutschland gab es Zuwanderung und viele Vertragsarbeiterinnen und Vertragsarbeiter insbesondere aus Vietnam und Mosambik. In den 1990er Jahren und nach der Wende kamen in größerer Zahl Einwandernde aus Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion als Spätaussiedler, als jüdische Kontingentflüchtlinge und im Zuge der Jugoslawienkriege nach Deutschland. All diese Menschen sahen in Deutschland temporäre oder dauerhafte Zukunftsperspektiven.

In den vergangenen Jahren hat die Zuwanderung von Menschen, die zur Arbeitsaufnahme und Existenzgründung nach Deutschland kamen, deutlich zugenommen. Der überwiegende Teil kam aus EU-Mitgliedsstaaten, vor allem aus Ländern, die von der Finanz- und Wirtschaftskrise besonders betroffen sind, sowie aus den ost- und südosteuropäischen Staaten, die 2004 und 2007 der EU beigetreten sind. Für die Mehrheit der Zugewanderten

aus der EU sind ökonomische Gründe ausschlaggebend für den Zuzug nach Deutschland. Nach Deutschland kamen und kommen Menschen, die vor Bürgerkrieg und politischer Verfolgung insbesondere aus dem Nahen und Mittleren Osten und aus weiteren Ländern fliehen und hier Asyl beantragen.

Wie viele Menschen in Zukunft – auf der Suche nach Schutz oder aus anderen Motiven – nach Deutschland kommen werden, ist nur schwer absehbar. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass eine rasche Lösung der Konflikte in Syrien und in weiteren Krisengebieten der Welt nicht zu erwarten ist. Die anhaltend hohe Bedrohung der Bevölkerung durch kriegerische Auseinandersetzungen und Verfolgung wird dort bestehen bleiben. Auch die Zuwanderung aus anderen Regionen wird weiterhin stattfinden. Die Zugangszahlen in die EU und nach Deutschland werden dementsprechend vorerst auf einem hohen Niveau bleiben.

Seit jeher sind kulturelle Vielfalt und sprachlicher Reichtum ein Gewinn für die Stadtgesellschaften. Gerade in den Städten wird das Potenzial deutlich, das Zugewanderte in unsere Gesellschaft einbringen und die Chancen, die daraus für die Städte erwachsen. Viele zu uns kommende Menschen sind jung, viele bringen Qualifikationen mit und den Willen, sich vielfältig und dauerhaft einzubringen. Stadtgesellschaften nutzen neue Ideen und Impulse für eine soziale und wirtschaftliche Fortentwicklung. In manchen Regionen kann Zuwanderung den demografischen Wandel zwar nicht aufhalten, so doch zumindest abbremsen.

Integration fordert die Städte aber auch heraus und verläuft nicht immer problemlos. Die Zuwanderung von Menschen aus unterschiedlichen Regionen, mit unterschiedlichen kulturellen und religiösen Prägungen und Mentalitäten stellt die Städte vor die große Aufgabe, sie in unsere freiheitliche Gesellschaft einzugliedern. Der aufnehmenden Bürgerschaft muss dabei die gleiche Aufmerksamkeit entgegengebracht werden wie den Menschen, die neu in unsere Städte kommen.

Die Städte stellen sich in den permanenten Dienst der Förderung und Stärkung der Integration von Zugewanderten und messen ihr eine große kommunalpolitische Bedeutung bei. Sie bringen sich intensiv ein, das Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Herkunft und religiöser Orientierung vor Ort erfolgreich zu gestalten und voranzubringen.

Sie erarbeiten Integrationskonzepte, setzen diese vor Ort und in Kooperation mit weiteren Akteuren um und verankern Integration als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung.

Auch auf der Bundesebene setzen die Kommunen wichtige Impulse. Mit der Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans (2007), an dem neben Bund und Ländern die Städte intensiv mitgewirkt haben, hat die lokale Integrationspolitik eine deutliche Aufwertung erfahren. Mit dem Nationalen Aktionsplan Integration (2012) wurden die Bedingungen für eine gelingende Integration und die Teilhabechancen für Menschen mit Migrationshintergrund vor Ort noch weiter verbessert. Mit dem jüngst erarbeiteten Bundesländer-Integrationskonzept und dem Integrationsgesetz (2016) wird dieser Weg unter Einbeziehung der Anforderungen, welche die in großer Zahl als Flüchtlinge und Asylbewerberinnen und Asylbewerber zu uns kommenden Menschen stellen, fortgesetzt.

Die Städte sind stolz auf ihren kontinuierlichen Beitrag zur gelebten und erfolgreichen Integration von Menschen in Deutschland, verschließen aber ihre Augen nicht vor den damit verbundenen Problemen und Herausforderungen. Damit Integration in unseren Stadtgesellschaften gelingt, müssen wir die Fähigkeit unserer Städte, Vielfalt zu gestalten und mit den mitunter begleitenden Konflikten umzugehen, pflegen und entlang sich stetig verändernder Bedingungen weiterentwickeln. Und das geschieht vor Ort. Dort muss es weiter tagtäglich gelingen, Vielfalt von Kulturen und Traditionen zu leben und Tendenzen von Fremdenfeindlichkeit und aufkeimenden Ängsten entgegenzuwirken. Die Städte setzen ihren begonnenen Weg unbeirrt fort. Denn Städte können Integration!

Der Deutsche Städtetag trägt seit vielen Jahren zur breiten Verankerung des Themenfeldes Integration in der Politik, in der Öffentlichkeit, aber auch in den Verwaltungen der Städte bei. Im Jahr 2007 publizierte er die Broschüre „Integration von Zuwanderern – Erfahrungen und Anregungen aus den Städten“. Damit knüpfte der Deutsche Städtetag an die Selbstverpflichtungen der Kommunen im Nationalen Integrationsplan an und stellte anhand guter Beispiele erfolgreiche Ansätze zur Integration von Zugewanderten aus der kommunalen Praxis vor. Das Thema Integration konnte damit befördert und der Austausch zwischen den Städten über gelingende Integrationsprojekte konnte intensiviert werden.

Die vorliegende Publikation ist ein weiterer Beitrag hierzu. Sie richtet sich an die Mitgliedschaft des Deutschen Städtetages sowie an den Kommunen nahestehende und mit Integration befasste Institutionen. Sie stellt das Themenfeld Integration Zugewanderter entlang seiner inhaltlichen Bandbreite dar – der Bereiche Spracherwerb und Bildung, Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung, Wohnraumversorgung und sozialräumliche Integration, der besonderen Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge, der gesellschaftlichen Integration, des freiwilligen und ehrenamtlichen Engagements sowie der Kommunikation zu diesem Thema. Dabei berücksichtigt die Broschüre die veränderten Rahmenbedingungen und Erfordernisse der gegenwärtigen und kommenden Integrationsbedarfe, macht auf neue Herausforderungen aufmerksam, bietet Anregungen für die Weiterentwicklung der Integrationsarbeit in den Städten. Sie wird von einer separaten Beispielsammlung begleitet, die über das Internetangebot des Deutschen Städtetages zugänglich ist.

Der Begriff „Zugewanderte“ beinhaltet im Folgenden Menschen, die aus dem Ausland nach Deutschland zugewandert sind und im Ausland geboren wurden sowie ihre Nachkommen. Dabei steht die Gruppe der Flüchtlinge und Asylbewerberinnen und Asylbewerber gegenwärtig im Zentrum der Betrachtung.

Die Publikation orientiert sich an folgenden inhaltlichen Leitvorstellungen von Integration:

- Die Integration Zugewanderter, die länger oder dauerhaft bei uns bleiben, ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Sie muss von Bund, Ländern und Kommunen gleichermaßen angegangen und getragen werden. Die Kommunen sind entscheidende, konstruktive und verlässliche Partner, wenn es um die erfolgreiche und dauerhafte Integration Zugewanderter in die Gesellschaft geht.
- Für die deutschen Städte ist Zuwanderung schon lange eine Selbstverständlichkeit. Sie bekennen sich zur kulturellen Vielfalt und zur gleichberechtigten Teilhabe aller Menschen in allen Lebensbereichen.
- Integration muss so früh und so breit wie möglich ansetzen. Ihr Gelingen ist von wesentlicher Bedeutung für ein gedeihliches Zusammenleben in unseren Städten.

- Integration gibt es nicht zum Nulltarif. Die finanzielle Mehrbelastung der Kommunen, die durch die Integration von Flüchtlingen entsteht, muss beziffert und es muss eine aufgabenbezogene Entlastung erreicht werden. Kommunen leisten ihren Beitrag. Gleichermaßen müssen Bund und Länder ihren Beitrag leisten und Kosten erstatten, die den Kommunen entstehen.
- Die Integration Zugewanderter in unsere Städte orientiert sich konsequent am doppelten Ansatz des „Förderns“ und des „Forderns“. Integration verlangt Anstrengungen von den Zugewanderten. Sie müssen sich in unsere Gesellschaft mit unseren Freiheitsrechten und unseren Werten von Demokratie und Gleichberechtigung einfügen. Sie sind aufgefordert, die deutsche Sprache zu erlernen und unser Wertesystem anzuerkennen.
- Gleichermaßen fordert Integration der aufnehmenden Gesellschaft Anstrengungen und den anhaltenden Willen ab, Fremde aufzunehmen. Die heimische Bevölkerung muss Zugewanderten Akzeptanz und Toleranz entgegenbringen. Dies fordert die Sensibilisierung der heimischen Bevölkerung dafür, dass gelingende Integration Voraussetzung dafür ist, dass der soziale Zusammenhalt in unserer Gesellschaft erhalten bleibt. Bei allen Schritten zur Integration – Wohnungsversorgung, Kinderbetreuung, Ausbildung, soziale Leistungen – dürfen keine Konkurrenzen zwischen heimischer Bevölkerung und Zugewanderten entstehen.
- Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Extremismus haben keinen Platz in unseren Städten. Deren Prävention und Bekämpfung muss integraler Bestandteil aller Integrationsbemühungen sein.

Veränderte Rahmenbedingungen

In den vergangenen Jahrzehnten haben die Kommunen ihr Engagement in der Integrationspolitik ausgebaut und weiterentwickelt. Viele Kommunen haben eigene Integrationskonzepte entwickelt und dieses Politikfeld verbindlich und nachhaltig gestaltet.

Die Anforderungen an kommunale Integrationspolitik entwickeln sich stetig weiter. Seit einigen Jahren unterliegen die Herausforderungen kommunaler Integrationspolitik zunehmenden Veränderungen. Das globale Wanderungsgeschehen hat sich in den vergangenen Jahren erheblich ausdifferenziert. Die nach Deutschland Zugewanderten kommen auf der Suche nach Schutz

oder einem Leben in Wohlstand aus immer mehr Regionen der Welt – von innerhalb und außerhalb der EU – und bringen unterschiedlichste kulturelle und religiöse Identitäten, Potenziale und Bedürfnisse mit. Das breite Spektrum der Zugewanderten umfasst Spätaussiedlerinnen und -aussiedler, jüdische Zugewanderte aus dem Gebiet der ehemaligen UdSSR, Asylbewerberinnen und -bewerber, Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, Arbeitsmigrantinnen und -migranten, EU-Binnenmigrantinnen und -migranten, nachziehende Familienangehörige, ausländische Studierende, rückkehrende deutsche Staatsangehörige sowie illegal Zugewanderte. Sie haben unterschiedliche Bleibeabsichten und Bleibeperspektiven in Deutschland und teilweise Rückkehrabsichten.

Aktuell steigt die Anzahl der in unsere Gesellschaft zu integrierenden Menschen stark an. Seit dem Sommer 2015 ist Europa und insbesondere Deutschland Ziel einer Fluchtbewegung, die ihren Ursprung vor allem im Nahen und Mittleren Osten – in Syrien, Irak und Afghanistan –, aber auch in Ländern Nord- und Zentralafrikas hat, von wo die Menschen vor Bürgerkrieg und politischer Verfolgung fliehen. Insgesamt wurden 2015 rund 1,1 Millionen Flüchtlinge in Deutschland registriert. 55 Prozent des gesamten Zuwanderungsgeschehens macht daneben die EU-Binnenmigration aus. Die Zuzüge aus Rumänien und Bulgarien steigen seit dem EU-Beitritt im Jahr 2007 kontinuierlich an. Auch die Zuzugszahlen aus Kroatien haben seit dem EU-Beitritt zum 1. Juli 2013 merklich zugenommen.

Zwei von drei Personen, die in Deutschland Asyl beantragen, sind männlich. Über zwei Drittel der Asylbewerberinnen und -bewerber sind unter 30 Jahre alt. Etwa ein Drittel ist minderjährig. Besonders schutzbedürftig sind unbegleitete Kinder, für die eine besonders intensive Betreuung nötig ist. Nur ein sehr geringer Teil der Asylbewerberinnen und -bewerber ist über 65 Jahre alt. Diese Altersstruktur macht deutlich, dass dem Bildungs- und Ausbildungssystem sowie den Bereichen Qualifizierung und Beschäftigung eine Schlüsselrolle bei der Integration dieser Menschen zukommt.

In Deutschland hatte im Jahr 2014 jeder fünfte Einwohner – rund 16,4 Millionen Menschen – einen Migrationshintergrund. Hierunter fallen alle seit 1950 nach Deutschland Zugewanderten, ihre Nachkommen sowie die ausländische Bevölkerung. Bei Kindern unter zehn Jahren lag der Anteil

mit Migrationshintergrund bereits bei etwa einem Drittel. Der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund bei den Seniorinnen und Senioren liegt bei nur circa 8 Prozent (Mikrozensus 2014). Die größte Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund ist türkischer Herkunft (2,9 Millionen). Sie machen etwa knapp 4 Prozent der Gesamtbevölkerung aus. Ein Drittel aller Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland hat Wurzeln in einem EU-Mitgliedsstaat, ein weiteres Drittel in einem europäischen Land, das nicht Mitglied der EU ist. Das verbleibende Drittel stammt aus den unterschiedlichsten Ländern der Erde.

An diesen quantitativen und qualitativen Gegebenheiten muss sich die kommunale Integrationspolitik stetig neu ausrichten. Neue integrationspolitische Perspektiven sind erforderlich, um die zunehmende Ausdifferenzierung zu berücksichtigen und das Handlungsfeld Flüchtlinge neu in die Integrationspolitik einzubeziehen.

Integration als Querschnittsaufgabe

Der Aufgabenbereich Integration erstreckt sich auf unterschiedlichste Fachbereiche, auf alle staatlichen Ebenen – Bund, Länder, Kommunen – und die Zivilgesellschaft. Integration kann nur gelingen, wenn die mit ihr einhergehenden Aufgaben gesamtgesellschaftlich und in Kooperation aller Akteure und der Stadtgesellschaft gemeinschaftlich gelöst werden und sie als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung verankert ist.

Erfolgreiche Integrationsbemühungen auf kommunaler Ebene setzen die Zusammenarbeit zahlreicher Verwaltungseinheiten voraus. Ganzheitliche Konzepte kommunaler Integrationspolitik tragen dem Rechnung. Dazu werden integrationspolitische Maßnahmen, die sich über verschiedene Arbeitsfelder erstrecken, gebündelt und strategisch aufeinander abgestimmt. Auf diesem Weg gelingt eine stärkere Vernetzung der Akteure vor Ort und eine effektive und passgenaue Vermittlung von Integrationsangeboten.

Wichtig ist gleichermaßen die interkulturelle Orientierung und Öffnung kommunaler Verwaltungen durch interkulturelle Qualifizierungsangebote und Training der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie durch die Erhöhung des Personalanteils mit Migrationshintergrund auf allen Hierarchieebenen.

Regionale Verteilung der Zugewanderten und Wohnsitzauflage

Hinsichtlich des Wohnorts von Menschen mit Migrationshintergrund besteht seit längerem ein großes West-Ost-Gefälle: 96 Prozent leben in den westlichen Bundesländern einschließlich Berlin, lediglich 4 Prozent in den östlichen Bundesländern (Mikrozensus 2014). In den drei Stadtstaaten ist ihr Anteil besonders hoch. Dieses Gefälle wird von einem siedlungsstrukturellen Gefälle überlagert. In Ost- wie in Westdeutschland ist in Ballungsräumen mit hoher Einwohnerdichte die Konzentration Zugewandeter besonders hoch. Auch die Zuwanderung aus EU-Staaten wie insbesondere Bulgarien und Rumänien konzentriert sich regional auf wenige große Städte im Ruhrgebiet sowie weitere einzelne Städte.

Entsprechend sind auch die Lasten der gegenwärtigen Flüchtlingszuwanderung sehr ungleich auf die deutschen Kommunen verteilt. In der Anfangsphase ihres Aufenthalts sind Asylbewerberinnen und -bewerber und Flüchtlinge an die Zuweisungsregelungen des Königsteiner Schlüssels auf die Bundesländer sowie bei der weiteren Verteilung auf die Kommunen an die jeweiligen Regelungen in den Landesaufnahmegesetzen gebunden. Menschen, die nach ihrer Anerkennung als Asylberechtigte bisher nicht mehr der Residenzpflicht unterlagen, verlegen oftmals ihren Wohnort. Verwandte, Bekannte und ehemalige Nachbarn geben oft den Ausschlag.

Im Ergebnis konzentrieren sich Personen aus den acht zugangstärksten nichteuropäischen Asylzugangsländern Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien vor allem in deutschen Großstädten und Agglomerationsräumen. Der Osten Deutschlands spielt nur eine untergeordnete Rolle.

Es besteht die Gefahr, dass die Ballung von Flüchtlingen vor allem in Großstädten und Agglomerationsräumen integrationshemmend wirkt, wenn der dortige Arbeits- und Wohnungsmarkt nicht hinreichend aufnahmefähig ist. Hinzu kommt das Problem der Segregation und Gettobildung.

Der Deutsche Städtetag hat daher die Bundesregierung nach Beginn der intensiven Flüchtlingszuwanderung frühzeitig aufgefordert, die Zulässigkeit einer Wohnsitzauflage für Flüchtlinge und anerkannte Asylberechtigte zu prüfen.

Im Mai 2016 hat die Bundesregierung den Entwurf eines Integrationsgesetzes auf den Weg gebracht, mit dem eine Erteilung von Wohnsitzauflagen ermöglicht wird. Mit der Möglichkeit der Wohnsitzzuweisung, die rückwirkend zum 1. Januar 2016 gilt, soll eine gleichmäßigere Verteilung der Schutzberechtigten ermöglicht werden. Sie verfolgt gleichermaßen die Ziele der Sicherstellung der Integration, der Vermeidung von integrationshemmender Segregation und der Vermeidung von sozialen Brennpunkten. Die für 3 Jahre befristete Wohnsitzzuweisung knüpft bei der Erstverteilung an den Königsteiner Schlüssel an und begründet eine gesetzliche Verpflichtung zur Wohnsitznahme im Land der Erstzuweisung im Asylverfahren nach Abschluss des Anerkennungsverfahrens. Die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens und die Verteilung im Einzelfall obliegen den Ländern. Die Länder haben die Möglichkeit, einen konkreten Wohnsitz zuzuweisen bzw. den Zuzug in bestimmte Gebiete untersagen zu können, wenn dies zur verbesserten Integration erforderlich ist. Zuweisungskriterien sind hierbei Erleichterungen bei der Versorgung mit angemessenem Wohnraum, beim Erwerb deutscher Sprachkenntnisse sowie die Lage am örtlichen Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Der Bezug öffentlicher Leistungen wird an die Einhaltung dieser Auflagen geknüpft.

