







September 2022



Integration von Geflüchteten in Kleinstädten, Mittelstädten und ländlichen Räumen: Zugang zum Wohnungs- und Arbeitsmarkt und weiteren zentralen Ressourcen Länderbericht 2 für Deutschland



Friederike Enßle-Reinhardt, Hanne Schneider, Birgit Glorius

Technische Universität Chemnitz



https://whole-comm.eu

Zusammenfassung

Der Bericht befasst sich anhand von sechs Fallstudienorten mit dem Zugang zu Wohnen, Arbeit und anderen wichtigen Ressourcen (Sprachkurse, Nachbarschaftstreffs und weitere soziale Orte) für Geflüchtete, die seit 2014¹ nach Deutschland gekommen sind. Es werden auch die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Integrationsprozesse und sozialen Zusammenhalt vor Ort betrachtet. Der Bericht basiert auf Interviews mit 96 Interviewpartner*innen aus den sechs Gemeinden und gibt einen Überblick zu (1) den Barrieren mit denen Geflüchtete in Bezug auf Zugang zum Wohnungs- und Arbeitsmarkt konfrontiert sind, (2) lokalen Ansätzen hierfür und konkreten Unterstützungsangebote, (3) die involvierten Akteure und (4) die Zielgruppen der Ansätze (Download des englischen Berichts). Die deutsche Zusammenfassung gibt einen Überblick der zentralen Punkte mit einem Fokus auf den Handlungsfeldern Wohnen und Arbeitsmarktintegration.

Der Forschung zeigt, dass das föderale System in Deutschland unterschiedliche Rahmenbedingungen für den Zugang von Geflüchteten zum Wohnungs- und Arbeitsmarkt bietet, da in den Ländern verschiedene Verteilungssysteme von Asylbewerber*innen, unterschiedliche Wohnsitzauflagen und spezielle Förderprogramme bestehen. Auf lokaler Ebene wird deutlich, dass Wohnen und Arbeit in erster Linie marktorientierte Handlungsfelder sind. Die Verfügbarkeit von Wohnraum sowie die Eigentumsstruktur des Wohnungsmarkts sind hier zentrale Einflussfaktoren, dasselbe gilt für den Bedarf von (qualifizierten) Arbeitskräften hinsichtlich des Arbeitsmarkts. Politische Programme, die den Zugang zum Arbeitsmarkt unterstützen, sind zumeist von Landesebene finanziert und finden nur dann Anwendung, wenn sich engagierte lokale Akteure der öffentlichen Hand und/oder Privatwirtschaft darum bemühen.

Strukturelle Faktoren, etwa die demographische Entwicklung, die Größe der Gemeinde und die Relevanz eines Handlungsfeldes in der nationalen Integrationspolitik haben ebenso zentrale Auswirkungen auf die Zugangschancen geflüchteter Menschen zum Wohnungs- und Arbeitsmarkt. Auch die lokale Erfahrung mit migrationsbezogener Diversität erweist sich als einflussreich, allerdings betrifft das in keinem untersuchten Beispiel die Gemeinde pauschal. Vielmehr finden sich in jedem Beispiel engagierte Arbeitgebende und Vermieter*innen, aber auch ablehnende Haltungen gegenüber Zuwanderung.

Hinsichtlich der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Integrationsprozesse vor Ort legt die Forschung besorgniserregende Entwicklungen in allen untersuchten Bereichen offen: Soziale Kontakte, Sprachkenntnisse, Arbeitsmöglichkeiten, aber auch administrative Prozesse wurden auf ein Minimum reduziert, was zu einer deutlichen Verschlechterung des sozialen Klimas und des gesellschaftlichen Zusammenhalts geführt hat. Wie diese Auswirkungen in den nächsten Jahren aufgefangen werden, kann entscheidend den sozialen Zusammenhalt der lokalen Gesellschaft prägen.

2

¹ Die Forschung wurde im Herbst/Winter 2021/22 durchgeführt und konnte daher die Ankunft von Geflüchteten aus der Ukraine nicht berücksichtigen. Der Forschungsbericht zu sozialen Beziehungen und persönlichen Einstellungen (Veröffentlichung im Winter/Frühjahr 2022/23) nimmt diese Entwicklung mit auf.

