

Auf dem Weg zur Flüchtlingsintegration in
ländlichen Räumen:
Ergebnisse einer Bedarfsanalyse in sieben
Landkreisen

Rainer Ohliger, Raphaela Schweiger und Lisa Veyhl

Auf dem Weg zur Flüchtlingsintegration in ländlichen Räumen: Ergebnisse einer Bedarfsanalyse in sieben Landkreisen

Seite 2

Rainer Ohliger, Raphaela Schweiger und Lisa Veyhl

„Auf kommunaler Ebene ist vieles richtig gemacht worden.“

„Isoliert betrachtet wird das alles nicht funktionieren.“

*„Alle sagen: Man muss vor Ort anfangen,
aber dann muss man auch anfangen.“*

*Wir haben drei Ziele: Erstens Sprachvermittlung mit Arbeit kombinieren,
zweitens Perspektiven durch Übergänge schaffen,
drittens die Menschen an den Landkreis binden.“*

*„Flüchtlinge sind anders sozialisiert. Es gibt nicht nur einen Bedarf
sprachlicher, sondern auch kultureller Übersetzung.“*

*„Das Flüchtlingsthema hat sich vom Gewinner-
zum Verliererthema entwickelt.“*

**Die anonymisierten Zitate aus den Interviews
sind im Text kursiv gesetzt.**

1	Einleitung.....	4
2	Ländliche Räume als Zielregion für Flüchtlinge und Orte der Integration .	5
3	Der Rahmen der Bedarfsanalyse: Methode, Vorgehen und Ziele	7
4	Ergebnisse der Bedarfsanalyse	9
	4.1 Unterbringung und Wohnen.....	9
	4.2 Zugang zu Sprache und Bildung.....	14
	4.3 Zugang zu Ausbildung und Arbeit.....	18
	4.4 Kommunale Kommunikation, Koordination und Kooperation	25
	4.5 Die Rolle des Ehrenamts und der Zivilgesellschaft	29
	4.6 Perspektiven auf Flüchtlinge – Perspektiven von Geflüchteten.....	32
5	Statt eines Resümees: Stärken-Schwächen-Analyse von ländlichen Räumen bei der Integration von Flüchtlingen.....	35
6	Die Autoren.....	37
7	Die Robert Bosch Stiftung.....	38

1 Einleitung

Zuwanderung sowie Integration und Teilhabe von Flüchtlingen sind für Kommunen in ländlichen Räumen nicht erst seit den großen Flüchtlingszahlen der Jahre 2015 und 2016 wichtige Zukunftsthemen. Dennoch wurden auch ländliche Räume in dieser Zeit bei der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen stark gefordert, womit das Thema an Aktualität deutlich gewonnen hat. Nun, zwei Jahre später, geht es vor allem um die Integration in die kommunale Gesellschaft und ihre Strukturen. Doch wie haben ländliche Räume – die Landkreis- und Gemeindeverwaltungen mit Zivilgesellschaft und Wirtschaft – die Flüchtlingsaufnahme und -integration bewältigt? Wie wurde die kommunale Flüchtlingspolitik weiterentwickelt? Und welche Herausforderungen stellen sich für die Zukunft?

Diesen Fragestellungen widmet sich die vorliegende Bedarfsanalyse, die das Ergebnis einer (nicht repräsentativen) Befragung von Akteuren¹ der Flüchtlingsaufnahme, Flüchtlingspolitik und Flüchtlingsintegration in sieben, teils benachbarten Landkreisen unterschiedlicher Bundesländer entlang der ehemals deutsch-deutschen Grenze ist.² Ziel der Bedarfsanalyse war es, Hinweise für die Entwicklung eines Förderprogramms der Robert Bosch Stiftung zu erhalten.³ Zwischen März und Mai 2017 wurden insgesamt 95 Institutionen und Akteure aus den Bereichen kommunale Politik und Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft zu ihren Erfahrungen, Ansichten und Empfehlungen befragt.

Nachdem unter großem Einsatz der kommunalen Verwaltung und der Zivilgesellschaft die akuten Probleme der Aufnahme und Unterbringung gelöst wurden, stehen auch für ländliche Räume viele große Fragen auf der Tagesordnung. Dies gilt z.B. in Bezug auf die soziale Integration der neu hinzugekommenen Bevölkerung, die Aufnahme von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt, der meist von kleineren und mittleren Unternehmen dominiert wird, oder mit Blick auf mögliche Verteilungs- und Statuskonflikte zwischen Einheimischen und Neuzugewanderten. Zudem geht es um Fragen des gesellschaftlichen Zusammenhalts in ländlichen Räumen unter den Bedingungen von Migration und kultureller Vielfalt und die Frage, welche neuen Facetten Flüchtlinge der Wirklichkeit der kommunalen Migrationsgesellschaft hinzufügen und welches möglicherweise neue Selbst- und Leitbild hierfür geschaffen werden muss. Und übergeordnet ist zu fragen, wie die Perspektiven verschiedener Gruppen von Flüchtlingen sind, überhaupt in ländlichen Räumen zu bleiben.

¹ Personenbezogene Bezeichnungen, die sich zugleich auf Frauen und Männer beziehen, werden zur besseren Lesbarkeit in der Regel nur in der männlichen Form angeführt. Gemeint sind ausdrücklich auch alle nicht männlichen Personen.

² Beteiligt waren die Landkreise Coburg (Bayern), Harz (Sachsen-Anhalt), Lüchow-Dannenberg (Niedersachsen), Goslar (Niedersachsen), Ludwigslust-Parchim (Mecklenburg-Vorpommern), Prignitz (Brandenburg) und der Vogtlandkreis (Sachsen).

³ Die vorliegende Publikation geht nicht auf die Überlegungen der Robert Bosch Stiftung für ein Förderprogramm ein.

Die Herausforderungen im kommunalen Raum sind meist konkret. Es geht nicht um die großen Fragen der Flüchtlings- und Migrationspolitik, sondern um praktische Lösungen: Wie wird Unterbringung und Wohnen organisiert? Wie bereitet man die Bürger durch gezielte Informationen vor? Wie werden Spielregeln des Alltagslebens ausgehandelt und vermittelt? Wer übernimmt für was Verantwortung? Wie verständigt man sich, wenn eine gemeinsame Sprache fehlt? Wie gelingt gegenseitige Offenheit und Akzeptanz? Und wie wird die Gesamtgesellschaft im Blick behalten?

Aus den Mosaiksteinen der Interviews entstand eine Annäherung an das komplexe Bild der flüchtlingspolitischen Wirklichkeit in ländlichen und teilweise strukturschwachen Räumen Deutschlands. Die Analyse und die daraus abgeleiteten Überlegungen erstrecken sich auf sechs Themenfelder: Unterbringung und Wohnen, Zugang zu Sprache und Bildung, Zugang zu Ausbildung und Arbeit, die Verankerung und Organisation des Themas in der Verwaltung („Kommunale Kommunikation, Koordination und Kooperation“), das Engagement der Zivilgesellschaft und die Perspektiven auf und von Flüchtlingen⁴ selbst.

2 Ländliche Räume als Zielregion für Flüchtlinge und Orte der Integration

Im Hinblick auf Migration, Integration und Vielfalt weisen ländliche Räume im Vergleich zur Stadt, insbesondere zu größeren städtischen Zentren, spezifische Bedingungen auf. Diese beeinflussen auch die Aufgabe der Flüchtlingsintegration. Zu nennen sind mindestens zehn Strukturfaktoren, die Einfluss auf die Flüchtlingsaufnahme und -integration haben:

1. Ländliche Räume sind zwar Teil der deutschen Migrationsgesellschaft, aber nicht im gleichen Umfang wie die (größeren) Städte. Die Migration in ländliche Räume ist quantitativ geringer und vollzog sich später. Damit ist auch die Erfahrung mit kultureller und religiöser Vielfalt noch jüngeren Datums. Migrantische *Communities* sind daher auf dem Land meist kleiner, jünger und gelegentlich auch erst im Entstehen.
2. Das Migrationsgeschehen wird in ländlichen Räumen stark, aber nicht nur durch „zugewiesene“ Migranten geprägt: Ländliche Kommunen haben einen ähnlichen oder gleichen Anteil an Migranten, die durch einen staatlichen Schlüssel zugewiesen wurden, also Spätaussiedler und Asylbewerber. Die nicht staatlich gelenkte Arbeitsmigration zielte bislang hingegen stärker auf die urbanen und industriellen Zentren.
3. Der strukturschwache ländliche Raum ist vergleichsweise stärker vom demografischen Wandel betroffen: Die Bevölkerung dort stagniert oder schrumpft und sie altert schneller als im Rest des Landes.
4. Außerhalb der Speckgürtel großer Städte und der Ballungsräume weisen ländliche Räume meist freie Wohnraumkapazitäten auf.
5. Die Lage am Arbeitsmarkt ist derzeit – wenn auch mit regionalen Differenzen – im ländlichen Raum (in West und Ost) positiv, teils sogar

⁴ Die Verwendung des Begriffs „Flüchtling“ wird hier analog zur Umgangssprache auch für (noch) nicht anerkannte Schutzsuchende verwendet.

besser als im städtischen Raum. Die ländlichen Arbeitsmärkte haben aber überwiegend eine andere Struktur als in den größeren Städten und Ballungszentren; es dominieren meist kleinere und mittlere Unternehmen. Das Handwerk spielt eine stärkere Rolle.

6. Institutionen und Konzepte zur politischen und gesellschaftlichen Ausgestaltung der Migrationsgesellschaft sind zwar in ländlichen Räumen vorhanden, aber nicht immer im gleichen Umfang und mit der gleichen Schwerpunktsetzung wie in größeren Städten. Zahlreiche Kommunen verfügen nicht erst seit dem starken Anwachsen der humanitären Zuwanderung in den letzten Jahren über Integrationskonzepte und/oder über Integrationsbeauftragte bzw. ähnliche Strukturen. Viele der bereits existierenden Integrationskonzepte müssen aber überarbeitet werden. Darüber hinaus sind hier nun auch Kommunen gefordert, die bisher aufgrund sehr geringer Zuwandererzahlen keinen Anlass für die Erstellung eines solchen Konzeptes gesehen haben. Dies gilt nicht zuletzt für Landkreise in Ostdeutschland.
7. Lange Wege im Raum: Auf dem Land dominiert der Individualverkehr. Wer auf den öffentlichen Nahverkehr angewiesen ist, was für Flüchtlinge (und generell auch sozial Schwache) gilt, hat mit erheblichen Hindernissen beim Zugang zu Arbeit und öffentlichem Leben zu kämpfen.
8. Kurze Wege im Sozialen: Auf dem Land dominiert meist eine sozial kleinräumige Gesellschaft mit *face to face*-Kontakten. Die leitenden Personen der Institutionen kennen sich. Dies ermöglicht schnellen Austausch statt formaler Dienstwege.
9. Soziale Bindungen und soziale Beziehungen sind in ländlichen Räumen oft anders strukturiert als in Städten: kleinteiliger, weniger anonym, traditioneller.
10. Auch zivilgesellschaftliche Strukturen sind auf dem Land oft anders beschaffen und z.B. stärker durch das Vereinswesen geprägt. Die „Flüchtlingskrise“ zeigte aber, dass sowohl die Stadt als auch der ländliche Raum in der Lage sind, eine Vielzahl von spontanen Ehrenamts- und Engagementstrukturen hervorzubringen.

3 Der Rahmen der Bedarfsanalyse: Methode, Vorgehen und Ziele

Die folgende komprimierte Darstellung ist das Ergebnis einer nicht repräsentativen, qualitativen Bedarfsanalyse⁵ der Robert Bosch Stiftung zwischen März und Mai 2017. Ziel war es, durch Befragung relevanter Akteure einen Blick von außen auf die Flüchtlingsaufnahme, -integration und -politik seit 2015 in ländlichen Regionen in Deutschland zu werfen. Dabei stand nicht nur die Arbeit der kommunalen Politik und Verwaltung im Mittelpunkt, sondern auch die Arbeit der Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft bzw. die Verschränkung zwischen den drei Bereichen.

Die der Auswertung zugrunde liegenden Interviews sind Teil einer qualitativ basierten Befragung von insgesamt 95 Interviews⁶ in sieben Landkreisen entlang der ehemals deutsch-deutschen Grenze. Beteiligt waren die Landkreise Coburg (Bayern), Harz (Sachsen-Anhalt), Lüchow-Dannenberg (Niedersachsen), Goslar (Niedersachsen), Ludwigslust-Parchim (Mecklenburg-Vorpommern), Prignitz (Brandenburg) und der Vogtlandkreis (Sachsen). Diese sieben wurden aus 12 Landkreisen ausgewählt, die zuvor von der Robert Bosch Stiftung kontaktiert und um Mitwirkung gebeten worden waren. Statt wie ursprünglich erwogen, nur vier Landkreise auszuwählen, wurden angesichts des großen Interesses sieben berücksichtigt. Die Auswahl wurde nach verschiedenen Kriterien getroffen (u.a. Größe, Lage, Bundesländer, parteipolitische Besetzung des Landratsamtes, Flüchtlingssituation und -politik). Die Landkreise befinden sich alle entlang der ehemals deutsch-deutschen Grenze, da dieser Raum überwiegend ländlich und auch eher strukturschwach ist. Außerdem konnte so für die Auswahl eine maximale Anzahl an Landkreisen berücksichtigt werden, die aneinandergrenzen, aber zu unterschiedlichen Bundesländern gehören.