Das Gesetz ist am 6. August 2016 in Kraft getreten. Die Wirkung der Wohnsitzauflage hängt maßgeblich von der Ausgestaltung und Umsetzung in den Ländern ab. Mit Blick darauf hat der Deutsche Städtetag in der 216. Sitzung des Hauptausschusses am 22. Juni 2016 an die Länder appelliert, zeitnah und konsequent die Regelungen der Wohnsitzauflage so auszugestalten, dass unter Berücksichtigung des Ziels, integrationshemmenden Segregationstendenzen entgegenzuwirken, ein praktikabler und wirkungsvoller Mechanismus entsteht.

Finanzierung von Integration

Auch bei integrationspolitischen Maßnahmen ist auf Effizienz und Effektivität zu achten. Gleichwohl gilt unstrittig: Integration darf nicht am Geld scheitern. Unterlassene notwendige Integrationsmaßnahmen können zu verfestigten Integrationsdefiziten führen, deren Folgen weitaus schwerwiegender sind als momentane Belastungen der öffentlichen Haushalte.

Als finanzpolitische Herausforderungen der Flüchtlingszuwanderung wurden zu Beginn der steigenden Flüchtlingszahlen häufig die Kosten angesehen,

die in den Kommunen durch die Erstunterbringung und Versorgung der Flüchtlinge entstehen. Der Deutsche Städtetag hat bereits zu diesem Zeitpunkt deutlich gemacht, dass daneben die finanziellen Herausforderungen für die Integration der Menschen mit Bleibeperspektive verstärkt in den Blick zu nehmen sind. Hinzuweisen ist hier insbesondere auf die erforderlichen Ausgaben im Bereich der Bildung, der Kinderbetreuung oder der Arbeitsmarktintegration. Außerdem sind Maßnahmen für eine Ausweitung des Wohnungsbaus und zur Vermeidung von Obdachlosigkeit nach der Anerkennung von Flüchtlingen unerlässlich.

Der Verfestigung von Integrationsdefiziten muss durch frühzeitige und abgestimmte Förderkonzepte entgegengewirkt werden. Die Städte sehen sich bei dieser gesamtgesellschaftlichen Aufgabe mit dem Bund und den Ländern in einer Verantwortungsgemeinschaft. Zugleich ist offensichtlich, dass sie (mindestens) die finanziellen Herausforderungen keinesfalls alleine bewältigen können – und angesichts der Prinzipien des föderalen Staatsaufbaus mit seinen differenzierten Verantwortungszuweisungen auch gar nicht sollten. Die Städte haben deutlich herausgestellt, dass, sollten die Finanzierungsfragen nicht gelöst werden, sie die notwendigen Integrationsleistungen nur unter Inkaufnahme von Leistungseinschränkungen bei den übrigen kommunalen Leistungen oder durch kommunale Einnahmenerhöhung erbringen können.

Hieraus speiste sich die Erwartung der Städte, dass der Bund einen erheblichen Teil der zuwanderungsbedingten Mehrbelastungen der Kommunen trägt und sie dementsprechend entlastet. Der Deutsche Städtetag hat es daher sehr begrüßt, dass sich der Bund in mehreren Runden bereit erklärt hat, sich an den Kosten zu beteiligen. Dies gilt beispielsweise für die Kostenbeteiligung an den Ausgaben für Asylbewerber, die Übernahme der flüchtlingsbedingten SGB II-Mehrausgaben oder die Erhöhung der Mittel für den Wohnungsbau. Von den Ländern erwarten die Kommunen, dass sie sowohl ihrer Pflicht zur Erbringung von Integrationsleistungen im schulischen Bereich als auch ihren Finanzierungsverpflichtungen bei der Bereitstellung von Angeboten in der frühkindlichen Bildung gegenüber den Kommunen nachkommen. Zudem müssen sie die Bundesentlastungen für die Kommunen entsprechend ihrer Verantwortung für die kommunale Finanzausstattung soweit nötig ergänzen.

Zudem erwarten die Städte, dass die durch den plötzlichen Bevölkerungszuwachs entstehenden Investitionsbedarfe bei der ohnehin unterfinanzierten kommunalen Infrastruktur sowie im sozialen Wohnungsbau von Bund und Ländern gemeinsam finanziert werden. Als zentrales Ziel gilt: Es muss sichergestellt werden, dass die zusätzlichen Finanzmittel zügig genau dort ankommen, wo sie benötigt werden.

Finanzierungsregelungen sollen vier Kriterien erfüllen: Die Finanzierungswege müssen erstens die Ungewissheit über die Anzahl der Flüchtlinge und zweitens die Ungewissheit über die Verteilung der Flüchtlinge berücksichtigen. Unabhängig davon müssen sie drittens in das Geflecht föderaler Finanzbeziehungen eingepasst werden können sowie viertens die Schnittstellenproblematik zwischen dem Asylbewerberleistungsgesetz und dem Sozialgesetzbuch beachten. Nur der Vollständigkeit halber soll die Selbstverständlichkeit erwähnt werden, dass die Mittel auch zeitnah fließen müssen. Gerade Kommunen im Haushaltssicherungsverfahren würden ansonsten vor kaum lösbare haushaltsrechtliche Probleme gestellt, die sich zulasten der Bevölkerung auswirken würden. Sowohl auf bundes- als auch auf landespolitischer Ebene wurde mittlerweile viel erreicht, wobei neben politischen Vereinbarungen immer auch deren technische Umsetzung mit betrachtet werden muss. Als Leitsatz gilt hier: Integration fair finanzieren – gute Ansätze weiterverfolgen!

Schlüsselfunktion von Spracherwerb und Bildung

Spracherwerb und Bildung haben für die Integration in den Arbeitsmarkt und in die deutsche Gesellschaft eine Schlüsselfunktion. Der Spracherwerb ist hierbei sowohl grundlegende Voraussetzung für erfolgreiche Schul-, Ausbildungs- und Hochschulabschlüsse als auch für alle weiteren Schritte auf dem Weg zu einer erfolgreichen Integration in Deutschland.

Die Integration durch Sprache und Bildung ist eine Aufgabe der gesamten Bildungslandschaft, von der frühkindlichen Bildung in den Kindertageseinrichtungen, über die Grund- und weiterführenden Schulen bis hin zur beruflichen Ausbildung und den Hochschulen. Der Beitrag der Erwachsenenbildungseinrichtungen wie der Volkshochschulen (u. a. mit ihren Integrationskursen) ist hierbei genauso unverzichtbar wie das Engagement der kulturpädagogischen Einrichtungen (wie z. B. Musikschulen, Bibliotheken und Jugendkunstschulen) sowie der zahlreichen ehrenamtlichen Initiativen der Zivilgesellschaft. Integration durch Sprache und Bildung setzt eine funktionierende staatlich-kommunale Verantwortungsgemeinschaft – unter Einbeziehung auch der örtlichen Jugendhilfeträger – voraus. Die Maßnahmen von Kommunen, Ländern und Bund müssen eng aufeinander abgestimmt und bestmöglich miteinander verzahnt werden.

Das sehr unterschiedliche Sprach- und Bildungsniveau der Zugewanderten stellt für die kommunale Bildungslandschaft eine große Herausforderung dar. Die in der Sprachförderung und im Bildungsbereich tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Kommunen, Ländern und Bund leisten hierbei Beachtliches, häufig ohne ausreichende konzeptionelle Grundlagen und auch über ihre dienstlichen Pflichten hinaus, da sie aus innerer Überzeugung einen persönlichen Beitrag für das Gelingen der Integration in Deutschland erbringen wollen. Es ist jedoch darauf zu achten, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit den ohnehin bestehenden Herausforderungen in der Inklusion, im Ganztagsausbau und bei der Digitalisierung der Bildung nicht allein gelassen werden. Dies setzt ausreichende Mittel für Aus- und Fortbildung sowie auskömmliche Ressourcen für die Bildung multiprofessioneller Teams aus Sozialpädagoginnen und -pädagogen, Dolmetscherinnen und Dolmetschern und Schulpsychologinnen und -psychologen voraus.

Ermutigend ist, dass gerade viele der aktuell neu zuwandernden Menschen nach zahlreichen Berichten von Erzieherinnen und Erziehern und Lehrpersonal verstanden haben, dass Spracherwerb und Bildung eine Schlüsselstellung zukommt, um in Deutschland ein selbstbestimmtes Leben führen zu können und viele der Zugewanderten daher die ihnen offenstehenden Bildungsangebote mit hoher Motivation angehen. Gleichzeitig haben die bisherigen Anstrengungen von Ländern und Kommunen für die schulische Bildung gezeigt, dass im Bildungsbereich noch Ressourcen freigesetzt werden können. Diese Ressourcen müssen auch im Bildungsbereich verbleiben, wenn die Zuwanderungszahlen wieder zurückgehen, damit diese mehr und mehr der schulischen Grundausstattung und damit allen Schülerinnen und Schülern gleichermaßen zugutekommen.

Feststellung von Sprachkenntnissen und Bildungsstand

Die Zugewanderten kommen mit äußerst unterschiedlichen Sprach- und Bildungskompetenzen nach Deutschland. Manche haben in ihren Heimatländern noch nie eine Schule besucht und sind auch nicht alphabetisiert, andere beherrschen das lateinische Alphabet nicht, viele haben brüchige Bildungsbiografien und die meisten Zugewanderten sind mit dem deutschen Bildungssystem nicht vertraut. Andererseits gibt es auch Zugewanderte, die über einen Berufsabschluss oder ein Hochschulstudium verfügen. Selbst wenn die Zugewanderten in ihren Heimatländern bereits Schulen besucht oder Bildungsabschlüsse erworben haben, entspricht der Standard der (hoch-)schulischen Bildung oftmals nicht dem deutschen Bildungsniveau. Die Kindertageseinrichtungen und Schulen müssen sich daher darauf einstellen, in den meisten Fällen grundlegende Kompetenzen zu vermitteln und vorhandene Kompetenzen gezielt zu stärken.

Eine wichtige Voraussetzung für ein gelingendes kommunales Bildungsmanagement für Zugewanderte ist, dass alle Bildungseinrichtungen zeitnah verlässliche und umfassende Daten zu den Sprach- und den Bildungskompetenzen der Zugewanderten erhalten. Nur eine frühzeitige und zentrale Erfassung der Sprach- und Bildungskompetenzen bei der Einwanderung nach Deutschland, spätestens aber in den Erstaufnahmeeinrichtungen oder Notunterkünften der Länder, kann dies gewährleisten. Daneben benötigen Schulen und kommunale Schulträger auch Daten zu dem jeweiligen Aufenthaltsrechtlichen Status der Zugewanderten.

Die Bereitstellung annähernd passgenauer Bildungsangebote für einzelne Zugewanderte ist ohne diese Daten nicht möglich. Eine verlässliche Schulentwicklungsplanung ist für die meisten kommunalen Schulträger derzeit ohnehin nur sehr schwer umzusetzen. Die Länder und der Bund sollten aber alles dafür tun, verlässliche Planungen wieder möglich zu machen. Das Datenaustauschverbesserungsgesetz des Bundes ist ein Schritt in die richtige Richtung. In der Praxis wird sich jedoch zeigen, ob die Bildungseinrichtungen hiervon tatsächlich profitieren können.

Sprach- und Allgemeinbildung durch Integrationskurse

Frühzeitiger Spracherwerb ist ein erster und zentraler Schritt zur Integration. Die Bedeutung der Integrationskurse für eine gelingende soziale und berufliche Eingliederung von Migrantinnen und Migranten ist unbestritten. Zusätzlich zum Spracherwerb erfahren die Kursteilnehmenden erste Informationen über Deutschlands Geschichte, die Kultur und Werte wie Religionsfreiheit, Toleranz und Gleichberechtigung sowie die Rechtsordnung.

Die von den Kommunen getragenen Volkshochschulen führen mit fast 50 Prozent bundesweit den größten Anteil der Integrationskurse durch. Um die Qualität der Durchführung der Integrationskurse auch nach dem zu erwartenden zahlenmäßigen Anstieg der Teilnehmenden in den Kursen auf dem bisherigen hohen Niveau zu halten, ist eine angemessene Entlohnung der Lehrkräfte unabdingbar.

Aktuelle Berechnungen des Deutschen Volkshochschulverbandes auf Basis der Lehrkräftevergütung im Schulbereich beziffern den notwendigen Zuschuss des Bundes auf 4,40 Euro pro Unterrichtseinheit und Teilnehmendem, um die Lehrkräfte angemessen und auskömmlich zu entlohnen. Zum 1. Juli 2016 wurden die Vergütungsuntergrenze für Honorarlehrkräfte in Integrationskursen von 23 Euro auf 35 Euro je Unterrichtseinheit und der Kostenerstattungssatz für die Träger der Integrationskurse von 3,10 Euro auf 3,90 Euro je Teilnehmenden und Unterrichtseinheit erhöht.

Mit dieser Entscheidung wird eine angemessene Honorierung der Lehrkräfte ermöglicht und eine wichtige Voraussetzung für den erforderlichen Kapazitätsausbau des Kursangebots geschaffen.

Bei der Erhöhung der Trägerpauschale wurde aber nicht berücksichtigt, dass der hohe Anteil an Flüchtlingen in den Integrationskursen von mittlerweile rund 75 Prozent mit einem erheblichen zusätzlichen Dienstleistungsaufwand für die Träger verbunden ist: Die Flüchtlinge haben wesentlich größere Orientierungsprobleme in unserer Gesellschaft als die „klassischen“ Integrationskursteilnehmenden. Dadurch sind die Betreuungs- und Beratungsvorgänge vor und während des Kurses wesentlich komplexer und zeitaufwändiger geworden. Kostentreibend wirkt sich auch aus, dass aufgrund der sehr schlechten Verständigungsmöglichkeiten Dolmetscherinnen und Dolmetscher hinzugezogen werden müssen.

Um den Flüchtlingen auch weiterhin einen schnellen, flächendeckenden und verlässlichen Zugang zu den Integrationskursen zu verschaffen, bleibt die Forderung nach einer Erhöhung der Trägerpauschale auf 4,40 Euro bestehen.

Maßnahmen zum Spracherwerb, Voraussetzungen und Defizite

Für das Gelingen der schulischen Bildung und zur Vermeidung von Verzögerungen des Integrationsprozesses ist es notwendig, dass der Spracherwerb bereits zum frühestmöglichen Zeitpunkt nach der Einreise der Zugewanderten beginnt und zur Vorbereitung auf den Sprachunterricht in den Kindertageseinrichtungen und Schulen systematisiert wird. In den Ländern, in denen die Schulpflicht nicht direkt mit der Einreise in das betreffende Land, sondern erst mit der späteren Zuweisung an die Kommunen oder nach dem Ablauf einer bestimmten Frist einsetzt, vergeht oft wertvolle Zeit, die bereits für erste Bildungsmaßnahmen, besonders im sprachlichen Bereich, genutzt werden könnte. Digitale Lernangebote, die ein orts- und zeitungebundenes Lernen der Zugewanderten ermöglichen, könnten einen Beitrag zu einer flächendeckenden Versorgung leisten.

Die Angebote der Zivilgesellschaft in den Landeseinrichtungen für Flüchtlinge sind als wertvolle Beiträge zur Integration zu begrüßen. Sie müssen aber durch staatliche Maßnahmen (wie z. B. Koordinierung, Beratung und Qualifizierung der oftmals ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer) verstärkt und, falls das ehrenamtliche Engagement im Laufe der Zeit nachlassen oder sich verlagern sollte, langfristig auch ersetzt werden. Hervorzuheben sind

auch die Beiträge der kulturpädagogischen Einrichtungen wie Musikschulen, Bibliotheken und Jugendkunstschulen zur Integration durch kulturelle Bildung, die oftmals mit viel Kreativität und hohem Engagement bereits vorhandene Ressourcen auch für die Flüchtlingsarbeit nutzen.

Spracherwerb und Elementarbildung in der Kindertagesstätte und Kindertagespflege

Offene Angebote der Kinder- und Jugendhilfe

Die Integration von geflüchteten Familien mit Kindern und Jugendlichen erfordert besondere Sensibilität. Kinder und Jugendliche sind häufig durch die Flucht traumatisiert. Eltern haben in ihren Herkunftsländern in der Regel keine Erfahrungen mit institutionellen Angeboten der Kindertagesbetreuung oder anderen Angeboten kommunaler und freier Träger der Kinder- und Jugendhilfe. In den Herkunftsländern gibt es oft keine vergleichbaren Angebote. Gerade Kinder und Jugendliche sind aber sehr offen für Begegnungen mit den hier lebenden Kindern und Jugendlichen. Diese Begegnungen sind integrations- und sprachfördernd.

Die Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit haben daher eine sehr wichtige Funktion für die Integration der neu zugewanderten Kinder und Jugendlichen. Junge Geflüchtete sind regelmäßige Besucherinnen und Besucher der Kinder- und Jugendzentren geworden und haben die Räume als wichtige Anlaufstelle entdeckt. Die Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit suchen selbst auch bewusst Kontakt zu räumlich nahegelegenen Unterkünften in den Stadtteilen und laden Kinder und Jugendliche in die Kinder-, Jugend- und Stadtteilzentren ein. Teilweise werden Spiel- und Willkommensfeste organisiert, um das gegenseitige Kennenlernen zu erleichtern. Die Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit arbeiten zudem bei stadtteilbezogenen „Runden Tischen“ mit und bringen ihre fachlichen Kompetenzen und ihre Ressourcen auf vielfältige Weise ein: z. B. sind sie Ansprechpartnerinnen und -partner für engagierte Bürgerinnen und Bürger, können aber auch Räume oder Spiel- und Sportmaterialien zur Verfügung stellen für Gemeinschaftsaktivitäten, Deutschunterricht etc. Des Weiteren konzipieren Kinder- und Jugendzentren vielfältige Projekte und Aktionen zum Thema „Flucht“, „Freiheit“ und „Freundschaft und Vorurteile“.

In den Erstaufnahmeeinrichtungen vieler Städte gibt es niedrigschwellige Betreuungsangebote für Kinder. Diese Angebote sind in der Regel halboffen, Betreuungsverträge wie bei Kindertageseinrichtungen oder in der Kindertagespflege sind nicht üblich. Die Kinder können erste Kontakte mit der deutschen Sprache, ein anregungsreiches Umfeld und damit Abwechslung vom sonstigen Leben in den Erstaufnahmeeinrichtungen erfahren. Neben den pädagogischen Fachkräften werden auch Personen ohne pädagogische Berufsausbildung eingesetzt, die selbst einen Migrationshintergrund haben und die Sprachen der ankommenden Menschen sprechen. Um auch bei nur vorübergehender Unterbringung Zugang zu Spiel-, Kontakt- und Unterstützungsmöglichkeiten zu bieten, werden bei den Erstaufnahmeeinrichtungen sogenannte Elterncafés eingerichtet. In der Praxis spielen auch sogenannte Brückenangebote für Kinder eine große Rolle, deren Eltern noch keinen regulären Besuch einer Kindertageseinrichtung oder einer öffentlich geförderten Tagespflege wünschen. Der reguläre Besuch einer Kita oder Tagespflege läuft unter vertraglich vereinbarten Regeln ab, Kontinuität spielt dabei eine große Rolle. Die Eltern sind vielfach mit diesen Betreuungsangeboten nicht vertraut. Es ist daher erforderlich, der hiesigen üblichen Kindertagesbetreuung ein spezielles und unbürokratisches Konzept der Kinder- und Familienbegleitung vorzuschalten, ein Konzept mit besonderer Flexibilität, kurzen Wegen und Elterneinbindung. Für die betroffenen Kinder ist eine kontinuierliche und konsequente Sprachförderung eine wichtige Voraussetzung, um ihnen einen Zugang zu Bildung zu ermöglichen. Die Fähigkeit, mit seiner Umwelt kommunizieren zu können, ist für die emotionale, soziale und kognitive Entwicklung eines Menschen unerlässlich. Sprache ist als Schlüsselkompetenz anzusehen. Die Brückenangebote werden daher auf die speziellen Anforderungen der Zielgruppe konzipiert und stetig von Koordinatoren der Sprachförderung begleitet.

