

Geflüchtete in der Sozialen Stadt

Potenziale der Weiterentwicklung des Quartiersansatzes Soziale Stadt im Kontext der Fluchtmigration

Thomas Franke
Olaf Schnur
Patrick Senkel



Inhalt

1 Vorbemerkungen: Quartiersentwicklung – für alle	3
1.1 Ziele des Projekts	3
1.2 Untersuchungsdesign	4
1.3 Begriffsklärungen – „Integration“ und „Quartier“	6
2 Ausgangssituation: Fluchtmigration der Jahre 2015 und 2016	9
3 Rahmenbedingungen für Integration von Bund und Ländern	12
3.1 Integrationsgesetz	12
3.2 Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt	13
3.3 Länderbeispiel: BENN – Berlin entwickelt neue Nachbarschaften	15
4 Die Soziale Stadt als Rahmen für die Integration von Geflüchteten im Quartier: Reichweiten und mögliche Ergänzungen	17
4.1 Diskussionen I: Strategische Elemente des Programms Soziale Stadt	17
4.2 Diskussionen II: Inhaltliche Handlungsfelder	25
5 Schlussfolgerungen: Welchen Beitrag kann das Programm Soziale Stadt zur Integration von Geflüchteten im Quartier leisten?	28
5.1 Vorschläge der am Projekt beteiligten Expert/innen – Zusammenfassung	28
5.2 Beitrag des Programms Soziale Stadt zu einer sozialen Stadt – Diskussion	29
6 Anhang	32
6.1 Liste der Interviewpartner/innen und Workshop-Teilnehmer/innen	32
6.2 Desktop-Analyse: Auswertung von Studien und grauer Literatur zur aktuellen Fluchtmigration	33
6.2.1 Quantitäten	33
6.2.2 Zusammensetzung	35
6.2.3 Verteilung	39
6.2.4 Integrationsfelder	42
7 Literatur	51

1 VORBEMERKUNGEN: QUARTIERSENTWICKLUNG – FÜR ALLE

Die Debatte zum Umgang mit der gegenwärtigen Fluchtmigration bestimmt seit 2015 in hohem Maße den öffentlichen Diskurs in Deutschland und Europa. Naturgemäß sind die Diskussionen nicht immer fachlich orientiert und ausgewogen, denn zum Teil geht es auch um subjektive Auffassungen, normative Fragestellungen und politische Richtungsentscheidungen. Im Kern steht dabei immer auch die Frage nach konkreten Möglichkeiten zur Steuerung der zukünftigen Entwicklungen in den alltäglichen Lebenswelten der alten und neuen Bewohner/innen. Vieles in diesem Zusammenhang wird seit Jahren erprobt, manches ist neu und bisher in diesem Umfang nicht dagewesen. Es gibt also einen Bedarf, das Bisherige zu sortieren und zu rekombinieren – bis hin zur möglichen Weiterentwicklung oder Einführung neuer Instrumente.

Die aktuelle Situation bietet darüber hinaus die Chance und die Notwendigkeit, nicht nur auf Geflüchtete zu fokussieren, sondern eine Verbesserung der sozialen Integration *für alle* und auf Dauer zu erreichen. Bereits im „Nationalen Aktionsplan Integration“ der Bundesregierung wurde entsprechend hervorgehoben, dass die „Integration von Zuwanderern [...] keine vorübergehende Sonderaufgabe [ist], die mit zeitlich befristeten Projekten gelöst werden kann [...] [, sondern] eine Daueraufgabe, die nachhaltig und strukturell angegangen werden muss“ (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2011: 10). Auch der Deutsche Städte- tag benennt Aspekte von gleichberechtigter Teilhabe am sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben und betont den ebenfalls nur mit Kontinuität erreichbaren „Prozess der Annäherung, gegenseitiger Auseinandersetzung, Kommunikation und der Übernahme gemeinschaftlicher Verantwortung zwischen Zugewanderten und heimischer Bevölkerung“ (Deutscher Städtetag 2016:

7). Die meisten Expert/innen sind sich einig, dass eine bloße Politik „für Geflüchtete“ unerwünschte Ressourcenkonkurrenzen mit sich brächte.

Vor diesem Hintergrund ist die Idee zu dem Projekt entstanden, dessen Ergebnisse hier zusammengefasst vorliegen. Durchgeführt wurde es vom vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. und dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), die beide über umfangreiches Know-how in Fragen der Stadt- und Quartiersentwicklung verfügen. Im Mittelpunkt des Projektes stand jedoch die Expertise von Akteuren, die auf der Verwaltungsebene und in den Quartieren vor Ort an der Schnittstelle Programmumsetzung Soziale Stadt und Integration von Geflüchteten arbeiten. Ihnen gilt an dieser Stelle unser ausdrücklicher Dank für ihre Kooperationsbereitschaft!

1.1 ZIELE DES PROJEKTS

Das Kernziel des Projekts war die Untersuchung mittelfristiger Fragen der quartiersbezogenen Steuerung und Urban Governance im Kontext von Flucht und Asyl. Der primäre Anspruch war es, den gegenwärtigen Sachstand aufzubereiten, diesen mit Expert/innen zu diskutieren und zu sortieren, um aus der dabei entwickelten konzentrierten Zusammenschau einen strukturierten Beitrag zur Fachdiskussion abzuleiten. Im Fokus standen die Perspektiven

- a) der Vor-Ort-Ebene und
- b) der kommunalen Steuerungsebene.

Wir konzentrieren uns dabei auf die Herausforderungen und Potenziale von Quartieren als „Ankunftsorte“. Hinter dieser kleinräumlichen Perspektive steht die Überzeugung, dass „Quartiere, Stadt- oder Ortsteile und Nachbarschaften [...] die zentralen Orte der Integration, des Zusammenlebens und des Kennenlernens [sind]“ (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2016: 254). Dass wir außerdem den Blick auf die Programmgebiete der Sozialen Stadt richten, ergibt sich aus der langjährigen Beobachtung, dass „Quartiere, die ohnehin

erhöhte soziale Integrationsanforderungen erbringen, [...] häufig auch durch einen erheblichen Anteil von Migrantinnen und Migranten gekennzeichnet [sind]" (BMUB 2016: 3). Wir gehen also davon aus, dass diese „traditionellen“ Migrationsquartiere auch in Zukunft wichtige Integrationsorte (auch für Fluchtmigrant/innen) sein werden und mit dem Programm Soziale Stadt bereits ein erprobter, aber gegebenenfalls zu überprüfender Instrumentenkoffer vorliegt. Es sollte herausgearbeitet werden, wo im Rahmen des Programms Soziale Stadt (als Steuerungsinstitution) Chancen und Limitationen für die Aufnahme und Integration von Geflüchteten bestehen, um Orientierungswissen und Handlungsempfehlungen für kommunale und wohnungswirtschaftliche Akteure bereitzustellen.

Konkret standen somit zwei übergeordnete Erkenntnisinteressen im Mittelpunkt:

- a) Es stellt sich die Frage, welche Erkenntnisse sich aus den Programmgebieten der Sozialen Stadt im Sinne jahrelang praktizierter „sozialer Integrationslabore“ ableiten lassen. Damit zielt das Projekt u.a. auf die konkreten Integrationserfordernisse und -ressourcen vor Ort, auf Fragen zur Ansprech- und Erreichbarkeit von Migrant/innen oder auf bisherige Integrationserfolge und deren grundlegende Ursachen ab.
- b) Zugleich stellt sich die Frage, ob das „Governance-Labor“ der Programmumsetzung Soziale Stadt für einen integrierten Quartiersentwicklungsansatz mit einem (noch) stärkeren Fokus auf Integration von Geflüchteten im Quartier „ausreicht“, wo Modifikationen sinnvoll erscheinen oder ob hier ergänzende Förderansätze bzw. Ressourcen notwendig sind.

1.2 UNTERSUCHUNGSDESIGN

In Anbetracht der Aktualität der Thematik wurde – trotz aller damit verbundenen Beschränkungen – ein schlankes und zügig durchführbares Untersuchungsdesign gewählt. Die Untersuchung wurde anhand von vier miteinander verknüpften Bausteinen durchgeführt:

- **Analyse – Desktop-Recherchen und Konzeptentwurf:** In einer ersten Stufe wurden

die derzeitigen Erkenntnisse zum Thema recherchiert, analysiert und aufbereitet (Literatur- und Internetrecherche, Aufbereitung von Programm-Dokumenten). Ziel war es, erste Ideen für einen aus der Sozialen Stadt weiterentwickelten Rahmen für die Flüchtlingsthematik im Kontext integrierter Stadtentwicklung als thesenartigen Input für die sich anschließenden Interviews zu erarbeiten.

- **Vertiefung – Expert/innen-Interviews:** Diese ersten Thesen wurden mit professionellen Akteuren aus Politik und Verwaltung sowie mit Quartiersmanager/innen und anderen intermediären Akteuren aus den Kontexten Soziale Stadt sowie Fluchtmigration in Einzelgesprächen vertiefend diskutiert. Durchgeführt wurden Interviews mit insgesamt 13 Personen aus verschiedenen kommunalen Kontexten. Die Interviewergebnisse haben zu einer Präzisierung der Eingangsthese geführt.
- **Erweiterung – Workshops mit Expert/innengruppen:** Im Zentrum der Untersuchung standen zwei gemeinsam von vhw und Difu durchgeführte Workshops in Berlin. Die Auswahl der Workshop-Teilnehmer/innen folgte einer pragmatischen Logik: Die Beteiligten sollten aus kommunalen Kontexten kommen, in denen die Herausforderungen der Fluchtmigration tatsächlich auf der Agenda stehen, d.h. sie sollten unmittelbare Erfahrungen mitbringen und im Arbeitsalltag mit Chancen und Engpässen der Integration konfrontiert sein. Deshalb wurden vor allem Expert/innen aus Kommunalverwaltungen aus Klein-, Mittel- und Großstädten, Vor-Ort-Institutionen wie Quartiermanagements, zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie der Wohnungswirtschaft eingeladen oder solche, die intensiv mit oder in Kommunen arbeiten. Die Workshops sollten nicht zu groß sein, um eine intensive Arbeitsatmosphäre zu ermöglichen (insgesamt 24 Teilnehmer/innen, verteilt auf zwei Workshops). Inhaltlich beschäftigten sich die Workshops mit den beiden oben skizzierten „Labor-Funktionen“ der Sozialen Stadt-Gebiete:

- **Workshop I – Programmgebiete als „Soziale Integrationslabore“:** Da sich die Programmgebiete oftmals schon jetzt durch einen hohen Anteil von Menschen auszeichnen, die bereits vor längerer Zeit zugewandert sind oder als Nachfolgenerationen einen Zuwanderungshintergrund haben, werden auf der lebensweltlichen Ebene bereits wesentliche Integrationsleistungen erbracht. Aufbauend auf diesen Erfahrungen ging es in Workshop I darum, die Herausforderungen und Potenziale von Soziale Stadt-Quartieren als „Ankunftsorte“ für Geflüchtete aus der Sicht von Akteuren zu identifizieren, die in diesen Quartieren arbeiten (z.B. Quartiersmanager/innen).
- **Workshop II – Programmgebiete als „Governance-Labore“:** Neben der „faktischen“, gelebten Integration vor Ort ist auch die programmatische Ausgestaltung integrativer Quartiersentwicklung vor dem Hintergrund der Flüchtlingssituation relevant. In Workshop II interessierte uns deshalb, welche Erfahrungen aus der Steuerungsperspektive der Programmumsetzung Soziale Stadt vorliegen: Inwieweit kann das Programm einen integrierten Quartiersentwicklungsansatz mit besonderem Fokus auf „Integration von Flüchtlingen im Quartier“ unterstützen, wo muss er gegebenenfalls durch andere Akteure, Ressourcen, Programme ergänzt werden?
- **Präzisierung – Dokumentation und Aufbereitung der Ergebnisse:** Die Auswertung der Workshops und Diskussion der Ergebnisse flossen in den hier vorliegenden Endbericht ein.

1.3 BEGRIFFSKLÄRUNGEN – „INTEGRATION“ UND „QUARTIER“

Das Programm Soziale Stadt basiert auf Vorstellungen vom „Quartier“ als Interventionsebene und beinhaltet wesentliche Aspekte von „Integration“. Was die Quartiersebene ausmacht und was in diesem Zusammenhang Integration sein kann, wird jedoch oft unterschiedlich gedeutet. Auch in den Interviews und in Workshops forderten die Expertinnen und Experten immer wieder eine Klärung und Präzisierung vor allem dessen ein, was wir unter Integration verstehen (wollen). Denn: Oftmals „[fungiert] die Integrationsmetapher [...] als ein Passepartoutbegriff, unter den sich nahezu jegliche Politik für den Umgang mit Einwanderern fassen lässt“ (Lanz 2007: 252). So gruppieren sich viele der derzeitigen Debatten um eine eher restriktiv-unterstützende Haltung („Fordern und Fördern“, „Bringschuld“) oder alternativ um eine eher humanistisch-empathische Haltung zur Integration (Höcke und Schnur 2016). Deshalb soll zunächst erläutert werden, was in diesem Bericht mit „Integration im Quartier“ gemeint ist.

Integration

Mit dem Begriff „Integration“ werden ganz verschiedene und sich zum Teil widersprechende Ideen, Ansätze oder Konzepte assoziiert. Als eher „formaler Begriff“ in der Verwaltungspraxis wird Integration oft als eine Art „Systemintegration“ verstanden, d.h. es geht um Integration durch Arbeit, Wohnen und Bildung, ergänzt um Aspekte der lokalen Identifikation, die insbesondere im Quartierskontext greifen. In der Alltagspraxis dagegen wird Integration prozesshaft gelebt. Dort ist es kein Konzept, sondern etwas, das sich lebensweltlich und je nach Kontext unterschiedlich ausprägt. Im wissenschaftlichen Bereich wird versucht, die heutigen „migrantischen Alltagswelten“ konzeptionell einzuordnen. Drei Perspektiven auf Migration und Integration sollen hier (aus einer großen Vielfalt an Positionen) herausgegriffen werden, da sie als Blaupausen für den vorliegenden Bericht dienen können:

- „Postmigration“: In der Wissenschaft werden unsere heutigen Gesellschaften vielfach als „postmigrantisch“ bezeichnet, insbesondere wenn „(a) der gesellschaftliche Wandel in

eine heterogene Grundstruktur politisch anerkannt worden ist („Deutschland ist ein Einwanderungsland“) – ungeachtet der Tatsache, ob diese Transformation positiv oder negativ bewertet wird, (b) Einwanderung und Auswanderung als Phänomene erkannt werden, die das Land massiv prägen und die diskutiert, reguliert und ausgehandelt, aber nicht rückgängig gemacht werden können, (c) Strukturen, Institutionen und politische Kulturen *nachholend* (also postmigrantisch) an die erkannte Migrationsrealität angepasst werden, was mehr Durchlässigkeit und soziale Aufstiege, aber auch Abwehrreaktionen und Verteilungskämpfe zur Folge hat“ (Foroutan 2015: 2). Die postmigrantische Perspektive, wie sie hier von Naika Foroutan skizziert wird, bringt die heutige Situation in Deutschland recht genau auf den Punkt.

- „Interkultur“: Das Konzept der „Interkultur“ ist laut Mark Terkessidis „kein utopischer Entwurf, sondern eine Handlungsregel [...] [und soll verstanden werden als eine] Kultur-im-Zwischen“ (Terkessidis 2010: 10). Entwickelt wurde der Begriff in scharfer Abgrenzung zum bis dahin bestehenden Integrationsverständnis sowie dem vorherrschenden Multikulturalismus-Konzept. Terkessidis möchte damit „ein Modell vorschlagen, das dafür sorgt, dass die Institutionen sich so verändern, dass sie den Individuen, egal welche Unterschiede sie mitbringen oder ihnen zugeschrieben werden, Barrierefreiheit ermöglichen“ (Terkessidis 2010: 141). Integration wird auf diese Art und Weise zu einem „Metanarrativ“, das sich – im Rahmen eines institutionellen Wandels – vom Aspekt der Migration löst (Foroutan 2015: 4f.). Das Individuum steht damit im Mittelpunkt, nicht die ethnische Gruppe: So werden die vermeintlichen Migrantengemeinschaften als soziale Konstruktion verstanden („imagined communities“, Anderson 1983). Auch Zygmunt Bauman hat einen ernsthaften und primär auf Verständnis ausgerichteten Dialog gefordert, um den oder die Einwanderer/in „als Individuum, nicht als Vertreter einer Klasse, Rasse oder Religion“ zu behandeln (Bauman

2016). Erst mithilfe einer Personalisierung – in scharfem Kontrast zur gegenwärtigen Stereotypisierung – ließen sich bestehende und vielmals ausgelebte Feindseligkeiten entschärfen.

- „Transmigration“: Das Konzept der „Transmigration“ von Ludger Pries stellt Migrationserfahrungen in den Mittelpunkt. Pries hält traditionelle Konzepte von Migration für nicht mehr zeitgemäß, da inzwischen völlig neue Praktiken vorzufinden sind. Migration oder Wanderung sind demnach als eine spezifische Daseinsform zu bewerten und müssen wieder in ihrer ursprünglichen Bedeutung verstanden werden. Dahinter steht das Verständnis, dass Transmigration „nicht mehr nur inter-nationale Migration im Sinne des einmaligen Wechsels aus einem national-staatlichen Container in einen anderen [ist], sondern eine moderne nomadische Lebensform, die zwar in konkreten flächenräumlichen Extensionen verankert (und insofern nicht de-lokalisiert) ist, deren soziale Praktiken, Symbole und Artefakte sich aber in pluri-lokalen Sozialräumen oberhalb und jenseits der nationalen Container-Gesellschaften aufspannen“ (Pries 2001: 60). Dieses Konzept verweist auf den fluiden Charakter von Integration und auf die Möglichkeit bzw. gängige Praxis, hybride Identitäten zu leben. Dies ist für eine Steuerungsperspektive, wie sie hier eingenommen wird, von großer Bedeutung.

Auch wenn es Versuche gibt, den Integrationsbegriff aufzugeben und durch andere Bezeichnungen zu ersetzen (z.B. durch einen erweiterten Inklusionsbegriff), verwenden wir im vorliegenden Bericht den allgemein in Gebrauch befindlichen Terminus „Integration“ pragmatisch weiter. Analog zu den skizzierten Ansätzen gehen wir dabei jedoch nicht von vermeintlich homogenen Gruppen bzw. Zuschreibungen aus, sondern von einer – auch im Hinblick auf individuelle Ressourcen – großen postmigrantischen Vielfalt zugewanderter oder zuwandernder Individuen, die u.a. in ihrem jeweiligen sozialräumlichen Umfeld gut ankommen und gut leben möchten, ohne dabei ihre transnationalen Perspektiven aufzugeben. Dass

dabei auch gruppenspezifische Prozesse eine große Rolle spielen, steht für uns außer Frage. Wir möchten diese jedoch nicht auf ethnische Zuschreibungen reduzieren. Außerdem gehen wir von Anpassungsprozessen sowohl „alteingesessener“ als auch „Zugewanderter“ sowie von einer Praxis hybrider Identitäten aus, d.h. dass sich viele Migrant/innen mit ihrem Viertel, ihrer Stadt, dem Aufnahmeland und dem Herkunftsland gleichermaßen identifizieren können und möchten. Eine einseitige assimilative Perspektive halten wir auch deshalb für wenig sinnvoll, weil die meisten Zuwandernden ohnehin nach dem streben, was wir ihnen „als Assimilationsbeitrag abverlangen“ würden: die Sprache zu lernen, einen Beruf zu ergreifen etc. Um ihnen das zu ermöglichen, sind zunehmend „interkulturell“ ausgerichtete Institutionen förderlich.

Im Kern geht es uns also darum, Chancen zu entdecken und so zu entwickeln, „dass wir mittelfristig Migranten als Zugewinn für unsere Gesellschaft verstehen werden, [...] [um] die Politisierung zu kanalisieren und in das repräsentative System zu leiten, [...] dass verkrustete Strukturen und Haltungen auf den Prüfstand kommen, offen diskutiert und verändert werden“ (Aring 2016: 32). Realistische und positive Utopien werden gleichermaßen notwendig sein, um Gesellschaft und Verfassung in Deutschland auch in einer „postmigrantischen“ Zukunft demokratisch ausgestalten zu können (vgl. ebd., Schnur et al. 2013).

Quartier

Mit dem Begriff „Quartier“ verhält es sich ähnlich wie mit dem der „Integration“: Auch dem „Quartier“ werden in den gegenwärtigen Debatten in Forschung, Politik oder Verwaltung sehr unterschiedliche Bedeutungen zugeschrieben – und mitunter resultieren daraus Fehleinschätzungen, was „das Quartier“ zu leisten in der Lage ist und was nicht. Im vorliegenden Bericht wird Quartier verstanden als ein Mittelpunktort mit überschaubarem, alltäglich-lebensweltlichem Umfeld, der in die Gesamtstadt und darüber hinaus eingebettet, sozial konstruiert und unscharf konturiert ist und einen identifikatorischen Kontext bietet (vgl.

Schnur 2014: 43). Damit wird bereits deutlich, dass es den für alle Bewohner/innen (einer Straße oder Hausnummer) identischen Raum mit der Bezeichnung „Quartier“ kaum geben kann. Stattdessen besteht eine Vielzahl individueller Zugänge und räumlicher Abgrenzungen durch die jeweiligen Bewohner/innen selbst, was die wachsende individuelle Relevanz dieser Ebene noch unterstreicht (vgl. Franke 2011). Ob die Quartiersressourcen optional-freiwillig oder eher gezwungenermaßen genutzt werden, hängt unter anderem von der Lebenslage, dem Lebensstil und dem Lebenszyklus der Menschen ab. Insbesondere Personen mit einer geringeren Ausstattung an Ressourcen (z.B. Geflüchtete) sind stärker auf das Quartier und die darin verfügbaren Ressourcen – wie z.B. Selbsthilfenetzwerke, Nachbarschaften, Vereine und soziale Träger vor Ort oder eben auch Einkaufsmöglichkeiten und bauliche Infrastrukturen – angewiesen.

Für die Integration von Geflüchteten wird der unmittelbaren Nachbarschaft beziehungsweise der Quartiersebene allgemein eine besondere Relevanz beigemessen. Genau dort haben Geflüchtete die Möglichkeit zur Teilhabe und die Chance, in eine Gemeinschaft hineinzuwachsen. Und es ist ebenfalls das Quartier, in dem eine gezielte Steuerung der Integration möglich ist. In einer vhw-Befragung von 2016 wird die Quartiersebene von fast drei Vierteln der befragten Kommunen als Integrationsort im Zusammenhang mit Geflüchteten wertgeschätzt. Als besonders hilfreich „für eine gelingende Integration werden vielfältige Quartiere mit einer ‚gelebten Nachbarschaft‘ angesehen, in denen interkultureller Austausch stattfinden kann“ (vhw 2016: 213). Diese heterogenen Quartiere, die oftmals mit Vielfalt und Diversität in Verbindung gebracht werden, bieten Potenziale für wichtige lokale Begegnungs- und Netzwerkstrukturen im Alltag von Geflüchteten. Sie haben als Ankunftsquartiere eine wichtige Integrationsfunktion innerhalb der Gesamtstadt. Neben kulturellem und ökonomischem Kapital kann auch das lokale Sozialkapital vor Ort (als bindendes oder brückenbildendes Sozialkapital) ein entscheidender Faktor für eine gelingende Integration sein. In der Diskussion um die Frage, wieviel Segregation „gut“ oder „schlecht“ ist, gibt es jedoch auch Stimmen, die in stärker homogenen „Zuwandererquartieren“ eine große Qualität für Integration sehen (erst

Aufbau von bindendem Sozialkapital in der eigenen Community im Sinne einer auch individuellen Festigung, dann Aufbau von brückenbildendem Sozialkapital).

2 AUSGANGSSITUATION: FLUCHTMIGRATION DER JAHRE 2015 UND 2016

Die Fluchtmigration der Jahre 2015 und 2016 war in vielerlei Hinsicht außergewöhnlich und brachte neue Herausforderungen für die Integration mit sich. In einer Übersicht stellt sich der Status Quo – inklusive Potenzialen und „Stolpersteinen“ – wie folgt dar:¹

Quantitative Dimension

Das quantitative Ausmaß der Zuwanderung ist mit gut 1,2 Mio. Asylanträgen in den Jahren 2015 und 2016 beträchtlich, wenngleich noch nicht einmal in dieser Größenordnung wirklich neu. Selbstverständlich bringen diese Quantitäten große Herausforderungen für die Kommunen mit sich (z.B. bei der Unterbringung, in Verwaltungsabläufen etc.).

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass man von einem hohen Anteil an Bleibewilligen (auf der Basis heterogener Motive und Identifikationsmuster) ausgehen kann. Nach kurzfristig notwendigen ad-hoc-Interventionen (wie etwa die Erstunterbringung) liegt nun also der Fokus auf einer nachhaltig wirkenden Integrationspolitik für Bleibende.

