

3 Rahmenbedingungen der Arbeitsförderung von Geflüchteten

3.1 Einleitung

Neben den allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen und den individuellen Voraussetzungen der Geflüchteten prägen regionalspezifische Faktoren das Integrationsgeschehen in den Kommunen und beeinflussen maßgeblich dessen Erfolg. Dieses Kapitel beleuchtet diese lokalen Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf die Arbeitsförderung Geflüchteter durch die Agenturen für Arbeit und Jobcenter an den 16 untersuchten Standorten. Dabei werden zunächst die wirtschaftliche Lage und die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes, die Mobilitätsinfrastruktur und die Lage auf dem Wohnungsmarkt vor Ort skizziert. In diesem Zusammenhang wird auch die Rolle von Wohnsitzauflagen für Geflüchtete näher beleuchtet (siehe Abschnitt 3.2.3). Ein wichtiger Einflussfaktor der Erwerbsbeteiligung und Maßnahmenteilnahme Geflüchteter ist das vor Ort jeweils bestehende Angebot institutioneller Kindertagesbetreuung; hierauf wird in Abschnitt 3.2.4 eingegangen. Danach richtet sich der Fokus auf die kommunalen Unterstützungsstrukturen (siehe Unterkapitel 3.3). Dazu zählen zum einen die lokalen Netzwerke, die (vorwiegend) unter kommunaler Federführung von den verschiedenen Akteuren zum Informations- und Meinungsaustausch sowie zur Fallarbeit mit Geflüchteten genutzt werden. Zum anderen gehört auch eine Reihe flankierender bzw. ergänzender bundes- und landesspezifischer Fördermittel und -programme dazu, die darauf abzielen, die Kommunen bei der Integration Geflüchteter insbesondere durch die Finanzierung strategischer und koordinierender Personalstellen zu unterstützen.

Weitere wichtige Faktoren stellen die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen vor Ort dar, die in Abschnitt 3.4.1 als Einstellung und Haltung gegenüber Geflüchteten diskutiert werden (oft wird in diesem Zusammenhang auch von „Willkommenskultur“¹⁶ gesprochen). Da-

16 Im Allgemeinen wird hierunter meist eine positive Einstellung gegenüber Geflüchteten verstanden, wie diese beispielsweise von Heckmann definiert wird. Die Willkommenskultur bezeichnet einen „nicht ganz trennscharf abgrenzbaren Bereich gesellschaftlicher und individueller Einstellungen und Praktiken, [...

mit sind die Einstellungen und die Verhaltensweisen der zivilgesellschaftlichen Akteure und der Bevölkerung gegenüber Geflüchteten gemeint, die sich in einem Spektrum zwischen Offenheit und Ablehnung bis hin zu (rassistischer) Diskriminierung bewegen (können). Daran anschließend geht es in Abschnitt 3.4.2 um die Vielfalt und die Kohärenz kommunaler Aktivitäten, die im Idealfall auf schriftlich fixierten kommunalen Integrationskonzepten beruhen. Letztere werden wiederum maßgeblich dadurch bestimmt, in welchem Maße vor Ort Ressourcen für die Erbringung freiwilliger kommunaler Leistungen zur Verfügung stehen. In Abhängigkeit davon können Integrationsleistungen teilweise weit über die Erbringung der aufenthaltsrechtlichen und existenzsichernden Pflichtaufgaben der Kommunen hinausgehen (vgl. Abschnitt 3.4.3). Das Unterkapitel 3.4 fragt also danach, wodurch sich das politische und gesellschaftliche Klima gegenüber Geflüchteten an den Untersuchungsstandorten auszeichnet und welche Handlungsspielräume Kommunen haben, um Angebote zur Unterstützung der Integration Geflüchteter bereitzustellen.

3.2 Lokale arbeitsmarkt- und ausbildungsbezogene Rahmenbedingungen

3.2.1 Lage auf dem Arbeitsmarkt und wirtschaftliche Situation vor Ort

Seit der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008/2009 befand sich die deutsche Wirtschaft bis 2019 ununterbrochen auf einem Wachstumskurs. So wies das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt in diesem Zeitraum jährliche Wachstumsraten zwischen +0,4 und +4,2 Prozent auf. Zugleich stieg auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung deutlich an, während sich die marginale Beschäftigung in Form geringfügiger und auch sogenannter prekärer Beschäftigung rückläufig entwickelte. Im Jahresdurchschnitt 2019 gab es in Deutschland 41,1 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Zahl der registrierten Arbeitslosen lag bei 2,27 Mio. Perso-

die] sich auf das Verhalten der Mehrheitsgesellschaft gegenüber Migranten bezieht. [...] Der Begriff steht für eine positive, akzeptierende Haltung gegenüber der Migration als gesellschaftlichem Phänomen und gegenüber den einzelnen Migranten. In negativer Abgrenzung lässt sich zunächst einmal sagen, dass der Begriff Diskriminierung ausschließt, gewissermaßen das Gegenkonzept dazu ist“ (Heckmann 2015, S. 203). Da sich an den untersuchten Standorten sowohl positive als auch negative Einstellungen gegenüber Geflüchteten zeigen, wird im Folgenden von Einstellungen und Haltungen gegenüber Geflüchteten gesprochen.

nen und die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote betrug 5,0 Prozent (vgl. Hauf und Schäfer 2020, S. 23–24).

Es überrascht daher nicht, dass an den 16 untersuchten Standorten sowohl die wirtschaftliche Lage als auch die Aufnahmekapazität des Arbeitsmarktes vom Gros der Interviewten als „überdurchschnittlich gut“ bis „super“ bzw. als „hoch“ bis „extrem aufnahmefähig“ eingeschätzt wurde.¹⁷ Die Interviewangaben zur jeweiligen lokalen Arbeitslosenquote variierten zwischen zwei bis drei Prozent in traditionell eher wirtschaftsstarken Regionen und rund sechs Prozent in Regionen, die einige Jahre zuvor noch zweistellige Arbeitslosenquoten verzeichnet hatten. Dabei wurde unabhängig von der jeweiligen regionalen Wirtschaftsstruktur an sämtlichen Standorten von einer sehr hohen Nachfrage nach Fachkräften, aber auch von einer nicht unerheblichen Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften für Helfertätigkeiten berichtet. Des Weiteren wurde ein sehr breites Spektrum an Wirtschaftszweigen und Berufen genannt, die eine „hohe“ bis „extreme“ Nachfrage nach Arbeitskräften aufwiesen und in denen auch Geflüchtete – allerdings in sehr unterschiedlichem Maße – untergekommen sind. Je nach regionalem Betriebsgrößen- und Branchenmix waren Lastkraftwagen- und Busfahrer, diverse Handwerkerberufe (Kraftfahrzeuggewerbe, Sanitär, Heizung, Klima und Bauhandwerk), Gebäudereinigung, Lagerlogistik und industrielle Fertigung, kaufmännische Berufe im Handel, Fachkräfte in Call-Centern, im Gastronomie- und Hotelgewerbe (Tourismus), in der Landwirtschaft, in Hauswirtschaft und Pflege sowie im IT-Bereich mehr oder minder stark nachgefragt. Auch das Angebot an betrieblichen Ausbildungsstellen wurde von den meisten Interviewpersonen als groß eingeschätzt. Als größte Herausforderungen für die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration Geflüchteter zeichnete sich in den Interviews (innerhalb wie außerhalb der öffentlichen Arbeitsverwaltung) jedoch ab, dass die sprachlichen und qualifikatorischen Voraussetzungen¹⁸ dieser Zielgruppe in der Regel nicht ausreichten, um die starke

17 Es war angestrebt worden, in das Fallstudiensample auch Standorte mit schlechter Arbeitsmarktlage (die in bestimmten Regionen Deutschlands selbstverständlich nach wie vor existieren) einzubeziehen. Die Standorte, bei denen dies aufgrund der Zuordnung zu dem entsprechenden IAB-Vergleichstyp (siehe Abschnitt 2.2 oben) erwartet worden war, erwiesen sich zum Untersuchungszeitpunkt dann aber als solche mit durchschnittlicher bis guter Arbeitsmarktlage.

18 So hatten der 2. Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung zufolge im Jahr 2016 nur etwa 16 Prozent der volljährigen Geflüchteten einen Hochschulabschluss oder eine abgeschlossene Berufsausbildung, während ca. 18 Prozent (2017 etwa ein

Nachfrage nach Fachkräften und Auszubildenden zu befriedigen.¹⁹ Daher führte nach Ansicht der meisten Befragten der Weg für das Gros der Geflüchteten zunächst in Beschäftigungsverhältnisse mit relativ geringem sprachlichen und qualifikatorischen Anforderungsniveau.

Hinsichtlich der Bereitschaft von Betrieben, Geflüchtete zu beschäftigen, zeigten sich in den Interviews an den 16 Standorten kaum regionalspezifische Unterschiede. Allerdings lässt sich anhand der getätigten Äußerungen ein gespaltenes Verhaltensmuster erkennen: Einerseits waren viele Betriebe bereit, Geflüchtete zu beschäftigen und dabei auch „mögliche Einschränkungen bei den Personen hinzunehmen“ (03_JC_GF, 163–165)²⁰, andererseits lehnten manche Betriebe (vornehmlich kleinerer und mittlerer Größe) eine Beschäftigung Geflüchteter mit Verweis auf (vermutete wie tatsächliche) Vorbehalte seitens ihrer Kundschaft und/oder der Belegschaft ab, wie nachfolgendes Zitat illustriert:

„Da hatten wir schon einige Fälle, vor allem die Handwerksbetriebe [...], die bei den Kunden vor Ort sind: [...], ich [gemeint ist der Betrieb, d. A.] hätte ihn gerne genommen, aber meine Kunden lehnen es ab, dass ich einen Asylbewerber mitbringe‘ [...]. Ein Fensterbauer, der einen Bautischler sucht: ‚Nein, kann ich nicht machen, lehnen meine Kunden ab. Lehnt meine Belegschaft ab.‘“ (01_AA_TL_IFK, Aussage der IFK, 349–350)

Schließlich wurde in den Interviews auch die Bedeutung von Zeitarbeit für die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter thematisiert. Auch diesbezüglich waren die Ansichten – vor dem Hintergrund der regionalen Wirtschaftsstruktur und entsprechend der jeweiligen Vermittlungspraxis – geteilt: Manche der interviewten Akteure aus den Arbeitsverwaltungen sahen in der Nutzung von Zeitarbeit einen durchaus gangbaren Weg, um erste Arbeitserfahrungen sammeln zu können und insbesondere auch Phasen zwischen einzelnen Maßnahmen zu überbrücken; andere wiederum leh-

Drittel) von ihnen über gute Deutschkenntnisse verfügten (vgl. Brücker et al. 2019).

- 19 Als weitere Hemmnisse wurden die mangelnde Kenntnis des deutschen Arbeitsmarkts, woraus oft unrealistische Erwartungen bezüglich der eigenen Beschäftigungschancen entstünden, sowie mangelnde soziale Integration (teilweise auch erfahrene Diskriminierung) und – mit etwas Abstand – psychische Probleme genannt. Auf diese zentralen Hindernisse wird auch in der einschlägigen Literatur vielfach verwiesen (vgl. stellvertretend Kiziak et al. 2019, S. 8ff.).
- 20 Erklärung der Abkürzungen in den Quellenangaben der zitierten Interviewpassagen finden sich am Anfang des Buches (S. 18).

ten die Nutzung von Zeitarbeit ab, weil dies kein Weg zur nachhaltigen Integration in Arbeit sei („eine nachhaltige Vermittlung über Zeitarbeit ist schon eher selten“, 11_JC_TL, 126–127).

3.2.2 Mobilität und Wohnsituation

Beruflich bedingte räumliche Mobilität hat in Deutschland nicht zuletzt aufgrund eines steigenden Beschäftigungsniveaus seit Anfang der 2000er-Jahre wachsende Bedeutung. Eine im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und Infrastruktur (BMVI) erstellte Studie stellte 2019 fest, dass im Vergleich der verschiedenen Verkehrsmittel die Zufriedenheit mit dem Auto bundesweit weiterhin am höchsten ausfällt (durchschnittlich 70 Prozent – in kleinstädtischen und ländlichen Gebieten sogar 80 Prozent – der Befragten waren „zufrieden“). Hingegen wurde der öffentliche Personennahverkehr deutlich schlechter bewertet: Er wurde mehrheitlich bestenfalls als „befriedigend“ eingestuft und insbesondere außerhalb von Metropolen und städtischen Räumen wurde diesbezüglich deutlicher Verbesserungsbedarf gesehen (BMVI 2019, S. 18 und 24).