Regelangebote in Kindertagesstätten und Tagespflege mit Schwerpunkten bei der Sprachförderung und Integration

Die Integration der Kinder in das reguläre System der Kindertageseinrichtungen und der öffentlich geförderten Tagespflege ist ein wichtiger Schritt in der Bildungsbiografie der Kinder und der Integration der Familien. Rechtsansprüche auf Kindertagesbetreuung bestehen bereits, wenn die Familien die Erstaufnahmeeinrichtungen verlassen haben und in Wohnunterkünften,

bzw. öffentlich-rechtlicher Unterbringung leben. Die Städte bemühen sich um dezentrale Integration in Kindertageseinrichtungen und Tagespflege, um soziale Integration und Spracherwerb zu fördern. Allerdings sind die Kita-Angebotsstrukturen nicht überall ausreichend, sodass zusätzliche Plätze und Gruppen eingerichtet werden müssen, teilweise müssen neue Kindertageseinrichtungen gebaut werden.

Neben dem Bundesprogramm der „Sprach-Kitas“ wird die Sprachförderung in Kindertageseinrichtungen auch durch Landesprogramme und kommunale Programme ergänzt. Bei diesen Programmen geht es um die Bereitstellung zusätzlichen Personals zur Unterstützung der Sprachförderarbeit in den Kindertageseinrichtungen. In der Regel werden Kitas gefördert, die besonders hohe Anteile an Kindern mit nichtdeutscher Familiensprache und Kindern aus sozial benachteiligten Familien aufweisen. Dabei ist auch auf die Besonderheiten des Erlernens der deutschen Sprache als Zweitsprache zu achten. In vielen Städten wird insbesondere auch auf die Sprachförderung der Eltern Wert gelegt. Diese müssen den Kindern ein kompetentes Vorbild beim Sprechen der Muttersprache sein, damit die Kinder die Strukturen einer Sprache erlernen und sicher kommunizieren können. Dies ist auch Grundlage für den kompetenten Erwerb einer Zweitsprache. Gleichzeitig können Eltern über Kindertageseinrichtungen ebenfalls an allgemeinsprachliche Förderangebote herangeführt werden, mit denen die Sprachförderung der Kinder unterstützt wird. Beispielsweise gibt es in vielen Städten die „Mama lernt Deutsch“-Angebote in Kooperation mit Kindertageseinrichtungen.

Allgemeine schulische Bildung

Die Hauptlast der Integration durch Sprache und Bildung tragen derzeit und auf absehbare Zeit die Schulen. Die schulische Bildung setzt solide Sprachkompetenzen der Zugewanderten voraus, trägt aber durch die in ihnen stattfindende sprachliche Qualifizierung für Bildung, Ausbildung und Studium zu den Sprachkompetenzen gleichzeitig entscheidend bei. Ziel der schulischen Bildung ist zudem eine umfassende Allgemeinbildung.

In der schulischen Bildung ist das koordinierte Zusammenwirken der staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft aus staatlichen Schulbehörden und kommunaler Schulverwaltung – auch in Kooperation mit den kommunalen Jugendhilfeträgern – unverzichtbar. Während die Kommunen ausreichenden Schulraum zur Verfügung stellen und ausstatten, das nichtpädagogische

Fachpersonal wie Hausmeisterinnen und -meister und Schulsekretärinnen und -sekretäre vorhalten und das notwendige Lehr- und Lernmaterial bereitstellen, müssen die Länder das Lehrpersonal durch Aus-, Fort- und Weiterbildung auf die Herausforderungen der neuen Integration vorbereiten und die Schulen ausreichend mit Personal ausstatten. Kommunen und Länder müssen sich darüber hinaus gemeinsam über das notwendige schulische Ergänzungspersonal (z. B. Sozialpädagoginnen und -pädagogen, Schulpsychologinnen und -psychologen sowie Dolmetscherinnen und Dolmetscher) verständigen, welches vielfach durch die Kommunen mitfinanziert wird, im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes aber durch das System „Schule“ bereitgestellt werden müsste.

Die Leistungsfähigkeit der Kommunen wird derzeit herausgefordert, da sie einerseits für die Unterbringung und Versorgung der Zugewanderten mit dem Lebensnotwendigen zuständig sind, andererseits als kommunale Schulträger aber auch der jeweils landesrechtlich geregelten Beschulungspflicht unterliegen und hierfür Vorsorge treffen müssen.

Die Beschulung von Zugewanderten geschieht in den meisten Ländern zunächst außerhalb des Regelunterrichts über die Bildung von sogenannten internationalen Vorbereitungs-, Auffang- und Förderklassen, wobei die Begrifflichkeiten von Land zu Land variieren. Grundsätzlich besteht unter Bildungsexperten Einigkeit darüber, dass die möglichst schnelle Integration in Regelklassen integrationspolitisch sinnvoll ist. Dies setzt aber kleine Klassen mit einer guten Personalausstattung voraus. Zudem müssen die kommunalen Schulträger dazu in die Lage versetzt werden, freie Kapazitäten in bestehenden Klassen für Zugewanderte zu schaffen, damit diese Klassen nicht geteilt werden müssen.

Die Zahl der internationalen Klassen ist in den letzten Monaten innerhalb kurzer Zeit stark angestiegen. Mit jeder zusätzlich einzurichtenden internationalen Klasse steigt die Wahrscheinlichkeit, dass zusätzlicher Schulraum geschaffen werden muss. Die kommunalen Schulträger sind daher darauf angewiesen, dass die Schulbehörden der Länder ihnen ermöglichen, mit hoher Flexibilität für individuelle örtliche Lösungen zu sorgen.

Die inhaltliche Gestaltung und Weiterentwicklung des Unterrichts in solchen heterogen zusammengesetzten Klassen verlangt von den Lehrerinnen und Lehrern und den sie mancherorts unterstützenden multiprofessionellen

Teams sehr viel. Die Kommunen bemühen sich, im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten optimale Lehr- und Lernbedingungen sicherzustellen.

Als zentrale Akteure in den kommunalen Bildungslandschaften eignen sich die kommunalen Schulträger besonders für die Koordination der örtlichen Bildungsangebote für Zugewanderte. Hierfür müssen sie aber finanziell ausreichend ausgestattet werden. Den Kommunen kommt auch die Aufgabe zu, die offenen Ganztagsangebote auszuweiten, da diese sich für die Integration von Zugewanderten besonders eignen. Auch diese Aufgabe können die Kommunen finanziell jedoch nicht aus eigener Kraft bewältigen.

Die großen Städte stehen vor besonders großen Herausforderungen, da die Zugewanderten häufig in die Ballungszentren ziehen. Es gelingt daher einigen Städten oftmals nicht, ihrer Beschulpflicht vom ersten Tag an nachzukommen. Dies kann sich nur verbessern, wenn die Zugewanderten besser über ganz Deutschland und in den Regionen verteilt werden und die Länder die Kommunen finanziell stärker unterstützen. Die Anordnung von Wohnsitzauflagen könnte ein erster Schritt sein, um für eine gerechtere Verteilung der Lasten zwischen städtischem und ländlichem Raum auch in der schulischen Integration zu sorgen.

In einigen Städten treffen die hohen Zuwanderungszahlen auf ohnehin hohe Zuzugszahlen. Vor allem in diesen Städten muss zusätzlicher Schulraum in beträchtlichem Umfang geplant und gebaut werden. In sehr dicht besiedelten Städten ist es bereits schwierig, planungsrechtlich geeignete städtische Grundstücke zu finden. Auch die Städte, die nicht in Zuzugsregionen liegen, müssen durch Umbau und Erweiterung bestehender Gebäude neuen Schulraum (z. B. für zusätzliche internationale Klassen o. ä.) schaffen. Da die Leistungen der Länder für den Schulbau trotz der erhöhten Zuwanderung in den letzten Jahren, soweit es hierfür überhaupt gezielte Zuweisungen gibt, zumeist nicht angepasst wurden, können die Städte ihre erhöhten Aufwendungen in diesem Bereich häufig nicht ausreichend refinanzieren.

Berufliche Bildung

Die berufliche Bildung in Deutschland genießt mit dem dualen Ausbildungssystem weltweit zu Recht einen sehr guten Ruf. Bildungsexperten halten die berufsbildenden Schulen zur Integration der Zugewanderten für besonders geeignet. Schon jetzt besuchen Zugewanderte mit Erfolg berufsbildende

Schulen. Im Laufe der letzten Jahre haben sich die berufsbildenden Schulen daher eine hohe Kompetenz in der Integration von zugewanderten Schülerinnen und Schülern erwerben können.

Eine erfolgreiche Integration in die berufliche Ausbildung könnte auch einen wertvollen Beitrag zur Reduzierung des Fachkräftemangels leisten. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass für viele der aktuell Zugewanderten aufgrund ihres zu hohen Alters bereits keine Berufsschulpflicht mehr besteht, da diese je nach landesrechtlicher Regelung häufig mit dem Erreichen der Volljährigkeit endet. Mit Blick auf die Zukunftschancen dieser jungen Menschen und die Leistungsfähigkeit der deutschen Sozialsysteme darf es jedoch nicht zugelassen werden, dass Zugewanderte nur deswegen keinen berufsqualifizierenden Abschluss erwerben, weil sie nach den Schulgesetzen der Länder zu alt für den Berufsschulbesuch sind. Genauso wenig dürfen wir es zulassen, dass Zugewanderte sich in endlosen Warteschleifen von Qualifizierungsmaßnahmen befinden, ohne die realistische Chance auf einen regulären Ausbildungsplatz oder einen Arbeitsplatz zu haben.

Einige der Zugewanderten sind hin- und hergerissen zwischen dem Wunsch, eine Ausbildung zu beginnen sowie einen berufsqualifizierenden Abschluss zu erwerben und den Erwartungen ihnen nahestehender Menschen, möglichst schnell Geld zu verdienen. Es ist Aufgabe des beruflichen Schulsystems, den ausbildungsfähigen und -willigen Zugewanderten den Rücken zu stärken und für sie zielführende Bildungsangebote bereitzuhalten. Hierfür muss nicht notwendigerweise eine Ausweitung der Berufsschulpflicht erfolgen. Für viele Zugewanderte wird zum Beispiel auch der Besuch einer Abendrealschule oder eines Weiterbildungskollegs eine sinnvolle Perspektive eröffnen.

Empfehlungen für die Städte

- Es sollte geprüft werden, welchen Beitrag die kulturpädagogischen Einrichtungen wie Musikschulen, Bibliotheken und Jugendkunstschulen zur Förderung des Spracherwerbs leisten können.
- Niedrigschwellige und flexible Angebote der Kinder- und Jugendhilfe sind geeignet, Erstkontakte zu Familien mit Fluchterfahrung herzustellen. Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendhilfe können Begegnungsorte und Ansprechpartner für engagierte Bürgerinnen und Bürger und Flüchtlinge sein.

- Kultursensible Brückenangebote mit Sprachmittlern können individuelle Förderung für Kinder und intensive Elternarbeit bieten. Sie führen die Familien zum Besuch einer Kindertagesstätte hin. Auch die Regelangebote in den Kindertagesstätten und der Tagespflege müssen sowohl intensive Sprachförderung und soziale Integration der Kinder als auch eine intensive Elternarbeit leisten. Die Städte haben Modellprojekte entwickelt, bei denen die Eltern entweder an den Nachmittagen in die Gruppenarbeit einbezogen werden oder Elternbegleiterinnen und Elternbegleiter ausgebildet werden, die selbst einen Migrationshintergrund haben und zweisprachig sind. Diese Elternbegleiterinnen und Elternbegleiter erläutern in Elterngruppen die Inhalte der Erziehungs- und Bildungsarbeit in der Kindertagesbetreuung und Schule und vermitteln damit auch ihre Bedeutung.

Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung

Feststellung von Ausbildungsständen und Qualifizierungen

Zur Fortsetzung und zum erfolgreichen Abschluss von begonnenen Ausbildungen in Deutschland und für notwendige ergänzende Qualifizierungsmaßnahmen ist es – wie auch im allgemeinen schulischen Bereich – erforderlich, dass die Schulen und kommunalen Schulträger zeitnah verlässliche und umfassende Daten zu den Ausbildungsabschlüssen und sonstigen beruflich relevanten Kompetenzen der Zugewanderten erhalten. Ob das Datenaustauschverbesserungsgesetz hierfür ausreichend ist, wird die Praxis zeigen.

Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung

Sprachförderung, Qualifizierung und Beschäftigung als Kernelemente der Integration in den Arbeitsmarkt

Die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt ist für die Jobcenter, die die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) umsetzen, seit jeher ein wichtiger Teil ihrer Aufgaben. Der nunmehr dazukommende große Personenkreis Asylberechtigter und Flüchtlinge weist zudem die Besonderheit auf, dass die Kenntnisse der deutschen Sprache wenn überhaupt, dann bestenfalls rudimentär vorhanden sind und vielfach auch die Kenntnis der lateinischen Schrift fehlt. Eine berufsbezogene Sprachförderung, die auch eine allgemeine Sprachförderung beinhalten muss, ist daher zwingende Voraussetzung für die Aufnahme von Vermittlungsbemühungen. Neben einer breit angelegten verpflichtenden und qualitativ hochwertigen Sprachförderung benötigt diese Personengruppe auch Unterstützung bei der Qualifikationsfeststellung und der Anerkennung von berufsqualifizierenden Abschlüssen. Der Aufbau weiterer Qualifikationen und die Heranführung an den hiesigen Arbeitsmarkt, z. B. durch Praktikumsplätze, Bewerbungscoaching und Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen, muss als ganzheitlicher Ansatz für die Gruppe der anerkannten Flüchtlinge und Asylberechtigten entwickelt werden. Hinweise auf Chancen und Pflichten müssen Gegenstand des Beratungs- und Integrationsprozesses sein. Flüchtlinge sind verpflichtet, die ihnen unterbreiteten Angebote der Jobcenter anzunehmen.

Da die Betreuung dieser Personengruppe ganz überwiegend in den Jobcentern, also im Rechtskreis SGB II erfolgen wird, muss dies bei der Planung von Ressourcen und Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen berücksichtigt werden. Da eine frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen sinnvoll und wünschenswert ist, müssen für die Agenturen für Arbeit, welche die erste Anlaufstelle für die arbeitsmarktliche Integration von Flüchtlingen im Asylverfahren und für die Berufsberatung aller Gruppen von Migrantinnen und Migranten zuständig sind, ebenso wie für die Jobcenter entsprechende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Der nachfolgende Übergang von Kundinnen und Kunden der Agentur für Arbeit zum Jobcenter sollte im Sinne von Prozessketten gestaltet werden. Die Jobcenter müssen im Hinblick auf die großen Aufgaben leistungsfähig sein und dauerhaft leistungsfähig gehalten werden. Sie bedürfen daher entsprechend der steigenden Zahl von SGB II-Leistungsberechtigten einer Unterstützung durch zusätzliches Personal und eine ausreichende Mittelausstattung.

Kooperation der arbeitsmarkt-, sozial- und bildungspolitischen Akteure

Die besondere Situation geflüchteter Menschen erfordert die Kooperation verschiedener regionaler Akteure, z. B. der Agentur für Arbeit, der Jobcenter, der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammer, der Berufskollegs, der Schulen, der Kommunalverwaltung (insbesondere Jugend- und Sozialdezernat, Schuldezernat, Ausländeramt), der kommunalen Integrationsbeauftragten und -zentren, der Sprachbildungs- und Beschäftigungsträger sowie des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge. Die enge Zusammenarbeit dieser und weiterer Akteure wird mittlerweile in vielen Städten in „Integrationspoints“ koordiniert. In kommunalen Fachgruppen mit allen Akteuren können idealtypische Integrationsprozesse sowie die jeweiligen Zuständigkeiten für die einzelnen Schritte der Prozessketten erörtert und festgelegt werden. Dadurch können Doppelstrukturen vermieden und Angebote so aufeinander abgestimmt werden, dass Förderketten entstehen und „strukturelle Angebotslücken“ vermieden werden.

Junge Flüchtlinge sind häufig hoch motiviert, benötigen aber Zeit zum Erwerb von sprachlichen, schulischen und fachlichen Kompetenzen, zur beruflichen Orientierung und dem Kennenlernen von Unternehmen vor Ort. Heterogene Bildungserfahrungen, belastende biografische Erfahrungen und Sorgen um

die Sicherung ihrer Bleibeperspektiven führen häufig zu Destabilisierungen und wirken sich negativ auf die Förderprozesse aus. Unternehmen sind für die Aufnahme von jungen Flüchtlingen sehr aufgeschlossen. Sie wünschen sich aber junge Menschen, die bereits beruflich orientiert und schulisch gebildet sind und über ein Sprachniveau (B1) verfügen, das für das erfolgreiche Absolvieren einer Ausbildung notwendig ist. Unsichere Bleibeperspektiven der jungen Flüchtlinge erschweren es auch interessierten Unternehmen, die ihren Ausbildungsauftrag erfüllen möchten. Das System der beruflichen Orientierung und das deutsche Ausbildungssystem sind bislang noch nicht auf die besonderen Anforderungen junger Menschen aus dem Ausland bzw. mit Fluchterfahrung ausgerichtet. Es müssen daher besondere Instrumente hierfür entwickelt werden.

Die vorrangigen Ziele für junge Flüchtlinge sind die Förderung des Spracherwerbs, der Aufbau und die Fortsetzung des Erwerbs von schulischem Basiswissen, der Erwerb eines Schulabschlusses, die berufliche Orientierung und die mittelfristige Integration in Ausbildung und Arbeit. Im besonderen Fokus steht dabei der Übergang vom Berufskolleg in Ausbildung und Arbeit.