Räumliche Verteilung

Zielorte vieler Geflüchteter werden trotz Wohnsitzauflage in einigen Bundesländern über kurz oder lang vor allem „benachteiligte“ Stadtquartiere sein.

Darunter fallen unter anderem Programmgebiete der Sozialen Stadt, in denen – insbesondere in den alten Bundesländern – oftmals schon jetzt ein hoher Anteil bereits vor einiger Zeit zugewanderter Menschen und der Nachfolgeneration(en) lebt.

Man kann davon ausgehen, dass genau diese Ankunftsorte auch künftig Integrationsfunktionen

übernehmen werden. Sie avancieren damit zu „sozialen Integrationslaboren“ in unterschiedlichen „Verlaufsstadien“ und – aus einer bestimmten normativen Perspektive – mit unterschiedlichen „Erfolgsgeschichten“.

Strukturelle Rahmenbedingungen

Integrationsbezogene Planungen werden vielerorts erschwert, weil es an Daten, Informationen und Wissen über Geflüchtete mangelt. Zudem werden oftmals keine lokalen Integrationskonzepte entwickelt, die einen Rahmen für die Planungen setzen. Hinzu kommen der steigende Finanzierungsbedarf und eine teilweise unzureichende Qualifizierung von Behörden-Mitarbeiter/innen mit Blick auf die besonderen Erfordernisse bei der Integration von Fluchtmigrant/innen.

„Merkmale“ der Zuwandernden

Herkunftsländer und Religion: Die Zugewandernden sind vor allem Menschen islamischer Glaubensrichtungen, die häufig aus akuten Kriegsgebieten kommen. Viele der Zuwandernden sind zum Teil schwer traumatisiert und benötigen mehr Eingewöhnungszeit und eine intensivere Betreuung als andere Migrant/innen. Für die „religiösen Infrastrukturen“ in den Städten, Gemeinden und Kommunen ergeben sich allein zahlenmäßig neue Anforderungen an Integration. Den verschiedenen religiösen Gemeinschaften könnte in Zukunft stärker die Aufgabe als Vermittler zwischen den Religionen und für interkulturelle Toleranz zukommen.

Demographische Merkmale: Die Altersstruktur der Zuwandernden ist relativ homogen und zeichnet sich durch ein geringes Durchschnittsalter aus. Im Hinblick auf den demographischen Wandel ist der Zuzug junger Menschen perspektivisch ein großer gesamtgesellschaftlicher Vorteil. Die Tatsache, dass im Rahmen der Fluchtmigration mehr Männer als Frauen zuwandern, erfordert eine spezifische Aufmerksamkeit für besondere Bedarfe bei Unterbringung, medizinischer und psychologischer Versorgung. Langfristig ist zu er-

¹ Eine detailliertere Analyse mit Quellenverweisen ist dem Anhang beigelegt.

warten, dass zumindest ein Teil der Antragsteller/innen nach erfolgreichem Abschluss des eigenen Asylverfahrens einen Familiennachzug für Partner/in und Kinder oder für Eltern und minderjährige Geschwister beantragt. Spätestens dann werden sich die Sozialstruktur der Schutzsuchenden insgesamt und somit auch das Anforderungsprofil an Integrationskonzepte noch einmal deutlich verändern.

Bildungsabschlüsse und Berufserfahrungen: Zwar variieren die Bildungsabschlüsse der Geflüchteten je nach Herkunft und Geschlecht, der Großteil der geflüchteten Menschen im erwerbsfähigen Alter bringt jedoch bereits Bildungsabschlüsse und Berufserfahrungen mit. Dieses große Potenzial gilt es sowohl für die gesamte Gruppe der Geflüchteten als auch im Einzelfall zu erkennen und für den deutschen sowie europäischen Arbeitsmarkt anschlussfähig zu machen. Künftige Integrationsbemühungen könnten – neben einer Ausweitung von Qualifizierungsangeboten – stärker darauf fokussieren, erstens bereits bestehende Bildungs- oder Berufsabschlüsse wertzuschätzen und zweitens nach Herkunft und Geschlecht differenziert zu handhaben.

Milieus: Bislang lässt sich noch nicht genauer einschätzen, welchen Milieus die aktuell Geflüchteten im Einzelnen angehören. Für die bereits hier lebenden Migrant/innen ist jedoch bekannt, dass sie eine starke Milieu-Differenzierung und eine große innere Heterogenität der verschiedenen Gruppen von Zugewanderten aufweisen, was sicherlich auch für die neuen Fluchtmigrant/innen gilt. Dabei wird auch deutlich, dass über die ethnische Zuschreibung hinaus brückenbildende gemeinsame Merkmale zwischen verschiedenen Migrant/innen bestehen (z.B. in Bezug auf deren Wertorientierungen oder Integrationsmotive). Mit diesem gesteigerten Umfang an Diversität sollten auch künftige Integrationsbemühungen produktiv umgehen können.

Systemische Integrationsfelder

Bildung und Ausbildung: Der hohe Anteil von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen unter den Geflüchteten ist – unter anderem mit Blick auf den Fachkräftemangel in Deutschland – ein großes Potenzial für die Integration. Entsprechend relevant sind eine fundierte Bildung und

Berufsausbildung möglichst ohne größere Unterbrechungen bzw. Wartezeiten. Gleichzeitig wird deutlich, dass Bildungsbedarfe nicht selten auf infrastrukturelle, planerische und personelle Engpässe treffen und damit ein Mismatch in einem zentralen Feld der Integrationsbemühungen entsteht.

Arbeitsmarktzugang: Auf dem Arbeitsmarkt trifft das Arbeitskräfteangebot der Zugewanderten auf einen Arbeitskräftemangel aufgrund des demografischen Wandels. Allerdings stehen dazwischen u.a. Rechtsunsicherheiten (z.B. hinsichtlich des Aufenthaltsstatus), welche die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses verhindern. Diese Rechtslage ist einer von vielen Faktoren, warum Geflüchtete und Migrant/innen in der Vergangenheit oftmals in niedrig qualifizierte Beschäftigungssegmente oder die Erwerbslosigkeit abgedrängt und langfristig dort isoliert wurden. Diese „ethnic mobility trap“ gilt es im Zusammenhang mit verstärkter Fluchtmigration abzuschwächen oder zu vermeiden, zumal viele der Geflüchteten auf Qualifikationen zurückgreifen könnten.

Wohnungsmärkte: Bei der dezentralen Unterbringung bzw. Versorgung mit angemessenem Wohnraum bestehen gegenwärtig große Unterschiede zwischen Großstädten und ländlichen Kommunen. Während sich der bereits jetzt bestehende Wohnraummangel in den Städten weiterhin verschärft, können Kommunen mit zuvor kontinuierlicher Abwanderung oftmals eine dezentrale Unterbringung gewährleisten. Es entsteht eine zunehmende Dichotomie zwischen Großstadt/Arbeitsmarktzugang/Wohnungsmangel und Peripherie/Wohnungszugang/Arbeitsplatzmangel – in beiden Fällen sind begleitende Lösungen erforderlich (auf dem Wohnungs- bzw. dem Arbeitsmarkt), wobei anzunehmen ist, dass ein guter Teil der Geflüchteten über kurz oder lang ohnehin in die Großstadtreionen ziehen wird, um sich dort ihren sozialen Netzwerken anzuschließen oder in Quartiere zu gelangen, die geeignete migrantische Infrastrukturen für sie bereithalten.

Gesundheitsversorgung: Die Gesundheitsversorgung der Geflüchteten steht zum Teil nicht so sehr im Mittelpunkt der Debatte, ist aber – allein wegen alltäglicher Erkrankungen, aber auch im Hinblick auf Traumabehandlungen etc. – zentral

und eine enorme Herausforderung für Verwaltungen und Institutionen (z.B. Verfügbarkeit arabischsprachiger Psychotherapeut/innen).

Soziale Integrationsfelder

Für Kinder, Jugendliche und Erwachsene gilt während des Asylverfahrens gleichermaßen, dass die Alltagsgestaltung und der Zugang zu sozialen Kontakten außerhalb der Unterbringung oftmals unzureichend sind. Dem kann z.B. die Einbindung in Vereine und Organisationen (auch in Migrantenselbstorganisationen) entgegenwirken, denn sie ermöglicht neben brückenbildender sozialer Interaktion potenziell auch eine grundlegende Inklusion der Geflüchteten. Neben diesem Sozialkapital ist das Erlernen der Sprache als zentraler Katalysator für Integration besonders wichtig, wenngleich die derzeitigen Angebote den hohen Bedarf nicht überall decken können.

Wichtig ist es auch, sich die Innenperspektive von Geflüchteten zu vergegenwärtigen. Die wenigen Studien zu diesem Thema betonen, dass das Zugehörigkeitsgefühl und die kulturelle Adaption der nun in Deutschland lebenden Menschen oftmals zwischen Hoffnung und Diskriminierungserfahrungen schwanken. Weil aus diesen Wahrnehmungen entsprechende Haltungen und Handlungslogiken entstehen, ist es ratsam, sich auch bei der Ausgestaltung künftiger Fördermaßnahmen damit zu befassen. Dasselbe mag für die Erwartungen und Aspirationen von Geflüchteten gelten, wie Studien zeigen: Die meisten Geflüchteten möchten in ihrer neuen Umgebung schnell Fuß fassen, die Sprache lernen, einen Beruf ergreifen und unabhängig von staatlicher Hilfe werden – sich also möglichst schnell und gut „integrieren“. Weil dies jedoch oft ein langwieriger Prozess ist, der auch von bürokratischen Hürden geprägt sein kann, sind Enttäuschungen vorprogrammiert. Über die Innenperspektive Geflüchteter hinaus sollte gleichermaßen die „Aufnahmegesellschaft“ involviert werden, denn Befragungen deuten auf eine zunehmende Spaltung der Gesellschaft im Hinblick auf die Akzeptanz von Geflüchteten hin (Hallenberg 2016a). Idealerweise müssten die verschiedenen Perspektiven im Sinne eines übergreifenden Verständnisses „sozialer Integration“ miteinander verknüpft werden.

3 RAHMENBEDINGUNGEN FÜR INTEGRATION VON BUND UND LÄNDERN

Das Programm Soziale Stadt und seine Umsetzung in benachteiligten Quartieren stehen im Mittelpunkt der vorliegenden Studie. In den Zugangsgebieten sind jedoch auch andere, sich verändernde Rahmenbedingungen wirksam, die im Folgenden kurz skizziert werden. Gerade die Fluchtmigration der Jahre 2015 und 2016 hat auf der Rechts- und Steuerungsebene in Bund und Ländern zu neuen Gesetzen, Verordnungen und Vereinbarungen geführt, welche die regulatorischen Rahmenbedingungen der Integration beeinflussen. Im Folgenden greifen wir deshalb exemplarisch drei wichtige Neuerungen auf und diskutieren diese im Projektkontext:

- das Integrationsgesetz der Bundesregierung,
- das ressortübergreifende Konzept der Bundesregierung im Kontext der Sozialen Stadt
- als Länderbeispiel das Programm „BENN - Berlin entwickelt neue Nachbarschaften“.

3.1 INTEGRATIONSGESETZ

Im Zuge der starken Zuwanderung im Jahr 2015 hat die Bundesregierung verschiedene Maßnahmen beschlossen, darunter die Asylpakete I und II sowie im Juli 2016 das Integrationsgesetz. So wurden in mehreren Bereichen konzeptionelle und verbindliche Rahmenbedingungen geschaffen, an denen sich Länder und Kommunen orientieren sollen. Prinzipiell sorgt das neue Integrationsgesetz für eine höhere Planungssicherheit für

die Behörden vor Ort und für eine größere Rechtsicherheit in den Feldern Arbeitsmarkt und Beschäftigung sowie bei der Berufsausbildung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Die Sprachförderung, so eines der Hauptziele des Gesetzes, soll stark ausgebaut werden. Darüber hinaus sollen mit Hilfe der sogenannten Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (Job-) Gelegenheiten für die Freizeit- und vor allem Alltagsgestaltung während sowie nach Abschluss des Asyl-Verfahrens geschaffen werden (Ziel war es unter anderem, 100.000 Ein-Euro-Jobs für Geflüchtete zu schaffen) (vgl. Tabelle 1).

Mit dem Integrationsgesetz wird auch versucht, der Fokussierung auf Großstädte Einhalt zu geben. Dazu enthält es eine optional anwendbare Wohnsitzauflage, die mit zwei verschiedenen Formen von Restriktion arbeitet:² Zum einen kann im Sinne einer „positiven Zuweisung“ entschieden werden, dass der oder die einzelne Geflüchtete den Wohnsitz an einem bestimmten Ort zu nehmen hat. Zum anderen besteht die Möglichkeit der „negativen Wohnsitzauflage“. In diesem Fall werden bestimmte Gebiete, beispielsweise aufgrund eines erhöhten Segregationsrisikos, mit einer generellen „Zuzugssperre“ belegt. Mit diesem bevölkerungspolitischen Instrument, das bereits in den 1990er Jahren gegenüber den sogenannten „Spätaussiedler/innen“ angewandt wurde (Hallenberg 2016b: 2f.), soll laut den Befürworter/innen eine angemessene Versorgung mit Wohnraum (§ 12a Abs. 29), die Beförderung von Integration in die Lebensverhältnisse in Deutschland (§ 12a Abs. 39) sowie die Vermeidung von sozialer und gesellschaftlicher Ausgrenzung (§ 12a Abs. 4) sichergestellt werden. Diese intendierte Integrationswirkung setzt voraus, dass vor Ort entsprechende integrationsbegleitende Maßnahmen (jenseits der Ballungsräume z.B. die Schaffung von Arbeitsplätzen) getroffen werden.

² Als rechtliche Grundlage hierfür dient das im März 2016 gefällte Urteil des Europäischen Gerichtshofes (*Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 01.03.2016, C-443/14 und C-444/14*), das sich um die Klärung wichtiger Fragen bezüglich der von Deutschland in der Vergangenheit eingeführten und im Rahmen des Integrationsgesetzes neu aufgelegten Wohnsitzauflage bemühte. Laut EuGH stellt die Wohnsitzauflage demnach eine Einschränkung

der individuellen Bewegungsfreiheit auch von subsidiär Schutzberechtigten dar und ist daher zunächst nicht rechtmäßig. Sie darf deshalb nicht dazu angewandt werden, die sozialstaatlichen Transferleistungsempfänger/innen gleichmäßig über die Kommunen zu verteilen. Sie darf aber ausdrücklich immer dann angewandt werden, wenn sie sich auf migrations- und integrationspolitische Gründe stützt und die Integration der subsidiär Schutzberechtigten erleichtert.

Die nicht unumstrittene Wohnsitzauflage wird inzwischen von einigen Bundesländern umgesetzt (z.B. Baden-Württemberg, Bayern, NRW, Sachsen-Anhalt).

Arbeits- und Ausbildungsförderung – die Voraussetzungen für eine soziale Integration und Teilhabe von Geflüchteten in ihrem engeren Wohnumfeld (also auch in den Pro-

Integrationskurse	Arbeitsmarkt	Wohnsitz	Niederlassungs- erlaubnis
<ul style="list-style-type: none"> • früher als bisher möglich (nach 6 Wochen) • größerer Umfang (100 statt 60 Unterrichtseinheiten) bei größeren Klassen • häufiger verpflichtend, Sanktionen bei Nichtteilnahme (Leistungskürzungen) • Senkung der Qualifikationsstandards für Lehrer 	<ul style="list-style-type: none"> • in prosperierenden Regionen: Aussetzung der Vorrangprüfung für Asylsuchende und Geduldete (für 3 Jahre) • Ermöglichung von Leiharbeit für Asylsuchende und Geduldete • Schaffung von 100.000 Arbeitsgelegenheiten für Asylsuchende • Ausbildungsförderung für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive und Statussicherheit während der Ausbildung 	<ul style="list-style-type: none"> • freie Wohnortwahl anerkannter Flüchtlinge kann durch die Länder für bis zu 3 Jahre eingeschränkt werden (Wohnsitzauflage) • Ausnahmen für Familien, Beschäftigte, Schüler, Studierende • Härtefallregelung 	<ul style="list-style-type: none"> • permanentes Aufenthaltsrecht erst nach 5 Jahren, abhängig von Sprachkenntnissen und finanzieller Situation • bei sehr guter Integration schon nach 3 Jahren möglich • Flüchtlinge sind jetzt anderen Ausländern gleichgestellt

Tabelle 1: Wesentliche Neuerungen des Integrationsgesetzes 2016 | Quelle: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2016, verändert

Einige der oben genannten Herausforderungen verstärkter Fluchtmigration werden vom neuen Integrationsgesetz, das sich stärker auf Systemintegration konzentriert, nicht dezidiert aufgegriffen. Manche Voraussetzungen für eine bessere Teilhabe und Integration von Geflüchteten, darunter die Finanzierungsvoraussetzungen integrativer Maßnahmen vor Ort, die Rolle und ggf. Förderung der Zivilgesellschaft und des freiwilligen Engagements, die quantitative und interkulturelle Personalentwicklung im öffentlichen Dienst, die Gesundheitsversorgung von Geflüchteten, die Unterbringung oder Antidiskriminierungsaspekte werden vom Integrationsgesetz weniger stark adressiert. Die Arbeit in den Programmgebieten der Sozialen Stadt – dem Fokus dieser Untersuchung – ist auf verschiedenen Ebenen potenziell von den neuen Regelungen beeinflusst:

- So könnte z.B. der Ausbau der Sprachförderung bzw. der Integrationskurse – ebenso wie

grammgebieten der Sozialen Stadt) verbessern.

- Die Wohnsitzauflage könnte – um ein weiteres Beispiel zu nennen – in manchen Städten oder Quartieren einerseits eine Verschärfung bereits bestehender Benachteiligungen verhindern. Andererseits bestünde bei einer Umgehung von Wohnsitzauflagen durch Geflüchtete gleichzeitig die Gefahr einer Illegalisierung, womit die entsprechenden Personen für integrative Programme weniger gut erreichbar wären.

3.2 RESSORTÜBERGREIFENDE STRATEGIE SOZIALE STADT

Während das Integrationsgesetz weitgehend auf übergeordneten Steuerungsebenen ansetzt, können weitere neue Maßnahmen direkt in den Soziale Stadt-Kontext eingreifen. Sie würden damit unmittelbar relevant für die zukünftige Programmausgestaltung.

So entwirft das 2016 mit Kabinettsbeschluss verabschiedete Strategiepapier der Bundesregierung mit dem Titel „Nachbarschaften stärken, Miteinander im Quartier – Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt“ (BMUB 2016) die Soziale Stadt im Rahmen der Städtebauförderung als künftiges „Leitprogramm“ der sozialen Integration, mit dem Fördermittel auch anderer Ressorts in Quartieren mit erhöhten sozialen Integrationsanforderungen gebündelt werden sollen. Konkret wollen die „Bundesressorts [...] durch einen verstärkten gegenseitigen Austausch zu raum- und zielgruppenbezogener Förderung die Wirkung dieser beiden Ansätze in den Quartieren noch erhöhen und benachteiligte Zielgruppen besser erreichen“ (BMUB 2016: 79). Im Fokus stehen dabei Quartiere mit besonderen sozialen Integrationsanforderungen.³

Sollte das Ziel einer kontinuierlichen Zusammenarbeit der Bundesressorts in Zukunft erreicht werden, bedeutete dies einen dauerhaften Zuwachs an Fördermitteln in Soziale Stadt-Quartieren. Zugleich wurde mit der Verabschiedung der „Ressortübergreifenden Strategie Soziale Stadt“ auch ein Etat von 1,2 Mrd. Euro für die Jahre 2017 bis 2020 beschlossen (also 300 Mio. Euro an zusätzlichen Programmmitteln pro Jahr) (BMUB 2016: 4; Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2016: 265). Davon fließen

- 10 Mio. Euro p.a. in die Umsetzung der neuen ressortübergreifenden Strategie des Bundes,
- 40 Mio. Euro p.a. zusätzlich direkt ins Budget des Programms Soziale Stadt,
- 50 Mio. Euro p.a. in Programme zum zukünftigen Stadtumbau und
200 Mio. Euro p.a. in den neuen Investitionspakt „Soziale Integration im Quartier“: Dieser

³ Diese Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente im Rahmen der Städtebauförderung war bereits im Koalitionsvertrag von 2013 verabredet worden und geht weit über einzelne Aspekte der Integration von Geflüchteten hinaus. In den insgesamt zehn Handlungsfeldern (BMUB 2016: 11ff.: *Bildung, Sprache, Arbeitsmarkt, Ausbildung und Armutsprävention, Verbraucherschutz, Gesundheit und Prävention, Bürgerschaftliches Engagement, Teilhabe und Demokratieförderung, Kultur, Sport, Umwelt und Mobilität, Wohnen und Wohnumfeld*) werden allgemeine und

gewichtigste Teil der neuen „ressortübergreifenden Strategie“ verfügt über ein Budget von 800 Mio. Euro über die Laufzeit bis 2020. Die bis zu 75%ige Förderung wird als Bundesfinanzhilfe gemäß Artikel 104b Grundgesetz an die Länder gewährt und bedarf einer gemeinsamen jährlichen Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern. Damit sollen zukünftig unter anderem Baumaßnahmen der sozialen Infrastruktur (z.B. Kitas, Schulen und Stadtteilzentren) in Quartieren mit besonderen sozialen Integrationsanforderungen finanziert werden, um diese als „Orte der Integration“ zu qualifizieren. Deziert wird als Ziel die Förderung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Integration formuliert – etwas, das nur bedingt mit baulich-investiven Maßnahmen erreicht werden kann. Förderfähig sind deshalb auch investitionsbegleitende Maßnahmen, wie z.B. Integrationsmanager (analog zu Quartiersmanagern), die als Brückenbauer zwischen den geförderten Einrichtungen und den Akteuren und Bewohnern im Stadtteil agieren und die Baumaßnahmen begleiten sollen (<http://www.bmub.bund.de>). Ziel ist es, hier z.B. – ganz im Sinne des ressortübergreifenden Ansatzes – auch Ressourcen wie das Bundesprogramm „Sprach-Kitas – Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für eine Förderung zu nutzen.

Das Programm Soziale Stadt profitiert direkt und indirekt von dieser neuen bundespolitischen Ausrichtung. Die „Ressortübergreifende Strategie“ soll einen kontinuierlichen Entwicklungsprozess ermöglichen, „Synergien [...] schaffen und vor Ort in den Kommunen ein kohärentes und damit effizienteres und bedarfsgerechteres Vorgehen [...] ermöglichen“ (Die Beauftragte der Bundesre-

konkrete Vorschläge aufgegriffen oder in den Kommunen bereits bestehende Beispiele skizziert. Beteiligte Ministerien und staatliche Institutionen: BMUB, BMI, BMFSFJ, BMG, BMAS, BMVI, BMBF, BMWi, BMEL, das Bundeskanzleramt, die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Integration und Flüchtlinge sowie die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien.

gierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2016: 267). Weil – wie in den vorangegangenen Abschnitten aufgezeigt wurde – zu den zentralen Herausforderungen der Integration hoher Zahlen von Zugewanderten vor allem auch soziale Maßnahmen und Projekte gehören, wirkt der erweiterte investive Ansatz eher flankierend und indirekt. Bessere bauliche Infrastrukturen sind zweifellos eine wichtige Voraussetzung für gelingende Integration auch von Geflüchteten, sie müssen jedoch darüber hinaus mit nicht-investiven Maßnahmen und Projekten sinnvoll bespielt werden.

3.3 LÄNDERBEISPIEL: BENN - BERLIN ENTWICKELT NEUE NACHBARSCHAFTEN

Wie die Mittel des Investitionspakts von den Ländern und Kommunen für die Integration von Geflüchteten eingesetzt werden, soll hier exemplarisch das Beispiel Berlins zeigen. Bereits im Berliner „Masterplan für Integration und Sicherheit“, einem von Senatsverwaltungen, Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsverbänden 2016 verabschiedeten Strategiepapier, wird die Idee eines „partizipativen Integrationsmanagements“ skizziert. Diese Idee wird im neuen Programm BENN der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen („Berlin Entwickelt Neue Nachbarschaften“, 2017-2021) aufgegriffen, das u.a. auf der Grundlage des Investitionspakts „Soziale Integration im Quartier“ und damit auf der Basis der ressortübergreifenden Strategie von Bund und Ländern finanziert wird.

Wesentliche Aspekte bei der Umsetzung von BENN ist die Implementierung von Vor-Ort-Teams (Integrationsmanagement-Teams) zur Beteiligung und Aktivierung von Bewohner/innen, zur Anregung von Kooperation und Vernetzung der verschiedenen Akteur/innen, zur Ausarbeitung eines Handlungs- und Beteiligungskonzepts sowie zur konkreten finanziellen Förderung von Projekten.

