

ILS-TRENDS



Gelingende Integration im Quartier

Kaum ein anderes Thema beherrscht gegenwärtig den wissenschaftlichen und politischen Diskurs so stark wie die sozialräumliche Integration Geflüchteter (der Begriff „Geflüchtete“ umfasst sowohl Asylsuchende im laufenden Asylverfahren, anerkannte Asylsuchende sowie Geduldete nach Abschluss des Asylverfahrens). Krisen sowie politische und kriegerische Auseinandersetzungen, insbesondere im Nahen Osten sowie in Nord- und Zentralafrika, zwingen unzählige Menschen zur Flucht. Zwar ist Deutschland – global betrachtet – nur von einem geringen Teil der Flucht- und Migrationsbewegungen betroffen, dennoch stellt die verstärkte Zuwanderung von Geflüchteten seit 2014 die Kommunen in Deutschland vor enorme Herausforderungen. Neben der unmittelbaren Unterbringung und Versorgung müssen sie für langfristige integrationsfördernde Strukturen sorgen. Eine besondere Bedeutung sozialräumlicher Integration kommt den Quartieren als unmittelbarem Lebensumfeld der Menschen zu. Doch wie können die Integrationsbedingungen in den Quartieren und Kommunen langfristig gestärkt und gefördert werden? Im vorliegenden Beitrag werden die zentralen Ergebnisse des Forschungsgutachtens „Gelingende Integration im Quartier“ vorgestellt, das vom ILS im Auftrag des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBWSV) erstellt wurde. Es beschäftigt sich mit unterschiedlichen wohn- bzw. sozialräumlichen Integrationsbedingungen in acht nordrhein-westfälischen Kommunen und analysiert die aktuellen Chancen und Herausforderungen der Integration von Geflüchteten anhand verschiedener Handlungsfelder.

Nordrhein-Westfalen (NRW) steht – wie andere Bundesländer auch – seit Mitte des Jahres 2015 vor der großen Herausforderung der angemessenen Unterbringung, Versorgung und Integration einer hohen Zahl von Geflüchteten.

Allein im Jahr 2015 wurden hier rund 230.000 Asylsuchende aufgenommen. (Land NRW 2016). Die zunehmende Asylzuwanderung war dabei mit sehr geringen Reaktionszeiten zur Vorbereitung und Organisation der Unterbringung ver-

Autor/-innen dieser Ausgabe

Nils Hans
nils.hans@ils-forschung.de

Mona Wallraff
mona.wallraff@ils-forschung.de

Dr. Heike Hanhörster
heike.hanhoerster@ils-forschung.de

Ralf Zimmer-Hegmann
ralf.zimmer-hegmann@ils-forschung.de

3/16

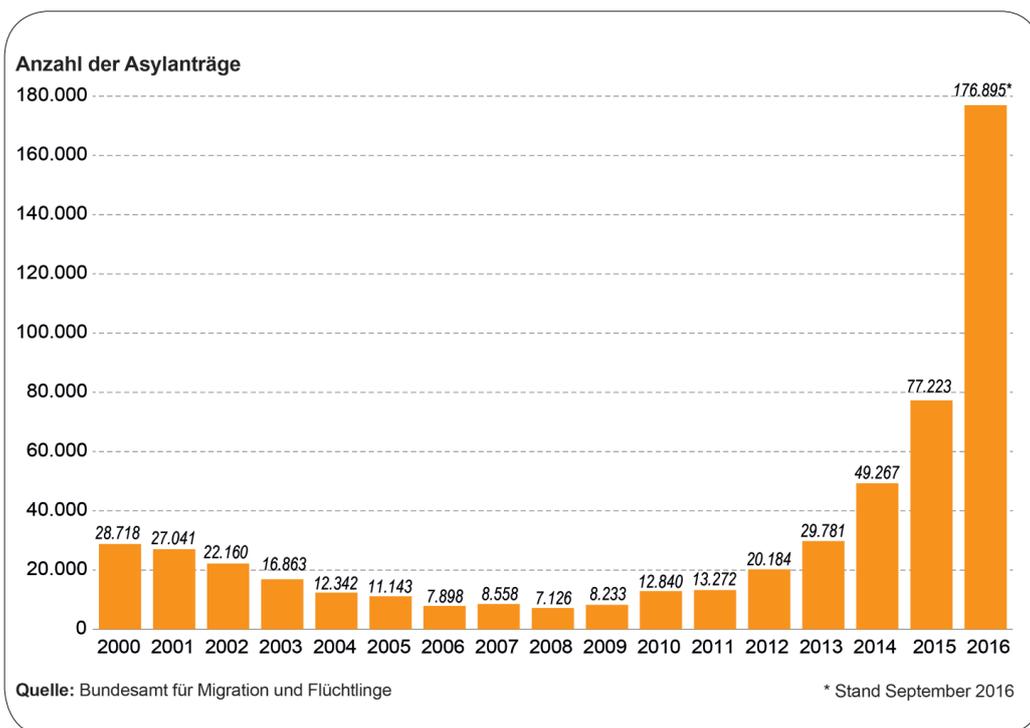


Abb. 1: Entwicklung der Zahl der Asylanträge in NRW 2000 bis 2016, Quelle: eigene Darstellung

bunden. Im Jahr 2016 haben sich mit der Schließung der Balkanroute und dem Abkommen mit der Türkei die Zuwanderungszahlen deutlich verringert. Viele Asylanträge werden allerdings erst erheblich verzögert gestellt bzw. bearbeitet (s. Abb. 1).