In einigen Städten ist bereits ein gemeinsamer strukturierter Prozess und Beratungsansatz für die wirkungsvolle Unterstützung der Zielgruppe entwickelt worden, der ihre gesamte Lebenssituation in den Blick nimmt. Dabei können neben der schulischen Vorbildung, den bisherigen Lernerfahrungen, Eignungen, Neigungen und den Wunschberufen der Jugendlichen auch biografische und fluchtbedingte Einflüsse, seelische Belastungen und Unsicherheiten in Bezug auf das Asylverfahren und die Wohnperspektiven eine Rolle spielen. Eine Förderlücke besteht für junge Flüchtlinge insbesondere noch nach Verlassen des Berufskollegs, da die Standardinstrumente des Übergangssystems für Jugendliche noch nicht für diese Zielgruppe in vollem Umfang zur Verfügung stehen. Es wurden daher von den Jobcentern Angebote entwickelt, die eine Ausbildung speziell für sie ermöglichen soll. Da nur wenige junge Flüchtlinge dem Ausbildungsmarkt aufgrund der Sprachhemmnisse direkt zur Verfügung stehen können, werden Unternehmen dafür gewonnen, längerfristig mit einzelnen Bausteinen von der Berufsfelderkundung über Praktika bis zur Ausbildung in die berufliche Orientierung von Flüchtlingen zu investieren. Die Jobcenter werben auf Veranstaltungen mit Partnern für dieses Modell, beraten Unternehmen, die sich für junge Flüchtlinge öffnen wollen und planen gemeinsam mit den Unternehmen Tage der Berufsfelderkundung. Erste Erfahrungen waren so positiv, dass

Praktika für junge Flüchtlinge in größerem Umfang angeschlossen werden konnten. Des Weiteren wurde von Jobcentern eine Einstiegsqualifizierung plus Sprachförderung entwickelt, welche als Modell für andere Kommunen dienen könnte.

Ein besonderer Fokus ist bei Maßnahmen für junge Erwachsene auch auf die Verringerung und Beseitigung von Vermittlungshemmnissen und die Stabilisierung nach einer Vermittlung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu legen. Ganzheitliche Konzepte beinhalten die Ermittlung und den Aufbau von sprachlichen, persönlichen und berufsbezogenen Kompetenzen. Zu den Kernelementen gehören ein ermutigendes, kultursensibles Coaching mit Gesundheitsförderung, eine migrationssensible Kompetenzerfassung und eine arbeitsweltbezogene Sprachförderung. Hilfen beim Bewerbungsmanagement und bei alltäglichen Erledigungen, z. B. bei Ämtergängen und bei der Wohnungssuche sind ebenfalls stabilisierende Elemente. Die arbeitsweltbezogene Qualifizierung sollte sich auf Berufsfelder beziehen, in denen Fachkräftemangel besteht bzw. günstige Einstiegsvoraussetzungen vorliegen. Dies ist erfahrungsgemäß im gewerblich-technischen Bereich, im Hotel- und Gaststättenbereich, bei Tätigkeiten im Lager und in der Logistik, im Verkauf und im Handel sowie in der Pflege der Fall. Diese integrierten Konzepte werden bereits in einigen Städten angewendet.

Beschäftigungsförderung und Integration in Arbeit

Integrationskonzepte für Migrantinnen und Migranten mit längerem Aufenthalt in Deutschland

Die Förderung der Beschäftigung und Integration in Arbeit ist nicht nur hinsichtlich der neu angekommenen Flüchtlinge und Asylbewerberinnen und -bewerber, sondern auch in Bezug auf Migrantinnen und Migranten, die sich bereits längere Zeit in Deutschland aufhalten, von besonderer Bedeutung. Arbeit ist ein Schlüsselangebot zur gesellschaftlichen Integration. Sie bestimmt im Wesentlichen die Anzahl sozialer Kontakte außerhalb des eigenen sozialen Nahraums und verhindert gesellschaftliche Ausgrenzung. Die Einbindung der zugewanderten Menschen in Wertschöpfungsprozesse, verbunden mit niedrighem Schwellenwert berufspraktischen Bildungsprozessen ist für die gesellschaftliche Integration von zentraler Bedeutung. Beispielfähig werden bereits gut mit den lokalen Verhältnissen vertraute Leistungsbeziehende als „Integrationslotsen“ mit Förderung durch die Jobcenter

sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Sie haben die Aufgabe, neu ankommende Flüchtlinge bei der Orientierung in der neuen Umgebung und bei der Bewältigung ihrer Alltags Herausforderungen zu begleiten und zu unterstützen. Diese Integrationslotsen werden ihrerseits gecoacht mit dem Ziel, sie in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Daneben werden Leistungsbeziehende nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in kommunalen Arbeitsgelegenheiten bei Betreibern der Flüchtlingsunterkünfte und bei freien Trägern beschäftigt. Dadurch entsteht tagesstrukturierende Beschäftigung und es wird Arbeitserfahrung gesammelt. Gleichzeitig können Kommunikationsprobleme mit neu angekommenen Flüchtlingen abgemildert und die praktische Arbeit in den Flüchtlingsunterkünften unterstützt werden. In einigen Städten werden auch besondere Anlauf- und Unterstützungsstellen für geflüchtete Menschen gefördert, die sich insbesondere auf die Themen Sprache, Berufsorientierung, Ausbildung und Arbeit konzentriert haben. Ziel ist es, Informationen zu bündeln und die arbeitsintegrativen Prozesse der unterschiedlichen Akteure vor Ort gut aufeinander abzustimmen.

Ein besonderes Augenmerk ist auch auf die Integration von arbeitsmarktfremden Migrantinnen zu legen. Die Frauen sind häufig durch Aufgaben der Kinderbetreuung zeitlich gebunden, ihre bisherige schulische und berufliche Orientierung und Ausbildung ist sehr heterogen. In Wiesbaden werden z. B. in enger Kooperation mit lokalen Institutionen, die in der Arbeit mit Migrantinnen aktiv sind (unter anderem Träger der Integrationskurse, Migrantinnenorganisationen und Vereine, zudem Träger beruflicher Qualifizierungs- und Sprachförderangebote), speziell auf diese Zielgruppe zugeschnittene Teilzeitmaßnahmen zur beruflichen Integration angeboten. Ziel der Maßnahmen des kommunalen Jobcenters der Stadt Wiesbaden ist die Aktivierung der Migrantinnen, ihre berufliche Orientierung und die Verbesserung ihrer qualifikatorischen Voraussetzungen. Daneben werden lebensweltbezogene Vermittlungshemmnisse bearbeitet und verringert, um den Aufbau einer beruflichen Perspektive zu fördern.

Die Erhöhung der gesellschaftlichen Teilhabe der Frauen kann insbesondere durch die Vermittlung in weiterführende Maßnahmen oder idealerweise in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erreicht werden. Zur Zielgruppe gehören Migrantinnen, die überwiegend über geringe Sprachkenntnisse trotz langjährigen Aufenthalts verfügen und keine marktverwertbaren Bildungsabschlüsse haben. Hinzu kommen eine eingeschränkte zeitliche

Arbeitsmarktverfügbarkeit aufgrund familiärer Verpflichtungen und gesundheitlicher Einschränkungen bzw. ein höheres Lebensalter.

Für viele Jobcenter ist insbesondere die Förderung sozialer Aktivitäten zur Entwicklung personenbezogener Fertigkeiten und Fähigkeiten relevant. Bezüglich dieser Zielgruppe sind z. B. Vor-Ort-Besuche oder die Vorstellung sozialer Dienste, Behörden und Institutionen ein wesentlicher Baustein, um zukünftig individuelle Probleme in Kooperation mit den zuständigen Stellen aufarbeiten zu können. Im Rahmen dieser Maßnahmen besuchen die Teilnehmerinnen – in der Regel arbeitsmarktferne Migrantinnen – spezielle Einrichtungen für Frauen, z. B. mit Unterstützungsangeboten bei familiären und persönlichen Problemlagen, Kindertagesstätten, Kinder- und Jugendzentren, Familienbildungsstätten und ausländerrechtliche Beratungsstellen. Darüber hinaus werden die Prävention von Verschuldung und der Umgang mit Verschuldung ebenso thematisiert wie die Prävention von Gewalt, insbesondere von häuslicher Gewalt. Die Erhöhung der Mobilität ist ebenfalls Thema. Hierzu wird z. B. der Hauptbahnhof besichtigt, das Lesen von Fahrplänen und Infotafeln sowie die Bedienung von Fahrkartenautomaten geübt und das Nahverkehrssystem erläutert. Daneben sind ein Sprachtraining sowie ein Gesundheitstraining durch aktivierende Maßnahmen vorgesehen. Neben konkreten Maßnahmen in den Kursen der Jobcenter wird auf weiterführende Angebote vor Ort hingewiesen. Ein Kernstück der Maßnahme ist ein vierwöchiger beruflicher Orientierungskurs, in dem verschiedene Berufsbilder mit ihren Qualifizierungsanforderungen vorgestellt, geeignete Betriebe besucht und Informationen zu Funktion und Arbeitsweise der beteiligten Behörden vermittelt werden.

Wirtschaftsförderung

Die schnelle Integration von Zugewanderten in den Arbeitsmarkt ist auch aus wirtschaftspolitischer Sicht von erheblicher Bedeutung. So weisen namhafte Institute darauf hin, dass angesichts des bestehenden Fachkräftemangels in Deutschland die Integration von Flüchtlingen langfristig zu positiven wirtschaftlichen Effekten führen und damit das Wachstumspotenzial unserer Wirtschaft erhöhen können. Zwar kann festgestellt werden, dass aufgrund der Ausbildungsdefizite, Verständigungsschwierigkeiten, fehlender oder nicht anerkannter Abschlüsse oder entsprechender Nachweise und der kulturellen Unterschiede erhebliche Herausforderungen zu bewältigen sind. Gleichzeitig konnte durch entsprechende Berechnungen

nachgewiesen werden, dass diejenigen Flüchtlinge, die Arbeit finden, zum Erfolg und zu Erträgen der Unternehmen beitragen. Gleichzeitig erhöhen sie als Konsumenten die Nachfrage und tragen zu mehr Investitionen bei. Selbst bei pessimistischen Voraussetzungen sollen sich diese wirtschaftlichen Auswirkungen bereits nach zehn Jahren einstellen, in günstigeren Fällen soll der positive Effekt sogar rascher (vier bis fünf Jahre) erfolgen.

Diese positiven gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Effekte lassen sich umso eher erreichen, je schneller die Integration in den Arbeitsmarkt gelingt. Grundvoraussetzung hierfür ist die Zusammenarbeit zwischen den integrationsrelevanten Akteurinnen und Akteuren in den zuständigen Verwaltungen, der Agentur für Arbeit, den Unternehmen bzw. Unternehmensverbänden, Bildungseinrichtungen sowie den freien Trägern. Zwischen den Akteuren sollten die zur Integration erforderlichen Maßnahmen inhaltlich und organisatorisch abgestimmt werden. Dabei sollten die Qualifikation und die Beschäftigungspotenziale der Zugewanderten einerseits und die Erfordernisse der arbeitskräftesuchenden Unternehmen andererseits berücksichtigt werden. Letztlich lassen sich die Integrationsmaßnahmen nur erfolgreich verwirklichen, wenn das Arbeitskräfteangebot mit der Arbeitskräftenachfrage übereinstimmt.

Dabei kann die kommunale Wirtschaftsförderung gemeinsam mit anderen Institutionen eine wichtige Unterstützung leisten. Sie kann als zentrale Anlaufstelle für die Belange der Unternehmen vor Ort den direkten Kontakt mit den Unternehmen herstellen und den Zugang der Zuwanderer zu Ausbildungsplätzen und Arbeitsplätzen erleichtern. Dadurch kann auch wesentlich zur Fachkräftesicherung beigetragen werden. Die Wirtschaftsförderinstitutionen bieten zudem Zuwanderern, die sich selbstständig machen möchten, im Rahmen von Existenzgründungsberatung Unterstützung an.

Vor diesem Hintergrund sollten bestehende Maßnahmen zur besseren Integration intensiviert werden.

Freiwillige und ehrenamtliche Tätigkeit von Zugewanderten

Freiwilliges und ehrenamtliches Engagement Zugewanderter trägt wesentlich zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei und ist Ausdruck der Identifikation Zugewanderter mit dem Gemeinwesen. Der interkulturelle Verständigungsprozess und ein tolerantes Miteinander werden dadurch

maßgeblich gefördert. Freiwilliges und ehrenamtliches Engagement stößt sowohl bei Zugewanderten als auch bei der Aufnahmegesellschaft interkulturelle Lern- und Öffnungsprozesse an.

Zwischen freiwilligem und ehrenamtlichem Engagement und sozialer Integration Zugewandeter besteht ein enger Zusammenhang. So sind Zugewanderte, die sich freiwillig engagieren, sozial eingebunden, haben bessere Kommunikationsmöglichkeiten und größere Chancen in vielfältigen Bereichen der Gesellschaft. Vor allem junge Menschen mit Migrationshintergrund haben ein hohes, zum Teil über dem der gleichaltrigen deutschen Bevölkerung liegendes Potenzial für freiwilliges Engagement. Von den Zugewanderten engagieren sich 23 Prozent freiwillig. Vom Rest der Bevölkerung engagieren sich 36 Prozent der Menschen.

Die Bereiche, in welchen sich Zugewanderte und ihre Nachkommen engagieren, sind breit gefächert mit einem deutlichen Schwerpunkt im Bereich Sport sowie im religiös-kulturellen Bereich. Auch wird davon ausgegangen, dass das Engagement von Zugewanderten in informellen sozialen Netzwerken höher liegt als bei der heimischen Bevölkerung. Dort wird vermehrt Nachbarschaftshilfe, Hilfe in oft weitreichenden verwandtschaftlichen Netzwerken oder im Umfeld von Initiativen und Gruppen geleistet, ohne direkt Mitglied in einer Organisation zu sein. Oftmals engagieren sich Zugewanderte vor allem in ihren eigenen Gemeinschaften freiwillig.

Es gibt viele Bereiche des freiwilligen und ehrenamtlichen Engagements, in denen keine oder nur sehr wenige Zugewanderte und deren Nachkommen mitwirken. Dies gilt für die Jugendfreiwilligendienste als biografischer Einstieg in gesellschaftliches Engagement. Hier wurden erfolgreich Anstrengungen unternommen, den Anteil von Personen mit Migrationshintergrund zu erhöhen. In anderen großen Engagementbereichen wie den Rettungsdiensten oder im kulturellen Engagement sind vereinzelt vorbildliche Maßnahmen ergriffen worden. Ein wichtiges Motiv hierbei ist, dass die demografische Entwicklung zu großen Lücken in Organisationen führen kann, wenn nicht die junge Generation der Zugewanderten und deren Familien als aktiv Engagierte gewonnen werden können. Insbesondere die Rettungsdienste, die für die Sicherheit in den Städten zuständig sind, sind auf ausreichend ehrenamtlich Mitwirkende angewiesen.

Die Entfaltung des Engagementpotenzials von Zugewanderten hängt von sozialen und ökonomischen Verbesserungen in den von Zuwanderung geprägten Milieus sowie von der weiteren Öffnung der Zugänge zu zivilgesellschaftlichen Strukturen ab. Bei der Erhöhung des freiwilligen Engagements spielen auch Migrantenorganisationen eine wichtige Rolle. Sie sind besonders geeignet, Zugewanderte für ein freiwilliges Engagement zu gewinnen, weil sie über eine unter der zugewanderten Bevölkerung große Reichweite verfügen und auch Gruppen erreichen, die für öffentliche Stellen oder Wohlfahrtsverbände schwerer zugänglich sind. Sie können die Bedarfslagen der zugewanderten Bevölkerung gut erfassen und vermitteln. Zudem sind sie oft erste Ansprechpartner für neu Zugewanderte.

Empfehlungen für die Städte

- Um die ganzheitliche Förderung geflüchteter Menschen zu ermöglichen, sind Kooperationen verschiedener regionaler Akteure der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik und ein langfristiges Engagement der Unternehmen erforderlich, die von den Städten initiiert und begleitet werden sollten.
- Sowohl bei Asylberechtigten als auch bei Migranten und Migrantinnen mit längerem Aufenthalt in Deutschland sollten ganzheitliche Konzepte die Verringerung und Beseitigung von Vermittlungshemmnissen und die persönliche Stabilisierung in den Blick nehmen. Neben einem kultursensiblen Coaching mit Gesundheitsförderung, einer Kompetenzerfassung und einer arbeitsweltbezogenen Sprachförderung können auch Hilfen bei alltäglichen Erledigungen und der Einsatz von Integrationslotsen hilfreich sein.
- Insbesondere für Ungeübte bedarf es niederschwelliger beruflicher Angebote. So könnten z. B. Unternehmen motiviert werden, Praktika für die Zugewanderten (sowohl kurz- als auch längerfristige) anzubieten, um Anforderungen und Arbeitsweisen in Unternehmen kennenzulernen. In Ergänzung dazu könnten entsprechende Berufsvorbereitungskurse angeboten werden oder z. B. eigene Lerngruppen an Berufskollegs eingerichtet werden, die auch zu einer Vermittlung der bestehenden Arbeitskultur führen.

- Um die Integrationschancen zu erhöhen, sollten die Angebote von Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen soweit möglich in den Bereichen erfolgen, in denen Fachkräftemangel festzustellen ist (z. B. der Gesundheitsbereich). Voraussetzung hierfür ist eine Informationsbasis, um möglichst branchenorientiert einen differenzierten und zeitnahen Überblick über die Angebots- und Nachfrageverhältnisse, möglichst bezogen auf den jeweiligen Standort zu haben.
- Die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure der Arbeitsmarktpolitik, der Kinder- und Jugendhilfe, der Ausländerämter, der Wirtschaftsförderung, der Schulen und weiterer lokaler Akteure sollte zunehmend in koordinierter Form erfolgen, zum Beispiel in sogenannten Integrationspoints oder anderen zentralen Anlaufstellen.
- Es ist notwendig, mehr Zugewanderte gezielt für Engagement in ihrem sozialen Umfeld auch außerhalb ihrer Organisationen zu gewinnen – in Schule, Kindergarten, Verein oder Nachbarschaft. Freiwilliges und ehrenamtliches Engagement von Zugewanderten ist in der Öffentlichkeit oft nicht sichtbar genug. Individuelle Teilhabemöglichkeiten durch freiwilliges und ehrenamtliches Engagement von Zugewanderten müssen gewürdigt und unterstützt werden. Es sollten Maßnahmen für eine bessere Anerkennung des Engagements Zugewandeter ergriffen werden.
- Die Stärkung von Migrantenselbstorganisationen kann bei der Erhöhung des Engagements von Zugewanderten hilfreich sein. Hierzu gehören Qualifizierungsangebote, Schulungen, die Bereitstellung von Ressourcen oder professionelle Beratungsangebote. Tandemprojekte zwischen etablierten Trägern und Migrantenselbstorganisationen sind sehr leistungsfähig. Deshalb sollten sie von etablierten Trägern auch außerhalb von Modellprojekten und Förderprogrammen erwogen werden.

Wohnraumversorgung

Die Versorgung mit einer Wohnung als Lebensmittelpunkt für die Familie ist die Basis für eine erfolgreiche Integration. In den zurückliegenden Jahren mit einer geringen Zahl zugewanderter Flüchtlinge konnten Gemeinschaftsunterkünfte abgebaut und die Flüchtlinge auch während des Asylverfahrens weitgehend dezentral in Wohnraum untergebracht werden. Im Laufe des letzten Jahres hat sich die Unterbringungssituation erheblich verändert: Um die große Zahl ankommender Migrantinnen und Migranten sowie Flüchtlinge mit einer Unterkunft zu versorgen, mussten die Städte ihren Anspruch an eine dezentrale Unterbringung in Wohnungen bzw. in kleinen Gemeinschaftseinrichtungen zunehmend aufgeben. Insbesondere in wachsenden Regionen mit bereits bestehendem Wohnraummangel musste auf eine Notunterbringung in leer stehenden Gewerbeimmobilien, Turnhallen, Kasernen, Containern oder selbst in Zelten zurückgegriffen werden. Auch wenn nicht alle Flüchtlinge nach Abschluss des Asylverfahrens einen Aufenthaltsstatus erhalten, bedarf es erheblicher Anstrengungen, um die Versorgung von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen mit angemessenem und dauerhaftem Wohnraum zu gewährleisten.

