

Andreas Siegert (Hg.)

Demografischer Wandel und die Entwicklung ländlicher Räume

Eine Zusammenfassung und Erweiterung der
Schriftenreihe „anKommen – willKommen“

Forschungsberichte aus dem zsh 19-02

Der vorliegende Sammelband basiert zu großen Teilen auf Beiträge die in Handbüchern im Rahmen der Projektreihe „anKommen – willKommen“ entstanden. Diese Projekte wurden über die Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Gestaltung des Demografischen Wandels in Sachsen-Anhalt, über die Investitionsbank Sachsen-Anhalt durch das Land Sachsen-Anhalt finanziert.

Die Neuauflage, Zusammenfassung, Ergänzung um theoretische Beiträge sowie die redaktionelle Bearbeitung wurde über das Bundesprogramm Demokratie leben und der Partnerschaft für Demokratie Mansfeld-Südharz finanziert und durch den Kreis-Kinder- und Jugendring Mansfeld-Südharz unterstützt.

Die Verantwortung für den Inhalt der Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Zentrum für Sozialforschung Halle e. V.
an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Großer Berlin 14
06108 Halle

Telefon: 0345/9639600

Fax: 0345/9639601

E-Mail: info@zsh.uni-halle.de

Internet: www.zsh-online.de

Druck: Zentrum für Sozialforschung Halle e. V.

Satz: Christian Hosang

ISSN: 1617-299X

Alle Rechte vorbehalten.



Gefördert vom



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

im Rahmen des Bundesprogramms

Demokratie *leben!*

Inhalt

Vorwort	4
I. Theorie	6
I.1 Migration und Integration: Eine europäische Perspektive Malisa Zobel/ Gesine Schwan	6
1. Einleitung.....	6
2. Kommunen und Städte in den Blick nehmen.....	6
3. Auf Freiwilligkeit setzen	8
4. Solidarische Mechanismen auf europäischer Ebene schaffen	10
5. Fazit/Schlussbemerkungen	12
6. Literatur- und Quellenverzeichnis.....	12
I.2 Vom Kommen und Bleiben: Städtebau und Zusammenleben Frank Eckardt	15
1. Wer baut die Stadt?.....	15
2. Was kann der Städtebau leisten?.....	16
3. Segregation als Falle.....	17
4. Ankommen und weitergehen.....	18
5. Ankommen und bleiben	19
6. Realistische Integrationsziele	21
7. Fazit	22
8. Literatur.....	22
I.3 Binnenwanderung – ein erfolgreiches Instrument der Regional-entwicklung? Ralf Hamm.....	24
Zusammenfassung.....	38
Quellenverzeichnis	39
I.4 Arbeitsmarktintegration und soziale Integration von Flüchtlingen Gerhard Christe.....	43
1. Einleitung.....	43
2. Struktur des Modellprojekts.....	44
3. Kontaktaufnahme mit den Flüchtlingen.....	45
4. Ausgewählte soziodemografische Merkmale der Flüchtlinge	46
5. Beratung und Begleitung der Flüchtlinge.....	52
6. Einrichtung von Beratungsstellen	54
7. Fazit	56
8. Literatur.....	58

II. Praxis	59
II.1 Situation Geflüchteter	
Andreas Siegert/ Thomas Ketzmerick/ Christina Buchwald	59
1. Migrant*innen als Arbeitsmarktpotenzial.....	60
2. Fluchterfahrungen.....	63
3. Deutschland als Ziel und Lutherstadt Wittenberg als Wohnort.....	63
4. Soziale Situation und Erwartungen	64
5. Formalqualifikationen und berufliche Perspektiven	65
6. Sonstige Herausforderungen.....	66
II.2 Integration von Einwanderern in ländlichen Räumen	
Andreas Siegert/ Thomas Ketzmerick.....	68
1. Das Beispiel Hettstedt	69
2. Vorbereitende Maßnahmen in der Kommune: Bürgerdialog Andreas Siegert.....	75
II.3 Betriebliche Erfahrungen bei der Integration Geflüchteter	
Andreas Siegert/ Thomas Ketzmerick/ Christina Buchwald	78
1. Ausgangssituationen der Betriebe	78
2. Personalmanagement: Von Rekrutierung zu Einarbeitung und Ergebnissen	80
3. Personal: Einschätzung und Herausforderungen	82
4. Aufnahme in den Belegschaften	86
5. Strukturelle Herausforderungen und Behördenerfahrungen	87
6. Über das Berufliche hinaus: kollegiale und betriebliche Unterstützung.....	89
7. Erfolgsfaktoren, Änderungswünsche und Perspektiven	90
8. Bedeutung regionaler Netzwerke	95
II.4 Der Landkreis Mansfeld-Südharz: Eine Region im Umbruch	
Andreas Siegert.....	101
1. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung zu regionalen Bleibe- und Abwanderungsfaktoren in Eisleben und Hettstedt Thomas Ketzmerick	102
2. Kommunalpolitische Situationen und Möglichkeiten Andreas Siegert.....	124
II.5 Aktives Verwaltungshandeln als Beispiel: Die Migrationsagentur des Burgenlandkreises	
Ulrike Reichert/ Eva Fabian/ Ronny Just.....	136
1. Die Migrationsagentur (MiA): Integration als kommunale Querschnittsaufgabe	139
2. Erste Praxiserfahrungen	144
3. Quellenverzeichnis	145
Autor*innenverzeichnis	146

Vorwort

2014 startete das Projekt „anKommen – willKommen“ in Hettstedt.¹ Die zentralen Fragen waren damals:

- Wie kann der Entvölkerung peripherer Regionen entgegengewirkt werden?
- Welche Konsequenzen ergeben sich aus Abwanderung und Alterung für Kleinstädte und ländliche Räume?
- Ist es möglich, Ortsansässige, die immer „auf dem Land“ gelebt haben, für die Aufnahme und Integration von Einwanderern zu gewinnen und ggf. wie?
- Welche Ressourcen, wie z.B. Wissen, Personal, Geld oder Erfahrungen sind erforderlich, um einen Prozess sozialer Integration anzustoßen und zu begleiten?

Das Projekt stieß weit über die Region hinaus auf Interesse. Eine zentrale Erkenntnis war, dass es neben der sozialen Integration auch andere Ansätze in der Arbeits- und Ausbildungsintegration bedarf. Gerade in dörflichen und kleinstädtischen, nicht-anonymen Räumen ist Berufstätigkeit ein Aspekt um nachhaltige Niederlassung zu fördern. Motiviert durch die Ergebnisse des Hettstedter Projektes entwickelte daraufhin die Lutherstadt Wittenberg ein Projekt, um erfolgreiche Ansätze beruflicher Integration zu erfassen und zu verbreiten. In den teilnehmenden kleinen und mittleren Unternehmen der Region zeigte sich, dass anfängliche Scheu der Belegschaft bald einer konstruktiven Zusammenarbeit wich.

Wie bereits in Hettstedt war auch hier eine zentrale Erkenntnis, dass es Meinungsbildner vor Ort braucht, die ermutigen und mit gutem Beispiel vorangehen. Was in Hettstedt der Bürgermeister war, waren in der Lutherstadt Wittenberg die Geschäftsführer und Vorarbeiter der Unternehmen. Darüber hinaus wurde offensichtlich, dass bisherige Strukturen der Integration in Ausbildung und Arbeit bei Geflüchteten aber auch deutschen Langzeitarbeitslosen nur begrenzt erfolgreich waren.

Darüber hinaus erschwerten unzulängliche Infrastruktur (z.B. des ÖPNV, von Sprachkursen, Rechtsberatung oder der Anerkennung ausländischer Qualifikationen) in ländlichen Räumen die gesellschaftliche Teilhabe von Einwanderern und Ortsansässigen gleichermaßen.

Um den damit verbundenen Fragen nachzugehen, entstand ein von der „Gesellschaft für Sanierung und Gesamtstrukturentwicklung Mansfeld-Südharz mbH“ getragenes Projekt zur Regionalentwicklung. Ziele waren sowohl eine repräsentative Erhebung in der Region zu Fragen von Lebensqualität und Aufnahmebereitschaft von Einwanderern durchzuführen, als auch positive Beispiele von Verwaltungshandeln zu suchen und zu verbreiten. Hier lieferte der Burgenlandkreis einen konstruktiven Beitrag, der ebenfalls auf überregionale Resonanz stieß.

¹ Die erwähnten Handbücher sind als pdf-Datei im Internet verfügbar: <https://www.ankommen-willkommen.de/>

Aus all diesen Aktivitäten entstanden Handbücher, die schnell vergriffen waren. Wir sind dem Kinder- und Jugendring Mansfeld-Südharz e.V. außerordentlich dankbar dafür, dass er die gesammelten Erfahrungen und Erkenntnisse dieser unterschiedlichen Projekte zusammenfassen, erweitern und publizieren ließ.

Den praxisorientierten Beiträgen ist in diesem Sammelband ein Theorieteil vorangestellt. Diese Erweiterung hat vor allem das Ziel, eine kritische Reflektion und Einordnung der Projekte zu ermöglichen. Denn praxisbezogene Projekte sind ja nicht ohne theoretische Grundlage zu konzipieren und durchzuführen.

Alle Autor*innen hoffen, mit den Beiträgen Anregungen für bürgerschaftliches, unternehmerisches und Verwaltungshandeln zu liefern, das sich an Menschen orientiert und dazu beiträgt, unser Gemeinwesen zu konstruktivem Umgang mit Herausforderungen zu ertüchtigen.

I. Theorie

I.1 Migration und Integration: Eine europäische Perspektive

Malisa Zobel/ Gesine Schwan

1. Einleitung

Der ‚Sommer der Migration‘ im Jahr 2015 wurde von vielen Beobachtern als ein Wendepunkt in der europäischen und deutschen Flüchtlingspolitik wahrgenommen. Er war geprägt von einer hohen Anzahl an Geflüchteten, die in Deutschland Asyl beantragten sowie einer großen Welle an Hilfsbereitschaft in der Bevölkerung. Zugleich hat der Anstieg humanitärer Migration nach Europa seit 2015 auch dazu geführt, dass die von Beginn bekannten Mängel des gemeinsamen europäischen Asylverfahrens (GEAS) und der Dublin-Verordnung ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt sind. Insbesondere die Aufnahme von Geflüchteten durch alle EU-Mitgliedstaaten und nicht nur durch diejenigen Staaten, die eine EU-Außengrenze besitzen, ist einer der Hauptkonfliktpunkte, der bis heute nicht gelöst werden konnte. Dabei geht es zum einen um die Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten, zum anderen um das Wohl der geflüchteten Menschen. Letzteres kann auch bedeuten nicht automatisch in dem Land bleiben zu müssen, in welchem sie zuerst die EU betreten haben, aber nicht willkommen sind. Die obligatorische Aufnahmequote, welche die EU noch bis Ende 2017 verfolgte, konnte ebenfalls nicht mehr Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten herstellen (vgl. ZEIT ONLINE 15.12.2017). Zwar sollten die Mitgliedsstaaten mit EU-Außengrenzen nicht alle Lasten tragen, jedoch erschwert eine Aufnahme gegen den Willen eines Mitgliedsstaats die Teilhabe und Inklusion der Geflüchteten.

Einen möglichen Lösungsweg könnte die kommunale Ebene darstellen. In ganz Europa haben sich Kommunen und Städte dazu bereiterklärt, Menschen auf der Flucht aufzunehmen; oft getragen von zivilgesellschaftlichen Initiativen, engagierten Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie lokalen Unternehmen. Diese Bereitschaft ist keineswegs nur auf große Metropolen wie Berlin, Barcelona, Danzig und Athen beschränkt, sondern findet sich auch in kleineren Städten wie Altena, Marburg oder Freiburg und in ländlichen Gegenden, die unter einem Rückgang der Bevölkerung leiden. Der folgende Beitrag skizziert eine europäische Flüchtlingspolitik und erläutert warum dies zugleich eine Chance für die kommunale Entwicklung bietet, von der alle profitieren: schon länger Ansässige und Neuankömmlinge.²

2. Kommunen und Städte in den Blick nehmen

Auf den ersten Blick erscheinen Kommunen und Städte nicht als bedeutende Akteure der Migrationspolitik, da die Entscheidungsgewalt darüber wer Zugang zum politischen Gemeinwesen hat, weiterhin zentraler Bestandteil nationalstaatlicher Souveränität ist (vgl. Goodwin-Gill 2014, 36). Bei genauerem Hinsehen wird jedoch deutlich, dass Kommunen und Städte bei der Aufnahme und Integration von Neuankömmlingen die Hauptaufgaben übernehmen und deshalb auch zunehmend größere Kompetenzen vis-à-vis dem Nationalstaat einfordern (vgl. Bendel et al. 2019). Die Kommune ist der

² Der vorliegende Beitrag orientiert sich an Vorschlägen, die im Rahmen der Kommunalen Integrations- und Entwicklungsinitiative an der Humboldt-Viadrina Governance Platform entwickelt wurden. Er übernimmt diese Formulierungen teilweise wörtlich. Manifeste und Konzeptpapiere (vgl. Humboldt-Viadrina Governance Platform 2017, 2018) sind auf der Homepage veröffentlicht: <https://www.governance-platform.org/initiativen/midi/>

Ort, an dem für viele Bürgerinnen und Bürger Demokratie und Staatlichkeit fassbar werden, hier wird die Daseinsvorsorge geleistet, es gibt direkte Begegnungen mit z.B. der Bürgermeisterin und die Nachbarschaft kennt sich. Auch aus historischer Sicht waren die Kommunen und Städte die Orte, an denen Demokratie gelebt wurde, sei es der Geburtsort der Demokratie im antiken Athen, Florenz oder Padua in Norditalien, oder auch die verschiedenen Städte der Hanse. Zugleich waren Städte schon immer ein Anziehungspunkt für Einwanderer und Flüchtlinge aus aller Welt und haben von dieser Entwicklung stark profitiert.