Bei der Auswahl wurde auch darauf geachtet, dass es sich sowohl um Landkreise in West- wie auch in Ostdeutschland handelt. Dieses Kriterium ist nicht unwichtig, da sich die Themen Migration und Flucht in diesen Regionen des Landes nach wie vor unterschiedlich abbilden. Die Überlegung, jeweils benachbarte Landkreise einzubeziehen, also Tandems oder Trios, ging in einem Fall (Bayern/Sachsen) nicht auf.

In der Regel dauerten die *face to face*-Gespräche in Zweier- oder Dreierkonstellation zwischen 75 und 90 Minuten. Die Interviewer hatten im Vorfeld der Befragung den Interviewpartnern die Zielrichtung und den Rahmen des Projekts mitgeteilt, aber nicht die Fragen selbst. Das Gespräch mit den interviewten Personen erfolgte entlang eines standardisierten halboffenen Fragebogens. Die Fragen hatten den Zweck, die Gesprächspartner in einen Erzählmodus zu versetzen um – durchaus auch subjektiv und aus der eigenen institutionellen Perspektive – die lokalen Erfahrungen aus der Flüchtlingssituation und -arbeit der letzten beiden Jahre zu reflektieren.

⁵ Es sei hiermit explizit darauf hingewiesen, dass die Kriterien einer repräsentativen wissenschaftlichen Studie mit dem beschriebenen Vorgehen nicht erfüllt sind.

⁶ Coburg: 13, Ludwigslust-Parchim: 16, Lüchow-Dannenberg: 10, Harz: 16, Goslar: 16, Vogtlandkreis: 12, Prignitz: 12.

Als Ziele der Erhebung wurden formuliert:

1. Die konkrete Einschätzung beteiligter Akteure vor Ort einzuholen.
2. Einen analytischen, vergleichenden Blick von außen auf das Handlungsfeld in den befragten Landkreisen zu werfen.
3. Auf dieser Grundlage Anregungen für die Konzeptentwicklung eines Förderprogramms der Robert Bosch Stiftung zu erhalten, durch das Lücken im Bereich kommunaler Flüchtlingspolitik und -integration identifiziert und perspektivisch geschlossen werden können.
4. Mögliche lokale Partner vor Ort für ein solches Förderprogramm zu identifizieren.

Die Informationserhebung verlief durchgängig sehr konstruktiv. Sie war durch offene Gespräche gekennzeichnet. Fast alle Gesprächspartner signalisierten implizit oder direkt, dass man in der Flüchtlingspolitik und -arbeit der letzten zwei Jahre in den jeweiligen Landkreisen auf Erfolge zurückblicken könne und mit den erzielten Ergebnissen zufrieden sei. Dies zeigte sich auch in der Frage nach der Benotung dieser Arbeit auf einer Skala von 1-10 (mit 10 als Höchstnote). Bis auf wenige Ausnahmen lagen alle erfragten Bewertungen in fast allen Landkreisen (teils deutlich) über dem Mittelwert von 5. Der Durchschnitt lag bei 7,2.

Allen Interviewpartnern, die sich für die Gespräche zur Verfügung gestellt haben, sei an dieser Stelle ausdrücklich und herzlich gedankt.

Jeder Landkreis ist anders – jeder Flüchtling individuell

Die folgenden aggregierten Ergebnisse liefern ein idealtypisches Bild, keine individuelle Betrachtung und Analyse der sieben Landkreise. Die Situation in den einzelnen Landkreisen unterscheidet sich mitunter in der einen oder anderen Richtung von dem hier gezeichneten Bild. Das Gleiche gilt für Flüchtlinge, die sich individuell bzw. von Gruppe zu Gruppe unterscheiden. Auch hier ist das Bild notwendigerweise und um der Erkenntnis willen vereinfacht worden.

Die Interviews wurden nach sechs Themenfeldern bzw. Bereichen ausgewertet. Dabei standen nicht die Einzelbeobachtungen oder die jeweils gute oder auch schlechte Praxis vor Ort im Mittelpunkt. Vielmehr ging es um das Abstecken des größeren Rahmens, die Identifikation gemeinsamer oder auch unterschiedlicher Leitmotive, Strukturen und Abläufe, um so die Ermittlung bestehender Lücken und die Diskussion möglicher Handlungs- und Gestaltungsspielräume zu ermöglichen.

4.1 Unterbringung und Wohnen

Stimmen aus den Interviews

„Anfänglich war die Verwaltung mit der Unterbringung der Flüchtlinge komplett überfordert, u.a. durch Kompetenzgerangel oder mangelnde Absprachen.“

„Die dezentrale Unterbringung hatte den Vorteil, dass Hilfsleistungen vor Ort erbracht wurden.“

„Eigentlich sind wir mit dem Ziel gescheitert, Flüchtlinge im Dorf zu binden.“

Die relevanten Akteure im kommunalen Feld sind im Thema Unterbringung und Wohnen insbesondere Bürgermeister und Gemeindeverwaltungen, die Fachverwaltung der Landkreise, (kommunale) Wohnungsbaugesellschaften, Eigentümer/Vermieter, die lokale Bürgerschaft sowie Flüchtlinge selbst.

- 4.1.1 Anmerkungen und Beobachtungen zum Sachstand in den Landkreisen
- Unterbringung und Wohnen waren das zentrale Thema des Jahres 2015, teils auch noch in der ersten Hälfte des Jahres 2016, solange die Flüchtlingszahlen hoch waren. Die Erfahrungen der Landkreise in diesem Themenfeld lassen sich verdichtet wie folgt zusammenfassen:
1. Die Herausforderung, seit 2015 schnell und effizient eine große Zahl an Flüchtlingen unterzubringen, ist in den meisten Landkreisen gut bewältigt worden, allerdings nur mit erheblichem zusätzlichem Personal- und Ressourcenaufwand.
 2. Die selbst gestellte Zielvorgabe, Flüchtlinge dezentral unterzubringen, ist in den Landkreisen überwiegend erreicht worden, teils unter Mobilisierung der (kommunalen) Wohnungsbaugesellschaften, teils über den freien

Markt. Das Wohnungsangebot war, abgesehen von einigen wenigen Kreis- oder größeren Städten, fast überall gut.

3. Die dezentrale Unterbringung erwies sich als sozial integrativer und kosteneffizienter, nicht zuletzt, weil Kosten für Sicherheitsdienste gespart wurden und keine langfristigen Mietverträge abgeschlossen werden mussten.
4. Die Bürger mussten für die dezentrale Unterbringung oft erst durch Bürger- oder Einwohnerversammlungen gewonnen werden, was meist, aber nicht immer, ohne größere Konflikte gelang.
5. Die Anmietung von Wohnraum erfolgte vertraglich teils direkt durch die Landkreise, teils durch die Flüchtlinge. Die Mietzeitbindung ist unterschiedlich. Die private Vermietung erleichtert die Kündigung und ist kosteneffizienter.
6. Die Wohnraumversorgung erfolgte meist durch Zuteilung oder Anweisung. Nur ein Landkreis bezog die Flüchtlinge selbst in die Auswahl der Wohnungen ein. Hier wurden Flüchtlingen jeweils zwei bis drei Wohnungen angeboten, aus denen eine ausgesucht werden konnte. Dies führte zu stärkerer Bindung und war zugleich eine Einführung in demokratische und marktkonforme Spielregeln der deutschen Gesellschaft.
7. Ein Landkreis etablierte ein gezieltes Übergangsmanagement durch mehrwöchige Unterbringung in einer Sammelunterkunft. Hier erfolgten die Analyse der Bedürfnisse, die Ersteinweisung durch einen kleinen Sprachkurs, Regelvermittlung und dann der begleitete Umzug in dezentrale Wohnungen.
8. (Nur) Zwei der Landkreise nutzten gezielt die Möglichkeit, die Zusammensetzung der zugeteilten Flüchtlinge aktiv zu beeinflussen. Durch den Ausbau familiengerechter Wohnungen und der Kommunikation mit der Erstaufnahmeeinrichtung des Landes gelang es so, vergleichsweise mehr Familien zugewiesen zu bekommen, deren Bleibeperspektive und Integration im ländlichen Raum größer sind als jene von allein reisenden Personen.
9. Die gleichmäßige dezentrale Unterbringung über Städte, Gemeinden und Dörfer war integrationspolitisch gut gemeint, hatte aber praktisch eine Reihe von nicht beabsichtigten Konsequenzen:
 - es gibt wenig(er) *Community*-Strukturen, die Bindung herstellen und Halt geben können;
 - die Mobilität der Flüchtlinge ist in kleinen Gemeinden und Dörfern stark eingeschränkt aufgrund eines eingeschränkten öffentlichen Nahverkehrs und meist mangelnder Auto-Mobilität;
 - der Zugang zu Bildung (Sprachkurse) und Arbeit ist dadurch begrenzt(er) oder zumindest schwierig(er);
 - Abwanderung in die größeren Städte der Landkreise oder in urbane Zentren war und ist die Folge.
10. Die Erfahrungen mit der sachgemäßen Nutzung von Immobilien waren sehr gemischt. Sie hingen stark von einer guten Einweisung und Begleitung der Flüchtlinge ab. Die Vermittlung praktischer Regeln (Heizen, Lüften,

Wasserverbrauch, Mülltrennung, Verkehrserziehung, Überblick zu Infrastruktur, z.B. Supermarkt, Arzt) war zentral, um Probleme und Konflikte zu vermeiden oder zu entschärfen. Wohnraumbeschädigungen oder verwohnte Wohnungen nach Auszug waren zwar nicht die Regel, aber auch keine Einzelfälle.

11. Die Überlegung, Flüchtlinge langfristig durch den Erwerb oder die Schaffung von Wohnungseigentum zu binden, spielte in den befragten Landkreisen nur eine geringe Rolle. In einem der Landkreise gab es das zivilgesellschaftliche Vorhaben eines genossenschaftlich organisierten Flüchtlingsdorfes. Ein Gesprächspartner lancierte die Idee, dass die Instandsetzung von „Schrottimmobilien“ durch Eigenleistung unter günstigen Bedingungen („*temporär mietfrei*“) eine mögliche Strategie für Landkreise sein könnte.

Info-Box 1: Von der Ankunft zur Unterkunft: Der idealtypische Weg

Ein idealtypischer Weg der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen sähe im Spiegel der Interviews und der einzelnen Erfahrungen in den Landkreisen wie folgt aus:

- Abholung der Flüchtlinge am Bahnhof;
- Temporäre Unterbringung in lokaler Aufnahmeeinrichtung, evtl. auch mehrwöchig in einem Integrationszentrum: dort kurzer Sprachkurs und Einweisung durch Kurseinheit „Alltag in Deutschland“ (Willkommenstag, Einweisung in praktische Dinge);
- Begleitung bei der Stellung von (Leistungs-)Anträgen unter Hinzuziehung eines Sprachmittlers;
- Kurzer Qualifikationscheck: Herkunftsland, Alter, Geschlecht, Schulbildung, Berufserfahrung, Sprachen;
- Wohnungssuche bzw. -zuweisung und ggf. Auswahl aus Vorschlägen;
- Kontaktaufnahme der kommunalen Verwaltung zur lokalen Ehrenamtsinitiative;
- Unterbringung in ausgestatteter Wohnung mit persönlicher Einweisung und Erstinformationen (Mappe mit Regeln auf Deutsch, in Fremdsprachen und mit Piktogrammen); Begleitung durch Sprachmittler;
- gemeinsamer Ersteinkauf am ersten Tag;
- Erklärung des Nahverkehrs;
- Vorstellung bei den Nachbarn und, so vorhanden, einer lokalen Ehrenamtsinitiative;
- Benennung eines festen Ansprechpartners vor Ort (Lotse, Ehrenamtlicher);
- Klärung der Integrations- bzw. Sprachkursmöglichkeiten.

4.1.2 Herausforderungen und Überlegungen für die Zukunft

Konkrete Herausforderungen im Bereich Unterbringung und Wohnen gab es überwiegend in der Vergangenheit, mit anderen Worten: sie sind für die anwesenden Flüchtlinge entschieden oder gelöst. Die Flüchtlingszahlen und damit auch die Zuweisungen auf die Landkreise sind zurzeit (2017)

vergleichsweise gering. Das Thema Wohnen spielt ggf. noch eine Rolle bei der Familienzusammenführung wie auch beim Thema Familiennachzug. Der Familiennachzug ist seit März 2016 für als subsidiär Schutzberechtigte anerkannte Personen ausgesetzt. Seitdem wird überwiegend nur noch subsidiärer Schutz ausgesprochen, was eine entscheidende Auswirkung auf die Fragen von Unterbringung und Wohnen in den Kommunen hat. Es kommen nicht nur weniger Personen. Auch die Nachfrage nach den Wohnungstypen ist dadurch anders. Es werden weniger Familienwohnungen benötigt. Mittelbar spielen mit Blick auf die zeitnahe Kündigung von Wohnungen die Themen Rückkehr und Abschiebung eine Rolle, da Flüchtlinge die Wohnungen dann schnell verlassen müssen. Zentral für die Zukunft erscheint eine systematische Dokumentation und Auswertung der vergangenen Erfahrungen. Wissenssicherung aus den Lernprozessen der letzten beiden Jahre kann bei der erneuten Aufnahme von Flüchtlingen helfen, Fehler zu vermeiden und Kosten zu sparen. Eine solche Auswertung sollte im Dialog relevanter Akteure landkreisübergreifend erfolgen.