Mit diesem Vorgehen möchte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt nachhaltig fördern, dass im Rahmen eines kooperativen Ansatzes „die Integration in die Stadtgesellschaft vom ersten Tag an durch Aktivierung und Beteiligung der Geflüchteten (Empowerment) auf der einen und Stärkung des nachbarschaftlichen Zusammenhalts (Community Building) auf der anderen Seite“ gelingt (Senat von Berlin 2016: 77).⁴

Es sind zum einen also die unmittelbaren Nachbarschaften der großen und langfristigen Standorte zur Unterbringung von Geflüchteten, die ab sofort im Fokus des BENN-Programms stehen. Zum anderen wird jedoch auch das Leben innerhalb der Unterkünfte eine größere Aufmerksamkeit erhalten. So sollen frühzeitig positive Impulse für das zukünftige Zusammenleben gesetzt und Begegnungen untereinander auf Augenhöhe ermöglicht werden. Mithilfe eines Bewohnerrates in jeder Unterkunft sollen die Geflüchteten eigene Interessen und Bedürfnisse formulieren und vertreten können. Der daneben bestehende „Nachbarschaftsrat aus Anwohner/innen, Unterkunftsbewohner/innen und lokalen Einrichtungen ermöglicht den Austausch und Kennenlernprozess zwischen Geflüchteten und Nachbar/innen und entwickelt Ideen für gemeinsame Aktivitäten zur Verbesserung des gemeinsamen Lebensumfeldes, die mit Mitteln aus dem Projekt umgesetzt werden können“ (Senat von Berlin 2016: 77).

Darüber hinaus setzt BENN auch auf der Verwaltungsebene an, die vor Ort wieder besser ansprechbar sein soll. Neben einer personellen Aufstockung bestehender Strukturen in den Gebieten der Sozialen Stadt sollen eigenständige Vor-Ort-Büros als Anlaufpunkte und Kommunikationssorte eingerichtet werden. Außerdem wird eine Steuerungsrunde etabliert, bestehend aus den jeweiligen Gebietskoordinatoren der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt sowie den jeweils Verantwortlichen aus den Bezirken.

2017 und 2018 sollen insgesamt zwanzig BENN-Standorte implementiert werden, die teilweise

⁴ Dabei geht es um die Stabilisierung von Nachbarschaften und die Stärkung des nachbarschaftlichen Engagements,

die Aktivierung neuer und die Unterstützung vorhandener ehrenamtlicher Strukturen, um den Aufbau und die Stabilisierung von Netzwerken sowie die Aktivierung und Unterstützung der Geflüchteten.

neu eingerichtet, teilweise an bestehende Quartiersmanagement-Strukturen angegliedert werden.

Förderkulissen wie BENN könnten auf mögliche künftige Ausrichtungen der Sozialen Stadt im Zusammenhang mit den besonderen Rahmenbedingungen von Fluchtmigration hinweisen. Allerdings muss sich zeigen, inwieweit Strukturen für die Sondersituation „Unterkunft im Quartier“ auf die Regelsituation „Alltagsleben im Quartier“ übertragbar ist: Welche Elemente von BENN funktionieren in der Praxis und lassen sich entsprechend übertragen? Welche sozialintegrativen Wirkungen werden in den Quartieren tatsächlich erzielt?

4 DIE SOZIALE STADT ALS RAHMEN FÜR DIE INTEGRATION VON GEFLÜCHTETEN IM QUARTIER: REICHWEITEN UND MÖGLICHE ERGÄNZUNGEN

Bei der Integration von Zuwanderern in städtischen Wohnquartieren blickt Deutschland faktisch auf eine lange Tradition zurück: Seit den 1950er Jahren leben Zugewanderte in bestimmten Stadtteilen, haben hier eigene Nachbarschaften gebildet oder sind Teil lokaler Netzwerke geworden, haben ethnische Ökonomien aufgebaut, leben einen „multikulturellen“ Alltag. Wie bereits eingangs erläutert, sind von Migrant/innen in starkem Maße geprägte Quartiere oftmals in baulich-städtebaulicher, wohnungs- und wohnungsfeldbezogener, sozialer, wirtschaftlicher, kultureller und umweltbezogener Hinsicht (im gesamtstädtischen Vergleich) „benachteiligt“ oder „mehrfach belastet“. Um zu verhindern, dass aus „benachteiligten“ Quartieren „benachteiligende“ oder sogar „abgehängte“ Stadtteile werden, wurde im Jahr 1999 das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt im Rahmen der Städtebauförderung gestartet. Es läuft bis heute und bietet daher – neben einem mittlerweile bemerkenswerten Erfahrungsschatz der mit seiner Umsetzung betrauten Akteure – eine breite strukturelle Basis für die Integration von Menschen in das und durch das Quartier.

Angesichts der Herausforderung, vielerorts nun teils erhebliche Zahlen von Geflüchteten in Wohnquartieren integrieren zu müssen und zu wollen – zusätzlich zu der alltäglichen Integrationsarbeit, die ohnehin stattfindet –, stellt sich die Frage, ob die Strukturen des Programms Soziale Stadt dafür ausreichen oder ob – und wenn ja: an welchen Stellen? – es für die „Ankunftsorte“ und „Integrationsquartiere“ ergänzt werden sollte.

Diese Frage wurde im Rahmen der Expert/innen-interviews und -workshops eingehend erörtert. Im Folgenden werden die Ergebnisse dargestellt.

4.1 DISKUSSIONEN I: STRATEGISCHE ELEMENTE DES PROGRAMMS SOZIALE STADT

Die Darstellung der Untersuchungsergebnisse orientiert sich zunächst an fünf strategischen Handlungsfeldern der Sozialen Stadt, die das Rückgrat der Programmarchitektur bilden:

- Ausrichtung der Programmumsetzung an den betreffenden Stadtteilen/Quartieren (Gebietsbezug/Raumorientierung),
- Bündelung materieller Ressourcen und von Know-how,
- Aktivierung und intensive Beteiligung der Akteure vor Ort,
- vernetzungsorientiertes Management,
- partizipative Erarbeitung integrierter Quartiersentwicklungskonzepte.

Dabei wird zunächst kurz auf den jeweiligen Kern der einzelnen Handlungsfelder aus der Programmperspektive eingegangen. Es folgen thesenartige Überlegungen zu ihrer möglichen „Rolle“ oder „Funktion“ bei der Integration von Geflüchteten im Quartier. Diese eher „theoretischen“ Ansätze werden anschließend jeweils mit den konkreten Erfahrungen und Bedarfen der Interviewpartner/innen und Workshopteilnehmer/innen kontrastiert: Wie lässt sich Integration tatsächlich realisieren und was wird dafür in welcher Form benötigt?

Gebietsbezug/Raumorientierung

Eine zentrale Voraussetzung für die Umsetzung des Programms Soziale Stadt ist die Ausweisung von Programmgebieten mit einem im gesamtstädtischen Vergleich „besonderen“ Entwicklungsbedarf. Der dezidierte Gebietsbezug dient als Grundlage für die Identifizierung von Problemen und Potenzialen der Programmgebiete. Er bildet den Rahmen für Kommunikation und Kooperation zwischen allen professionellen und

nicht-professionellen Akteuren, die an der Programmumsetzung beteiligt sind – und damit den Ausgangspunkt sowie den Fokus integrierter Quartiersentwicklung.

In der Praxis werden die Gebiete meist mit Hilfe „faktenbasierter“ und „subjektiv-intuitiver“ Kriterien abgegrenzt. Zu ersteren gehören bereits vorgezeichnet erscheinende Grenzen bzw. Raumeinfassungen: politisch-administrative Bezirke und Stadtteile, siedlungsstrukturelle Zusammenhänge, statistische „Räume“. Dabei zeigt sich vielerorts, dass es innerhalb, quer zu und auch außerhalb der abgegrenzten Quartiere alltagsweltliche Raumzusammenhänge der Gebietsbewohner/innen gibt, wie es hier also mit der Gleichzeitigkeit von programminduzierten „Zuständigkeitsräumen“ der Verwaltung sowie einer vor Ort gelebten „Raumvielfalt“ der unterschiedlichen Bewohnergruppen zu tun haben (Franke 2011: 200ff.).

Die Quartiere der Sozialen Stadt sind also nicht nur Konstruktionen von Politik und Verwaltung (mit ihren Sichtweisen und Zielen), sondern auch „Alltagsproduktionen“ der Quartiersbewohner/innen mit ihren eigenen Vorstellungen. Vor diesem Hintergrund stellt sich generell die Frage, welche Akteure im und für das Quartier über welche Definitions-, Deutungs- und Handlungsmuster verfügen: Wer findet welche Orte im Quartier „schön“ oder „hässlich“? Wer hält welche Infrastrukturen aus welchen Gründen für nützlich – oder auch nicht? Wer bewertet das Zusammenleben vor Ort als „funktionierend“ oder „integrierend“, und wer sieht dies womöglich anders? Kommen nun Geflüchtete (in großer Zahl) hinzu, finden neue subjektive „Raumproduktionen“ statt:

- Wie eignen sich welche Geflüchteten welche Orte im Quartier an?
- Welche Bedeutung messen sie diesen Orten – zum Beispiel Plätzen oder Grünanlagen im öffentlichen Raum – bei? Welche generelle (kulturelle) Bedeutung hat für sie der öffentliche Raum?
- Welche Infrastrukturen im Quartier nutzen sie warum (und warum nicht)?
- Welche integrierenden Wirkungen hat das Quartier mit Blick auf das lokale Zusammenleben vor Ort?

- Und aus Sicht der „Alteingesessenen“: Wie verändern sich ihre Raumwahrnehmungen und -bewertungen, wenn hier in größerer Zahl neue, zunächst fremde Bewohner/innen hinzukommen?

Viele dieser Fragen können nur durch intensive Kommunikation mit den unterschiedlichen Menschen vor Ort beantwortet werden (siehe nachfolgenden Punkt). An dieser Stelle kann jedoch bereits gefragt werden, inwieweit die bislang gängige Praxis der Programmgebietsausweisung (Soziale Stadt) für die Integration von Geflüchteten im Quartier hilfreich ist. Zu diskutieren wäre außerdem, an welchen Stellen darüber nachgedacht werden sollte, ob Programmgebiete im Sinne von „Ankunfts“- bzw. „Integrations“-Orten flexibler ausgewiesen werden sollten und können – und was mit solchen Orten außerhalb der Programmkulisse der Sozialen Stadt geschehen soll?

Dazu zeigen die Ergebnisse der Expert/Inneninterviews und der beiden Workshops folgendes Bild:

TextBox 1: Expert/innen-Input – Gebietsbezug/Raumorientierung

1. Auch **außerhalb der Programmkulisse „Soziale Stadt“** finde de facto Integration im Quartier statt. Die entsprechenden Quartiere sollten ebenfalls in den **Genuss einer Förderung** kommen können, ohne jedoch dafür „volumfänglich“ – und damit sehr (zeit-)aufwändig – Programmgebiet werden zu müssen. Eher sollte es darum gehen, für eine Förderfähigkeit nicht eine umfängliche sozial-räumliche Benachteiligung betroffener Quartiere in baulich-städtebaulicher, wohnungs- und wohnumfeldbezogener, sozialer, wirtschaftlicher, kultureller und umweltbezogener Hinsicht (im gesamtstädtischen Vergleich) nachweisen zu müssen. Vielmehr sollte es die Möglichkeit geben, sich vor allem auf den **Aspekt „besondere Integrationserfordernisse“** zu konzentrieren, also die Komplexität „Benachteiligung“ an dieser Stelle zu reduzieren. Es gehe also bei diesen Quartieren darum, stärker auf (unmittelbar) integrationsbezogene Handlungsfelder anstatt auf die gesamte Themenpalette einer

umfänglichen integrativen Quartiersentwicklung zu fokussieren. Die **Einrichtung eines Quartiermanagements** bleibe auch hier essentiell – jedoch ebenfalls mit besonderem Schwerpunkt Integration. Diese Empfehlungen verweisen teilweise auf bereits neu eingeführte Ergänzungsförderungen (z.B. „Integrationsmanagement“ des Investitionspakts).

2. Bei bereits bestehenden Programmgebieten sollte deren **räumliche Abgrenzung im Hinblick auf Integrationserfordernisse überprüft** und gegebenenfalls ausgeweitet oder flexibler gestaltet werden können:

- a. Möglichkeit einer unbürokratischen (geringfügigen) Anpassung von Gebietsgrenzen, um bislang nicht in der Förderung befindliche Teilräume nun einbeziehen zu können („die gegenüberliegende Straßenseite“, „den Häuserblock eine Straße weiter“ etc.);
- b. Einbeziehung wichtiger Institutionen bzw. Infrastrukturen – Kitas, Schulen etc. – in die Förderkulisse, auch wenn sie (weiter) außerhalb des Programmgebiets liegen („Exklaven“).

Aktivierung und Beteiligung, „Empowerment“

Die gerade aufgeworfenen Fragen einer subjektiven „Raumproduktion“ beziehen sich nicht nur auf rein raumbezogene Aspekte. Vielmehr geht es auch um Inhalte: „Was passiert hier und dort?“, „Wie finde ich das?“, „Wie verhalte ich

⁵ Bei Aktivierung und Beteiligung muss unterschieden werden: „Aktivierung“ als projektunspezifischer Zugang, über den einzelne Personen oder Personengruppen im Quartier angesprochen und in Kommunikation (miteinander) gebracht werden können (aktivierende Befragungen, aufsuchende Arbeit, „Mund-zu-Mund-Propaganda“, Versammlungen, Stadtteilstefte, Gebiets- und Gebäudebegehungen, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit) unterscheidet sich (deutlich) von „Beteiligung“. Diese basiert eher auf mehr oder weniger methodisch geplanten „for-

mich dazu, zu wem und mit wem?“, „Welche Beiträge leiste ich, um ‚mein‘ Quartier wie weiter zu ‚produzieren‘?“ oder auch: „Womit und wie kann ich überhaupt einen Beitrag leisten?“ etc. Dies sind Binnenperspektiven zum Beispiel von „Alteingesessenen“ und Geflüchteten, die auf die (Außen-) Perspektiven „professioneller“ Akteure beispielsweise aus den Reihen von Politik, Verwaltung, Wohnungswirtschaft, Trägern sozialer Infrastrukturen etc. treffen.

Angesichts dieses Gegenübers von „professioneller“ und „Alltagswelt“ kann die Frage gestellt werden, inwieweit die Vorstellungen von Verwaltung, „alteingesessenen“ Quartiersbewohner/innen sowie von Geflüchteten im Hinblick auf eine „gelingende“ oder gar „gelungene“ Integration von Geflüchteten im Quartier übereinstimmen. Antworten auf diese Frage wird man nur in einem intensiven Austausch mit den Bewohner/innen vor Ort erhalten. Deshalb nimmt die Bedeutung von Aktivierung und Beteiligung der „alten“ und „neuen“ Gebietsbewohner/innen an der Quartiersentwicklung zu: „Wer weiß eigentlich, was wer weiß, kann und denkt?“

Generell wird im Programm ‚Soziale Stadt‘ der Aktivierung und Beteiligung⁵ besondere Bedeutung beigemessen. Zentrales Anliegen der ‚Sozialen Stadt‘ ist es, „das eigenständige Stadtteilleben wieder aufzubauen, den sozialen Verbund wieder herzustellen und das Zusammenleben im Quartier zu fördern (...) und die Bewohnerschaft zu motivieren, in Initiativen und Vereinen mitzuwirken und sich dauerhaft selbst zu organisieren. So soll erreicht werden, dass die Stadtteile schrittweise wieder als Gemeinwesen funktionieren“ (Bauministerkonferenz 2005: 5).

malen“ Verfahren (Programm, bestimmter Ort, festgelegter Zeitrahmen, definierter Ablauf, Moderation) sowie vergleichsweise konkreten Zielvorstellungen wie die Diskussion bestimmter Themen. Beispiele sind Stadtteilkonferenzen, Bürgerforen, Runde Tische, Zukunftswerkstätten, (thematische) Arbeitsgruppen. Ein wichtiges Aktivierungs- und Beteiligungsinstrument sind lokale Verfügungsfonds mit meist kleineren Budgets, über deren Verwendung Vertreter/innen der Quartiersbewohnerschaft entscheiden, um schnell und unbürokratisch kleinere Maßnahmen und Projekte umsetzen zu können.

Mit Blick auf die Integration von Geflüchteten sind diese Zielsetzungen nach wie vor plausibel – man muss lediglich den Begriff „wieder“ streichen, um zu formulieren: Eine integrierte, (nicht nur) Geflüchtete integrierende Quartiersentwicklung verfolgt das Ziel, einen sozialen Verbund im Quartier herzustellen bzw. das Zusammenleben vor Ort („Nachbarschaften“) zu fördern sowie die im Quartier Lebenden zu motivieren, in Initiativen und Vereinen mitzuwirken und sich dauerhaft selbst zu organisieren. So soll erreicht werden, dass die „betroffenen“ Quartiere als Gemeinwesen funktionieren.

Damit sind auch die Zugangsmöglichkeiten zu Geflüchteten (im Quartier) angesprochen. Noch stärker als bei Menschen mit Migrationshintergrund, die bereits seit mehreren Generationen in Deutschland leben, dürfte hier ein sprach- und kultursensibles Vorgehen das „A und O“ für Erfolge sein. Aus der vielerorts artikulierten Erfahrung, unter anderem Migrant/innen nur „schwer erreichen“ zu können, muss angesichts der großen Zahl von Neuankömmlingen in vielen Quartieren hier umso mehr gelten, dass es mit Blick auf „herkömmliche“ Aktivierungs- und Beteiligungsversuche nicht um ein „Mehr des Gleichen“ gehen kann. Vielmehr müssen passgenaue, neue Zugangswege entdeckt bzw. solche, die sich im Einzelfall bewährt haben, auch in andere Quartierskontexte übertragen werden.

Es geht also um neue Qualitäten und Intensitäten von Ansprache und Einbeziehung, wobei unter anderem nach geeigneten „Personalschlüsseln“ für die Wahrnehmung dieser Aufgaben gefragt werden kann. Erfahrungen von Gemeinwesenarbeiter/innen aus Nordrhein-Westfalen im Kontext der Sozialen Stadt zeigen beispielsweise: Will man lebensweltliche Zusammenhänge vor Ort nachvollziehen und in ihnen qualitativ agieren, gilt eine Zahl von 5.000 bis 6.000 Personen als Obergrenze eines geeigneten Handlungsradius. Eine (noch) intensivere Zusammenarbeit mit der Quartiersbevölkerung sei in maximal 120 Wohneinheiten möglich (vgl. Franke 2011: 158f.). Unabhängig davon, welche Zahlen im Detail oder angesichts von Erfahrungen andernorts „richtig“ sind – deutlich wird in jedem Fall, dass eine begleitete „Integration von Geflüchteten im Quartier“ realistischer Weise nicht ohne zusätzliche personelle

Ressourcen gegenüber der „herkömmlichen“ Sozialen Stadt-Situation auskommen kann. Dies gilt umso mehr unter der Annahme, dass Geflüchtete mit nur rudimentären Kenntnissen der Situation in ihrem neuen Heimatland in besonderem Maße auf Unterstützung bei der Entwicklung, Stärkung bzw. Anpassung ihrer individuellen (Problemlösungs-) Kompetenzen („Empowerment“) angewiesen sind.

Diese Überlegungen wurden in den Expert/inneninterviews und den Workshops zu einem großen Teil bestätigt:

TextBox 2: Expert/innen-Input – Aktivierung und Beteiligung, „Empowerment“

1. Integration im Quartier – bezogen auf alle dort Lebenden, also auf „Alteingessene“ ebenso wie auf „Neuankömmlinge“ – sei nicht nur auf neue und qualifizierte (bauliche) Strukturen vor Ort angewiesen (beispielsweise auf Begegnungsorte wie Stadtteilzentren), sondern in besonderem Maße auch auf die **niedrigschwellige Teilhabe** aller Quartiersbewohner/innen (Orte, Ansprechpartner/innen). Hierfür sind laut Expert/innen **Prozessbegleitungen durch Fachleute** erforderlich: Es gehe um die (zunächst projektunabhängige, anlassfreie) Kontaktaufnahme zu Geflüchteten sowie zwischen ihnen und „Alteingesessenen“, um die Vermittlung zwischen Institutionen (Kitas, Schulen, Gesundheitsdienste etc.) und Quartiersbewohner/innen, um die Moderation unterschiedlicher Interessen vor Ort, Mediation im Streitfall und vieles mehr. Benötigt würden also Fachleute, die auf die Menschen vor Ort zugehen (können), womit vor allem der Bereich der **Gemeinwesenarbeit (GWA)** angesprochen ist – hier waren sich alle in die Untersuchung einbezogenen Expert/innen weitgehend einig.
2. Auch müssten – dies zeigten Erfahrungen mit der Umsetzung des Programms Soziale Stadt – viele **(bauliche) Strukturen sozial bzw. pädagogisch „bespielt“ werden**, um von „Zielgruppen“ überhaupt angenommen zu werden: Die Einrichtung eines Sportplatzes sei das eine, dort ein interkultu-

- relles Fußballturnier zu veranstalten gegebenfalls das Wichtigere! Auch hier stelle sich die Frage, wer diese Aufgaben übernehmen könne und solle. Dies könnten Ehrenamtliche (siehe dazu nachfolgenden Punkt) und Vereine sein, vor allem aber auch – zumindest initiiierend, vermittelnd, ermöglichend – professionelle Gemeinwesenarbeiter/innen.
3. Ebenso wichtig, so die Expert/innen, sind die vielfältigen **ehrenamtlichen Aktivitäten** in Integrationsquartieren, ohne die viele der bisherigen Integrationsanstrengungen und -erfolge überhaupt nicht denkbar wären. Es zeige sich allerdings in der Praxis vor Ort, dass Ehrenamt stärker fachlich-professionell begleitet werden sollte. Ehrenamt könne sich nicht dauerhaft selbst organisieren und habe fachliche sowie Belastungsgrenzen (Moderation, Mediation, individuelle Trauma- und Konfliktbewältigung, Vermittlung in „passgenaue“ institutionelle – zum Beispiel medizinische – Unterstützung etc.). Haupt- und Ehrenamt sollten daher klar voneinander getrennt sein bzw. bleiben, und jeder Bereich sollte seine spezifischen Ressourcen für Integration einsetzen. Gleichzeitig sollten die **Schnittstellen zwischen Haupt- und Ehrenamt** besser identifiziert und dann gestärkt werden („Zusammenarbeit als Ressource“), wofür jedoch vielerorts geeignete(re) Strukturen entwickelt werden müssten. Gleiches gelte für die Zusammenarbeit mit der Verwaltung und weiteren Akteuren, für Supervision, Beratung etc. Schließlich müssten für das Ehrenamt ausreichende Ressourcen wie geeignete Räumlichkeiten oder Finanzmittel (Aufwandsentschädigungen) bereitgestellt werden.
 4. **Ehrenamtliche Strukturen**, darin herrschte unter den Expert/innen Einigkeit, sind **selbst potenzielle Integrations-„Orte“ für Geflüchtete** – beispielsweise Migrantenselbstorganisationen. Entsprechend sollten auch diese Strukturen unterstützt und die Zugewanderten aktiv an (diese) Möglichkeiten des freiwilligen Engagements herangeführt werden.
 5. Vor Ort sollten für die **Aktivierung und Beteiligung** unkompliziert ausreichende **Finanzmittel** bereitstehen. Dazu können laut Expert/innen wenigstens drei Punkte festgehalten werden:
 - a. Um vor Ort unbürokratisch, schnell und mit einem demokratischen Anspruch kleinere Projekte koproduktiv umsetzen zu können, seien **lokale Verfügungsfonds** hilfreich. Dies gelte für die Umsetzung des Programms Soziale Stadt allgemein und zeige sich in der „Integrationspraxis“ umso mehr: Benötigt würden Mittel für Bewohnerfonds mit dem Ziel, Empowerment und demokratische Aushandlungsprozesse zu fördern. Darüber hinaus seien vielerorts bereits eingeführte dezentrale Verfügungsmittel im Quartier wichtig, um **Integration als Prozess** im Sinne von „Mitmachen“, „Zusammenkommen“, „Gestalten“ initiieren und am Laufen halten zu können.
 - b. Professionelle Fachkräfte, die im Sinne von Gemeinwesenarbeit mit Menschen vor Ort zusammenarbeiten, benötigten dafür eine **belastbare Vertragsgrundlage**. Um Vertrauen aufbauen und damit Integrationsprozesse erfolgreich initiieren und begleiten zu können, sei **personelle Kontinuität** ebenso unabdingbar wie eine ausreichend große **personelle Stärke**. Kurzfristige „Kettenverträge“ – dies sei seit langem auch eine Erkenntnis aus der Umsetzung des Programms Soziale Stadt – wirken hier ebenso kontraproduktiv wie eine chronische „Unterbesetzung“ der Gemeinwesenarbeit.
 - c. Neben quantitativen spielen nach Auffassung der am Projekt beteiligten Expert/innen auch **qualitative Ressourcen** eine wichtige Rolle: Angesichts der Herausforderung, vielerorts eine relativ große Zahl von Geflüchte-

ten in „Ankunftsquartieren“ integrieren zu müssen und zu wollen, seien bei professionellen Akteur/innen spezifische „Skills“ notwendig, vor allem Sprachkenntnisse und Zugänge zum jeweiligen kulturellen Hintergrund („**Kultursensibilität**“). Hier gehe es also darum, Mitarbeiter/innen entsprechend zu qualifizieren bzw. Fachkräfte, die über die benötigten Kompetenzen bereits verfügen, (zusätzlich) einzustellen.