Prognose des Wohnungsbedarfs

Zur Einschätzung des durch die Zuwanderung von Flüchtlingen entstehenden zusätzlichen Neubaubedarfs sind neben Daten zur Zahl der ankommenden Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten, den Anerkennungsquoten sowie zur durchschnittlichen Haushaltsgröße und dem Umfang des Familiennachzugs auch Informationen zur räumlichen Verteilung der Flüchtlinge mit Bleibestatus erforderlich. Nach der bis zum 31. Dezember 2015 gültigen Rechtslage genießen nach Abschluss des Asylverfahrens Asylberechtigte ebenso wie anerkannte Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention Freizügigkeit, sie konnten ihren Wohnsitz also frei wählen. Nach dem rückwirkend ab dem 1. Januar 2016 geltenden Integrationsgesetz sind auch anerkannte Flüchtlinge sowie Asylbewerber gesetzlich verpflichtet, befristet für die Dauer von maximal drei Jahren im Bundesland ihrer Erstzuweisung ihren Wohnsitz zu nehmen.

Soweit Flüchtlinge ihren Wohnsitz in Regionen mit ausgeglichenen oder sogar entspannten Wohnungsmärkten wählen, kann ihnen vorhandener Wohnraum zu in der Regel moderaten Mieten angeboten werden, es entsteht zumeist kein zusätzlicher Baubedarf. Anders verhält es sich, wenn Flüchtlinge in den Regionen mit entsprechend angespannten Wohnungsmärkten leben möchten.

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) ging noch in der ersten Hälfte des Jahres 2015 von einem jährlichen Neubaubedarf von 272.000 Wohneinheiten bis zum Jahr 2020 aus. Im Verlauf des Jahres hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bauen und Reaktorsicherheit den Neubaubedarf unter Berücksichtigung der Flüchtlingszuwanderung auf jährlich mindestens 350.000 Wohneinheiten beziffert, davon 60.000 bis 80.000 Wohneinheiten im öffentlich geförderten Wohnungsbau.

In Anbetracht der Ungewissheit über die weitere Entwicklung der Flüchtlingszuwanderung, der Anerkennungsquoten, der Entwicklung des Familiennachzugs und nicht zuletzt der räumlichen Verteilung der Flüchtlinge mit Bleibestatus empfiehlt sich mangels der erforderlichen Prognosesicherheit die Erstellung bzw. Überprüfung örtlicher Bedarfsszenarien, die stetig nachgeführt werden müssen. Einige Städte haben in den Gemeinschaftsunterkünften Befragungen bei den dort untergebrachten Flüchtlingen durchgeführt, ob sie auch nach Abschluss des Asylverfahrens in der betreffenden Stadt bleiben würden und so erste Anhaltspunkte für ihre Planungen erhalten. Als hilfreich können sich für eine zumindest Teilgruppen der Zugewanderten erfassende Steuerung der Wanderungsbewegung konkrete Wohn- und Arbeitsplatzangebote nach gründlicher Prüfung von Qualifikationsprofilen, Sprach- und Integrationskompetenz erweisen.

Zusätzlicher Neubaubedarf in den Wachstumsregionen

Viele Groß- und Universitätsstädte haben seit einigen Jahren wachsende Bevölkerungs- und Haushaltszahlen zu verzeichnen, mit denen die Wohnbautätigkeit nicht Schritt gehalten hat. Der hierdurch entstandene Versorgungsengpass vor allem mit Wohnraum im preiswerten Wohnungsmarktsegment wird durch die zusätzliche Wohnraumnachfrage weiter verschärft.

Daher müssen die Anstrengungen, den Wohnraummangel durch den Neubau von kostengünstigem Wohnraum zu beheben, intensiviert werden. Während

Bund und Länder durch geeignete gesetzliche Rahmenbedingungen sowie die Bereitstellung von Fördermitteln und finanziellen Anreizen zu guten Bedingungen für den Wohnungsneubau beitragen müssen, ist es Aufgabe der Städte, die benötigten Grundstücke für den Wohnungsneubau zu identifizieren, das zugehörige Bau- und Planungsrecht zu schaffen sowie gemeinsam mit der örtlichen Wohnungswirtschaft Ziele und Maßnahmen zur Behebung des Wohnraummangels zu formulieren und umzusetzen. Mit einer zügigen Bereitstellung bundes- und landeseigener Grundstücke zu vergünstigten Konditionen können Bund und Länder die Städte bei der Bewältigung dieser Aufgabe unterstützen.

Ebenso wie einheimische Haushalte mit geringem bis mittlerem Einkommen haben es auch Flüchtlingshaushalte auf angespannten Märkten besonders schwer, eine bezahlbare Mietwohnung zu finden. Daher müssen insbesondere die Bemühungen um eine Ausweitung des geförderten Wohnungsneubaus weiter verstärkt werden. Mit der Aufstockung seiner Kompensationszahlungen für die Wohnraumförderung um jährlich 1 Milliarde Euro auf insgesamt 1,5 Milliarden Euro hat der Bund hierzu bereits einen wesentlichen Beitrag geleistet. Wichtig ist, dass die Länder diese Mittel ungeschmälert zu adäquaten Förderkonditionen für die soziale Wohnraumförderung vor allem in den angespannten Wohnungsmarktregionen bereitstellen und durch eigene Mittel aufstocken. Durch eine wirksame Liegenschafts- und Baulandpolitik können die Städte ihren eigenen Beitrag zur Unterstützung des sozialen Wohnungsbaus leisten, indem beim Verkauf städtischer Grundstücke auf eine Vergabe zum Höchstpreis zugunsten einer Konzeptvergabe mit einer Quote für den sozialen Wohnungsbau verzichtet wird und auch bei der Ausweisung neuer Baugebiete und der Schaffung zusätzlicher Baurechte durch Baulandbeschlüsse verbindliche Quoten für den geförderten Wohnungsbau vorgegeben werden.

Eine Konkurrenz zwischen Einheimischen und Flüchtlingen um bezahlbaren Wohnraum muss ebenso vermieden werden wie eine soziale und ethnische Segregation in den Wohnquartieren. Aus diesem Grund sollte auf Sonderförderprogramme für den Bau von Wohnraum für Flüchtlinge in der Regel verzichtet und stattdessen der Bau von Wohnraum für alle unterstützungsbedürftigen Haushalte gefördert werden.

Dies schließt experimentellen Wohnungsbau nicht aus, der darauf abzielt, für Migrantinnen und Migranten Quartiere des Ankommens zu schaffen, die

bei stetiger sozialer Begleitung, räumlicher und baulicher Qualifizierung in gemischte Wohnquartiere überführt werden können. Die Vorteile der Stabilisierung und der Ausbildung migrationsspezifischer lokaler Ökonomien durch bereits angekommene Migrantinnen und Migranten, die auf ankommende Migrantinnen und Migranten mit vergleichbarem kulturellen und ethnischen Hintergrund ausstrahlen, können die Nachteile der ethnisch und religiös einseitigen Ausrichtung der Quartiere überwiegen. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine vollständige Durchdringung dieser Quartiere durch frühkindliche Bildungseinrichtungen und Schulen sowie die stete sozialräumliche Begleitung und bedarfsweise Betreuung in den Quartieren.

Von der Ausübung von Belegungsrechten wird im Interesse einer verbesserten Akzeptanz des geförderten Wohnungsbaus von der weit überwiegenden Zahl der Städte nur in Abstimmung mit den betroffenen Wohnungsunternehmen Gebrauch gemacht. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die auch nach einem Auszug aus der Gemeinschaftsunterkunft erforderliche soziale Begleitung der Flüchtlingshaushalte sichergestellt ist und finanziert wird. Im Austausch mit den wohnungswirtschaftlichen Verbänden wurde deutlich: Die Bereitschaft der Wohnungswirtschaft, Wohnraum für Flüchtlingshaushalte zur Verfügung zu stellen, hängt entscheidend davon ab, ob ihre Unterstützung beim Einleben in Wohnung und Nachbarschaft sowie bei ihrer weiteren Integration durch die öffentliche Hand gewährleistet ist.

Strategien für eine zügige Bereitstellung zusätzlichen Wohnraums

Damit Flüchtlingen möglichst zeitnah nach Abschluss ihres Asylverfahrens der Umzug aus einer Gemeinschaftseinrichtung in eine normale Wohnung ermöglicht werden kann, muss auf angespannten Wohnungsmärkten kurzfristig zusätzlicher Wohnraum bereitgestellt werden. Dies stellt angesichts der üblicherweise sehr langen Planungs- und Bauzeiten eine erhebliche Herausforderung dar.

Eine intelligente Planung von Grundrissen und Gebäudeerschließung im Vorfeld ermöglicht eine kostengünstige, zeitoptimierte und flexible Bauweise. Beispielsweise können Wohnungen zunächst als Gemeinschaftsunterkünfte errichtet, später aber sukzessive mit vertretbarem Aufwand in Einzelwohnungen entsprechend dem Standard für den sozialen Wohnungsbau umgewandelt werden. Eine weitere Option für vereinfachtes und

beschleunigtes Bauen sind seriell oder modular hergestellte, vorgefertigte Bauteile oder -elemente. Anders als Wohncontainer sind sie auf eine längerfristige Nutzung angelegt. Mithilfe des seriellen oder modularen Bauens können Planungs- und Genehmigungszeiten verkürzt werden. Baukosten können in Abhängigkeit von der sorgfältigen Vor- und Entwurfsplanung bei entsprechenden Skaleneffekten eingespart werden.

Planungsrechtliche Erleichterungen bei Flüchtlingsunterkünften für neue Wohnquartiere nutzen

Ein zentrales Problem bei der Bewältigung bestehender Wohnraumengpässe ist der Mangel an verfügbaren baureifen und erschlossenen Grundstücken. Die Ausweisung benötigter neuer Baugebiete (sofern überhaupt noch freie Flächen in größerem Umfang zur Verfügung stehen) erfordert indes einen beträchtlichen zeitlichen Vorlauf für die Schaffung der notwendigen planungsrechtlichen Voraussetzungen, an die sich dann erst die Bebauung der Grundstücke anschließen kann. Eine zügige Ausweitung des Wohnungsangebotes durch Wohnungsneubau lässt sich so nur schwer erreichen.

Um möglichst zügig neue Kapazitäten für die Unterbringung von Flüchtlingen zu schaffen und dabei zugleich die Weichen für die Ausweisung dauerhafter Siedlungsflächen für den Wohnungsbau zu stellen, wurde durch einzelne Städte eine neue Vorgehensweise entwickelt. Auf Flächen, die sich grundsätzlich als dauerhafte Wohnstandorte eignen, werden unter Heranziehung der planungsrechtlichen Erleichterungen nach § 246 Abs. 8 ff BauGB Gebäude errichtet, die zunächst zur öffentlich-rechtlichen Unterbringung von Flüchtlingen dienen. Hierzu sollen Wohnungen nach dem Standard für den öffentlich geförderten Wohnungsbau errichtet werden, die während der Nutzung des Gebäudes als Flüchtlingsunterkunft deutlich dichter belegt werden sollen. Innerhalb dieser Phase soll das erforderliche Planungsrecht für den Wohnungsbau geschaffen werden, um so die Voraussetzungen für eine anschließende reguläre Wohnnutzung mit reduzierter Belegungsdichte zu schaffen.

Diese Vorgehensweise könnte sich als beispielgebend für die Entwicklung von Strategien zur zügigen Ausweitung von Unterbringungskapazitäten und einer Verbesserung der Wohnraumversorgung in vielen Städten erweisen. Als nicht zu unterschätzende Herausforderung ist allerdings festzuhalten, dass die für die Zeit nach der öffentlichen Nutzung angestrebte soziale und

ethnische Mischung in den neu geschaffenen Wohnquartieren nicht ohne zusätzliche Unterstützung zu erreichen ist.

Bereitstellung von Bestandswohnungen auf entspannten Wohnungsmärkten

Anders als auf den angespannten Wohnungsmärkten vieler Groß- und Universitätsstädte in wirtschaftlich prosperierenden Regionen kann für die Unterbringung der Flüchtlinge auf entspannten Wohnungsmärkten auf den Wohnungsbestand zurückgegriffen werden.

Wie die Erfahrungen zeigen, besteht grundsätzlich bei den Wohnungsunternehmen und privaten Vermietern große Bereitschaft, Wohnraum für Flüchtlinge zur Verfügung zu stellen. Viele Wohnungsanbieter möchten allerdings die Möglichkeit haben, sich nach einer Erprobung ohne mietrechtliche Hürden wieder von dem Flüchtlingshaushalt trennen zu können, wenn sich seine Integration in die bestehende Hausgemeinschaft und die Nachbarschaft als problematisch erweist.

Solche Vorbehalte lassen sich mithilfe des in einigen Städten praktizierten zweistufigen Verfahrens überwinden: Dabei wird die Wohnung zunächst für eine Übergangszeit von der Stadt angemietet, die Nutzung erfolgt im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Nutzungsverhältnisses. Im Rahmen einer obligatorischen sozialen Begleitung werden die Nutzerinnen und Nutzer mit den hiesigen Wohngepflogenheiten und ihren Rechten und Pflichten als Mieterinnen und Mieter vertraut gemacht. Soweit sich der Umzug in die Wohnung als erfolgreich erweist, kommt es zum Abschluss eines unmittelbaren Mietverhältnisses zwischen Nutzer und Vermieter. Treten dagegen während der Übergangsphase Schwierigkeiten auf, kann das Nutzungsverhältnis problemlos beendet und der Flüchtling anderweitig untergebracht werden.

Die Akquise von geeigneten Bestandswohnungen ist für die Städte häufig mit beträchtlichem Arbeitsaufwand verbunden. Angebote aus verschiedenen Tageszeitungen, von Internetplattformen und vorliegende Einzelangebote von Vermietern müssen gesichtet, verglichen und auf ihre Eignung überprüft werden. Durch die Einrichtung spezieller Onlineplattformen, auf welchen Wohnungsunternehmen und Vermieter leer stehende bzw. frei werdende Wohnungen für die Wohnraumversorgung von Flüchtlingen anbieten können,

kann das Verfahren deutlich vereinfacht werden. Unter Schirmherrschaft des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen und des Verbandes der Wohnungswirtschaft Rheinland Westfalen wurde eine derartige Plattform entwickelt, auf die beteiligte Wohnungsunternehmen sowie angemeldete Nutzerstädte Zugriff haben. Eine Filterfunktion erleichtert die gezielte Suche nach Wohnraum z. B. in einer bestimmten Größe, einer bestimmten Anzahl von Zimmern oder bis zu einer maximalen Miete. Um sicherzustellen, dass auf der Plattform keine überkauften oder unzureichend instandgehaltenen Wohnungen angeboten werden, wurden Mindeststandards entwickelt, deren Einhaltung die an der Plattform beteiligten Anbieter garantieren müssen.

Strategien und Instrumente zur sozialräumlichen Integration

Bereits die Leipzig Charta stellt fest, dass alle Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung gleichzeitig und gleichgewichtig zu berücksichtigen sind. Hierzu zählt neben wirtschaftlicher Prosperität und einer gesunden Umwelt insbesondere auch der soziale Ausgleich als Zielsetzung. Nutzungsmischung und soziale Vielfalt sind und bleiben somit ein zentraler Anspruch der integrierten Stadtentwicklungspolitik. Bei näherer Untersuchung sind in der Realität aber oftmals soziale Ungleichheiten und Entmischung, monostrukturierte Nutzungen sowie ein Mangel an preisgünstigen und geeigneten Wohnungen festzustellen. Des Weiteren treten diese Entwicklungen deutlich kleinräumiger und zeitlich beschleunigt auf. Stark nachgefragte Quartiere mit stabilen Sozialstrukturen liegen unmittelbar neben Quartieren mit benachteiligten Bevölkerungsgruppen – die Quartiere driften auseinander. Folgerichtig wurde in den letzten Jahren die Betrachtungsebene des Quartiers in den Fokus der integrierten Stadtentwicklung genommen.

Das Quartier ist das direkte Lebensumfeld der Menschen: Hier wohnen, arbeiten und leben sie, treten miteinander in Beziehung, beteiligen sich am Gemeinwesen – hier findet Integration statt. Integration bedingt die (ressortübergreifende) Vernetzung unterschiedlicher Themen und Handlungsfelder und kann nur mit einer lückenlosen Präventionskette gelingen. Hierzu müssen das Verwaltungshandeln sozialraumorientiert ausgerichtet und alle Träger und Akteure, die in den Stadtteilen verankert sind, einbezogen werden. Ebenso ist ein ressort- und themenübergreifender Ansatz auch auf Bundes- und Landesebene erforderlich. Dies bedeutet, dass

politische Zielsetzungen, Schwerpunktthemen und Förderprogramme ressortübergreifend abgestimmt und ausgelobt werden müssen. Erste Ansätze hierzu sind gemacht. Beispielgebend stehen der Kabinettsbeschluss des Landes NRW im Jahr 2013 zum Programm Soziale Stadt oder der ressortübergreifende Ansatz des BMUB mit dem Förderprogramm „Soziale Stadt“ als Leitprogramm der Städtebauförderung. Aufgrund der Auswirkungen des aktuellen Zuzugs von Menschen, sind die Städte stärker denn je gefordert, ein Auseinanderdriften in den Quartieren zu vermeiden und Nutzungsmischung und soziale Vielfalt zu ermöglichen und umzusetzen. Erfahrungen aus vorangegangenen Phasen der Zuwanderung zeigen, dass die Auswirkungen auf die Quartiere in den Städten erheblich sind, unabhängig von der absoluten Anzahl an Personen. Erfahrungsgemäß leben zugewanderte Menschen in räumlicher Nähe zu sozial, ethnisch und kulturell ähnlichen Gruppen, um sich gegenseitig besser zu vernetzen, zu unterstützen und wirtschaftliche „Fühlungsvorteile“ entwickeln zu können. Der Ansatz einer dezentralen Unterbringung und sozialen Mischung scheint diesem Wunsch zunächst zuwiderzulaufen. Untersuchungen haben aber gezeigt, dass eine „Ballung“ von Menschen gleicher ethnischer und kultureller Herkunft nur bis zu einer gewissen Größe der Gruppe Vorteile im Sinne von gegenseitiger Unterstützung und Vernetzung mit sich bringt. Sobald eine gewisse Größe überschritten wird und die Gruppe autonom und unabhängig von anderen den Alltag gestalten kann, kann es zu Abschottungserscheinungen und Segregation unter umgekehrten Vorzeichen kommen.

Die „richtige Mischung“ hängt letztlich von vielen Faktoren ab und lässt sich weder abschließend beantworten noch künstlich herbeiführen. Die Städte sind gehalten, den Fokus weiterhin auf sozialraumorientierte Ansätze zu legen, flexible und nachhaltige bauliche Strukturen zu schaffen, um eine Nutzungsmischung sowie soziale Vielfalt in den Quartieren zu ermöglichen. Ziel muss es hierbei sein, die Voraussetzungen für ein selbstbestimmtes, wirtschaftlich gesichertes und durch soziale und Bildungsinfrastruktur stabilisiertes und zeitlich strukturiertes Leben zu schaffen. Damit kann integrierte Stadtentwicklung zur Verminderung sozialer und räumlicher Ungleichheiten und zu einer gelingenden Integration beitragen.