Die Bindung von Flüchtlingen an ländliche Räume ist verknüpft mit dem Thema Wohnen, geht aber auch darüber hinaus. Die Aufnahme bzw. Zuweisung von Asylbewerbern durch das jeweilige Bundesland erfolgt(e) in vielen, aber nicht allen Landkreisen, im Vergleich zu anderen Migranten unstrukturiert (nicht entlang den Kategorien Familie, Arbeit, Bildung). Die Zuweisung von Flüchtlingen durch den Bund bzw. das Land folgt selten einer erkennbaren Struktur oder geplanten Überlegungen. Für die Bindung und Integration von Flüchtlingen im ländlichen Raum wäre eine systematischere Verteilung und Zuweisung vorteilhaft (z.B. nach Familien vs. Alleinreisenden, Herkunftskriterien wie Stadt/Land, Herkunftsländern, ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit, Alter, Geschlecht, Qualifikation). Hier ist es an den Kommunen, dies den Ländern und dem Bund mitzuteilen, allein schon um nachträglichen zentralistischen Steuerungen (Stichwort Wohnortzuweisung) zu entgegenen.

Die Frage nach den Faktoren, die Flüchtlinge an ländliche Räume binden, ist zentral. Die Hoffnung einiger befragter Landkreise, der demografischen Schwäche des Raums entgegenzuwirken und möglicherweise auch die Lücken auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt mit Hilfe von Flüchtlingen zu füllen, wurde durchaus von Enttäuschungen begleitet. Wo nicht die enge Auslegung der durch das Integrationsgesetz bestimmten Wohnortzuweisung gilt (also nicht nur die Einschränkung der Mobilität im Bundesland, sondern auch die Wohnsitzbindung im Kreis), war und ist teilweise ein Fortzug von Flüchtlingen in die urbanen Zentren zu verzeichnen. Dies gilt allerdings nicht für alle Landkreise gleichermaßen. Zumindest einem Landkreis war es, wohl auch durch kluges Wohnraummanagement, gelungen, die überwiegende Zahl der Flüchtlinge zu halten.

Info-Box 2: Bindung von Flüchtlingen an ländliche Räume

Neben der Abwanderung in die Metropolen gibt es in den Landkreisen die Bewegung weg von den Dörfern und kleinen Gemeinden in die größeren Städte, oftmals in die Kreisstadt. Will man diesen Fortzug verhindern oder zumindest abschwächen, muss man an verschiedenen Stellen ansetzen. Die Gesprächspartner gaben vielfältige Hinweise, unter welchen Bedingungen Bindung entsteht:

- Eher Familien als Einzelpersonen im ländlichen Raum unterbringen;
- Von Beginn an soziale Teilhabe in Nachbarschaften und Vereinen ermöglichen;
- Kommunikationsmöglichkeiten schaffen, sei es auf Deutsch (Spracherwerb) oder in der Muttersprache (Einbindung in eine *Community* zumindest für eine Übergangszeit);
- Mittel- und langfristig Eigentumserwerb ermöglichen („Eigentümerstolz“ ist im ländlichen Raum deutlich wichtiger als in den Städten);
- Arbeit bzw. materielle Unabhängigkeit durch Beschäftigung schaffen;
- Die Möglichkeit zur Mobilität berücksichtigen (vom Land in die Stadt und von den kleinen Städten in die Zentren, wo sich die Infrastruktur von Einwanderer-*Communities* und entsprechende Institutionen befinden).
Ohne die Möglichkeit der Mobilität gibt es keine Bindung.

Aus diesen Überlegungen lassen sich Schlussfolgerungen und Einschränkungen für die kommunale Integrationspolitik (Konzeptentwicklungen, Politikplanung, Infrastrukturfragen) ableiten. So werden sich beispielsweise Strukturprobleme eingeschränkter Mobilität nicht allein im kommunalen politischen Raum lösen lassen. Die Lösung liegt hier wohl eher in der Ermöglichung individueller Mobilität. Hingegen sollte die Frage nach Bindung durch Eigentum (für Familien) diskutiert werden, zumal die beteiligten Landkreise alle Wohnungsleerstand verzeichnen.

Bei dieser Frage lohnt auch ein Blick in die Geschichte, nämlich auf die Wohnungsbauprogramme für Flüchtlinge und Vertriebene in den 1950er Jahren in der alten Bundesrepublik oder die Initiativen von Spätaussiedler-*Communities* seit den 1990er Jahren, Wohneigentum zu schaffen. Zwar sind die Kommunen nicht Herr über Bundesbauprogramme, sie könnten aber den Zugang ermöglichen zu verwaistem kommunalem Eigentum, das instand gesetzt werden muss. Durch zivilgesellschaftliche, genossenschaftliche oder auch private Initiativen könnten so – rechtliche Bedingungen und politischer Wille vorausgesetzt – Impulse gegeben werden, die gleichzeitig zum Erwerb von Eigentum und zur Sanierung von Immobilien führen könnten.

Stimmen aus den Interviews

„Zu Anfang waren wir naiv genug zu glauben, dass wir mit einem Integrationskurs allein weiter kommen.“

„Wir brauchen mehr Geld, mehr Lehrer, mehr Sprachkursangebote für die Flüchtlinge.“

„Nur Sprachförderung ist zu kurz gegriffen.“

„Unsere Flüchtlingsklassen an der Berufsschule sind leider eine Schule in der Schule.“

Die relevanten Akteure im kommunalen Feld sind beim Thema Zugang zu Sprache und Bildung die Träger der Integrationskurse, BAMF-Regionalkoordinatoren, die Landkreise selbst, Ehrenamtsinitiativen zur Sprachvermittlung, Bildungspaten, Bildungskoordinatoren (BMBF), allgemeinbildende und vor allem Berufsschulen, Flüchtlinge selbst, Lehrer, Schüler und Eltern, Arbeitsverwaltung (BA, Jobcenter) sowie Träger verschränkter Maßnahmen (Sprach- und Berufsqualifizierung).

4.2.1 Anmerkungen und Beobachtungen zum Sachstand in den Landkreisen

Der Sprach- und Bildungsbereich ist stark nach Zielgruppen differenziert. Dies folgt aus verschiedenen Bedingungen:

- dem statusabhängigen Zugang zu den jeweiligen Ressourcen und ihrer Nutzung;
- den im Herkunftsland erworbenen Qualifikationen (hohe Zahl an Analphabeten, Anzahl der Jahre formaler Bildung);
- dem Alter;
- den Familienkonstellationen (allein reisend, Migration im Familienverbund);
- der Migrationsperspektive (Bleiben vs. Rückkehr; Pioniermigration mit späterem Familiennachzug vs. individuelle Migration mit finanzieller Unterstützung der Familie im Herkunftsland);
- dem Geschlecht.

Insofern sind allgemeine Aussagen und Empfehlungen in diesem Bereich schwierig. Dennoch gibt es eine Reihe von übergeordneten Beobachtungen, die sich aus den Interviews ergeben haben und die die Strukturbedingungen von Sprachvermittlung und Bildungszugang spiegeln:

1. Das Angebot staatlicher Sprachkurse zielt darauf ab, die politische Forderung nach schnellem Spracherwerb von Flüchtlingen umzusetzen. Das Angebot reicht im Moment dafür aber weder quantitativ noch qualitativ aus, was nicht nur für ländliche Räume gilt.
2. Es mangelt nicht nur an einem ausreichenden Angebot von Kursen („zu lange Dauer, bis der Sprachkurs anfängt, die Leute hängen in der Warteschleife“), sondern es fehlt auch an genügend geeigneten Lehrkräften für Deutsch als Zweitsprache (DaZ) und an einem Angebot von Spezialkursen, insbesondere Alphabetisierungskurse und Kurse für Frauen mit Kindern („zu wenige Lehrkräfte für Alphabetisierungskurse“). Für

Frauen mit Kindern ist die stärkere Koordination der Integrationskurse mit Kita- und Betreuungsangeboten ein Desiderat.

3. Die Flexibilität, auf lokaler Ebene über die angemessene Ausgestaltung von Integrationskursen zu entscheiden, ist gering (*„Die Integrationskurse sind zu stark vom BAMF dominiert“; „Integrationskurse gehören am besten in die Hand des Landkreises“*). Hier tut sich ein großes übergeordnetes politisches Feld auf. Die Steuerungs- und Durchführungsmöglichkeiten könnten im föderalen System stärker von der nationalen Ebene (Bundesministerium des Inneren und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) auf die regionale und lokale Ebene (Landkreise) verlagert werden.
4. Das gestufte Sprachkursangebot für Schutzsuchende/der Integrationskurse ließe sich z.B. dezentralisieren. Die unterschiedliche Behandlung der Antragsteller (Zugang mit guter Bleibeperspektive, kein Zugang ohne gute Bleibeperspektive) führt zu Konkurrenzen und Hierarchien zwischen den Nationalitäten, insbesondere zwischen Afghanen und Syrern (*„echte Flüchtlinge“*). Ehrenamtsinitiativen und teilweise die Bundesländer (Landessprachprogramme) versuchen, diese Schiefelage auszugleichen (*„Die politische Forderung sollte heißen: Zugang zu Sprachkursen für alle“*).
5. Die durch unterschiedliche Anbieter und Träger für Flüchtlinge in Landkreisen zur Verfügung gestellten Integrations- bzw. Sprachkurse sind oftmals zwischen den Anbietern nicht gut oder gar nicht abgestimmt oder angepasst. Es kommt zu unnötigen Konkurrenzen, die im schlechtesten Fall dazu führen, dass mögliche und benötigte Kurse nicht zustande kommen (*„Rangeleien zwischen den Trägern, sie sollten sich besser abstimmen“; „Konkurrenz unter den Bildungsträgern“; „hoher Druck auf freie Bildungsträger“; „Kampf um Teilnehmer, so dass die Qualität leidet“; „Der Dialog der Volkshochschule mit freien Bildungsträgern ist mitunter schwierig“*). Oder die mangelnde Abstimmung führt dazu, dass ein allgemeiner Kurs eingerichtet wird, wo es eines Spezialkurses oder zumindest eines ähnlichen Niveaus der Teilnehmer bedarf (*„Die Kurse sind teils zu kompakt, viele kommen nicht mit“; „Die Integrationskurse sind sehr unterschiedlicher Güte und zu gemischt“; „Sprachkurse lassen keine individuelle Förderung zu“; „Nicht jeder Mensch lernt gleich“; „Das Ganze individueller machen, Kurse spezialisieren“*).
6. Abstimmungsprobleme gibt es, so der Befund in zwei Landkreisen, auch bei der Koordination von Integrationskursen und Arbeitsmarktmaßnahmen. Flüchtlinge bereits zu Maßnahmen heranzuziehen, ohne dass diese zuvor einen Integrationskurs absolviert haben, scheint nicht zielführend zu sein.
7. Sprachkursangebote von Ehrenamtsinitiativen, die bestehende Lücken füllen oder Angebote für Schutzsuchende ohne Anspruch auf reguläre Integrationskurse anbieten, laufen oftmals nur in loser inhaltlicher und konzeptioneller Abstimmung mit den zertifizierten Anbietern (*„Kein direkter Austausch mit Helferkreisen“*). Die Struktur und Güte ehrenamtlicher Kurse ist sehr unterschiedlich, die Zertifizierung der Ergebnisse unklar (*„Der Zugang zu den regulären Prüfungen ist unklar“*).