Ressourcenbündelung

Um der Komplexität integrierter Quartiersentwicklung gerecht werden zu können, ist die Soziale Stadt darauf angewiesen, materielle Ressourcen aus unterschiedlichen Quellen – Förderprogramme von EU, Bund und Ländern, kommunale Haushaltsmittel, Mittel Dritter wie Stiftungen und Unternehmen – miteinander zu verknüpfen, um sowohl investive als auch sozial-integrative Maßnahmen möglichst „aus einer Hand“ realisieren zu können.

Ebenso bedeutsam ist es, dass unterschiedliche Akteure innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung ihr Erfahrungs- und Fachwissen miteinander teilen. Im Rahmen ressortübergreifender Kooperation aller für die Quartiersentwicklung relevanten Verwaltungsbereiche arbeiten im Idealfall unter anderem Stadtplanung und -entwicklung, Soziales, Jugend, Gesundheit, Integration, Wirtschaft, Umwelt/Grün zusammen. Mit besonderem Blick auf die Integration von Geflüchteten geht es auch darum, dass kommunale Integrationsbeauftragte gegebenenfalls (noch) stärker quartiersspezifische Betrachtungsperspektiven entwickeln als bislang.

Der Erfahrungs- und Wissensaustausch bezieht sich jedoch nicht nur auf die professionellen Verwaltungsakteure: Auch die Quartiersbevölkerung und andere lokale Akteure müssen intensiv einbezogen werden.

TextBox 3: Expert/innen-Input – Ressourcenbündelung und Förderung nicht-investiver Projekte

Insbesondere **sozial-integrative, also nicht-investive Maßnahmen und Projekte**, so die Expert/innen, seien für die Integration im Quartier

zentral. Sie könnten jedoch aus Mitteln der Städtebauförderung bzw. durch das Programm Soziale Stadt in der Regel nicht finanziert werden, weshalb sich (aus Expert/innensicht) die Frage stelle, inwieweit Bund und Länder zukünftig auch in diesem Bereich **stärkere Förderungsmöglichkeiten** anbieten können. Diejenigen Finanzierungsquellen, die für eine Mittelbündelung in die Förderkulisse Soziale Stadt bereits jetzt zur Verfügung stehen, seien zudem nur mit einem **hohen bürokratischen Aufwand** zu erschließen.

Vernetzungsorientiertes Management

Insgesamt ist integrierte Quartiersentwicklung (nicht nur im Rahmen des Programms Soziale Stadt) in starkem Maße auf Kommunikation, Koordinierung, Kooperation, Koproduktion und Vernetzung ausgelegt. Dafür werden Management- und Organisationsstrukturen benötigt, die in hohem Maße vernetzungsorientiert ausgerichtet sind. In den meisten Kommunalverwaltungen sind daher temporäre, mitunter sogar dauerhaft institutionalisierte ressortübergreifende Arbeitsgruppen für die ämterübergreifende Zusammenarbeit bzw. für eine quartiersbezogene Bündelung von Fachwissen und finanziellen Ressourcen eingerichtet worden. Im Idealfall übernimmt auf der Verwaltungsebene ein/e „Gebietsbeauftragte/r“ die Funktion einer zentralen Ansprechperson sowohl für Verwaltungsmitarbeiter/innen als auch für die Quartiersebene bzw. für lokale Akteure (vgl. hier und im Folgenden Franke und Grimm 2002).

Auf der Quartiersebene wurde in der großen Mehrheit der Programmgebiete eine niedrigschwellige Anlaufstelle eingerichtet (Vor-Ort-Büro). Die hier tätigen Stadtteil- oder Quartiermanager/innen betreiben unter anderem Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit, stoßen Projekte an, kooperieren (dazu) mit lokalen Akteuren, organisieren Aktivierung und Beteiligung oder bieten selber Beteiligungsmöglichkeiten an. Das Quartiermanagement hat somit vor allem eine „Motor“- und „Kümmerer“-Funktion vor Ort.

Außerdem werden die Verwaltungs- und die „lebensweltliche“ Quartiersebene miteinander vernetzt, um auch zwischen diesen beiden Ebenen den Informationsfluss sowie Verfahrenstransparenz sicherzustellen. Schließlich geht es darum, in

diesem „intermediären Bereich“ Akteure einzu-
beziehen, die weder der Verwaltungs- noch der
Quartiersebene zuzurechnen sind (z.B. Kammern
und Unternehmen) – insgesamt stehen hier also
Moderation, Mediation, Dialogmanagement auf
der Agenda.

Im Kontext „Integration von Geflüchteten im
Quartier“ werden ressortübergreifende Zusam-
menarbeit auf der Verwaltungsebene, Quartier-
management vor Ort, die Einbindung von Akteu-
ren außerhalb von Politik und Verwaltung (Woh-
nungsunternehmen, Migrantenselbstorganisa-
tionen, Unternehmer/innen der „ethnischen Ökono-
mie“ etc.) sowie die Vernetzung von Verwal-
tungs- und Quartiersebene womöglich noch be-
deutsamer. Gleichzeitig stellt sich die Frage, in-
wiefern *eigene* „Integrationsstrukturen“ parallel
oder quer zu den bereits bestehenden Institutio-
nalisierungen notwendig sind – beispielsweise, in-
dem eine koordinierende Person in der Verwal-
tung als „Integrationslotse“ benannt oder ein ei-
genes „Quartiermanagement Integration“ instal-
liert wird.

Die Ergebnisse der Expert/inneninterviews und
der Workshops zeichnen dazu ein eher zurückhal-
tendes Bild:

*TextBox 4: Expert/innen-Input – vernetzungsori-
entiertes Management*

1. Aus der Perspektive von „Integrationsprak-
tiker/innen“ in der Verwaltung und auf der
Quartiersebene, die an den Workshops be-
teiligt waren, sollten Parallel- oder Sonder-
strukturen zu den bereits etablierten Insti-
tutionen wie Quartiermanagement vermie-
den werden: „Wir brauchen **kein eigen-
ständiges QM Integration!**“, lautete die
Mehrheitsmeinung. Eher sollte es darum
gehen, die **vorhandenen Strukturen im
Hinblick auf Integration weiter zu ent-
wickeln**: Integration sollte (noch) stärker
zum Aufgabenverständnis bestehender
Quartiersmanagements gehören. Damit
erhielten die **quantitative Ausweitung
und qualitative Vertiefung von Ge-**

meinwesenarbeit i.w.S. inklusive verläss-
licher Vertragsgestaltung und abgesicher-
ter Finanzierung geeigneter Fachkräfte ei-
nen noch höheren Stellenwert.

2. Allerdings sollte laut Ansicht der Expert/in-
nen in „Ankunftsquartieren“, die bislang
noch kein Programmgebiet der Sozialen
Stadt sind, **eine dem Quartiermanage-
ment vergleichbare Vor-Ort-Struktur
als „Minimalbasis“** eingerichtet werden –
ausgestattet mit (auch) integrationsbezo-
gen notwendigen „Skills“ (Sprache, kultu-
relles Verständnis etc.).

Auch wurde angeregt, darüber nachzu-
denken, inwieweit relevante Verwaltungsbereiche vor Ort (wieder) präsenter sein
sollten. Dahinter stehe die Idee, durch de-
zentrale Anlauf- und **Vermittlungsstellen
der Verwaltung** den Zugang zu ihren (Be-
ratungs-) Angeboten und Fördermöglich-
keiten für alle Bevölkerungsgruppen zu
vereinfachen bzw. niedrigschwelliger zu
gestalten. Auch Angebote von Organisati-
onen und Institutionen – z.B. JobCenter –
könnten in „Integrationsquartieren“ **vor
Ort präsent** sein, um hier stärker wahr-
und angenommen zu werden (Überwin-
dung der Hemmschwelle, diese Einrich-
tung andernorts aktiv aufsuchen zu müs-
sen).

Solche dezentralen Verwaltungs- und An-
gebotsstrukturen könnten nach Ansicht
der Expert/innen beispielweise in einem
**Quartiers- oder Nachbarschaftszent-
rum** unter einem Dach zusammengefasst
werden, wodurch sich Kopplungs- und Sy-
nergieeffekte („**One-Stop-Shop**“) sowie
Vernetzungsmöglichkeiten für „professio-
nelle“ Akteure ergäben. Gleichzeitig
müsse jedoch sichergestellt werden, dass
diese dezentralen Strukturen nicht zu
„Verinselungs“-Effekten des Quartiers
führen – Bewohner/innen sollten ermutigt
bzw. dabei unterstützt werden, auch den
Weg aus dem Quartier hinaus zu suchen
und zu finden.

Integriertes Entwicklungskonzept

Integrierte Entwicklungskonzepte sind das zentrale strategische Instrument für die Umsetzung des Programms Soziale Stadt (vgl. § 171e, Abs. 4 BauGB). In der Verwaltungsvereinbarung von 2017 heißt es dazu: „Fördervoraussetzung ist ein unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erstelltes integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept, in dem Ziele und Maßnahmen im Fördergebiet dargestellt sind. Das Entwicklungskonzept ist in ein gegebenenfalls bereits vorhandenes gesamtstädtisches Konzept einzubetten bzw. davon abzuleiten (...)“.

Entsprechend finden sich Integrierte Entwicklungskonzepte fast überall in der Programmumsetzung. Zu ihren Inhalten gehören zum Beispiel: Gebietsanalysen (Herausforderungen und Potenziale), Entwicklungsziele und -strategien, geplante Maßnahmen und Projekte, Finanzierungs- und Zeitplanung. Unter dem Aspekt „Integration von Geflüchteten im Quartier“ stellt sich unter anderem die Frage, welche Rolle kommunale Integrationskonzepte in diesem Zusammenhang spielen sollen und können bzw. wie sie vor allem mit Blick auf die Quartiersebene mit den Integrierten Entwicklungskonzepten zusammengebracht werden können.

Im Folgenden sind die Auffassungen der beteiligten Expert/innen zusammengefasst:

TextBox 5: Expert/innen-Input – integrierte Entwicklungskonzepte und Integrationskonzepte

1. Ebenso wie integrierte Quartiersentwicklungskonzepte der Sozialen Stadt in gesamtstädtische Stadtentwicklungskonzepte einzubetten sind, sollten nach Meinung der Expert/innen aus **(gesamtstädtisch ausgerichteten) kommunalen Integrationskonzepten auch quartiersbezogene Konzepte abgeleitet** werden.
2. Sowohl auf der gesamtstädtischen als auch auf der Quartiersebene sollten den Expert/innen zufolge **Stadt-/Quartiersentwicklungs- und Integrationskonzepte miteinander in Einklang** gebracht werden: Wo ergänzen sie sich? Wie können Dopplungen vermieden werden? Wie können beide „Hand in Hand“ funktionieren

und umgesetzt werden? Wie können ihre Schnittstellen qualifiziert werden?

3. Auch die **Erstellung von quartiersbezogenen Integrationskonzepten** sollte in hohem Maße **partizipativ und fortschreibungsorientiert** erfolgen. Idealerweise trügen sie durch gute Verständlichkeit, klare Zielsetzungen und nachvollziehbare Umsetzungsvorschläge selbst zu Integration bei.

4.2 DISKUSSIONEN II: INHALTLICHE HANDLUNGSFELDER

Viele Programmgebiete der Sozialen Stadt zeichnen sich unter anderem durch einen über dem gesamtstädtischen Durchschnitt liegenden Anteil von Zuwander/innen bzw. Menschen mit Migrationshintergrund aus. Inwieweit sie sich „integrieren“ oder „integriert fühlen“, hängt von zahlreichen und je nach Situation ganz unterschiedlichen Faktoren ab. Dem begegnet die Soziale Stadt mit einer multiperspektivischen, an das Quartier als Sozialraum gekoppelten Herangehensweise: Diese integrierte Betrachtung eines breiten Spektrums inhaltlicher Handlungsfelder⁶ stellt einen zentralen Faktor für gelingende Integration dar – gerade auch unter den aktuellen Rahmenbedingungen. Damit werden bereits heute die meisten der in Kapitel 2 geschilderten Herausforderungen im Kontext des Programms Soziale Stadt mehr oder weniger deutlich adressiert.⁷ Handlungsfelder wie das „Zusammenleben unterschiedlicher sozialer und ethnischer Gruppen“, aber auch „Schule und Bildung“ oder „Lokale Ökonomie“, die seit Programmbeginn eine wichtige Rolle bei der integrierten Quartiersentwicklung spielen, rücken bei der Integration von Geflüchteten (noch) stärker in den Vordergrund.

Die bisherige Bilanz der Integrationsbemühungen in den Quartieren vor Ort ist durchaus positiv, jedoch differenziert zu betrachten: In den nunmehr rund 17 Jahren Programmumsetzung wurden an verschiedenen Orten unterschiedliche Erfahrungen mit Versuchen gemacht, Zuwander/innen zu integrieren – manche davon gelten als überaus erfolgreich und finden sich dementsprechend in Publikationen beispielsweise der Bundestransferstelle Soziale Stadt (vgl. u.a. Bundestransferstelle Soziale Stadt 2014). Andere bleiben – nicht weni-

ger erfolgreich – bis heute eher „im Stillen“, wieder andere zeigen Grenzen von Integrationsversuchen auf, beispielsweise wenn sie bereits bei der – gut gemeinten – Zielgruppenansprache hinter den Erwartungen der initiierenden Akteure zurückbleiben.

Bisherige Schwerpunkte bei der Integration von Zuwanderern im Quartier lagen insbesondere bei kommunalen baulichen Strategien und Maßnahmen (Schaffung von „Integrationsorten“), Maßnahmen im Bildungsbereich, in der lokalen Ökonomie sowie bei der Verbesserung von Teilhabemöglichkeiten (vgl. Böhme und Franke 2015):

Integrationsorte

Mit Blick auf baulich-investive Maßnahmen (nur diese lassen sich aus dem Städtebauförderungsprogramm unmittelbar fördern) ging und geht es vor allem darum, „Integrationsorte“ – also soziale Infrastrukturen vor Ort wie Nachbarschaftshäuser, Räume für besonders Schutzbedürftige bzw. besondere Bedarfe oder allgemein Begegnungsräume – zu schaffen und Bestände bedarfsgerecht (baulich) anzupassen.⁸

Der „Investitionspakt Soziale Integration im Quartier“ ist ebenfalls auf bauliche Interventionen dieser Art ausgerichtet und bietet zusätzlich die Möglichkeit „investitionsvorbereitender und -begleitender Maßnahmen“.

TextBox 6: Expert/innen-Input – Integrationsorte als Ankunftsorte

Auch die in dieser Studie einbezogenen Expert/innen sind überwiegend der Auffassung, dass **qualitativ hochwertige Integrationsorte** gerade jetzt ausgesprochen wichtig sind. Vor allem sollten solche Orte – so die Expert/innen – **ohne Renditedruck** und **ohne eine Stigmatisierung als**

⁶ Als inhaltliche Handlungsfelder der ‚Sozialen Stadt‘ gelten: Wohnen und Wohnumfeld, Zusammenleben unterschiedlicher sozialer und ethnischer Gruppen, Soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur, Schule und Bildung, Lokale Ökonomie, Gesundheitsförderung, Umwelt und

Verkehr, Stadtteilkultur, Sport und Freizeit sowie Imageverbesserung und Öffentlichkeitsarbeit (<http://www.staedtebaufoerderung.info>).

⁷ vgl. hierzu auch ausführlicher Kapitel 6.2 im Anhang.

⁸ Davon sind Wohnungsbaumaßnahmen – auch wenn sie primär der Unterbringung von Geflüchteten dienen – ausgenommen, weil sie dezidiert nicht Fördergegenstand des Programms Soziale Stadt sind.

„sozialer Ort“ existieren können. Vielmehr sollten es Orte sein, in denen **Integration prozesshaft** stattfindet, weniger Orte mit einem „Projektziel“ Integration. Die Gelingensfaktoren solcher Räume als „Ankunftsorte“ im Quartier sollten dabei systematisch identifiziert werden und in ein Gesamtkonzept einfließen.

Bildungsförderung

Strategien und Maßnahmen im Bildungsbereich umfassen ein breites Spektrum: frühkindliche Förderung in Kita und Vorschule, vorschulische Sprachförderung, individuelle Förderung von Schüler/innen, stärkere Einbeziehung von Eltern sowie intensivere Elternbildung (unter anderem Spracherwerb), Weiterentwicklung von Kitas und Schulen zu quartiersbezogenen „Stadtteilschulen“ und „Stadtteilkitas“ (sowohl baulich mit Blick auf ihre Nutzungsmöglichkeiten als auch im Sinne einer Ausweitung von Angeboten in das Quartier hinein), interkulturelle Öffnung dieser Einrichtungen, Übergangsmanagement Kita – Schule(n) – Beruf inklusive Vermittlung zwischen Betrieben und ausbildungsgerechten Zuwander/innen innerhalb des Quartiers und darüber hinaus.

Auch hier können aus dem Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt sowie durch den Investitionspakt baulich-investive Maßnahmen gefördert werden – beispielsweise Umbauten von Schulen und Schulhöfen. Für Sprachunterricht oder interkulturelle Arbeit – also für die sozial-integrative „Bespielung“ der gebauten Strukturen – müssen jedoch andere Ressourcen erschlossen werden.

TextBox 7: Expert/innen-Input – Bildungsförderung „für alle“

Auch in den Interviews und Workshops im Rahmen dieses Projekts wurden **Kitas und Schulen als zentrale Integrationsorte** hervorgehoben, jedoch ihre bessere Ausstattung gefordert. Benötigt wird laut Expert/innen vor allem **mehr Personal**, das insbesondere **in Integrationsfragen qualifiziert** ist (Muttersprache[n], interkulturelle Kompetenz). Betreuung und Unterricht sollten **in kleineren Gruppen** und **mit innovativen Methoden** erfolgen. Bildungseinrichtungen vor Ort

sollten auf der Quartiersebene **stärker miteinander vernetzt** bzw. ihre Angebote gebündelt werden. Als hilfreich wird auch ein **(quartiersbezogenes) Übergangsmanagement** Kita – Schulen(n) – Beruf(squalifizierung) erachtet. Darüber hinaus wurde deutlich herausgestellt, dass es allgemein um „Menschen in Problemlagen“ gehen muss – **nicht nur speziell um Geflüchtete**.

Lokale Ökonomie

Insbesondere die Stärkung der (lokalen) ethnischen Ökonomie liegt in Soziale Stadt-Gebieten mit einem hohen Zuwanderanteil als potenziell aussichtsreiche Integrationsstrategie auf der Hand. Dazu kann es gehören, Existenzgründer/innen mit Migrationshintergrund zu unterstützen, bestehende Unternehmen beispielsweise durch Beratungsleistungen zu stabilisieren, Kleinkredite bereitzustellen sowie allgemein Beratungs- und Qualifizierungsangebote vorzuhalten. Eine stärkere sozialräumliche Ausrichtung der kommunalen Wirtschaftsförderung kann ebenfalls zu diesen Strategien gehören wie ein „integrationsortsbezogenes“ Engagement von (lokalen) Unternehmen – beispielsweise durch Sponsoring – oder der Sparkassen. Generell muss auch im Bereich Lokale Ökonomie zwischen baulich-investiven Maßnahmen, die aus dem Programm Soziale Stadt gefördert werden können, und überwiegend nicht förderfähigen Beratungsleistungen bzw. „Begleitungen“ unterschieden werden – auch hier können bereits etablierte Unternehmen aktiv(er) werden („Patenschaften“, Coaching etc.).

TextBox 8: Expert/innen-Input – lokale Ökonomie für Qualifizierung und Beschäftigung

In den Workshops wurde betont, dass im Hinblick auf Qualifizierung und Arbeitsmarktintegration **(mehr) Anreize für Unternehmen** geschaffen werden sollten, Stellen für Geflüchtete anzubieten. Auch **Ideen der sharing economy** sollten stärker in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rücken. Darüber hinaus sind laut Expert/innen für den Einstieg in den Arbeitsmarkt **(neue) Formen der geförderten Beschäftigung** notwendig.

Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten

Als zentral für die Integration von Zuwander/innen werden ihre Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten an sozial-räumlichen Entwicklungen gesehen. Entsprechende Strategien und Maßnahmen umfassen unter anderem die Einrichtung interkultureller Kommunikations- und Begegnungsorte, die Unterstützung der Selbstorganisation von Zuwanderergruppen und eine stärkere Einbeziehung von Migrant/innen in (lokal-) politische Gremien. Bei allen Ansätzen spielt die intensive Zusammenarbeit mit Multiplikator/innen eine große Rolle (Kontakte/„Zugänge“ herstellen). Auf der individuellen Ebene steht die Förderung der sozialen und kommunikativen Kompetenz von Menschen mit Migrationshintergrund auf der Agenda.

Mit Blick auf Möglichkeiten der Beteiligung an der Quartiersentwicklung bis hin zur Koproduktion gemeinsam mit anderen professionellen und nicht-professionellen Akteuren geht es unter anderem darum, entsprechende Angebote zu entwickeln, die (auch) für Zuwander/innen zugänglich sind. Für eine gelingende Aktivierung ist die persönliche Ansprache durch Personen aus dem gleichen Sprachkreis wie der Zielgruppe sowie die Berücksichtigung der kulturellen Gepflogenheiten der Zuwanderer oftmals Voraussetzung.

TextBox 9: Expert/innen-Input – niedrighschwellige Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten

Dies sahen auch die an der Studie beteiligten Expert/innen fast einhellig so: Die **niedrighschwellige Teilhabe aller Quartiersbewohner/innen sollte stärker unterstützt werden** (Orte, Ansprechpartner/innen, Finanzmittel). Auch selbst initiierte Projekte sollten in stärkeren Maße gefördert werden, insbesondere wenn es nicht (nur) um „Alltagsbeschäftigung“, sondern um „**Empowerment**“ geht (inklusive Überwindung von kulturellen und Sprachbarrieren).

In den Expert/inneninterviews und Workshops ist insgesamt deutlich geworden, dass die genannten inhaltlichen Handlungsfelder (nach wie vor) in

starkem Maße auch für die Integration von Geflüchteten relevant sind. Geeignete Integrationssorte zu schaffen, lokale Bildungslandschaften zu entwickeln, die lokale Ökonomie zu stärken und Teilhabemöglichkeiten zu verbessern, werden als zentral erachtet. Förderfähig aus dem Programm Soziale Stadt sind jedoch überwiegend nur baulich-investive Entwicklungsmaßnahmen sowie die Einrichtung von Quartiermanagements, nicht aber darüber hinausgehende sozial-integrative Projekte. Die beteiligten Expert/innen stellten daher noch einmal klar heraus, dass auch als unverzichtbar geltende sozial-integrative Maßnahmen inklusive Gemeinwesenarbeit in Zukunft besser gefördert werden müssten, damit integrierte Quartiersentwicklung auch im Hinblick auf Integration (von Geflüchteten) erfolgreich(er) sein kann.

5 SCHLUSSFOLGERUNGEN: WELCHEN BEITRAG KANN DAS PROGRAMM SOZIALE STADT ZUR INTEGRATION VON GEFLÜCHTETEN IM QUARTIER LEISTEN?

Für diese Untersuchung haben sich professionelle Verwaltungs- und Vor-Ort-Akteur/innen sowie praxisbezogene Wissenschaftler/innen mit den Möglichkeiten und Grenzen des Programms Soziale Stadt im Hinblick auf die Integration von Geflüchteten im Quartier auseinandergesetzt. Folgende Vorschläge können aus diesem Diskurs zusammenfassend abgeleitet werden:

5.1 VORSCHLÄGE DER AM PROJEKT BETEILIGTEN EXPERT/INNEN – ZUSAMMENFASSUNG

Gebietsbezug/Raumorientierung

Auch „Integrationsquartiere“ außerhalb der Programmkulisse Soziale Stadt sollten – inklusive Einrichtung eines Quartiermanagements – gefördert werden können, ohne dafür „vollumfänglich“ Programmgebiet werden zu müssen (Kriterium: „besondere Integrationserfordernisse“).

Bei bereits bestehenden Programmgebieten sollte eine unbürokratische Veränderung ihrer Grenzen möglich sein, um auf sich verändernde Gegebenheiten schnell reagieren und für Integration wichtige Einrichtungen außerhalb der bisherigen Abgrenzungen einbeziehen zu können.

Aktivierung und Beteiligung, „Empowerment“

Ein „gutes“ Zusammenleben im Quartier und in Nachbarschaftsverhältnissen im Sinne eines funktionierenden Gemeinwesens ist wesentlicher Teil von Integration – dies bezieht sich auf „Alteingesessene“ ebenso wie auf „Neuankömmlinge“. Begleitet/initiiert/vertieft/ermöglicht wird ein solches Zusammenleben in starkem Maße durch projektunspezifische Gemeinwesenarbeit, die in

Integrationsquartieren erheblich ausgeweitet, mit Blick auf ihre Ressourcen gestärkt sowie angesichts der (neuen) Integrationserfordernisse inhaltlich qualifiziert werden muss. Auch Ehrenamt ist für die Integration im Quartier unverzichtbar. Es sollte jedoch deutlich von hauptamtlichen Strukturen (und deren Aufgabenverantwortung) getrennt werden. Die Kooperationsstrukturen zwischen Ehrenamt und anderen Akteuren sollten (stärker) professionalisiert werden.