Empfehlungen für die Städte

- Die Frage, ob und in welchem Umfang zusätzliche Wohnungen gebaut werden müssen, um die Wohnraumversorgung von Flüchtlingen mit Bleibestatus sicherzustellen, hängt von der örtlichen Wohnungsmarktlage sowie von der räumlichen Verteilung der Flüchtlinge ab. Insofern können überregionale oder gar bundesweite Bedarfsprognosen für die Einschätzung des örtlichen Bedarfs allenfalls Anhaltspunkte liefern. Notwendig ist die Erstellung bzw. Fortschreibung eigener Wohnungsmarktanalysen, aus denen die entsprechenden Handlungskonzepte abgeleitet werden können.
- Eine intelligente Planung von Grundrissen und Gebäudeerschließung im Vorfeld ermöglicht eine kostengünstige, zeitoptimierte und flexible Bauweise. Flexible Grundrisse und die Beachtung der geltenden Standards für den öffentlich geförderten Wohnungsbau ermöglichen eine sukzessive Umnutzung der Unterkünfte in regulären Wohnraum.
- Die weit überwiegende Anzahl der Haushalte von anerkannten Flüchtlingen wird zunächst vor allem auf preiswerten Wohnraum angewiesen sein. Besonders wichtig ist deshalb eine Ausweitung des geförderten Wohnungsneubaus. Es gilt Konkurrenzsituationen mit einkommensschwachen einheimischen Haushalten zu vermeiden.
- Auf entspannten Wohnungsmärkten können die benötigten Wohnungen für die Flüchtlinge aus dem vorhandenen Wohnungsbestand akquiriert werden. Hilfreich für die Akzeptanz bei den Vermietern ist es, wenn die Wohnung zunächst durch die Stadt angemietet wird und der Abschluss des Mietvertrages durch den Flüchtlingshaushalt erst nach erfolgreichem Abschluss dieser Erprobungsphase erfolgt.
- Unabhängig von der Frage, ob die Versorgung in einer neu gebauten oder einer Bestandswohnung erfolgt, gilt: Die Bereitschaft der Wohnungswirtschaft zur Bereitstellung von Wohnraum für Flüchtlinge hängt maßgeblich davon ab, ob eine soziale Begleitung und Betreuung des Haushaltes auch nach dem Auszug aus der Gemeinschaftsunterkunft gewährleistet ist.

Die besondere Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge

Aufnahme unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge

Die Zahl der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge im System der Kinder- und Jugendhilfe ist im Jahr 2016 auf über 60.000 aktuelle Fälle angestiegen. Dies stellt das System der Kinder- und Jugendhilfe und damit die Jugendämter vor enorme Herausforderungen. Die Aufgaben, die auf die Kommunen zukommen und zu bewältigen sind, sind in Art. 24 Abs. 1 der Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU festgelegt:

„Die Mitgliedsstaaten sorgen so bald wie möglich dafür, dass eine Vertreterin oder ein Vertreter bestellt wird, der die unbegleiteten Minderjährigen vertritt und unterstützt, damit diese die Rechte aus dieser Richtlinie in Anspruch nehmen und den sich aus dieser Richtlinie ergebenden Pflichten nachkommen können. Die unbegleiteten Minderjährigen werden unverzüglich über die Bestellung der Vertreterin oder des Vertreters informiert. Diese müssen ihre Aufgaben im Einklang mit dem Grundsatz des Kindeswohls gemäß Art. 23 Abs. 2 wahrnehmen und entsprechend versiert sein. Um das Wohlergehen und die soziale Entwicklung des Minderjährigen gemäß Art. 23 Abs. 2 Buchstabe b zu gewährleisten, wechselt die als Vertreterin oder Vertreter handelnde Person nur im Notfall. Organisationen oder Einzelpersonen, deren Interessen denen der/des unbegleiteten Minderjährigen zuwiderlaufen oder zuwiderlaufen könnten, kommen als Vertreterin oder Vertreter nicht in Betracht.“

Durch das Inkrafttreten des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher ist das von den Kommunen geforderte System der Verteilung der unbegleiteten Minderjährigen zum 1.11.2015 in Kraft getreten und stellt flächendeckend die Jugendämter vor die Herausforderung, den speziellen Anforderungen gerecht zu werden. Es blieb daher nur wenig Zeit, um geregelte Abläufe gewährleisten zu können. Die Jugendämter müssen nunmehr überall Clearingverfahren einführen und Fachkräfte z. B. für die professionelle Alterseinschätzung, die Einschätzung des Gesundheitszustandes und die übrigen Punkte des Clearingverfahrens einstellen. Weitere Ressourcen, z. B. bei

Dolmetscherdiensten und bei der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen im System der Hilfen zur Erziehung müssen aufgebaut werden. Eine besondere Rolle spielen dabei auch die Pflege- und Gastfamilien, die in geeigneten Fällen unbegleitete minderjährige Flüchtlinge aufnehmen. Sie setzen sich oft mit großem persönlichem Einsatz für die Integration der Jugendlichen ein.

Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

In vielen Städten wurden Informationsveranstaltungen für engagierte Bürgerinnen und Bürger durchgeführt, um über mögliche Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zu informieren und zu werben. Mögliche Formen des Engagements sind Patenschaften, Vormundschaften und die Aufnahme von unbegleiteten Minderjährigen in Gastfamilien. Das große Interesse der Bürgerinnen und Bürger hat auch dazu geführt, dass z. B. Dresden nicht nur Informationsveranstaltungen durchgeführt, sondern auch eine Internetseite mit Informationen und Bewerbungsmöglichkeiten im Internetportal der Stadtverwaltung eingerichtet hat. Zusammen mit vier freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe wurden in Dresden verkürzte Verfahren zur Prüfung und Ausbildung von Gastfamilien entwickelt, um dem großen Bedarf, aber auch dem großen Interesse in der Bevölkerung entsprechen zu können. Durch diese Angebote und durch spezielle betreute Jugendwohngruppen können unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die schon sehr selbstständig sind und keinen erhöhten Hilfebedarf haben, jugendgerecht untergebracht werden. Weitere Ausdifferenzierungen entsprechend der tatsächlichen Lebenssituation und Reife der Jugendlichen wären im Regelsystem des SGB VIII notwendig.

Bei vielen unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen zeigen sich jedoch auch Tendenzen einer vorliegenden Traumatisierung. Diesen Jugendlichen muss professionell geholfen werden. Der größte Teil der unbegleiteten Minderjährigen ist im Alter zwischen 14 und 17 Jahren, überwiegend handelt es sich um männliche Jugendliche. Daher ist auch mit Konflikten wegen altersentsprechenden adoleszenten Verhaltensweisen zu rechnen. Die bisherige Bildungsbiografie ist entsprechend der Herkunftsländer sehr unterschiedlich. Unbegleitete Minderjährige verfügen in der Regel nicht über deutsche oder englische Fremdsprachenkenntnisse und können sich daher in den ersten Wochen kaum verständigen.

Empfehlung für die Städte

- Neben dem kurzfristigen Aufbau von zusätzlichen Plätzen in der stationären Unterbringung in der Kinder- und Jugendhilfe sollten auch Pflege- und Gastfamilien angeworben und ausgebildet werden. Engagierte Bürgerinnen und Bürger können Patenschaften und Vormundschaften übernehmen und sich teilweise auch als Gastfamilien für die Aufnahme von unbegleiteten Minderjährigen zur Verfügung stellen.

Gesellschaftliche Integration

Rechts- und Werteordnung

Integration erfordert klare Vorgaben. Die deutsche Geschichte, Kultur und unsere Werte haben eine starke Identität unseres Landes und der hier lebenden Menschen geformt. Solidarität und Zusammenhalt sind Grundpfeiler der deutschen Gesellschaft. Zugewanderte sind aufgefordert, sich aktiv in diese Gesellschaft einzufügen. Sie müssen bereit sein, die deutsche Sprache zu lernen und zu gebrauchen und ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft zu bestreiten und Förderangebote anzunehmen. Sie müssen sich uneingeschränkt zu unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung und zu unserer Rechtsordnung bekennen. Integration bedeutet ein Miteinander, nicht ein Nebeneinander oder gar ein Gegeneinander.

Integration kann nur gelingen, wenn Zugewanderte und ansässige Bevölkerung hierzu einen gemeinsamen Beitrag leisten. Eine gelingende Integration der großen Zahl von Menschen, die in den letzten Monaten in die Bundesrepublik Deutschland geflüchtet sind, erfordert von diesen eine klare Akzeptanz und ein Eintreten für die Werte und Verfassungsnormen des deutschen Rechtsstaates.

Das Grundgesetz bildet den Rahmen für ein demokratisches und gesellschaftliches Miteinander. Keine Ideologie, Religion oder Tradition darf diesen Rahmen infrage stellen. Menschen, die aus anderen Kulturen und Rechtssystemen kommen, müssen zunächst und vordringlich mit den in Deutschland geltenden gesellschaftlichen wie auch gesetzlichen Regeln vertraut gemacht werden. Dabei sind verpflichtende Integrationskurse ein entscheidender Baustein. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) legt dem ein umfassendes Konzept zur Wertevermittlung an neu Zugewanderte zugrunde. Voraussetzung für diese Maßnahmen sind Aufstockungen von Lehrpersonal für die Integrationskurse und ausreichende personelle Ausstattungen im pädagogischen Bereich der Schulen. Hier sind der Bund und die Länder gefordert. Aber auch Broschüren als erste Wegweiser können Orientierungshilfen für die grundlegenden Gepflogenheiten des Gastlandes sein. Trotz einer kultursensiblen Einstellung gegenüber den Geflüchteten müssen von Anfang an unverhandelbare Regeln, wie zum Beispiel die Gleichberechtigung von Frauen und Männern vermittelt werden.

Eine Ablehnung von Sachbearbeiterinnen, Dolmetscherinnen, Lehrerinnen, Kindergärtnerinnen, Ärztinnen, Krankenschwestern oder anderen weiblichen Helfenden durch männliche Flüchtlinge kann nicht toleriert werden, sofern es sich nicht um geschlechtersensible Beratung handelt. Dies wäre ein Rückschritt in der gelebten Gleichberechtigung von Mann und Frau in unserer Gesellschaft.

Auch das Thema sexualisierte Gewalt gegenüber Frauen spielt eine große Rolle. Solche Taten müssen strafrechtlich konsequent verfolgt und geahndet werden. Geflüchteten Frauen muss deutlich gemacht werden, dass sie sexualisierte und häusliche Gewalt nicht akzeptieren müssen, sondern das Recht und die Möglichkeiten haben, sich professionelle Hilfe zu suchen. Auch die Kommunikation der Rechte von Kindern muss verstärkt werden. Darüber hinaus müssen lesbische, schwule, bisexuelle sowie inter- und transsexuelle Menschen in den Personenkreis besonders schutzbedürftiger Menschen einbezogen werden, da diese von Diskriminierungen bis hin zu gewalttätigen Übergriffen besonders betroffen sein können.

Bund, Länder und Kommunen bemühen sich seit Jahren um Gewaltschutzkonzepte für Frauen. Das bundesweite „Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen“ bietet rund um die Uhr ein Angebot der Erstberatung und Weitervermittlung an Beratungsangeboten vor Ort. Angesichts der aktuellen Flüchtlingssituation hat das Hilfetelefon sein Angebot an mehrsprachigem Infomaterial ausgeweitet. Ab sofort stehen beispielsweise Flyer und Plakate auch auf Arabisch zur Verfügung. Die bei vielen Kommunen angesiedelten Runden Tische zu häuslicher Gewalt tragen zu einer guten Vernetzung der örtlichen Beratungs- und Hilfestruktur bei.

Genauso wenig ist aber auch Gewalt und Ausgrenzung gegenüber Menschen anderer religiöser Überzeugungen zu akzeptieren.

Kulturelle Integration

Es ist Aufgabe der Städte, den geflüchteten Menschen Teilhabe an Kultur und Bildung in Deutschland zu ermöglichen. Sowohl die rezeptive als auch die aktive Beschäftigung mit Kunst und Kultur kann in schwierigen Lebenssituationen hilfreich und wertvoll sein. Dies gilt auch und gerade für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. In einer noch fremden Umgebung, in der sprachliche Verständigung schwerfällt, können künstlerische

Ausdrucksformen Wege der Auseinandersetzung mit dem Unbekannten sein, aber auch mit dem Erlebten und den eigenen Gefühlen.

Interkulturelle Kulturarbeit sollte sich nicht spezialisiert auf einzelne Ethnien, Nationalitäten oder Religionen ausrichten. Vielmehr sollte die Verbindung zwischen den unterschiedlichen ethnisch-nationalen Gruppen in dem Sinne hergestellt werden, dass Verbindendes gesucht wird und Verschiedenheiten zugelassen werden. Die Teilhabe an Kultur als Teil der Integration ist mit der UN-Menschenrechtskonvention zu einem Menschenrecht erklärt worden. Dieses gilt auch für die geflüchteten Menschen in Deutschland. Städtische Kultureinrichtungen sollten mit Blick auf die erforderlichen Integrationsleistungen die Vernetzung zu zivilgesellschaftlichen Strukturen suchen und mittel- und langfristig tragfähige Angebote und Konzepte entwickeln. Wenn auch kurzfristig niederschwellige Kulturangebote vorgehalten und finanziert werden, so muss es immer Ziel bleiben, Begegnungen zwischen Flüchtlingen, Asylbewerberinnen und Asylbewerbern und sonstigen Personen mit Migrationshintergrund mit der ortsansässigen Bevölkerung zu organisieren. Dies ist eine zentrale Kulturaufgabe.

Eine identifikatorische Integration kann langfristig nur gelingen, wenn sich die bereits seit langem hier lebende Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund von den Kulturangeboten genauso angesprochen fühlt wie die Zugezogenen. Dabei sollten vorhandene Angebote und die kulturelle Infrastruktur genutzt werden. Eine Vernetzung hilft nicht nur, vorhandene Kompetenzen bei den Akteurinnen und Akteuren gegenseitig zu nutzen, sondern stellt ein Instrument der kulturellen Kommunikation dar.

Derzeit sind Hilfen für geflüchtete oder schutzsuchende Menschen durch ehrenamtliche Strukturen der Zivilgesellschaft in erheblichem Maße bestimmt. Auf Dauer wird aber eine hauptamtliche Begleitung im öffentlichen Sektor notwendig sein. Die sich verstärkenden Aufgaben – auch im Hinblick auf Vernetzung – sind genauso wichtig, wie die Einbindung anderer Ressorts der Stadtverwaltung, insbesondere des Bildungsbereichs mit den Schulen oder des Sozial- und Jugendbereichs mit ihren Einrichtungen.

Die Partizipation an Kulturangeboten im oben beschriebenen Sinne stellen für Zugezogene und Personen mit Migrationshintergrund Chancen dar, den Selbstwert in der neuen/alten Gesellschaft zu stärken. Interkulturelle Kulturarbeit unterstützt darüber hinaus fast wie von selbst auch den Spracherwerb.

Beitrag des Sports zur Integration

Das gemeinsame Sporttreiben ist eine bewährte Form der Integration. Im gemeinsamen sportlichen Miteinander erleben Menschen mit unterschiedlichen kulturellen Erfahrungen und Lebensweisen, was es bedeutet, sich gegenseitig zu respektieren und individuelle Unterschiede anzuerkennen. Herkunft, Religion und sozialer Status sind beim Sporttreiben nur von nachgeordneter Bedeutung. Der Sport organisiert eine barrierefreie Willkommenskultur, die auch ohne Sprachkenntnisse betrieben werden kann. Sport baut Brücken. Flüchtlingen wird die Möglichkeit geboten, sozialen Anschluss zu finden und sich auf unkomplizierte Weise in unsere Gesellschaft einzugliedern.

Unterbringung in Sporthallen behindert Integration

Auch wenn viele Sportvereine ihre Solidarität und Hilfsbereitschaft in der Frage der Unterbringung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern in Sporthallen bekunden, muss berücksichtigt werden, dass eine Verfügbarkeit der Sportstätteninfrastruktur zwingende Voraussetzung für die Entfaltung der positiven integrativen Kraft des Sports ist. Schulen und Sportvereine sind auf die Nutzung von öffentlichen Sporthallen angewiesen, um den Sportunterricht und ihre von Politik und Gesellschaft gewünschte Integrationsarbeit durchführen zu können. Die Unterbringung von Flüchtlingen in Sporthallen muss stets eine zeitlich eng befristete humanitäre Notlösung bleiben.

Bewegung und Sport als Teil des Bildungs- und Integrationsprozesses

Bei jedem gemeinsamen Sporttreiben, ob auf der Straße, auf Bolzplätzen oder auf normierten Sportstätten werden prägende Eigenschaften wie Respekt, Toleranz, Fairness, Teamgeist, Selbstbewusstsein, Solidarität, Verantwortungsgefühl und Durchhaltevermögen vermittelt. Diese Werte sind auch im gesellschaftlichen Zusammenleben von herausragender Bedeutung und somit wichtige Grundlagen für das Einbringen in unser demokratisches Miteinander, das gerade für andere Kulturen nicht selbstverständlich ist. Die Werte werden spielerisch vermittelt in allen Altersgruppen, angefangen bei Kindern und Jugendlichen über Heranwachsende bis hin zu den Erwachsenen und das geschlechterübergreifend. Lernen beim Sport als Bewegungs- und Persönlichkeitsförderung schafft die Basis für Sozial- und Bildungskompetenz im Lebensraum der Menschen.

Bewegung und Sport sind somit Bestandteile eines gelingenden Bildungs- und Integrationsprozesses.

Sport und Bewegung für alle zu jeder Zeit an jedem Ort

Bewegung und Sport leisten auch einen Beitrag zur Gesundheitsförderung, können präventiv negative Folgen von Bewegungsmangelkrankheiten vermeiden und leisten wichtige Beiträge im Prozess der Rehabilitation. Im jüngst verabschiedeten Präventionsgesetz wird erstmals der Sport als für die Gesundheit bedeutsame Lebenswelt bezeichnet. Derzeit wird angestrebt, die breite Bevölkerung für mehr Bewegung und Sport im öffentlichen Raum zu aktivieren. Sport und Bewegung sollen allen zu jeder Zeit an jedem Ort möglich sein – überall, schnell und unkompliziert. Dazu müssen Gelegenheiten geschaffen werden, Bewegung quasi im Vorbeigehen wahrzunehmen. Hierzu müssen Impulse gesetzt werden, Bewegungs- und Sportgelegenheiten überall im Alltag – auf Plätzen, in Parks usw. zu nutzen. Dies käme auch Flüchtlingen und Asylbewerberinnen und Asylbewerbern entgegen, die zumeist nicht – vor allem in der Anfangsphase ihres Aufenthalts in Deutschland – vereinsmäßig organisiert sind.

Programm „Integration durch Sport“

Die Städte begrüßen die Öffnung des Programms der Bundesregierung „Integration durch Sport“ für alle Flüchtlinge. Eine Unterscheidung von Menschen mit und ohne Bleibeperspektive oder von Menschen aus sicheren und nicht sicheren Herkunftsländern ist in der Praxis von ehrenamtlichen Vereinsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern oder lokalen Sporthelferinnen und -helfern nicht zu leisten. Es sollten grundsätzlich allen Geflüchteten Sportmöglichkeiten eröffnet werden.