8. In den Sprachkursen wird über sechs bis neun Monate nicht nur Sprache vermittelt, sondern auch soziale Arbeit geleistet und es werden wichtige Informationen zu individuellen und beruflichen Plänen und Perspektiven gesammelt. Diese Informationen werden nur gelegentlich systematisch erhoben und meist nicht mit anderen Institutionen (BA, Jobcenter, Unternehmen) geteilt, teils weil der Datenschutz dem entgegensteht, teils weil es an Koordination und systematischer Kooperation fehlt.
9. Der Integrationskurs zielt ab auf das Sprachniveau B1. Für berufliche Qualifizierung und viele Tätigkeiten im Dienstleistungssektor ist das Niveau B2 Voraussetzung. Das Angebot von Kursen, die auf den Erwerb von B2 zielen, ist gering oder nicht existent (*„Allein der Sprachkurs B1 langt nicht“*; *„Es gibt ein großes Problem nach B1“*).
10. Die durch Prüfungen zertifizierten Kenntnisse (B1) sind oft nicht vergleichbar oder aussagekräftig. Arbeitgeber betonten in mehreren Interviews, dass ein B1-Zertifikat sowohl gute Sprachkenntnisse als auch funktionale Sprachunfähigkeit bedeuten könne (*„Es existieren große tatsächliche Qualitätsunterschiede bei den Zeugnissen“*; *„Es gibt ein B1-Zertifikat ohne tatsächliche Sprachkenntnisse“*). Es wurde auch erwähnt, dass der Kurserfolg vom Kursträger und von den Lehrkräften abhängt (*„Einige private Kursträger sind vor allem gewinnorientiert“*).
11. Die Sprachvermittlung, die Sprachanwendung und die berufliche Orientierung sind zu stark getrennt (*„Spracherwerb und Arbeitsmarktzugang müssen Hand in Hand laufen“*). Eine Folge dieser Trennung ist, dass das Gelernte nicht im Alltag praktiziert werden kann. Spracherwerb durch berufliche und soziale Integration – das Spiegelbild der Forderung nach Integration durch Sprache – kommt oft zu kurz (*„Ohne Sprachpraxis und Sozialkontakte gehen Sprachkenntnisse verloren“*; *„Sprache und Beruf stärker verzahnen“*; *„Die B1-Prüfung wird bestanden, dann ein Jahr zu Haus verbracht, die Sprache so verlernt“*; *„kaum Kontakte zu Deutsch sprechenden Personen gepflegt“*; *„Sprachlich Gelerntes wird vergessen“*).
12. Auch die Verzahnung von Arbeitsmarktverwaltung und Sprachkursangeboten ist nicht optimal (*„Das Jobcenter darf im Moment keine Sprachförderung verordnen“*).
13. Die BAMF-Vorgaben für die Administration der Integrationskurse werden von den Trägern als schwerfällig und zu bürokratisch kritisiert, u.a. mit Blick auf die Auswahl der Kurse und die Kostenabrechnung (z.B. Fahrtkosten).
14. Der 100-stündige Orientierungsteil des Integrationskurses (politische Bildung) wird nur ungenügend genutzt, um praktische und anschauliche Einblicke in die soziale Wirklichkeit und in Institutionen zu geben (z.B. für Betriebsbesichtigungen).
15. Der schulische Bereich hat die Aufgabe, Flüchtlingskinder aufzunehmen, nach anfänglichen Schwierigkeiten gut gemeistert. Es gibt in den allgemeinbildenden Schulen meist keine oder nur geringe Kapazitätsengpässe. Problematischer ist die Situation an den Berufsschulen, die personell und inhaltlich nicht immer gut auf die Aufnahme von Flüchtlingen vorbereitet wurden und vor allem auch

personelle und inhaltliche Defizite haben (Lehrermangel, Mangel an Fachkräften mit Deutsch als Fremdsprache, Mangel an Sozialarbeitern, vergleichsweise hohe Zahlen an Flüchtlingsschülern, weniger Möglichkeiten zur Differenzierung von Lerngruppen, kaum interkulturelle Vorbereitung der Lehrkräfte). Die Berufsschulen laufen Gefahr, zur „Restschule“ der jugendlichen Bildungsverlierer unter den Flüchtlingen zu werden. Einige Bundesländer (z.B. Niedersachsen) haben versucht, diesem Mangel mit speziellen (nicht notwendigerweise gut ausgestatteten und langfristig konzipierten) Programmen entgegenzutreten. Dies ist aber in den Bundesländern noch die Ausnahme, nicht die Regel.

16. Der muttersprachliche Unterricht für Flüchtlinge spielt weder im Rahmen von Integrationskursen noch in Schulen eine Rolle („*Bilingualität steht nicht auf der Agenda*“).

4.2.2 Herausforderungen und Überlegungen für die Zukunft

„*Sprache ist nach wie vor das Thema Nr. 1 der Flüchtlingsintegration*“, hieß es in einem der Interviews mit einer Landkreisleitung. Aber die politische und finanzielle Steuerung liegt überwiegend nicht im Zuständigkeitsbereich der Kommunen, sondern des Bundes, der die Integrationskurse finanziert und die Maßstäbe für das Curriculum und die Prüfungsanforderungen festlegt. Lokale Träger, allen voran die Volkshochschulen, führen die Kurse zu den gegebenen Regeln und Bedingungen des Bundes durch. Die Länder ergänzen teilweise die Lücken des Bundesangebots. Die Handlungsspielräume der Kommunen liegen also bei der (besseren) Koordination des bestehenden Angebots und beim Angebot zusätzlicher Kurse aus Eigen- oder Drittmitteln. Zwei der befragten Landkreise wiesen gute Erfahrungen auf, wie man die Koordination gestalten kann, um unnötige Konkurrenz zu vermeiden, die Mindestanzahl von Kursteilnehmern zu erzielen und kostendeckende Kursangebote zu offerieren. Außerdem gibt es Gestaltungsmöglichkeiten beim Engagement und der Koordination ehrenamtlicher Sprachkursangebote. Darüber hinaus ist es möglich und auch notwendig, Sprachkursangebote besser mit anderen Integrationsangeboten abzustimmen („*stärkere Verzahnung*“), vor allem im Bereich der Beratungsangebote, der Ausbildung und des Arbeitsmarktzugangs. Ein gutes Beispiel für die Verzahnung von Bildungs- und Beratungsangeboten lieferte ein Wohlfahrtsverband in einem der beteiligten Landkreise, der seine Migrationsberatung für Erwachsene direkt in den Räumen der Volkshochschule zu Sprachkursen anbot. Die Vernetzung der zugelassenen Sprachkursträger mit anderen Akteuren, z.B. der Ausländerbehörde, dem Jobcenter und Unternehmen, ist generell ausbaufähig („*Die BA und die Jobcenter brauchen Sprachkursmöglichkeiten ohne Berufsqualifizierung*“).

Die gerade erfolgte Reform der Orientierungskurse innerhalb der BAMF-Integrationskurse (100 statt zuvor 60 Stunden) bietet Anknüpfungspunkte, ausbildungs- und berufspraktisches Wissen stärker in den Spracherwerb einfließen zu lassen, u.a. mit den Spezialisten der Industrie- und

Handelskammer (IHK) und der Handwerkskammer (HWK).⁷ Insbesondere gilt dies für Jugendmigrationskurse, die in ländlichen Räumen aber kaum im Angebot sind. Hier sollte nicht nur eine andere Schwerpunktsetzung im Bereich der Orientierungskurse erfolgen, sondern generell auch eine Anpassung an das Ausbildungsjahr.

Die Landkreise sollten über die BAMF-Außenstellen ihren Einfluss geltend machen für eine (räumliche) Flexibilisierung der Wahlmöglichkeiten von Flüchtlingen in Sachen Sprachkurse. Das Thema Fahrtkostenerstattung für Teilnehmer an BAMF-Integrationskursen (Pauschalen, schnelle Erstattung, Reduzierung des Verwaltungsaufwands) ist ebenfalls ein Thema auf der übergeordneten politischen Ebene. Hier könnten die kommunalen Spitzenverbände aktiv werden, aber auch der Deutsche Volkshochschul-Verband.

4.3 Zugang zu Ausbildung und Arbeit

Stimmen aus den Interviews

„Integration geht nur mit den Betrieben, es geht aber nicht nur im Betrieb.“

„Die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen ist ein sehr mühseliges Geschäft. Sie setzt eine Menge Motivation, Einsatzbereitschaft und Betreuer voraus. Sie klappt nur in Kooperation mit Bildungsträgern, ohne funktioniert sie nicht. Und die Betriebe müssen bereit sein, Zeit und Geld aufzuwenden.“

„Wir können und sollten aus dem Flüchtlingspool nicht unseren Fachkräftebedarf decken.“

„Im Handwerk ist man bei der Einstellung von Flüchtlingen sehr, sehr zurückhaltend.“

„Die Erfahrung zeigt, dass für die Integration in den Arbeitsmarkt oftmals auch Alltags- und Arbeitstugenden vermittelt werden müssen.“

Die relevanten Akteure im kommunalen Feld im Thema Zugang zu Arbeit und Ausbildung sind Unternehmen, Arbeitsverwaltung (BA, Jobcenter), Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Kreishandwerkerschaften, Berufsschulen, Träger der Integrationskurse, Träger von Arbeitsmarktmaßnahmen, die lokale Wirtschaftsförderung sowie Lotsen, Paten und Kümmerer.

- 4.3.1 Anmerkungen und Beobachtungen zum Sachstand in den Landkreisen
Der Zugang von Flüchtlingen zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt ist, das betonten fast alle Interviewpartner, nach und mit dem Spracherwerb die wichtigste und drängendste Herausforderung, die gegenwärtig und in Zukunft bewältigt werden muss. Die Arbeitsmarktsituation, insbesondere auf dem Ausbildungsmarkt ist zwar gut, teils sogar sehr gut. Das gilt auch in strukturschwachen ländlichen Räumen. Es werden händeringend

⁷ Abstimmung des Curriculums, Vermittlung von arbeitsmarktrelevanten Kenntnissen, Einsatz von „Kümmerern“ im Kurs, Fortbildung der Lehrkräfte und der Bildungskoordinatorin des BMBF, Betriebsbesichtigungen.

Auszubildende und Arbeitskräfte gesucht. Aber es fehlt noch an der Passgenauigkeit potenzieller Bewerber und betrieblicher Angebote. Die Erfahrungen der letzten beiden Jahre haben im Bereich der beruflichen Integration von Flüchtlingen vielfach zu Ernüchterung, Skepsis, teils auch Enttäuschungen geführt. Der schnellen und einfachen beruflichen Integration stehen oftmals strukturelle (Anerkennung von Abschlüssen, fehlende Zertifikate) wie auch personelle Hindernisse (fehlende Sprachkenntnisse, mangelnde Qualifikation, nicht ausreichende Motivation, mangelnde Zuverlässigkeit) entgegen (*„Man kommuniziert hinter vorgehaltener Hand, dass man eigentlich ausbilden will, aber Angst vor der Sprachbarriere hat; Sprache ist ein ganz großes Problem“*). Eine besondere Herausforderung bietet die Situation in den Ausbildungsberufen des dualen Systems, ein Spezifikum des deutschsprachigen Raums. Hier mangelt es bei Flüchtlingen an Kenntnissen und Erfahrungen (*„Es besteht unter Flüchtlingen eine Unkenntnis des deutschen Berufsbildungs- und Arbeitsmarktsystems“*). Konkret ergab sich aus den Interviews folgende Problemdarstellung und -analyse:

1. Die Quote der Vermittlung von Flüchtlingen in Ausbildung und Arbeit ist nach wie vor niedrig: Eines der befragten Jobcenter gab eine Zahl von ca. 10 Prozent seit 2015 an. Dies korrespondiert mit den verhaltenen Erwartungen, wie sie von anderen Akteuren (z.B. vom BDI) bereits in der Vergangenheit, aber auch von Interviewpartnern, geäußert wurden (*„Die Ausbildung von Flüchtlingen gelingt in der Regel nicht.“*). Angebot und Nachfrage kommen noch nicht richtig zusammen (*„Das Matching ist schwierig: Es hakt bei der Abstimmung und Koordination“*).
2. Die Arbeitsverwaltung (BA, Jobcenter) ist noch nicht durchgängig vorbereitet auf die Anforderungen, die die neue Klientel stellt: Dolmetscher sind in der Regel verfügbar, nicht aber unbedingt ausreichend beratendes Personal mit den spezifischen Kenntnissen (*„Das Ziel muss sein, jeweils hauptamtliche Flüchtlingsarbeitsvermittler pro Jobcenter-Standort zu haben“*). Die Informationen der Arbeitsverwaltung für Flüchtlinge und Unternehmen reichen nicht aus (*„Die Arbeitsverwaltung ist oft nicht erreichbar, sie wissen nicht, welche Maßnahmen möglich sind“*; *„Die Infomaterialien des Jobcenters sind unverständlich und nur auf Deutsch zugänglich“*; *„Die kleinen und mittleren Unternehmen erwarten, dass rechtliche und sonstige Dinge geklärt sind“*; *„Im Handwerk ist man bei der Einstellung von Flüchtlingen sehr, sehr zurückhaltend“*; *„Es braucht Vorbereitung und Begleitung der Handwerksbetriebe, z.B. einen Einseiter mit Kerninformationen“*). Auch ist die Arbeitsverwaltung nicht die Speerspitze der interkulturellen Öffnung (*„Das Jobcenter hat einen syrischen arabischsprachigen Mitarbeiter. Das ist nur ein Tropfen auf den heißen Stein“*; *„Wenn ich als Unternehmerin mit Flüchtlingen zum Jobcenter gehe, gehen Dinge schneller, der Ton ist ein anderer“*).
3. Flüchtlinge haben Zugang zu den etablierten Arbeitsmarktmaßnahmen der Arbeitsverwaltung wie auch zu einigen neu aufgelegten,

gruppenspezifischen Programmen und Maßnahmen.⁸ Die bedarfsgerechte Koordination der Maßnahmen ist teils noch im Entstehen („Die Vorschaltmaßnahmen des Jobcenters haben lange Wartezeiten“). Ob diese Maßnahmen zielgruppengerecht und wirksam sind, ist eine offene Frage bzw. wurde in den Interviews kritisiert („Die Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes (§ 5a) sind bundesweit gefloppt“, „Man muss von Firmen und Branchen ausgehen, nicht von Maßnahmen und Förderprogrammen“, „Wir haben einen fördertechnischen Flickenteppich, damit kann man nicht in Unternehmen gehen“, „Maßnahmen bringen die Flüchtlinge nicht einen Schritt weiter“, In den Maßnahmen werden Flüchtlinge verwaltet, nicht qualifiziert“, „Besser als Maßnahmen wäre eine lebenspraktische Betreuung“).