Problematisch stellt sich auch die Lage auf dem Wohnungsmarkt in Deutschland dar, denn dieser befindet sich – mit deutlichem Nachfrageüberhang und ausgeprägter Angebotsknappheit – bereits seit Längerem im Ungleichgewicht. Der Fehlbestand beläuft sich rein rechnerisch auf rund eine Million Wohnungen. Allerdings gibt es starke regionale Differenzen: Neben akutem Wohnraumangel in den Großstädten und deren Umland sind in ländlichen Regionen und in strukturschwachen urbanen Räumen durchaus erhebliche Leerstände zu verzeichnen (Thomsen et al. 2019, S. 9).

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die in den 16 Untersuchungsregionen der Implementationsanalyse interviewten Akteure das regionale ÖPNV-Angebot und/oder die Lage auf dem Wohnungsmarkt überwiegend als „prekär“ bzw. „sehr angespannt“ bezeichneten. Während in sämtlichen untersuchten ländlichen Regionen vor allem die mangelhafte Anbindung der Gewerbegebiete via öffentlichen Nahverkehr moniert wurde („Das ist die Problemlage, Mobilität ist hier das Thema Nummer eins“, 14_AA_BL, 11), stand insbesondere in den urbanen Agglomerationsräumen eindeutig das Problem des fehlenden Wohnraums im Vordergrund („Wohnsituation ist eine Katastrophe“, 05_JC_BL, 43). Beide Problemlagen behindern nach Ansicht zahlreicher Interviewpersonen mögliche Integrationserfolge, zum einen, weil ein pünktliches Erscheinen am Arbeits- oder Ausbildungsplatz für viele Geflüchtete mangels passender

ÖPNV-Anbindung und der fehlenden Option, sich einen eigenen PKW anzuschaffen, erschwert oder gar verunmöglicht wird; zum anderen, weil die Wohnsituation vieler Geflüchteter ihre Möglichkeiten zur Regeneration und zum Lernen zu Hause limitiert. Letzteres betrifft insbesondere jene Geflüchteten, die längere Zeit in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind, die oft fern der Zentren und der Gewerbegebiete gelegen sind. Da beide Problemlagen wohl nur in längerer Frist substanziell verbessert werden können, bedarf es angesichts der Doppelbelastung vieler Geflüchteter durch den Erwerb der deutschen Sprache und Erwerbstätigkeit oder Qualifizierung eines besonderen Engagements aller einschlägigen Akteure (insbesondere der Arbeitgeber und der Maßnahmenträger), um vor Ort zumindest für einen Teil der Betroffenen pragmatische Lösungen zu finden, die ein pünktliches Erscheinen am Ausbildungs- oder Arbeitsplatz bzw. zum Förderkurs ermöglichen. In den Interviews wurden diesbezüglich eine Reihe an Beispielen genannt; dazu zählen die Einrichtung von privaten Shuttlediensten durch Arbeitgeber, die Abstimmung von ÖPNV-Fahrplänen mit den Betriebszeiten, eine Flexibilisierung der betrieblichen Arbeitszeiten, eine bessere Synchronisierung der Sprachkurs- und Qualifizierungstermine sowie die Unterstützung von Geflüchteten bei der Anmietung von Wohnraum durch private wie öffentliche Akteure.

3.2.3 Bewertung von Wohnsitzauflagen

Die durch das Integrationsgesetz vom 6. August 2016 wieder eingeführte Möglichkeit von Wohnsitzauflagen für anerkannte Geflüchtete (mit einer Dauer von bis zu drei Jahren nach Anerkennung des Asylantrags) wurde an mehreren Untersuchungsstandorten thematisiert. Wie in Unterkapitel 1.1 dargestellt, zeigt die vorliegende Forschung (Brücker et al. 2020b), dass das mit Wohnsitzauflagen verbundene Ziel, die Chancen Geflüchteter auf Erwerbsintegration zu erhöhen, meist nicht erreicht wird.

Insofern überrascht es nicht, dass die interviewten Personen Wohnsitzauflagen mehrheitlich eher als ein Hemmnis der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter wahrnahmen.²¹ Zwar spiele an Standorten, an denen bloß

21 Die Wohnsitzauflage für Geflüchtete gilt grundsätzlich für das Bundesland, in dem auch das Asylverfahren durchgeführt wurde. Neben der allgemeingültigen landesweiten Wohnsitzauflage, besteht zudem die Möglichkeit, lokale, kleinräumige Wohnsitzauflagen für Geflüchtete auszusprechen, die eine Wohnsitznahme auf bestimmte Kreise, kreisfreie Städte oder Gemeinden beschränken. Die grund-

eine landesweite Wohnsitzauflage gilt, diese für das lokale Geschehen meist „keine Rolle“ oder sei „unproblematisch“. Denn mit dem Nachweis einer Erwerbstätigkeit, einer geplanten Arbeitsaufnahme oder einer Ausbildung könne ein Antrag auf Aufhebung der Wohnsitzauflage gestellt werden, dem auch von den Ausländerbehörden an zahlreichen Standorten meist entsprochen werde. Problematisch sei es jedoch in Einzelfällen gewesen, wenn Geflüchtete mit Wohnsitz in Nähe einer Landesgrenze zwecks Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses in das benachbarte Bundesland ziehen wollten und die Ausländerbehörde dem mit Verweis auf die Wohnsitzauflage nicht zustimmte. Dies zeigt, dass eine restriktive Auslegung der Wohnsitzauflage durch die zuständige lokale Ausländerbehörde der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter entgegenstehen kann. Wohnsitzauflagen, die innerhalb des jeweiligen Bundeslandes regional enger begrenzt sind, wurden in den Interviews auf Basis von Erfahrungen mit der Auslegungspraxis der lokalen Ausländerbehörde erst recht kritisch bewertet. Dies ist insbesondere in ländlichen und eher strukturschwachen Regionen mit einem unzureichenden Wohnungs- und ÖPNV-Angebot der Fall. Die für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt dort notwendige Mobilität über kommunale Grenzen hinweg wird nach Ansicht der befragten Akteure durch unterschiedliche lokale Auslegungspraktiken der Wohnsitzauflage stark beeinträchtigt oder sogar verhindert.

Die restriktive Entscheidungspraxis der kommunalen Ausländerbehörden im Zusammenhang mit der Wohnsitzauflage wurde von einigen Interviewten u.a. mit dem Verweis darauf kritisiert, dass sie nur bei Vorlage eines unbefristeten Arbeitsvertrags aufgehoben werde. Des Weiteren wurde der Fall einer geflüchteten Person angeführt, die eine Montagetätigkeit hätte antreten können, wenn die Ausländerbehörde die Ausstellung einer Arbeitserlaubnis nicht mit dem Hinweis darauf verweigert hätte, dass die Arbeitseinsätze überwiegend außerhalb des Geltungsbereichs der Wohnsitzauflage vorgesehen seien. Wenngleich regionale Wohnsitzauflagen mehrheitlich kritisiert wurden, wurde zumindest in einem Fall auch der Wunsch geäußert, eine solche einzuführen, um Geflüchtete in der betreffenden Region zu halten, damit ausreichende Gruppengrößen für die Umsetzung von Integrationsmaßnahmen zustande kommen können.

sätzliche Wohnsitzregelung gilt für alle Untersuchungsstandorte. Regionalspezifische Wohnsitzauflagen fanden sich in zehn der 16 Untersuchungsstandorte.

3.2.4 Institutionelle Kindertagesbetreuung

Der Anteil von Frauen unter den Geflüchteten ist in den letzten Jahren gestiegen (Fendel 2019), jedoch bleibt ihre Erwerbsbeteiligung deutlich hinter derjenigen der Männer zurück²² – und dies obwohl der Bildungsstand geflüchteter Frauen dem der Männer entspricht (Menke 2020) und sie eine hohe Erwerbsmotivation mitbringen (Farrokhzad 2018; Fendel 2019) (siehe hierzu Näheres in den Abschnitten 1.1 (c) sowie 5.2.5). Als eine wichtige Ursache hierfür kann neben einer Diskriminierung von geflüchteten (überwiegend muslimischen) Frauen am Arbeitsmarkt (Menke 2020; Farrokhzad 2018) die schlechte Verfügbarkeit von Angeboten der institutionellen Kindertagesbetreuung identifiziert werden. Drei Viertel der geflüchteten Frauen sind Mütter; diese sind viermal so häufig alleinerziehend wie geflüchtete Männer (Brücker et al. 2020a, S. 14). Damit in Familien beide Partner_innen die gleichen Chancen haben, eine Erwerbstätigkeit auszuüben, sind Familien (mit oder ohne Fluchthintergrund) auf Angebote der Kinderbetreuung in Kindertagesstätten (Kita) oder der Kindertagespflege angewiesen; dies gilt ebenso für die Möglichkeit zur Teilnahme an Fördermaßnahmen.²³ Zur Verfügbarkeit der institutionellen Kindertagesbetreuung veröffentlicht das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend regelmäßig Daten. Nach dem jüngsten Bericht (BMFSFJ 2020) gab es im Jahr 2019 trotz eines in den letzten Jahren erfolgten Ausbaus der Kindertagesbetreuung bundesweit eine Lücke zwischen dem Betreuungsbedarf und der Betreuungsquote; diese betrug bei Kindern im Alter von bis zu drei Jahren 15,1 Prozentpunkte und bei Kindern im Alter von drei bis fünf Jahren 4,2 Prozentpunkte.²⁴ Die Bedeutung

22 „Während sich die Erwerbsbeteiligung geflüchteter Männer von 15 Prozent in 2016 auf 30 Prozent in 2017 verdoppelt hat, hat sich der Anteil der Frauen nur um zwei Prozent auf sechs Prozent erhöht“ (Fendel 2019, S. 1). Eine differenzierte Darstellung findet sich bei Brücker et al. 2020a, S. 50–58.

23 Im Beobachtungszeitraum des Projekts „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“ (09/2017 – 02/2021) waren geflüchtete Frauen – gemessen an ihrem Anteil an den Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund – beim Zugang zu den evaluierten Maßnahmen deutlich unterrepräsentiert (IZA et al. 2021, S. 41–44).

24 Während 2019 97,5 Prozent der Eltern von drei- bis fünfjährigen Kindern für diese eine institutionelle Betreuung wünschten, ging dieser Wunsch tatsächlich nur für 93,3 Prozent dieser Eltern in Erfüllung. Bei Eltern von unter Dreijährigen war diese Differenz zwischen Betreuungsbedarf (49,4 Prozent) und Betreuungsquote (34,3 Prozent) noch deutlich größer (BMFSFJ 2020, S. 3). Rauschenbach und Meiner-Teubner (2019) gehen davon aus, dass bis zum Jahr 2025 aufgrund der zu

der institutionellen Kindertagesbetreuung für die Integration geflüchteter Frauen arbeiten Gambaro et al. (2019) auf Basis der IAB-BAMF-SOEP-Befragungsdaten von 2016–17 heraus: Sie zeigen, dass Mütter mit Fluchthintergrund deutlich besser integriert sind, wenn ihre Kinder im Vorschulalter in einer Kita betreut werden, als wenn dies nicht der Fall ist.²⁵ Zugleich liegen die Kita-Nutzungsquoten bei Kindern mit Fluchthintergrund unter dem Durchschnitt, wobei die Differenz umso größer ist, je jünger die Kinder sind (vgl. ebd., S. 809).²⁶

An fast allen Fallstudienstandorten wurde – wenngleich in unterschiedlicher Intensität – von den in den Jobcentern interviewten Akteuren beklagt, dass man vor dem Hintergrund eines in der jeweiligen Kommune bestehenden Mangels an institutionellen Kinderbetreuungskapazitäten so lange keine Möglichkeiten habe, geflüchtete Mütter von Kindern im Vorschulalter in Integrationsmaßnahmen oder in Erwerbsarbeit zu vermitteln, wie tagsüber keine außerfamiliäre Kinderbetreuung gewährleistet ist. Diese Problematik stellt sich jedoch auch für nicht-geflüchtete Kundinnen und Kunden und ist insofern kein ausschließlich flüchtlingsbezogenes Problem. Sie fordern deshalb deutlich größere Investitionen in Kinderbetreuungseinrichtungen. Mit besonderer Eindringlichkeit schildert dies eine Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) mit Bezugnahme auf Mütter mit Fluchthintergrund, die – weil ihre Kinder unter drei Jahren alt sind – nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II vorläufig von der Verpflichtung zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung befreit sind:

„Und die größte Herausforderung, vor der ich jetzt momentan als BCA stehe, ist: Ich würde diese Mütter sehr, sehr gerne ganz intensiv beraten und würde ihnen gerne empfehlen, dass die Kinder so früh wie möglich in die Kitas gehen, aber wir haben hier im Landkreis mittlerweile das Problem, dass wir nicht genügend Kita-Plätze zur

erwartenden Geburtenzahlen, der Zuwanderung und eines weiter steigenden Betreuungsbedarfs das Angebot an Betreuungsplätzen im Vorschulalter um 740.000 erhöht werden muss.