Ressourcenbündelung

Mit Blick auf einzelne Maßnahmen und Projekte wird deutlich, dass weniger eine Aneinanderreihung verhältnismäßig kleinteiliger Projekte (ohne gesicherte Folgefinanzierung) hilfreich ist, als vielmehr eine mittelfristige Projektstrategie – wobei ad-hoc-Projekte mit bewusst kurzer Laufzeit nach wie vor relevant sein können. Für eine integrative Projektstrategie, in der erfolgreiche Projekte langfristig abgesichert werden, muss allerdings die Ressourcenbündelung besser funktionieren als heute.

Möglichkeiten der Förderung auch von nicht-investiven Maßnahmen/Projekten durch Bund und Länder sollten geprüft werden.

Vernetzungsorientiertes Management

In Programmgebieten der Sozialen Stadt sollten Parallel- oder Sonderstrukturen zu bereits eingerichteten Quartiermanagements u.ä. vermieden, die vorhandenen Strukturen im Hinblick auf die Erfordernisse einer Integration (von Geflüchteten) im Quartier jedoch sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht angepasst werden (Anzahl und „Skills“ der vor Ort tätigen Fachleute, Vertragsbedingungen bzw. -laufzeiten etc.).

In „Ankunftsquartieren“ sind dezentralisierte Verwaltungs- und Dienstleistungsangebote – beispielsweise der JobCenter – sinnvoll, um wahrnehmbarer zu werden und (dadurch) Zugangsbarrieren zu diesen Institutionen abzubauen. Sie können beispielsweise in Nachbarschafts- oder Stadtteilzentren angesiedelt werden. Grundsätzlich sollten sich ihre Angebote an möglichst alle Bewohner/innen und nicht nur speziell an Geflüchtete oder Migrant/innen richten.

Integriertes Entwicklungskonzept

In Kommunen mit gesamtstädtischen Integrationskonzepten sollten diese auch für (verschiedene) „Ankunfts“- bzw. „Integrations“-Quartiere konkretisiert und hier mit integrierten Quartiersentwicklungskonzepten in Übereinstimmung gebracht werden (Schnittstellen verdeutlichen, Ergänzungen kompatibel machen, Dopplungen vermeiden, Konzepte für ihre zeitgleiche Umsetzung harmonisieren).

Integrationsorte

Für die Integrationsarbeit im Quartier sind alltägliche Orte der Begegnung essentiell. Dies können Cafés, Sportplätze, Werkstätten sein, wenn sie ohne „Renditedruck“ und Stigmatisierung als „sozialer Ort“ auskommen. Solche Integrationsorte sind nicht immer plan- und „programmierbar“. Oft sind es Orte, die „gefunden“ werden und dann die notwendige personelle und materielle Unterstützung erhalten müssen, um im Integrationsinne (weiter) zu „funktionieren“. In diesen Orten sollte Integration prozesshaft stattfinden können, d.h. es sollte nicht primär um ein „Projektziel“ Integration gehen. Generell wird vorgeschlagen, die Gelingensfaktoren solcher Integrationsorte inklusive ihrer Unterstützungsbedarfe stärker zu identifizieren.

Gleichzeitig sollte es Orte geben, in denen bewusst nur bestimmte Bevölkerungsgruppen (beispielsweise unter den Aspekten ethnische Zugehörigkeit, Alter, Geschlecht, besondere Bedürftigkeit) einen (geschützten) Raum finden – z.B. Begegnungsorte für Mädchen mit Migrationshintergrund oder für zugewanderte Väter mit ihren Kindern. Auch sie benötigen materielle und immaterielle Unterstützung.

Bildungsförderung

Kitas und Schulen sind (ebenfalls) zentrale Integrationsorte, müssen dafür aber oftmals (personell) besser ausgestattet werden. Wichtig sind hier innovative(re) Betreuungs-/Unterrichtsformen (zum Beispiel in kleineren Gruppen). Gleiches gilt für Einrichtungen der beruflichen Qualifizierung. Für diese Institutionen wird häufig mehr Personal be-

nötigt, das zudem in Integrationsfragen qualifiziert ist (Muttersprachler/innen, interkulturelle Kompetenz).

Lokale Ökonomie

Noch teilweise mit Fragezeichen versehen ist die Rolle der lokalen Wirtschaft bei der Versorgung, Ausbildung und Beschäftigung von Geflüchteten. Gegebenenfalls benötigen lokale Unternehmen (mehr) Anreize oder auch Absicherungen, um Stellen für Geflüchtete anzubieten. Für den Einstieg von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt scheinen insgesamt neue Formen der geförderten Beschäftigung notwendig zu sein.

Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten

Unter dem Aspekt Integration können von Geflüchteten selbst (mit-)initiierte Projekte eine besondere Rolle spielen – unter anderem mit Blick auf „Empowerment“ (inklusive Überwindung von kulturellen und Sprachbarrieren).

5.2 BEITRAG DES PROGRAMMS SOZIALE STADT ZU EINER SOZIALEN STADT – DISKUSSION

Insgesamt muss jedoch betont werden: Die Soziale Stadt ist ein Programm der Städtebauförderung und damit im Wesentlichen auf die Förderung baulich-investiver Maßnahmen und Projekte fokussiert. Genauso wenig, wie es sinnvoll erscheint, die Lösung gesamtgesellschaftlicher Probleme allein in der Umsetzung von Städtebauförderungsprogrammen zu sehen, ist es umgekehrt wenig ertragreich, die Soziale Stadt mit Anforderungen außerhalb ihrer „Reichweite“ – also im Wesentlichen mit sozial-integrativen und personalwirtschaftlichen Fragestellungen – zu konfrontieren. Gleichzeitig sehen beispielsweise die vom vhw zur aktuellen Fluchtmigration befragten Kommunen mit entsprechenden Programmgebieten mit großer Mehrheit das Programm „als wichtig für die Bewältigung von Herausforderungen durch die Flüchtlingskrise“ an (vhw 2016: 4).

Vor diesem Hintergrund lassen sich wenigstens zwei Fragen stellen: Die eine betrifft als „Binnenbetrachtung“ Optimierungsmöglichkeiten des Programms innerhalb seiner Reichweite. Die andere richtet den Blick auf Ergänzungsmöglichkeiten sowohl außerhalb des unmittelbaren Programmkontextes Soziale Stadt als auch – genereller – außerhalb der Städtebauförderung.

Bei der „Binnenbetrachtung“ erscheinen einige der oben genannten Vorschläge im Sinne einer Programmoptimierung bereits jetzt ohne größeren Aufwand machbar (teilweise wurde damit auch bereits begonnen): unbürokratische Ausweitung bzw. Flexibilisierung der Gebietskulisse, Vermeidung von integrationsbezogenen Parallel- oder Sonderstrukturen in Programmgebieten der Sozialen Stadt, Synchronisierung von Integrierten Entwicklungs- und Integrationskonzepten auf gesamtstädtischer und Quartiersebene, Qualifizierung von niederschweligen Orten der Begegnung auch im Sinne einer „Prozessförderung Integration“.

Ein Großteil der zentralen Vorschläge, die sich als Kondensat der Expert/inneninterviews und der beiden Workshops zusammenfassen lassen, überschreitet jedoch den Förderrahmen der Sozialen Stadt zum Teil deutlich: Dazu gehört in erster Linie der Wunsch, (nicht nur) in Soziale Stadt-Gebieten die hier erforderliche Integrationsarbeit (für alle Quartiersbewohner/innen!) unter anderem durch eine angemessene personelle „Bespiegung“ der gebauten Strukturen leisten bzw. unterstützen zu können. Erforderlich ist demnach eine Gemeinwesenarbeit i.w.S., die auf ausreichende Personalressourcen mit den „richtigen“ Qualifikationen und verlässlichen Vertragsressourcen zurückgreifen kann. In Kitas und Schulen wird (ebenfalls) eine quantitative und qualitative Personalanpassung für notwendig gehalten (mehr Personal, das in Integrationsfragen qualifiziert ist). Damit wird ein Blick „über den Tellerand“ der Sozialen Stadt im Spezifischen und der Städtebauförderung generell notwendig, denn: Will man die gesamtgesellschaftliche Aufgabe Integration (für alle) außerhalb baulich-investiver Maßnahmen – also die eigentliche Integrationsarbeit „von Mensch zu Mensch“ – nicht alleine den „betroffenen“ Kommunen und Quartieren überlassen, muss die Lücke zwischen Förderung der

baulichen „Hardware“ und Hoffnungen auf ausreichende kommunale „Software“ anderweitig geschlossen werden.

Es drängt sich Frage auf, welche Integrationsaufgaben tatsächlich rein kommunal bzw. quartiersbezogen sind und welche Integrationsaufgaben an anderer Stelle gelöst und daher programmflankierend – also außerhalb des Ansatzes Soziale Stadt – adressiert werden müssen: Bildungs-, Wohnungs-, Integrations- und Arbeitsmarktpolitik gehören sicher dazu. Dies ist keine neue Erkenntnis, sie bleibt jedoch elementar für eine Betrachtung der „Reichweite“ der Sozialen Stadt gerade im Hinblick auf Integration. Kurz: Die Soziale Stadt wird vor Ort kaum Arbeitsplätze – zumindest nicht in nennenswertem Maße – für Zuwanderer schaffen können und versteht sich explizit auch nicht als „Wohnraumbeschaffungsprogramm“ oder als sozialarbeiterischer Ansatz.

Dann jedoch muss nach Flankierungen gefragt werden: Wenn das Programm vor allem „bauliche Hüllen“ verbessern kann – wo bleiben dann die notwendigen anderen Ressourcen, um den „großen Wurf“ einer sozial gerechten, integrierenden und integrativen Stadt- und Quartiersentwicklung zu vervollständigen? Eine soziale Stadt mit kleinem „s“ ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, zu der das Programm mit großem „S“ einen zentralen Beitrag leistet – nicht mehr und nicht weniger (vgl. Franke und Schnur 2016).

Um das Projekt soziale Stadt – inklusive Integration im Quartier – realisieren zu können, ist eine stärkere Berücksichtigung des „Sozialraumansatzes“ in allen gesellschaftspolitischen Bereichen notwendig, institutionalisiert in den verschiedenen Ressorts von Bund, Ländern und Kommunen. Hier richtet sich der Blick derzeit vor allem auf die „Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt“ der Bundesregierung.

Angesichts zeitnah benötigter Lösungsansätze/Ressourcen sollte auch darüber nachgedacht werden, zumindest für den „Sonderfall Integration von Geflüchteten im Quartier“ eine dezidiert sozial-integrativ ausgerichtete Zusatzförderung außerhalb der Städtebauförderung einzurichten, also über den Integrationspakt hinaus ein „Aktionsprogramm“ oder „Modellvorhaben Anknüpfquartiere“ aufzulegen. Als ideal erscheint

ein sozialraumorientiertes „Integrationsprogramm“ im Sinne eines „Monofonds“, aus dem sich vor Ort investive und sozial-integrative Maßnahmen und Projekte gleichermaßen finanzieren lassen (vgl. EU-Initiativen URBAN I und II als Vorreiter/innen der Sozialen Stadt). Das Programm sollte dort, wo besondere Integrationsanforderungen entstanden sind oder entstehen, eingesetzt werden können, also an die Gebietskulisse der Sozialen Stadt andocken oder auch in Quartieren außerhalb von Programmgebieten umgesetzt werden können. Aus dem Programm sollten zumindest temporär bzw. für einen definierten Zeitraum („Sonderherausforderung Integration von Geflüchteten im Quartier“) auch Personalkosten finanziert werden können, um den mit einer „echten“ Integration einhergehenden erheblichen/zusätzlichen Personalaufwand in den Kommunen abzufedern. Die Umsetzung eines solchen Programms sollte auf fundierten Analysen, Zielformulierungen und Konzepten für eine integrierte und integrierende Quartiersentwicklung basieren und durch eine Prozessevaluierung begleitet werden. Dass zumindest diese Grundüberlegungen realistisch sind, zeigt das Beispiel „Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement – Wettbewerb zur Förderung von modellhaften Projekten der Gemeinwesenarbeit und des Quartiersmanagements zur Unterstützung der Teilhabe in Quartieren und Wohngebieten mit besonderen sozialen, demografischen sowie integrativen Herausforderungen“, der im April 2017 vom Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung ausgelobt wurde (www.gwa-nds.de/).

Ein solches Programm kann ein Schritt sein, um auch weitere Erkenntnisse zu vielen normativen Fragen rund um „Integration“ zu generieren:

- Wann ist die (individuelle) Unterstützung von „alteingesessenen“ und neu zugewanderten Quartiersbewohnern im Sinne von Integration aus wessen Sicht erfolgreich? Bemisst sich dies in Mengeneffekten und/oder in Qualitätszuwächsen?

- Wann können wir von einer besseren Teilhabe lokaler Bevölkerungsgruppen – wiederum: aus wessen Sicht? – sprechen? Wessen und welche Ziele werden damit verfolgt?
- Wann sind Zuwanderer aus wessen Sicht „besser“ (?) oder „ausreichend“ (?) integriert? Wann ist das soziale Zusammenleben inklusive Identifikation der Wohnadresse mit „Heimat“, Verbesserung von Nachbarschaften und Netzwerken etc. „gut genug“ – für wen und wofür?

Bislang stellt sich das Thema Integration von Geflüchteten vor allem als eine quantitative Herausforderung mit Blick auf Unterbringung, Registrierung und Versorgung dar. Spätestens mit der Genehmigung des Asylantrags kommt eine qualitative Dimension hinzu, denn dann geht es um Integrationen unserer Gesellschaft, verbunden unter anderem mit der Frage, was dies kosten darf – auch im Sinne weiteren Forschungsbedarfes.

6 ANHANG

6.1 LISTE DER INTERVIEWPARTNER/INNEN UND WORKSHOP-TEILNEHMER/INNEN

Wir bedanken uns sehr herzlich bei unseren Interviewpartnern/innen und externen Workshop-Teilnehmer/innen für ihre Bereitschaft, sich – trotz vielfältiger anderer Verpflichtungen – die Zeit zu nehmen und am Projekt mitzuwirken! Die Ergebnisse der Studie gehen zu einem großen Teil auf ihren Input zurück:

- Beer, Ingeborg – Büro für Stadtforschung + Sozialplanung, Berlin
- Bindheim, Jörg – Landeshauptstadt Potsdam, Koordinator Flüchtlingsfragen
- Bödecker, Daniel – Projektleiter bei der Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft, Hamburg
- Gansau, Martin – Quartiersmanagement, Dortmund-Nordmarkt
- Genz, Bianca – Bezirksamt Neukölln von Berlin, Leiterin Koordination Quartiersmanagement
- Gerwin, Uwe – Stadt Gelsenkirchen, Vorstandsbereich Arbeit, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz, Stabsstelle Zuwanderung EU–Ost
- Gorecki, Martin – ehemals Quartiersmanagement (Berlin-Neukölln), gegenwärtig Mitarbeiter bei ProQuartier Hamburg GmbH
- Groth, Rolf – Bezirksamt Neukölln von Berlin, Leiter des Fachbereichs Stadtplanung
- Hagenau, Carsten – Projektkommunikation Hagenau GmbH, Arbeitskreis StadtSpuren, Potsdam
- Heger, Jana – Quartiersmanagement, Dortmund-Nordmarkt
- Helfen, Thomas – Stadtkümmerei – Geschäftsführer Gesellschaft für integrierte Stadtentwicklung mbH, Berlin
- Hermanns, Anna - Bezirksamt Neukölln von Berlin, Koordinatorin Quartiersmanagement
- Jekel, Gregor – Landeshauptstadt Potsdam, Bereichsleiter Wohnen
- Juhasz, Karin – Landeshauptstadt Potsdam, Bereich Stadterneuerung
- Jüngst, Annette – Stadt Bremen, Leiterin im Referat Stadtumbau beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr
- Kasten, Anke – Stadtteiltreff NOW, Salzgitter
- Krüger, Ute – Stadt Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (QM und BENN)
- Kurzhöfer, Petra – GEWOBA Aktiengesellschaft Wohnen und Bauen, Leitung Geschäftsbereich Vahr/Horn/Oberneuland, Bremen
- Pohle, Dagmar – ehemalige Bezirksstadträtin für Gesundheit und Soziales und gegenwärtig Bezirksbürgermeisterin von Marzahn-Hellersdorf, Berlin
- Seydel, Luisa – Vertreterin von Hellersdorf hilft e.V., Treffpunkt „Laloka“, Berlin
- Simon, Cordula – Bezirksamt Neukölln von Berlin, Europabeauftragte für Fördermittelberatung und -strukturen
- Stöver, Dirk – Stadt Bremen, Amt für Soziale Dienste - Sozialzentrum Vahr/Schwachhausen/Horn-Lehe und Quartiersmanagement Neue Vahr
- Stuhlmann, Holger – Stadt Hamburg, ehemals Dezernent für Soziales, Jugend und Gesundheit des Bezirksamts Harburg und gegenwärtig in der Hamburger Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI)
- Thiemann, Jessica – Bezirksamt Neukölln von Berlin, Neuköllner Koordinierungsstelle für Flüchtlinge
- Walter, Kathleen – Leiterin „oskar. Das Begegnungszentrum in der Gartenstadt“, Potsdam
- Zimmer-Hegmann, Ralf – ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund

Darüber hinaus beteiligte Personen aus Difu und vhw:

- Becker, Anna - vhw
- Franke, Thomas - Difu
- Kirchhoff, Gudrun - Difu
- Reimann, Bettina - Difu
- Schnur, Olaf - vhw
- Senkel, Patrick - vhw

6.2 DESKTOP-ANALYSE: AUSWERTUNG VON STUDIEN UND GRAUER LITERATUR ZUR AKTUELLEN FLUCHTMIGRATION

Die zahlreichen wissenschaftlichen Publikationen, Gutachten sowie politischen Setzungen (Gesetzesänderungen, Verordnungen, lokale Programme etc.), die zum guten Teil im Laufe des hier dokumentierten Projekts veröffentlicht wurden, machten deutlich, dass es sich bei der Frage nach einer Integration von Geflüchteten in das städtische Leben „aufgrund der Aktualität um ein durch die Forschung bislang nur ansatzweise erfasstes Themenfeld handelt, bei dem täglich neue Forschungserkenntnisse produziert werden“ (Dymarz et al. 2016: 7). Dieser Diskurs um aktuelle Fragen, Debatten und Erkenntnisse wurde hier aufgegriffen und in Teilen abgebildet. Auch wenn nicht das gesamte vorhandene Material im Sinne einer Vollerfassung und ständigen Aktualisierung einbezogen werden konnte, spiegeln die folgenden Ausführungen in großen Teilen den aktuellen Fachdiskurs wider und verweisen ggf. auch auf entsprechende Leerstellen.

6.2.1 Quantitäten

Seit 2015 wurde viel über die zu beobachtende große Anzahl an Geflüchteten diskutiert. Ein Blick in die Entwicklung der jährlichen Asylantragszahlen seit 1953 zeigt drei Auffälligkeiten:

- Seit Mitte der 1970er Jahre – mit zunehmenden Umweltkrisen und dem Beginn der beschleunigten Globalisierung – ist die Zahl der Asylanträge im Durchschnitt deutlich und stetig angewachsen.
- Die beobachtete Entwicklung unterlag dabei jedoch enormen Schwankungen. Einem ersten Peak im Jahr 1980 mit knapp 108.000 Anträgen folgte nach dem Fall des Eisernen Vorhangs ein weiterer Höhepunkt mit 438.000 Schutzsuchenden, die damals vor allem aus der Region der früheren UdSSR kamen. Allein zwischen 1990 und 1995 wurden dann gut 1,5 Millionen Asylanträge gezählt.
- Vor diesem Hintergrund ist die derzeitige „Flüchtlingskrise“ einzuordnen. Auch wenn die derzeitige Zuwanderung voraussichtlich das Niveau von Anfang der 1990er Jahre noch deutlich übertreffen wird, ist die Größenordnung der momentanen Zuwanderungszahlen historisch nicht neu. Auch der oben genannte Migrationsbericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration beschreibt die Wanderungsbewegungen der vergangenen Monate und Jahre als Normalität und im Kontext ihrer zum Teil jahrzehntelangen Kontinuität.
- Im Jahr 2014 wurden insgesamt 173.072 Erstanträge auf Asyl gestellt, 2015 lag die Zahl dann bei 441.899 und somit nur geringfügig über dem bisherigen Höchststand im Jahr 1992 (BAMF 2015; BAMF 2016b). Für das erste Halbjahr 2016 sind vom BAMF bereits 387.947 Personen erfasst worden und bis August 2016 hat sich diese Zahl nochmals auf 564.506 Anträge erhöht. In den letzten dreieinhalb Jahren haben also insgesamt 1.289.057 Personen einen Erstantrag auf Asyl in Deutschland gestellt.⁹ Zweifellos bringt die Situation aber – ähnlich wie vor 25 Jahren, als diese öffentlich sehr stark vom Narrativ der deutschen Wiedervereinigung überprägt wurde – neue und bisher noch sehr schwer zu kalkulierende Herausforderungen mit sich.
- Über die Bleibeabsichten von Geflüchteten gibt es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur bruchstückhafte Erkenntnisse (vgl. Johansson et al. 2016: 42f.). Klar scheint jedoch zu sein: „Die meisten Befragten [Flüchtlinge] sehen ihre Zukunft in Deutschland“, dies jedoch auf der Basis stark ausdifferenzierter Identifikationsmuster, die zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland bzw. zwischen Regionen und konkreten

⁹ Die Registrierung für den Ankunftsnachweis in Deutschland und der Erstantrag auf Asyl beim BAMF sind zwei aufeinander folgende Schritte desselben Verfahrens. Aufgrund der (temporären) Überlastung des BAMF bildet die Anzahl der Erstanträge also nicht die tatsächliche Zahl der gegenwärtig ankommenden Geflüchteten ab.

Orten changieren (ebd.: 42). Die Flüchtlingsstudie des BAMF von 2014 (Worbs und Bund 2016) ergab unter anderem für Syrer, Iraker, Afghanen hinsichtlich der Bleibeabsichten und gewünschten Einbürgerungen durchweg hohe Quoten zwischen 75% und 85%. Unter den bereits in Deutschland befindlichen Geflüchteten prognostizierte das BAMF für das erste Halbjahr 2016 eine Anzahl von 10.000 bis 11.000 zum Familiennachzug berechtigten Antragsteller/innen. Verlässliche Zahlen gibt es dazu bisher nicht, zur Kalkulation wird allerdings ein sogenanntes Nachzugspotenzial von 0.9 bis 1.2 Familienangehörigen angesetzt (BAMF 2016e). Anhand der Erfahrungen aus den 1990er Jahren und einer eher holzschnittartigen Überschlagrechnung kann daher lediglich vermutet werden, dass insgesamt etwas mehr Menschen einwandern und vermutlich auch bleiben werden, als die 1.5 Millionen Personen in der Phase zwischen 1990 bis 1995.

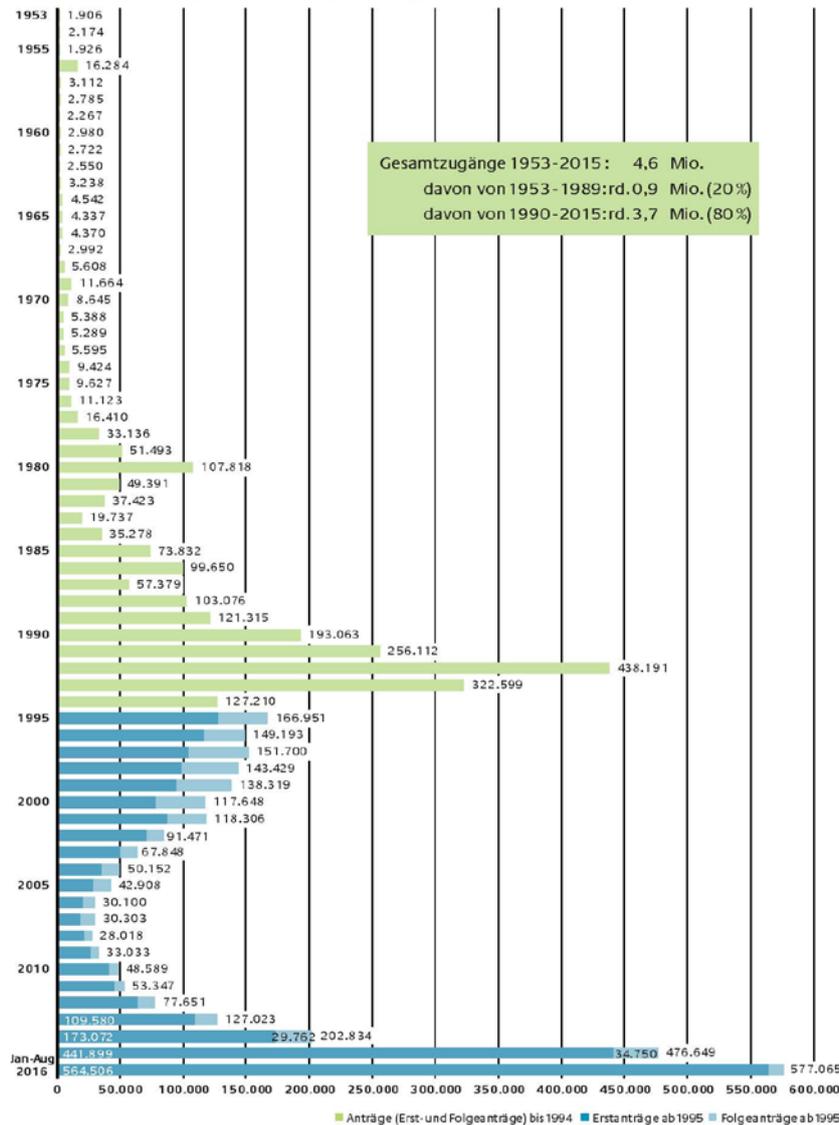


Abbildung 1: Entwicklung der jährlichen Asylantragszahlen seit 1953 | Quelle: BAMF 2016d: 3

Essenz

Quantitäten: Große Zuwanderungszahlen und hoher Anteil Bleibewilliger

Das Ausmaß der Zuwanderung ist mit gut 1,2 Mio. Asylanträgen in den Jahren 2015 und 2016 beträchtlich, wenngleich auch noch nicht einmal in dieser Größenordnung wirklich neu. Selbstverständlich bringen diese Quantitäten große Herausforderungen für die Kommunen mit sich (z.B. bei der Unterbringung, in Verwaltungsabläufen etc.).