Doch nicht nur Städte profitieren vom Zuzug, auch für Kommunen im ländlichen Raum bietet der Zuzug geflüchteter Menschen Chancen. Über die letzten Jahre hat insbesondere der ländliche Raum Einwohner*innen verloren. Mit der Abwanderung großer Bevölkerungsteile gehen nicht nur wichtige Ressourcen verloren, sondern auch das gesellschaftliche Leben und die Lebensqualität leidet, weil Trink- und Abwasserpreise steigen und Infrastruktur in Qualität und Umfang abnehmen (vgl. Siegert/Ketzmerick/ Ohliger 2015). Den Sportvereinen und der freiwilligen Feuerwehr fehlt der Nachwuchs und manchen Schulen droht die Schließung angesichts fehlender Schüler*innen. Ähnlich erging es zum Beispiel der ostdeutschen Gemeinde Golzow; seit der Wende schrumpfte die Einwohnerzahl des Dorfes und der örtlichen Grundschule drohte das Aus, da sie nicht genug Schüler*innen für eine erste Klasse stellen konnte. Das drohende Ende der Grundschule war für die Gemeinde besonders bitter, da die Schule Teil einer berühmten filmischen Langzeitdokumentation mit dem Titel ‚Die Kinder von Golzow‘ war (siehe BpB 30.08.2012). Die kreative Lösung der Dorfbewohner*innen bestand in der Aufnahme von zwei aus Syrien geflohenen Familien mit Kindern im Grundschulalter. Dank der neuen Bewohner*innen konnte auch 2015 eine neue erste Klasse in Golzow eingeschult werden, die ihrerseits wiederum Gegenstand eines Dokumentarfilms mit dem Titel ‚Die neuen Kinder von Golzow‘ wurden (vgl. ZEIT ONLINE 14.09.2015). Auch andere Kommunen in Deutschland haben die Aufnahme von Geflüchteten als Möglichkeit erkannt, den demographischen Wandel abzumildern, wie die Beispiele von Hettstedt (vgl. taz.de 21.03.2016) und Altena (vgl. Studie der OECD 2018) zeigen.

Diese Beispiele beschränken sich nicht auf Deutschland, so sah sich zum Beispiel der Bürgermeister von Riace, Mimmo Lucano, mit ähnlichen Problemen konfrontiert. Sein kleines Dorf im Süden Italiens verlor immer weiter an Einwohner*innen bis Lucano sein Dorf für Migrant*innen öffnete und den Neuankommenden anbot die verfallenden Häuser in Stand zu setzen, um darin zu wohnen (vgl. Sueddeutsche.de 03.10.2018). Das brachte Riace neue Bewohner*innen und neue Vitalität und Lucano den dritten Platz auf der Liste der weltbesten Bürgermeister*innen (vgl. Watson.ch 02.10.2018). Die eigene Migrationsgeschichte von Lucano und der Verwandten von vielen der Bewohner*innen spielte auch eine Rolle bei der Entscheidung das eigene Dorf zu öffnen (vgl. Sueddeutsche.de 03.10.2018). Das Beispiel von Riace zeigt jedoch auch die Grenzen der kommunalen Flüchtlingspolitik auf. Riace hatte keine Handhabe in der Erteilung von Aufenthaltstiteln und Arbeitserlaubnissen und die Staatsanwaltschaft in Italien warf Lucano Begünstigung ‚illegaler Migration‘ vor und stellte ihn unter Hausarrest. Kurze Zeit später wurde er auch als Bürgermeister von Riace abgesetzt. Gleichzeitig solidarisierten sich viele andere Bürgermeister und Bürgermeisterinnen Italiens mit Lucano, die Migration ebenfalls als Chance für die Wiederbelebung ihrer Dörfer und Städte begriffen (vgl. Tagesschau 20.10.2018).

Die Erfahrung auf der einen Seite den großen Teil der Arbeit bei der Aufnahme zu leisten, auf der anderen Seite aber kaum mitbestimmen zu können wer sich in der Gemeinde niederlassen kann und dort eine Bleibeperspektive zu erlangen, hat bei vielen kommunalen Akteuren dazu geführt, mehr Steuerungskompetenz einzufordern. Zudem zeigt das Angebot zahlreicher Städte und Gemeinden zur

freiwilligen Aufnahme von Geflüchteten über die wohlbegründeten Eigeninteressen hinaus, dass viele Kommunen sich auch für das Gemeinwesen in Deutschland und Europa zuständig fühlen und den humanitären Verpflichtungen gegenüber Menschen in Not nachkommen wollen. Vor diesem Hintergrund kommt es zu einer zunehmenden Vernetzung mit anderen Gemeinden und Städten. Diese findet sowohl auf europäischer Ebene im Rahmen etablierter Städtenetzwerke wie z.B. der Eurocities/Integrating Cities, als auch in Deutschland im Rahmen der sicheren Häfen/Seebrückenbewegung statt. Die kommunalen Spitzenverbände in Deutschland haben das Thema bis jetzt jedoch noch nicht prominent aufgegriffen, obwohl es in vielen Kommunen einen großen Bedarf für Erfahrungsaustausch und Vernetzung gibt.

3. Auf Freiwilligkeit setzen

Kommunen und Städte sind aus verschiedenen Motiven zur Aufnahme und Integration von Geflüchteten bereit. Im besten Fall verstärken sich humanitäre Motive und Eigeninteresse gegenseitig. Dabei können die freiwillige Aufnahme und Integration von Geflüchteten auch als Chance begriffen werden, die eigene Entwicklung der Kommune zu gestalten und voranzutreiben. Jede pluralistische Gesellschaft benötigt Integration (vgl. Fränkel 1964), unabhängig davon ob Geflüchtete ankommen oder nicht, aber die Ankunft von Neuankömmlingen bietet der Kommune die Möglichkeit für all ihre Bewohner*innen zu überprüfen, wo die Gemeinde integrativer und inklusiver werden könnte. Das lässt sich an einem Beispiel aus der Lutherstadt Wittenberg illustrieren. Die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter in der Lutherstadt Wittenberg zeigte, wie schwierig es für Betriebe im Schichtbetrieb ist, Arbeitnehmer*innen die Hin- und Rückfahrt zur Produktionsstätte bei mangelhaftem ÖPNV zu ermöglichen (siehe Siegert/ Ketzmerick/ Buchwald 2017). Während aber Ortsansässige auf Netzwerke zurückgreifen können, ist dies Zugezogenen oft nicht möglich. Dabei wäre ein angemessener Nahverkehr für alle Arbeitnehmer*innen, insbesondere mit niedrigen Einkommen, hilfreich. Somit unterscheidet sich der hier verwendete Integrationsbegriff von der oft gebräuchlichen nur auf Migrant*innen abzielenden Verwendung des Begriffs. Damit Integration gelingen kann müssen alle relevanten Akteursgruppen in der Kommune miteinbezogen werden. Gemeinsam mit den verschiedenen Akteursgruppen („Stakeholdern“) können dann Leitlinien und Visionen für eine integrative und inklusive Gemeinde entwickelt werden, die von einem breiten Teil der Gemeinde mitgetragen werden. Die Zusammenarbeit der relevanten Akteursgruppen lässt sich in sogenannten kommunalen Multi-Akteurs Beiräten organisieren. Diese bestehen aus der Politik und Verwaltung, der organisierten Zivilgesellschaft (inklusive Flüchtlingsräte und migrantischen Selbstorganisationen) und den lokalen Unternehmen. Ist die Kommune sehr klein, so kann es sein, dass keine ‚organisierte Zivilgesellschaft‘ im eigentlichen Sinn existiert. Dann sollten engagierte Bürger*innen an ihrer Stelle einbezogen werden.

Kommunale Multi-Akteurs Beiräte bieten die Chance, nicht nur die Entscheidung für eine Aufnahme auf eine breitere gesellschaftliche Basis zu stellen, sondern auch gemeinsam zu entwickeln, wie Aufnahme, Integration und Teilhabe ermöglicht werden können. Insbesondere seit 2015 haben sich fast überall in Deutschland, viele Freiwillige für Geflüchtete engagiert. Dieses freiwillige Engagement hat sich zunehmend organisiert und institutionalisiert und bildet eine breite Basis für die Teilhabe geflüchteter Menschen an der Stadtgesellschaft (Schiffauer et al. 2017, für einen Überblick des Forschungsstands siehe Linnert 2017). Oft befindet sich die organisierte Zivilgesellschaft bereits in einem guten Dialog mit der ersten Akteursgruppe ‚Politik und Verwaltung‘, die Unternehmen sind jedoch noch nicht gleichermaßen in den Dialog miteinbezogen. Dabei sind es gerade lokale und regionale Unternehmen, die für die Integration von Geflüchteten sehr wichtig sind. Ebenso profitieren Kom-

munen und Regionen von der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter, da der Mangel an Arbeits- und Fachkräften die wirtschaftliche Entwicklung in vielen peripheren Regionen beeinträchtigt (Siegert 2019). Insofern ist die Integration in den Arbeitsmarkt für die Teilhabe von Geflüchteten genauso wichtig, wie die Versorgung von Unternehmen mit Arbeitskräften, um Regionen vital zu halten. Daraus ergeben sich im Übrigen politische Forderungen, die weit über eine humanitäre Aufnahme hinausgehen. Wenn die Forderung nach Aufnahme von allen drei Akteursgruppen getragen wird, erhöht sich nicht nur die Legitimität und Akzeptanz der Entscheidung, sondern es trägt auch zum besseren Gelingen von Integration und Teilhabe bei, da verschiedene Akteure bereit sind Verantwortung zu übernehmen.

Zudem ermöglichen institutionalisierte Foren wie die Multi-Akteurs Beiräte, dass Konflikte, z.B. um knappen Wohnraum, in einem strukturierten Verfahren und geschütztem Raum ausgetragen und dadurch entschärft werden können (zur Herausforderung Wohnraum für alle Bevölkerungsteile zu schaffen siehe dazu beispielhaft den Beitrag von Eckardt 2019 in diesem Sammelband). Durch die Beteiligung verschiedener Interessen und Perspektiven, aber auch Kompetenzen kann schneller zu einer gemeinsamen Problemlösung gefunden werden. Das gemeinsame Auffinden von Lösungswegen auch bei schwierigen Themen und Konflikten stärkt den sozialen Zusammenhalt und verhindert, dass neue Spaltungslinien entstehen. Auch diejenigen, die selbst über einen Wegzug aus der Kommune und Region nachdenken, könnten durch eine partizipative kommunale Entwicklung eventuell am Ort gehalten werden. So zeigten repräsentative Befragungen in der Lutherstadt Eisleben und Hettstedt, zwei Kleinstädten mit ländlichem Umfeld, dass gerade von abwanderungsbereiten Bevölkerungsgruppen eine aktivere Bürgerbeteiligung eingefordert wird (Ketzmerick 2019). Es geht jedoch nicht nur um Problemlösungen, sondern auch um die Identifikation eigener Stärken und Potentiale. Kommunen sind unterschiedlich und haben individuelle Bedarfe, die so besser identifiziert werden können. Um zu verhindern, dass Ansässige mit neuankommenden Geflüchteten in eine Konkurrenzsituation um Arbeitsplätze und Wohnraum gelangen, sind sowohl gemeinsam ausgearbeitete Integrationskonzepte als auch eine solide und nachhaltige Finanzierung der Kommunen wichtig. Denn Kommunen, die sich mit ihren wichtigen Akteursgruppen für eine Aufnahme und Integration entschieden haben, stehen oft vor großen finanziellen und rechtlichen Herausforderungen. Insbesondere Kommunen, deren Infrastruktur abgebaut wurde oder von Schließung bedroht ist, könnte neue Einwohner*innen benötigen, stehen aber gleichzeitig vor der Herausforderung die noch vorhandene Infrastruktur ohne zusätzliche Mittel für mehr Nutzer*innen aufrechtzuerhalten. Deshalb sollte es eine zusätzliche direkte Finanzierung der Kommunen geben, die zum einen den Kommunen die Kosten für die Aufnahme und Integration der Geflüchteten erstattet und zum anderen Mittel in gleicher Höhe für die eigene kommunale Infrastrukturentwicklung zur Verfügung stellt (siehe diverse Vorschläge der Humboldt-Viadrina Governance Platform 2017, 2018).

Eine derartige Finanzierung könnte in Form eines europäischen „Integrations- und kommunalen Entwicklungsfonds“ von der EU eingerichtet werden. Die Aussicht auf weitere finanzielle Mittel wirken neben den schon beschriebenen Interessen der Kommunen als zusätzlicher positiver Anreiz für eine kommunale Aufnahme. Diese Mittel sollten jedoch an die Bedingung gebunden sein, dass die Kommune, wie oben erklärt, mit ihren relevanten Akteursgruppen ein Integrationskonzept entwickelt. So kann sichergestellt werden, dass die Ausschüttung der Mittel sich an konkreten Vorschlägen und Konzepten orientiert und die Gelder nicht anderweitig verwendet werden. Da die bisherigen Förderlinien der EU sowie des Bundes und der Länder einen hohen bürokratischen Aufwand erfordern, sollte die Beantragung vereinfacht werden oder zumindest eine Hilfestellung für kleinere Gemeinden bei

der Beantragung organisiert werden. Angesichts der schlechten Ressourcenausstattung vieler Kommunen sollte der Hauptteil der finanziellen Mittel eine Zuwendung sein. Um nachhaltige Integration und Wachstum zu schaffen, sollte die Finanzierung außerdem langfristig, mindestens jedoch auf fünf Jahre, angelegt sein. Diese zusätzliche Finanzierung in Kombination mit einer Multi-Akteurs Governance könnte dazu führen die vorhandene Infrastruktur (Kindergärten, Schulen, ärztliche Versorgung, Wohnraum und öffentlicher Nahverkehr) wieder besser zu nutzen und gegebenenfalls auszubauen.