4. Die Abstimmung von Arbeitsmarktmaßnahmen und Integrationskursen ist ungenügend („Es ist unklar, wie Arbeitsmarktmaßnahmen und Integrationskurse zusammenwirken“).
5. Die Erwartungshaltungen der Flüchtlinge weichen oft von der Wirklichkeit des deutschen Arbeitsmarktes und den persönlichen Voraussetzungen ab. Die Erwartungen der Betriebe an Flüchtlinge sind teils zu hoch („Die Flüchtlinge wollen alle studieren“, „Die Erwartungen von Flüchtlingen und Unternehmen passen oft nicht, es braucht einen gegenseitigen Lerneffekt“, „Die großen Firmen wollen gut qualifizierte Flüchtlinge haben, 70 Prozent der Flüchtlinge sind aber ohne entsprechende Vorqualifikation, 40 Prozent Analphabeten“).
6. Für viele kleinere und mittlere Unternehmen ist die Idee, Flüchtlinge einzustellen, neu („Flüchtlinge waren bislang überhaupt nicht auf der Agenda, die Lernkurve ist in allen Institutionen – Kammern, Verbände, Handwerksbetriebe – steil“).
7. Die Kammern (IHK, HWK) sind zwar für das Thema der Vermittlung von Flüchtlingen in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt sensibilisiert, haben aber nur geringe Ressourcen, um das Schnittstellenmanagement zwischen Bewerbern und Unternehmen zu begleiten. Der Wille der Kammern und Unternehmen ist da, aber die Zusammenarbeit mit der Verwaltung, den Jobcentern und der Zivilgesellschaft funktioniert noch nicht gut. Konkret fehlt es an einer ausgebauten und tragfähigen Struktur von Lotsen oder „Kümmerern“, die vor allem auch für kleine und mittlere Betriebe als Ansprechpartner dienen können („Betriebe haben nicht die Kraft, Flüchtlinge zu betreuen: Kümmerer wären wünschenswert, die die Leute an die Hand nehmen und Unterstützung leisten“, „Es braucht eine Schnittstelle, die kommuniziert, was möglich ist und die begleitet“, „Wir brauchen Ansprechpartner in den Unternehmen, vor allem auch die Betriebsräte“, „Maßnahmenträger kooperieren kaum mit den Kammern“, „Die Unternehmer waren anfangs sehr offen gegenüber der Einstellung von Flüchtlingen, jedoch wurde kein Prozess aufgesetzt“).

⁸ z.B. Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen der BA laut Asylbewerberleistungsgesetz; Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb (KompAS); Perspektiven für Flüchtlinge (PerF) oder Perspektiven für junge Flüchtlinge (PerjuF).

8. Die Ausbildungs- und Berufsberatung von Flüchtlingen ist noch nicht gut vernetzt (*„Dafür müssen alle Beteiligten an einen Tisch kommen: Ausländerbehörde, Sozialbehörde, Jobcenter, freie Träger, Wirtschaft, Unternehmen“*; *„Die Unternehmen werden komplett allein gelassen“*).
9. Zwischen der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft gibt es kaum Kontakte und Austausch (vgl. 4.5).
10. Die Verbindung von (Berufs-)Schulen und Wirtschaft ist mit Blick auf Flüchtlinge nicht optimal (*„Es geht jetzt erst los“*).
11. Unternehmen operieren teils unter den Bedingungen ungenügender Informationen (*„Es gibt ein Problem: ungeklärter Aufenthaltsstatus“*; *„Unternehmen fehlen Informationen zur Sprachqualifikation und Anerkennung von Abschlüssen“*).
12. Ausbildung konkurriert für viele Flüchtlinge mit dem Wunsch, schnell Geld zu verdienen (*„Das Hauptproblem ist die Not, Geld zu verdienen, um Schlepperschulden zu bezahlen und Rücküberweisungen an die Familien zu tätigen“*; *„Das Geldverdienen steht im Vordergrund bei Flüchtlingen“*). Die Ausbildungszeit von drei Jahren ist oft ein (zu) langer Planungshorizont für Flüchtlinge (*„Die Bindung auf drei Jahre ist ein Problem, da es eine Rückkehrabsicht gibt“*; *„Die Bleibeperspektive ist ein großes Thema“*).
13. Praktika werden generell als der goldene Weg in den Ausbildungs- und Berufseinstieg angesehen. Die Zahl der zur Verfügung stehenden Praktika ist aber in ländlichen Räumen zu gering. Es fehlt an guten Strukturen, um Praktika zu finden und zu vermitteln (*„Praktikavermittlung und Ausbildungsanbahnung sind ein schwieriges Feld“*). Teils gibt es aber auch nur eine geringe Nachfrage nach Praktika unter Flüchtlingen (*„Das Handwerk hat verschiedene Praktikumsplätze angeboten, es bestand aber kaum Interesse bei Flüchtlingen am Handwerk“*).
14. Das hohe Maß an Abbrüchen von Praktika und Ausbildungen hat in Unternehmen Frustration erzeugt (*„Es gibt viel verbrannte Erde und Enttäuschungen“*).
15. Berufliche Selbstständigkeit spielt in den Konzepten und Strategien kaum eine Rolle, obgleich die Erwartungshaltung von Flüchtlingen teils in diese Richtung geht (*„Der Wunsch nach selbstbestimmter Arbeit ist sehr groß“*; *„Die ganzen Maßnahmen sind ungewohnt“*).
16. Die mangelnde Mobilität von Flüchtlingen in ländlichen Räumen erschwert den geregelten und regelmäßigen Zugang zum Arbeitsmarkt.
17. Insbesondere in kleineren und mittleren Unternehmen ist Alltagsrassismus teils ein Problem. Interkulturelle Kompetenz ist in der Struktur dieser Unternehmen auf dem Land meist nicht vorhanden (*„Es gibt keine Diversity-Orientierung in Unternehmen, die zuständigen Personen sind nicht vorhanden“*).

4.3.2 Herausforderungen und Überlegungen für die Zukunft

Für die Integration von Flüchtlingen in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt braucht es einen langen Atem (*„Was wir jetzt brauchen sind: Integrationskurse plus die Planung für die Phase zwischen erstem Sprachkurs und späterer Qualifikation. Das kann ein, zwei Jahre Vorbereitungsphase bedeuten.“*), den Mut zu unkonventionellen

Maßnahmen und auf übergeordneter Ebene eine Flexibilisierung und weitere Öffnung des Arbeitsmarktes (z.B. auch die Zertifizierung von Teilqualifikationen). Die Handlungsmöglichkeiten liegen dabei nicht nur auf kommunaler Ebene. Politisch sind Bund und Länder wichtige Akteure, die die wesentlichen Regeln setzen. Die Wirtschaft vor Ort und lokale Unternehmen sowie ihre Dachorganisationen sollten jedoch stärker einbezogen werden, um zu spiegeln, was vor Ort gut funktioniert (und was nicht). Hier gibt es Potenzial für Austausch, Kooperation und Partnerschaften für öffentliche und private Akteure.

Integration sollte stärker in die Arbeitsgesellschaft, weniger in den Maßnahmenstaat erfolgen. Eine konkrete Folge wäre, die Abfolge von Spracherwerb (für Erwachsene), Qualifikation und Arbeitssuche bzw. -aufnahme stärker zu verschränken und vor allem den Spracherwerb begleitend an Beschäftigung auszurichten. Eine solche Re-Organisation geht allerdings über die Aufgaben und Möglichkeiten kommunaler und betrieblicher Akteure in den Landkreisen hinaus. In diese Richtung gehende Maßnahmen der Bundesagentur und der Jobcenter (z.B. PerF oder PerjuF) sollten konsequent(er) mit den Integrationskursangeboten abgestimmt werden, um Überlappungen und Konkurrenzen zu vermeiden.

BA und Jobcenter haben aus Sicht von Unternehmen und deren Dachverbänden das Potenzial, ihr Angebot zu flexibilisieren und zu verbessern. Für den Zugang zum Arbeitsmarkt braucht es ein Schnittstellenmanagement, auch um die Antrags- und Wartezeiten der Flüchtlinge zu verkürzen, insbesondere beim Übergang von einem zum anderen Rechtskreis (Asylbewerberleistungsgesetz – SGB II). Dies ließe sich gut bei den Fachmigrationsdiensten, nicht notwendigerweise beim Jobcenter ansiedeln. Dieser Rechtskreiswechsel von der Zuständigkeit der BA zum Jobcenter wird von vielen als kontraproduktiv wahrgenommen, da es die Anpassung bzw. Umstellung auf ein neues Beratungssystem und andere Berater bedeutet. Dies rechtlich zu ändern, ist für Kommunen nicht möglich. Ein Ansatz auf operativer Ebene könnte jedoch der Aufbau kommunaler *Integration Points* sein, in denen Gebietskörperschaften, Arbeitsverwaltung und Unternehmen systematisch kooperieren, Informationen austauschen und eine neue, bislang so nicht vorhandene Schnittstelle bilden. Auch Integrationshäuser, die ebenfalls Orte für Spracherwerb, Qualifizierung und soziales Miteinander von Einheimischen und Zugewanderten sind, können einen solchen Prozess anstoßen oder begleiten.

Unternehmen sollten von der Arbeitsverwaltung und der Migrationsberatung (kommunikativ) weitaus stärker und gezielter in die Fragen der Beschäftigung von Flüchtlingen eingebunden werden, und zwar nicht nur mittelbar durch die Kammern und Verbände. Unternehmen brauchen in stärkerem Umfang ein Angebot von Lotsen, wenn man erwachsene Flüchtlinge in das für sie meist fremde Arbeits- und Berufssystem erfolgreich integrieren und hohe Abbruchquoten vermeiden will. Für kleinere und mittlere Unternehmen, nicht nur in ländlichen Räumen, ist dies meist eine Ressourcen- und Personalfrage. Daher sollte hier über eine gemeinsame Lösung von Landkreis(en), Gemeinden,

Kammern, Arbeitsverwaltung und Unternehmen nachgedacht werden, u.a. um systematisch geschulte und begleitete Ehrenamtliche als Berufsbegleiter einzusetzen (*„Es ist ein Orientierungsprogramm notwendig: Betreuung von Flüchtlingen in Betrieben mit individueller Beratung, Begleitung und Betreuung, und zwar in Kooperation verschiedener Institutionen und Personen“*). Kurzfristig bedeutet dies, zusätzliche Ausgaben zu tätigen, langfristig könnte es zur Ersparnis von Transferleistungen führen und kommunale Haushalte entlasten. Belegschaften in kleineren und mittleren Unternehmen sowie in Verwaltungen sind viel seltener als in städtischen Räumen vielfältig in Bezug auf die Herkunft ihrer Mitarbeiter. Die Ausbildung und Einstellung von Migranten oder Flüchtlingen ist für viele „Neuland“. Auch hierfür bedarf es Beratung und Strategien, teils auch nur des Austausches mit Unternehmen, die bereits Erfahrungen mit Flüchtlingen und Migranten gesammelt haben. In Rechnung stellen sollte man, dass es durchaus eine Reihe von gescheiterten Versuchen in den sieben untersuchten Landkreisen gab. Sowohl mit der Einstellung von Flüchtlingen als auch mit der Beschäftigung von EU-Staatsbürgern aus Südeuropa im Rahmen des früheren Programms MobiPro-EU gab es eine Reihe von negativen Erfahrungen, die sich zu Erzählungen verdichteten. Diese haben mitunter starke Echoeffekte, die zu Skepsis gegenüber der Einstellung oder Ausbildung von Flüchtlingen führen. Es braucht also Erfolgsgeschichten durch gute Vorbereitung und Begleitung – auch solche Geschichten wurden in den Interviews geliefert – die zu Offenheit und zur Nachahmung animieren.

Zwei konkrete Maßnahmen scheinen für den Zugang von Flüchtlingen in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unabdingbar: erstens die stärkere Verzahnung von (Berufs-)Schulen und Betrieben und zweitens eine konzertierte Aktion, um Arbeitsmarkterfahrungen durch (langfristige) Praktika zu sammeln. Die Präsenz von Unternehmen und Ausbildungsbetrieben in Schulen und umgekehrt von Schülern in Betrieben sollte erhöht werden, um Informationen über Ausbildungsberufe und das duale System beim Übergang von Schule in Ausbildung zu vermitteln. Diese Verschränkung sollte schon in Vorbereitungsklassen für Flüchtlinge einsetzen. Ausbildungsmessen, die sich auch gezielt an Flüchtlinge wenden, sind dafür ein guter Ansatz. Zudem kann über konkrete Kooperationen mit Unternehmen und Betriebsbesichtigungen nachgedacht werden.

Für erfolgreiche Praktika ist mehr nötig, als nur die Bereitstellung von Praktikumsplätzen. Die Erfahrungen der letzten beiden Jahre haben gezeigt, dass viele Flüchtlinge nicht in der Lage sind, erfolgreich unbegleitete Praktika abzuleisten. Es scheitert an sehr alltäglichen Dingen: Wissen um den deutschen Arbeitsalltag, Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Kommunikation mit den Arbeitgebern usw. Eine gute Vorbereitung (*„Man muss die Lücke zwischen Anforderungen und Wirklichkeit überbrücken, dies ist eine Übersetzungsleistung“*) und enge Begleitung von Praktika sind mit Kosten verbunden. Hier bedarf es zusätzlicher öffentlicher Mittel, aber auch ehrenamtliche Begleitung kann einen entscheidenden Beitrag leisten.