I Handlungsfeld Wohnen

Die eigene Wohnung ist ein zentraler Rückzugsort für alle Menschen. Wie und wo gewohnt wird, hat erheblichen Einfluss auf das Wohlbefinden von Geflüchteten und die soziale Integration in die Nachbarschaft. Gleichzeitig ist das Thema "Wohnen" eine der größten praktischen und gesellschaftlichen kommunalen Herausforderungen. Hier werden zentrale Problemlagen und Herangehensweisen dargestellt.

Problemlagen

Mangel an (passfähigem) Wohnraum

Für Geflüchtete, die nur über ein geringes Einkommen verfügen, soziale Netzwerke vor Ort noch etablieren müssen und beschränkte Sprachkenntnisse haben, erweisen sich die angespannten Wohnungsmärkte vieler Kommunen als eine besondere Herausforderung. In Kommunen mit verfügbarem Wohnraum liegt das Problem in der Passfähigkeit von Wohnungsgröße und dem Bedarf von großen Familien, bzw. Alleinstehenden.

> Sozialräumliche Exklusionsprozesse

Insbesondere in Gemeinden mit einer Clusterung von Großwohnsiedlungsbestand einerseits und Einfamilienhäusern andererseits entstehen Segregationsprozesse zwischen Bewohner*innen unterschiedlicher Einkommensgruppen. Für Geflüchtete sind, insbesondere in den ersten Jahren, vorwiegend die kostengünstigen Wohnungen in Großwohnsiedlung erschwinglich, beziehungsweise zugänglich (häufig kommunaler Wohnungsbestand). Die Integration von Geflüchteten am Wohnort soll dann von Nachbarschaften geleistet werden, die ohnehin mit vielfachen Herausforderungen konfrontiert sind. In der ausgeprägtesten Form zeigen sich segregierende Effekte in der Einrichtung von Wohnheimen für Asylbewerber*innen. Diese grenzen Geflüchtete von der Gemeinschaft ab und erschweren Begegnungen mit Bürger*innen ('Exklusion').

> Konflikte in der Nachbarschaft

Konflikte zwischen Migrant*innen und länger ansässigen Bewohner*innen werden schnell zu Konflikten zwischen "unterschiedlichen Kulturen" erklärt. Die Forschung zeigt allerdings, dass die Bedeutung von Konflikten zwischen Generationen dabei nicht zu unterschätzen ist. Insbesondere in alternden und schrumpfenden Gemeinden liegen Streitigkeiten über Lärm oder Nutzungskonflikte auch in unterschiedlichen Bedürfnissen der Altersgruppen begründet (bspw. Mittagsruhe vs. Kinderspiel im Hof) oder in der ungewohnten Präsenz von Mieter*innen in zuvor leeren Wohnungen.

> Benachteiligung auf dem Wohnungsmarkt

Geflüchtete Menschen haben auf dem Wohnungsmarkt mit vielfachen Benachteiligungen zu kämpfen. Das betrifft aufenthaltsrechtliche Sachverhalte wie Aufenthaltstitel für wenige Monate oder ein Jahr, was Vermieter*innen, auch kommunale Wohnungsunternehmen, als zu kurzfristig und unsicher für einen Mietvertrag einstufen. Die Ablehnung von Personen mit sichtbarem Migrationshintergrund auf dem Wohnungsmarkt ist in allen Fallstudienorten ein zentrales Problem. Gründe dafür liegen in Unsicherheit gegenüber "Fremden", Sorge vor Konflikten zwischen Mieter*innen und Sprachbarrieren, aber auch rassistischen Einstellungen.

Herangehensweisen und relevante Akteure

Dezentrale Unterbringung

Für eine gelingende Integration von Beginn setzen einige Gemeinden auf die dezentrale Unterbringung. Für Geflüchtete bietet dies den Vorteil, nachbarschaftliche Strukturen und Wissen über Wohnen in Deutschland aufzubauen, anstatt in einer Sonderwohnform separiert zu werden. Für die ansässige Bevölkerung bieten sich mehr Anknüpfungsmöglichkeiten für erste zwanglose Kontakte. Wichtige Partner*innen für Gemeinden sind dabei kommunale Wohnungsunternehmen, aber auch engagierte private Vermieter*innen, Einzelpersonen aber auch Unternehmen.