Doch nicht nur die Infrastruktur könnte von der Flüchtlingsaufnahme profitieren, sondern auch die Gemeinde in ihrer ganzheitlichen Entwicklung. Wie bereits zuvor beschrieben könnten Gemeinden, deren Einwohner*innen abwandern, wieder Bürger*innen gewinnen, die ihnen neue Vitalität und Ideen geben, dort arbeiten und das Steuereinkommen erhöhen. Die Aufnahme Geflüchteter kann – wie bereits zuvor beschrieben – überfällige Anpassungen der Daseinsvorsorge (z.B. ÖPNV) oder struktureller Änderungen (z.B. der Arbeitsintegration) begründen, die v.a. ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen Ortsansässige wie Neuankömmlinge gleichermaßen zugutekommen. Gemeinsame kulturelle, sportliche und soziale Projekte, in denen die (Neu-)Bürgerinnen und Bürger miteinander kooperieren, könnten mehr sozialen Zusammenhalt und wieder mehr (sinnvolles) Leben in die Kommunen bringen, die Stimmung verbessern und der weitverbreiteten diffusen Zukunftsangst entgegenwirken (vgl. Jankowska-Barrot 2019, Schinköth-Haase 2019). Durch das Prinzip der Freiwilligkeit und der Partizipation am Entscheidungsprozess zur Aufnahme erlangen die Bürger*innen das Gefühl der Selbst-Wirksamkeit wieder. Das gemeinsame Erarbeiten einer Vision und Strategie zur kommunalen Entwicklung schafft Perspektiven und wirkt so diffusen Zukunftsängsten entgegen. Solch ein freiwilliger ‚Bottom-Up‘ Ansatz kann zudem rechtsradikale und populistische Argumente entkräften, die damit argumentieren, dass Entscheidungen den Bürger*innen vermeintlich ‚von oben‘ aufgezwungen würden und die Aufnahme von Geflüchteten zwangsläufig zur Benachteiligung von schon Ansässigen führe.

4. Solidarische Mechanismen auf europäischer Ebene schaffen

Da die verpflichtende Aufnahme von Geflüchteten aus anderen EU-Mitgliedstaaten gescheitert ist, verbleibt nur noch das Prinzip der freiwilligen Aufnahme und ‚Relocation‘ von Geflüchteten. Damit die freiwillige Aufnahme und Integration in den Kommunen gelingen kann, benötigt es, wie schon oben argumentiert, einerseits der Partizipation aller wichtigen relevanten Akteursgruppen und andererseits einer nachhaltigen und soliden direkten Finanzierung. Zwar gibt es eine Reihe von Programmen auf EU-Ebene, die Mittel für die Aufnahme und Integration von Geflüchteten zur Verfügung stellt, diese erlauben aber keine direkte Finanzierung der Kommunen, sondern werden von den Mitgliedstaaten verteilt, bzw. in Programmen aufgelegt auf die man sich dann bewerben kann. Ein möglicher Weg wäre das Einrichten eines kommunalen Integrations- und Entwicklungsfonds, wie er bereits skizziert wurde. Eine andere Möglichkeit ist in den bereits bestehenden Förderlinien den Kommunen zumindest eine direkte Antragstellung zu ermöglichen. Das Europaparlament hat in beide Richtungen bereits erste Schritte getan. So hat der Haushaltsausschuss des EU-Parlaments im Jahr 2018 der Kommission vorgeschlagen eine direkte Finanzierung von Aufnahme und Integration, sowie eigener ökonomischer Entwicklung zu prüfen. Zudem hat das Parlament im März 2019 einen Bericht verabschiedet, in dem gefordert wird, dass im Asyl-, Migrations- und Integrationsfond (AMIF) für die Periode 2021-2027 fünf Prozent der Mittel für lokale Behörden vorgesehen sind (vgl. CEMR 13.03.2019).

Selbst wenn die finanziellen Aspekte geklärt sind, bleiben noch eine Reihe von rechtlichen Fragen offen. Bei der direkten Aufnahme von Geflüchteten, sei es aus dem Mittelmeer, aus Auffangslagern in anderen EU-Staaten oder außerhalb der EU, haben die Kommunen nur wenig Handlungsspielraum (siehe jedoch Heuser 2019). Die Frage der Aufnahme ist komplex, nichtsdestotrotz ergeben sich verschiedene Lösungswege. Ein möglicher Weg auf europäischer Ebene ist, dass sich mindestens elf Mitgliedsstaaten zu einer verstärkten Zusammenarbeit entschließen und auf die Durchführung von gemeinsamen Asylverfahren, zum Beispiel nach dem niederländischen Vorbild, einigen und innerhalb dieser Verfahren ihren Kommunen erlauben Geflüchtete aufzunehmen (SPIEGEL ONLINE 28.06.2018). Solange es keine verstärkte Zusammenarbeit in diesem Bereich gibt, kann Deutschland aber auch freiwillig die Dublin-Verfahren aus anderen Mitgliedstaaten übernehmen (sogenannter Selbsteintritt) und die Asylverfahren in Deutschland durchführen (siehe dazu Heuser 2019). Ein weiterer Weg wären die Teilnahme an Resettlement-, humanitären Aufnahme- und privaten Sponsorenprogrammen.

Allen Aufnahmewegen ist jedoch die Frage zu eigen, wie man das Prinzip der Freiwilligkeit auf beiden Seiten, also der aufnehmenden Kommune und der ankommenden Geflüchteten, gewährleisten kann. Eine Möglichkeit sowohl die Präferenzen der Geflüchteten, als auch die der Kommunen einzubeziehen ist ein sogenanntes ‚Matchingsystem‘ (siehe hierzu auch Humboldt-Viadrina Governance Plattform 2018, Bendel et al. 2019). Dieses „Matching“ sollte nicht zu kompliziert sein und könnte mit der Einrichtung einer Plattform für interessierte Kommunen und Geflüchtete erfolgen (Humboldt-Viadrina Governance Plattform 2018). In Frage kommen zum Beispiel eine Website oder eine mobile App für das Handy, in der Geflüchtete herausfinden können, welche Gemeinden bereit sind, Geflüchtete aufzunehmen und was sie den Neuankömmlingen bieten. Die Kommunen geben ihrerseits Präferenzen für die aufzunehmenden Personen an und stellen ihr Aufnahmeangebot auf der Plattform ein. Die Herausforderung besteht darin, für alle Beteiligten (d.h. nicht nur die höchstqualifizierten Geflüchteten und die attraktivsten Gemeinden) gute Übereinstimmungen („matches“) zu finden. Um solche guten Übereinstimmungen zu erreichen, müssen die Kommunen und die Geflüchteten früh in den Prozess miteinbezogen werden, damit ihre Interessen und Bedürfnisse ebenfalls berücksichtigt werden können. Wenn möglich, erhält jeder Geflüchtete am Ende des Matching-Prozesses eine Liste mit mehr als einer passenden Kommune und kann dann zwischen einem der Angebote wählen.

Es gibt häufig die Annahme, dass Geflüchtete vor allem in die großen Städte ziehen wollen, weil sie dort soziale Anknüpfungspunkte mit Verwandten und Freunden haben oder sich ein besseres Arbeitsplatzangebot erhoffen. Das muss aber nicht zwangsläufig so ein und hat oft auch mit fehlenden Informationen über kleinere Gemeinden zu tun. Eine ‚Matchingplattform‘ bietet auch kleineren Gemeinden und Kommunen im ländlichen Raum die Möglichkeit sich den ankommenden Geflüchteten vorzustellen. Denn kleinere oder ländlichere Gemeinden sind nicht per se unattraktiver, wenn sie eine Strategie der Integration anbieten und Neuankömmlinge konkret willkommen heißen. So können sie zum Beispiel Geflüchteten Räume und Chancen für eigene Gestaltungen anbieten oder die Chance durch Eigenarbeit Wohneigentum zu erwerben. Den Geflüchteten gibt eine solche Plattform Wissen in die Hand, so dass sie eine informierte Entscheidung treffen können, wo sie sich gern niederlassen möchten. Diese Informationen und Anreize tragen dazu bei, dass sich Geflüchtete willkommen fühlen und erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass diejenigen, die sich zunächst in eine Kommune begeben haben, diese nicht nach kurzer Zeit wieder verlassen.

5. Fazit/Schlussbemerkungen

Die Ankunft von geflüchteten Menschen in Europa wurde oft als vermeintliche Krise stilisiert, Im Gegensatz dazu hat dieser Beitrag versucht aufzuzeigen, dass sie auch eine Chance für Investitionen, soziale Wiederbelebung und Demokratisierung bietet. Zentral ist, dass alle wichtigen Akteursgruppen in den Aufnahme- und Integrationsprozess einbezogen werden und die Entscheidung auf freiwilliger Basis ‚von unten‘ erfolgt. Das stärkt die Akzeptanz der Entscheidungen und trägt zu langfristiger und nachhaltiger Integration bei. Denn Integration ist als ganzheitlicher Prozess zu begreifen, der sowohl Neuankommlinge als auch Ortsansässige betrifft. Die freiwillige dezentrale Ansiedlung von Geflüchteten bietet Kommunen die Chance zu einer partizipativ und gemeinsam gestalteten Entwicklung, und den Geflüchteten bietet sie Mitbestimmung bei der Entscheidung, wo sie sich niederlassen sowie Wissen und Informationen über ‚ihren‘ Ort von Beginn an. Das fördert Teilhabe und ein Gefühl des ‚Willkommen-Seins‘. Zudem wirkt es der sogenannten Sekundärmigration, also der Weiterwanderung innerhalb der EU-Mitgliedstaaten, entgegen.

Für die EU könnte eine Stärkung der Kommunen in der Flüchtlingsaufnahme einen Ausweg aus der politischen Blockade auf nationalstaatlicher Ebene aufzeigen. Dabei geht es nicht darum, die Mitgliedstaaten zu umgehen, sondern das Subsidiaritätsprinzip ernst zu nehmen. Die Hauptaufgaben der Aufnahme und Integration liegen bei den Kommunen und deshalb fordern diese auch zunehmend selbstbewusster ein Mitspracherecht ein. Durch das Prinzip der Freiwilligkeit und der breiten Partizipation auf lokaler Ebene durch die beratenden Multi-Akteurs Beiräte würde auch sichergestellt werden, dass keine Kommune überfordert wird. Das erfordert einen Vertrauensvorschuss der europäischen Politik, dass sich auch genug Kommunen finden, die aufnahmebereit sind. Um die Anzahl der aufnahmebereiten Kommunen zu erhöhen, würde das Einrichten eines Integrations- und Entwicklungsfonds zur direkten Finanzierung der Kommunen für die Aufnahme und Integration sowie die eigene Entwicklung einen starken Anreiz für die Kommunen bieten. Es gibt jedoch auch ohne die Aussicht auf eine zusätzliche Finanzierung zahlreiche Kommunen, die die Aufnahme von Geflüchteten, auch über den deutschen obligatorischen Zuteilungsschlüssel hinaus, angeboten haben. Das macht Hoffnung, dass die sozialen und humanitären Werte Europas von unten durch die Kommunen aufrechterhalten und weiterentwickelt werden.

6. Literatur- und Quellenverzeichnis

- Bendel, Petra, Hannes Schammann, Christiane Heimann und Janina Stürmer 2019: *Der Weg über die Kommunen*. Policy E-Paper der Heinrich Böll Stiftung. URL: https://www.boell.de/sites/default/files/der-weg-ueber-die-kommunen.pdf?dimension1=division_euna Letzter Zugriff: 15.03.2019.
- BpB 30.08.2012: Exkurs: Die Kinder von Golzow. URL: <http://www.bpb.de/147580/exkurs-die-kinder-von-golzow> Letzter Zugriff: 15.03.2019.
- CEMR 13.03.2019: „Local government thrilled: MEPs open direct access to EU funds“. Press release of the Council of European Municipalities and Regions. URL: <http://www.ccre.org/en/actualites/view/3844> Letzter Zugriff: 15.03.2019.
- Fränkel, Ernst 1964: *Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie*. München: Beck Verlag.
- Goodwin-Gill, Guy S. 2014: „The International Law of Refugee Protection“. In: Elena Fiddian-Qasmiyeh, Gil Loescher, Katy Long, and Nando Sigona, editors, *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press.