Bei der Dauer von Praktika sollte eher auf langfristige statt kurzfristige Einsätze gesetzt werden, um erfolgreiches Lernen zu ermöglichen (*„Langzeitpraktika plus Sprachvermittlung als guter Ansatz“*; *„Eine gute Einstiegsqualifizierung wäre ein Jahr Praktikum im Betrieb.“*). Um eine ausreichende Anzahl von Praktikumsstellen in ländlichen Räumen für Flüchtlinge zu gewährleisten, braucht es die institutionellen Voraussetzungen in der Arbeitsverwaltung, z.B. einen gemeinsamen Arbeitgeberservice mit einem speziellen Vermittler für Praktika. Allerdings sollte hier wie bei allen anderen Maßnahmen darauf geachtet werden, dass diese bedarfsorientiert sind und sich nicht nur an eine spezifische Zielgruppe wenden. Andernfalls schafft man möglicherweise Konflikte, statt Probleme zu lösen (*„Das Verhältnis von arbeitssuchenden Flüchtlingen zu Langzeitarbeitslosen bei uns im Kreis ist 1:4.“*).

Die Bedeutung beruflicher Selbstständigkeit von Flüchtlingen oder deren Potenzial für internationale Arbeitgeber und Investoren in ländlichen Räumen wurde in den Interviews nur von einem Gesprächspartner thematisiert. Mit Blick sowohl auf die vergangenen Erfahrungen anderer Migrantengruppen als auch auf die zukünftigen Perspektiven einer „ethnischen Ökonomie“ von Flüchtlingen, wäre die kommunale Wirtschaftsförderung ein geeigneter Ort, diese Anregung aufzunehmen und dazu konzeptionelle Überlegungen anzustoßen.

Nicht zuletzt gilt es, die individuellen Perspektiven von Flüchtlingen zu berücksichtigen. Erstens kommen sie überwiegend nicht aus westeuropäischen Industriegesellschaften, wo der Alltag und vielfach auch der Lebenssinn um Erwerbsarbeit strukturiert sind (*„Ausbildung und Arbeit sind kulturell anders kodiert“*). Zweitens bringen sie meist eine andere individuelle Sozialisation mit (Stichwort: Pünktlichkeit und Arbeitszeiten), die sich nicht einfach wie ein Mantel an der Garderobe ablegen lässt. Und drittens ist das Flucht- und Migrationsprojekt oft auch ein kollektives Projekt einer getrennten Familie. Es gibt bei allein reisenden Flüchtlingen in der Regel die Erwartung und den Druck, Geld an die Familie zu überweisen. Diese Erwartung steht zumindest nicht im Einklang mit einer längeren Aus-, Fort- oder Weiterbildung, die Kenntnisse und Fertigkeiten vermittelt, aber kein substantielles Einkommen generiert.

Stimmen aus den Interviews

„Am Anfang war es sehr chaotisch, Strukturen und Organisation fehlten.“

„Im ersten Moment waren wir alle überfordert!“

„Im Landkreis laufen die Dinge mittlerweile gut, außer vielleicht im Bereich der weiteren Professionalisierung der Strukturen und der Beratung von außen.“

Die relevanten Akteure im Thema kommunale Kommunikation, Koordination und Kooperation sind kommunale Fachverwaltungen (Landkreise, Städte, Gemeinden), Verwaltungsspitzen, Ausländerbehörde, Sozialdezernat, Wohnungsdezernat, Jugenddezernat, Schuldezernat, Integrationsbeauftragte bzw. Stabstellen Migration/Flucht, Integrationskoordinatoren, Bildungs koordinatoren, Runde Tische sowie Steuerungsrunden, die mit der Entwicklung kommunaler Konzepte befasst sind.

4.4.1 Anmerkungen und Beobachtungen zum Sachstand in den Landkreisen

1. Die beteiligten Landkreise, hier vor allem die Landkreisverwaltungen, weisen unterschiedliche Strukturen im Bereich der Flüchtlingspolitik und -integration auf. Gemeinsam ist ihnen aber, dass sie seit Sommer 2015 (oder später) rasch und meist sehr spontan Aufgaben erledigen mussten, die nicht einfach im regulären Ablauf bewältigt werden konnten. Vielfach wurde auf „Ausnahmestand“ oder sogar Krisenmanagement umgeschaltet. Dies führte zur Einrichtung neuer, teils temporärer Foren sowie neuer Kommunikations- und Koordinationsgremien für die praktische Arbeit. Die Strukturen waren und sind durch institutionelle und personelle Vielfalt und sich überlagernde Ebenen von Zuständigkeiten geprägt. Jedoch sind die verschiedenen Koordinationsstellen in vielen Landkreisen derzeit institutionell und personell nicht zusammengefasst oder systematisch verzahnt. Somit fallen die Zuständigkeiten der integrationspolitischen Aufgaben häufig auseinander.
2. In der Mehrzahl der Landkreise ging die „Flüchtlingskrise“ mit dem Ausbau und/oder der Anpassung von Verwaltungsstrukturen einher. Wie sich diese Strukturen künftig entwickeln werden, ist nicht klar ersichtlich. Zum Teil wurden sie abgebaut, zum Teil erwägt man den Umbau oder vollzieht ihn gerade.
3. Zudem wurden die ersten Integrationsaufgaben (z.B. Unterbringung, Erstausrüstung) in allen Landkreisen durch Runde Tische auf Kreis- und Gemeindeebene, durch Bürgerversammlungen und Arbeitskreise oder Fachforen begleitet und teils auch koordiniert. Diese Strukturen stagnieren derzeit ebenfalls oder sind im Abbau begriffen.
4. Die Verwaltungsspitzen (Landräte, Erste Kreisräte, Bürgermeister) kommunizierten die Flüchtlingsaufnahme meist aktiv und positiv, übten ihre

Zuständigkeit aus und gaben dem Thema in der Öffentlichkeit ein Gesicht. Dies war allerdings nicht überall in gleichem Maße der Fall. In drei Landkreisen wurde explizit von interviewten Bürgermeistern darauf verwiesen, dass die Abstimmung zwischen der Landratsverwaltung und den Bürgermeistern konfliktreich war (*„schlechtes oder verspätetes Informationsmanagement“*; *„mangelnde Koordination und Absprache“*; *„Zuweisung von Flüchtlingen ohne vorherige Konsultation“*; *„Zuständigkeitskonkurrenzen zwischen Landkreis und Stadt“*). Die Kritik (*„Der Landkreis hat alles falsch gemacht“*; *„Die Politik im Landkreis war orientierungslos“*; *„Der Landkreis war nicht in der Lage einen Notfallplan aufzustellen“*) wurde durchaus in drastische Worte gefasst und von anderen Akteuren, z.B. den Wohlfahrtsverbänden, geteilt.

5. In fast allen beteiligten Landkreisen gibt es verschiedene Konzepte für die Kreis- bzw. Gemeindeentwicklung und/oder die Ausrichtung der Integrationspolitik. Die verschiedenen Konzepte sind aber nicht notwendigerweise aufeinander abgestimmt. Kreisentwicklungskonzepte oder Regionalentwicklungsprogramme (z.B. LEADER) umfassen zwar meist konzeptionelle und strategische Überlegungen und Analysen zur wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Entwicklung, sparen die Themen Migration, Flucht und Integration jedoch meist aus.
6. Das Thema Migration wirft im Bereich der konzeptionellen und strategischen Verortung kommunaler Politik auch die Frage auf, an welchen Leitbildern sich Landkreise, Städte und Gemeinden künftig orientieren unter den Bedingungen von Migration und zunehmender Vielfalt. Die aktive Aufnahme von Migranten und Flüchtlingen verändert nicht nur die soziale und demografische Basis von Kommunen, sondern auch deren kulturelle „Grundierung“ und ihr Selbstverständnis bzw. ihre „Narrative“.

4.4.2 Herausforderungen und Überlegungen für die Zukunft

Die Integration von Flüchtlingen wird in den Verwaltungen der Landkreise (bzw. Städte und Gemeinden) sehr unterschiedlich organisiert und koordiniert. Auch die Priorität des Themas wird unterschiedlich gesehen. Gemeinsam war den befragten Landkreisen allerdings, dass die Frage nach dem „Wie weiter?“ auf der Agenda stand, also die Frage nach Rück-, Aus- oder Umbau der Strukturen.

Mit Blick auf die zukünftigen Herausforderungen sollten die entstandenen Strukturen um- bzw. ausgebaut und für die zukünftige Integrationsarbeit genutzt werden. Die verschiedenen Koordinationsstellen für die Themen Migration, Flucht und Integration sollten, wo nicht schon geschehen, zusammengefasst und die Zuständigkeiten gebündelt werden. Ämter für Integrationsbeauftragte sollten in die Regelverwaltung überführt oder einer Stabsstelle für Integration und Flüchtlingskoordination zugeordnet werden.⁹ Eine Stabsstelle könnte z.B. bei der Fachverwaltung, dem Landratsamt

⁹ Auf der Ebene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden gilt es teils auch, die Stellen der Integrationsbeauftragten aus dem Ehrenamt zu lösen und zu professionalisieren.

oder dem zuständigen Dezernat angebunden sein. Im Bereich der Verwaltung sollten Leistungen und Beratungen für Migranten und Flüchtlinge innerhalb des Regelangebots angesiedelt werden. Eine gute Abstimmung und Koordination ist vor allem zwischen dem Leistungsbereich der Verwaltung (Sozialbehörde, Jobcenter), den meist an Wohlfahrtsverbände ausgelagerten Migrationsberatungen und der Arbeitsverwaltung sinnvoll und nötig.

Eine erste Maßnahme auf dem Weg besserer Abstimmung und Vernetzung wäre die gemeinsame Entwicklung eines Organigramms von beteiligten Akteuren der Verwaltung. Durch gemeinsame Diskussion und deren schematische Abbildung könnte ein Verständigungsprozess über die Zukunft des kooperativen Handelns in Gang gesetzt sowie das informatorische Schnittstellenmanagement verbessert und das übergreifende (Verwaltungs-) Handeln verstetigt oder ausgebaut werden. Zur administrativen Koordination gehört auch eine klare Kommunikationsstrategie nach innen und außen. Die (neuen) Ziele und Prioritäten der kommunalen Flüchtlingspolitik, ihr aktueller Stand und die zukünftige Ausrichtung sollten weiterhin und noch intensiver und aktiver den beteiligten Akteuren und der Öffentlichkeit kommuniziert werden (ähnlich der klaren Priorisierung der Unterbringungsfrage im Jahr 2015). Der Schwerpunkt sollte auf der Schnittstelle von sprachlicher, sozialer und beruflicher Integration liegen und es sollte betont werden, dass Flucht nur eine Facette des größeren Themenbereichs Migration ist, der die Landkreise prägt und weiter prägen wird. Den Landräten und den Bürgermeistern kommt auch in Zukunft eine Führungsrolle bei der Kommunikation zu, um eine Polarisierung des Themas, Verteilungskonflikte und Neiddebatten zu vermeiden. Eine offensive und erfolgreiche Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Flüchtlinge sollte fortgesetzt und verstetigt werden, um weiterhin Akzeptanz und Unterstützung zu garantieren. Das Thema zu personalisieren (z.B. mit dem Gesicht des Landrates, der (Ober-)Bürgermeister, oder der Verwaltungsspitze), war in einer Reihe von Landkreisen eine erfolgreiche Strategie und sollte weiter verfolgt werden.

Das erfahrungsbasierte Wissensmanagement sollte die zentrale Basis für künftige Planungen, Konzepte und institutionelle Ordnungen sein. Der Erfahrungsaustausch sollte nicht allein in den Grenzen des eigenen Landkreises, sondern auch jenseits dieser Grenzen erfolgen. Im Vergleich zu der sehr dichten Kommunikation in den Landkreisen selbst, ist der Informations- und Wissensaustausch über die Grenzen der Landkreise hinaus deutlich geringer ausgeprägt. Dieser Austausch funktioniert vorwiegend innerhalb des eigenen Bundeslandes. Um die Kommunikation und den Erfahrungsaustausch jenseits der Landkreisgrenzen zu verdichten, könnte der direkte Informationsaustausch (und die Kooperation) mit anderen Landkreisen intensiviert, systematisiert und verstetigt werden, z.B. durch regelmäßige Foren, gemeinsame (regionale und überregionale) Arbeitsgruppen oder durch gemeinsame Konzeptentwicklungen und Fortbildungen. Dafür gibt es bislang nur wenige Ansätze.

Eine stärkere Anbindung an die überregionale kommunale migrations- und flüchtlingspolitische Arbeit erscheint sinnvoll, um den gegenseitigen Austausch von Ideen und Beispielen guter (und schlechter) Praxis voranzutreiben. Austauschstrukturen, wie es sie für den städtischen Raum gibt (z.B. durch den Kommunalen Qualitätszirkel zur Integrationspolitik) fehlen als eigenständige Organisation auf der Ebene der Landkreise für den Bereich Migration und Flucht.¹⁰ Darüber hinaus sollten die überwiegend positiven Erfahrungen bei der Flüchtlingsaufnahme in den Jahren 2015/16 systematisch ausgewertet werden.