> Begleitung des Einzugs von Geflüchteten

In Kommunen mit wenig Migrationserfahrung und einer alternden Bevölkerung erweist sich die Begleitung der Ankunft von Geflüchteten im Quartier als hilfreich. Sozialarbeitende informieren die ansässigen Mieter*innen über den Einzug und können bereits im Vorfeld auf Fragen reagieren und Vorbehalte abbauen. Für Geflüchtete und ansässige Mieter*innen gibt es eine Ansprechperson, die Missverständnisse ausräumen und vermitteln kann. In den untersuchten Gemeinden wird dies von kommunalen Wohnungsunternehmen, der Gemeinde oder dem Land finanziert.

> Eigentumsverhältnisse bestimmen den Handlungsspielraum

Gemeinden mit einem großen kommunalen Wohnungsbestand haben deutlich mehr Handlungsspielraum als Gemeinden mit überwiegend privatem Wohnungsbestand. Es lassen sich durchaus auch private Vermietende für die Integration von Geflüchteten gewinnen, allerdings sind hier besondere Strategien gefragt, etwa die persönliche Ansprache und Informationsveranstaltungen für Einzelvermieter. Als besonders wichtig zeigt sich hier die Zusammenarbeit der Kommune mit Ehrenamtlichen in der Flüchtlingshilfe und die Nutzung ihrer sozialen Netzwerke.

> Differenzierter Blick auf segregierende Effekte

Die Feststellung von segregierten Wohnverhältnissen in einer Gemeinde führt häufig zu Verunsicherung und Sorge. Hier ist ein offener Blick auf die lokale Situation wichtig. Statistische Kennzahlen sollten kritisch hinterfragt werden: Beispielsweise können auch länger ansässige Menschen mit Migrationshintergrund im Quartier als Ressource verstanden werden, die für Geflüchtete wichtige Anknüpfungspunkte an die Gemeinschaft bieten. Wohnsegregation ist häufig sozio-ökonomisch begründet und strukturell nur schwer und langsam zu ändern. Die Effekte von Segregation können sich zwischen Kommunen stark unterscheiden. Hier ist eine detaillierte Analyse der Situation vor Ort wichtig, um passgenaue Ansätze zu entwickeln und auch gesellschaftliche Exklusionseffekte zu vermeiden.

II Handlungsfeld Arbeit

Die Integration in den Arbeitsmarkt ist ein wesentlicher Faktor für die soziale Integration und Lebenszufriedenheit geflüchteter Menschen sowie die Bleibeperspektiven in kleineren Kommunen.

Problemlagen

> Sprachkenntnisse

Sprachkenntnisse, insbesondere von Fachsprache, gelten als die zentrale Hürde für die berufliche Integration von Geflüchteten. Insbesondere kleine Unternehmen mit wenig Erfahrung mit internationalen Arbeitskräften und beschränkten personellen und zeitlichen Ressourcen sind von der Integration Geflüchteter in den Arbeitsalltag schnell überfordert. Größere Unternehmen mit standardisierten Abläufen und migrantischen Mitarbeitenden sehen Sprachbarrieren weniger problematisch.

> Zertifikate und Qualifikationen

Der Arbeitsmarkt in Deutschland orientiert sich maßgeblich an Qualifikationen und Zertifikaten. Diese anzuerkennen ist für ausländische Arbeitskräfte für die Ausübung des Berufs erforderlich. Für Geflüchtete ist dies eine besondere Herausforderung, da die Ausreise oft ungeplant erfolgte und Zertifikate nicht immer im Nachgang besorgt werden können. Zudem existieren in vielen Herkunftsländern keine vergleichbaren Ausbildungssysteme, sondern Qualifikation wird eher über Erfahrungswissen erworben. Darüber hinaus ist die Verständigung über Berufsbilder, verschiedene Ausbildungsund Arbeitskulturen sowie praktische Anforderungen ein wesentlicher Teil für erfolgreiche Arbeitsmarktintegration, der von Geflüchteten und Arbeitgebenden aktiv verfolgt werden muss.