- Heuser, Helene 2019: „Kommunale Spielräume zur Förderung legaler Zufluchtswege“. Kurzdossier der Bundeszentrale für politische Bildung. URL: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/283140/kommunale-spielraeume-zur-foerderung-legaler-zufluchtswege?p=all> Letzter Zugriff: 15.03.2019.
- Humboldt-Viadrina Governance Platform 2017: *Manifesto Relaunching Europe Bottom-Up*. Berlin: HVGP. URL: <https://www.governance-platform.org/documents/manifest/> Letzter Zugriff: 15.03.2019.
- Humboldt-Viadrina Governance Platform 2018: *Information package: Integration of refugees in Europe as a joint municipal development*. Berlin: HVGP. URL: https://www.governance-platform.org/wp-content/uploads/2018/09/HVGP_Municipal-Refugee-policy_EN_L-1.pdf Letzter Zugriff: 15.03.2019.
- Jankowska-Barrot, Julita 2019: Gestalterische Expedition – mehr als nur Sprache. Kunstpädagogischer Ansatz der Integrationsarbeit, S. 57-71. In: Andreas Siegert (Hg.): „anKommen – willKommen“. Regionalkonzept zur Verbesserung der Daseinsvorsorge, Aktivierung Ortsansässiger und nachhaltigen Integration von Einwanderern. Handbuch. Forschungsberichte aus dem zsh 19-01. Halle (Saale)
- Ketzmerick, Thomas 2019: Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung zu regionalen Bleibe- und Abwanderungsfaktoren in Eisleben und Hettstedt, S. 12-34. In: Andreas Siegert (Hg.): „anKommen – willKommen“. Regionalkonzept zur Verbesserung der Daseinsvorsorge, Aktivierung Ortsansässiger und nachhaltigen Integration von Einwanderern. Handbuch. Forschungsberichte aus dem zsh 19-01. Halle (Saale)
- Linnert, Julius 2017: Neue Forschungsergebnisse zur Freiwilligenarbeit mit Geflüchteten. Perspektiven auf einen sich etablierenden Bereich zivilgesellschaftlichen Engagements. Working Paper II des Projekts Perspektive Teilhabe. Berlin: Minor – Projektkontor für Bildung und Forschung.
- OECD 2018: *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Altena*. OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264299320-en>.
- Schiffauer, Werner, Anne Eilert und Marlene Rudloff (Herausgeber) 2017: *So schaffen wir das – eine Zivilgesellschaft im Aufbruch. Bedingungen für die nachhaltige Projektarbeit mit Geflüchteten: eine Bilanz*. Bielefeld: Transcript Verlag.
- Schinköth-Haase, Katrin 2019: Theater des Lebens: Hinter den Halden..., S. 72-75. In: Andreas Siegert (Hg.): „anKommen – willKommen“. Regionalkonzept zur Verbesserung der Daseinsvorsorge, Aktivierung Ortsansässiger und nachhaltigen Integration von Einwanderern. Handbuch. Forschungsberichte aus dem zsh 19-01. Halle (Saale)
- Siegert, Andreas, Thomas Ketzmerick, Rainer Ohliger 2015: „anKommen – willKommen“. Menschen gewinnen, Migration ermöglichen, demografischen Wandel in Sachsen-Anhalt gestalten. Handbuch. Forschungsberichte aus dem zsh 15-02. Halle (Saale)
- Siegert, Andreas, Thomas Ketzmerick, Christina Buchwald 2017: „anKommen – willKommen“. Kleine und mittlere Unternehmen fördern: Demografisch bedingten Arbeits- und Fachkräftemangel durch Kompetenz- und Strukturentwicklung lindern. Handbuch. Pilotprojekt zur beruflichen Integration Geflüchteter. Forschungsberichte aus dem zsh 17-01. Halle (Saale)
- Siegert, Andreas 2019: Projektkontext, S. 7-11, in: Andreas Siegert (Hg.): „anKommen – willKommen“. Regionalkonzept zur Verbesserung der Daseinsvorsorge, Aktivierung Ortsansässiger und nachhaltigen Integration von Einwanderern. Handbuch. Forschungsberichte aus dem zsh 19-01. Halle (Saale)
- SPIEGEL ONLINE 28.06.2018: „Kontrolle und Empathie“ Gastbeitrag von Gesine Schwan und Gerald Knaus. URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/gesine-schwan-und-gerald-knaus-ueber-eine-neue-fluechtlingspolitik-a-1215309-druck.html> Letzter Zugriff: 15.03.2019.
- Sueddeutsche.de 03.10.2018: „Hausarrest für einen Engagierten“ URL: <https://www.sueddeutsche.de/politik/italien-hausarrest-fuer-einen-engagierten-1.4154521> Letzter Zugriff: 15.03.2019.
- Tagesschau.de 20.10.2018: „Riace – Ein Symbol ohne Bürgermeister“ URL: <https://www.tagesschau.de/ausland/riace-buergermeister-101.html> Letzter Zugriff: 15.03.2019.

Taz.de 21. 3. 2016: „CDU-Bürgermeister will mehr Flüchtlinge: Wenn zehn Familien bleiben würden“. URL: <http://www.taz.de/CDU-Buergermeister-will-mehr-Fluechtlinge/!5287935/> Letzter Zugriff: 15.03.2019.

Watson.ch 02.10.2018: „Er war der drittbeste Bürgermeister der Welt, jetzt wurde er verhaftet und Salvini freut's“. URL: <https://www.watson.ch/international/italien/660029963-er-war-der-drittbeste-buergermeister-der-welt-jetzt-wurde-er-verhaftet-und-salvini-freut-s> Letzter Zugriff: 15.03.2019.

ZEIT ONLINE 14.09.2015: „Die neuen Kinder von Golzow“. URL: <https://www.zeit.de/feature/kinder-von-golzow-schulanfang-fluechtlinge> Letzter Zugriff: 15.03.2019.

ZEIT ONLINE 15.12.2017: „Quoten sind wichtig, aber nicht die Lösung“. URL: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-12/eu-gipfel-donald-tusk-europa-grenzen>. Letzter Zugriff: 15.03.2019.

I.2 Vom Kommen und Bleiben: Städtebau und Zusammenleben

Frank Eckardt

Kann man Städte so bauen, dass sie Menschen unterschiedlicher Herkunft integrieren? Vielerorts wird in Deutschland darüber nachgedacht, in welcher Form die vorhandenen Möglichkeiten von Architektur, Städtebau und Stadtplanung dazu beitragen können, damit die Integration von Flüchtlingen und Migranten vor Ort gelingen kann. Obwohl die Wichtigkeit dieses Themas aufgrund der Entvölkerung von Regionen, dem Arbeitskräftemangel, der Einwanderung und der humanitären Pflicht zum Schutz von Flüchtlingen jedem oder jeder einleuchtend sein dürfte, kann man von einer wissenschaftlichen Perspektive dennoch nicht erwarten, dass sie Gebrauchsanweisungen für die Lokalpolitik produziert, die sie nur einfach umzusetzen hätte. Das hat nichts mit der Realitätsferne von Wissenschaft zu tun, sondern im Gegenteil: die Komplexität von Themen der Integration und des Städtebaus verhindert simple Antworten. Um aber andererseits nicht handlungsunfähig zu werden, sollen im Folgenden wichtige Rahmen beschrieben werden, innerhalb deren vor Ort nach jeweils passenden Ansätzen und Projekten gesucht werden kann. Die Suche nach lokal spezifischen Antworten auf die Integrationsproblematik wäre auch schon die erste Konsequenz, die man aus der wissenschaftlichen Diskussion über dieses Thema ziehen müsste. Wie zu Untersuchungen (Eckardt, 2018) zur Ablehnung von Asylsuchenden erkennbar wurde, sind Prozesse der lokalen Integration von Flüchtlingen von einer Vielzahl von gesellschaftlichen Voraussetzungen abhängig, die weit über planerische Möglichkeiten hinausgehen. Im Rahmen von Städtebau und Stadtplanung kann man deshalb nicht kurzfristig agieren. Rom war bekanntlich nicht an einem Tag gebaut worden; Städte integrativ zu gestalten wird Zeit benötigen. Kurzfristige Erfordernisse der Integration und die Langfristigkeit von Städtebau scheinen sich zu widersprechen. Im Folgenden soll dieses Spannungsverhältnis ausdifferenziert werden.

1. Wer baut die Stadt?

Zu klären ist aber zunächst, wie überhaupt Städte gebaut werden und was man mit dem Begriff „Städtebau“ eigentlich meint. Hierbei geht es im Allgemeinen ein eher enges und ein potentiell allesumfassendes Verständnis von Städtebau gibt. In der Architektur fängt Städtebau im Grunde immer dann an, wenn mehr als ein einzelnes Gebäude gebaut wird. Dabei wird von Städtebau etwa schon geredet, wenn die Ästhetik eines Gebäudes auf die benachbarten Häuser abgestimmt oder der davor liegende Platz miteinbezogen wird. In der Regel geht aber der Städtebau über einen bestimmten Maßstab nicht hinaus, der sich auf Quartiere, Straßenzüge oder Nachbarschaften bezieht. Die Stadt als Ganzes zu bauen wird in der Regel eher im Kontext von Stadtplanung als eine öffentliche Aufgabe gesehen. Städtebau auf der Ebene von Nachbarschaften kann hingegen durchaus als eine private Tätigkeit betrachtet werden. Seit der Wende zu einer immobilienorientierten Stadtentwicklung („neoliberaler Stadt“) ist die Ebene der Quartiere zumeist zur grundlegenden Ebene von Städtebau und Stadtplanung geworden (Wukovitsch, 2013). Masterpläne, mit denen man die Gesamtentwicklung einer Stadt strategisch festlegen konnte, gelten als zu wenig flexibel und werden erst in letzter Zeit wieder stärker diskutiert, weil man anerkennen muss, dass eine Stadt zerfasert, wenn man sie nach unterschiedlichen Quartieren baut und plant. Mit der sogenannten „holistischen“ Stadtplanung lassen sich hingegen beispielsweise Mobilitäts- oder Siedlungskonzepte gesamtstädtisch planen und verwirklichen.

Insbesondere Fragen der sozialen Integration können nur bedingt durch einzelne städtebauliche Maßnahmen angemessen angegangen werden. Was man in einem Stadtteil verbessert, kann sich auf die anderen auswirken. Bauliche Aufwertungen können dazu führen, dass andere Stadtteile ins Hin-

tertreffen geraten und sich die Mietpreise so entwickeln, dass soziale Verdrängungen stattfinden. Vielerorts ist zu konstatieren, dass der Zusammenhang von städtebaulichen Einzelprojekten nicht im Kontext der gesamten Stadtentwicklung gesehen wird. Aus diesem Grunde ist es zwingend, dass der Städtebau auf der Ebene von Stadtteilen im Zusammenhang mit der Gesamtentwicklung der Stadt gesehen wird.

Um eine solche holistische Perspektive zu verwirklichen, haben viele Städte in Deutschland seit den 1990er Jahren intensive Leitbild-Prozesse umgesetzt. Heute werden thematisch neue strategische Ziele zumeist additiv ohne eine Abstimmung mit ganzheitlichen Zielstellungen hinzugefügt. Dies steht im Zusammenhang mit zusätzlichen Fördermöglichkeiten oder gesetzlichen Vorgaben, die eine städtebauliche Anpassung erfordern. Beispiele hierfür sind Projekte, die mit EU- oder Bundesgeldern im Bereich Klimaschutz oder Regionalentwicklung stehen. Dadurch kommt es oftmals zu einer „sanften Planung“ (Faludi, 2013), bei der die entwickelten integrierten Handlungskonzepte wie den ISEKs zu einer Art Parallelplanung wird. Dadurch ergeben sich zwei Formen von Stadtplanung: einerseits eine, die sich über die von der repräsentativen Demokratie (Stadtrat) legitimierte Planung durch die Verwaltung (Stadtplanungsamt) und andererseits Konstellationen, in denen private Akteure (Unternehmen, Vereine, Drittmittel-Geber) zwar im günstigsten Fall mit der Stadtverwaltung und Lokalpolitik zusammenarbeiten, aber diese lediglich als „Partner“ betrachten und sich nicht gegenüber der Allgemeinheit verantworten müssen (Müller und Sträter 2011).

Es droht damit, dass sich Städte von dieser sanften, aber vom Leitbild abgekoppelten Planung abhängig machen und über jedes Stöckchen springen, wenn zumindest für ein weiteres Projekt Geld winkt. So nachvollziehbar diese Form von Städtebau und Stadtplanung in Zeiten knapper Kassen ist, so problematisch ist eine solche Projektorientierung im Städtebau bei näherer Betrachtung. Nicht nur dass Städte längerfristig geplant werden müssen als Projektzeiten dies vorsehen, es stellt sich vor allem die Frage, in welcher Weise die Ziele der Projekte in der Bürgerschaft verankert sind. Während Leitbilder im Regelfall als Prozess teilweise aufwendiger demokratischer Selbstfindung zu verstehen sind, die eine Aushandlung von schwachen und starken Interessen ermöglichen kann, werden bei Projekten in der Regel „Akteure“ tätig, deren Legitimation nur indirekt gegeben ist. Oftmals wird dann zur Akzeptanzschaffung von Projekten (im Nachhinein) Partizipation betrieben. Auch wenn politisch Verantwortliche mit diesen „kurzen Wegen“ gutes im Sinn haben, wie etwa die Integration von Flüchtlingen zu betreiben, führt kein Weg daran vorbei, dass Projekte nur als Möglichkeit einer Umsetzung eines lokalen Konsenses zu verstehen sind. Wo dieser nicht hergestellt wird, kann er durch städtebauliche Projekte selten erreicht werden. Eine Verständigung mit der Stadtgesellschaft über die Art und Weise, was für eine Stadt man haben möchte, ist anstrengend, kann aber nicht übersprungen werden, wenn man politisch als Interessen – auch und gerade die schwachen und nicht lautstarken – berücksichtigen will.

2. Was kann der Städtebau leisten?

Ob die Ziele einer Kommune durch planerische oder bauliche Maßnahmen erreichbar sind, sollte realistischer Weise und zur Vermeidung von überzogenen Erwartungen vorab diskutiert werden. Eine klare Zielsetzung, die auch augenscheinlich überprüfbar ist, muss als Zielvorgabe möglichst genau beschrieben werden. Luftige Formulierungen über die Integration durch Architektur und Städtebau sind gefährlich, weil sie der notwendigen Vorabverständigung über die Leistungsfähigkeit von Städtebau aus dem Wege gehen und das kommt irgendwann als Bumerang zurück.