Alle Städte und Gemeinden stehen vor ähnlichen Herausforderungen, allerdings mit unterschiedlichen Ausgangsbedingungen. Bisherige Forschungen zeigen, dass die Erfahrungen und Ausprägungen kommunaler Integrationspolitiken maßgeblich von der Erfahrung im Umgang mit Diversität sowie der Größe der Städte und Gemeinden abhängig sind (Gesemann/Roth 2016; Gesemann et al. 2012). Diese Erkenntnis wird durch die eigene Untersuchung bestätigt: während kleine Städte und Gemeinden bisher nur über geringe Integrationserfahrungen verfügen, spielt Integrationspolitik für Großstädte mit einer langen Zuwanderungstradition eine zentrale kommunalpolitische Rolle. Dennoch stellt der kurzfristige Handlungsdruck auch diese Städte und ihre Verwaltungen vor neue organisatorische Herausforderungen. Ferner zeigt sich, dass kleinere Städte und Gemeinden bei entsprechenden politischen Weichenstellungen ebenso in der Lage sind, zu Orten der gelingenden Integration zu werden.

Verschiedene Aktivitäten und Programme des Landes haben die Entwicklung von Handlungsstrategien und kommunalen Integrationskonzepten – besonders in den größeren Städten – in den letzten Jahren gefördert und unterstützt (vhw 2016: 34; BMVBS 2012: 134). NRW hat unter den Flächenländern dabei konzeptionell eine gewisse Vorreiterrolle übernommen. Wichtige Leitlinien zur strategischen Ausrichtung der Integrationsstrukturen sind das „Teilhabe- und Integrationsgesetz“ (2012), das unter anderem die Einrichtung von Kommunalen Integrationszentren gefordert und gefördert hat, sowie der „Integrationsplan für NRW“ (2016), der neben einer Aufstockung von Sprach- und Integrationskursen auch Maßnahmen zur verbesserten Kompetenzerfassung und Arbeitsmarktintegration, eine Intensivierung des sozialen Wohnungsbaus sowie Förder- und Unterstützungsangebote für ehrenamtlich Engagierte vorsieht.

Methodisches Vorgehen

Das Gutachten analysiert die aktuellen Herausforderungen der sozialräumlichen Integration Geflüchteter und umfasst fünf Handlungsfelder: Unterbringung und Wohnraumversorgung, Schule und Bildung, Arbeitsmarkt und Qualifizierung, Vereine und zivilgesellschaftliches Engagement sowie Steuerungs- und Koope-

rationsstrukturen. An diesen Handlungsfeldern orientiert sich auch die Struktur dieses Beitrags.

Die Untersuchung fußt auf rund 70 qualitativen Interviews mit zentralen Akteuren der Flüchtlings- und Integrationspolitik in nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden. In die Untersuchung wurden acht Kommunen (Altena, Bergheim, Bielefeld, Dortmund, Hamminkeln, Mülheim an der Ruhr, Münster und Nordkirchen) einbezogen, die sich hinsichtlich ihrer Größe, ihres Wohnungsmarktes und ihrer Erfahrung im Umgang mit Diversität unterscheiden (s. Abb. 2). Neben Akteuren aus der kommunalen Verwaltung und Politik sowie aus der Wohnungswirtschaft wurden zivil-

gesellschaftliche und stadtteilbezogene Akteure (Wohlfahrtsverbände, Nichtregierungsorganisationen, Quartiersmanagements) interviewt. Informationen über das soziale Klima und das politische Stimmungsbild wurden darüber hinaus über eine Auswertung der Berichterstattung in Print- und Onlinemedien der acht Untersuchungsgebiete gewonnen. Im Folgenden werden die kommunalen Strategien und Integrationsbedingungen der betrachteten Kommunen in den jeweiligen Handlungsbereichen beschrieben.

Unterbringung und Wohnraumversorgung

Die unmittelbare und längerfristige wohnräumliche Versorgung von Geflüchteten wird insbesondere in Großstädten als dringendstes Handlungsfeld definiert (Institut für Demoskopie Allensbach 2016: 13). Alle Städte und Gemeinden standen ab Mitte 2015 vor der zentralen Herausforderung, die hohe Zahl an Geflüchteten angemessen unterzubringen. Daher standen zunächst Fragen der kurzfristigen, provisorischen Unterbringung im Fokus des kommunalen Handelns. Die Realisierung der notwendigen Anzahl an Unterbringungsplätzen hängt dabei vor allem von der Verfügbarkeit an leerstehendem und vermietbarem Wohnraum sowie vorhandenen Bestandsgebäuden und geeigneten Flächen für provi-