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass man von einem hohen Anteil an Bleibewilligen (auf der Basis heterogener Motive und Identifikationsmuster) ausgehen kann. Nach kurzfristig notwendigen ad-hoc-Interventionen (wie etwa die Erstunterbringung) liegt nun also der Fokus auf einer nachhaltig wirkenden Integrationspolitik für Bleibende.

6.2.2 Zusammensetzung

Herkunftsländer und Religion

Die heutigen Zuwanderungsstrukturen unterscheiden sich grundlegend von denen früherer Jahre. Während vor 25 Jahren vor allem Christen aus Osteuropa und Russland ins Land kamen, ersuchen heute überwiegend muslimische Bevölkerungsgruppen aus akuten Kriegsgebieten Asyl. Der größte Anteil in 2015 waren Flüchtlinge aus der Arabischen Republik Syrien (knapp 159.000 Erstanträge) sowie Afghanen (knapp 32.000) und Iraker (knapp 30.000). Die ca. 87.000 Albaner und Kosovaren, die im Jahr 2015 Asyl beantragten, werden überwiegend nicht als Asylbewerber anerkannt. Syrer, Iraker und Afghanen waren auch im ersten Halbjahr 2016 die stärksten Gruppen unter den Zuwandernden (BAMF 2016b: 8).

Unter den Flüchtlingen aus der arabischen Republik Syrien und aus Afghanistan stellten muslimische Gläubige im Jahr 2015 mit 86,2% bzw. 83,3% den jeweils größten Anteil an den Schutzsuchenden. Flüchtlinge aus der christlichen Community sowie aus der Bevölkerungsgruppe der Yeziden sind für beide Herkunftsgebiete hingegen weniger stark vertreten. Lediglich unter den aus dem Irak stammenden Geflüchteten bilden die Yeziden mit 47,9% die deutlich stärkste Gruppe vor Muslimen (41,6%) und Christen (4,2%) (BAMF 2016b: 22). In Deutschland gehören laut Angaben des Zensus 2011 knapp 60% der Bevölkerung einer christlichen Konfession an und nur ca. 5% der hier lebenden Menschen bezeichnen sich als Muslime (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2014b). Dieses Verhältnis wird sich in den nächsten Jahrzehnten voraussichtlich verschieben, denn – dies zeigt eine vhw-Studie – „für viele [und zwar für die muslimischen wie die christlichen Befragten gleichermaßen] ist es selbstverständlich, dass eine religiöse Identität auch mit entsprechender religiöser Praxis im Alltag einhergeht“ (Hallenberg 2017: 8).

Essenz

Herkunftsländer und Religion: Muslime aus akuten Kriegsgebieten

Die Zugewanderten sind vor allem Menschen islamischer Glaubensrichtungen, die häufig aus akuten Kriegsgebieten kommen. Viele der Zuwandernden sind zum Teil schwer traumatisiert und benötigen mehr Zeit und eine intensivere Betreuung als andere Migrant/innen. Weiterhin ergeben sich neue Anforderungen an die „religiöse Infrastruktur“ in den Städten, Gemeinden und Kommunen. Den verschiedenen religiösen Gemeinschaften könnte in Zukunft stärker die Aufgabe als Vermittler zwischen den Religionen und für interkulturelle Toleranz zukommen.

Demographische Merkmale

Beim Alter der Zuwandernden offenbart sich eine recht homogene Struktur, die sich klar von der allgemeinen demografischen Situation sowie Entwicklung in Deutschland unterscheidet. So waren im Jahr 2015 insgesamt 70.1% der Antragsteller/innen jünger als 30 Jahre, 55.9% jünger als 25 Jahre und immerhin noch 31.1% jünger als 18 Jahre.¹⁰ Etwa zwei Drittel der Antragstellenden waren männlich, wobei sich aufgeschlüsselt nach dem Alter zum Teil deutliche Unterschiede ergeben. So ist der Anteil männlicher Schutzsuchender im Alter zwischen 18-25 Jahren mit 80.3% derzeit am höchsten. Erst bei den über 55-Jährigen gleicht sich die Differenz zwischen Männern und Frauen langsam wieder an (BAMF 2016b: 18f.). Für die ersten vier Monate im Jahr 2016 haben sich die aktuellen Zahlen laut Bundesamt nur geringfügig verschoben (BAMF 2016c: 7).

Essenz

Demographische Merkmale: überwiegend junge Zuwanderer

Die Altersstruktur der Zuwandernden ist relativ homogen und zeichnet sich durch ein geringes Durchschnittsalter aus. Im Hinblick auf den demographischen Wandel ist der Zuzug junger Menschen perspektivisch ein großer Vorteil. Die Tatsache, dass im Rahmen der Fluchtmigration mehr Männer als Frauen zuwandern, erfordert eine spezifische Aufmerksamkeit für besondere Bedarfe bei Unterbringung, medizinischer und psychologischer Versorgung. Langfristig ist zu erwarten, dass zumindest ein Teil der Antragsteller/innen nach erfolgreichem Abschluss des eigenen Asylverfahrens einen Familiennachzug für Partner/in und Kinder oder für Eltern und minderjährige Geschwister beantragt. Spätestens dann werden sich die Sozialstruktur der Schutzsuchenden insgesamt und somit auch das Anforderungsprofil an bestehende Integrationskonzepte noch einmal deutlich verändern. Die Integrationsbemühungen für die Zukunft sollten also flexibel bleiben.

Bildungsabschlüsse und Berufserfahrungen

In der BAMF-Kurzanalyse¹¹ für das Jahr 2015 haben bei der Frage nach dem Besuch der letzten Bildungseinrichtung rund 18% der befragten Asylantragsteller/innen die Hochschule, 20% das Gymnasium, 32% die Mittelschule und 22% die Grundschule angegeben. Nur 7% der Befragten gaben gar keine formelle Schulbildung an (Rich 2016: 5). Die zum jetzigen Zeitpunkt vorliegende Auswertung vom ersten Halbjahr 2016 weicht nur geringfügig von den Werten der Befragung aus dem Jahr 2015 ab (Neske und Rich 2016: 1). Mit Blick auf das Herkunftsland lassen sich zum Teil deutliche Unterschiede feststellen, denn „so unterscheiden sich Befragte, die aus Ländern geflohen sind, in denen der Zugang zu Bildung sowie eine geregelte Erwerbstätigkeit bis vor kurzem noch möglich waren, stark von Menschen, die aus langjährigen Krisenregionen geflüchtet sind“ (Brücker et al. 2016: 12).

¹⁰ Dagegen stellen in Deutschland die unter 30-Jährigen laut Zensus vom 9. Mai 2011 30,6% und die unter 18-Jährigen 16,4% an der Gesamt-Bevölkerung (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2014a).

¹¹ Die Daten zum Bildungsstand und zu Berufsabschlüssen der Geflüchteten entstammen einer freiwilligen Befragung im Rahmen des Asylverfahrens. Sie sind ohne Überprüfung durch das BAMF oder entsprechende Nachweise erhoben worden und nicht repräsentativ.

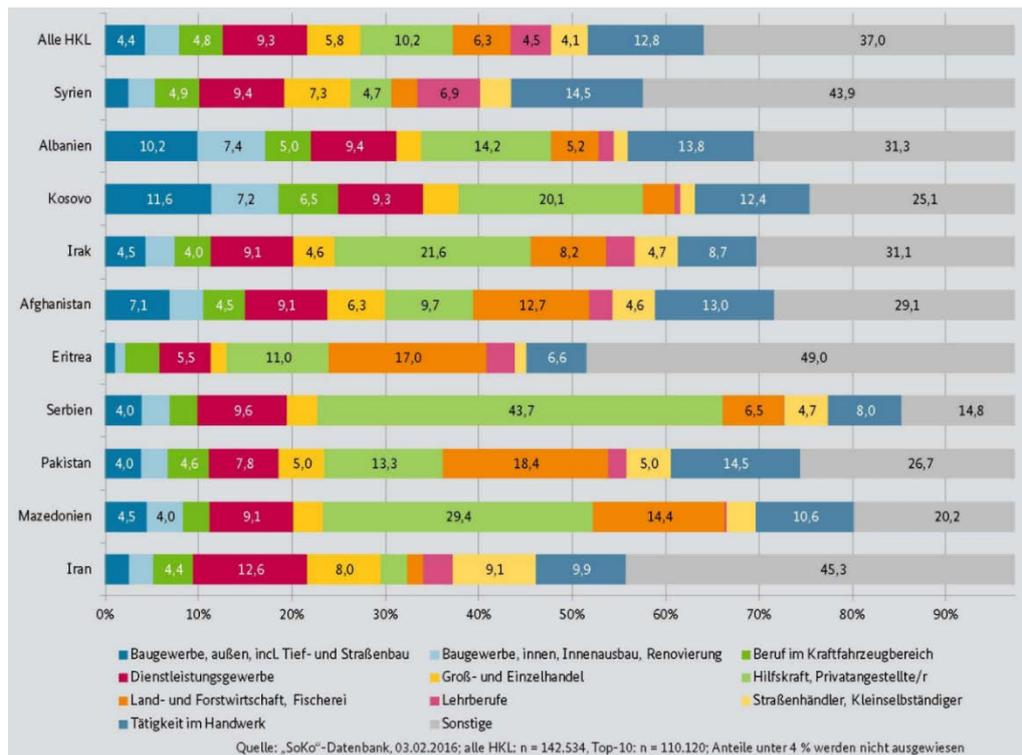


Abbildung 2: ehemalige Tätigkeitsbereiche von Asylantragsteller/innen aus den zehn häufigsten Herkunftsländern in Prozent | Quelle: Rich 2016: 7

Über die Hälfte der Geflüchteten aus Syrien hat laut BAMF-Befragung ein Gymnasium oder eine Hochschule besucht, für den Irak ist es noch knapp ein Drittel und für Afghanistan noch etwas über ein Fünftel der Befragten. In den beiden letztgenannten Herkunftsländern überwiegt eine niedrige Schulbildung, die für bis zu 30% der Personen mit dem Besuch der Grundschule vorerst abgeschlossen wurde. Zum Vergleich, dies trifft für lediglich 17,4% der Geflüchteten aus Syrien zu. Über gar „keine formelle Schulbildung“ zu verfügen, das haben 13,6% Personen aus dem Irak und 27,2% aus Afghanistan angegeben. Unter den Geflüchteten aus Syrien sind es unter 4% der Befragten. Im Rahmen der Befragung zum Bildungshintergrund bildete sich im Übrigen ein weiterer (bildungspolitischer) Bedarf ab, denn (zusammengefasst für alle Herkunftsländer) wird anhand der Datenlage deutlich: „Frauen bleiben in ihrem durchschnittlichen Bildungsniveau [...] hinter den Männern zurück“ (Rich 2016: 1).

Der Blick auf vorangegangene berufliche Beschäftigungen zeigt drei deutliche Schwerpunkte auf: Mit 12,8% dominieren Tätigkeiten im Handwerk, gefolgt von Beschäftigungen als Hilfskraft bzw. Privatangestellter mit 10,2% sowie im Dienstleistungsgewerbe mit 9,3% (Rich 2016: 5).¹² Im Vergleich der zehn häufigsten Herkunftsländer zeigen sich für Syrien, den Irak und Afghanistan zum Teil geringfügige und zum Teil sehr deutliche Unterschiede, wie aus der grafischen Aufbereitung durch das BAMF hervorgeht. Während von den Männern nur jeder Vierte angegeben hat, zuvor keiner Erwerbstätigkeit nachgegangen zu sein, sind es bei den Frauen gut zwei Drittel. Für die drei Hauptherkunftsländer (Syrien, Irak und Afghanistan) schwanken die Werte zuvor nicht erwerbstätiger Personen zwischen 70 - 80% für Frauen und zwischen 15 - 26% für Männer. Aus qualitativen Befragungen des vhw mit männlichen Antragstellern wird dabei deut-

¹² Etwas unklar bleibt leider die Kategorie *Sonstiges*, die häufig den weitaus größten Anteil an Geflüchteten einschließt (37% für alle Herkunftsländer).

lich, dass ein Verweilen im deutschen Sozialsystem eher abgelehnt wird und stattdessen die „schnelle finanzielle Unabhängigkeit durch Integration in den Arbeitsmarkt [...] das Hauptziel [ist]“ (Hallenberg 2017: 5)

Essenz

Bildungsabschlüsse und Berufserfahrungen: Deutliche Unterschiede – große Potenziale

Zwar variieren die Bildungsabschlüsse je nach Herkunft und Geschlecht, ein beträchtlicher Teil der geflüchteten Menschen im erwerbsfähigen Alter bringt aber Bildungsabschlüsse und bereits Berufserfahrungen mit. Dieses große Potenzial gilt es sowohl für die gesamte Gruppe der Geflüchteten wie auch im Einzelfall als solches zu erkennen und mit einer positiven Bewertung für den deutschen sowie europäischen Arbeitsmarkt anschlussfähig zu machen. Künftige Integrationsbemühungen könnten – neben einer Ausweitung von Qualifizierungsangeboten – stärker darauf fokussieren, erstens bereits bestehende Bildungs- oder Berufsabschlüsse wertzuschätzen und zweitens nach Herkunft und Geschlecht differenziert zu handhaben.

Milieus

Die gegenwärtige Verteilung der Milieu-Zugehörigkeiten innerhalb der Gruppe von Geflüchteten bleibt vorerst noch unklar. Im Sinne einer Annäherung kann bisher lediglich auf Erkenntnisse zu den bereits in Deutschland lebenden Migrant/Innen zurückgegriffen werden.¹³ Entsprechende Milieustudien von vhw und Sinus orientieren sich mit acht Migranten-Milieus in vier Milieu-Segmenten methodisch zunächst an den Modellen der Ankunfts-gesellschaft, weisen jedoch einige Besonderheiten auf (Beck 2009: 175f.). Im Segment des *bürgerlichen Migranten-Milieus* (28%) gibt es das *adaptiv bürgerliche* und das *statusorientierte Milieu*. Unter dem *traditionsverwurzelten Migranten-Milieu* (23%) werden hingegen das *religiös-verwurzelte* sowie das *traditionelle Arbeitermilieu* verstanden. Das *prekäre Migranten-Milieu* (24%) umfasst das *entwurzelte* und das *hedonistisch-subkulturelle Milieu*. Mit den *ambitionierten Migranten-Milieus* (24%) werden schließlich ein *intellektuell-kosmopolitisches* und ein *multikulturelles Performer-Milieu* zusammengefasst. Insbesondere dem letztgenannten Milieu-Segment wird im Kontext von Integration aufgrund der besonderen Ausstattung mit kulturellen, ökonomischen und partizipativen Ressourcen eine besondere Kompetenz als Vermittler zwischen Herkunfts- und Aufnahmekultur eingeräumt (Beck 2009: 177).

Essenz

Milieus: Starke innere Differenzierung der ethnischen Gruppen

Ohne aktuell genauer einschätzen zu können, welchen Milieus die Geflüchteten im Einzelnen angehören, veranschaulicht eine Milieu-Differenzierung doch die vorzufindende innere Heterogenität der verschiedenen Gruppen von Zugewanderten. Sie zeigt auch, dass über die ethnische Zuschreibung hinaus brückenbildende gemeinsame Merkmale zwischen verschiedenen Migrant/innen bestehen. Mit diesem gesteigerten Umfang an Diversität sollten auch künftige Integrationsbemühungen produktiv umgehen können.

¹³ Der vhw erarbeitet deshalb in Kooperation mit Sinus eine neue und vertiefende Migranten-Milieu-Studie, deren qualitative Ergebnisse bereits vorliegen und deren quantitative Ergebnisse für Ende 2017 erwartet werden. Eine erste Auswertung der Perspektive der im Rahmen der Migrantenmilieustudie befragten Geflüchteten sowie Informationen zur Gesamtstudie finden sich in Hallenberg 2017 (Download unter www.vhw.de/publikationen/vhw-werkstadt/).

6.2.3 Verteilung

Steuerung der Verteilung

Bekanntlich werden Flüchtlinge zunächst nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Bundesländer verteilt, der sich aus den jährlichen Steuereinnahmen (2/3 Anteil bei der Bewertung) und der Bevölkerungszahl (1/3 Anteil bei der Bewertung) bemisst.

Doch diese Verteilung ist nur eine Momentaufnahme. Neben den Flüchtlingen, die offizielle Asylanträge gestellt haben, waren Schätzungen zufolge im Jahr 2015 ca. 300.000 Asylsuchende quasi „verschwunden“, d.h. deren Aufenthaltsorte – z.B. bei Freunden, Verwandten oder in anderen europäischen Staaten – waren unbekannt (Astheimer 2015). Auch die offiziell Registrierten werden, sobald ihr Asylantrag positiv beschieden wird, mit hoher Wahrscheinlichkeit weiterziehen – bei einer möglichen Wohnsitzauflage gegebenenfalls informell oder spätestens dann, wenn sie die Transferabhängigkeit hinter sich gelassen haben. Doch wohin?

	Königsteiner Schlüssel 2015 (in %)	Erstanträge 2015 (in %)
Nordrhein-Westfalen	21,2	15,1
Bayern	15,3	15,3
Baden-Württemberg	13,0	13,0
Niedersachsen	9,4	7,8
Hessen	7,3	6,2
Sachsen	5,1	6,2
Berlin	5,0	7,5
Rheinland-Pfalz	4,8	4,0
Schleswig-Holstein	3,4	3,5
Brandenburg	3,1	4,2
Sachsen-Anhalt	2,9	3,7
Thüringen	2,7	3,0
Hamburg	2,5	2,8
Mecklenburg-Vorpommern	2,0	4,3
Saarland	1,2	2,3
Bremen	0,9	1,1

Tabelle 2: Darstellung zum Königsteiner Schlüssel und der tatsächlichen Verteilung von Erstanträgen im Jahr 2015 | Quelle: BAMF 2016a

Verteilung aus theoretischer Perspektive

Es ist schwer, dies im Sinne einer verlässlichen Prognose genau abzuschätzen. Aus der Wissenschaft sind jedoch einige grundlegende Dispositionen bekannt, die mit hoher Wahrscheinlichkeit auch auf die Mobilitätsentscheidungen der aktuellen Flüchtlinge zutreffen werden und zumindest grundlegende Wandermuster erkennen lassen. So besagt die These der Binnenintegration, dass Einwanderer/innen seit jeher Umfelder ihrer eigenen ethnischen, religiösen und sozialen Communities bevorzugen, die ihnen das Einleben und die Verarbeitung des biographischen Schocks der Migration erleichtern. Von diesen Communities, so die These, gehen die positiven Wirkungen vorhandener Netzwerke und Strukturen aus, die Orientierungen,

Hilfsleistungen und Sicherheiten mit sich bringen. Solche Bedingungen finden Migrant/innen meist in Großstädten und dort in bestimmten Quartieren oder „ethnischen Kolonien“ vor (Heckmann 1992). Über den Effekt der „Kettenmigration“ bilden sich dort meist dauerhafte Ankunftsquartiere, die sich weitestgehend selbst reproduzieren, die darüber hinaus als Magneten und im besten Falle als befähigende Durchgangsstation für Zuwanderer/innen wirken (vgl. Gans und Glorius 2014, Haug 2000a, Haug 2000b). Insbesondere das Sozialkapital der lokalen Migrationsnetzwerke bzw. soziale Kontakte in den Diaspora-Gemeinden sind für die Qualität solcher Ankunftsquartiere entscheidend (Scholz 2013, Johansson, Schiefer et al. 2016: 53ff.). Zwar ist die Wirkung segregierter ethnischer Kolonien auf ihre Bewohner nicht unumstritten. Kritiker halten mangelnde Opportunitätsstrukturen und negative Quartierseffekte für entscheidender und befürchten die Verfestigung von Marginalisierung (Wiley 1967; Esser 2001; vgl. zusammenfassend Friedrich 2008: 54ff.). Vielfach wird jedoch davon ausgegangen, dass die Wirkungen eher positiv sind. Ein „erwünschter“ Integrationsverlauf würde dann dazu führen, dass nach einer Ankunftszeit (ggf. auch über Generationen hinweg) und nach erfolgter Integration etwa in den Arbeitsmarkt auch eine soziale Aufwärtsmobilität und mit ihr ein Wegzug in weniger segregierte Viertel folgt.

Verteilung aus empirischer Sicht

Diese eher theoretischen Überlegungen lassen sich durch einige empirische Erkenntnisse stützen. Da der Zensus von 2011 den Ausländeranteil in Großstädten mit 12.5% deutlich höher ausweist als den bundesweiten Durchschnitt mit 7.7% (Sturm und Körner-Blätgen 2015), ist die Annahme mehr als plausibel, dass in den Großstädten – früher oder später – die Hauptankunftsziele der in den letzten Jahren Geflüchteten liegen werden. Es gibt außerdem klare Hinweise darauf, dass sich Flüchtlinge stärker mit bestimmten Orten (insbesondere kosmopolitischen Großstädten) sowie mit Personen und Gruppen vor Ort identifizieren (Johansson et al. 2016: 43). Auch aus dem Ausländerzentralregister lässt sich klar ableiten, dass es regionale Konzentrationen bestimmter Diasporagemeinden in Deutschland gibt (Scholz 2013: 109ff.), sodass vermutet werden kann, dass die erwähnten Migrationsnetzwerke in der Realität eine bedeutende Rolle spielen. Nicht zuletzt zeigen die Reisewegbefragungen des BAMF eine Dominanz familiärer Beziehungen als Hauptmotiv vieler Flüchtlinge auf, um nach Deutschland einzureisen (Scholz 2013: 100ff.).

Auswertungen der Arbeitsagentur auf der Basis des Ausländerzentralregisters verdeutlichen dies im Detail anhand verschiedener Herkunftsgruppen. So lebte Mitte 2015 knapp jeder Fünfte aller knapp 16.000 in der Bundesrepublik sozialversicherungspflichtig beschäftigten Iraker allein in München und Umland. Jeder vierte Iraner wohnte in Hamburg, Berlin, Köln oder Frankfurt am Main, während knapp die Hälfte der afghanischen Diaspora in Hamburg, München und Frankfurt angesiedelt war. Die syrische Diaspora ist etwas weiter gestreut, jedoch kann man auch hier Schwerpunkte in Berlin, in der Region Hannover und in Nordrhein-Westfalen feststellen (vgl. Abbildung 3). Auch kleinräumig betrachtet beobachten wir Konzentrationsprozesse: Die Zuwanderung erfolgt in der Regel zunächst in die Mietwohnungsbestände größerer Städte (d.h. v.a. in Innenstadtlagen und Großsiedlungen, in denen die eigene Community vertreten ist). Darüber hinaus sind auch Verdrängungsprozesse an die Stadtränder zu beobachten (Körner-Blätgen und Sturm 2015).