Was realistischer Weise von einzelnen oder zusammenhängenden Maßnahmen des Städtebaus erwartet werden kann, hängt eng damit zusammen, welche Anforderungen insgesamt an die politische und planerische Leistungsfähigkeit des Staates und der Kommune bestehen. Oftmals sind städtebauliche Projekte ein bevorzugtes Ziel von öffentlichen Debatten, denen eine hohe symbolische Bedeutung hinsichtlich der Erwartungshaltung des Staates insgesamt zugesprochen wird. Sie stehen quasi stellvertretend für das Unbehagen mit der Demokratie oder dem Staat. Bürgerbeteiligung, die von Beginn an, die Konfrontation mit unterschiedlichen Erwartungen der Bürgerschaft nicht aus dem Wege geht, wird die kommunikative Seite von Städtebau richtig angehen. Frustrationen über das subjektiv erfahrene Fehlverhalten des Staates, etwa in der sogenannten Flüchtlingskrise, kann dadurch frühzeitig erkannt, moderiert und teilweise kanalisiert werden. Städtebau kann aber nicht lösen, was Bürger/innen generell „am Staat“ oder „der Politik“ stört. Sie ist kein Mittel gegen Politikverdrossenheit. Wenn aber Städtebau „durchgedrückt“ wird, kann sie diese aber sehr wohl befördern. Im Städtebau kann man in dieser Hinsicht viel falsch und wenig richtig tun.

Städtebau kann keine Menschen integrieren, das tun nach wie vor nur Menschen gegenseitig. Schlechter Städtebau kann es Menschen sehr schwer machen, um friedlich und kooperativ miteinander zu leben. Wenn eine Stadtgesellschaft aber integrative Stärken besitzt, dann wird sie auch der schlechteste Städtebau nicht aufhalten. Umgekehrt ist dem auch so. Wie sehr sich Planer/innen auch anstrengen mögen, ohne den Willen zum Zusammenleben wird es nicht gehen.

In der Forschungsliteratur hat man lange an der Vorstellung festgehalten, der Städtebau habe eine probabilistische Funktion bei der sozialen Integration. Nach dieser Vorstellung kann der Städtebau es wahrscheinlicher machen, dass die Integration gelingt. Dieser Sichtweise entsprechend kann der Städtebau es erleichtern, dass Menschen mit unterschiedlicher sozialer Position oder Herkunft miteinander in Kontakt kommen. Klassischerweise kommt diese Perspektive bei der Idee des „sozialen Mix“ zustande (Dangschat 2015; Luft 2013). Das Herstellen räumlicher Nähe, insbesondere beim Zusammenwohnen, wird hierbei als die beste Möglichkeit betrachtet, um durch Kontakt zwischen unterschiedlichen sozialen Gruppen Vorurteile abzubauen und dadurch soziale und kulturelle Unterschiedlichkeit gegenseitig nutzbar zu machen (Stürmer 2008).

3. Segregation als Falle

Vieles spricht in der Tat dafür, dass die Trennung von Menschen nach sozialen oder kulturellen Unterschieden die Problemlagen von Kommunen und von Individuen vergrößert. Vorurteile verfestigen sich nicht, wenn es nach der Entdeckung von Unterschieden nicht zu einer persönlichen Kommunikation kommt. Hierzu bedarf es eines sicheren Umfeldes, in denen Menschen sich außerhalb von Konkurrenzsituationen begegnen können. Schulen sind deshalb nicht automatisch Integrationsorte, auch wenn sie Chancen für den Abbau von Vorurteilen bieten. Stadtplanerisch stellt sich vielerorts die Frage, wo etwa neuankommende Migranten und Flüchtlinge untergebracht werden. Hierbei spielt auf mittel- bis längerfristige Sicht der Effekt der Segregation (Farwick 2012) eine entscheidende Rolle. Insbesondere für Kinder und Jugendliche ist es wünschenswert, dass sie an Orten aufwachsen, in denen sie soziale und kulturelle Diversität positiv erfahren können. Für die Stadtplanung und den Städtebau bedeutet das, dass die Heranwachsenden möglichst nicht an Orten angesiedelt werden, in denen durch das Fehlen von sozialer und kultureller Teilhabe sie keinen Kontakt haben mit Kindern der Mittelschicht. Wie aus zahlreichen Studien (Galster, 2008) bekannt ist, benötigen Jugendliche und Kinder insbesondere aus benachteiligten Familien in ihrer direkten Umgebung Menschen, die unterschiedliche Rollen- und Vorbilder vorleben. Die Sichtbarkeit von gesellschaftlicher Diversität ist

aber nicht nur für sie wichtig, weil es ihnen hilft, sich andere Lebensläufe als die in der Familie vorherrschenden vorzustellen. Auch für die Mittel- und Oberschichtenkinder sind die Erfahrungen mit Gleichaltrigen aus der Unterschicht wichtig, damit die Selbstverständlichkeit der sozialen Distanz zwischen den sozialen Gruppen, mit der sie aufwachsen, irritiert wird. Die Erfahrung der sozialen Diversität wird bereits in der Gesellschaft im erheblichen Maße reduziert, wie dies durch das Vereinssterben, die Abwanderung der Bessergebildeten aus den Peripherien, der Wegfall des Wehr- und Zivildienstes oder der Privatisierung von Schulen zu beobachten ist.

Das Aufwachsen in segregierten Stadtteilen hingegen führt dazu, dass sich bestehende Benachteiligungen etwa wegen eines unsicheren Rechtsstatus, kultureller Anpassungsschwierigkeiten, Ausgrenzungen und Diskriminierungen noch verstärken. Die sozialen Probleme von Familien werden dadurch noch verstärkt, dass sie an Orten leben, die wiederum wenig an öffentliche Infrastruktur angebunden sind, keine aktive Lebensgestaltung – etwa durch periphere Lage und fehlende Freizeitgestaltungsmöglichkeiten – , ermöglichen und vor allem keinen Zugang zu den informellen Netzwerken herstellen, in denen lokal bessere Wohnungen und Jobs „unter der Hand“ vermittelt werden.

4. Ankommen und weitergehen

Die Herstellung von sozialer Mischung ist also gesellschaftlich dringend erforderlich (Kronauer 2013). Es dürfte deutlich sein, dass diese nicht durch die Zuweisung von Migranten in die Sozialwohnungen von kommunalen Wohnungsunternehmen und -genossenschaften an sich erreicht werden wird. Da sich diese Sozialwohnungen oftmals in bereits benachteiligten Stadtteilen befinden, in denen eben zwar dann kultureller aber kein sozialer Mix hergestellt wird, erfordert die Zielsetzung der gesellschaftlichen Integration mehr als eine residentielle Gleichverteilung von sozialen Gruppen über den Stadtraum. Eine Ansiedlung in den vorhandenen Sozialwohnungen verstärkt zumeist das bereits bestehende Segregationsproblem (zwischen armen und reicheren Ortsansässigen). Vorzuziehen sind von daher mittelfristig Wohnstrategien, die neue Orte ins Auge fassen, in denen soziale und kulturelle Mischung angestrebt werden sollte (vgl. Faßmann und Franz 2015).

Dafür ist eine paradoxe Planungsgeschwindigkeit notwendig, die schnell Wohnangebote schafft, die zunächst eine eher segregierte Unterbringung in Kauf nimmt und die aber gleichzeitig eine schnelle Angebotsschaffung andernorts vornimmt. Mit anderen Worten, es wird eine Mobilitätsstrategie aufgebaut. Die Endstation am ersten Ankunftsort muss ausgeschlossen werden. Selbstverständlich kann durch die teilweise kurzfristige Aufnahme von Flüchtlingen oder Migranten nicht von heute auf morgen auch Wohnraum geschaffen werden, in denen unterschiedliche soziale Schichten anzutreffen sind. Das geht nicht nur nicht, weil dies planerisch und baulich schwierig zu gewährleisten wäre, sondern vor allem auch deshalb nicht, weil eine solche Anti-Segregations-Politik nur unzulängliche Instrumente für die Stadtplanung bereitgestellt hat (vgl. Ramsauer 2018). In den letzten zwanzig Jahren konnten Städte überall der zunehmenden Segregation zwischen Arm und Reich nur wenig entgegenzusetzen. Warum nun ausgerechnet eine Integration von Migranten geplant werden kann, während die bisherigen städtebaulichen Segregationstendenzen nicht hinreichend bekämpft werden, kann nicht vermittelt werden. Integration als Zielstellung von städtischem Siedlungsbau muss über die Aufnahme von Flüchtlingen hinausgehen und soziale Mischung auch nach Einkommens- und Lebenslagen anstreben.

Die Paradoxie des integrativen Planungsansatzes besteht darin, dass es aber zunächst einmal Segregation zulassen muss und dies auch durchaus befördern kann. Das bedeutet, dass Menschen die Freiheit haben müssen, um auch dort zu wohnen, wo sie bereits andere Menschen kennen, die ihnen

potentiell helfen. Wer fremd und arm ist, wird auf die Nähe angewiesen sein, die durch Menschen aus demselben Kulturkreis oder Familie im weitesten Sinne für sie oder ihn vorteilhaft ist. Auch emotional hilft eine solche Leichtverständlichkeit und der Rückzugsraum gegenüber einer als fremd erfahrenen Umwelt, um außerhalb der vier Wänden dann den individuellen Lernprozess mit der unbekannten Welt der neuen Heimat gestalten zu können. Solche Ankunftsorte wirken sich positiv auf die Integration aus, so lange diese Unterstützung im Nahraum tatsächlich möglich ist. Die Konzentration an isolierten Orten, wie etwa den Ankerzentren, spricht dem entgegen. Die weitverbreitete Angst in den deutschen Medien vor der Ghetto-Bildung und der Parallelgesellschaft übergeht diesen Punkt zumeist (Eckardt 2017).

Ankommen kann aber schließlich nur, wer auch weitergehen kann. Ein solcher erster Ankunftsort wird zu einem Gefängnis, kulturell und sozial, wenn der Rest der Stadt den Neuankommenden nicht auch die Möglichkeit gibt, sich andernorts anzusiedeln. Ankunftsorte müssen deshalb Übergangsorte sein. Weil Neuankommende nicht am Ankunftsort aufgewachsen sind, haben sie auch die für Ortsansässigen Gefühle von Ortsgebundenheit nicht in gleicher Weise entwickelt. Die Erwartung, dass sie sich deshalb an den neuen Orten gleichviel emotional engagieren, ist deshalb unrealistisch.

5. Ankommen und bleiben

Es stellt sich die Frage, was getan werden kann, dass die gewünschte Ortsbindung ungeachtet der von den Neuankommenden erfahrenen Fremdheit des Ankunftsortes erreicht wird. In der Forschung zum Thema Ortsgebundenheit (Lewicka, 2011) spielt die städtebaulich-räumliche Dimension oftmals eine eher marginale Rolle. Im Städtebau wird schlichtweg angenommen, dass ein Wohn- und Lebensraum so gestalten werden sollte, dass er möglichst vielen Menschen als angenehm erscheint. Durch Verfahren der Bürgerbeteiligung können Städteplaner/innen und Architekt/innen eine Idee davon bekommen, welche Gestaltungsidee auf mehr Akzeptanz stoßen könnte. Dennoch bleibt eine große Unsicherheit bestehen, weil viele Bewohner/innen sich nicht äußern und schon in ein paar Jahren wieder andere Gestaltungswünsche entstehen können.

Insbesondere bei öffentlichen Plätzen kann man jedoch auf Untersuchungen (Loukaitou-Sideris und Ehrenfeucht, 2009) und Erfahrungen mit sozial funktionierenden öffentlichen Räumen einige Leitideen formulieren, die sich als wichtig herausgestellt haben. Menschen scheinen sich erstens zu Orten hingezogen zu fühlen, die eine gewisse Aufenthaltsqualität haben. Bänke und Brunnen spielen hierbei eine wichtige Rolle. Im Kern geht es in jedem Fall darum, dass der Aufenthalt als etwas Angenehmes, Einladendes und Offenes erfahren wird. Die Offenheit des Aufenthalts hat mit der Größe des Ortes, seiner Übersichtlichkeit und den Distanzen zwischen den verschiedenen Sitzgelegenheiten zu tun. Räume sollten auch so gestaltet werden, dass sie unterschiedliche temporäre Nutzungen einschließen wie Skaten, Public Viewing oder Beach Basketball. Die Offenheit des Raumes wird aber vor allem dadurch gewährleistet, dass nicht nur eine Aufenthalts-, sondern auch eine Durchgangsqualität realisiert wird. Treffpunkte z.B. im Hinterhof sind das Gegenteil davon.

Zweitens haben funktionierende integrative Orte eine soziale Doppelstruktur. Sie gliedern sich in Vorder- und Hinterräume. Diese Aufteilung ist zumeist unsichtbar und nicht bewusst geplant, aber dennoch für alle erfahrbar. Gemeint ist einerseits der Raum, in dem wir uns begegnen und andererseits der Teil des Ortes, in dem wir uns aus solchen Begegnungen zurückziehen können. Gut funktionierende Integrationsorte haben hier fließende Übergänge. So kann man auf einem Platz sowohl alleine Zeitung lesen, als auch sich zum Treffen mit Freunden verabreden. In kommerzialisierten Räumen sind Vorder- und Hinterraum deutlich markiert. Der Hinterraum ist für das Personal und

nicht-öffentlich zugänglich. Ein durchkommerzialisierter Raum erzwingt nicht nur Konsum, und schließt damit sozial aus, sondern er erzwingt auch kommunikativ, dass jeder und jede im Vordergrund agiert.