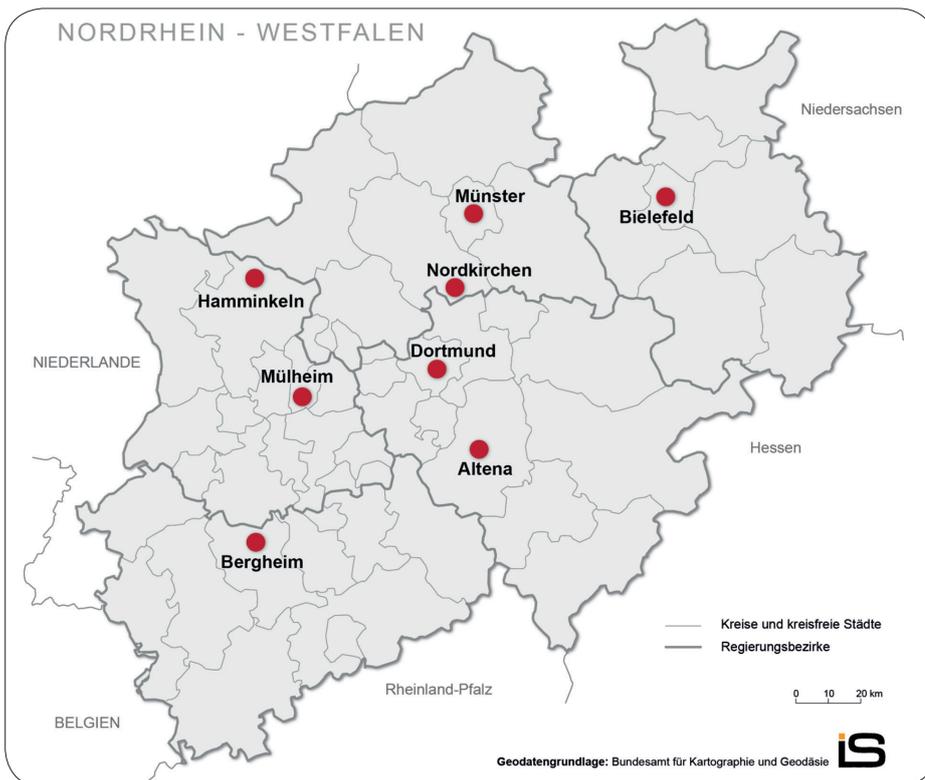


Abb. 2: Übersicht der Fallstudien, Quelle: eigene Darstellung

sonische Bauten zum Aufbau von Gemeinschaftsunterkünften ab. Bei nicht ausreichend verfügbaren Unterbringungsmöglichkeiten wurde temporärer Wohnraum zudem durch eine Umnutzung von Hotels, Sporthallen oder Schiffen bereitgestellt.

Nach der Bewältigung der kurzfristigen Unterbringung stellt sich für die Städte und Gemeinden die Frage nach weitergehenden Konzepten und Überlegungen der mittel- und langfristigen wohnräumlichen Versorgung der Geflüchteten. Dabei erschweren die unsicheren Prognosen über die weitere Zuwanderung jedoch die Planungen für die Kommunen. Die Untersuchungen in den Fallstudien haben gezeigt, dass die Unterbringungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der jeweiligen Wohnungsmarktsituation deutlich variieren. Während es in den Städten und Gemeinden mit entspannten Wohnungsmärkten und entsprechenden Wohnungsleerständen eher möglich ist, Geflüchtete dezentral in bestehenden Wohnungen unterzubringen, werden Wohnungsengpässe in den Städten mit angespannten Wohnungsmärkten durch den Zuzug Geflüchteter noch verstärkt. Dementsprechend ist hier noch ein großer Teil der Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht.

Überlegungen und Planungen für die weitere dauerhafte Wohnraumversorgung bestehen in allen untersuchten Kommunen. Beispielsweise verfügt die Stadt Münster seit langem über ein dezentrales Unterbringungskonzept für Geflüchtete, welches Bau- und Wohnstandards umfasst und eine Unterbringung von maximal 50 Personen an einem Standort vorsieht. Auch wenn in einigen Unterkünften zwischenzeitlich deutlich mehr Personen untergebracht werden mussten, stellt

Neubau von Reihenhäusern für Geflüchtete

NRW hat im Sommer 2015 im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung ein Förderprogramm mit besonders günstigen Förderkonditionen zur Schaffung von Wohnraum speziell für Geflüchtete geschaffen (Richtlinie zur Förderung von Wohnraum für Flüchtlinge (RL Flü)). Die Stadt Bergheim nutzt diese Förderung, um an vier Standorten über das Stadtgebiet verteilt 61 Reihenhäuser zu bauen, die mittelfristig Wohnraum für 610 Personen schaffen sollen. Die Reihenhäuser werden nach der Bindungsfrist von 15 Jahren nachgerüstet (Balkone, Terrassen etc.), um anschließend für die Wohnraumversorgung der gesamten Bevölkerung zur Verfügung zu stehen.

das Konzept eine Grundlage des gemeinsamen Handelns dar. Der soziale Wohnungsbau spielt für die dauerhafte Wohnraumversorgung erwartungsgemäß eine große Rolle. Dabei wird die Fördermöglichkeit von Wohnungsneubau nur für Geflüchtete unterschiedlich beurteilt. Während einige Kommunen wie Bergheim diese Möglichkeit mit Blick

auf die guten Konditionen und die schnellen Realisierungszeiten nutzen, verzichten andere Kommunen (z. B. Dortmund) mit Hinweis auf negative Effekte der Segregation und der Gefahr einer Neiddiskussion in der Bevölkerung gänzlich auf das Förderinstrument. In diesem Zusammenhang wird die Notwendigkeit der Ausweitung des sozialen Wohnungsneubaus für alle Bevölkerungsgruppen betont. Bei der Planung von Wohnbaustandorten und der Herrichtung von Gemeinschaftsunterkünften wird in allen untersuchten Städten und Gemeinden auf eine dezentrale und gleichmäßige Verteilung über das gesamte Stadtgebiet geachtet. In den größeren Städten (Bielefeld, Dortmund, Mülheim, Münster) findet dabei in der Regel eine kleinräumige Analyse anhand vorhandener kommunalstatistischer Daten über soziodemografische und infrastrukturelle Voraussetzungen potenzieller Standorte und Quartiere statt. Es hat sich jedoch gezeigt, dass häufig pragmatische Faktoren wie die Verfügbarkeit und der Zugriff auf geeignete Gebäude oder Flächen ausschlaggebend sind.

Das Gutachten belegt, dass die örtlichen Wohnungsunternehmen eine wichtige Rolle bei der Unterbringung und wohnräumlichen Versorgung spielen können. In einigen Städten mit noch bestehenden kommunalen Wohnungsunternehmen leisten diese einen erheblichen Anteil bei der wohnräumlichen Versorgung der Geflüchteten. In Städten und Gemeinden



Abb. 3: Zentrale Unterbringungseinrichtungen in Hamminkeln, Quelle: ILS

munalen Wohnungsunternehmen auch eine Verteilung der Geflüchteten auf ihre Bestände befürworten und mithilfe der Sonderkonditionen der Wohnraumförderung für Geflüchtete neuen Wohnraum schaffen. In den meisten untersuchten Städten und Gemeinden wird jedoch der Wunsch nach einer intensiveren Einbindung von und Abstimmung mit anderen Wohnungsunternehmen und -genossenschaften deutlich.