Die Unterstützung von Initiativen und Sportvereinen für die Integrationsarbeit vor Ort zeigt vielfältige Ansätze: Beispiele sind die Sammlung bzw. Bezuschussung von Sportbekleidung, Ausstattung mit Sachmitteln und Sportgeräten, Übernahme von Vereinsbeiträgen, Sportturniere für Flüchtlingsmannschaften, Sport in Flüchtlingsunterkünften, Sportmobile, Sport mit Flüchtlingsfrauen, Patenschaften bei Behördengängen, Integrationslotsen, Schwimmprojekte, Sportversicherungen für die Flüchtlinge und Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie mehrsprachige Broschüren für die Öffentlichkeitsarbeit. Alle Aktionen dienen dem Ziel einer integrierenden

Sportstadt, die die Integration von Flüchtlingen über den Sport fördert und Menschen unterschiedlicher Herkunft und Kulturen zusammenführt.

Gesundheit und Pflege

Gesundheit hat eine vielfältige Bedeutung für die Integration Zugewanderter. Dies betrifft sowohl individuelle als auch gesellschaftliche Aspekte. Die individuelle Gesundheit von Zugewanderten unterstützt erfolgreiche wechselseitige Integrationsbemühungen, weil dadurch Grundbedürfnisse abgedeckt und hierdurch auch eine Fokussierung auf Integrationsbestrebungen erleichtert wird. Gesamtgesellschaftlich spielt das Thema Zuwanderung einerseits bei den zu bewältigenden zusätzlichen Behandlungsbedarfen eine Rolle. Zu rechnen ist beispielsweise bundesweit mit einem Bedarf an zusätzlichen Krankenhausbetten und dem entsprechenden Personal. Andererseits aber ergeben sich durch die Vielzahl der neuen Mitbürgerinnen und Mitbürger Chancen bei der Begegnung des Fachkräftemangels im Gesundheitswesen und der Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme mit ihren demografischen Problemen.

Die gesundheitliche Situation von Zugewanderten ist häufig von Besonderheiten geprägt. Flüchtlinge sind oft jünger als der Bevölkerungsdurchschnitt. Hierdurch entstehen andere Arten von und in vielen Bereichen eher weniger Behandlungsnotwendigkeiten. Andererseits sind Flüchtlinge häufig besonderen gesundheitlichen Risiken und Belastungen vor und während der Flucht und auch teilweise nach ihrer Ankunft ausgesetzt. Diese verursachen einen zusätzlichen Behandlungsbedarf. Defizite bestehen häufig im Bereich des Impfschutzes. Kulturspezifische Besonderheiten bestehen bei Zugewanderten und Flüchtlingen etwa im Bereich der Pflege.

Behandlung und Pflege stellen sich häufig als eine schwierig empfundene Lebenssituation dar. Sowohl erfahrene als auch selbst gegebene Hilfe kann gerade hier vertrauensbildend und integrativ wirken. Für Zugewanderte ergeben sich, je nach Situation und Funktion als Leistungsempfängerinnen und -empfänger oder auch als Leistungserbringerinnen und -erbringer Chancen einer verstärkten Integration.

Bei Gesundheit geht es gemäß der Definition der Weltgesundheitsorganisation nicht nur um ein Fehlen von Krankheit oder Gebrechen, sondern

um einen Zustand des vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlergehens. Um diesem Ziel näher zu kommen, erscheinen auch für Zugewanderte nicht nur die Einzelmaßnahmen des direkten und jeweils sektoral begrenzten Gesundheitswesens wichtig. Gesundheitsförderliche Lebensumstände nach der erfolgten Zuwanderung spielen insgesamt eine gewichtige Rolle für den Gesundheitszustand und das Wohlbefinden.

Die Kommunen sind in die gesellschaftliche Integration von Zugewanderten im Bereich Gesundheit und Pflege in vielfältiger Weise eingebunden. Dies betrifft etwa die teilweise kommunal getragenen Einrichtungen aus dem Bereich der Pflege, der Krankenhäuser, des öffentlichen Gesundheitsdienstes und des Bereichs des Sozialen insgesamt.

Verfahrenserleichterungen bei der Krankenbehandlung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern und Flüchtlingen sind sinnvoll. In diesem Zusammenhang wird häufig die Übernahme der Krankenbehandlung entsprechend § 264 Abs. 1 SGB V durch die Krankenkassen inklusive der Ausgabe einer entsprechenden Gesundheitskarte diskutiert. Zu berücksichtigen ist hierbei aber auch unter anderem, dass sich mit den derzeitigen gesetzlichen Regelungen auch mit einer Gesundheitskarte – in den Fällen nach § 264 Abs. 1 SGB V – nichts an einer Zahlungsverantwortung der Kommune ändert. Das Gesetz sieht hier vor, dass der Krankenkasse Ersatz der vollen Aufwendungen für den Einzelfall sowie eines angemessenen Teils ihrer Verwaltungskosten gewährleistet wird. Gegenwärtig haben aus einer Reihe von Gründen nur einzelne Kommunen sich entschieden, das angebotene Verfahren anzuwenden.

Bei allen Bemühungen der kommunalen Ebene sind allerdings die durch die Gesetzgeber festgelegten Rahmenbedingungen und teilweise limitierten Behandlungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Etwa werden während der Dauer des Asylverfahrens nur eingeschränkte Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz für Asylsuchende gewährt, die auf akuten Behandlungsbedarf und Schmerzzustände abstellen. Gleichwohl ist etwa auch im psychischen wie im somatischen Bereich eine Behandlung anzustreben, die dem individuellen dringlichen Bedarf entsprechen muss. Hierzu bedarf es einer Sicherstellung von ermöglichenden Rahmenbedingungen für die Kommunen.

Verkehr und Mobilität

Mobilität ist ein Grundbedürfnis, dem im Wege der Daseinsvorsorge auch für die in Deutschland aufgenommenen Flüchtlinge durch Bund, Länder und Kommunen Rechnung zu tragen ist. Mobilität ist eine wesentliche Grundlage für Integration und Teilhabe am Leben in Deutschland.

Flüchtlinge und Asylsuchende müssen nach Ankunft in Deutschland verschiedene Standorte aufsuchen, Behördengänge erledigen oder dezentral medizinisch versorgt werden. Sie kaufen ein, erkunden ihre neue Umgebung und besuchen getrennt untergebrachte Familienangehörige. Schulpflichtige Kinder müssen zu Schulstandorten befördert werden. Aus kommunaler Sicht sind die Flüchtlinge daher schnell und unbürokratisch in die Lage zu versetzen, ihre Wege im Umweltverbund, also mit dem Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), mit dem Fahrrad oder zu Fuß, eigenverantwortlich zurückzulegen.

Bei Notaufnahmen und bundesweiter Verteilung in Erstaufnahmeeinrichtungen ist die notwendige Mobilität von Bund und Ländern zu gewährleisten. Nach Zuweisung an Kommunen greift die kommunale Daseinsvorsorge wie für alle Bürgerinnen und Bürger. Gerade bei Unterbringung in zentralen Einrichtungen sind nach Lage der Einrichtung eigene Anbindungen des ÖPNV herzustellen oder vorhandene Bus- und Stadtbahnlinien zu verstärken. Es hat sich gezeigt, dass dies von den Kommunen und kommunalen Verkehrsunternehmen in der Regel kurzfristig umgesetzt werden kann. Der Einsatz größerer Fahrzeuge oder die zusätzliche Bedienung erfordert allerdings Bestellungen seitens der Kommunen als zuständige ÖPNV-Aufgabenträger, die zu erheblichen Mehrkosten führen. Bei der Versorgung von Erstaufnahmeeinrichtungen werden diese in einigen Ländern pauschaliert und pro Kopf auf ein Drittel der Kosten einer Monatskarte des örtlichen ÖPNV geschätzt.

Zur Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln sind die Flüchtlinge beispielsweise durch den gezielten Einsatz von Auskunftspersonen direkt vor Ort in den Unterkünften mit den Regeln des ÖPNV vertraut zu machen und mit Fahrberechtigungen auszustatten. Letztere wurden bislang behelfsmäßig auf Ersatzpapiere aufgedruckt, um diese als Nachweis zu individualisieren und eine Nutzung durch Dritte auszuschließen. Auf der Grundlage von Flüchtlingsausweisen besteht nun die Möglichkeit, Fahrberechtigungen individuell zuzuordnen. Es besteht dabei Einverständnis zwischen Städten

und Verkehrsunternehmen, dass die Fahrscheinplicht für Flüchtlinge nicht infrage steht.

Bis zur Zuweisung an Kommunen sind die Kosten für die Mobilität von Flüchtlingen von Bund und Ländern zu tragen. Aus Sicht des Deutschen Städtetages sind landesweit einheitliche Erstattungslösungen zu begrüßen, mit der Möglichkeit, individuell höhere Kosten, z. B. bei hohem Erschließungsaufwand für außerhalb liegende Einrichtungen, auf Nachweis zu erstatten.

Nach Zuweisung an die Kommunen erhalten die Flüchtlinge Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und müssen grundsätzlich auch ihre Mobilitätsbedürfnisse aus diesen Leistungen bestreiten. Dazu besteht auch hinsichtlich der Kosten der Mobilität die Möglichkeit, an Stelle von Zahlungen pauschalierte Sachleistungen zu gewähren. Ferner ist zu empfehlen, den Flüchtlingen gleiche Vergünstigungen zu gewähren wie anderen Leistungsbeziehern. Besteht etwa ein durch Stadt oder Land gefördertes „Sozialticket“, dann sollte dies auch durch Asylbewerberinnen und Asylbewerber beantragt werden können.

Zentrales Anliegen der Integration ist es, die Flüchtlinge mit den Regeln des täglichen Lebens in Deutschland vertraut zu machen. Verkehrsregeln und Verhalten im ÖPNV sind dabei wichtige Inhalte, denen auch in Sprach- und Integrationskursen Rechnung getragen werden sollte. Verschiedene Städte und Verkehrsunternehmen bieten Broschüren in unterschiedlichen Sprachen (u. a. Arabisch und Englisch) an, die den Flüchtlingen eine schnelle Orientierung gestatten. Hinweise zum Auffinden der ÖPNV-Verbindungen können an zentralen Ankunftspunkten (Grenzübergang, Hauptbahnhof) oder in den Aufnahmeeinrichtungen angebracht bzw. vorgehalten werden.

Deutschlandweit ist das Thema Mobilität von Flüchtlingen in vielen Projekten bereits angekommen. So gibt es beispielsweise Broschüren und Handreichungen zu den zentralen Verkehrsregeln und zum verkehrssicheren Verhalten im Rad- und Fußverkehr. Ziel muss es sein, Selbstgefährdungen zu vermeiden und für die Bedeutung eines ordnungsgemäßen Verhaltens im Verkehr zu sensibilisieren.

Darüber hinaus haben viele Städte die besondere Bedeutung des Fahrrads für Flüchtlinge erkannt. Das Fahrrad ist in diesem Kontext ein kostengünstiges Verkehrsmittel, mit dem sich der Aktionsradius der Flüchtlinge

vergrößert und sie selbstständig und unabhängig mobil sein können. Integration findet in vielen Kommunen auch über Fahrradprojekte statt. So werden Fahrräder gespendet, in Werkstätten gemeinsam repariert, verkehrstauglich ausgestattet und Flüchtlingen schließlich zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus werden insbesondere für Frauen, die das Fahrradfahren an ihrem Heimatort oftmals nicht erlernt haben, Fahrradkurse angeboten. Neben den Kommunen und Bürgerinnen und Bürgern engagieren sich Vereine, Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Unternehmen an diesen Projekten. Dabei entstehen vielerorts neue Kooperationen aber auch neue Freundschaften und soziale Kontakte. Aus Sicht der Städte sollte das zivilgesellschaftliche Engagement unterstützt und sollten solche Initiativen gefördert werden.

Mittelfristig ist im Hinblick auf Bleibeperspektive, Ausbildung und Arbeitsaufnahme der Asylsuchenden einer Erlangung von Fahrerlaubnissen besondere Beachtung zu schenken. Zwar verfügen erwachsene Asylsuchende häufig auch über Fahrerlaubnisse aus ihren Heimatländern, die aber nicht dauerhaft gültig bleiben und aus Gründen der Verkehrssicherheit durch Nachweise der theoretischen und praktischen Führerscheinprüfung zu ersetzen sind. Hier sind staatliche Regeln und Initiativen der Wirtschaft gefordert, damit Asylsuchende entsprechend qualifiziert werden und eine wichtige Voraussetzung für die Berufsausübung erlangen können.

Beitrag von religiösen und weltanschaulichen Gemeinden und Migrantenorganisationen zur Integration

Die Bedeutung von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften bei der Integration von Zugewanderten ist groß. Religion und Glaube sind für viele Menschen – ganz gleich, ob zugewandert oder nicht – wegen der dortigen Vermittlung von Werten, Orientierungen und Lebenseinstellungen sinn- und identitätsstiftend. Durch die unterschiedlichen Aktivitäten in Kirchen, Synagogen, Moscheen oder Moscheevereinen wird ein Gefühl der Solidarität und Zusammengehörigkeit gepflegt und gestärkt, das Halt und Stabilität vermittelt. Dies ist insbesondere für neu Zugewanderte elementar.

Die christlichen Kirchen in Deutschland engagieren sich traditionell stark in ihrem zentralen Feld der kirchlichen Integrationsarbeit und Seelsorge. Neben muttersprachlichen Gemeinden bieten sie Seelsorge, kirchliche Beratung für Flüchtlinge und Zugewanderte, Flüchtlingsschutz, Integrationsprojekte und Regeldienste der sozialen Arbeit an. Die jüdische Gemeinschaft in

Deutschland hat insbesondere die Integration jüdischer Zugewanderter aus der ehemaligen Sowjetunion im Fokus. Diese beinhaltet die Vermittlung deutscher Sprachkenntnisse in jüdischen Gemeinden und die Heranführung an den jüdischen Glauben. Der Zentralrat der Juden initiierte 2012 den jüdischen Aktionstag Mitzvah Day, der dem Konzept eines Tages der guten Tat folgt und mit Aktionen in deutschen Städten unter Beteiligung jüdischer und nichtjüdischer Einrichtungen durchgeführt wird. Die Flüchtlingshilfe rückte hierbei jüngst in den Vordergrund. Als einer der sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland benennt auch die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST) die Förderung und Integration Zugewanderter als Hauptziel ihrer Arbeit.

Die islamische Gemeindelandschaft in Deutschland ist im Hinblick auf die vertretenen Glaubensrichtungen, Verbandszugehörigkeiten bzw. Nichtzugehörigkeiten sowie Herkunftsländer der Besucher sehr heterogen. Es dominiert die Gruppe der Türkischstämmigen, gefolgt von Gruppen und Zusammenschlüssen aus Bosnien, Bulgarien und Albanien, dem Nahen Osten und Nordafrika sowie weiteren Ländern. Fast alle muslimischen Gemeinden bieten neben religiösen Dienstleistungen umfangreiche Hilfen zur Orientierung in der deutschen Gesellschaft an. Die Kommunen begrüßen auch das große Engagement zahlreicher Muslime und Moscheegemeinden bei der Versorgung und Integration von muslimischen Flüchtlingen vor Ort. Engagierte muslimische Ärztinnen und Ärzte, Patenschaften für Kinder und Integrationslotsen für Erwachsene, Sprachtandems, Kindspflegschaften und Praktikumsbörsen sind nur ein Ausschnitt muslimischen Engagements in der Flüchtlingshilfe. All dies bietet in den Kommunen wertvolle Hilfe bei der Überwindung sprachlicher Barrieren, beim Bauen kultureller Brücken und dem Vorbeugen möglicher Konflikte und Missverständnisse.

Die Kommunen tragen Sorge dafür, dass muslimische Flüchtlinge beim Ankommen in Deutschland begleitet werden und damit beginnen können, ihr Leben in Deutschland neu zu organisieren. Dabei können islamische Glaubensgemeinschaften oder Vereine viel beitragen. Allerdings müssen auch Vorkehrungen getroffen werden, um möglichst zu verhindern, dass muslimische Flüchtlinge unter Ausnutzung von deren Hilfsbedürftigkeit und Suche nach Orientierung von Angehörigen eines radikalisierten Islams oder durch Vereine aus der salafistischen Szene als neue Mitstreiter für verfassungsfeindliche Organisationen oder gar für terroristische Anschläge gewonnen werden. Einer besonderen Gefahr sind unbegleitete minderjährige

Flüchtlinge ausgesetzt, die in besonderer Weise nach Anschluss, Unterstützung und Orientierung suchen. Auch aus diesem Grund kann es sinnvoll sein, den Zugang Fremder zu Flüchtlingsunterkünften zu kontrollieren. Auch die Zusammenarbeit mit Polizei und Verfassungsschutz kann hilfreich sein.

In Deutschland hat sich eine Vielzahl von Migrantenorganisationen etabliert. Sie vertreten die Interessen von Migranten in religiösen, kulturellen oder rechtlichen Belangen. Nach Schätzungen sind rund 20.000 dieser Zusammenschlüsse in Deutschland aktiv, die Mehrzahl davon in den Städten und Gemeinden. Auf Landesebene haben sich Zusammenschlüsse und Netzwerke dieser kommunalen Migrantenorganisationen gebildet. Auf Bundesebene sind circa 20 bis 30 Migrantendachorganisationen aktiv, die Mitgliedsvereine in mehreren Bundesländern haben. Die Teilhabe solcher Netzwerke und Organisationen an Maßnahmen und Programmen des Bundes, der Länder und Kommunen ist ein Schritt zu mehr Partizipation Zugewanderter. Denn über Migrantenorganisationen werden weitere Zugewanderte angesprochen und zur Teilhabe aktiviert. Migrantenorganisationen unterstützen durch ihre gesellschaftliche Partizipation zudem die interkulturelle Öffnung der Einrichtungen, mit denen sie kooperieren.

Akzeptanz von Flüchtlingen

Integration fordert der aufnehmenden Gesellschaft große Anstrengungen und die anhaltende Bereitschaft ab, Fremde aufzunehmen und zu integrieren. Die heimische Bevölkerung muss Zugewanderten Akzeptanz und Toleranz entgegenbringen. Gelingende Integration fordert die Sensibilisierung der heimischen Bevölkerung dafür, dass Integration einen Gewinn für die Gesellschaft darstellt und eine Voraussetzung dafür ist, dass unser Wohlstand erhalten bleibt und unsere Gesellschaft zusammenhält. Bei allen Schritten zur Integration – Wohnen, Kinderbetreuung, Schule, Berufsbildung – dürfen keine Konkurrenzen zwischen heimischer Bevölkerung und Zugewanderten wachsen. Gerade in den Städten kann es gelingen, durch persönliche Begegnungen im Alltag, Miteinander in Vereinen, Sport, Schulen, Kirchen und im Quartier Sorgen zu zerstreuen und aufkeimenden Ängsten entgegen zu wirken.

Muslimfeindliche und islamkritische genauso wie antiziganistische Einstellungen, die im Zusammenhang mit der sogenannten Armutszuwanderung

aus Südosteuropa nach Deutschland einhergehen, dürfen sich nicht in den Städten verfestigen. Wir brauchen offene, tolerante und vielfältige Städte, in denen Nationalität, Volks- und Religionszugehörigkeit, Herkunft, Weltanschauung und sonstige Orientierungen und Erscheinungsbilder nicht trennen und nicht zu Konflikten führen.