Schlecht funktionierende Integrationsräume sind zudem diejenigen, die drittens als mononormativ bezeichnet werden. In vielen Städten hat sich in den letzten Jahren durchgesetzt, dass mit Verordnungen unterschiedlichster Art bis ins Detail vorgeschrieben wird, was man im öffentlichen Raum tun darf und was nicht. So wurde fast überall das Alkoholverbot eingeführt. Das ist aber nur ein Symbol dafür, dass die Pluralität von Vorstellungen, wie ich mich im öffentlichen Raum verhalten kann, austirbt.

Mononormativität wird jedoch nicht nur von rigiden Nutzungsordnungen und monotoner städtebaulicher Gestaltung hervorgerufen, sie wird vielerorts auch durch dominante Personen oder Gruppen hervorgerufen. In der Stadtforschung beschreibt man das als Normenkonflikte, weil es darum geht, wer bestimmen darf, welches Verhalten an einem Ort akzeptabel ist und welches nicht. Selten kommt es bei diesen Konflikten zu tatsächlichen Auseinandersetzungen. Das geschieht eher, wenn Orte von einer sozialen Gruppe durch eine andere übernommen werden. Solche Raumeroberungen werden z.B. von Rechtsextremen als bewusste Strategie angewandt, um den Raum zu kontrollieren (Grau und Heitmeyer. 2013).

Das Verschwinden von diversen Raumverständnissen, also die Nutzung eines Raumes durch verschiedene Bewohner/innen kann durch eine städtebauliche Gestaltung erschwert - nicht unbedingt verhindert – werden, die vielfältige Aufenthaltsqualitäten aufweist. Sehr wünschenswert wäre es, wenn Räume aber nicht nur einmalig gestaltet werden, sondern immer weiter entwickelt werden. Dazu gehört ein angemessenes Raummanagement, das beispielsweise zu verschiedenen Tageszeiten etwa Spielgut bereitstellt, das Anbieten von Mittagessen (etwa durch Catering), Möbel für den Nachmittagscafé und eine Bühne für Musikschüler/innen am Abend anbietet. Öffentliche Räume machen das nicht von selbst, aber sie können dazu die Möglichkeit anbieten. Eine Beteiligung der Bewohnerschaft in den verschiedenen Phasen der Planung, Konzeptionalisierung und Umsetzung des Konzepts sollte möglichst angestrebt werden. Jedoch muss diese Partizipation oftmals erst mühsam hergestellt werden und schließt potentiell auch wiederum Menschen aus, denen die Teilnahme an solchen Prozessen fremd ist oder die dazu keine Gelegenheit haben. Partizipation sollte deshalb immer hinterfragt werden, ob damit auch die Interessensvielfalt berücksichtigt wird (Eckardt 2012).

Diverse Raumnutzungen ergeben sich in funktionierenden Gemeinwesen von selbst. Wenn Menschen sich selbstsicher genug fühlen, weil ihre Nachbarschaft aufeinander bezogen ist, dann werden sie sich den öffentlichen Raum als Bühne für die eigenen Bedürfnisse der Selbst-Darstellung, Selbstwirksamkeit und der Kommunikation nehmen. Das Gefühl von Sicherheit wird aber nur durch das permanente und wiederholte Handeln von Bewohner/innen hergestellt. Es kann nicht erzwungen, implementiert oder herbeigeplant werden.

Das Fehlen von Sicherheit macht sich darin bemerkbar, dass ein Vermeidungsverhalten für manche Menschen zum Standard wird, also Senior/innen sich nicht (mehr) auf die Bänke setzen oder Jugendliche dort nicht „abhängen“. Ein freundliches Nebeneinander sollte dabei eher das Ziel einer solchen Ortsgestaltung und -nutzung sein, als ein zumeist unrealistisches Miteinander. Die Erfahrung, dass jede/r eine unausgesprochene Akzeptanz – vielleicht gelegentlich durch ein freundliches Kopfnicken unterstrichen – finden kann, wäre ein schönes und vor allem ein erreichbares Ziel von Integration.

6. Realistische Integrationsziele

In der gegenwärtigen Debatte werden zum Teil sehr unterschiedliche Vorstellungen über das Zusammenleben von Menschen mit verschiedenen kulturellen Hintergründen deutlich. Die wahrgenommene Unterschiedlichkeit von Menschen sollte aber nicht das eigentliche Thema von lokaler Integrationspolitik und gar dem Städtebau aufgebürdet werden. Immer wenn Menschen in eine neue Umgebung kommen, gibt es eine mehr oder weniger große Distanz zu den Gepflogenheiten des Ankunftsortes. Oben wurde das als Normenkonflikt bezeichnet. Normenverletzungen werden von Anwohnern deshalb so dramatisch erfahren, weil zu befürchten ist, dass die Neuankömmlinge nicht nur die Normen nicht kennen, sondern sie wegen anderer Wertvorstellungen ablehnen. Hinter einem Norm- wird ein Wertekonflikt vermutet.

Wie Befragungen von Migranten und Flüchtlingen immer wieder verdeutlichen, werden die in Deutschland geltenden Werte aber nicht in Frage gestellt (Freytag 2016). Insbesondere konservative Wertvorstellungen wie der Wert der Familie, der Religion, der Traditionen und dem Respekt vor den Autoritäten werden von der übergroßen Mehrheit der Neuankommenden nicht in Frage gestellt. Liberale Wertvorstellungen mögen weniger Zuspruch in der Einwandererbevölkerung finden, doch sind sie auch in der deutschen Gesellschaft nicht unumstritten. Gesellschaftspolitische Wertvorstellungen sind aber in der Regel nicht der Grund für lokale Normkonflikte. Auch Integrations- und Anpassungsunwilligkeiten erklären nicht, warum es zu diesen Konflikten kommt. Vielmehr muss man sich vergegenwärtigen, dass es sich um Gewohnheiten handelt, die sich über lange Zeit aufgrund von anderen Normvorstellungen eingespielt haben und die man deshalb nicht auf Knopfdruck ändern kann.

Werden Normkonflikte nicht kommunikativ angegangen, findet der Rückzug in die eigenen Räume, wo noch gilt, was immer schon galt, statt. Es wird also schwieriger. Der Schlüssel für das Funktionieren von Integrationsorten ist und bleibt deshalb Kommunikation (de Backer, 2018). Erfolgreiche Kommunikation erfordert einige Voraussetzungen. Diese liegen auch im Bereich einer holistischen Planung, in der Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit als miteinander verknüpft gedacht werden müssen. Unterkünfte für Flüchtlinge zu bauen kann nie ohne ein Kommunikationskonzept funktionieren.

Der Erfolg von Kommunikation besteht jedoch nicht darin, dass eine Anpassung von Neuankommenden erreicht wird. Normenkonformität kann zwar erzwungen werden, doch wird die auch erwünschte Ortsbindung so allein nicht erreicht. Wo nur die Geltung von bestehenden Normen angestrebt wird, wird die Chance der Begegnung auf Augenhöhe verhindert. Räume müssen so erlebbar sein, dass sie Möglichkeiten der Selbstbestätigung und Selbsterfahrung nach eigenen Vorstellungen anbieten.

Eine realistische Integrationsperspektive (Bukow, 2017) für den lokalen Raum kann das Spannungsverhältnis zwischen bestehenden Normvorstellungen und dem potentiell irritierenden Verhalten von Neuankommenden nicht einseitig auflösen. Das Denken darüber muss von einem Entweder-Oder zu einem Sowohl-Als-Auch geprägt sein. Gelingen kann die freundliche Koexistenz dann, wenn es einen guten Zusammenhalt in den deutschen wie migrantischen Gemeinschaften und es dazu auch noch „Ankerpersonen“ gibt, die beide verstehen und vermitteln können.

Das bedeutet im Umkehrschluss auch, dass es wichtig ist, dass eine kritische Reflektion stattfinden muss, inwieweit es denn auf Seiten der Einheimischen Netzwerke und Formen der sozialen Unter-

stützung gibt. Wenn diese vorhanden sind, dann wird auch die Integration von Neuankömmlingen leichter.

7. Fazit

Im engeren Sinn haben Stadtplanung und Städtebau nur begrenzte Möglichkeiten, um integrativ zu wirken. Öffentliche Räume (auch von Einkaufszentren oder Bahnhofshallen etc.) bieten sich hierfür an. Der Wohn- und Siedlungsbau hat einen größeren Einfluss auf die lokalen Integrationschancen, jedoch stehen solche großmaßstäblichen Baumaßnahmen insbesondere in kleineren Städten kaum an. Einzelne integrative Wohnprojekte hingegen können einen wichtigen Integrationsansatz darstellen. Da die meisten Städte schon seit Jahren sich sozial aufspalten, müssen Projekte jeder Art im Städtebau holistisch und in der Umsetzung eines langfristigen Plans für eine sozial kohärente Stadt gesehen werden.

Ansprüche und Erwartungen an die Integration müssen kohärent, transparent und realistisch formuliert werden. Kommunikation spielt eine entscheidende Rolle in allen Phasen der Ansiedlung von Flüchtlingen und Migranten. Es ist davon auszugehen, dass die Neuankommenden nur zu einem Teil mit den lokalen Normen und Vorstellungen vertraut sind (und oft auch nicht sein können) und in der Lage sein werden, diesen zu entsprechen. Die Kommunikationsstrategie muss deshalb auf mittel- bis langfristige Lernprozesse auf allen Seiten in der Kommune setzen.

Insbesondere bei Menschen, die sich ihren Wohnort nicht ausgesucht haben, wird das Herstellen einer emotionalen Ortsanbindung von vielen Faktoren abhängen. Generell kann man davon ausgehen, dass rationale Überlegungen bei der Frage von Bleiben oder Weggehen eine entscheidende Rolle spielen werden. Das heißt, Arbeitsangebote und Bildungsmöglichkeiten für die Kinder werden bei aller Liebe für den Ort stärker ins Gewicht fallen. Ortverbundenheit wird in jedem Fall nur entstehen, wenn man ein Leben in Einklang mit eigenen Vorstellungen leben kann.

Die Kohärenz der Kommunikation ergibt sich, wenn auch der Sprecher sich seiner Vorstellungen von einem guten Leben in „seiner“ oder „ihrer“ Heimat bewusst ist, sie deutlich formulieren kann und nachvollziehbar auch vorlebt. Empathie und Solidarität sind notwendige lokale Ressourcen, die auf Seiten der segregierten Stadtgesellschaft aber schon fehlten, bevor Migranten und Flüchtlinge ankamen. Die Integration dieser Gruppen ist von daher von gesamtstädtischen Perspektiven für eine solidarischen Gesellschaft abhängig. Die Ankunft neuer Menschen sollte dazu genutzt werden, das Miteinander in der Stadt insgesamt zu verbessern.

8. Literatur

- Bukow, W-D. (2018) Wandel der Urbanität: die Wiederentdeckung des Quartiers als Raum globalgesellschaftlicher Wirklichkeit. In: N. Berding, W-D. Bukow und K. Cudak (Hg.) Die kompakte Stadt der Zukunft. Wiesbaden: Springer S.79-104.
- Dangschaff, J. (2015) Soziale Mischung: die Lösung von Integrationsherausforderungen? In: P. Gans (Hg.) Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration. ARL: Hannover, S.200-218.
- De Backer, M. et al. (eds) (2018) Order and conflict in public space. London: Routledge.
- Eckardt, F. (2012) Participation at any price? The Ambivalence of the Renaissance of Direct Democracy in German Municipalities. In: Social Space, 1/3, S. 51-72.
- Eckardt, F. (2017) Ghettoisierung und Willkommenskultur. In der Flüchtlingspolitik fehlt eine langfristige Planungsperspektive. In: Sozialmagazin, 6, S. 74-81.

- Eckardt, F. (Hg.) (2018) Ungeliebte Nachbarn: Anti-Asyl-Proteste in Thüringen. Bielefeld: transcript.
- Faludi, A. (2013) Territorial cohesion, territorialism, territoriality, and soft planning: a critical review. In: *Environment & planning*, 45, 6, S.1302-1317.
- Farwick, A. (2012) Segregation. In: F. Eckardt (Hg.) *Handbuch Stadtsoziologie*. Wiesbaden: Springer, S. 381-420.
- Faßmann, H. und Y. Franz (2015) Soziale Mischung und soziale Durchmischung: ein gesellschaftspolitisches Ideal zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In: J. Fritz und N. Tomaschek (Hrsg.) *Die Stadt der Zukunft*. Münster: Waxmann, S.193-207.
- Freytag, R. (2106) Flüchtlinge 2016: Studie der HMKW zu Demokratieverständnis und Integrationsbereitschaft von Flüchtlingen 2016. https://www.hmkw.de/fileadmin/media/downloads/pdfs/Publikationen/HMKW_Flüchtlinge_2016_Studie_Ronald_Freytag_20160815.pdf
- Galster, G. C. (2008) Quantifying the effect of neighbourhood on individuals: challenges, alternative approaches, and promising directions. In: *Schmollers Jahrbuch*. Berlin: Duncker & Humblot, 128/1, S. 7-48.
- Grau, A. und W. Heitmeyer (Hg.) (2013) *Menschenfeindlichkeit in Städten und Gemeinden*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Kronauer, M. (2013) Die soziale Mischung macht's: was die Wohnsituation für eine gelungene Integration (nicht) leisten kann. In: *Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte*, 63, 3, S.29-32.
- Lewicka, M. (2011) Place attachment: How far have we come in the last 40 years? In: *Journal of environmental psychology*, 31, 3, S.207-231
- Loukaitou-Sideris, A. und R. Ehrenfeucht (2009) *Sidewalks: conflict and negotiation over public space*. Cambridge: MIT Press.
- Luft, S. (2013) Die Mischung macht's! Zur Debatte um ethnisch-soziale Segregation in den Städten. In: P. Schimany und H.D. von Loeffelholz (Hg.) *Beiträge zur Migrations- und Integrationsforschung*. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Nürnberg, S.107-124.
- Müller, W. und D. Sträter (2011) Wer lenkt die Stadt?: Wie die Neoliberalisierung der Stadt die kommunale Selbstverwaltung aushebelt. In: B. Belina et al. (Hg.) *Urbane Differenzen*. Münster: Westfälisches Dampfboot, S.132-162.
- Ramsauer, S. (2018) *Steuerung sozialer und ethnischer Segregation durch städtebauliche Planungsinstrumente*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Stürmer, S. (2008) Die Kontakthypothese. In: Lars-Eric Petersen; Bernd Six (Hrsg.) *Stereotype, Vorurteile und soziale Diskriminierung: Theorien, Befunde und Interventionen*. Weinheim, S. 283-291
- Wukovitsch, F. (2011) Europäische Städte zwischen staatlich vermittelter Integration und neoliberaler Spaltung: Wandel der Wohnungs- und Quartierspolitiken. In: O. Frey und F.Koch (Hg.) *Die Zukunft der europäischen Stadt*. Wiesbaden: Springer, S.86-100.