Schule und Bildung

In allen untersuchten Städten und Gemeinden stellt die Integration von geflüchteten Kindern und Jugendlichen in Bildungseinrichtungen sowie die zusätzliche Versorgung mit sprachlichen und pädagogischen Angeboten eine zentrale Herausforderung dar. Kitas nehmen – ebenso

Brückenprojekte: Niedrigschwellige Zugänge ermöglichen

Durch sogenannte, aus Landesmitteln finanzierte, Brückenprojekte werden niedrigschwellige Angebote für Eltern und Kinder als Vorstufe zur Kita etabliert. In Bielefeld wurden u. a. Mutter-Kind-Gruppen und Spielgruppen eingerichtet, um niedrigschwellige Zugänge zu schaffen und die Kinder von Geflüchteten perspektivisch in die Kitas zu integrieren. Brückenprojekte werden ebenfalls in Bergheim in Form von Betreuung durch mobile Angebote oder durch Betreuungen in Kooperation mit Familienzentren angeboten. Über das Programm wurde hier zudem der Fachaustausch von Trägern der Kindertagesbetreuung gefördert.

wie Schulen – neben ihrem Bildungsauftrag eine wesentliche Rolle bei der sozialräumlichen Integration der geflüchteten Familien ein. Die Untersuchungen in den Fallstudien offenbaren allerdings erhebliche Engpässe in der Versorgung mit Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen. Insbesondere in großen Städten, in denen die Situation im Kita-Bereich ohnehin schon angespannt ist, kann eine ausreichende Versorgung nicht immer gewährleistet werden. Eine weitere Herausforderung ist das zum Teil fehlende Vertrauen der geflüchteten Familien, ihre Kinder nach den Kriegs- und Fluchterfahrungen „in fremde Hände“ zu geben. In einigen Fallstudien wird daher versucht, niedrigschwellige Zugänge für geflüchtete Familien durch „Brückenprojekte“ zu schaffen.

Das gemeinsame Unterrichten von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Zuwanderungsgeschichte ist im Sinne einer nachhaltigen Integration ein zentrales bildungspolitisches Ziel des Landes (MSW 2016: 5). Dieses Ziel der Integration in die Regelklassen wird in den untersuchten Städten und Gemeinden verfolgt, wobei z. T. aufgrund des hohen Anteils Neuzugewanderter insbesondere in den Großstädten internationale Förderklassen eingerichtet werden mussten. Eine zentrale Herausforderung wird in der personellen Belastung der Lehrkräfte sowie Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter gesehen. Obwohl in den Jahren 2015 und 2016 in NRW ca. 6.000 zusätzliche Stellen für den erhöhten Grundbedarf in den Regelklassen und für die zusätzliche Sprachförderung zur Verfügung gestellt wurden (MSW 2016: 3), wird die Einstellung weiteren Personals in einigen Schulen als zentral erachtet. Auch baulicher Investitionsbe-

darf wird gesehen, um eine angemessene Beschulung gewährleisten zu können.

Die Kommunalen Integrationszentren sind landesweit für die Bildungsberatung und schulische Eingliederung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund vorgesehen. Die Untersuchungen zeigen jedoch, dass die Schulzuweisung der Kinder Geflüchteter in unterschiedlicher Verantwortung gelöst wird: in den größeren Städten sind die Kommunalen Integrationszentren in stärkerem Maße für die Sprach- und Kompetenzerfassung zuständig und übernehmen maßgeblich die Koordinierung des Grundschulbereichs. In den kleineren kreisangehörigen Städten sind die Kommunalen Integrationszentren auf Kreisebene ansässig und daher häufig nur begrenzt in die schulische Eingliederung vor Ort eingebunden.

Bildungsnetzwerk Eppinghofen, Innenstadt und Styrum

In den Mülheimer Stadtteilen Eppinghofen, Innenstadt und Styrum sind Bildungsnetzwerke etabliert, um die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen zu verbessern und Eltern in ihren Kompetenzen zu stärken. Diese Strukturen sind jetzt auch in besonderer Weise für die Integration von Geflüchteten geeignet. Es wurden vielfältige niedrigschwellige Projekte und Arbeitskreise initiiert. Eine Besonderheit stellt die ausgeprägte Zusammenarbeit mit den Akteuren vor Ort (Kitas, Schulen, Vereine etc.), dem Kommunalen Integrationszentrum sowie die sozialraumorientierte Arbeitsweise dar.

Grundsätzlich zielt das kommunale Handeln in allen Fallstudien auf eine sozialräumliche Integration in Wohnortnähe ab. Daher wird eine Zuweisung in Bildungseinrichtungen in der Nähe des Wohnorts der Geflüchteten angestrebt. Dies gelingt in einigen größeren Städten in der Nähe von Gemeinschaftsunterkünften aufgrund von Raum- und Personalengpässen nicht immer, sodass Schülerinnen und Schüler mit Bussen in Schulen umliegender Quartiere gefahren werden müssen.

In allen Fallstudien wird auf die zentrale Bedeutung von begleitenden sozialräum-

lich ansetzenden Maßnahmen hingewiesen. Hier wird Sprache als Schlüsselfaktor für die soziale Interaktion im Quartier betont. Neben den vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge finanzierten Integrations- und Sprachkursen, die zu meist nicht ausreichend Plätze zur Verfügung stellen können und je nach Bleibeperspektive nicht allen Geflüchteten offen stehen, werden in allen untersuchten Städten und Gemeinden Deutschkurse organisiert. Viele dieser Angebote werden maßgeblich durch Ehrenamtliche aus dem Quartier getragen.