- 25 Der Unterschied bei dem von den Forscher_innen gebildeten „Integrationsindex“ liegt bei 42 Prozent. Der Integrationsindex erfasst u.a. auch die Teilnahme an Integrationskursen, die Erwerbsneigung und eine Erwerbstätigkeit (vgl. Gambaro et al. 2019, S. 810).
- 26 Während 2017 nur 24 Prozent der zweijährigen Kinder mit Fluchthintergrund eine Kita besuchten, galt dies für 58 Prozent aller Kinder; bei vier- und fünfjährigen Kindern war der Unterschied (72 Prozent bei Kindern mit Fluchthintergrund gegenüber mehr als 90 bzw. 95 Prozent aller Kinder) noch immer deutlich, aber nicht mehr ganz so groß.

Verfügung haben. Das ist also wirklich ein riesengroßes Problem, so dass ich im Prinzip Gespräche führen kann über die Möglichkeiten, aber mir oftmals die Hände gebunden sind und ich nicht sagen kann: „Okay wir haben hier zwei Plätze.““ (10_JC_GF_BCA_IFK, Aussage der BCA, 77)

An vier Fallstudienstandorten berichteten interviewte Vertreter_innen aus Jobcentern, dass sie vor dem Hintergrund mangelnder Strukturen der öffentlichen Kinderbetreuung dazu übergegangen sind, in Zusammenarbeit mit Maßnahmenträgern spezifische Aktivierungsmaßnahmen (nach § 45 SGB III) für geflüchtete Frauen mit begleitender Kinderbetreuung einzurichten. In einigen anderen Fallstudienkommunen wurde berichtet, dass entsprechende Versuche aufgegeben wurden, weil sich herausgestellt habe, dass für den Träger der organisatorische und finanzielle Aufwand, der mit einer Kinderbetreuung verbunden ist (geeignete Räume, Personal, Einhaltung einschlägiger rechtlicher Normen) zu groß gewesen sei. Dabei handelte es sich insbesondere um ländliche Standorte, an denen die Betreuung für jeweils wenige Kinder parallel an mehreren Standorten hätte gewährleistet werden müssen.

3.2.5 Zusammenfassung

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter aufgrund der anhaltend guten Konjunktur an den 16 untersuchten Standorten bis einschließlich 2019 auf gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen traf, insofern eine hohe Nachfrage nach qualifizierten Fachkräften bestand und es auch ein großes Angebot an Helfer_innenstellen gab, für die nur geringe Deutschkenntnisse erforderlich sind. Allerdings standen einer nachhaltigen Integration Geflüchteter in Ausbildung und Arbeit immer noch substanzielle Hemmnisse im Wege: So ließen mangelnde Sprachkompetenz und zu geringe schulische und fachliche Vorkenntnisse für viele (noch) keine Vermittlung in qualifizierte Tätigkeiten zu. Bezüglich der Bereitschaft von Betrieben zur Einstellung Geflüchteter und deren Integrationschancen bei Vermittlung in Zeitarbeit gab es konträre Meinungen. Das Bemühen um Integrationserfolge wurde zudem durch die an mehreren Standorten gegebene Verkehrs- und Wohninfrastruktur erschwert: Zum einen ist das ÖPNV-Angebot in ländlichen Räumen häufig unzureichend, sodass es Geflüchteten dort oft kaum möglich ist, ohne eigenen PKW die Ausbildungs-, die Arbeitsstelle bzw. den Förderkurs (pünktlich) zu erreichen. Zum anderen ist es wegen des bestehenden Man-

gels an kostengünstigem Wohnraum kaum leistbar, alle Geflüchteten mit akzeptablen Wohnungen zu versorgen. Es ist davon auszugehen, dass deren psychosoziales Wohlbefinden und mittelbar auch ihre Lernmotivation stark beeinträchtigt. Die Wohnsituation wird mehrheitlich als hinderlich für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration Geflüchteter bewertet. Ein wesentliches Hemmnis der Arbeitsmarktintegration von Frauen mit Fluchthintergrund sowie ihrer Teilnahme an Integrationsmaßnahmen ist schließlich der verbreitete Mangel an Kapazitäten institutioneller Kindertagesbetreuung. Diese Problematik gilt jedoch auch für nicht-geflüchtete Kundinnen und Kunden. Vor diesem Hintergrund bemüht man sich teilweise um die Schaffung von Maßnahmen mit begleitender Kinderbetreuung für geflüchtete Frauen, was aber organisatorisch vielerorts schwierig umzusetzen ist.

3.3 Lokale Netzwerke und Unterstützungsstrukturen

3.3.1 Rolle lokaler Netzwerke und Unterstützungsstrukturen

Integration stellt eine Querschnittsaufgabe dar, die eine enge Zusammenarbeit ganz unterschiedlicher Akteure erfordert (siehe Unterkapitel 1.1). Im deutschen Kontext – in dem die staatlichen Zuständigkeiten aufgrund der föderalen Struktur ohnehin besonders komplex verteilt sind – spielen traditionell neben staatlichen Stellen auch Nichtregierungsorganisationen, Migrantenverbände, lokale Initiativen und Sozialpartner eine wichtige Rolle, wobei diese vonseiten der öffentlichen Hand häufig finanziell unterstützt werden. Angesichts des besonders hohen Zustroms von Geflüchteten im Sommer und Herbst 2015 engagierten sich die zivilgesellschaftlichen Akteure rasch überall dort, wo (aus ihrer Sicht) staatliche Maßnahmen nicht ausreichend oder schnell genug angeboten wurden (vgl. Erler et al. 2018, S. 65). Für das Gros der Geflüchteten gab es nur relativ begrenzte Möglichkeiten, sich vorab über die rechtlichen Gegebenheiten und die sozialen und kulturellen Gepflogenheiten in Deutschland fundiert zu informieren und darauf einzustellen.²⁷ Daher ist dieser Personenkreis ganz besonders auf geeignete Unterstützungsmaßnahmen vor Ort angewiesen, die helfen, diese und weitere fluchtbedingte Nachteile gegenüber regulä-

27 Das schließt nicht aus, dass es Fälle gibt, in denen auch bei kurzfristiger Entscheidung zur Flucht eine Planung, die hauptsächlich auf Informationen aus persönlichen Netzwerken basiert, vorgenommen wird (vgl. Treibel 2011, S. 171).

ren Erwerbszuwanderer_innen zu kompensieren. Zu den wichtigsten Hürden, die Geflüchtete auf dem Weg zur Arbeitsmarktintegration überwinden müssen, zählen neben einer unzureichenden Kenntnis der deutschen Sprache und einem Mangel an schulischer und fachlicher Bildung auch fehlende Kenntnisse des deutschen Arbeitsmarkts, mangelnde soziale Kontakte zur einheimischen Bevölkerung und psychische Probleme, die auf die Flucht und auf die teilweise prekären Aufenthaltsbedingungen vor Ort zurückzuführen sind (vgl. Boockmann und Scheu 2019). Darüber hinaus stehen erhebliche bürokratische Hemmnisse einer raschen und erfolgreichen Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt (sei es in Ausbildung, Nachqualifizierung oder Beschäftigung) entgegen.

Vor diesem Hintergrund kommt nicht nur der effizienten Zusammenarbeit und dem Datenaustausch zwischen Arbeitsagenturen und Jobcentern, sondern darüber hinaus auch der Kooperation zwischen der Arbeitsverwaltung und der örtlichen Ausländerbehörde zentrale Bedeutung zu (siehe Abschnitt 5.5.3). Weiterhin ist der Aufbau von Netzwerken erfolgversprechend für die Integration von Geflüchteten, „vor allem wenn in diesen Netzwerken auch die Arbeitsgesellschaft [Arbeitgeber, Gewerkschaften, Kammern, Innungen, d. A.] vertreten ist“ (Thränhardt 2015, S. 27). In solchen Netzwerken, die im Idealfall professionell gemanagt werden, bemüht man sich um eine Koordination der zahlreichen haupt- und ehrenamtlichen²⁸ Akteure, die auf den verschiedenen für eine erfolgreiche Erwerbsintegration der Geflüchteten relevanten Feldern agieren. Die Bedeutung von Netzwerken zeigt sich auch darin, dass – wie Untersuchungen gezeigt haben – Arbeitsplätze (nicht nur für Erwerbsmigrant_innen und Geflüchtete) sehr häufig über persönliche Kontakte vermittelt werden (Thränhardt 2015, S. 25).

3.3.2 Lokale Netzwerke – Akteure und Formen

An allen 16 Untersuchungsstandorten wurden zur Integration der Geflüchteten lokale und regionale Netzwerke unterschiedlicher Zusammensetzung und Komplexität aufgebaut und weiterentwickelt. Die unterschiedlichen Akteure wie Bildungsträger, Kammern, Agenturen für Arbeit,

28 Erler et al. (2018, S. 65) weisen darauf hin, dass „bei über 40 Prozent der Arbeitgeber, die an der Umfrage der OECD, des DIHK und des BMAS teilnahmen und Asylbewerber und Flüchtlinge eingestellt hatten, [...] die Kontaktaufnahme zumindest in einigen Fällen über zivilgesellschaftliche Initiativen“ erfolgte.

Jobcenter, lokale Ausländerbehörden, Ehrenamtliche, Wohlfahrtsverbände, Kommunen und weitere Akteure (z.B. Schulen) waren an den einzelnen Standorten unterschiedlich involviert. Auch hinsichtlich der Frequenz, Intensität und Organisation der Netzwerkaktivitäten gab es deutliche Unterschiede. Während an manchen Standorten im Wesentlichen anlassbezogene Austauschrunden zwischen einzelnen Akteuren stattfanden, wurden an anderen Standorten daneben auch in (halb-)jährlichem Rhythmus größere Veranstaltungen (wie z.B. „Integrationskonferenzen“) durchgeführt, die einen Austausch zwischen sämtlichen relevanten Akteuren gewährleisten sollten. Derartige Austauschrunden dienten der Beschreibung und Bewertung der aktuellen Lage vor Ort, der Vermittlung rechtlicher Informationen (insbesondere zum Asyl- und Aufenthaltsrecht), der (Zwischen-)Bilanzierung bisheriger Aktivitäten sowie der Abschätzung der künftigen Entwicklung und der Planung geeigneter lokaler Maßnahmen. Mit dem Rückgang der Anzahl Geflüchteter ist inzwischen der Bedarf an solchen Großformaten vielerorts deutlich gesunken. Die Koordination bzw. Steuerung der diversen Interaktions- und Austauschformate erfolgte ebenfalls uneinheitlich; sie lag am häufigsten bei kommunalen Stellen oder Jobcentern, vereinzelt aber auch bei Kammern, Arbeitsagenturen und lokalen Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände bis hin zur Volkshochschule vor Ort.

Die an den untersuchten Standorten vorhandenen lokalen Netzwerke zur Integration Geflüchteter sind überwiegend schon vor 2015 entstanden und hatten ursprünglich oft – und zum Untersuchungszeitpunkt häufig auch weiterhin – Migrant_innengruppen ohne Fluchthintergrund im Fokus, beispielsweise russlanddeutsche Spätaussiedler_innen. In der Regel gab es auch nicht nur ein Netzwerk vor Ort, sondern meist mehrere Arbeitsgemeinschaften, Arbeitsgruppen, Arbeitskreise, Beiräte, Bündnisse, Bürgerwerkstätten, Koordinationsstellen, Pakte oder Runde Tische, die wiederum mehr oder minder formell miteinander kooperierten und sich in unterschiedlicher Häufigkeit und Form sowohl thematisch als auch fachlich gegenseitig informierten und abstimmten.