Organisation und Kommunikation der kommunalen Flüchtlingspolitik fußen auf einer guten Informationsbasis. Dazu wurde in den interviewten Landkreisen der Bedarf nach einer besseren Datenerfassung bzw. -auswertung geäußert. Dafür müssten dezentral anfallende Daten zentral erfasst und ausgewertet werden, am besten durch kontinuierlich fortgeschriebenes Monitoring. Eine solche fortlaufende Berichterstattung, wie sie viele kreisfreie Städte haben, wäre eine wichtige Voraussetzung, um eine evidenzbasierte Flüchtlings- und Integrationspolitik der Landkreise aufzubauen. Ein Integrationsmonitoring (oder ein Flüchtlingsmonitor) hätte (auch) die zentrale Aufgabe, valide Daten zur Bildungssituation und zum Qualifikationsprofil von Migranten und Flüchtlingen zu erheben bzw. regelmäßig zu analysieren und zu veröffentlichen.

Das vorhandene Wissen über Status, Qualifikation u.a. von Flüchtlingen sollte im Einklang mit Datenschutzbestimmungen nicht nur aggregiert, sondern auch personenbezogen in einer zentralen Datenbank zugänglich sein. Dafür wäre u.a. eine intensivere Kooperation von Ausländerbehörde, BA, Jobcenter, Integrationskursträgern, Schulen und der kommunalen Statistik nötig, sofern Datenschutzbestimmungen dies zulassen.

Migrations- und Integrationskonzepte sollten zukünftig stärker in die allgemeinen Planungen und Entwicklungskonzepte einbezogen werden, und zwar auch unter dem Gesichtspunkt von Potenzialentwicklung, nicht nur mit einem defizitorientierten Blick auf Migranten und Flüchtlinge. Dies sollte mit der Formulierung eines langfristigen Gesamtkonzepts zur Flüchtlingsintegration einhergehen, so dass nicht mehr die kurzfristigen Planungen und Lösungen, sondern langfristige Prozesse, Konzepte und Strukturplanungen in den Vordergrund rücken. Die Erweiterung der Konzepte sollte auch auf die Umsetzung prozessorientierter Maßnahmen (mit Zielformulierung und -überprüfung) und nicht nur auf die Formulierung von Einzelmaßnahmen zielen. Eine Konzeptentwicklung braucht professionelle Begleitung und Unterstützung, lässt sich meist nicht allein von innen umsetzen. Mit der (Fort-)Entwicklung von Integrationskonzepten sollte die Frage nach der Entwicklung kommunaler Leitbilder (Zugehörigkeit, Bindung und Identität) verbunden werden.

¹⁰ Dem „Kommunalen Qualitätszirkel“ gehören auch einige Landkreise und der Deutsche Landkreistag an, das Gremium hat aber bislang eine stark städtische Ausrichtung.

Stimmen aus den Interviews

„Wir hatten mehr ehrenamtliche Helfer als Flüchtlinge.“

„Die Runden Tische haben die Ehrenamtlichen kanalisiert.“

„Wir merken immer wieder, dass die Paten einen persönlichen Austausch benötigen.“

„Die Verwaltung ist nicht an der Unterstützung ehrenamtlicher Arbeit interessiert. Uns werden keine Informationen gegeben.“

„Ehrenamtsinitiativen haben kein Verständnis für Verwaltungshandeln, teils überschätzen sie sich selbst.“

„Die Ehrenamtsarbeit erfolgt nicht kontinuierlich und verlässlich.“

„Das Ehrenamt hat viel an Unterstützung geleistet.“

Die relevanten Akteure im kommunalen Feld im Thema Zivilgesellschaft sind Ehrenamtsinitiativen und individuell Engagierte, Vereine und Freiwilligenagenturen, Flüchtlinge (und sofern vorhanden, Flüchtlingsselbstorganisationen), Ehrenamtskoordinatoren sowie die kommunalen Verwaltungen.

4.5.1 Anmerkungen und Beobachtungen zum Sachstand in den Landkreisen

Die „Flüchtlingskrise“ der Jahre 2015/16 hat zu einer noch nie dagewesenen bürgerschaftlichen Massenbewegung geführt, die sich spontan und kontinuierlich für ein Thema eingesetzt hat. Diese Erfahrungen lassen sich in folgenden Beobachtungen bündeln:

1. Das Ehrenamt im Bereich der Flüchtlingsarbeit entwickelte sich in den Jahren 2015/16 ungewöhnlich stark, allerdings nicht immer in koordinierter oder nachhaltiger Form.
2. Das Ehrenamt und die Regelangebote der Verwaltung standen beim Thema Flüchtlingsaufnahme und -integration mitunter in einem Konkurrenzverhältnis.
3. Eine von den Befragten überwiegend geteilte Erkenntnis der letzten beiden Jahre heißt: Das Ehrenamt braucht Koordination von außen bzw. eine Abstimmung mit den Regelangeboten. Die Koordination der ehrenamtlichen Arbeit erfolgte in den befragten Landkreisen teils über etablierte Strukturen (z.B. Freiwilligenagenturen), teils wurden neue Strukturen geschaffen (z.B. durch Integrationskonferenzen oder Integrationskoordinatoren), teils ist die Koordination aber auch noch nicht oder nur in Ansätzen entwickelt („Es gibt keine systematische Koordination des Ehrenamts“; „Die Freiwilligenagentur ist eingestellt worden“).
4. Das ehrenamtliche Engagement verlief nicht gleichmäßig. Es hatte seine Hochphase Mitte 2015 bis Anfang 2016. Seitdem ist es rückläufig.

5. Freiwillige des Freiwilligen Sozialen Jahres bzw. des Bundesfreiwilligendienstes haben sich in einigen Landkreisen als stabilisierende Faktoren der ehrenamtlichen Arbeit erwiesen. Es gab positive Erfahrungen mit der Kombination dieses Engagements mit lokalem ehrenamtlichem Engagement.
6. Das Ehrenamt (bzw. die Zivilgesellschaft) sieht vor allem den Staat und die staatliche Verwaltung als Pendant und Partner (gelegentlich auch als Gegner). Zivilgesellschaft und Wirtschaft sind hingegen meist nur schwach miteinander vernetzt.
7. Das zivilgesellschaftliche Engagement für Flüchtlinge in ländlichen Räumen ist eine Bewegung der Generation Ü50 oder gar Ü60. Anders als in den (durch Universitäten geprägten) Städten, fehlt das freiwillige Engagement jüngerer Personen weitgehend.
8. In der Zivilgesellschaft gibt es bisher wenig Engagement von Migranten, die als „Brückenbauer“ fungieren können (*„Es fehlt an Mittlern, die Community-Geruch haben“*; *„Nur einige ‚ehemalige Klienten‘ engagieren sich“*).
9. Der Zugang zu den zivilgesellschaftlichen Institutionen der Aufnahmegesellschaft, vor allem zu Vereinen, erfolgt nur langsam. Attraktiv sind hauptsächlich, oft auch als einzige, die Sportvereine, hier vor allem der Bereich Fußball.

4.5.2 Herausforderungen und Überlegungen für die Zukunft

Ehrenamtliches Engagement leistet einen wesentlichen Beitrag für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, es ist der „Kitt“ unserer Gesellschaft. Innovative Ideen entstehen oft aus der Zivilgesellschaft.

In der Flüchtlingsarbeit haben Ehrenamtliche in den vergangenen zwei Jahren vielfältige Aufgaben übernommen: Sie unterstützen beim Erwerb der deutschen Sprache und fungieren als Lotsen beim Weg in die Gesellschaft, sei es bei der Erstorientierung, der Suche nach einer Wohnung, nach einem Arbeitsplatz oder bei der psychosozialen Beratung. Häufig sehen sie sich dort mit rechtlichen und auch politischen Fragestellungen konfrontiert, bei denen sie nur begrenzt helfen können. Auch übernehmen sie längerfristige Patenschaften oder engagieren sich in anderen Begegnungsprojekten, wie beispielsweise Willkommenscafés.

Dieses Engagement gilt es nun zu erhalten und zu verstetigen, wobei nicht zuletzt auch, Flüchtlinge selbst in bestehende und neu entstandene Engagementstrukturen einzubinden sind. Das Ziel zivilgesellschaftlichen Engagements für die Integration und Teilhabe von Flüchtlingen muss eine echte Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen, Empowerment und eine Begegnung auf Augenhöhe sein.

Insbesondere die Integration von Flüchtlingen ist zu einer lokalen Gemeinschafts- und Querschnittsaufgabe geworden, die nur mit der engagierten Zivilgesellschaft bewältigt werden kann. Hierfür ist eine Koordination und Steuerung der Akteure beispielsweise durch die Kommune zentral, was ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen voraussetzt. Mit der Koordination sollten auch zunehmend

gleichberechtigte Kooperationsbeziehungen zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft geschaffen werden, die eine wirkliche Beteiligung von Engagierten ermöglicht.

Für die Kommunen sind dabei neue Akteursgruppen hinzugekommen: Neben der organisierten Zivilgesellschaft und dem Staat sind spontane Helfergruppen und Flüchtlinge selbst Akteure, die sich mittlerweile weiter organisieren, transformieren oder auch wieder auflösen. Dieses Potenzial spontaner Organisation ist auch für die Zukunft nicht zu unterschätzen. Außerdem ist es wichtig, Engagierte in ihrem Engagement zu qualifizieren und zu stärken. Ehrenamtliches Engagement zu leisten, braucht zudem für die Engagierten selbst Beratung, Supervision und Raum für die Reflexion über das eigene Engagement. Für die Qualifizierung und Begleitung von Engagierten müssen entsprechende Strukturen bei Kommunen, Landkreisen oder örtlichen Freiwilligenagenturen geschaffen werden. Bestenfalls gibt es hier eine Verschränkung mit bestehenden Engagementstrukturen, die auch in anderen Bereichen aktiv sind.

In den beteiligten Landkreisen waren der Bereich der Koordination und Vernetzung der Ehrenamtlichen sowie Qualifizierungsangebote für Ehrenamtliche zwar vorhanden, könnten aber noch weiter ausgebaut werden. Wo es Freiwilligenagenturen gibt, sind diese Aufgaben in der Regel besser gelöst worden als in jenen Landkreisen, wo eine solche Institution fehlte. Strukturen für Beratung und Supervision waren meist nur in Ansätzen zu erkennen.

Während das ehrenamtliche Engagement für Flüchtlinge im Bereich der sozialen Integration stark ist, ist es im Bereich des Zugangs zum Arbeitsmarkt deutlich schwächer ausgeprägt. Die Kooperation von Wirtschaft und Unternehmen mit der ehrenamtlichen Arbeit ist nicht gut ausgebaut. Ein Leitmotiv der Interviews in allen Landkreisen war, dass die Zivilgesellschaft bzw. Ehrenamtsinitiativen kaum Zugang zu oder Verständnis für die Funktionsweise von Unternehmen haben. Und umgekehrt ist die auf Flüchtlinge ausgerichtete Zivilgesellschaft für viele Unternehmen oder auch deren Dachorganisationen ein fremdes Feld.

Auch das freiwillige Engagement von Flüchtlingen selbst spielt bislang eine nur untergeordnete Rolle. Ein gemeinsames Agieren auf Augenhöhe mit der lokalen Bevölkerung und ein Wirken als kulturelle Mittler werden demnach meist noch nicht wahrgenommen. Auch ist die systematische Analyse der Bedarfe, Bedürfnisse und Wünsche im Dialog mit Flüchtlingen und die daraus möglicherweise entstehende Einbindung in kommunale Prozesse in den Kommunen die Ausnahme bzw. nicht existent.

Stimmen aus den Interviews

„Es bereitet große Mühe, Flüchtlingen zu erklären, wie deutsche Strukturen und der deutsche Sozialstaat funktionieren.“

„Wir erleben, dass Menschen und Familien mit der Illusion kommen, dass alles gut und einfach funktioniert. Dann werden sie durch die bürokratischen Hürden frustriert, erleben die Notwendigkeit, Deutsch zu lernen als große Hürde und würden am liebsten schnell in (unqualifizierte) Arbeit fliehen.“

„Flüchtlinge sind anders sozialisiert. Es gibt nicht nur einen Bedarf sprachlicher, sondern auch kultureller Übersetzung.“

„Bei der Flüchtlingsintegration geht es nicht ums Verwalten, sondern um Befähigung und Teilhabe.“

Die relevanten Akteure im kommunalen Feld sind bestehende Migrantenorganisationen, muslimische Vereine und Moscheen, Sprecher („Leader“) aus den Flüchtlings-*Communities*, Integrationsbeauftragte und -büros sowie Integrationsbeiräte.