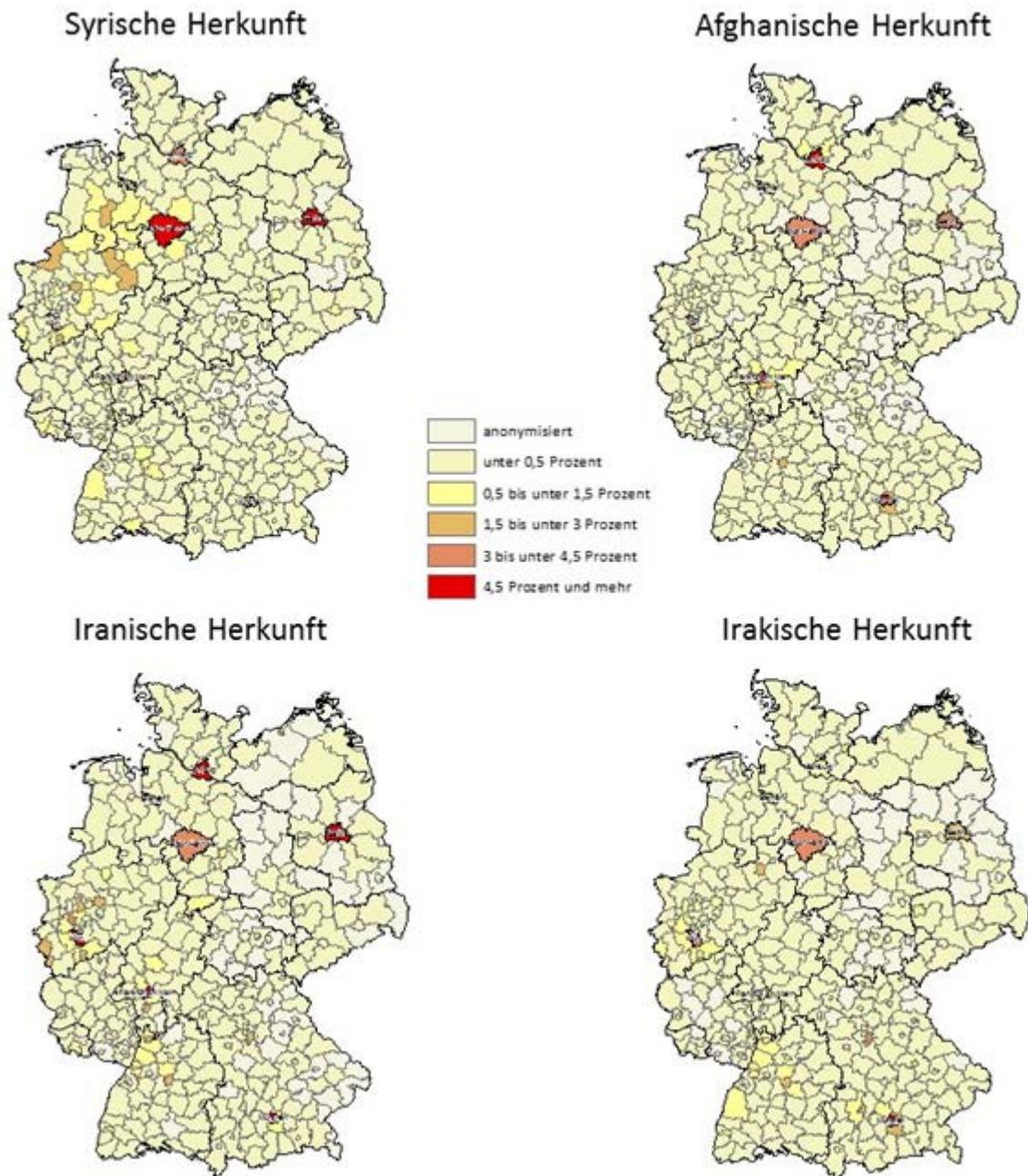


Abbildung 3: „Hotspots“ sozialversicherungspflichtig Beschäftigter nach ausgewählten ethnischen Zugehörigkeiten in Deutschland 6/2015 | Datenbasis: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Datenbank) mit Stichtag 30.06.2015, abgerufen am 19.04.2016; 12:55, eigene Darstellung

An dieser Stelle zeichnet sich für die nahe Zukunft ein bisher noch schwer zu kalkulierendes Konfliktpotenzial ab, wenn sich ein Großteil der anerkannte Asylbewerber/innen und Flüchtlinge mit Bleiberecht trotz der im Integrationsgesetz verankerten und von den Kommunen optional anwendbaren Wohnsitzauflage¹⁴ vor allem in bestimmten (Groß-)Stadtregionen ansiedeln möchte. Denn sie werden mehrheitlich in Quartieren wohnen wollen, in denen sie Zugang zu sozialen und kulturellen Ressourcen (community, eigene Ethnie,

¹⁴ Ausführlicher dazu in Abschnitt 3.1.

offene Milieus) sowie zu materiellen Ressourcen haben (günstig verfügbarer Wohnraum, ethnische Ökonomien, Märkte oder Jobs). Es ist davon ausgehen, dass die geschilderten Schwerpunkte der bisherigen Communities, auf die dieser Anforderungskatalog zutrifft, wie Magneten auf die neu Hinzuziehenden wirken werden.

Essenz

Verteilung: Soziale Stadt-Quartiere als potenzielle Zuzugsmagneten

Zielgebiete vieler Geflüchteter werden trotz Wohnsitzauflage über kurz oder lang vor allem „benachteiligte“ Stadtquartiere sein – ein Umstand, der theoretisch begründbar und empirisch belegbar ist.

Darunter fallen unter anderem Programmgebiete der Sozialen Stadt, die sich – insbesondere in den alten Bundesländern – oftmals schon jetzt durch einen hohen Anteil bereits vor einiger Zeit zugewanderter Menschen und der Nachfolgegeneration(en) auszeichnen.

Man kann davon ausgehen, dass genau diese Ankunftsorte auch künftig diese Funktion übernehmen werden. Sie avancieren damit zu „sozialen Integrationslaboren“ in unterschiedlichen „Verlaufsstadien“ und – aus einer bestimmten normativen Perspektive – mit unterschiedlichen „Erfolgsgeschichten“.

6.2.4 Integrationsfelder

Strukturelle Rahmenbedingungen

Politiker/innen auf kommunaler Ebene kritisieren insbesondere die mangelnde Entwicklung mittel- und langfristiger Integrationskonzepte auf Landes- und Bundesebene (IfDA 2016: 59). Konkrete und auf den gegenwärtigen Bedarf zugeschnittene Konzepte sind bislang insbesondere in den Großstädten ausgearbeitet worden, während es in den Mittel- und vor allem in den Kleinstädten oder Gemeinden bislang kaum entsprechende Bemühungen gibt. Während nur 30 bis 40 Prozent der kleinen Kommunen an Konzepten zur Gestaltung zukünftiger Integrationsprozesse arbeiten, tun dies bereits 60 bis 80 Prozent der großen und sehr großen Kommunen (vhw 2016: 175). Anstelle der Ausarbeitung eigener und lokaler Konzepte wurde von zahlreichen Befragten gefordert, dass die übergeordneten Ebenen der Politik und Verwaltung mehr Verantwortung übernehmen und konkrete sowie einheitliche Zielvorgaben oder Leitlinien für die Integration festlegen müssten.

Doch auch die in den Kommunen festzustellende Planungsunsicherheit im Kontext der verstärkten Fluchtmigration wird von Verantwortlichen als eines der größten Probleme benannt. So ist beispielsweise unklar, in welche Richtung und in welchem Umfang sich die Folge-Migrationen (primär innerhalb Deutschlands, aber auch darüber hinaus) in den nächsten Jahren entwickeln werden. Dies erschwert konkrete Planungen, auf welche die Kommunen jedoch dringend angewiesen sind, und stellt einen Großteil der bereits erfolgten Planungen zunächst noch unter Vorbehalt (IfDA 2016: 63f.).

Die Frage nach der Finanzierung scheint sich bundesweit hingegen als sehr ambivalent darzustellen. Während einige Kommunen keine Probleme mit der Bewilligung von Personal- oder Materialkosten haben, wird andernorts über den unklaren oder mangelhaften finanziellen Ausgleich durch das jeweilige Bundesland geklagt (IfDA 2016: 27). Eine deutliche Mehrheit der Kommunen erkennt in der gegenwärtigen Situation mehr Chancen als Risiken für die zukünftige Entwicklung ihrer Region (vhw 2016: 4). Um diese Chancen jedoch erkennen zu können, mangelt es bisher noch an verlässlichen und umfassenden Informationen zu den Geflüchteten, ihren Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie zu den konkreten Bleibeabsichten. Auch diese Informationen werden von den übergeordneten Ebenen der Verwaltung eingefordert oder sollen im Rahmen von Befragungen der Geflüchteten sowie mithilfe eines interkommunalen Austauschs ermöglicht werden.

Darüber hinaus können viele Kommunen mit den gegenwärtig bestehenden oder auf dem Arbeitsmarkt vorhandenen personellen Ressourcen den tatsächlichen Bedarf nicht decken. Daran anschließend wird auch die spezifische Qualifizierung der Mitarbeiter/innen an die aktuellen Bedarfe (spezifische Verwaltungs- und Verfahrensabläufe, rechtliche Standards sowie sprachliche Barrieren) als große Herausforderung beschrieben, für die es in Zukunft einer allgemeinen und einheitlichen Lösung bedürfe (IfDA 2016: 34).

Essenz

Strukturelle Rahmenbedingungen: Planungsunsicherheiten, Finanzengpässe und Qualifizierungsdruck

Planungsunsicherheiten sind vielerorts ein großes Problem und weisen verschiedene Dimensionen auf. Zum einen fehlen vielfach robuste lokale Integrationskonzepte, die einen Rahmen für die Planungen setzen. Zum anderen mangelt es an Daten, Informationen und Wissen über Geflüchtete, was ebenfalls die Planungen erschwert oder sogar unmöglich macht. Hinzu kommen der steigende Finanzierungsbedarf und die Qualifizierung von Behörden-Mitarbeiter/innen mit Blick auf die besonderen Erfordernisse bei Fluchtmigrant/innen.

Bildung und Ausbildung

Bereits der Blick auf die bestehende „Altersstruktur macht deutlich, dass dem Bildungs- und Ausbildungssystem sowie den Bereichen Qualifizierung und Beschäftigung eine Schlüsselrolle bei der Integration dieser Menschen zukommt (Deutscher Städtetag 2016: 12). Die Eingliederung von geflüchteten Kindern in den regulären Schulbetrieb wird als besonders wichtiges Aufgabenfeld beschrieben, das die großen Städte aktuell weniger gut im Griff haben als kleinere Gemeinden und ländliche Regionen (IfDA 2016: 61f.). Bei der Anmeldung ist immer wieder mit langen Wartezeiten zu rechnen, wodurch sich für die Kinder und Jugendlichen problematische Unterbrechungen in der individuellen Bildungsbiographie ergeben. Bisher besteht die „gesetzliche Schulpflicht für minderjährige Asylbewerber [...] nur in Berlin und im Saarland. [...] Auch die Form der Beschulung (z.B. Vorbereitungsklassen/“Migrationsklassen“ vs. Regelbeschulung) fällt regional sehr unterschiedlich aus“ (Johansson et al. 2016: 25). Weiterhin heißt es, dass insbesondere geflüchtete Jugendliche kurz vor der Volljährigkeit besonders benachteiligt sind, denn für diese Gruppe ist der Einstieg in den regulären Schulbetrieb nicht mehr vorgesehen. Darüber hinaus haben jugendliche Geflüchtete, primär aufgrund rechtlicher Restriktionen, nur marginale „Chancen auf eine betriebliche Ausbildung [...], so dass [eine] schulische Ausbildung häufig die einzige Option darstellte.“ (Johansson et al. 2016: 26) Für Aus- und Weiterbildungen, gleichermaßen von Kindern, Jugendlichen, jungen und älteren Erwachsenen, wird insbesondere der akute Mangel an geeigneten Räumlichkeiten und fachlich qualifiziertem Personal problematisiert. Der Ausbau der vorhandenen baulichen oder sozialen Infrastruktur sei nicht nur zeit- und planungsintensiv, sondern wird insbesondere von dem sich stetig verändernden Bedarf erschwert. Darüber hinaus haben die Entwicklungen der letzten Monate dazu geführt, dass die Kommunen ihre Ansprüche an neu einzustellendes Personal aufgrund der hohen Nachfrage deutlich absenken mussten (IfDA 2016: 23). Mangel und Überlastung führen unter anderem dazu, dass beispielsweise zur Anmeldung eines Sprach- oder Integrationskurses mit zum Teil sehr langen Wartezeiten zu rechnen ist.

Essenz

Bildung und Ausbildung: Bildungsbedarfe treffen oft auf planerische und personelle Engpässe

Der hohe Anteil von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen unter den Geflüchteten ist ein großes Potenzial für die Integration. Entsprechend relevant sind eine fundierte Bildung und die Berufsausbildung – und dies möglichst ohne größere Unterbrechungen bzw. Wartezeiten. Gleichzeitig wird deutlich, dass Bildungsbedarfe nicht selten auf infrastrukturelle, planerische und personelle Engpässe treffen und damit ein Mismatch in einem zentralen Feld der Integrationsbemühungen entsteht.

Arbeitsmarktzugang

Insbesondere die lokal ansässigen Unternehmen machen gegenüber den Kommunalpolitiker/innen immer wieder deutlich, dass eine grundsätzliche Offenheit und in Teilen sogar ein starkes Interesse bzw. ein beachtlicher Bedarf an den neuen Arbeitskräften besteht. Ein zentrales Problem ist allerdings die große Rechtsunsicherheit, insbesondere bezüglich Aufenthaltsstatus und -dauer sowie der sich daraus ergebenden rechtlichen Konsequenzen. Diese bestehen in erster Linie auf Kosten bzw. zu Ungunsten der Asylbewerber/innen oder Kommunen und lassen sich auf der kommunalen Ebene nicht lösen (IfDA 2016: 20). Insgesamt wird der Übergang in eine Berufsausbildung oder den Arbeitsmarkt sehr deutlich (von 62% der Befragten) als größte Herausforderung für die Kommune oder den Landkreis benannt (IfDA 2016: 63). Bisherige Erkenntnisse machen darüber hinaus deutlich, dass ein Großteil der bereits in den Arbeitsmarkt integrierten Geflüchteten langfristig im gering qualifizierten und Niedriglohnsektor verbleibt, auch wenn im Herkunftsland eine qualifizierte Berufstätigkeit mit entsprechender vorheriger Ausbildung ausgeübt wurde (Johansson et al. 2016: 19f.). Es kommt also oftmals zu einem drastischen Bruch in den individuellen Erwerbsbiographien, beispielsweise aufgrund von fehlenden Anerkennungen, langen Wartezeiten oder verschiedenen Formen von Diskriminierung. Als weiterführende Erklärung für einen mangelhaften Arbeitsmarktzugang heißt es: „Bei asylsuchenden oder geduldeten Personengruppen zeigen sich die Auswirkungen des anfänglichen Arbeitsverbots, der Vorrangprüfung, der Zustimmungspflichten der Ausländerbehörde sowie der Residenzpflicht und Wohnsitzauflage“ (Johansson et al. 2016: 21).

Essenz

Arbeitsmarktzugang: Rechtsunsicherheit bei gleichzeitigem Arbeitskräftebedarf

Auf dem Arbeitsmarkt treffen demographisch entstandene Bedarfe an Arbeitskräften auf Rechtsunsicherheiten (z.B. hinsichtlich des Aufenthaltsstatus), die die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses verhindern. Dadurch wurden Geflüchtete und Migrant/innen in der Vergangenheit oftmals in niedrig qualifizierte Beschäftigungssegmente oder die Erwerbslosigkeit abgedrängt und langfristig dort isoliert. Diese „ethnic mobility trap“ gilt es im Zusammenhang mit verstärkter Fluchtmigration abzuschwächen oder zu vermeiden, zumal viele der Geflüchteten auf Qualifikationen zurückgreifen könnten.

Wohnungsmärkte

Die Unterbringung der nach Deutschland geflüchteten Menschen wird von den in den Kommunen oder Landkreisen verantwortlichen Personen als langfristiges und besonders vielschichtiges Problem verstanden (IfDA 2016: 61). Insbesondere den großen Städten fällt die Bereitstellung von Unterkünften oder preiswertem Wohnraum schwer. Das liege zum einen an der geringen Verfügbarkeit von geeigneten Flächen und zum anderen am komplexen deutschen Baurecht. Schon jetzt übersteigt die Nachfrage in vielen Städten das vorhandene Angebot, sodass die Geflüchteten auf dem Wohnungsmarkt ganz zwangsläufig in Konkurrenz zu anderen nachfragenden Gruppen treten (IfDA 2016: 47). Doch auch die Dauer und die strikten Bedingungen der Genehmigungsverfahren für neue Bauvorhaben werden in der Praxis als großes Problem

wahrgenommen. Daneben besteht in vielen Regionen noch immer ein Akzeptanzproblem der bereits ansässigen Bevölkerung, das in großen Teilen auf rassistischen Ressentiments basiert (IfDA 2016: 19ff.).

Obwohl es bisher nur wenige belastbare Studien zur dezentralen Unterbringung im Vergleich zur zentralen Unterbringung gibt, werden die Gemeinschaftsunterkünfte insbesondere für traumatisierte oder besonders schutzbedürftige Geflüchtete als völlig unzureichend eingeschätzt (IfDA 2016: 12). Diese Form der Unterbringung fördert darüber hinaus die Segregation der Bewohner/innen und unterbindet Ambitionen auf Integration. Entsprechend sind die Anstrengungen der Kommunen groß und inzwischen vielerorts erfolgreich, die Unterbringung in großen Gemeinschaftsunterkünften zu reduzieren und schließlich einzustellen (vgl. Weiland 2016).

Essenz

Wohnungsmärkte: Engpässe in Großstädten

Bei der Unterbringung bzw. Versorgung mit angemessenem Wohnraum bestehen gegenwärtig große Unterschiede zwischen Großstädten und ländlichen Kommunen. Während sich der bereits bestehende Mangel in den Städten weiterhin verschärft, können Kommunen mit zuvor kontinuierlicher Abwanderung oftmals eine dezentrale Unterbringung gewährleisten. Es entsteht eine zunehmende Dichotomie zwischen Großstadt/Arbeitsmarktzugang/Wohnungsmangel und Peripherie/Wohnungszugang/Arbeitsplatzmangel – in beiden Fällen sind begleitende Lösungen erforderlich (auf dem Wohnungs- bzw. dem Arbeitsmarkt), wobei anzunehmen ist, dass ein guter Teil der Geflüchteten über kurz oder lang ohnehin in die Großstadtregionen ziehen wird.

Gesundheitsversorgung

Hinsichtlich der Gesundheitsversorgung von Geflüchteten wurden als Probleme häufig finanzielle Aspekte benannt, die sich in Zukunft noch verschärfen könnten. So liege ein Großteil der anfallenden Kosten gegenwärtig bei den Kommunen, die damit an eine Belastungsgrenze stoßen, wenn Bund oder Länder sich weiterhin nicht in vollem Umfang an diesen Ausgaben beteiligen (IfDA 2016: 28). Zur geplanten bzw. diskutierten Einführung der Gesundheitskarte und dem zu erwartenden Effekt gibt es unter den in den Kommunen Verantwortlichen kein einheitliches Bild. Die Erwartungen schwanken zwischen einer Entlastung der Verwaltung, einer völlig unklaren Entwicklung und einer regelrechten Explosion der Kosten. Zwischen 10% (im Westen) und 20% (im Osten) der Befragten verweisen auf ernsthafte Probleme mit der praktischen Umsetzung der medizinischen Versorgung von Geflüchteten.

Essenz

Gesundheitsversorgung: Finanzielles und organisatorisches Nadelöhr

Die Gesundheitsversorgung der Geflüchteten wird oft genug übersehen, ist aber – allein wegen alltäglicher Erkrankungen, aber auch im Hinblick auf Traumabehandlungen etc. – zentral und eine enorme Herausforderung für die beteiligten Verwaltungen und Institutionen. Trotz bestehender finanzieller und organisatorischer Schwierigkeiten sollte diese möglichst zügig in das bestehende deutsche System eingebettet werden.

Soziokulturelle Einbindung

Alltagsgestaltung und soziale Kontakte: Während des Asylverfahrens oft defizitär

Insbesondere Kinder und Jugendliche finden in der Schule einen kontinuierlichen Ort für neue Bekanntschaften und den Austausch mit Gleichaltrigen. So kann, als Gegenpol zur Unterbringung mit (gleichaltrigen und erwachsenen) Geflüchteten oder der eigenen Familie, ein institutionalisierter Rahmen für soziale Kontakte und Freundschaften entstehen, den es zu stärken gilt. Jedoch verhindert die „Situation in den Gemeinschaftsunterkünften [...] oftmals ein freies, unbelastetes Spiel [...] [und] Einzelbefunde deuten darauf hin, dass minderjährige Flüchtlinge familiäre Aufgaben übernehmen (z.B. Übersetzungsleistungen für die eigene Familie, Begleitung zu Ämtern), die ihre Freizeitaktivitäten einschränken“ (Johansson et al. 2016: 39).

Die Alltagsgestaltung von erwachsenen Geflüchteten steht dem entgegen, denn speziell in den ländlichen Regionen bleiben andere Geflüchtete aus der Unterkunft oftmals die einzige soziale Bezugsgruppe. Die ausgeübten Tätigkeiten dienen insbesondere der Überbrückung von zu viel freier Zeit und Langeweile. Sie umfassen aufgrund der durch die Residenzpflicht eingeschränkten Bewegungsfreiheit und den beschränkten finanziellen Mitteln nur wenig ausfüllende Beschäftigungen. Geflüchtete Frauen unterliegen einer weiteren und sehr zeitfordernden Beschränkung, denn sie legen zumeist einen besonders starken Fokus auf die eigene Familie. (Johansson et al. 2016: 37f.)

Einbindung in Vereine und Organisationen: Grundlage politischer Inklusion

Welche Rolle Vereine, Initiativen oder Organisationen im Kontext von Integration oder Integrationsbemühungen spielen ist, gemessen an dem zu erwartenden Potenzial, noch nicht ausführlich untersucht worden. Insbesondere die zahlreichen Sport-Vereine, mit ihrer oftmals ehrenamtlichen Struktur sowie dem klaren Fokus auf Bewegung und Gesundheit, „kristallisieren sich als potenziell wichtige Orte für gesellschaftliche Teilhabe heraus, wenngleich [...] nur wenige Asylsuchende von den Angeboten örtlicher Sportvereine erfahren oder motiviert sind, daran teilzunehmen“ (Johansson et al. 2016: 40). Dieses Potenzial gilt es zu aktivieren und die Vereine bei der Bewältigung der bestehenden und noch zu erschließenden Herausforderungen maßgeblich zu unterstützen.

Eine wichtige Rolle wird in diesem Rahmen jedoch auch den Migrantenselbstorganisationen (MSO) zukommen, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt allerdings noch „strukturell, finanziell und personell schlecht ausgestattet [sind], zumindest schlechter als vergleichbare deutsche Organisationen“ (Roth 2012: 17). Nach dem pauschalen Vorwurf der ethnischen Abschottung im Kontext einer sehr wechsel- und sprunghaften Entwicklung haben, „als Medium der politischen und sozialen Partizipation, [...] viele Kommunen in ihrer Integrationspolitik“ (Roth 2012: 15) mit den MSO kooperiert. Die Tätigkeiten lassen sich heute in „herkunftslandbezogen“ und „aufnahmelandbezogen“ unterscheiden, sodass den beiden wichtigen Dimensionen von Migrationsprozessen Rechnung getragen wird. In zahlreichen Kommunen sind die MSO bereits langjährig in die kommunale Selbstverwaltung eingebunden und bedienen dort einen spezifischen Bedarf „der Selbstorganisation, der Interessenvertretung und der Übernahme gemeinschaftlicher Aufgaben“ (Roth 2012: 15).

Der tatsächlichen politischen Inklusion von Geflüchteten wird gegenwärtig nur eine untergeordnete Rolle eingeräumt. In der öffentlichen Debatte dominieren oftmals andere Probleme und Herausforderungen, obwohl der Anschluss an aktive politische Strukturen bzw. der Austausch mit diesen einen wichtigen Baustein zur Integration leisten kann. Auch dabei könnte dem breiten Spektrum von MSO eine zentrale Rolle zukommen, doch zuvor müsste deren gesellschaftliche Position maßgeblich gestärkt werden. Ein Großteil dieser spezifischen Form von Akteuren unterstützen „nach innen vor allem Identitätsstärkung, gegenseitige Hilfe, Pflege kultureller Traditionen, Anerkennung und die Entfaltung von sozialen Kompetenzen [...], nach außen übernehmen sie Mittler- und Brückenfunktionen, wenn es um die Beteiligung von Migranten geht“ (Roth

2012: 15). In einigen Regionen Deutschlands gibt es dazu bereits positive Erfahrungen und einen produktiven Austausch zu Fragen von politischer oder sozialer Partizipation und ganz praktischen Aspekten von Integrationspolitik. Insbesondere den Vereinen, deren „integrationspolitische Bedeutung in der Erzeugung von sozialem Kapital in Gestalt von lockeren Bindungen („bridging social capital“) [gesehen wird], die den Kontakt zwischen Zuwanderern und Einheimischen intensivieren“ (Roth 2012: 18), wird, wie bereits angedeutet, ein großes Potenzial unterstellt. Ein möglicher Ausgangspunkt für konkrete Überlegungen wäre der ebenfalls von Roth angeführte Aufbau von Partnerschaften zwischen deutschen und migrantischen Organisationen. Dieser Vorschlag ist jedoch „nicht einseitig auf die Qualifizierung von Migrantenorganisationen ausgerichtet [...], sondern [befürwortet] auch eine Anpassung der allgemeinen Vereinsförderrichtlinien des Kreises an der Notwendigkeit einer Integrationsförderung“ (Roth 2012: 40).