I.3 Binnenwanderung – ein erfolgreiches Instrument der Regionalentwicklung?

Ralf Hamm

Die einseitige Bevölkerungsbewegung³ zwischen Stadt und Land ist kein neues Phänomen. Bereits im frühen Mittelalter entstand das Sprichwort „*Stadtluft macht frei*“.⁴ Mit Beginn der Industrialisierung nahm die Abwanderung in die Städte erheblich zu. Viele Menschen versuchten in den Großstädten und Ballungsräumen eine Arbeit zu finden. Um 1875 gab es in Deutschland 12 Großstädte mit einer Bevölkerung über 100.000 Einwohnern (vgl. StaRA 1881, 7). Nicht ganz 150 Jahre später ist die Anzahl der deutschen Großstädte auf insgesamt 80 angewachsen (vgl. StatBA 2018).

Dieser Trend wird in Zukunft möglicherweise weiter anhalten. Die Abwanderung aus dem ländlichen Raum ist allerdings kein deutsches Problem, sondern kann weltweit beobachtet werden. Trotz der demografischen Veränderungen in vielen europäischen Ländern⁵ rechnet beispielsweise die Stadt Berlin damit, dass zwischen 2014 und 2030 die Bevölkerung um weitere 266.000 Personen anwachsen wird (vgl. SENSW Berlin 2016, 5). Ab 2030 wird voraussichtlich auch in Berlin die natürliche Bevölkerungsentwicklung aufgrund des demografischen Wandels rückläufig sein. Die positive Nettowanderung begründet die Senatsverwaltung mit der „*Attraktivität*“ der Stadt. In ihrer Prognose schreibt sie: „*Die attraktiven und häufig wirtschaftsstarke Ballungsräume und Kerne der Metropolregionen und überwiegend auch die Mittelzentren profitieren durch die Binnenwanderungen innerhalb Deutschlands. Dies geschieht zu Lasten der ländlich geprägten peripheren Regionen sowie der wirtschaftlich schwächeren Agglomerationen und Kernstädte.*“ (SENSW Berlin 2016, 5).

Die Urbanisierung bereitet sowohl dem ländlichen Raum als auch den Ballungszentren erhebliche Probleme. Welche Auswirkungen hat die Binnenwanderung für die Großstädte? Wie zu Beginn des 19. Jahrhunderts ist die Wohnraumversorgung in den Großstädten prekär. Die Ursachen für die heutige Wohnungsnot sind vielfältig. Zum einen ist seit den 1990er Jahren eine falsche Wohnraumpolitik zugunsten der Eigentumsförderung betrieben worden (vgl. Hamm 2007, 88). Zum anderen sind in den Städten Bauland und Immobilien zum Spielball von Spekulanten geworden (vgl. Handelsblatt 2018, 3). Wobei dann die Bevölkerungszunahme die Wohnungsnot zusätzlich verstärkt.

Eine Reaktion auf die zunehmende Wohnungsnot ist z.B. die Nachverdichtung bestehender Freiflächen. Dies geht meist zu Lasten der Grünflächenversorgung und von wichtigen Luftschneisen (vgl. Hamm 2007, 104). Damit heizen sich die Städte im Sommer besonders stark auf und viele Menschen bekommen Atemwegserkrankungen durch die Verkehrsbelastung.

Städte wie Berlin versuchen deshalb die Wohnraumprobleme in das Umland zu verlagern (vgl. Reg. Bürgm. 2018, 1). Durch die Suburbanisierung dürfte jedoch das Verkehrsaufkommen noch weiter

³ räumliche Bevölkerungsbewegung

⁴ Hierbei handelt es sich ursprünglich um einen Rechtsgrundsatz des Mittelalters. Demzufolge konnten Leibeigene ihre Freiheit erhalten, wenn sie 1 Jahr in der Stadt lebten. Nach Ablauf dieser Zeitspanne erlangten sie ihre Bürgerrechte.

⁵ Gemäß Eurostat wächst in der Europäischen Gemeinschaft der Anteil älterer Menschen über 65 Jahren. Die Geburtenrate befindet sich auf einem niedrigen Niveau. Generell muss mit einer steigenden Lebenserwartung gerechnet werden, wobei der Anteil an Personen im erwerbstätigen Alter deutlich sinken wird (vgl. Eurostat 2018).

ansteigen. Letztendlich kommt es aufgrund von politischen Fehlentscheidungen, einer mangelhaften Steuerung des öffentlichen Sektors und Grundstücksspekulanten⁶ zum Kollaps einer ganzen Stadt. In Berlin sind der öffentliche Nahverkehr und die öffentliche Verwaltung hochgradig dysfunktional. So müssen Hinterbliebene beispielsweise 3 Monate warten, bis sie von den Behörden eine Sterbeurkunde ausgehändigt bekommen (vgl. rbb24 2018). Bei der Kfz-Zulassung kommt es zeitweise zu Wartezeiten von 6 Wochen und länger.

Es gibt viele Gründe warum Menschen in der Großstadt leben. Ein Vorteil der Stadt ist die Anonymität („*Stadtluft macht frei*“). Man kann ohne die soziale Kontrolle einer dörflichen Gemeinschaft ein liberales Leben führen.⁷ Doch die mangelnde soziale Kontrolle verursacht bei vielen Großstädtern ein zunehmendes Gefühl von Anomie. Im Rahmen der Segregation entstehen Stadtteile, in denen sich Menschen nachts nur ungern aufhalten. Solche Stadtteile gib es nicht nur in Berlin, sondern auch in Hamburg, Köln, Dortmund und in anderen Städten.

Während das Wachstum in den Großstädten durchaus steuerbar ist, stehen die ländlichen Gebiete vor anderen Herausforderungen. Seit den 1990er Jahren kann beispielsweise in Ostdeutschland eine immer stärkere Inselbildung beobachtet werden. Dabei nimmt die Bevölkerung in den ländlichen Gebieten ab und konzentriert sich in den Großstädten (vgl. Kollmorgen 2005, 54). Inzwischen haben sich in den neuen Bundesländern 12 sogenannte Wachstumszentren bzw. „*Leuchttürme*“ herauskristallisiert (vgl. Jakszentis/Hilpert 2005, 57). Aufgrund der räumlichen Mobilität und des demografischen Wandels werden diese Leuchttürme aber keinen positiven Effekt auf die strukturschwachen Gebiete haben. Ökonomisches „*Wachstum findet fast nur noch dort statt, wo Menschen hinzuziehen – vor allem in den Umlandgebieten der Städte*“ (Kröhnert et al. 2004, 17).

Aufgrund der Abwanderung aus dem ländlichen Raum, kommt es zu einer ungleichen Verteilung des „*Humankapitals*“. Viele qualifizierte Arbeitnehmer verlassen ihren bisherigen Wohnort, weil sie in den strukturschwachen Regionen für sich keine Zukunftsperspektiven sehen (vgl. Ebenrett 2003, 29). Dass Personen mit höheren Bildungsabschlüssen häufiger zur Mobilität neigen, belegen zahlreiche Studien (vgl. Geis 2005, 139). Speziell bei jungen Frauen mit guten Schulabschlüssen kann eine hohe Mobilitätsbereitschaft beobachtet werden (vgl. Dienel/Gerloff 2003, 58). Besonders die Abwanderung junger Frauen aus Ostdeutschland wirkt sich nachhaltig aus. Hierdurch verlieren die einzelnen Regionen nicht nur an „*Humankapital*“, sondern es reduziert sich auch die Anzahl der künftigen Geburten (vgl. BIB 2016). In den so „*ausgedünnten*“ Gebieten bleiben letztendlich nur die Personen zurück, die entweder zu alt sind oder die von der Industrie nicht benötigt werden.⁸

⁶ Hinzu kommt der Bau des neuen Flughafens (BER), der immense Steuergelder bindet, die in anderen Bereichen (Schulen, Verwaltung etc.) fehlen.

⁷ Andere Menschen sehen das eher als Nachteil an. Sie mögen die „*Geborgenheit*“ in der dörflichen Gemeinschaft. Letztendlich kommt es auf die Perspektive des Betrachters an. Gerade diese unterschiedlichen Präferenzen machen die menschliche Vielfalt aus. Wenn Menschen immer nur dieselbe Nahrung zu sich nehmen, dann werden sie krank. Unterschiedliche Vorstellungen von „*Kultur*“ oder andere „*Bedürfnisse*“ führen dazu, dass wir nicht (bzw. weniger) auf die gleichen Ressourcen zurückgreifen. Erst durch die Vielfalt sind Menschen so erfolgreich darin, „*das Leben*“ zu meistern.

⁸ Diese Formulierung ist durchaus „*polemisch*“ gemeint. Der vorgetragene Ansatz entspricht nicht dem Menschenbild des Autors. Wir brauchen keine liberale, sondern eine humane Ökonomie, die sich an den Bedürfnissen des Menschen/Gemeinwohls orientiert und nicht am „*Profitstreben*“ einzelner Personen (vgl. Hamm 2006).

Neben dem Brain-Drain kommt es zu Verödung in Dörfern und Kleinstädten. Aufgrund von Wohnungsleerständen müssen immer mehr kommunale Flächen zurückgebaut werden (vgl. Birg 2005b, 39). Dies stellt eine zusätzliche Belastung für die bereits fiskalisch geschwächten kommunalen Haushalte dar. Darüber hinaus sinken die Steuereinnahmen und Landeszuweisungen für jeden Einwohner, der aus einer Region abwandert (vgl. Hamm 2007, 24).

Letztendlich steht den Abwanderungsgebieten immer weniger Geld für die Aufrechterhaltung der Infrastruktur zur Verfügung. So schreibt Patrick Döring, dass die herkömmlichen Formen des öffentlichen Personenverkehrs in ländlichen Räumen kaum noch zu finanzieren seien (vgl. Döring 2007, 128). Auch die Gesundheitsversorgung in dünn besiedelten Gebieten kann nicht mehr in vollem Umfang aufrecht erhalten bleiben. Krankenhäuser müssen geschlossen werden, Hausbesuche von Ärzten sind nur noch teilweise oder überhaupt nicht mehr möglich und die Fahrzeit der Rettungsdienste zum Unfallort verlängert sich (vgl. Hamm 2011, 13).

Der Bevölkerungsrückgang in den ländlichen Gebieten hat noch weitere Auswirkungen. So werden kleinere Schulen geschlossen und Kinder bekommen einen längeren Schulweg. Oftmals kann auch das bisherige Kulturangebot im Ort nicht aufrechterhalten werden. Gebiete in denen es zu einer Überalterung der Bevölkerung kommt, werden unflexibel und sind kaum noch in der Lage den notwendigen Strukturwandel zu bewältigen. Regionen mit hohen Bevölkerungsverlusten können daher in eine gefährliche Abwärtsspirale geraten (vgl. Vries/Perry 2007, 118). Unternehmen verlagern ihren Standort oder kommen erst gar nicht in die Region, weil dort qualifizierte Mitarbeiter fehlen. Wenn dann weiterhin die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitnehmern ausbleibt, wird der ländliche Raum immer unattraktiver und es kommt zur „Verödung“ einer ganzen Region (vgl. Hannemann 2003, 20f.).

Selbst wenn in Zukunft der Fachkräftemangel durch intelligente Maschinen weniger stark ausfallen dürfte als bisher erwartet, dann werden weiterhin Menschen in der Landschaftspflege oder im Gesundheitsdienst fehlen. Damit hat der Bevölkerungsverlust im ländlichen Raum nicht nur Auswirkungen auf die Sozialstruktur in einem Gebiet, sondern er hat auch Effekte auf die Artenvielfalt und die Kulturlandschaft.

Der demografische Wandel und die Abwanderung junger Menschen schwächen bereits seit über 15 Jahren viele ostdeutsche Kommunen (vgl. Hamm 2011, 1ff.). Aber nicht nur der ländliche Raum in Ostdeutschland ist von den Auswirkungen betroffen. So geht das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung davon aus, dass bis 2035 auch in Westdeutschland zahlreiche Gemeinden mit hohen Einwohnerverlusten zu kämpfen haben (vgl. BIB 2016). Speziell Regionen in Hessen, Ostwestfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, dem Saarland oder dem Schwarzwald werden eine ähnliche Entwicklung nehmen, wie die bereits betroffenen Gebiete in Ostdeutschland (vgl. BIB 2017). Zunächst werden die westdeutschen Regionen einen moderaten Bevölkerungsverlust verzeichnen, der aber bis 2050 an Schärfe zunehmen wird.