Arbeitsmarkt und Qualifizierung

In allen untersuchten Städten und Gemeinden wird die Integration in den Arbeitsmarkt als ein zentraler Baustein für eine gelingende Integration definiert. Die Untersuchungen sowie die amtlichen Statistiken der Bundesagentur für Arbeit verdeutlichen die Herausforderungen in diesem Bereich: in NRW leben ca. 83.000 (Stand: August 2016) und damit etwa ein Viertel aller in Deutschland gemeldeten arbeitssuchenden Geflüchteten (definiert als Menschen mit Aufenthaltsgestattung, als anerkannte Schutzberechtigte oder geduldete Ausländerinnen und Ausländer). Diese Gruppe ist zu drei Vierteln männlich und zu zwei Dritteln jünger als 35 Jahre alt. Sie stellt einerseits eine große Herausforderung dar, da das Bildungsniveau zu großen Teilen nicht den Ansprüchen des Arbeitsmarktes genügt und zahlreiche Weiterbildungs- und Qualifizierungsangebote notwendig sind. Andererseits werden von den Kommunen in wirtschaftlich prosperierenden, aber demografisch alternden Regionen, mit Blick auf den Fachkräftemangel auch die Potenziale dieser Gruppe für den Arbeitsmarkt erkannt. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist jedoch dadurch erschwert, dass erst anerkannte Geflüchtete uneingeschränkten Zugang haben. Während des Asylverfahrens dürfen Geflüchtete erst ab einer Aufenthaltsdauer von drei Monaten einer Beschäftigung nachgehen. Erschwerend kommt hinzu, dass die schulischen und beruflichen Qualifizierungen und Kompetenzen in vielen Fällen nicht zeitnah erfasst werden und es damit zu vermeidbaren Wartezeiten und Verzögerungen kommt, bis ggf. notwendige „nachholende“ Bildungsmaßnahmen begonnen werden können.

In NRW wurden bereits eine Reihe von Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten ergriffen. Hervorzuheben ist hier die Einführung von „Integration Points“ im Rahmen des Programms „Early Intervention NRW+“, in denen eine Bündelung von Kompetenzen der einzelnen Arbeitsmarktakteure stattfindet. Während in den größeren Städten

Integrations- und Begegnungszentrum in Altena

Mithilfe der Mittel des MBWSV-Sonderprogramms „Hilfen im Städtebau für Kommunen zur Integration von Flüchtlingen“ wird in Altena ein Integrations- und Begegnungszentrum errichtet. Es soll eine zentrale Anlaufstelle und ein Treffpunkt für alle Bürgerinnen und Bürger sein sowie ein Ort, an dem z. B. Sprach- und Integrationskurse sowie öffentliche Veranstaltungen stattfinden können. Die Besonderheit des Projekts ist, dass die Umbauarbeiten des leerstehenden Gebäudes als gemeinnützige Tätigkeiten zur Beschäftigung und Qualifizierung von Geflüchteten unter Anleitung und in Kooperation mit örtlichen Handwerksbetrieben durchgeführt werden.

schon umfangreiche Formen der Zusammenarbeit verschiedener Akteure etabliert werden konnten, sind die Strukturen der „Integration Points“ in den kleineren, kreisangehörigen Städten und Gemeinden noch im Aufbau. Einige der untersuchten Fallstudien entwickeln innovative Wege zur Arbeitsmarktintegration. So werden Geflüchtete erfolgreich in der

Flüchtlingshilfe eingesetzt oder schaffen Wohnraum und Begegnungsstätten „mit den eigenen Händen“. Derartige Maßnahmen dienen einer sinnvollen Überbrückung des Wartens und einer Aktivierung der Geflüchteten.

Insgesamt zeigt sich, dass die Integration in den Arbeitsmarkt passgenaue Maßnahmen erfordert. Die Einführung eines Monitorings zur Arbeitsmarktlage ist dabei ebenso gefordert wie neue Instrumente zur Kompetenzerfassung. Die Registrierung durch die „Integration Points“ stellt eine gute Grundlage dar, muss aber langfristig gestärkt und erweitert werden.

Vereine und zivilgesellschaftliches Engagement

Die Untersuchungen in den Fallstudien haben illustriert, dass sich über alle Gemeindegrößen, politische und gesellschaftliche Grundhaltungen oder wirtschaftliche und demografische Entwicklungen hinweg, ein starkes zivilgesellschaftliches Engagement feststellen lässt. Das bürgerschaftliche Engagement nimmt damit eine entscheidende Rolle bei der sozialräumlichen Integration ein.

Abhängig von der Gemeindegröße variieren jedoch die Steuerungs- und Koordinationsstrukturen des Ehrenamtes. Während das zivilgesellschaftliche Engagement in den großen Städten auf ausgeprägten Kooperationen und institutionalisierten Netzwerken beruht, koordinieren in kleineren Städten wie Hamminkeln und Nordkirchen häufig einzelne gemeinnützige Organisationen oder Personen aus



Abb. 4: Gemeinschaftsgarten „Oase Unperfekt“ in Mülheim, Quelle: ILS



Abb. 5: StadtteilLaden Quadrath-Ichendorf in Bergheim, Quelle: ILS

Vereinen und Kirchengemeinden das ehrenamtliche Handeln.

Vereine nehmen eine besondere Rolle beim zivilgesellschaftlichen Engagement ein. So sind neben Wohltätigkeitsvereinen und Wohlfahrtsverbänden, die sich auf die Arbeit mit benachteiligten Personen oder Zugewanderten spezialisiert haben, vor allem Kultur-, Nachbarschafts- und Sportvereine sowie kirchliche Organisationen in der Flüchtlingshilfe aktiv. Aufgrund der spezifischen Migrationsgeschichte in den kleineren ländlich geprägten Kreisen sind hier Migrantinnen und Migranten wesentlich seltener in eigenen Vereinen organisiert. Je nach verankerten Kooperationsstrukturen sind Migrantenselbstorganisationen aber auch in einigen Großstädten unzureichend eingebunden, obwohl gerade hier ein vergleichsweise großes Potenzial besteht. In Dortmund beispielsweise sind sehr gute Erfahrungen mit der frühzeitigen Einbindung gemacht worden. Hier haben sich Migrantenselbstorganisationen schon seit längerer Zeit als zentrale Partner bei der Integrationsarbeit etabliert.