Angesichts der im Spätsommer/Herbst 2015 eingetretenen Ausnahme-situation standen Arbeitsverwaltung und Kommunen zunächst vor der Aufgabe, sich möglichst rasch personell und organisatorisch auf die hohe Anzahl zugewanderter Geflüchteter einzustellen. Zum einen wurde eine regelmäßige und systematische Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagenturen, Jobcentern, Ausländerbehörden und dem BAMF eingeführt („was wir einmal im Quartal hatten, [...] war] der fachliche Austausch mit BAMF, Sozialamt, Ausländerbehörde“, 07_AA_BCA_IFK, 130), zum anderen wur-

den die Aktivitäten des breiten Spektrums an weiteren relevanten Akteuren (Kommunen, Bildungs- und Maßnahmenträger, Einrichtungen der Wohlfahrtspflege, Kammern, Sozialpartner, Ehrenamtliche) abgestimmt und koordiniert. An den untersuchten Standorten geschah dies hauptsächlich in kommunaler Regie, wie die Aussage einer Integrationsfachkraft der Arbeitsagentur an einem ländlich geprägten Standort exemplarisch zeigt:

„Es gibt verschiedene Arbeitskreise [...] was hauptsächlich durch das Landratsamt organisiert wird [...]. Zum Beispiel wir treffen uns zweimal im Jahr, Arbeitskreis gegen Gewalt heißt das, aber was sich hauptsächlich mit der Integration von Flüchtlingen beschäftigt, wo auch wieder Integrationskursträger drin sind, die Migrationsberatungsstellen sind drin, das Jobcenter ist drin.“ (07_AA_BCA_IFK, 130)

Nach Einschätzung der befragten Akteure aus den Arbeitsverwaltungen bestand eine besondere Herausforderung darin, den oft sehr heterogenen Informationsstand der involvierten Akteure bezüglich der Rechtslage und der komplexen Zuständigkeiten im Handlungsfeld der Geflüchtetenintegration anzugleichen. Daher galt es zum einen, geeignete Informations- und Begegnungsformate zu entwickeln, um einen zügigen Informations- und Meinungsaustausch zwischen den Akteuren zu gewährleisten, und zum anderen waren die zahlreichen Maßnahmen und Aktivitäten zur Integration Geflüchteter aufeinander abzustimmen und ggf. anzupassen.

Der Komplexität der Gesetzeslage und der Zersplitterung der Zuständigkeiten im Handlungsfeld der Geflüchtetenintegration wurde an mehreren Standorten mit der Einrichtung kommunaler (Stabs-) Stellen zur Koordination der haupt- und der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit begegnet; diese wurden aus regulären Haushalts- und/oder aus Projektfördermitteln finanziert.²⁹ An einem Standort wurde sogar eine übergeordnete kommunale Koordinationsstelle eingerichtet, welche die Aufgabe hat, die über den Landkreis verstreuten rund 30 Koordinationsstellen zeitnah mit allen relevanten Informationen zu versorgen. Aber auch von eher informellen Kooperationsformen zwischen kommunalen Stellen, freien Trägern, Kirchen, Ehrenamtlichen und Migrantengemeinschaften, die auf die soziale Integration Geflüchteter abzielten, wurde häufig berichtet:

„Im Landkreis gibt es ziemlich klar definierte Helferkreise, die sich um die Einrichtung oder die dezentralen Unterkünfte oder die Blei-

29 Diese kommunalen Stelleninhaber_innen tragen je nach Aufgabenschwerpunkt die Bezeichnung Integrations-, Migrations- oder auch Flüchtlingsbeauftragte(r).

beberechtigten kümmern. [...] Und da gibt es auch eine syrische Community, ein syrischer Kreis, der sich gefunden hat, der Leute, die relativ neu da sind oder neu eben Bleiberecht kriegen, unterstützt.“ (03_ÖS_LE_OE, 220)

Die auf die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter ausgerichteten Netzwerke können auch weitere Akteursgruppen umfassen, wie das folgende Beispiel illustriert:

„Da sind die Agentur für Arbeit und das Jobcenter und verschiedene Träger, die in dem Bereich Maßnahmen machen. Die Volkshochschule, die die berufsbezogene Sprachförderung anbietet, die beruflichen Schulen, der Unternehmensverband und die Kammern sind auch vertreten.“ (13_ÖS_OE, 51)

Als ein Beispiel der in solchen Netzwerken thematisierten Probleme sei die bestehende Unübersichtlichkeit der Förderangebote angeführt, die sich negativ auf die Einstellungsbereitschaft von Arbeitgebern gegenüber Geflüchteten auswirke:

„Die potenziellen Arbeitgeber, das Jobcenter, die Bundesagentur für Arbeit, die Ehrenamtlichen, die Sozialbetreuer, die Stadtverwaltung haben wir praktisch alle an einen Tisch gebracht und das Ende vom Lied war vonseiten der potenziellen Arbeitgeber, dass die sich in diesem Dschungel von Angeboten und Maßnahmen und alles, was da so durch die Luft schwirrt, die haben gesagt: ‚damit sind wir überfordert‘.“ (04_ÖS_LE, 14)

Als Lösungsansatz wurde insbesondere von Arbeitgeberseite die Einrichtung einer „one-stop-agency“ angeregt, an die sich interessierte Betriebe vor Ort mit ihren Fragen wenden können:

„Wir wollen einen einzigen Ansprechpartner für diese Arbeitsgeschichte und wenn wir einen genannt bekommen, an den wir uns wenden können, und der uns zur Seite steht, wenn wir Fragen haben, dann sind wir bereit, Flüchtlingen einen Job anzubieten und uns auch da ein bisschen integrativ zu bemühen.“ (04_ÖS_LE, 14)

Dieser Forderung wurde an dem betreffenden Standort durch ein kommunales „Low-Budget-Projekt“ entsprochen, in dessen Rahmen eine hauptamtliche zentrale Ansprechperson (in Teilzeit) bei ihrer Arbeit durch bis zu 20 ehrenamtliche „Profiler“ und „Fallmanager“ unterstützt wurde. Diese hatten die Aufgabe, die Geflüchteten während des gesamten Vermittlungsprozesses – von der Bewerbung, über die Vorstellung beim Arbeitgeber

ber und eine eventuelle praktische Erprobung bis hin zur Überprüfung des Arbeitsvertrags – zu begleiten und zu unterstützen.

3.3.3 Förderprogramme zur Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt

Die lokalen Bemühungen um die Integration Geflüchteter werden flankiert durch verschiedene spezifische Förderprogramme und -maßnahmen des Bundes oder des jeweiligen Bundeslandes (die zum Teil durch den ESF kofinanziert werden); auf sie können die Kommunen und andere Akteure zurückgreifen. Einige dieser Programme gab es bereits vor dem Sommer 2015; viele von ihnen wurden jedoch in Reaktion auf die damals einsetzende erhöhte Zuwanderung Geflüchteter sukzessive neu aufgelegt, ausgeweitet oder zielgruppengerecht angepasst. An den 16 untersuchten Standorten wurden diese Programme in unterschiedlichem Ausmaß genutzt.

Zu den bereits vor 2015 existierenden Programmen und Fördermaßnahmen auf Bundesebene, die für die Gruppe der Geflüchteten geöffnet wurden, zählen insbesondere die Jugendmigrationsdienste (JMD)³⁰ und die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE).³¹ Des Weiteren wurden an mehreren Standorten das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) oder die Beratungsstellen der Koordinierungsstellen Ausbildung und Migration (KAUSA)³² als wichtige lokale bzw. regionale Anlaufstellen für die Integration Geflüchteter in Arbeit genannt. Für die

30 Die Aufgaben der Jugendmigrationsdienste bestehen darin, junge Menschen mit Migrationshintergrund im Alter von 12 bis 27 Jahren professionell zu begleiten; sie unterstützen den Integrationsprozess auf schulischer, beruflicher und sozialer Ebene durch Beratungsangebote. Hierzu findet eine Vernetzung mit lokalen Bildungsakteuren statt (siehe auch: <https://www.jugendmigrationsdienste.de/ueber-jmd/> (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022)).

31 Die „Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer“ steht Neuzugewanderten nach Ankunft für drei Jahre zur Verfügung. Ergänzend zum Integrationskurs sollen mit dem Programm die sprachliche, berufliche und soziale Integration gefördert und Neuzugewanderte zu einem selbstständigen Handeln im Alltag befähigt werden, siehe auch: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/integration/migrationsberatung/migrationsberatung-node.html> (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

32 Die Ziele der KAUSA-Beratungsstellen bestehen darin, Netzwerkarbeit zu leisten und Strukturen zur Unterstützung des Einstiegs in den Beruf für Migrantinnen und Migranten aufzubauen, siehe auch <https://www.bildungsketten.de/bildungsketten/de/ausbildung/massnahmen-zur-integration/kausa-projekte/kausa-projekte> (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

Ausbildungsintegration Geflüchteter spielten an manchen der untersuchten Standorte auch Projekte des Bundesprogramms „Bildungsketten (VerA-Senior-ExpertInnen)“ oder des Programms „Jobstarter“³³ eine wichtige Rolle.

Die Unterstützung der Integration von Geflüchteten durch Bildung ist eine kommunale Querschnittsaufgabe mit sehr hohem Koordinationsbedarf. Den Kommunen steht hierbei die Förderlinie des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) „Kommunale Koordinierung der Bildungsangebote für Neuzugewanderte“³⁴ (von Januar 2016) zur Verfügung, durch die in knapp der Hälfte der 16 Untersuchungsstandorte sogenannte Bildungs Koordinator_innen finanziert wurden.

Für die Integration Geflüchteter in Arbeit und Ausbildung sind die beiden Programme „Willkommenslotsen“³⁵ und „Passgenaue Besetzung“³⁶ bedeutsam, an deren Finanzierung sich das Bundeswirtschaftsministerium maßgeblich beteiligt. Seit Frühjahr 2016 werden kleine und mittelgroße Unternehmen (KMU) bei der Besetzung offener Ausbildungs- und Arbeitsplätze mit Geflüchteten durch insgesamt etwa 120 sogenannte „Willkommenslotsen“ unterstützt, seit Herbst 2017 können auch große Unternehmen auf deren Hilfe zurückgreifen. Die Willkommenslotsen sind deutschlandweit an über 80 Kammern sowie weiteren Organisationen der Wirtschaft angesiedelt und damit in den Regionen für Unternehmen gut erreichbar. Durch das Programm „Passgenaue Besetzung“ werden Beratungsleistungen und Unterstützungsmaßnahmen der Kammern sowie anderer gemeinnütziger Organisationen der Wirtschaft gefördert; durch sie

33 Der Schwerpunkt der Jobstarterprojekte besteht darin, Betriebe dabei zu unterstützen, die Ausbildungsbereitschaft aufrechtzuerhalten, siehe auch https://www.jobstarter.de/jobstarter/de/home/home_node.html (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

34 <https://www.transferinitiative.de/bildung-fuer-neuzugewanderte.php> (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

35 Das Bundeswirtschaftsministerium fördert die Willkommenslotsen als Teil der Maßnahmen zur Integration von Geflüchteten in Arbeit und Ausbildung, die unter dem Dach der Allianz für Aus- und Weiterbildung fortgeführt werden, siehe <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/willkommenslotse.html> (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

36 „Passgenaue Besetzung“ ist das Nachfolgeprogramm der „Passgenauen Vermittlung“ aus der Förderperiode 2007–2013 des Europäischen Sozialfonds (ESF). Das Programm wird aus Mitteln des ESF und des BMWi-Haushalts finanziert. Die Wirtschaft beteiligt sich mit 30 Prozent an den Kosten, siehe <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Ausbildung-und-Beruf/passgenaue-besetzung.html> (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

erhalten KMU Hilfestellung bei der Besetzung offener Ausbildungsstellen mit in- und ausländischen Jugendlichen (auch ohne Flüchtlingsstatus).