> Infrastrukturelle Herausforderungen

Insbesondere in ländlichen Regionen und Kleinstädte ist Erreichbarkeit eine nennenswerte Hürde für den Zugang zum Arbeitsmarkt oder für entsprechende Ausbildungen. Große (Industrie-) Unternehmen haben ihren Produktionssitz oft in Gewerbegebieten, die mit dem öffentlichen Nahverkehr schlecht erreichbar sind, insbesondere zu Schichtzeiten. Die erschwerte Erreichbarkeit ohne deutschen Führerschein ist ein wesentlicher Grund für den verzögerten Einstieg in den Arbeitsmarkt.

> Ausländerrechtliche Einschränkungen

Für Menschen mit Aufenthaltsgestattung und Duldung sind ausländerrechtliche Einschränkungen das größte Hindernis für den Zugang zum Arbeitsmarkt. Auch wenn inzwischen verschiedene gesetzliche Grundlagen prinzipiell einen Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglichen (z.B. Ausbildungsduldung, § 60c, AufenthG), liegt die Entscheidung im Ermessensspielraum der lokalen Ausländerbehörde. In den untersuchten Kommunen gibt es mehrere Fälle, in denen Personen aufgrund ausländerrechtlicher Einschränkungen nicht am Arbeitsmarkt teilnehmen, auch wenn ein Arbeits- oder Ausbildungsvertrag unterschriftsbereit vorliegt. Unternehmen üben massiv Kritik an dieser Entscheidungspraxis.

> Alter und Geschlecht als maßgebliche Einflussfaktoren

Für Menschen im mittleren und höheren Lebensalter ist es schwer in den Arbeitsmarkt integriert zu werden, insbesondere wenn keine Qualifikationen vorhanden sind oder nicht anerkannt werden. Eine neue Ausbildung in Deutschland ist aufgrund der langen Dauer oft keine Option. Jüngeren Menschen fällt die Entwicklung einer beruflichen Perspektive oft leichter. Diese Tendenz wird durch bestehende Angebote verstärkt, da sich diese vorwiegend an junge Menschen richten. Für Familien mit Kindern ist die Verbindung von familiärer Arbeit und Lohnarbeit eine Herausforderung, etwa hinsichtlich des Angebots von Betreuungsmöglichkeiten. Dies kann sich auch auf Familienbilder und Geschlechterrollen auswirken.

Herangehensweisen und relevante Akteure

Jobcenter als zentrale Institution über die Arbeitsvermittlung hinaus

Als flächendeckende Einrichtung haben die Jobcenter Zugang zu allen geflüchteten Menschen, die nicht in den Arbeitsmarkt eingebunden sind. In einigen Kommunen begreifen sich die Jobcenter als wichtigen Integrationsakteur und arbeiten mit Spezialteams an den multiplen Problemlagen geflüchteter Menschen. Für Geflüchtete können die Mitarbeitenden im Jobcenter dann zu echten Vertrauenspersonen werden, die nach Anfangsschwierigkeiten eine Teilhabe am Arbeitsmarkt ermöglichen.

> Modulare Berufsausbildung stärken

Insbesondere für Personen mittleren Alters, die bereits längere Zeit im Ausland in einem Beruf gearbeitet haben, sind modulare Berufsausbildungen ein Schlüssel zur Arbeitsmarktintegration. Einzelne Bausteine der Berufsausbildung werden während eines Arbeitsverhältnisses absolviert. Innovative Ansätze von Berufsschulen und Kammern, wie etwa die Möglichkeit von mündlichen Prüfungen, unterstützen einen erfolgreichen Abschluss der Module.

> Erwartungsmanagement betreiben

2015 waren die Erwartungen an Geflüchtete als Arbeitskräfte bei vielen Unternehmen hoch. Die Realität hat allerdings gezeigt, dass Arbeitsmarktintegration eine langfristige Aufgabe ist, die viel Anstrengung bedarf – von Geflüchteten, Arbeitgeber*innen und involvierte Institutionen. Um Frustration zu vermeiden und Vorbehalte nicht zu vertiefen, ist ein realistisches Erwartungsmanagement für alle Beteiligten wichtig. Hier sind die Mitarbeitenden der Jobcenter, der Arbeitsgeberservice der Bundesagentur für Arbeit, Migrationsberatungsstellen und die Joblotsen der Kammern wichtige Akteure, um Frustrationen von Arbeitsuchenden, Arbeitgebenden und den eigenen Mitarbeitenden aufzufangen und einzuordnen.