Das Ehrenamt übernimmt vielfältige Aufgaben bei der zivilgesellschaftlichen Integration. Eine zentrale Aufgabe sind Betreuungen und Patenschaften, die eine individuelle Beratung und Orientierungshilfe im Alltag beinhalten. Eine wichtige Rolle nehmen zudem die ehrenamtlich organisierten Sprachkurse ein, ohne die ein Großteil der Neuzugewanderten keinen

Zugang zu Kursen des Spracherwerbs hätte. In einigen kleineren kreisangehörigen Städten, so z. B. in Hamminkeln und Nordkirchen, übernimmt das Ehrenamt darüber hinaus eine wichtige Rolle bei der Arbeitsplatz- und Ausbildungsvermittlung von anerkannten Geflüchteten. Da sich die Entfernung zu den zuständigen „Integration Points“ und Jobcentern für die Geflüchteten zum Teil als problematisch darstellt, übernehmen Ehrenamtliche hier häufig die Kommunikation mit den Behörden oder stellen durch persönliche Kontakte Beziehungen zwischen Geflüchteten und lokalen Unternehmen her.

In den Fallstudien lassen sich ausgeprägte sozialraumorientierte Arbeitsweisen feststellen. Neben den gesamtstädtischen Koordinierungsstellen übernehmen Vereine, Flüchtlingsinitiativen oder Stadtteilmanagements auf Stadtteilbene die Koordination des Ehrenamtes vor Ort. Viele ehrenamtliche Strukturen sind ohnehin quartiersbezogen ausgerichtet, da die einzelnen Vereine und Initiativen in erster Linie in „ihrem“ Quartier Freizeit- und Unterstützungsangebote schaffen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass ehrenamtliche und zivilgesellschaftliche Akteure eine erstaunliche Integrationsarbeit leisten und einen Grundpfeiler der sozialen Integration darstellen. Dennoch oder gerade deswegen müssen die Kommunen unterstützende Strukturen schaffen. Um dieses Potenzial zu optimieren und

langfristig zu sichern, sollte die Koordination und Abstimmung der einzelnen haupt- und ehrenamtlich organisierten Maßnahmen verbessert und Akteure wie Migrantenselbstorganisationen verstärkt im Rahmen der vorhandenen Ressourcen in die Arbeit eingebunden werden.

Eine Überforderung muss verhindert werden, indem die Kernaufgaben von Haupt- und Ehrenamt klarer definiert werden und Qualifizierungs- und Weiterbildungsangebote zur Verfügung gestellt werden. Diese Erkenntnisse entsprechen den Ergebnissen einer Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, nach der ehrenamtlich Engagierte nicht überfordert sind, aber dennoch unterstützende Strukturen benötigen (Hamann et al. 2016: 54ff.).

Steuerungs- und Kooperationsstrukturen

Der Handlungsdruck, neue Steuerungs- und Kooperationsstrukturen auf kommunaler Ebene zu etablieren, um die gewachsenen Aufgaben im Bereich der Integration von Geflüchteten bewältigen zu können, ist enorm. Die Untersuchung hat gezeigt, dass nur die Mittel- und Großstädte über vom Rat beschlossene Integrationskonzepte verfügen, die Geflüchtete jedoch häufig nicht als spezifische Zielgruppe benennen. Nur einzelne Kommunen verfügen über Handlungskonzepte zur Aufnahme und Unterbringung von Geflüchteten. Die Stadt Mülheim hat bereits vor der aktuellen Zuwanderung ausgereifte Konzepte und Strukturen der Integrationspolitik entwickelt, auf die sie in der jetzigen Situation zurückgreifen kann: einen umfassenden ganzheitlichen Ansatz der gesamtstädtischen Integrationspolitik, die stark sozialräumlich ausgerichtet ist. In den kleineren Städten existieren bislang keine konzeptionell-programmatischen Grundlagen.

In allen untersuchten Kommunen wurden spezielle Steuerungsstrukturen in Form von Stabsstellen, Task-Forces oder Lenkungsgruppen etabliert. Die Verwaltungsspitzen übernehmen in der Regel die strategische Leitung der Steuerungseinheit innerhalb der Verwaltung, was die Wichtigkeit des Themas innerhalb der kommunalen Verwaltung unterstreicht. Darüber hinaus werden in den meisten Fällen verwaltungsexterne Akteure (Wohlfahrts-

verbände, Wohnungswirtschaft etc.) und zivilgesellschaftliche Akteure eingebunden. Eine Besonderheit existiert in Bielefeld, wo die Leitung der themenbezogenen Fachgruppen von einem Tandem aus verwaltungsinternen und -externen Beteiligten übernommen wird (s. Abb. 6).

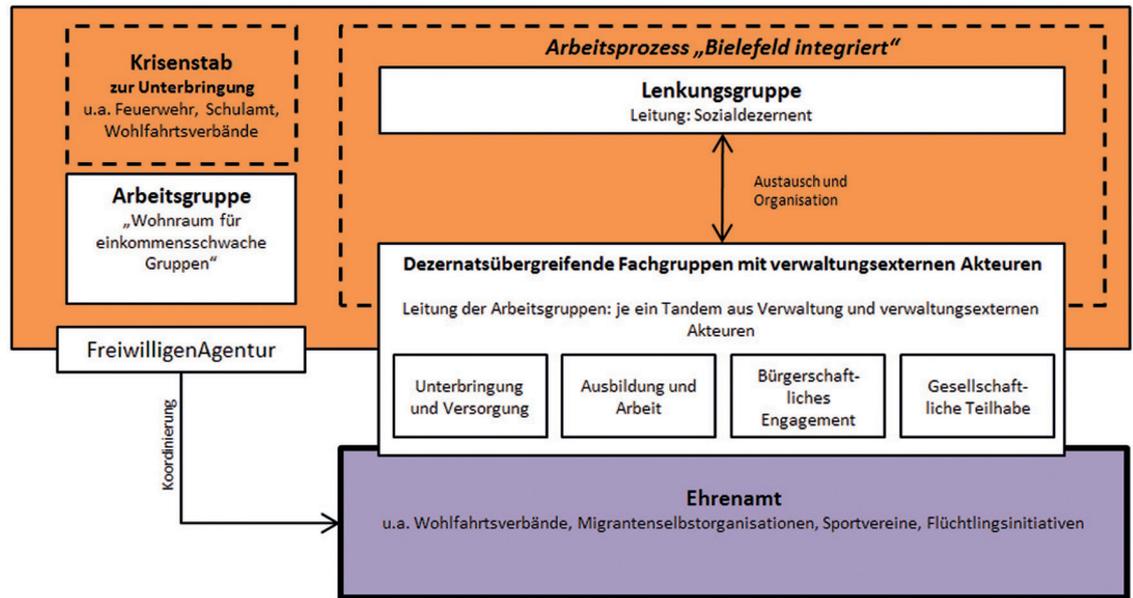


Abb. 6: Steuerungsstrukturen der Integration in Bielefeld, Quelle: eigene Darstellung