Auch auf Ebene der Bundesländer gibt es eine Reihe von Fördermaßnahmen, die auf die Integration Geflüchteter in Arbeit und Ausbildung sowie auf eine spezifische Sprachförderung abzielen. Letztere richtet sich insbesondere an jene Geflüchteten, die keinen gesicherten Aufenthaltsstatus haben (wie zum Beispiel Geduldete), und denen deshalb der Zugang zu den regulären Sprachkursen verwehrt ist, was in mehreren Interviews sehr kritisch bewertet wurde. Zum einen handelt es sich um Maßnahmen, die Bestandteil bereits bestehender Landesprogramme sind (etwa der „Arbeitsmarktfonds Bayern“, der „Integrationsfonds Mecklenburg-Vorpommern“, das hessische Programm „Wirtschaft integriert“ oder die Thüringer Richtlinie zur Armutsprävention); diese werden – zum Teil mit Kofinanzierung durch den ESF – jeweils durch Bildungsträger oder kommunale Einrichtungen umgesetzt. Zum anderen sind es Förderangebote, die ausschließlich auf die Gruppe der Geflüchteten fokussieren, so der „Pakt für Integration“ in Baden-Württemberg, der „Integrationspakt Bayern“ oder die „Thüringer Initiative für lokales Integrationsmanagement in Kommunen (TILIK).“ Diese und weitere Landesprogramme waren den interviewten Akteuren an allen untersuchten Standorten bekannt und wurden fast überall auch genutzt. Eine spezifische Form der Unterstützung an der Schnittstelle von Haupt- und Ehrenamt stellen die „Integrationslots_innen“³⁷ dar, deren Aufgaben und Einsatzgebiete sich zum Teil zwischen den Bundesländern unterscheiden (und die in einigen Ländern auch unter anderer Bezeichnung tätig sind). In Bayern beispielsweise werden hauptamtliche Integrationslots_innen, die in kommunale Strukturen eingebettet sind, seitens der Landesregierung mit dem Ziel gefördert,³⁸ einerseits den Ehrenamtlichen als zentrale Ansprechperson zu den Themen Integration und Asyl zur Verfügung zu stehen; andererseits sollen sie vor Ort auch als Ko-

37 Hierbei handelt es sich um haupt- oder ehrenamtlich aktive Personen (mit oder ohne Migrationshintergrund), die Migrant_innen in Angelegenheiten des Alltags, insbesondere bei der Kommunikation mit Behörden unterstützen. In der Praxis variiert ihre Tätigkeit zwischen Begleitung, Beratung, Vermittlung und Kulturübersetzung.

38 Vgl. Richtlinie für die Förderung der sozialen Beratung, Betreuung und Integration von Menschen mit Migrationshintergrund (Beratungs- und Integrationsrichtlinie – BIR). Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration vom 16. November 2017, Az. V4.1/6722-1/52 (https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/mui/asylsozialpolitik/171116_bir.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022)).

ordinatoren und Netzwerker in diesem Handlungsfeld wirken. In Niedersachsen wiederum werden ehrenamtliche Integrationslots_innen durch die auf kommunaler Ebene eingerichteten Koordinierungsstellen für Migration und Teilhabe in die Arbeit der Hauptamtlichen eingebunden. Gleichzeitig bezuschusst die Landesregierung dort seit 2015 Maßnahmen der Qualifizierung und Weiterbildung ehrenamtlicher Integrationslots_innen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat im Jahr 2016 mit „KOMM-AN NRW“ ein Programm „zur Förderung der Integration von Flüchtlingen in den Kommunen und zur Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements in der Flüchtlingshilfe“ aufgelegt, das (a) durch Personal- und Sachkostenzuschüsse die vorhandenen kommunalen Integrationszentren³⁹ und (b) Sachausgaben für bedarfsorientierte Maßnahmen von Kommunen fördert. Darüber hinaus werden durch dieses Landesprogramm (c) den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege Mittel zur Verfügung gestellt, um bedarfsorientierte Maßnahmen der Integrationsagenturen⁴⁰ im Lebensumfeld von Geflüchteten zu entwickeln, umzusetzen oder zu begleiten.

Der insbesondere von Arbeitgeberseite geforderte Lösungsansatz einer „one-stop-agency“ (siehe Abschnitt 3.3.2) steht nicht nur im Zentrum der Bundesprogramme „Willkommenslotsen“ und „Passgenaue Besetzung“, sondern auch des sogenannten „Kümmerer-Programms“⁴¹ des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg, das seit Anfang 2016 auf die Integration Geflüchteter in Ausbildung abzielt. Aufgabe der Kümmerer ist es, Jugendliche und junge Erwachsene möglichst passgenau in Praktika, Ein-

39 Kommunale Integrationszentren wurden auf Grundlage des Gesetzes zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration vom 8.02.2012 mit Förderung des Landes in fast allen Kreisen und kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens eingerichtet (<https://www.mkffi.nrw/kommunale-integrationszentren> (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022)).

40 Seit 2007 fördert das Land Nordrhein-Westfalen Integrationsagenturen (in Trägerschaft der Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege) für die Belange von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte (<https://www.bra.nrw.de/integration-migration/kompetenzzentrum-fuer-integration/integrationsagenturen-und-interkulturelle-zentren/integrationsagenturen-ia> (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022)).

41 Mit dem Programm „Integration durch Ausbildung – Perspektiven für Flüchtlinge“ fördert das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg seit Januar 2016 flächendeckend rund 50 sogenannte regionale „Kümmerer“. 2016/2017 wurden insgesamt 37,5 Vollzeitstellen bei 27 Projektträgern gefördert, in der Periode 2018/2019 waren es 40 Vollzeitstellen bei 26 Projektträgern. Vgl. FamilienForschung Baden-Württemberg (2020) (https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Dateien_Downloads/Arbeit/Arbeitsmarktpolitik_Arbeitsschutz/Monitoring_K%C3%BCmmerer_April_2020.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022)).

stiegsqualifizierungen und betriebliche Ausbildungsverhältnisse zu vermitteln, sie während der ersten sechs Monate der Ausbildung zu begleiten sowie die Ausbildungsbetriebe zu beraten und zu unterstützen.⁴² Wichtige Partner im Kümmerer-Programm sind auch die Netzwerke und Initiativen Ehrenamtlicher, denn dem Programmmonitoring zufolge entstehen die Erstkontakte zu betreuten Geflüchteten zu rund einem Viertel über Ehrenamtliche (FamilienForschung Baden-Württemberg 2019, S. 15).

3.3.4 Lokale Netzwerke und Förderprogramme

Angesichts der großen Vielfalt an Förderprogrammen und Netzwerkstrukturen überrascht es nicht, dass die Vertreter_innen öffentlicher Stellen an mehreren Untersuchungsstandorten monierten, es komme zur Bildung von Doppelstrukturen und zur Überschneidung von Angeboten, insofern gleich mehrere Projekte zum Teil sehr ähnliche Zielsetzungen verfolgten. Wenn es gelänge, derartige Fehlallokationen zu vermeiden, so die Erwartung, könnten vor Ort mehr Ressourcen für eine qualitativ hochwertige Betreuung Geflüchteter zur Verfügung stehen.

„Teilweise [...] hat man schon manchmal noch das Gefühl, dass da Maßnahmen von verschiedenen Stellen auch von Bundesebene, von Landesebene begonnen werden, ohne dass miteinander abgestimmt wurde. Und dass es dann für manche Gruppen zu viel gibt, für andere zu wenig auch, also dass einfach dann parallel Sachen stattfinden, wo man eigentlich vielleicht, wo eine Sache auch gereicht hätte.“ (13_ÖS1_OE, 162)

Diese Kritik an einer unzureichenden Koordination und Abstimmung zwischen den Akteuren richtete sich sowohl an die lokale als auch an die Landes- und an die Bundesebene. Sie stellte heraus, dass meist bundes- und landespezifische Programmziele im Vordergrund stehen, die inhaltlich und organisatorisch oft nicht hinreichend aufeinander und auf die Bedarfe vor Ort abgestimmt seien.

42 Zur vorläufigen Bilanz des Kümmerer-Programms (Stichtag 30.04.2020): Rd. 5.000 Informationsveranstaltungen, rd. 4.700 Beratungen von Ausbildungsbetrieben (davon rd. 2/3 Kleinst- und Kleinbetriebe), rd. 7.100 Vermittlungen von Geflüchteten in Ausbildung, Vorab-Beschäftigung, Einstiegsqualifizierung, einjährige Berufsfachschule oder Praktikum, rd. 2.200 begonnene Ausbildungsverhältnisse. Quelle: FamilienForschung Baden-Württemberg (2020).

Darüber hinaus wurde in mehreren Interviews kritisiert, dass die zeitliche Befristung der Bundes- und Landesprogramme eine längerfristige Arbeit und Strategieplanung zur Integration Geflüchteter erschwere, und zwar vor allem an jenen Standorten, an denen eine Verstetigung der von den Programmen angestoßenen Fördermaßnahmen durch die Kommunen aufgrund einer prekären Lage des jeweiligen kommunalen Haushalts nicht möglich war.

Ein weiterer, nur vereinzelt geäußelter Kritikpunkt zielte darauf ab, dass die Nutzung vorhandener Programme nicht immer ziel- und bedarfsorientiert erfolge, sondern auch Mitnahmeeffekte und ein möglicher „Druck von außen“ eine Rolle spielten. Demnach würden manche Förderprogramme (z.B. die o.g. BMBF-Förderlinie Bildungs Koordinator_innen) hauptsächlich deshalb in Anspruch genommen, um zusätzliche Mittel zu akquirieren, den kommunalen Haushalt zu entlasten und gleichzeitig zu signalisieren, dass man auf Forderungen der Zivilgesellschaft nach einer besseren Steuerung der Maßnahmen und Aktivitäten reagiert.

Insgesamt stießen die Programme und Fördermittel des Bundes und der Länder an den 16 Untersuchungsstandorten jedoch meist auf positive Resonanz. Zum einen wurden diese Ressourcen hauptsächlich dazu genutzt, die vielfältigen Maßnahmen und Aktivitäten vor Ort zu strukturieren, zu koordinieren und zu steuern, zum anderen – dies gilt insbesondere für die Fördermittel seitens der Länder – wurden sie dafür eingesetzt, kommunale Projekte und Maßnahmen für diejenigen Geflüchteten ins Leben zu rufen, die aufgrund ihres prekären Aufenthaltsstatus von der Teilnahme an regulären Integrationsmaßnahmen (vor allem im Bereich der Sprachförderung) ausgeschlossen sind.

Trotz unterschiedlicher Rahmenbedingungen, Vorerfahrungen und verfügbarer Ressourcen vor Ort ist die durch die Netzwerkarbeit angestrebte Koordination und Steuerung der vielfältigen Aktivitäten und Maßnahmen zur Integration Geflüchteter in Arbeit und Ausbildung insgesamt relativ gut verlaufen, an einigen Standorten sogar „außerordentlich gut“ oder „super“: „Also unser Netzwerk, [...] also das ist ein großes Plus für unsere Region.“ (03_JC_GF, 201)

Bei mancher Kritik im Detail wurde Netzwerkarbeit vor Ort alles in allem als unerlässlich in diesem komplexen Handlungsfeld erachtet. „Wir verfolgen in erster Linie einen Netzwerkansatz, das heißt, die Arbeit, die ich hier mache, könnte ich natürlich nicht machen, wenn ich nicht gut vernetzt wäre mit diversen Expertengremien“ (07_ZG1_OE, 22). Zu den Aspekten der Netzwerkarbeit, die von verschiedenen Akteuren kritisch hervorgehoben wurden, zählen:

- die teilweise (zu) hohe Anzahl von Treffen sowie die im Zeitverlauf zunehmenden personellen und thematischen Überschneidungen: „Also das könnte man etwas straffen.“ (01_JC_TL, 263);
- die an mehreren Standorten konstatierten anfänglichen Spannungen im Verhältnis zu den ehrenamtlichen Integrationshelfer_innen, die allerdings durch diverse Informationsveranstaltungen inzwischen weitgehend abgebaut werden konnten: „Also seitdem ist die Zusammenarbeit deutlich unkomplizierter.“ (04_JC_BCA, 218); und
- die teilweise unzureichende Einbeziehung von Migranten_innen in die Netzwerkarbeit vor Ort: „Das ist [...] nicht besonders gut gelaufen, ja, muss ich dann ganz ehrlich auch zugeben. Da sind manche Migranten-selbstorganisationen vertreten, nicht viele.“ (04_ÖS4_LE, 30)

Dabei fiel das Gros der Bewertungen seitens der hauptamtlichen Gesprächspartner_innen aus der Arbeitsverwaltung und den Kommunen in der Regel positiver aus als aus Sicht der Träger und vor allem der Ehrenamtlichen, die sich öfter (teilweise auch sehr) kritisch zu den Netzwerken äußerten, wie die nachfolgende Aussage illustriert:

„Ich glaube, dass die Angebote, die hier [...] sind, [...] das wird von Leuten gemacht, die weit weg sind. Also die einen theoretischen Überbau haben und dann auch so entsprechend da 'rangehen, wo ich manchmal denke: ‚Oh nein! Das ist schlecht, das klappt überhaupt nicht.‘“ (02_ZG_E, 26)

Die Kritik der Ehrenamtlichen richtete sich nicht primär an die Adresse der handelnden Personen selbst, ihr Gegenstand war vielmehr die Fragmentierung der Zuständigkeiten und die teilweise mangelnde Unterstützung seitens der Hauptamtlichen in den Kommunen und in der Arbeitsverwaltung:

„Also das ist alles kompliziert. Und dieses Komplizierte macht diesen ganzen Arbeits- und damit auch Integrationsprozess langwierig und schwierig. [...] Das klappt so nicht. Sondern man wird von einem zum anderen nach da geschickt. Überall sitzen Menschen, die freundlich sind, aber das ist so schwierig.“ (02_ZG_E, 61)

Und nicht zuletzt wurde an einigen Standorten auch eine mangelnde Wertschätzung des ehrenamtlichen Engagements im Bereich der Geflüchtetenintegration beklagt:

„Aber von dieser Verwaltung hätte ich mir wirklich gewünscht, dass die einmal sagen: ‚Wir schätzen das wert, dass ihr da seid und uns unterstützt und so. Und wir organisieren da etwas. Wir geben euch

auch Unterstützung. Wir geben euch Infos.‘ Überhaupt nicht.“ (06_E, 149)

Widrige Rahmenbedingungen dieser Art führten nach Ansicht mehrerer Interviewpersonen mit der Zeit nicht selten zu einem deutlichen Nachlassen des Engagements der Ehrenamtlichen:

„Die [Ehrenamtlichen] haben sich jetzt ein bisschen zurückgezogen bzw. ganz zurückgezogen, weil sie sich ein bisschen vernachlässigt gefühlt haben von den jeweiligen Kommunen, also Unterstützung auch im Rahmen über die Kommunen zu klären, und das war letztendlich für sie dann einfach zu viel, weil die arbeiten ehrenamtlich auch.“ (01_TR_LE, 48)

Angesichts der hohen Bedeutung, die den Ehrenamtlichen im Prozess der Arbeitsintegration Geflüchteter zukommt, ist das eine durchaus gravierende Konsequenz.