4.6.1 Anmerkungen und Beobachtungen zum Sachstand in den Landkreisen

1. Bislang gibt es nur sehr wenige Projekte, die Flüchtlinge dialogisch als Partner auf gleicher Augenhöhe einbeziehen und unmittelbar an deren Bedürfnisse anknüpfen oder diese zumindest erheben. Teilhabe von Flüchtlingen ist ein Desiderat. Auch diese Bedarfsanalyse leidet unter diesem Defizit.
2. In der Integrationspolitik und den Projekten der befragten Landkreise vor Ort sind Flüchtlinge die Zielgruppe. An der Ausgestaltung der Integrationspolitik, seien dies Runde Tische, Sprachkursangebote, Integrationsmaßnahmen oder Stiftungsprojekte, sind Flüchtlinge jedoch nicht oder nur selten beteiligt.
3. Flüchtlinge der jüngsten Zeit haben sich in ländlichen Räumen noch nicht als sprach- und sprechfähige Interessengruppen oder Selbstorganisationen konstituiert.
4. Im ländlichen Raum sind Migrantenorganisationen bislang wenig präsent, sodass nur wenige Andockmöglichkeiten oder Vorbilder für die Selbstorganisation neuer Flüchtlings-*Communities* bestehen.
5. Mit der zunehmenden Zahl von Migranten und Flüchtlingen auch in ländlichen Räumen sind Vorbedingungen für die Gründung von eigenen Organisationen gegeben, die als Ansprechpartner und „Übersetzer“ für Akteure der Mehrheitsgesellschaft bzw. der kommunalen Verwaltung dienen können. Hier entsteht ein sozialer Raum, der Möglichkeiten bietet für die Gründung von Selbstorganisationen.
6. Es gibt bislang nur wenige Bildungs- und Beratungsformate, um Individuen aus Flüchtlings-*Communities* so zu aktivieren, dass der Prozess der Selbstorganisation Fahrt aufnimmt.

4.6.2 Herausforderungen und Überlegungen für die Zukunft

Seite 33

Die gegenseitige Wahrnehmung von Flüchtlingen und aufnehmender Gesellschaft wird überwiegend durch ein kontrastives ‚Wir‘ und ‚Sie‘ bestimmt. Damit einher geht ein asymmetrisches Verhältnis von Macht, Stärke und verfügbaren Ressourcen. Die aufnehmende Gesellschaft bestimmt die Regeln und setzt die Maßstäbe. Partizipative Formate sind in diesem Stadium der Migration und Integration kaum ausgebildet. Soll Teilhabe und mittelfristig auch der Dialog auf gleicher Augenhöhe angestrebt werden – nichts weniger umfasst ja ein moderner Begriff von Integration – bedarf es dafür struktureller Voraussetzungen und Prozesse. Diese ergeben sich nicht von selbst, sondern sind Folge aktiven politischen Handelns und gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse, die nicht notwendigerweise konfliktfrei verlaufen müssen. Auf kommunaler Ebene bestehen konkrete Möglichkeiten, Raum für diese Entwicklungen zu schaffen. Eine Reihe von Beispielen in den Landkreisen zeigt dies, wo u.a. Integrationshäuser oder Flüchtlingscafés als Anlaufstationen entstanden sind oder Vereine gezielt die Einbindung von Flüchtlingen ins Auge fassen.

4.6.3 Exkurs – Überlegungen zu Zielgruppen unter Flüchtlingen

Integrationspolitik für Flüchtlinge, Projekte und Programme sollten immer auch die spezifische Situation berücksichtigen, in der sich Flüchtlinge durch ihre Lebenslagen und ihre Zugehörigkeit zu Gruppen befinden. Dies bestimmt die Handlungsmöglichkeiten und Optionen der Individuen und Institutionen, somit auch die Wirkung von Integrationspolitiken und -maßnahmen. Die Beobachtungen gelten natürlich nicht nur für ländliche Räume.

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

Der besondere Betreuungsbedarf von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen ist bekannt. Der Gesetzgeber hat dies berücksichtigt, indem er diese Gruppe junger Flüchtlinge in das Regelangebot der Jugendhilfe aufgenommen hat. Diese Angebote enden allerdings mit dem Erreichen der Volljährigkeit. Hier besteht dann unter Umständen eine Lücke. Der Übergang in die eigene Verantwortlichkeit ist oft abrupt und kann zu sozialen und/oder biographischen Verwerfungen führen, die die Ergebnisse der vorherigen Eingliederung zunichtemachen.

Traumatisierte Flüchtlinge

Die Zahl der traumatisierten Flüchtlinge wird, je nach Herkunftsregion von Fachverbänden auf 30-50 Prozent geschätzt, von denen ein großer Teil (perspektivisch) therapeutischer Hilfe bedarf. Zu Beginn der Flüchtlingsaufnahme stand das Thema Traumatisierung weniger im Mittelpunkt. Es wird nun aber zunehmend bedeutender. Der Bedarf an qualifizierten Therapeuten, vor allem solchen mit den benötigten Sprachkompetenzen, ist deutlich größer als das Angebot. Hier gibt es Handlungsbedarf, der über den Aufgabenbereich der Kommunen hinausgeht. Kommunen sollten das Thema aber nicht einfach nach oben durchreichen, sondern ihren Teil zur Lösung beitragen.

Geschlechtsspezifische Fragen

Aufgrund kultureller Unterschiede und anderer traditioneller Geschlechterrollen wissen viele geflüchtete Frauen nicht um ihre Rechte und die Gleichstellung von Mann und Frau in Deutschland. Es ist schwierig, die Frauen zu erreichen, die in den Herkunftsländern gewohnt waren, sich in ein eher männlich dominiertes System einzufügen. Um sowohl Frauen wie Männer zu erreichen, braucht es spezifische Bildungs-, Sozial- und Kulturangebote, so dass langfristig die gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht wird. Weibliche Flüchtlinge stellen insbesondere für die Fragen des Spracherwerbs und den Zugang zum Arbeitsmarkt eine Gruppe mit besonderen Bedarfen dar. Die Einrichtung von Frauensprachkursen im Rahmen der Integrationskurse ist dafür in ländlichen Räumen ein ausbaufähiges Instrument. Die Zugänge zum Arbeitsmarkt sind für geflüchtete Frauen aber oft wieder geschlechtsspezifisch, wenn auch nicht immer und überall.

Junge, allein reisende männliche Flüchtlinge

Zwei Drittel aller Flüchtlinge sind männlich, 90 Prozent unter 40 Jahre alt. Junge männliche Flüchtlinge sind also allein schon aus Gründen der großen Zahl eine besondere Gruppe. Aber es ist nicht nur die große Zahl, die sie zu einer besonderen Gruppe macht. Es sind auch die Zuschreibungen, Wahrnehmungen, Erfahrungen, teils auch Ängste (Stichwort: Kölner Silvesternacht) der Mehrheitsgesellschaft und die soziale Situation als Pioniermigranten, die perspektivisch ihre Familien oder Ehepartner nachziehen lassen.

Flüchtlinge ohne „gute Bleibeperspektive“

Die durch das Asylpaket I im Herbst 2015 durch den Bund eingeführte Kategorie der Gruppe von Flüchtlingen mit guter Bleibeperspektive (also einer mehr als 50prozentigen Wahrscheinlichkeit der Anerkennung) hat ex negativo die Kategorie jener Flüchtlinge ohne oder mit nur schlechter Bleibeperspektive geschaffen. Dazu gehören alle Asylbewerber aus Südosteuropa wie auch die Mehrzahl der afghanischen Asylbewerber. Letztere haben eine relativ hohe Schutzquote, die aber im Jahr 2015 unter 50 Prozent lag. Der zugeschriebene Status als Flüchtling ohne gute Bleibeperspektive führt zum Ausschluss von bestimmten integrationspolitischen Angeboten, z.B. den BAMF-Integrationskursen. Einige Bundesländer, teils aber auch Kommunen, sind hier eingesprungen, um zusätzliche Angebote, die den unterschiedlichen Zugang ausgleichen, zu schaffen und somit unnötige Konkurrenzen und Neiddebatten unter Flüchtlingsgruppen zu vermeiden.

5 Statt eines Resümees: Stärken-Schwächen-Analyse von ländlichen Räumen bei der Integration von Flüchtlingen

Die Flüchtlingspolitik und -integration in den Landkreisen soll abschließend noch einmal in einer Stärken-Schwächen-Chancen- und Risikoanalyse (SWOT-Analyse) zusammengefasst werden. Anhand der Analysepunkte ließe sich für den Bereich der Flüchtlingsintegration Folgendes erörtern:

- Möglichkeiten zur Ausrichtung der künftigen kommunalen Migrations-, Flüchtlings- und Integrationspolitik (strategische Planung und Konzepte);
- die Debatte über notwendige und nicht notwendige Strukturentwicklungen und -anpassungen;
- die Regelung von Zuständigkeiten und Aufgaben;
- der Bedarf an Wissenstransfer und -management;
- das Potenzial Landkreis übergreifender Vernetzungen und Kooperationen im Bereich Integration;
- die künftige Kooperation zwischen Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft.

Stärken

- Schnelle und effiziente Reaktion auf die Situation seit dem Frühsommer 2015;
- Zielgerichtete Kommunikation über Ressorts, Ebenen, Zuständigkeiten und die Teilbereiche der kommunalen Gesellschaft hinweg;
- Schnelle und ausreichende Mobilisierung benötigter Ressourcen für die Nothilfe und Erstaufnahme;
- in der Regel Führungsrolle durch die kommunale Politik und Verwaltung bei gleichzeitiger Einbindung der Akteure aus der Zivilgesellschaft und (mit Abstand auch) der Wirtschaft;
- Prioritätensetzung und -anpassung im Verlauf der Flüchtlingsaufnahme;
- ausreichend Wohnraumangebote;
- Vermeidung sozialer Konflikte durch vorwiegend dezentrale Unterbringung;
- Etablierte Vereins- und neue Engagementstrukturen zur Unterstützung und Integration von Flüchtlingen;
- ein Arbeitsmarkt, der Arbeitskräfte nachfragt.

Schwächen

- Die Aufnahme- und Integrationspolitik musste für die Flüchtlinge in weiten Teilen neu oder anders organisiert werden, sodass nicht unmittelbar an die etablierten Strukturen und die bisherigen Erfahrungen angeknüpft werden konnte. Neue Ressourcen mussten zur Verfügung gestellt, Kapazitäten neu aufgebaut, Kompetenzen neu erworben werden. Diese Situation führte zur Notwendigkeit von ad hoc-Entscheidungen;
- Die kommunale Integrationspolitik ist vielfach situativ und reaktiv, ihr fehlt nicht selten die konzeptionelle Grundlage, wie man sie in anderen kommunalen Politikbereichen ganz selbstverständlich voraussetzt (z.B. bei Fragen der Daseinsvorsorge, der Gewerbeansiedlung, der Baulanderschließung, der Wirtschaftsförderung etc.);

- Der flüchtlings- und integrationspolitische Bereich ist in der kommunalen Politik und Verwaltung oft nicht zentral, sondern ein marginaler Bereich; dies führt zur schlechteren Ausstattung mit Personal und Ressourcen;
- Die Angebote der Sprachvermittlung entsprechen nicht der Nachfrage;
- Der Einstieg in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt verläuft schleppend;
- Die Bindung von Flüchtlingen an ländliche Räume ist schwierig;
- Es gibt kaum kommunale Erzählungen, die die vielfältigen Zugehörigkeiten von Menschen mit Migrationsgeschichte reflektieren und berücksichtigen.

Chancen

- Möglichkeit zur Stabilisierung der Bevölkerung in demographisch schrumpfenden und stark alternden Landkreisen;
- Erschließung neuer Potenziale für den Arbeitsmarkt;
- Ein Schritt in Richtung kultureller Vielfalt kann auch ein Schritt zu mehr Offenheit bedeuten.

Risiken

- Gefahr der zunehmenden Polarisierung und Radikalisierung von Politik und Gesellschaft als Reaktion auf die nicht unstrittige Flüchtlingsaufnahme;
- Soziale Desintegration auf zwei Ebenen der Gesellschaft, nämlich jener der Flüchtlinge, falls es mittelfristig nicht gelingen sollte, sie in den Arbeitsmarkt zu integrieren und auf Seiten der Aufnahmegesellschaft, deren soziale Belange und Anliegen nicht hinter der (rhetorischen) Dominanz der Flüchtlingsaufnahme und -politik verschwinden dürfen.

Rainer Ohliger

Vorstandsmitglied Netzwerk Migration in Europa e.V., ehem. Leiter des wissenschaftlichen Sekretariats der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik; wurde von der Robert Bosch Stiftung mit der Durchführung der Bedarfsanalyse beauftragt.

Raphaela Schweiger

Senior Projektmanagerin, Migration und Teilhabe, Robert Bosch Stiftung GmbH

Lisa Marie Veyhl

Projektmanagerin, Migration und Teilhabe, Robert Bosch Stiftung GmbH

7 Die Robert Bosch Stiftung

Seite 38

Die Robert Bosch Stiftung GmbH gehört zu den großen, unternehmensverbundenen Stiftungen in Europa. In ihrer gemeinnützigen Arbeit greift sie gesellschaftliche Themen frühzeitig auf und erarbeitet exemplarische Lösungen. Dazu entwickelt sie eigene Projekte und führt sie durch. Außerdem fördert sie Initiativen Dritter, die zu ihren Zielen passen.

Die Robert Bosch Stiftung ist auf den Gebieten Gesundheit, Wissenschaft, Gesellschaft, Bildung und Völkerverständigung tätig.

In den kommenden Jahren wird sie darüber hinaus ihre Aktivitäten verstärkt auf drei Schwerpunkte ausrichten:

- Migration, Integration und Teilhabe
- Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Deutschland und Europa
- Zukunftsfähige Lebensräume

Seit ihrer Gründung 1964 hat die Robert Bosch Stiftung mehr als 1,4 Milliarden Euro für ihre gemeinnützige Arbeit ausgegeben.

www.bosch-stiftung.de

www.bosch-stiftung.de/fluchtundasyll