In den größeren Städten sind institutionelle Strukturen von zentraler Bedeutung, während in den kleineren Städten und Gemeinden mit überschaubaren Verwaltungsstrukturen eine direkte und meist unbürokratische Ansprache der Akteure durch die Verwaltungsspitze möglich ist (s. Abb. 7).

Neben den flachen Hierarchien innerhalb der Verwaltung und der direkten Einbindung vielfältiger Akteure (Kirchen, Unternehmen) ist insbesondere das Engagement von Einzelpersonen idealtypisch für kleine Städte, die in besonderem Maße von engen Netzwerken und sozialer Überschaubarkeit geprägt sind. Dies kann sich bei entsprechender Unterstützung durch lokale Autoritäten förderlich auf das Gefühl der Verantwortung für die neuen Nachbarinnen und Nachbarn auswirken und das ehrenamtliche Engagement in lokalen Vereinen und klein-

räumigen Nachbarschaften befördern (Schader-Stiftung 2011: 147). In Altena z. B. existiert ein umfassendes System von „Kümmerern“ aus der Zivilgesellschaft, das durch die gemeinnützige Organisation „Stellwerk“ koordiniert wird.

Quartiere sind die zentrale Handlungsebene bei der Integration Geflüchteter. Daher wurden im Zuge der verstärkten Zuwanderung weitere lokalräumlich ansetzende Steuerungsstrukturen – beispielsweise in Form von Stadtteilmanagements – in der Mehrheit der mittleren und größeren Städte etabliert. Erfahrungen mit Städtebauförderungsprogrammen (vor allem: Soziale Stadt) wirken sich dabei positiv auf das Verwaltungshandeln aus und spiegeln sich

in einer sozialraumorientierten Arbeitsweise wider. So hat z. B. Bergheim viel vom integrierten und quartiersbezogenen Ansatz der „Sozialen Stadt“ gelernt: es existieren eingespielte Strukturen der fachübergreifenden Zusammenarbeit.

Lokale Begegnungsorte für die alte und neue Bevölkerung haben sich als zentraler Baustein der sozialräumlichen Integration erwiesen. Einige Kommunen haben bereits Begegnungsorte in den Stadtteilen, in denen besonders viele Geflüchtete leben, geschaffen (z. B. Bielefeld und Mülheim). In anderen Städten (u. a. Altena, Bergheim und Hamminkeln) werden Treffpunkte und Bürgerzentren im Rahmen des MBWSV-Sonderprogramms „Hilfen im Städtebau für Kommunen zur Integration von Flüchtlingen“ eingerichtet. Mit dem Programm können investive Maßnahmen wie der Neu- und Umbau bzw. die Modernisierung von Betreuungseinrichtungen wie Jugendtreffs, Schulen und Sporteinrichtungen gefördert werden. Ebenfalls können investitionsbegleitende Maßnahmen wie das Quartiersmanagement finanzielle Unterstützung erhalten.

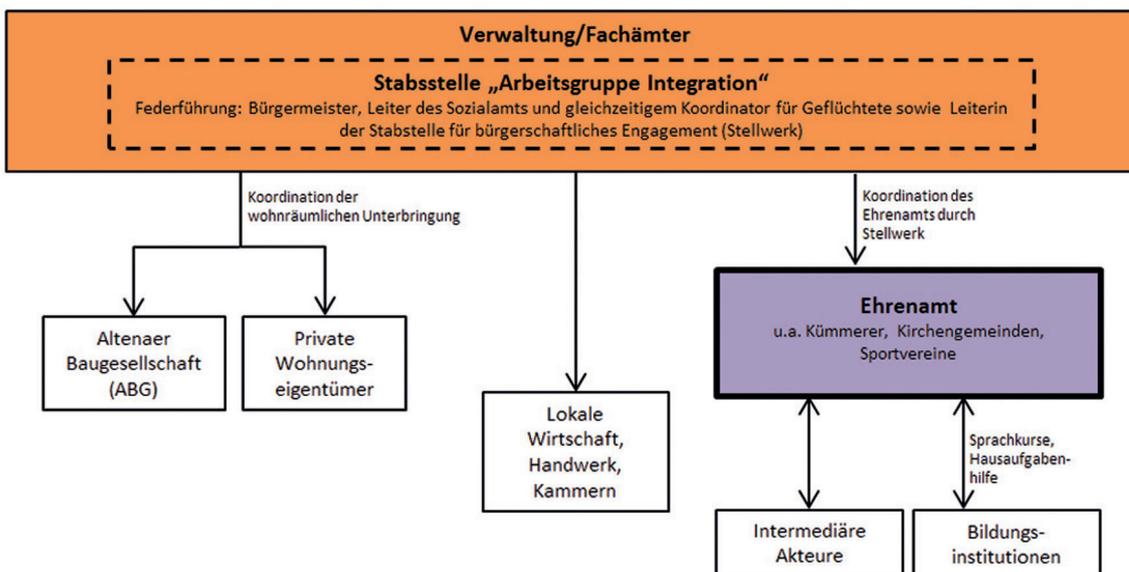


Abb. 7: Steuerungsstrukturen der Integration in Altena, Quelle: eigene Darstellung