Die Bewertungen seitens der Kammern, Innungen und einzelner Maßnahmenträger (inklusive Betriebe) fielen weniger einheitlich aus. Einerseits wird gesehen, dass vieles gut funktioniert:

„Das Fachkräftebündnis im Landkreis funktioniert, man kennt die Akteure, man weiß, wer wie tickt und man weiß, wer was macht. Ich glaube, man kann sehr viel auf kurzen Wegen abstimmen. [...] Und die Bearbeitungszeiten haben sich auch reduziert. [...]“ (04_ÖS7_LE, 56)

Andererseits wurde bemängelt, dass allen Informationsbemühungen der Arbeitsagenturen und Jobcenter zum Trotz wichtige und gängige arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration Geflüchteter (wie z.B. die Einstiegsqualifizierung (EQ)) insbesondere unter den Klein- und Kleinstbetrieben immer noch weitgehend unbekannt sind.

3.3.5 Zusammenfassung

Im Rahmen der 16 Fallstudien wurde deutlich, dass im Handlungsfeld der Geflüchtetenintegration auf kommunaler Ebene Netzwerkarbeit unter Einbeziehung von Haupt- und Ehrenamtlichen gängig und auch unverzichtbar ist. In allen untersuchten Kommunen wurden die Akteure – unabhängig von ihrer Vorerfahrung in Fragen von Zuwanderung und Integration – durch das im Sommer 2015 einsetzende hohe Flüchtlings-

aufkommen vor große Herausforderungen gestellt, auf die sie mit schrittweisen organisatorischen Anpassungen und einer Neuausrichtung ihrer Integrationskonzepte und -aktivitäten reagierten.

Da zentrale integrationspolitische Handlungsfelder wie Spracherwerb, Eingliederung in (Aus-)Bildung und Erwerbsarbeit zu den freiwilligen kommunalen Aufgaben zählen, können Kommunen hier in der Regel nur in Kooperation mit anderen Akteuren aktiv werden. Hierbei wurden sie (insbesondere zur Schaffung von erforderlichen Koordinationsstellen) durch diverse Programme und Förderlinien des Bundes und der Länder (zumindest temporär) finanziell unterstützt. Da die neu aufgebauten Strukturen aber meist nicht auf Dauer ausgelegt sind, sind integrationspolitische Aufgaben nur zum Teil in den kommunalen Haushalten fest verankert, während viele Koordinationsstellen weiterhin auf externe Fördermittel angewiesen sind. Die freiwillige (Ko-)Finanzierung weiterer integrations- und migrationspolitischer Aktivitäten aus dem Kommunalhaushalt steht in vielen Kommunen permanent unter hohem Legitimationsdruck.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass die kommunalen Integrationsinfrastrukturen keineswegs flächendeckend gleich stark ausgebaut wurden; vielmehr besteht trotz deutlicher Fortschritte an einigen Standorten „der Flickenteppich kommunaler Integrationspolitik“ (Schammann 2020, S. 51) fort. Neben den oft genannten Faktoren Ländlichkeit, Finanzkraft, politische Mehrheiten und rechtliche Handlungsspielräume spielen Einstellungen und Haltungen gegenüber Geflüchteten („Willkommenskultur“), sowie Schlüsselpersonen vor Ort eine wichtige Rolle.

Insofern die an den 16 Standorten vorhandenen Netzwerkstrukturen weitgehend zusätzlich zu fest institutionalisierten Regelstrukturen bestehen, überrascht es nicht, dass die beteiligten Akteure bei der Beurteilung ihrer Netzwerkaktivitäten teilweise „eine Tendenz zur Selbstbezogenheit“ (Fischer 2018, S. 5) offenbaren: Die Netzwerke werden von ihren Machern_innen weniger anhand ihrer Integrationswirkung bewertet, sondern meist danach, ob auf der Basis einer arbeitsfähigen Kommunikationsplattform bedarfsgerechte Angebote für die jeweilige Zielgruppe bereitgestellt werden konnten; Bedarfsgerechtigkeit und Erfolg wiederum bemessen sich an der Wahrnehmung dieser Angebote durch die Adressaten, die allerdings an deren Entwicklung selbst oft nicht hinreichend beteiligt waren.

3.4 Politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen

3.4.1 Gesellschaftliche Positionierungen gegenüber Geflüchteten

Die gesellschaftlichen Positionierungen gegenüber Geflüchteten zeigen sich für die Interviewpersonen in drei verschiedenen Bereichen: (1) in einer gefühlten Stimmung, die nicht direkt greifbar ist, (2) in Veränderungen des ehrenamtlichen Engagements für Geflüchtete und (3) in konkret wahrgenommener Diskriminierung von Geflüchteten. Diesen drei Aspekten wird eine hohe Bedeutung für die erfolgreiche Integration Geflüchteter zugeschrieben („ganz viel hängt an der Akzeptanz der Bevölkerung für diese Leute“, 06_TR2_BL_OE,195).⁴³

Die gefühlte Stimmungslage gegenüber Geflüchteten vor Ort wurde unterschiedlich beschrieben. So nahm eine Mitarbeiterin einer kommunalen Koordinierungsstelle für das Ehrenamt insbesondere in den kleineren Kommunen ihres Landkreises einen „eher größeren Skeptizismus“ (04_ÖS_LE, 124) gegenüber Geflüchteten wahr. Einer anderen kommunalen Mitarbeiterin zufolge ist die Grundstimmung gegenüber Geflüchteten in ihrer Gemeinde zwar insgesamt „neutral, aber punktuell negativ“ (03_ÖS_LE-OE, 113). In der Summe zeige sich dies aber nicht in Form öffentlicher Proteste oder gar fremdenfeindlicher Aktivitäten. Vereinzelt wurde in den Interviews erwähnt – ohne dass dies bewertet wird –, dass sich durch den Zuzug Geflüchteter auch das Stadtbild verändert habe. Andere Befragte wiederum schilderten, dass in der Bevölkerung die Stimmung gegenüber Geflüchteten „schwieriger“ (06_ÖS3_OE, 80) werde, oder auch, dass Geflüchtete am Ort „nicht herzlich aufgenommen werden und das [...] halt tagtäglich [spüren]“ (09_TR_OE, 180). An einem Standort wird sogar berichtet, dass in der Bevölkerung der Widerstand gegen Geflüchtete größer werde und die Stimmung bereits „gekippt“ sei. Aber auch Gegenteiliges wird wahrgenommen: „Sie [Geflüchtete] sagen, wir fühlen uns hier wohl, wir fühlen uns hier sicher“ (13_TR1_LE, 57); die Bevölkerung sei „offen und freundlich“ und auch ein „Wille“ zur

43 Die nachfolgenden Äußerungen stammen vorwiegend von Interviewpersonen, die bei Beratungsstellen für Geflüchtete, Trägern von Arbeitsmarktdienstleistungen oder kommunalen Institutionen beschäftigt sind. Daneben gibt es vereinzelt auch Äußerungen von Interviewpersonen aus der Arbeitsverwaltung oder von Ehrenamtlichen. Da subjektive Eindrücke meist auch mit spezifischen Positionierungen oder Normvorstellungen verbunden sind, wurde in der Analyse darauf geachtet, solche Färbungen kritisch zu hinterfragen.

Integration sei vorhanden, wird von einem ehrenamtlich Tätigen betont (13_ZG3_E, 563, 574).

Vereinzelte werden solche Besonderheiten – vor allem an ländlichen Standorten – auf die jeweilige regionale Mentalität zurückgeführt. In manchen Regionen werde man generell (ob als Deutscher oder als Ausländer) von der Bevölkerung nur schwer akzeptiert, „wenn man nicht dort [vor Ort] geboren ist“ (15_TR2, 85). Angesichts einer solch grundsätzlichen Skepsis gegenüber allem Fremden sei es für Geflüchtete besonders wichtig, eine hohe Bereitschaft zur Erwerbsintegration und zur Anpassung an die geltenden Regeln und Gepflogenheiten zu zeigen, um von der lokalen Bevölkerung akzeptiert zu werden. Auf der anderen Seite macht man in der Integrationsarbeit auch die Erfahrung, dass es (nicht nur) aufgrund sprachlicher Barrieren schwierig ist, Geflüchteten nahezubringen, dass die Gesellschaft in Deutschland durch Pluralität gekennzeichnet ist. Dies schildert eine Mitarbeiterin einer Beratungsstelle so:

„Es wird ja immer, von unseren Werten groß geredet, aber wenn man dann mal nachfragt, dann ist es auch sehr diffus. Selbst bei den Deutschen. Und dass dann [Geflüchtete] ein Gesamtbild kriegen, was man den Leuten dann weitergibt so und so ticken die Deutschen, das ist dann schwierig. Also tatsächlich ist die Schwierigkeit eigentlich die Pluralität eigentlich, die es in Deutschland schon gibt, den Leuten zu vermitteln.“ (15_ZG_OE, 35)

Analysiert man, wie sich die Gesellschaft vor Ort gegenüber Geflüchteten positioniert, müssen auch die entsprechenden lokalen ehrenamtlichen Unterstützungsstrukturen näher betrachtet werden. Über alle 16 Standorte hinweg stimmten die dazu interviewten Personen darin überein, dass es einen Rückgang des ehrenamtlichen Engagements für Geflüchtete gibt (siehe auch Abschnitt 5.5.4). So seien beispielsweise an einem Standort von einem ursprünglich breit getragenen Engagement „nur noch fünf, sechs Leute übrig geblieben“ (14_ÖS1_LE, 32) und auch die anfänglich „helfende Euphorie [...] sei] relativ schnell abgeebbt“ (11_TR4_LE_OE, 315). Obwohl es nach wie vor ein durchaus substanzielles ehrenamtliches Engagement für Geflüchtete gebe, sei es schwierig, neue Unterstützerinnen und Unterstützer zu finden. Ein Grund hierfür sei, dass die Zustimmung in der Bevölkerung für die Flüchtlingshilfe abgenommen habe und Anfeindungen aus dem sozialen Umfeld der Helfenden deren Motivation, sich weiter für Geflüchtete zu engagieren, schwächen würden. Dieses vielfach bedauerte Abklingen der sogenannten „Willkommenskultur“ führe dazu, dass Geflüchtete zunehmend „alleingelassen“ (06_ÖS3_OE, 80) wür-

den, also keine Unterstützung mehr durch Ehrenamtliche erhielten. Der schleichende Wegfall ehrenamtlicher Unterstützungsleistungen habe zur Konsequenz, dass hauptamtliche Kräfte dies (zumindest teilweise) kompensieren müssten.