Willkommenslotsen auf dem Arbeitsmarkt

Willkommenslotsen der Kammern oder einzelner Unternehmen beschäftigen sich gezielt mit der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten. Als zentrale Ansprechpartner*innen vermitteln und koordinieren sie zwischen Berufsschulen, Unternehmen, Ausländerbehörden und Geflüchteten.

> Netzwerkarbeit ausdehnen

Der Arbeitsmarkt ist ein Handlungsfeld, das maßgeblich von privaten Akteuren gestaltet wird. Hier gilt es, Möglichkeiten zu schaffen und Wissen über Angebote und Interessenslagen auszutauschen. Um daran effektiv zu arbeiten, ist eine aktive Netzwerkarbeit zwischen öffentlichen Institutionen, der Privatwirtschaft und ehrenamtlichen Unterstützer*innen wichtig. Gerade über Praktika können Eignung und Passfähigkeit auch einmal ausprobiert werden. Soziale Netzwerke sind hier wichtige Türöffner, die in den Blick auf den lokalen Arbeitsmarkt integriert werden sollten.

Akademiker*innen zieht es häufig in Großstädte

In den kleineren Fallstudienorten lässt sich tendenziell ein Wegzug von geflüchteten Akademiker*innen beobachten: Fehlende Optionen für weiterführende Sprachkurse und zusätzliche Studienabschlüsse, um eine vollständige Anerkennung des eigenen Abschlusses aus dem Ausland zu erlangen, sind Gründe dafür. Zudem ist die Passfähigkeit des lokalen Arbeitsmarktes und der geflüchteten Akademiker*innen einen wichtigen Einfluss, wenn beispielsweise kein Stellen für Hochqualifizierte in ländlichen Regionen vorhanden sind.

Auswirkungen der Corona-Pandemie

Die Corona-Pandemie hat zu gravierenden Auswirkungen in vielen Bereichen lokaler Integrationsarbeit geführt. Zentrale Problemlagen werden hier zusammengefasst.

Verlust von Arbeitsplätzen

Aufgrund der Corona-Pandemie haben viele Geflüchtete ihre Arbeit verloren. Dies betrifft insbesondere Menschen in ungelernten Berufen, Menschen, die erst seit kurzem eine Arbeit hatten und Praktikant*innen. Zwar haben einige Menschen inzwischen erneut eine Arbeit gefunden, aber Wissen, Kontinuität und soziale Einbindung gingen verloren.

Schließung von Sprachkursen

Mit Beginn der Pandemie wurden flächendeckend Sprachkurse geschlossen und nur ein Teil der Kurse wurde online weitergeführt. Gerade für Geflüchtete in ländlichen Regionen mit einer beschränkten Auswahl an Sprachkursanbietern, kam es zu monatelangen Unterbrechungen und Wartezeiten bei der Wiederaufnahme der Kurse. Auch haben digitale Formate zu unterschiedlichen Lernerfolgen geführt. Gerade für Familien mit Kindern war es eine Herausforderung, die digitalen Lernangebote und Zeiten auf verfügbare Geräte und ruhige Arbeitsplätze zu verteilen.

> Schließung der Ämter und Vertrauensverlust

Behörden und Ämter haben mit Beginn der Pandemie geschlossen und telefonische Beratungen eingeführt. Ein Besuch von Ämtern ist bis heute (Ende 2022) fast nur noch mit Termin möglich. Auch wenn die bessere Planbarkeit für Verwaltungsangehörige durchaus Vorteile hat, ist dies für Geflüchtete eine erhebliche Zugangsbarriere. Termine müssen im Voraus vereinbart werden und telefonische Beratungen zu behördlichen Themen sind für Nicht-Muttersprachler*innen eine Herausforderung. Es entsteht der Eindruck, dass Ämter schwer ansprechbar sind und Anliegen schleppend bearbeitet werden. Insbesondere Einbürgerungen stagnieren in vielen Kommunen seit Beginn der Pandemie.