Ausländerfeindlichkeit, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Diskriminierung und Extremismus, aber auch wachsender Antisemitismus, Homophobie und religiös begründeter Extremismus haben keinen Platz in unseren Städten. Deren Prävention und Bekämpfung muss integraler Bestandteil aller Integrationsbemühungen sein und ist eine dauerhafte Herausforderung für den Staat und die Zivilgesellschaft. Sie erfordert stetige Wachsamkeit, Sensibilisierung und Reflexion des kommunalen Handelns. Die Bereitschaft zur Aufnahme und Integration Zugewanderter in den Kommunen ist hoch. Allerdings müssen auch die Sorgen der Menschen vor einer Überforderung der Gesellschaft ernst genommen und aufgelöst werden.

Empfehlungen für die Städte

- Die Vielfalt der religiösen und weltanschaulichen Gemeinden in den Städten ist ein großes Potenzial. Die Gemeinden können für eine gelingende Integration Zugewanderter einen großen Beitrag leisten.
- Insbesondere angesichts der Vielfalt muslimischen Lebens in zahlreichen Regionen und Städten Deutschlands und des hohen Anteils an Muslimen, die im Zuge der Flüchtlingszuwanderung zu uns kommen, ist der langfristig angelegte Dialog zwischen Kommunen und muslimischen Vertreterinnen und Vertretern sehr wichtig. Es bedarf einer Ausweitung des interreligiösen Dialogs und eines Niederschlags dessen im Zusammenleben in den Städten.
- Zivilgesellschaftliches Engagement und ein reger Austausch Zugewanderter mit der heimischen Bevölkerung sollten in den Kommunen gepflegt und stetig intensiviert werden, um fehlendes Wissen und Vorurteile gegenüber Fremden auszuräumen und um Intoleranz und Ausgrenzung vorzubeugen und entgegenzuwirken. Dies gilt umgekehrt auch bei fehlendem Wissen der Zugewanderten z. B. über Gleichberechtigung oder andere Grundwerte und Gepflogenheiten des Gastlandes.

- Zur Gesundheitsförderung für geflüchtete Menschen bietet sich die Nutzung bereits bestehender städtischer und externer Strukturen an. So können z. B. gesundheitsförderliche Angebote in Kindergärten, Schulen, Einrichtungen der Jugendhilfe und Stadtteilzentren genutzt werden.
- Initiativen der Zivilgesellschaft zur Mobilitätssicherung von Flüchtlingen, zur Information über Verkehrsregeln und zum Verhalten im Verkehr sollten unterstützt und durch gezielte Verkehrssicherheits- und Projektarbeit ergänzt werden. Austausch und Sammlung guter Beispiele sind zu empfehlen.
- Gemeinsames Sporttreiben fördert die Integration. Daher sollte die Zusammenarbeit mit Sportvereinen und Initiativen gesucht und ihre Integrationsarbeit mit Flüchtlingen unterstützt werden.

Freiwilliges und ehrenamtliches Engagement

Ehrenamtliches Engagement unverzichtbar

Bürgerinnen und Bürger engagieren sich in vielfältiger Weise freiwillig und ehrenamtlich – im sozialen Bereich, im Sportverein, in der Kultur oder in der Politik.

Gerade beim Integrationsprozess in den Städten haben ehrenamtlich Tätige eine unersetzliche Funktion. Für Integration ist ehrenamtliches Engagement sowohl Motor als auch Indikator. Es fördert interkulturelle Lernprozesse und das Gemeinschaftsgefühl. Für die zugewanderte Bevölkerung ist es oft eine unersetzliche Form der Unterstützung in unterschiedlichsten Lebensbereichen, insbesondere für neu Zugewanderte.

Damit Zugewanderte in unseren Städten heimisch werden, haben viele Städte mit Partnern vor Ort, z. B. den Wohlfahrtsverbänden oder bestehenden Migrationsfachdiensten, Verfahren und Konzepte entwickelt. Ohne ehrenamtliche Unterstützung jedoch sind diese nicht umsetzbar. Städte brauchen engagierte Menschen aus allen Teilen der Gesellschaft, die soziale Verantwortung übernehmen wollen und bereit sind, ihre freie Zeit zu spenden, in einer Organisation oder als Einzelperson.

Angesichts steigender Zahlen an Flüchtlingen weltweit und an Zugewanderten und Asylbewerberinnen und Asylbewerbern in Deutschland, engagieren sich viele Menschen freiwillig in der Flüchtlingsarbeit. Die steigende Zahl von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern hat in der Bevölkerung große Hilfsbereitschaft ausgelöst. Dabei wird ehrenamtliche Flüchtlingsarbeit vor allem von einem bestimmten Teil der Gesellschaft getragen – von vorwiegend weiblichen, gut gebildeten und wirtschaftlich abgesicherten Personen. Auch Menschen mit Migrationshintergrund sind hier vermehrt engagiert. Bezüglich Alter und Erwerbstätigkeit gibt es eine stärkere Differenzierung, wobei insbesondere Jüngere und Studierende überrepräsentiert sind. Das Engagement ist in vielen Fällen spontan und selbstorganisiert. Mit diesem Profil setzt sich die ehrenamtliche Flüchtlingsarbeit weitgehend von anderem freiwilligen Engagement ab.

Ehrenamtliche übernehmen vielfältige Aufgaben, die den zu uns gekommenen Menschen das Ankommen und die Integration erleichtern. Ein Großteil der Tätigkeiten der Ehrenamtlichen beinhaltet ganz fundamentale Dinge wie Behördengänge, die Kommunikation mit Behörden, Übersetzungsarbeiten und die Organisation der ehrenamtlichen Arbeit selbst. Weitere Aufgaben sind z. B. allgemeine Orientierungshilfen, Hausaufgabenhilfe, Freizeitangebote, Unterstützung beim Erlernen der deutschen Sprache (Sprachförderung), Unterstützung bei Arztbesuchen, Familienbetreuung und -patenschaften, die Organisation von Spenden oder die Unterstützung bei der Wohnungssuche. Ehrenamtliches Engagement bei der Integration und Flüchtlingshilfe hat klare Grenzen. Die besondere rechtliche und persönliche Situation geflüchteter Menschen stellt Ehrenamtliche vor besondere Herausforderungen. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen benötigen Ehrenamtliche oftmals die kompetente Unterstützung durch Hauptamtliche. Die Kommunen leisten und organisieren diese Unterstützung selbst oder in Kooperation mit Hilfsorganisationen.

Erfreulich ist, dass zum 1. Januar 2016 zusätzlich zum regulären Bundesfreiwilligendienst 10.000 Stellen im Bundesfreiwilligendienst geschaffen wurden, die ihren Schwerpunkt in der Flüchtlingsarbeit haben. Die Ergänzung ist bis zum 31. Dezember 2018 befristet.

Die Verteilung der Stellen auf die Bundesländer erfolgt unter Berücksichtigung des Königsteiner Schlüssels. Das jährliche Kontingent steht überwiegend kommunalen Einsatzstellen zur Verfügung. Insbesondere die pädagogische Begleitung wird beim Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug gemäß dem neuen § 18 Bundesfreiwilligendienstgesetz besonders gestaltet.

Der Deutsche Städtetag als Servicestelle für die kommunalen Einsatzstellen informiert die Mitgliedstädte regelmäßig über aktuelle Entwicklungen.

Empfehlungen für die Städte

- Ehrenamtliches Engagement in den Städten ist gerade im Zusammenhang mit der Aufnahme einer großen Zahl Zugewanderter in den Fokus des gesellschaftlichen Interesses gerückt. Es ist facettenreich und von hohem Wert für die Integrationskraft von Städten und das gedeihliche Miteinander in der Stadtgesellschaft.
- Ehrenamtliches Engagement muss vor diesem Hintergrund besonders unterstützt und gewürdigt werden. Hierzu ist es ratsam, zivilgesellschaftliche Akteure wie Vereine, Verbände, Stiftungen oder Bürgerinitiativen zu begleiten und Voraussetzungen und Ressourcen zu schaffen, die ehrenamtliches Engagement aufrechterhalten und Bürgerinnen und Bürger dazu anregt.

Transparent, sachlich und glaubwürdig informieren

Bei der Aufnahme, Unterbringung und Integration von Flüchtlingen und Asylbewerberinnen und Asylbewerbern in unsere Gesellschaft spielen die Kommunikation, Information und Vernetzung der Akteure eine entscheidende Rolle. Von den Städten wird auch beim Thema Flüchtlinge erwartet, dass sie die Bürgerschaft und die Medien transparent, sachlich und glaubwürdig informieren. Ein wesentliches Ziel aller Anstrengungen ist es, den Zusammenhalt und den sozialen Frieden in der Stadtgesellschaft zu wahren. Kommunikation durch die Städte ist erforderlich, um aktuelle Informationen zu transportieren und wichtige Fragen zu beantworten. Gelingt dies in der nötigen Offenheit und Sachlichkeit, kann Kommunikation dazu beitragen, Integration zu unterstützen, die Akzeptanz für Flüchtlinge und das gesellschaftliche Zusammenleben zu fördern.

Erfolgreiche Kommunikation braucht verständliche und gut nachvollziehbare Antworten auf eine komplexe Situation. Wichtige Botschaften, die mit erläuternden Informationen unterfüttert werden, können beispielsweise sein:

- Die Menschen, die als Flüchtlinge zu uns kommen und bei uns bleiben, sind Opfer von Krieg und Verfolgung. Sie bedürfen der solidarischen Unterstützung und des besonderen Schutzes durch die gesamte Gesellschaft.
- Die Integration ist eine große Aufgabe für uns alle und erfordert höchste Anstrengungen der Stadtpolitik.
- Die Stadt ist dankbar für das bürgerschaftliche Engagement und unterstützt es.
- Stadtverwaltung und Stadtpolitik arbeiten für alle Bürgerinnen und Bürger der Stadt gleichermaßen, für Einheimische und neu Zugezogene.
- Wir versuchen, Belastungen z. B. durch die Flüchtlingsunterbringung in der Stadt möglichst gering zu halten und Standorte gerecht im Stadtgebiet zu verteilen.

- Wir tun das Bestmögliche für die Flüchtlingsaufnahme und eine erfolgreiche Integration und für ein gutes Miteinander in der Stadtgesellschaft.
- Eine offene Informationspolitik der Stadtverwaltung schafft für alle Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, Fragen zu stellen sowie auch Sorgen und Ängste zu artikulieren, die nicht ungehört bleiben, sondern ernst genommen werden.
- Städtisches Handeln ist abhängig von staatlichen Rahmenbedingungen (z. B. Königsteiner Schlüssel, Landesgesetze zur Flüchtlingsaufnahme, Förderprogramme, Informationsfluss gegenüber Kommunen).

Es ist wichtig, die gesamte demokratische Stadtgesellschaft für die notwendigen Integrationsanstrengungen zu sensibilisieren und einzubeziehen. Das persönliche Beispiel macht Schule – auch beim Thema Flüchtlinge. Orientierungshilfen für die Kommunikation können zwischen Ämtern abgestimmte Begrifflichkeiten und Argumente sein sowie ein Kommunikationsfahrplan bei neuen städtischen Projekten und Planungen zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen. Damit können auch ehrenamtliche Helferinnen und Helfer, Multiplikatorinnen und Multiplikatoren und Mandatsträgerinnen und Mandatsträger die Haltung der Stadt besser nach außen vertreten.

Unverzichtbar ist die interne Kommunikation in der Verwaltung zum Flüchtlingsthema, denn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind wichtige Botschafter innerhalb der Stadtgesellschaft und können authentisch vermitteln, was in der Stadt geleistet wird.

Die Herausforderung der Integration muss als Aufgabe der gesamten Stadtgesellschaft und nicht nur der Stadt- oder der Sozialverwaltung deutlich gemacht werden. Als hilfreich erweisen sich dafür positive Beispiele von Projekten der Flüchtlingshilfe und Beispiele für erfolgreiche Schritt für Schritt gelingende Integration (z. B. Reportagen der Medien über unbegleitete minderjährige Flüchtlinge mit Ausbildungsvertrag und Lehrbetrieb sowie Berichte über Erfahrungen von anerkannten Asylbewerberinnen und Asylbewerbern mit Mietverträgen und ihren Vermietern). Ein guter, professioneller Kontakt zu Medienredaktionen erleichtert das.

Sinnvoll ist es, „Mitstreiterinnen und Mitstreiter“ zu gewinnen, Multiplikatorinnen und Multiplikatoren in die städtische Kommunikation einzubinden und Informationen auszutauschen und gegebenenfalls abzustimmen. So kann es sinnvoll sein, Akteurinnen und Akteure der städtischen Wohnungsbau-gesellschaften zu Themen des (sozialen) Wohnungsbaus hinzuzuziehen.

Immer steht die Kommunikation vor der Aufgabe, möglichst alle Bürgerinnen und Bürger zu erreichen, auch die „schweigende Mehrheit“. Einige Städte nutzen deshalb bei bestimmten Themen Briefwurfsendungen, um die Haushalte zu informieren. Zu überlegen ist grundsätzlich immer, mit welchen kommunikativen Mitteln (z. B. Medien, eigenen kommunalen Veröffentlichungen (Print, Web), Plakat, Anzeige, Versammlung usw.) welche Zielgruppe am besten erreicht werden kann. Allein auf mediale Vermittlung durch Dritte zu vertrauen, genügt nicht.

Wichtig ist die Wahrhaftigkeit und damit die Glaubwürdigkeit der Informationen. Dazu gehört auch, schwierige und negative Aspekte zu kommunizieren. Wenn zum Beispiel Asylsuchende gegen Recht und Ordnung verstoßen, müssen die Fakten klar benannt werden. Wie auch sonst besteht die Aufgabe kommunaler Kommunikation in erster Linie darin, sachlich zu informieren, nüchtern Dinge zu benennen und nicht zu kommentieren oder gar zu spekulieren.

Gerüchten, die sich verbreiten, aber den Fakten nicht standhalten, sollte sachliche Aufklärung entgegengesetzt werden. Dafür kann es hilfreich sein, Kontakt mit den Betroffenen des Gerüchts aufzunehmen (z. B. bei angeblich vermehrten Diebstählen im Supermarkt falsche Behauptungen richtigzustellen, im Verbund mit Supermarktbetreibern und Polizei).

Integration braucht Kommunikation zwischen den Menschen, die schon lange hier leben und denen, die neu zu uns kommen. Integration braucht einen lebendigen Dialog zwischen Stadtverwaltung, Stadtpolitik und Stadtgesellschaft – einen Dialog mit möglichst vielen Bürgerinnen und Bürgern. Ein Faktor für eine gelingende Integration ist Kommunikation.

Empfehlungen für die Städte

- Die verschiedenen Handlungsfelder der Integration sollten aktiv kommunikativ begleitet werden. Dabei geht es um transparente, sachliche und glaubwürdige Information der Bürgerschaft und der Medien. Zudem braucht es Möglichkeiten, wo Bürgerinnen und Bürger Fragen stellen können und Antworten bekommen.
- Es ist wichtig, die gesamte demokratische Stadtgesellschaft für die notwendigen Integrationsanstrengungen zu sensibilisieren und einzubeziehen. Das persönliche Beispiel macht Schule – auch beim Thema Flüchtlinge. Interne Kommunikation in der Verwaltung ist unverzichtbar, weil die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wichtige Botschafter innerhalb der Stadtgesellschaft sind. Sinnvoll ist es, Multiplikatoren von Verbänden und Vereinen oder von kommunalen Unternehmen in die städtische Kommunikation einzubeziehen.

Quellenangaben

Abschlussbericht der gemeinsamen Evaluation des Gesetzes über den Bundesfreiwilligendienst (BFDG) und des Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten (JFDG). Frankfurt am Main / Offenbach / Köln 2015

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Muslimisches Leben in Deutschland 2008. Nürnberg 2009

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Islamisches Gemeindeleben in Deutschland. Forschungsbericht 13. Nürnberg 2012

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Projektjahrbuch 2014. Potenziale nutzen – Integration fördern. Nürnberg 2015

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): Wohnungsmarktprognose 2030 „Wohnflächennachfrage in Deutschland“. Bonn 2015

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): 10. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Berlin 2014

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bauen und Reaktorsicherheit (BMUB): Pressemitteilung zum Kongress Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen am 3.3.2016 in Berlin

Empirica: Familien aufs Land – Teil 2. empirica paper Nr. 230 Version 3. Berlin 2015

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Flüchtlinge regional besser verteilen. Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus. Gutachten für die Robert Bosch Stiftung. Köln 2016

Karakayaly, Serhat, J. Olaf Kleist: EFA-Studie: Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit in Deutschland, 1. Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2014, Berlin. Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin. Berlin 2015

Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2014. Wiesbaden 2015

Worbs, Susanne, Annette Sinn, Karsten Roesler und Hans-Jürgen Schmidt: Räumliche Verteilung und Wohnsituation von Zuwanderern in Deutschland. Schader Stiftung. Darmstadt 2005

Der Deutsche Städtetag – die Stimme der Städte

Der Deutsche Städtetag ist die Stimme der Städte – als kommunaler Spitzenverband der kreisfreien sowie der meisten kreisangehörigen Städte in Deutschland. Als Solidargemeinschaft der Städte vertritt er die Idee der kommunalen Selbstverwaltung gegenüber Bund, Ländern, Europäischer Union, staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen und Verbänden. Seine Arbeit und Dienstleistungen orientiert der Deutsche Städtetag vor allem an den Anforderungen und Interessen der unmittelbaren Mitgliedsstädte sowie ihrer Bürgerinnen und Bürger.

Im Deutschen Städtetag – dem größten kommunalen Spitzenverband – haben sich rund 3.400 Städte und Gemeinden mit rund 51 Millionen Einwohnern zusammengeschlossen. Rund 200 Städte sind unmittelbare Mitglieder, darunter alle kreisfreien Städte, einschließlich der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen.

Aufgaben

- Der Deutsche Städtetag vertritt aktiv die kommunale Selbstverwaltung. Er nimmt die Interessen der Städte gegenüber Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat, Europäischer Union und zahlreichen Organisationen wahr.
- Der Deutsche Städtetag berät seine Mitgliedsstädte und informiert sie über alle kommunal bedeutsamen Vorgänge und Entwicklungen.
- Der Deutsche Städtetag stellt den Erfahrungsaustausch zwischen seinen Mitgliedern her und fördert ihn in zahlreichen Gremien.

Zentrale Ziele des Verbandes

Die Städte müssen handlungsfähig bleiben, denn sie erbringen einen Großteil der öffentlichen Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger. Um hierbei wachsenden Herausforderungen gerecht zu werden, sollten Bund und Länder die Städte als Partner begreifen. Für neue Aufgaben der Kommunen muss die Finanzierung gesichert sein.

Autorinnen und Autoren der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages

Stefan Anton, Raimund Bartella, Dr. Uda Bastians, Lutz Decker,
Thomas Kiel, Gesine Kort-Weiher †, Barbara Leutner,
Dr.-Ing. Timo Munzinger, Eva Maria Niemeyer, Regina Offer,
Martin Schenkelberg, Daniela Schönwälder, Dr. Hanna Sommer,
Franz Springer, Jutta Troost, Kirstin Walsleben

Deutscher Städtetag
Berlin und Köln, 2016
www.staedtetag.de