Dennoch gebe es zahlreiche Ehrenamtliche, die weiterhin Geflüchtete unterstützen und sich dabei auch Anfeindungen aussetzen. Über Vorbehalte gegenüber dem Engagement für Geflüchtete berichteten auch Hauptamtliche in der Flüchtlingsberatung:

„Wenn man irgendwo [...] Leute trifft, mit denen man sich jetzt nicht unbedingt verabreden würde: ‚Ja und was machst du jetzt so?‘ Und dann wird es immer ganz schnell still am Tisch [...], weil es auch unangenehm ist, sich damit auseinanderzusetzen.“ (15_ZG_OE, 47)

Vor diesem Hintergrund wurde darauf hingewiesen, dass man grundsätzlich noch an den Einstellungen und Haltungen gegenüber Geflüchteten vor Ort arbeiten müsse (01_ÖS2_LE, 183) oder dass es noch weiterer Zeit bedürfe, bis sich eine positive Einstellung gegenüber Geflüchteten durchsetze („also hier in O. sind wir ja immer ein bisschen langsamer“ 08_ZG_1_OE, 528). In einem Fall schilderten Interviewpersonen, dass es auch politisch motivierte Angriffe auf ihre Beratungsinstitutionen gegeben habe, dass also rechtsradikale politische Strömungen das Klima gegenüber Geflüchteten negativ beeinflussten.

Des Weiteren zeigte sich an manchen Standorten, dass Geflüchtete im Alltag konkrete Anfeindungen oder Diskriminierungen erfahren. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) (2016, S. 1) verweist darauf, dass Asylsuchende und anerkannte Geflüchtete grundsätzlich einem hohen Diskriminierungsrisiko unterliegen. Dies zeige sich am Arbeits- und am Ausbildungsplatz, bei der Wohnungssuche, könne aber auch bei Ämtern und Behörden der Fall sein (ebd.). Häufig handele es sich hierbei um intersektionelle bzw. Mehrfachdiskriminierung (ADS 2016, S. 13–14). Auch einige interviewte Mitarbeiter_innen von Beratungsstellen berichteten von Diskriminierungserfahrungen, die ihnen Geflüchtete geschildert haben. Schließlich gebe es nach wie vor Vorurteile gegenüber Geflüchteten, welche die Stimmung vor Ort negativ beeinflussen würden.

An ländlichen Standorten mit geringem Migrantenanteil an der Bevölkerung wurde die soziale Integration Geflüchteter insgesamt als eine größere Herausforderung angesehen, als dies an städtischen Standorten mit hohen Migrantenanteilen der Fall war. Dies wurde darauf zurückgeführt, dass an letzteren bereits Strukturen zur Förderung der Integration und Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern und auch lokale

Communities existierten, welche die Integration der seit 2015 zugewanderten Geflüchteten unterstützten. Solche Strukturen seien an ländlichen Standorten bislang eher selten vorhanden. Demgegenüber gab es an städtischen Standorten auch Hinweise auf spezifische Problemstellungen, die aus einem hohen Migrantenanteil resultierten, wie das folgende Zitat illustriert:

„Wir haben ja so viele Migranten, aber ich habe jetzt nicht den Eindruck, dass das hier wirklich die Sache entscheidend voranbringt. Was wir durchaus haben, das kann ich jetzt aber nicht beziffern, wir haben schon den Neid der alten auf die neuen Migranten: ‚die kriegen alles, wir hatten ja damals nichts‘, das habe ich öfters wahrgenommen.“ (05_ÖS3_LE, 44)

Neiddebatten, die von Migrant_innen früherer Generationen mit Blick auf die erst kürzlich neu Zugewanderten geführt werden, wurden auch an kleineren und ländlichen Standorten in Einzelfällen wahrgenommen. Jedoch sei die Stimmungslage gegenüber Geflüchteten dort insgesamt negativer als an städtischen Standorten, weil der einheimischen Bevölkerung der Umgang mit ethnischer Vielfalt weniger vertraut sei. Allerdings zeigten die Äußerungen auch, dass es in ländlichen Kommunen in Ost- wie in Westdeutschland beides, sowohl ein starkes Engagement für Geflüchtete als auch eine deutliche Ablehnung von Geflüchteten gibt. Dies hänge vor allem davon ab, wie groß die Anzahl der zu betreuenden Geflüchteten vor Ort sei. Insofern sind die erwähnten Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sowie diejenigen zwischen städtischen und ländlichen Regionen mit Vorsicht zu interpretieren.

Eine wichtige Rolle für die Haltung gegenüber Geflüchteten vor Ort wird auch der medialen Berichterstattung zugeschrieben. Studien zur Kontakthypothese (Schmidt und Weick 2017; Weber 2015) zeigen, dass fehlende Kontakte zu Geflüchteten oder wenig Erfahrung im Umgang mit Migrant_innen einen Anstieg von Fremdenangst nach sich ziehen können; beim Ausbleiben direkter Begegnungen bilde man sich seine Meinung dann eher über Dritte, zum Beispiel über die Medien. Insofern wurde auch an ländlichen Standorten eher davon berichtet, dass einzelne (negative) Vorfälle mit Geflüchteten „hochgespielt“ würden, wodurch die Stimmung negativ beeinflusst werde. Gegenteilige Meinungen und Äußerungen ehrenamtlicher Helfer_innen würden indes im örtlichen medialen Diskurs kaum vorkommen.

Zusammenfassend zeigen die Interviews, dass die Haltung gegenüber Geflüchteten sehr unterschiedlich ist und ein Rückgang des ehrenamt-

lichen Engagements auch als Zeichen einer abnehmenden Unterstützung Geflüchteter gewertet werden kann. Zugleich gibt es nach wie vor nicht nur mehr oder minder latente gesellschaftliche Vorbehalte gegenüber Geflüchteten, sondern auch gegenüber Personen, die Geflüchtete unterstützen.

3.4.2 Kommunale Handlungsspielräume und Integrationskonzepte

Ähnlich wie das Handeln der Arbeitsverwaltung unterliegen auch die Aktivitäten der Kommunen im Bereich der Betreuung und Integration Geflüchteter rechtlichen Vorgaben und Verpflichtungen. So müssen Kommunen nach dem AsylbLG spezifische Aufgaben zur Unterbringung und Versorgung Geflüchteter erfüllen oder erhalten aufgrund bundes- oder landesrechtlicher Weisungen spezifische Aufgaben. Grundsätzlich sind drei Formen von kommunalen Aufgaben zu unterscheiden:

- Pflichtleistungen nach Weisung,⁴⁴
- pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, die aus der Inanspruchnahme dieser Leistungen durch Geflüchtete entstehen (zum Beispiel Kosten für den Schulbesuch, die Kinderbetreuung und die Jugendhilfe) und
- freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben.⁴⁵

Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben sind beispielsweise Maßnahmen zur sozialen Betreuung von Geflüchteten, zur Sprachförderung von Gerduldeten oder Aktivitäten zur Förderung und Unterstützung des Ehrenamts. Bei der Umsetzung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben gibt es einen eigenen kommunalen Handlungsspielraum (Boockmann et al. 2018, S. 15f.), der – in Abhängigkeit von den jeweiligen kommunalen Ressourcen – genutzt werden kann, um auf spezifische lokale Problemlagen zu reagieren. Dieser Handlungsspielraum betrifft sowohl die Menge

44 Dies sind die Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) für Unterbringung und Unterkunft Geflüchteter, die Leistungen nach dem SGB XII, sowie teilweise Leistungen nach dem SGB II (zum Beispiel Kosten der Unterkunft).

45 Allerdings sind die Grenzen zwischen pflichtigen und freiwilligen Aufgaben nicht immer eindeutig (beispielsweise im Kontext der Unterbringung und sozialen Betreuung Geflüchteter); vgl. Boockmann et al. (2018, S. 15–16). So kann beispielsweise argumentiert werden, dass die Beschäftigung von Sozialarbeiter_innen in den Unterkünften entweder eine freiwillige Leistung der Kommune ist oder – im Sinne der Aufrechterhaltung von Sicherheit in den Gemeinschaftsunterkünften (durch die Sozialarbeit) – eine Pflichtleistung im Rahmen des AsylbLG zur Unterbringung Geflüchteter darstellt.

an bereitgestellten Angeboten als auch deren operative Umsetzung. Am Beispiel der Betreuung und Unterbringung Geflüchteter soll dies kurz verdeutlicht werden. Grundsätzlich wurden diesbezüglich zwei verschiedene Strategien verfolgt: Die Geflüchteten wurden nach der Erstaufnahme entweder in zentralen Gemeinschaftsunterkünften untergebracht oder dezentral in eigenen (privaten oder von der Kommunen angemieteten) Wohnungen. Hierbei waren insbesondere die regionalen Gegebenheiten von Bedeutung. Bei zentraler Unterbringung der Geflüchteten waren verschiedene Vorgehensweisen – mit Einbindung unterschiedlicher Akteure – anzutreffen:

- 1) Die Unterbringung Geflüchteter wurde zusammen mit ihrer sozialen Betreuung komplett durch die Kommune bestritten. Hierfür wurden neben Unterkünften auch zusätzliche Personalressourcen bereitgestellt.
- 2) Die Unterbringung Geflüchteter wurde durch die Kommune bewerkstelligt, allerdings erfolgt ihre Betreuung (Sozialarbeit und Begleitung) durch externe Träger.
- 3) Die Unterbringung Geflüchteter und deren Betreuung wurde vollständig in externe Trägerschaft übergeben (beispielsweise an einen Wohlfahrtsverband).

Die in den 16 untersuchten Kommunen befragten Mitarbeiter_innen öffentlicher Stellen berichteten überwiegend, dass im Rahmen freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben Sprachförderungen für Geflüchtete ohne regulären Zugang zum Integrationskurs angeboten werden und den Unterbringungsproblemen mit Maßnahmen der Wohnraumförderung für Geflüchtete begegnet werde. Eine solche bestand beispielsweise darin, dass die Kommune die Renovierung von Wohnungen fördert und dafür den Eigentümer verpflichtet, die betreffende Wohnung an Geflüchtete zu vermieten und diese darüber hinaus im Alltag zu unterstützen und als „Kümmerer“ zu begleiten.

In einigen untersuchten Kommunen wurde berichtet, dass eine kommunale institutionenübergreifende Anlaufstelle für Geflüchtete – beispielsweise bei einer Volkshochschule – eingerichtet wurde, die alle kommunalen Angebote für Geflüchtete bündelt und koordiniert; die dort angesiedelten Personalstellen wurden aus Bundes- oder Landesprogrammen finanziert (siehe Abschnitt 3.3.3). An Standorten ohne solche spezifischen Stellen wurde der Aufgabenbereich der Flüchtlingsintegration meist bereits bestehenden Gleichstellungs-, Integrations- oder Migrationsbeauftragten

übertragen. Vereinzelt wurde allerdings auch eine damit einhergehende Überlastung des Personals durch diese zusätzlichen Aufgaben beklagt.⁴⁶

Die untersuchten Standorte unterscheiden sich hinsichtlich des Angebots an freiwilligen Leistungen für Geflüchtete. Maßgebliche Einflussfaktoren hierfür sind die Größe der Kommune, die örtlichen Ressourcen, die Vorerfahrungen mit Migrant_innen im Allgemeinen und die politische Bereitschaft, sich für Geflüchtete einzusetzen. Insbesondere an großstädtischen Standorten existierten bereits im Vorfeld der Fluchtzuwanderung von 2015 Integrationskonzepte, spezialisierte Stellen und Erfahrungen mit der Integration von Migrant_innen. Einen relevanten Einfluss auf kommunale Aktivitäten haben auch die durch Bund und Länder bereitgestellten spezifischen Förderprogramme und die landesspezifischen Weisungen an die lokalen Ausländerbehörden zur Umsetzung des Aufenthaltsrechts. In Bundesländern, in denen das Aufenthaltsrecht durch die Ausländerbehörden eher großzügig ausgelegt wird, wurde tendenziell auch die Integration Geflüchteter von den hierzu interviewten Personen als weniger problematisch empfunden.

Eine zentrale freiwillige Aufgabe besteht in der Entwicklung und Umsetzung von kommunalen Integrationskonzepten.⁴⁷ Nur an neun der 16 unter-

46 Eine Befragung von 92 Kommunen (Schammann 2020) weist überdies darauf hin, dass es auch auf kommunaler Ebene zu organisatorischen Veränderungen gekommen ist und verschiedene Abteilungen und Funktionen mit Geflüchtetenbezug (etwa Integrationsbeauftragte und Ausländerbehörden) in neuen organisatorischen Einheiten („lokalen Integrationsministerien“) zusammengelegt wurden (ebd., S. 47). In den Fallstudien des hier vorliegenden Projekts lassen sich keine derart tiefer gehenden organisatorischen Umstrukturierungen infolge des Umgangs mit Geflüchteten beobachten.