Fazit und Ausblick

Kommunen in NRW leisten derzeit einen bedeutsamen Beitrag zur sozialräumlichen Integration Geflüchteter. Das Gutachten zeigt, dass alle untersuchten Städte unabhängig von ihrer Größe, ihrem Wohnungsmarkt und ihrer Erfahrung im Umgang mit Migration eine räumlich dezentrale Unterbringung der Geflüchteten über benachteiligte und privilegierte Wohnlagen hinweg anstreben. Jedoch bleibt insbesondere in Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt die längerfristige wohnräumliche Versorgung der Geflüchteten – wie auch ihre sozialräumliche Integration – eine zentrale Herausforderung. Die mit der Wohnsitzauflage verbundenen Steuerungsmöglichkeiten werden sowohl von Vertreterinnen und Vertretern wachsender Großstädte als auch schrumpfender Kleinstädte eher positiv beurteilt. Allerdings bestehen bei einigen Expertinnen und Experten auch Zweifel an diesem Instrument, da sie Hindernisse bei der Arbeitsmarktintegration oder ein Unterlaufen der Auflage durch illegale Aufenthalte befürchten.

Integration benötigt Investitionen in die kommunalen (Infra-)Strukturen: es bedarf einer deutlichen Verstärkung beim Neubau von erschwinglichem Wohnraum für alle einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen, d. h. Geflüchtete und bisherige Bedarfsgruppen. Begegnungsorte im Wohnbereich spielen eine zentrale Rolle für den sozialen Zusammenhalt insbesondere jener Quartiere, die durch Zuzug in besonderer Weise gekennzeichnet sind. Vor allem Bildungseinrichtungen nehmen über ihren pädagogischen Auftrag hinaus eine zentrale Rolle als Plattformen sozialer Interaktion ein, deren wohnortnahe Zugänglichkeit weiter zu fördern ist.

Das lokale Umfeld spielt als Ort der Begegnung und des sozialen Austauschs eine bedeutende Rolle im Integrationsprozess. Zentrales Rückgrat der sozialräumlichen Integration im Quartier ist das ungebrochen hohe bürgerschaftliche Engagement in allen Fallstudienstädten. Um auf diese wertvolle Ressource auch zukünftig zurückgreifen zu können, gilt es, Kernaufgaben des Hauptamts und des

Ehrenamts zukünftig klarer zu definieren. Die Untersuchung illustriert darüber hinaus, dass die Zuwanderung eine Chance für die Etablierung neuer intersektoraler Arbeitsformen und die Verankerung sozialräumlicher Strategien auf der Quartiersebene – über bisherige Gebiete der „Sozialen Stadt“ hinaus – darstellt. Daher sollte das Instrument des Quartiersmanagements breiter gefördert werden. Starke Quartiere bilden das Fundament einer gelingenden Integration und bedürfen daher stabilisierender Strukturen.

Das Forschungsgutachten „Gelingende Integration im Quartier“, auf das sich dieser Beitrag bezieht, wurde von den Autorinnen und Autoren dieser Ausgabe sowie von Maïke Dymarz erstellt und ist online unter www.ils-forschung.de erhältlich.

Literatur

BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Berlin.

Gesemann, Frank; Roth, Roland (2016): Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden. [DESI - Institut für Demokratische Entwicklung und soziale Integration (Hrsg.)]. Berlin. https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2016-06-02-Studie-kommunale-Integrationspolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Zugriff: 26.10.2016).

Gesemann, Frank; Roth, Roland; Aumüller, Jutta (2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. [BMVBS und Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.)]. Berlin. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-05-04-kommunalstudie.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 26.10.2016).

Hamann, Ulrike; Karakayali, Serhat; Wallis, Mira; Höfler, Leif Jannis (2016): Koordinationsmodelle und Herausforderungen ehrenamtlicher Flüchtlingshilfe in den Kommunen – Qualitative Studie des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrations-

forschung. [Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)]. Gütersloh. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSI/Publikationen/GrauePublikationen/Koordinationsmodelle_und_Herausforderungen_ehrenamtlicher_Fluechtlingshilfe_in_den_Kommunen.pdf (Zugriff: 26.10.2016).

Institut für Demoskopie Allensbach (2016): Situation und Strategien in den Kommunen. Zum Umgang mit der aktuellen Zuwanderung von Asylsuchenden. Allensbach. http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Situation_und_Strategien_in_den_Kommunen_zur_Zuwanderung.pdf (Zugriff: 24.10.2016).

Land NRW (2016): Wir in NRW. Flüchtlingspolitik in NRW. <https://www.land.nrw/de/fluechtlingshilfe> (Zugriff: 26.10.2016).

MSW - Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2016): Maßnahmen und Initiativen des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen für zugewanderte Kinder und Jugendliche. Düsseldorf. http://www.schulentwicklung.nrw.de/q/upload/Schule_und_Zuwanderung/Pressemitteilung_MS_W_24.05.2016.pdf (Zugriff: 26.10.2016).

Schader-Stiftung (2011): Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts. Darmstadt.

Vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (2016): Herausforderungen „Flüchtlingskrise vor Ort“. Sonderausgabe Nordrhein-Westfalen. http://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/06_forschung/PDF/Auswertung_vhw_Kommunalbefragung_NRW.pdf (Zugriff: 27.10.2016).

Impressum

Herausgeber:
ILS – Institut für Landes- und
Stadtentwicklungsforschung gGmbH
Brüderweg 22 - 24, 44135 Dortmund
Postfach 10 17 64, 44017 Dortmund
Fon +49 (0) 231 90 51-0
Fax +49 (0) 231 90 51-155
ils@ils-forschung.de, www.ils-forschung.de

© ILS 2016, alle Rechte vorbehalten.

Auflage: 500
Ausgabe: 3/16
Layout: Sonja Hammel
Grafiken: Jutta Rönsch
Titelfoto: Jan Lassen

ILS – Institut für Landes-
und Stadtentwicklungsforschung 