Rückzug ins Private

Die Kontaktbeschränkungen haben zu einem Rückzug ins Private geführt. Kontakte zu Menschen außerhalb des Freundeskreises und der Familie wurden reduziert, auch aufgrund der Schließung von sozialen Treffpunkten. Für Geflüchtete und länger ansässige Menschen sind die Anlässe für Kontakt weniger geworden und haben sich bis heute nicht wieder auf das Niveau vor der Pandemie erholt. Auf beiden Seiten ist von einem abnehmenden Interesse an Kontakt die Rede.

> Veränderung der ehrenamtlichen Strukturen

Ehrenamtliche Arbeit mit Geflüchteten werden in Deutschland maßgeblich von Menschen im Rentenalter getragen. Dies gilt insbesondere für ländliche Regionen und Kleinstädte. Mit Beginn der Pandemie haben viele Ehrenamtliche aus Sorge vor gesundheitlichen Risiken ihr Engagement pausiert oder beendet. Es ist ein Vakuum entstanden, in dem sich neue Unterstützungsstrukturen erst wieder etablieren müssen.

> Die Pandemie verdrängt anderen Themen

Die Corona-Pandemie hat für lange Zeit alles dominiert, und die Bearbeitung andere Themen unmöglich gemacht, sowohl was die Themensetzung als auch was die Ansprechbarkeit von zuständigen Personen betrifft. Mit der Ankunft von Geflüchteten aus der Ukraine hat Integration nun erneut an Bedeutung gewonnen, und es ist eine Herausforderung die verschiedenen Personengruppen und die Rückschläge durch die Pandemie in die laufende Arbeit einzubinden.

Konzeptionelle Grundlagen und Methodische Herangehensweise des Forschungsprojekts Whole-COMM

Der Whole-of-Community-Ansatz

Das Forschungsprojekt untersucht lokale Integrationsprozesse aus einer ganzheitlichen Perspektive auf Gemeindeentwicklung (Whole-of-Community-Ansatz). Damit werden zum einen vielfältige Akteure aus Politik, Verwaltung, Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft, Bürger*innen sowie Migrant*innen und Geflüchtete als "Integrationsmacher*innen" verstanden, zum anderen wird der lokale Kontext (z.B. Demographie, wirtschaftliche Situation, lokale Geschichte, Stadtstruktur) als prägend für (gesellschafts-)politische Integrationspolitik vor Ort verstanden. Das Forschungsprojekt nutzt diesen Ansatz, um die Integrationsprozesse von Geflüchteten in kleineren Gemeinden besser zu verstehen.

Methodische Herangehensweise und Fallbeispiele

Für diesen Projektteil wurden insgesamt 82 Expert*innen-Interviews mit 98 Akteur*innen aus Politik, Verwaltung, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft geführt und eine komplementierende Dokumentenanalyse durchgeführt.

Es wurden sechs Fallstudienorte in den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westphalen, Sachsen-Anhalt und Sachsen untersucht. Drei der Orte liegen in Ostdeutschland und drei in Westdeutschland – jeweils eine Mittelstadt, eine Kleinstadt und ein ländlicher Raum. Die Auswahl der Orte erfolgte aufgrund des Zusammenspiels der Variablen Einwohnerzahl und Einwohnerdichte, Entwicklung der Arbeitslosenquote von 2005 bis 2014, Entwicklung der Einwohnerzahl von 2005 bis 2014, Anteil der ausländischen Bevölkerung vor und nach 2014, Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach 2014, und die Ausrichtung der Lokalpolitik.

Die Definition der Stadttypen orientiert sich für die internationale Vergleichbarkeit an der OECD -Klassifikation (Mittelstadt bspw. 100.000-250.000 EW). Für den deutschen Kontext mag diese Kategorisierung nicht ganz passfähig erscheinen, allerdings wurden die Fallbeispiele so gewählt, dass migrationsrelevante Infrastrukturen in ländlichen Räumen, Kleinstädten und Mittelstädten entsprechend unterschiedlich vorhanden beziehungsweise erreichbar sind.

Weitere Informationen

https://www.tu-chemnitz.de/phil/iesg/professuren/geographie/Forschung/Whole-COMM/index.html https://whole-comm.eu/