47 Kommunale Integrationskonzepte legen „die strategischen Leitlinien des kommunalen Umgangs mit Migration und migrationsbedingter Vielfalt fest“ (Schammann 2020, S. 48). Maßgeblich geht es also darum, mithilfe von Integrationskonzepten „eine vielfältiger gewordene Gesellschaft zu gestalten“ (ebd.) und eine Einbindung Geflüchteter in lokale Kontexte zu ermöglichen. Daher sind Integrationskonzepte insbesondere in Kommunen vorzufinden, die über eine größere migrationsbedingte Vielfalt verfügen (ebd.). Eine verlässliche Aussage zur deutschlandweiten Verbreitung kommunaler Integrationskonzepte, die Migration und Integration vor Ort organisieren und strukturieren sollen, ist aufgrund der Tatsache, dass es sich um eine freiwillige Aufgabe handelt, die nicht zentral erfasst wird, nur eingeschränkt möglich (Damm 2019, S. 5). Für das Jahr 2017 konstatiert Damm (2019) auf Basis verschiedener Datenquellen, dass etwa 87 Prozent der deutschen Großstädte Integrationskonzepte umsetzen, während solche Konzepte nur in einem Drittel der Landkreise und in 17 Prozent der Mittel- und Kleinstädte vorzufinden sind.

suchten Standorte wurde von schriftlich ausformulierten Integrationskonzepten berichtet, die – laut Angaben aus der Kommunalverwaltung – als handlungsleitend für die Steuerung und Koordination der lokalen Integrationsprozesse einzustufen sind. Dabei handelt es sich überwiegend um städtische Standorte mit hohen Anteilen von Migrant_innen an der Bevölkerung – diese verfügen vor diesem Hintergrund bereits über ein Integrationskonzept – oder um Standorte, an denen ein solches Konzept aufgrund eines entsprechenden (kommunal)politischen Willens implementiert wurde. Die Konzepte wurden für die Zielgruppe der Geflüchteten neu entwickelt oder entsprechend erweitert.⁴⁸ Interviewpersonen aus Wohlfahrtsverbänden und Beratungseinrichtungen kritisierten, dass die Integrationskonzepte teilweise nur eine „Bedeutung auf dem Papier“ hätten und insofern für die tägliche Praxis kaum tauglich seien, weil es vor Ort am politischen Willen und der Selbstverpflichtung zu ihrer Umsetzung fehle. Daher beschränke sich das Integrationsgeschehen im Alltag zumeist auf einen situativen Informations- und Meinungsaustausch der beteiligten Akteure.

An Standorten ohne ein solches Konzept wurde wiederum bemängelt, dass es an einer kommunalen Strategie zum Umgang mit und zur Integration von Geflüchteten fehle. Das Fehlen wurde von Akteuren einschlägiger öffentlicher Stellen (überwiegend Sozialreferate, vereinzelt auch lokale Migrationsbeauftragte bzw. -koordinator_innen) zumeist damit begründet, dass aufgrund eines guten Arbeitsmarktes oder eines geringen Ausländeranteils vor Ort kein entsprechender Handlungsbedarf bestehe. Zur Begründung wurde weiterhin angeführt, man sehe keine Möglichkeit die Entwicklung und Implementierung eines solchen Integrationskonzeptes zu steuern – so die Argumentation in einem großen Landkreis mit vielen kreisabhängigen Gemeinden – oder dass im Rahmen der Integration Geflüchteter andere Aufgaben Priorität hätten.

Demgegenüber liegt das Fehlen einer lokalen Integrationsstrategie aus Sicht von Interviewpersonen aus dem Bereich von Ehrenamt und zivilgesellschaftlichen Beratungsstellen darin begründet, dass keine (pro-)aktive Unterstützung und Betreuung für Geflüchtete durch die kommunalen Stellen erfolge, zivilgesellschaftliche Akteure nicht in politische Entschei-

48 Einige Interviewpersonen halten es nicht für nötig, Geflüchtete anders zu erfassen, als andere Migrant_innen. Mit dem Hinweis, dass die mit der Flüchtlingseigenschaft verbundenen Fragestellungen und Herausforderungen grundsätzlich die gleichen seien wie bei anderen Migrant_innen, sehen sie keine Notwendigkeit, über die jeweils bestehenden Integrationskonzepte hinaus eigene Konzepte für die Integration Geflüchteter zu entwickeln.

dungsprozesse eingebunden seien und die Kommune für deren Arbeit keine Ressourcen bereitstelle. Sie bemängelten des Weiteren, dass die Kommune keine Netzwerkarbeit betreibe bzw. keine Formate zum gegenseitigen Austausch der mit Fluchtzuwanderung befassten Akteure bereitstelle. Vereinzelt wurde die Vermutung geäußert, dass sich die politischen Leitungsebenen auch aufgrund der bundespolitischen Entwicklung zu dem Thema nicht positionieren wollen.

An jenen Standorten, an denen sich die kommunale Leitungsebene deutlich zur Integration Geflüchteter positionierte, wurde auch die Bedeutung des Vorhandenseins eines – partizipativ angelegten – kommunalen Integrationskonzepts und dessen Umsetzung hervorgehoben. Von einem klaren Bekenntnis der Leitungsebene zu einer strategisch vorausschauend angelegten Integration von Geflüchteten wurde allerdings nur an wenigen Untersuchungsstandorten berichtet.

Diese Interviewaussagen lassen die Schlussfolgerung zu, dass Integrationskonzepte einen praktischen Stellenwert insbesondere an solchen Standorten haben, an denen bereits umfangreiche Erfahrungen mit Migrant_innen vorliegen und an denen die Konzepte auch aktiv in die lokalpolitische Agenda eingebunden sind, weil hierfür auch schon vor 2015 ein grundsätzlicher Bedarf bestand. An Standorten, die nur über wenig Erfahrungen mit Migrant_innen verfügen, fokussiert man sich bei der Flüchtlingsintegration offenbar verstärkt auf den bilateralen Austausch und die konkrete Fallarbeit. Dies dürfte neben einem mangelnden Erfahrungswissen auch daran liegen, dass dort für die Flüchtlingsintegration keine zusätzlichen Ressourcen zur Verfügung standen.

3.4.3 Bedeutung finanzieller und materieller Rahmenbedingungen

Maßgeblich für die Erfüllung pflichtiger und freiwilliger Aufgaben der Kommunen zur Betreuung und Integration Geflüchteter sind ihre jeweils verfügbaren materiellen und finanziellen Ressourcen. An den untersuchten Standorten wurde mehrheitlich berichtet, dass in der Anfangsphase der Fluchtzuwanderung diesbezügliche Aktivitäten vor allem aus Eigenmitteln finanziert wurden, indem die Aufgabenbereiche bestehender Stellen um die Flüchtlingsintegration erweitert wurden.

Nach der Auflage neuer Förderprogramme zur Integration Geflüchteter durch den Bund und die Länder konnten viele der ursprünglich aus kommunalen Eigenmitteln finanzierten Stellen dann – befristet – über diese Programme finanziell abgesichert werden. Mit der zeitlichen Befristung

der Förderprogramme wurde unterschiedlich umgegangen. In den meisten untersuchten Kommunen sollten die betreffenden Stellen nach dem Auslaufen der Förderung in die kommunalen Regelstrukturen übergehen und so verstetigt werden. In einigen untersuchten Kommunen – diese bilden die Minderheit – entschied man sich dafür, die geförderten Stellen nicht zu verlängern, was damit begründet wurde, dass die Ergebnisse der dort geleisteten Arbeit nicht den Erwartungen entsprochen hätten.

Besondere Herausforderungen für die Umsetzung von Aktivitäten für Geflüchtete bestehen in den Kommunen, die einer Haushaltssicherung unterliegen. Diese haben nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, freiwillige Leistungen aus Eigenmitteln zu finanzieren. In den zwei Kommunen des Untersuchungssamples, die einer Haushaltssicherung unterliegen, wurde berichtet, dass man sich weitgehend auf die Erfüllung der Pflichtaufgaben beschränke. Eine zentrale Schwierigkeit bestand dort darin, die für den Bereich der Flüchtlingsintegration benötigten Personalstellen nicht finanzieren zu können. Des Weiteren reichten die dort verfügbaren Ressourcen nicht aus, um die bei bestimmten Förderungen verlangte Kofinanzierung bereitzustellen. Daher müsse teilweise auf die Inanspruchnahme entsprechender Förderangebote verzichtet werden. In einer Kommune mit Haushaltssicherung wurde außerdem berichtet, dass man die Unterstützungsangebote zentralisiere, um effektiver arbeiten zu können und die Transparenz zu verbessern. Zentralisiert wurde zum Beispiel die Unterbringung unbegleiteter minderjähriger Geflüchteter, die zunächst verstreut in dem – sehr ausgedehnten – Kreisgebiet gewohnt hatten.⁴⁹

Insgesamt zeigte sich, dass die Kommunen spezifische Förderprogramme aktiv nutzen, um die Integration Geflüchteter zu unterstützen. Mit solchen Förderungen konnten entweder bereits bestehende Strukturen erhalten und fortgeführt oder zusätzliche Stellen geschaffen werden. Hinsichtlich der Verstetigung der Strukturen nach Auslaufen der Förderung zeigten sich indes Unterschiede.

3.4.4 Zusammenfassung

Von großer Bedeutung für die Integration der Geflüchteten in Gesellschaft und Arbeitsmarkt ist die lokale ‚Willkommenskultur‘ und die Akzeptanz der Geflüchteten in der Bevölkerung. An den untersuchten Standorten tra-

49 Die Zentralisierung hatte allerdings den negativen Nebeneffekt, dass sich die an den einzelnen Orten bestehenden Unterstützungsnetzwerke auflösten.

ten unterschiedliche Einstellungen im Umgang mit Geflüchteten zutage. Fehlende Erfahrungen mit Migrantinnen und Migranten im Allgemeinen fördern eine eher zurückhaltende und teilweise ablehnende Haltung gegenüber Geflüchteten. Auf der anderen Seite wurde insbesondere in denjenigen Regionen, in denen schon länger Erfahrungen mit Migrant_innen vorliegen, von einer offenen Willkommenskultur berichtet. Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland ließen sich hierbei nur bedingt feststellen. Zentral für die Willkommenskultur ist auch die ehrenamtliche Unterstützung Geflüchteter. An den meisten Standorten wurde von einem Rückgang des ehrenamtlichen Engagements und in diesem Zusammenhang auch von einer sich verstärkenden latenten Ablehnung der Geflüchtetenhilfe durch die Bevölkerung berichtet.

Kommunen haben im Rahmen der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung Handlungsspielräume, um die (soziale) Integration Geflüchteter zu unterstützen. Die Ausgestaltung und Umsetzung entsprechender Angebote hängt zum einen von den kommunalen Ressourcen und zum anderen von der Nutzung einschlägiger Förderprogramme des Bundes bzw. des betreffenden Bundeslandes ab. In den meisten untersuchten Kommunen wurden spezifische Förderangebote für solche Geflüchtete aufgelegt, die aufgrund ihres unsicheren Aufenthaltsstatus nur eingeschränkten Zugang zu Sprachkursen und Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration haben. Zur Steuerung der Integrationsprozesse griffen die Kommunen, in denen Migration schon länger ein Thema ist, auf bestehende Integrationskonzepte zurück, erweiterten diese um die Zielgruppe der Geflüchteten oder entwickelten gänzlich neue Konzepte. Die Integrationskonzepte hatten einen eher geringen praktischen Stellenwert. Den Interviews zufolge wurde das Konzept nur an wenigen Standorten tatsächlich in die Praxis umgesetzt. Die zentrale Ursache einer ausbleibenden Umsetzung wurde in der Regel im Fehlen eines diesbezüglichen Commitments der politischen Leitungsebenen gesehen. An Standorten ohne Integrationskonzept wurde meist von einer situativen und bilateralen Zusammenarbeit der lokalen Akteure hinsichtlich der Integration von Geflüchteten berichtet.

Die Kommunen, die finanziellen Restriktionen (z.B. aufgrund einer Haushaltssicherung) unterliegen, beschränken sich den Interviews zufolge meist auf die ihnen zugewiesenen Pflichtleistungen, da sie keine finanziellen Spielräume für (freiwillige) Aktivitäten der Integrationsförderung haben. Auch fehlte es dort an Mitteln, um Personalstellen im Bereich der Geflüchtetenintegration zu finanzieren und um den bei bestimmten Förderprogrammen verlangten Eigenanteil beisteuern zu können. Deshalb können diese Kommunen solche Förderprogramme nur eingeschränkt nutzen.