Von der administrativen und politischen Ebene wird den vielen freiwilligen Akteur/innen und Helfer/innen vor Ort zur Bewältigung der Lage ein hoher Stellenwert eingeräumt. Hervorgehoben wurden „insbesondere jene mit ehrenamtlich Engagierten und Flüchtlingsinitiativen. Etwas schlechter bewertet wird die Kooperation mit Unternehmen, Migrantenorganisationen oder Moscheevereinen.“ (vhw 2016: 4)

Sprache: Zentraler Katalysator für Integration – mit Verbesserungsbedarf bei der Förderung

Das Erlernen der deutschen Sprache hat, gleichermaßen nach Aussagen von Geflüchteten, Wissenschaftler/innen und Verantwortlichen aus Politik oder Verwaltung, einen sehr hohen Stellenwert für individuelle Aspekte von Integration, das gesellschaftliche Zusammenleben, den Verlauf von Bildungsbiographien und den beruflichen Ein- oder Aufstieg. Aus vhw-Befragungen mit Geflüchteten geht hervor, dass die „allermeisten Befragten [...] die Einschätzung [teilen], dass das Erlernen der Sprache ebenso Grundvoraussetzung für die Integration ist wie die Befolgung von Regeln und Gesetzen“ (Hallenberg 2017: 4). Sprache, Bildung und die Eingliederung in den Arbeitsmarkt werden aber auch seitens der Kommunen, als „wichtigste (flankierende) Integrationsmaßnahmen [...] gesehen“ (vhw 2016: 4). Dabei ist jedoch zu bedenken, dass sich diese drei Aspekte nicht nur gegenseitig bedingen, sondern dass die Sprache viel eher als zentraler Ausgangspunkt dieses Dreischritts zu verstehen ist. Beim Erlernen einer Sprache handelt es sich, gewissermaßen in Abhängigkeit vom Alter, um einen besonders zeit- und ressourcenaufwendigen Prozess, den es dementsprechend verstärkt zu fördern gilt (Johansson et al. 2016: 41). Vorhandene Angebote, beispielsweise in Form der Integrationskurse können diesen Bedarf gegenwärtig nicht decken. Weiterhin hat der Haushaltsausschuss des deutschen Bundestages eine Gesamtstrategie für Maßnahmen der Sprachförderung und Integration gefordert, damit zukünftig „Doppelförderungen und -strukturen vermieden und Mittel effizienter eingesetzt werden“ (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2016: 254).

Zugehörigkeitsgefühl und kulturelle Adaption: Zwischen Hoffnung und Diskriminierung

Auch das Zugehörigkeitsgefühl und die kulturelle Adaption sind bisher nicht systematisch und repräsentativ erfasst worden. In Befragungen wurden von Geflüchteten hervorzuhebende negative Erfahrungen benannt, darunter „Anonymität und Distanz der Deutschen, Perfektionsstreben und Reglementierung, Fokussierung materieller Güter und Ausländerfeindlichkeit. Zu den vielfach genannten positiven Aspekten des Lebens in Deutschland gehören Höflichkeit, Offenheit und Ehrlichkeit, Arbeitsmoral, Zielstrebigkeit und Pünktlichkeit sowie Gleichheit vor dem Gesetz, rechtliche und persönliche Sicherheit, Religionsfreiheit, Rechte der Frauen sowie das deutsche Schulsystem“ (Johansson et al. 2016: 42). Verschiedene Formen von erlebter Diskriminierung, ein als normal eingestuftes Leben oder ein gesicherter Aufenthaltsstatus spielen dabei eine wichtige Rolle für die individuelle Verortung der Geflüchteten. Das Zugehörigkeitsgefühl scheint aber auch ganz

maßgeblich vom ursprünglich angestrebten Zielland sowie dem Aufenthaltsort von Verwandten abzuhängen. Die kulturellen Unterschiede zwischen dem jeweiligen Herkunftsland und Deutschland werden von einem Großteil der Befragten wahrgenommen, darunter die Punkte „Bildung in Deutschland und Europa, Erziehungsvorstellungen, als normal angesehene Aspekte des Alltags und bei alltäglichen Kontakten, den Umgang der Generationen miteinander oder die Lebenslagen und die Lebensführung von Frauen“ (Johansson et al. 2016: 43, vgl. Hallenberg 2017).

Erwartungen und Aspirationen: Nur selten deckungsgleich mit der tatsächlichen Lebenslage

Zu konkreten Erwartungen der Geflüchteten nach ihrer Ankunft in Deutschland gibt es nur wenige Erkenntnisse, denn die bisherigen Studien werfen lediglich ein Schlaglicht auf die tatsächlichen Einstellungen und Wünsche. Hervorzuheben ist das starke Bedürfnis nach Sicherheit, die im Herkunftsland gar nicht mehr oder nur noch teilweise gewährleistet war. Darüber hinaus wird als Erwartung bzw. Begründung „insbesondere die Position Deutschlands als demokratischer Rechtsstaat mit gewährleister religiöser Toleranz sowie als starker Wirtschaftsstandort mit gutem Bildungs- und Gesundheitssystem“ (Johansson et al. 2016: 55, vgl. Brücker et al. 2016: 11 sowie Hallenberg 2017: 3f.) genannt. Doch auf der anderen Seite gibt es schon kurz nach der Flucht eine Vielzahl von Erwartungen, die sich nicht erfüllen (lassen) und große Enttäuschung hinterlassen. Dazu zählen beispielsweise das strikte Arbeitsverbot nach der Ankunft sowie weitere asyl- und aufenthaltsrechtliche Beschränkungen. Es gibt „bedingt durch Entfernung, Tradition, mangelnde Überprüfungsmöglichkeiten oder bewusst selektive Weitergabe von Informationen durch Rückkehrer oder Schleuser vielfach verzerrte Informationsstände“ (Johansson et al. 2016: 55).

Worbs und Bund 2016: 9 (n=1.421, gewichtet)	Johansson et al. 2016
Berufliche Integration und spezifische Berufswünsche (47,4%)	Arbeitsstelle oder Studienplatz
Absolvierung einer Aus- oder Weiterbildung (23,6%)	Gute Ausbildung für die Kinder
Familiengründung und gute Zukunft für die Familie (22,8%)	Partnerschaft und Familiengründung oder -planung
Deutsche Staatsangehörigkeit und Bleibeperspektive (21,1%)	Sicherheit und Wohlbefinden von Angehörigen
Zusammenführen und Wiedersehen von Familien (12,2%)	Wiedersehen eigener Familienangehöriger, die im Heimatland oder Exil leben
Verbesserung deutscher Sprachkenntnisse (9,9%)	Freundschaften und bessere Deutschkenntnisse
Verbesserung der Wohnsituation (8,9%)	Eigene Wohnung
Persönliche Erfüllung und gutes Leben (25,7%)	-
Dank für das Leben in Deutschland (6,0%)	-
Wünsche für die Allgemeinheit (5,2%)	-
-	Emanzipation (von der Herkunftsfamilie im Heimatland oder von Traditionen)
-	Übliche Konsummöglichkeiten
-	Glück

Tabelle 3: Persönliche Wünsche von Geflüchteten zum Leben in Deutschland nach der Erstunterbringung | Quelle: Worbs und Bund 2016: 9 sowie Johansson et al. 2016

Mittel- und langfristig bezieht sich ein Großteil der Erwartungen bzw. Hoffnungen der Geflüchteten auf den positiven Ausgang des eigenen Asylverfahrens. Ein normales Leben, ein gesicherter Aufenthaltsstatus und ein längerfristiges Bleiberecht stehen der großen Angst einer womöglich bevorstehenden Abschiebung entgegen. Ergänzend dazu, „[untergeordnete] Wünsche beziehen sich im Wesentlichen auf Verbesserungen der aktuellen Situation wie z.B. hygienische Verhältnisse, eine angemessene Ausstattung und weniger Lärmbelastung in der Gemeinschaftsunterkunft [...], [die] Unterbringung in einer Wohnung anstelle einer

Gemeinschaftsunterkunft, die Möglichkeit, frei über Einkaufsorte zu entscheiden, und der verbesserte Zugang zu Deutschkursen“ (Johansson et al. 2016: 57). Neben Johansson et al. haben sich auch Worbs und Bund in einer umfangreichen Analyse für das BAMF mit den meist genannten Wünschen der Befragten für ihr weiteres Leben beschäftigt.

Es zeigt sich, dass Geflüchtete ganz ähnliche oder zumindest vergleichbare Ziele und Wünsche für ihre Zukunft haben, wie die bereits in Deutschland lebenden Menschen. Auch in anderen Studien wird dies deutlich: „Ein zentrales Ziel der Geflüchteten ist es, nicht vom deutschen Sozialsystem abhängig zu sein bzw. zu bleiben. Schnelle finanzielle Unabhängigkeit durch Integration in den Arbeitsmarkt ist das Hauptziel. Dafür will man sich anstrengen und seinen gesellschaftlichen Beitrag leisten“ (Hallenberg 2017: 5). Diese Ziele sind kompatibel mit dem, was von einigen Verantwortlichen aus Politik und Verwaltung sowie aus der Bevölkerung als sogenannte „Bringschuld“ eingefordert wird.

Die tatsächlichen Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe oder eine als positiv wahrgenommene Lebenslage hängen in erster Linie jedoch maßgeblich vom jeweiligen Aufenthaltsstatus ab. Demzufolge bestehen zwischen den verschiedenen Gruppen von Geflüchteten bzw. ihrem aktuellen Status im Asylverfahren große Differenzen. Dazu lässt sich allgemein festhalten: „Je prekärer der Aufenthalt, umso restriktiver gestalten sich die Rahmenbedingungen und umso massiver werden potenzielle Integrationsprozesse und gesellschaftliche Teilhabe verhindert oder gestört“ (Johansson et al. 2016: 62). Als besonders problematisch gilt, dass eine längerfristige Planung des eigenen Lebens, das Aufstellen und Umsetzen von Plänen oder konkreten Zielen als unmöglich und unnötig erscheint. Die aufkommende Perspektivlosigkeit kann dann einhergehen mit dem Verlust von materiellen und intellektuellen Ressourcen. Am Ende kann die Identifikation mit dem Aufnahmeland abnehmen, es kommt aus Notlagen heraus zu illegalen Beschäftigungsverhältnissen oder sogar zu psychosomatischen Erkrankungen.

Akzeptanz und Ablehnung von Geflüchteten: Indizien einer zunehmenden Spaltung der Gesellschaft

Aus der Perspektive der heimischen Bevölkerung lässt sich in punkto Akzeptanz gegenüber Geflüchteten kein einheitliches Bild skizzieren. Eine Studie auf Basis der Sinus-Milieus zeigt im Hinblick auf die Milieu-Verortung zum Teil sehr deutliche Differenzen. Dazu heißt es spezifischer, „[Wenngleich] die Bereitschaft, zum Wohlbefinden der Flüchtlinge beizutragen, in allen Milieus anzutreffen ist und insofern vielfach durchaus mit der Ablehnung weiterer Zuwanderung einhergeht, ergibt sich insgesamt somit eine faktische Verteilung der Gesellschaft zur Flüchtlingsaufnahme“ (Hallenberg 2016a: 7). So werden im Kontext von Aufnahme und Unterbringung der Geflüchteten insbesondere von der „Bürgerlichen Mitte“, den „Traditionellen“, den „Konsum-Hedonisten“ und den „Prekären“ Sorgen und Befürchtungen geäußert. Besonders starke Vorbehalte gegenüber Muslimen oder dem Islam, derzeit die zahlenmäßig größte Gruppe unter den Geflüchteten, wurden in der „Bürgerlichen Mitte“ und dem Milieu der „Prekären“ festgestellt. Es kann also festgehalten werden, dass die „grundsätzlichen Konfliktlinien [...] vor allem zwischen dem bürgerlich-traditionellen Segment und den postmateriellen und kreativen Segmenten der Gesellschaft [verlaufen], während eine mittlere Position bei den aufstrebenden Milieus der Performer und der Adaptiv-Pragmatischen zu finden ist“ (Hallenberg 2016a: 5). Höhere Zustimmung bzw. Akzeptanz gegenüber Geflüchteten lässt sich in den Milieus der „Liberalen“, der „Performer“, der „Expeditiven“, der „Sozial-ökologischen“ sowie der „Konsum-Hedonisten“ und „Experimentalisten“ nachweisen.

In den Kommunalverwaltungen scheint es ebenfalls zwei zentrale und grundsätzliche Einstellungen gegenüber Geflüchteten zu geben: eine assimilative Haltung mit den beiden prominenten Schlagworten „Fördern und Fordern“ steht einer eher empathischen Haltung gegenüber, die stärker von Schlagworten wie „Anerkennung und Respekt“ oder „Willkommenskultur“ geprägt ist (vhw 2016: 178).

Essenz

Soziokulturelle Einbindung: Vielfältige Herausforderungen, wichtige Integrationsdimension

Für Kinder, Jugendliche und Erwachsene gilt während des Asylverfahrens gleichermaßen, dass die Alltagsgestaltung und der Zugang zu sozialen Kontakten außerhalb der Unterbringung als überwiegend defizitär zu bezeichnen sind. Dem kann z.B. die Einbindung in Vereine und Organisationen (auch in Migrantenselbstorganisationen) entgegenwirken, denn diese ermöglicht neben brückenbildender sozialer Interaktion auch eine grundlegende Inklusion der Geflüchteten. Neben diesem Sozialkapital ist das Erlernen der Sprache als zentraler Katalysator für Integration besonders wichtig – und trotz dieser Relevanz können die derzeitigen Angebote den hohen Bedarf nicht überall decken. Wichtig ist es auch, sich die Innenperspektive von Geflüchteten zu vergegenwärtigen. Die wenigen Studien zu diesem Thema betonen, dass das Zugehörigkeitsgefühl und die kulturelle Adaption der nun in Deutschland lebenden Menschen oftmals zwischen Hoffnung und Diskriminierung schwanken. Weil aus diesen Wahrnehmungen entsprechende Haltungen und Handlungslogiken entstehen, ist es ratsam, sich auch bei der Ausgestaltung künftiger Fördermaßnahmen damit zu befassen. Dasselbe mag für die Erwartungen und Aspirationen von Geflüchteten gelten, die sich offenbar nur selten mit deren tatsächlicher Lebenslage decken und so zu Enttäuschungen führen. Aber auch die Haltungen der Aufnahmegesellschaft sollten integriert werden, denn Befragungen deuten auf eine zunehmende Spaltung der Gesellschaft in Akzeptanz und Ablehnung gegenüber Geflüchteten hin.

7 LITERATUR

- Anderson, Benedict (1983): *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London.
- Aring, Jürgen (2016): Interview - Wir werden uns von Szenarien der offenen und vielfältigen Gesellschaft leiten lassen. *vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung* (1): 29-32.
- Astheimer, Sven (2015): Wohin die Flüchtlinge in Deutschland ziehen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 4.12.2015.
- Bauman, Zygmunt (2016): Spiegel-Interview: „Nationalismus ist ein Ersatz“. *Der Spiegel* 36 (3.9.2016): 122-125.
- Bauministerkonferenz – Konferenz der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder, ARGEBAU (2005): Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“. Dritte Fassung vom 29.08.2005.
- Beck, Sebastian (2009): Migranten-Milieus als Schlüssel zur Stadtgesellschaft von morgen. *vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung* (4): 175-182.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.) (2016): *Gesetz der zweitbesten Lösungen*. Newsletter. Berlin.
- Böhme, Christa und Thomas Franke (2015): Sozialraumorientierte Integration von Flüchtlingen – Lernen vom Programm Soziale Stadt? In: *Special Difu-Berichte 4/2015* (Flüchtlinge und Asylsuchende in Kommunen): 14. Berlin.
- Brücker, Herbert; Kunert, Astrid; Mangold, Ulrike; Kalusche, Barbara; Siegert, Manuel und Jürgen Schupp (2016): *Geflüchtete Menschen in Deutschland - eine qualitative Befragung*. IAB-Forschungsbericht 9/2016. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.) (2015): *Das Bundesamt in Zahlen 2014 – Asyl*
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.) (2016a): *Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015*. Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.) (2016b): *Das Bundesamt in Zahlen 2015 – Asyl*
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.) (2016c): *Aktuelle Zahlen zu Asyl*. Ausgabe April 2016. Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.) (2016d): *Aktuelle Zahlen zu Asyl*. Ausgabe August 2016. Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.) (2016e): *Familiennachzug von syrischen Geflüchteten*. <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2016/20160608-familiennachzug-syrischer-gefluechteter.html> (21.7.2016).
- Bundestransferstelle Soziale Stadt im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), vertreten durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)(2014): *Statusbericht Soziale Stadt 2014*. Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.)(2016): *Nachbarschaften stärken, Miteinander im Quartier - Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt*. Berlin.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.): *Flüchtlinge vor Ort in die Gesellschaft integrieren – Anforderungen für Kommunen und Lösungsansätze*. Berlin und Köln. 2016.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2011): *Nationaler Aktionsplan Integration - Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen*. Berlin.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2016): *11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration*. Berlin.

- Dymarz, Maïke; Hanhörster, Heike; Hans, Nil; Wallraff, Mona und Ralf Zimmer-Hegmann (2016): Gelingende Integration im Quartier (Gutachten). Dortmund.
- Esser, Hartmut (2001): Integration und ethnische Schichtung (Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung: MZES Arbeitspapiere Nr. 40). Mannheim.
- Foroutan, Naïka (2015): Die Einheit der Verschiedenen: Integration in der postmigranti-schen Gesellschaft in: focus Migration 28. Kurzdossier. Bonn: Bundeszentrale für politi-sche Bildung.
- Franke, Thomas (2011): Raumorientiertes Verwaltungshandeln und integrierte Quar-tiersentwicklung. Doppelter Gebietsbezug zwischen „Behälterräumen“ und „Alltagsor-ten“. Wiesbaden.
- Franke, Thomas und Gaby Grimm (2002): Quartiersmanagement: Systematisierung und Begriffsbestimmung. In: Bertelsmann Stif-tung, Hans-Böckler-Stiftung, KGSt (Hrsg.): Quartiersmanagement – Ein strategischer Stadt(teil)entwicklungsansatz. Organisations-modell und Praxisbeispiele. Hannover: 5-12.
- Franke, Thomas und Olaf Schnur (2016): „Problemgebiete“ und Stadtpolitik in Deutschland am Beispiel des Programms So-ziale Stadt In: Weber, Florian und Olaf Kühne (Hrsg.): Fraktale Metropolen - Stadtentwick-lung zwischen Devianz, Polarisierung und Hybridisierung. Springer VS. Wiesbaden: 295-311.
- Friedrich, Lena (2008): Wohnen und inner-städtische Segregation von Migranten in Deutschland. Working Paper 21 der For-schungsgruppe des BAMF. Nürnberg.
- Gans, Paul und Birgit Glorius (2014). Interna-tionale Migration - Forschungsansätze und -perspektiven. Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration. Forschungsbe-richte der ARL 3. P. Gans. Hannover: 10-31.
- Hallenberg, Bernd (2016a): Vielfalt und Flüchtlinge – Die Spaltung der gesellschaftli-chen Mitte. vhw-werkSTADT Nr. 2. Berlin.
- Hallenberg, Bernd (2016b): Wohnsitzauflage und Zuzugssperre. vhw-werkSTADT Nr. 5. Berlin.
- Hallenberg, Bernd (2017): Sicherheit, Frei-heit, Stabilität – aber auch Irritationen. Per-spektiven von Geflüchteten. vhw-werkSTADT Nr. 13. Berlin.
- Haug, Sonja (2000a): Klassische und neuere Theorien der Migration. Arbeitspapiere des MZES Nr. 30. Mannheim.
- Haug, Sonja (2000b): Soziales Kapital, Migra-tionsentscheidungen und Kettenmigrations-prozesse. Das Beispiel der italienischen Mig-ranten in Deutschland. Arbeitsberichte des Instituts für Soziologie Nr. 13. Leipzig.
- Heckmann, Friedrich (1992): Ethnische Min-derheiten, Volk und Nation. Stuttgart.
- Höcke, Christian und Olaf Schnur (2016): In-tegration von Geflüchteten – quo vadis? Dis-kussionen und Positionen im Spiegel der vhw-Kommunalbefragung. vhw-werkSTADT Nr. 6. Berlin.
- IfDA – Institut für Demoskopie Allensbach (2016): Situation und Strategien in den Kom-munen - Zum Umgang mit der aktuellen Zu-wanderung von Asylsuchenden. Allensbach.
- Johansson, Susanne; Schiefer, David und Nora Andres (2016): Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. Der wissenschaftliche Erkennt-nisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland. Eine Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung und des SVR-For-schungsbereichs. Stuttgart.
- Körner-Blätgen, Nadine und Gabriele Sturm (2015): Internationale Migration in deutsche Großstädte. BBSR-Analysen KOMPAKT 11/2015. Bonn.
- Neske, Matthias und Anna-Katharina Rich (2016): Asylantragsteller in Deutschland im ersten Halbjahr 2016. Sozialstruktur, Quali-fikationsniveau und Berufstätigkeit, Ausgabe 4|2016 der Kurzanalysen des Forschungs-zentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Pries, Ludger (2010): Internationale Migra-tion. Bielefeld.
- Rich, Anna-Katharina (2016): Asylantragstel-ler in Deutschland im Jahr 2015. Sozialstruk-tur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit, Ausgabe 3|2016 der Kurzanalysen des For-schungszentrums Migration, Integration und

- Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Robertson, Robert (1998): Globalisierung: Homogenität und Heterogenität in Raum und Zeit. In: Beck, Ulrich (Hrsg.): Perspektiven der Weltgesellschaft. Frankfurt am Main: 192-220.
 - Roth, Roland (2012): Politische Inklusion von Migrantinnen und Migranten. vhw - Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V.
 - Schnur, Olaf, Drilling, Matthias und Philipp Zakrzewski (2013): Migrationsort Quartier – zwischen Segregation, Integration und Interkultur. In: Schnur, Olaf, Zakrzewski, Philipp und Matthias Drilling (Hrsg.): Migrationsort Quartier: Zwischen Segregation, Integration und Interkultur. Wiesbaden: 9-26.
 - Schnur, Olaf (2014): Quartiersforschung im Überblick - Konzepte, Definitionen und aktuelle Perspektiven. In: Schnur, Olaf (Hrsg.)(2008): Quartiersforschung zwischen Theorie und Praxis. Wiesbaden: S. 21-56.
 - Scholz, Antonia (2013): Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern. Ergebnisse einer Expertenbefragung. BAMF Forschungsbericht 19. Nürnberg.
 - Senat von Berlin (2016): Masterplan Integration und Sicherheit. Berlin.
 - Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Bevölkerung nach Alter. 2014a. https://ergebnisse.zensus2011.de/#Static-Content:00,BEG_1_5_0,m.table (14.07.2016/20:00Uhr)
 - Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Bevölkerung nach Religion. 2014b. https://ergebnisse.zensus2011.de/#Static-Content:00,BEG_4_1_6,m.table (14.07.2016/20:30Uhr)
 - Sturm, Gabriele und Nadine Körner-Blätgen (2015): Ausländer in Deutschland - Chancen und Herausforderungen. Vortrag auf dem ARL-Kongress. Köln.
 - Terkessidis, Mark (2010): Interkultur. Berlin.
 - vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2016): vhw-Kommunalbefragung 2016 - Herausforderungen - „Flüchtlingskrise vor Ort“. Berlin.
 - Weiland, Severin (2016): Flüchtlingskrise: Merkels Sommer der leichten Entspannung. SpiegelOnline 11.7.16 (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlingskrise-csu-generalsekretaer-scheuer-warnt-vor-illusionen-a-1102292.html> /// letzter Zugriff 19.07.2016-20:24Uhr)
 - Wiley, Norbert F. (1967): The Ethnic Mobility Trap and Stratification Theory. Social Problems 15: 147-159.
 - Worbs, Susanne und Eva Bund (2016): Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland: Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarkt-beteiligung und Zukunftsorientierungen. BAMF Kurzanalyse 1/2016. Nürnberg.

Impressum

Reihenherausgeber	vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. Fritschestr. 27-28 10585 Berlin
Herausgeber des Bandes	vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. Fritschestr. 27-28 10585 Berlin www.vhw.de Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) Zimmerstraße 13-15 10969 Berlin www.difu.de
Autoren	Dr. Thomas Franke Tel.: 030-39001-107 mailto: franke@difu.de Dr. Olaf Schnur Tel.: 030 390473-235 mailto: oschnur@vhw.de Patrick Senkel Tel.: 030 390473-235 mailto: psenkel@vhw.de
Redaktion	Difu, vhw
Bilder/Grafiken	Titelbild: Menschen_© Franz Pfluegl - Fotolia.com, Abbildungen im Text wie zitiert
Gestaltung/Druck	Difu, vhw, Druckerei Paffenholz GmbH, Bornheim
ISBN	978-3-87941-952-4
Auflage	1. Auflage, Juli 2017