Obwohl der Bevölkerungsrückgang besonders in ostdeutschen Dörfern und Kleinstädten einen dramatischen Verlauf genommen hat, vertreten die Autoren Benthin und Hamm die Auffassung, dass der demografische Wandel keine „Naturkatastrophe“ sei, sondern vielmehr eine strategische Herausforderung an die politischen und ökonomischen Akteure darstellt. In ihrer Studie zu den „Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Personal- und Qualifizierungspolitik“ kommen sie bereits 2005 zu dem Ergebnis, dass Unternehmer und Politiker nur unzureichend auf den demografischen Wandel

vorbereitet sind (vgl. Benthin/Hamm 2005, 4). Bei vielen Akteuren bestand damals die Hoffnung auf eine Selbstregulation. Gemäß der beiden Autoren dürfte die Bevölkerungsentwicklung der kommenden Jahrzehnte zwar erhebliche strukturelle Veränderungen mit sich bringen, es kommt jedoch darauf an, wie die Gesellschaft bzw. ihre ökonomischen und politischen Akteure darauf reagieren.

Wenn der ländliche Raum darunter leidet, das immer mehr Menschen in die Großstädte ziehen und hierdurch in den Ballungszentren sozialökonomische Probleme entstehen, dann wäre es nur folgerichtig, zu fragen, wie man Menschen dazu bewegen könnte, wieder aufs Land zu ziehen?

Der Trend zur Abwanderung in die Städte könnte gestoppt werden oder sich umkehren aufgrund der bereits beschriebenen Probleme in den Ballungszentren. So könnten die extrem hohen Mieten dazu führen, dass Menschen versuchen günstigen Wohnraum auf dem Land zu finden. Unabhängig hiervon könnten die Umweltbedingungen in den Städten (Luftverschmutzung und Lärm) zur „Stadtflucht“ führen. Aber auch die Anomie und die soziale Isolation in den Großstädten wären weitere Faktoren, die eine Zuwanderung in den ländlichen Raum begünstigen. All diese Wanderungsmotive sind jedoch rein spekulativ, weil sie durch das Arbeitsplatzangebot und die ökonomischen Bedingungen in der Zielregion beeinflusst werden.

Weitaus weniger spekulativ ist eine Variable die Migrationsforscher den „*Biografischer Zirkel*“ nennen. Dabei handelt es sich um Personen, die auf dem Land aufgewachsen und aus beruflichen Gründen in die Großstadt gezogen sind (vgl. Hamm 2007, 48). Kurz vor ihrer Familiengründung ziehen diese Migranten aber wieder zurück in den ländlichen Raum, weil sie möchten, dass ihre Kinder in „geordneten“ Strukturen und in der dörflichen „Sicherheit“ aufwachsen. Die Hamburger Baubehörde kam bereits 1998 zu dem Fazit, dass Menschen, die einen „*Biografischen Zirkel*“ vornehmen möchten, durch keine kommunale Maßnahme in der Stadt gehalten werden können (vgl. Stadt Hamburg 1998, 112). Andererseits zeigen Studienergebnisse aus dem Jahr 2011, dass die Rückwanderungsstrategien vieler ostdeutscher Kommunen nicht besonders erfolgreich sind (vgl. Hamm 2011, 230). Es reicht nicht aus, Migranten kleine Päckchen mit regionalen Spezialitäten zu schicken, wenn in der alten Herkunftsregion keine oder nur schlecht bezahlte Arbeitsplätze vorhanden sind. Zudem sinkt mit der Abwanderungsdauer die Wahrscheinlichkeit, dass Migranten wieder in ihre Herkunftsregion zurückkehren (vgl. Hamm 2011, 231).⁹ Statt auf die Rückwanderung dieser früheren Einwohner zu setzen, sollten die ostdeutschen Rückkehragenturen ihre Ausrichtung überdenken. Es wäre beispielsweise sinnvoll, wenn diese Organisationen zukünftig zu „*Einwanderungsagenturen*“ werden.

Binnenwanderung wäre also theoretisch eine Lösung um den ländlichen Raum bzw. die strukturschwachen Regionen zu fördern. Sollte der Staat die Binnenwanderung mit fiskalischen Programmen unterstützen, damit wieder mehr Menschen aufs Land ziehen?

Solche Programme wurden bereits in der Vergangenheit erprobt. Hierzu ein Beispiel: In der früheren DDR gab es bereits Regionen, die strukturell benachteiligt waren. So sind damals viele Menschen aus

⁹ Eine andere Studie zeigt, dass die Rückwanderung in das Herkunftsgebiet regionalen Schwankungen unterworfen ist. „*Deutschlandweit liegt die Rückkehrquote der Erwerbspersonen im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2014 bei 19,6 Prozent*“ (Fuchs et al. 2017). In Frankfurt (Oder) lag die Quote bei 13,9 Prozent. Der Landkreis Passau verzeichnete Werte von 26,1 Prozent. Die Daten deuten darauf hin, dass die Rückkehrbereitschaft nicht durch die Wanderungsrichtung Ost-West bzw. West-Ost beeinflusst wird sondern, von der Qualifikation und dem Geschlecht des Migranten abhängt. Derzeit wandern besonders hochqualifizierte Männer wieder in den ländlichen Raum zurück. Außerdem fällt auf, dass eher jüngere Menschen eine Rückwanderung vornehmen.

Vorpommern in die Industriegebiete des Südens abgewandert. Zitat Siegfried Grundmann: „*Es ist jedoch andererseits ebenfalls eine Tatsache, da[ss] Gemeinden mit hohen Wanderungsverlusten in der Regel Konzentrationspunkte von Un- und Angelernten und Werktätigen mit wenig entwickelten geistig-kulturellen Interessen sind*“ (Grundmann 1988, 103). Darum versuchte man über die Absolventenlenkung die Wanderungsströme innerhalb der DDR zu kanalisieren. Wobei diese Art der staatlichen „*Lenkung*“ damals nicht funktionierte. Im Vergleich zu heute konnten jedoch Regionen wie Mecklenburg-Vorpommern ihre Wanderungsverluste in die Ballungszentren der DDR durch eine hohe Anzahl an Geburten kompensieren (vgl. Grundmann 1998, 99 u. 143ff.).

Inzwischen sind seit der deutschen Wiedervereinigung einige Jahrzehnte vergangen. Wie früher fehlen auch heute entsprechende Fachkräfte in den strukturschwachen Gebieten. Besonders auf dem Land mangelt es an Medizinern (in fast allen Bundesländern). Deshalb empfiehlt der SVR¹⁰: „*Mit Blick auf die räumliche Fehlverteilung und die Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung wird empfohlen, deutlich stärkere Anreize als bisher zu setzen, um die ärztliche Tätigkeit schon in von Unterversorgung bedrohten Regionen zu befördern*“ (SVR 2014). Der Sachverständigenrat schlägt daher für Landärzte einen Vergütungsaufschlag von 50 Prozent vor. Manche Bundesländer versuchen, junge Ärzte mit einem staatlichen Zuschuss in den ländlichen Raum zu locken. In Thüringen können beispielsweise Mediziner eine Förderung von bis zu 20.000 Euro erhalten (Deutsches Ärzteblatt 2017). Wie erfolgreich solche Maßnahmen sind, wird sich in der Zukunft zeigen.

Neben den positiven Effekten, die sich möglicherweise aus einer Wanderung in den ländlichen Raum ergeben, hat die Binnenwanderung allerdings auch negative Effekte (vgl. Hamm 2011, 30). Es sollte zudem bedacht werden, dass die Integration eines Migranten scheitern kann. Oftmals werden zu Unrecht die Migranten dafür verantwortlich gemacht, ohne zu schauen, welchen Anteil daran die Aufnahmegesellschaft hat (vgl. Hamm 2011, 238ff). Dabei wird Zuwanderern unterstellt, dass sie das System der sozialen Sicherung destabilisieren (vgl. Seifert 2000, 173). Je prekärer die soziale Lage von einzelnen Gruppen innerhalb der Mehrheitsgesellschaft wird, umso mehr schreiben diese Gruppen der ethnischen Minderheit die Schuld für ihre Deklassierung zu (vgl. Schröder et al. 2000, 149).

Die folgende Auflistung ist nicht vollständig und soll die bisherigen Kritikpunkte zusammenfassen. Sie verdeutlicht welche regionalen Konsequenzen mit der Binnenwanderung verbunden sind:

- steigender Energieverbrauch durch Pendlerbeziehungen zum alten Wohnort
- Anzahl der Geburten geht im Abwanderungsgebiet zurück
- Verschlechterung der Altersstruktur in der Herkunftsregion
- soziale und ökonomische Disparität zwischen den Regionen steigt
- Zunahme der Segregation in Großstädten (bei Abwanderung)
- der Lebenszyklus von Stadtteilen verkürzt sich
- Zunahme des Flächenverbrauchs im Aufnahmegebiet

¹⁰ SVR = Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen

- Zunahme von Brachflächen im Abwanderungsgebiet
- Verlust von Landeszuweisungen und Steuereinnahmen in den Kommunen
- Zunahme der Fixkosten pro Person für die Infrastruktur am alten Wohnort
- Brain-Drain / Verlust von „*Humankapital*“
- Region wird wegen fehlender Fachkräfte für Investoren uninteressant

Darüber hinaus hat die räumliche Mobilität aber auch Konsequenzen für den Binnenwanderer und für Unternehmen (vgl. Hamm 2011, 31).¹¹ Besonders die Risiken für Migranten werden derzeit in der Integrationsdebatte ignoriert. Die Themen Integration und räumliche Mobilität sind eng miteinander verbunden, weil Menschen, die einen Wohnortwechsel vornehmen, im Zielgebiet wieder eingegliedert werden müssen. Wir betrachten die Integration immer aus den Augen des Aufnahmegebietes. Integration ist jedoch ein reziproker Prozess, daher sollte bei einer gesellschaftspolitischen Analyse auch die Perspektive des Migranten berücksichtigt werden.

Welche Risiken sind mit der Integration von Binnenwanderern verbunden? Es könnte doch eigentlich unterstellt werden, dass innerdeutsche Migranten dieselbe Sprache sprechen, wie die Menschen im Zielgebiet. Außerdem haben beide Gruppen meist einen ähnlichen religiösen Hintergrund (sie sind Christen oder Atheisten). Wie erfolgreich verläuft also die Integration von innerdeutschen Migranten?

Hierzu soll die Tabelle 1 etwas genauer betrachtet werden. Die Daten stammen aus einer Studie aus dem Jahr 2011 (vgl. Hamm 2011, 236). Untersucht wurde die Eingliederung von innerdeutschen Migranten. Alle Teilnehmer der Studie (N=1.179) waren deutsche Staatsbürger. Differenziert werden die Ergebnisse nach der Wanderungsrichtung und dem Eingliederungstyp. In der Studie wurden zehn unterschiedliche Gruppen per Clusteranalyse ermittelt, wobei die Desillusionierten, Separierten und Despektierlichen zur Kategorie der Desintegrierten gehören.¹²

¹¹ Beispielsweise fehlt in vielen Betrieben ein Nachfolger, sodass diese Firmen zur Unternehmensaufgabe gezwungen sind. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) geht davon aus, dass in Deutschland 1,5 Mio. Unternehmer älter als 55 Jahre sind (vgl. LSA 2018).

¹² „**Desillusionierte**“ kommen mit hohen Erwartungen in das Aufnahmegebiet. Sie möchten sich engagieren und sind neugierig auf die Lebensweise der Ortsansässigen. Im Laufe der Zeit stellen sie jedoch fest, dass sie so gut wie keine Partizipationsmöglichkeiten haben. Dieser Eingliederungstyp bemüht sich intensiv um den Kontakt zu den Einheimischen. Es enttäuscht Desillusionierte, dass sich die Menschen am neuen Wohnort nicht für ihre Kultur interessieren oder dieser ablehnend gegenüberstehen. Die Mentalität der Ortsansässigen wird meist als fremdenfeindlich eingestuft. Aufgrund der fehlenden Anerkennung kommt es zu einem reziproken Prozess der Abwertung. Während des Prozesses lehnen die Desillusionierten die Kultur und das Wertesystem am neuen Wohnort immer stärker ab.

„**Separierte**“ fühlen sich an ihrem neuen Wohnort isoliert. Dieser Eindruck verfestigte sich im Laufe der Zeit. Viele Separierte möchten aufgrund ihrer Isolation das Aufnahmegebiet wieder verlassen. Der überwiegende Kontakt besteht zu anderen Zuwanderern, die oftmals aus der gleichen Heimatregion stammen. Der Kommunikationsstil von Separierten ist eher zurückhaltend und vorsichtig. Man möchte nicht auffallen oder sich vor den Einheimischen als „Migrant“ entblößen. Obwohl Separierte eine starke Sehnsucht zur alten Heimat haben, besuchen sie ihre Freunde und Verwandte nur selten. Wobei in der Anfangsphase zwar Fahrten in die alte Hei-

Den Ergebnissen zufolge verläuft die Eingliederung bei Nord-Süd-Wanderern besonders schlecht. So können 40 Prozent von ihnen als desintegriert bezeichnet werden. Konkret in Zahlen: 17 Prozent der Nord-Süd-Wanderer sind Desillusionierte, 13 Prozent sind Separierte und 10 Prozent gehören zu den Despektierlichen (vgl. Tabelle 1). Nur Personen, die ins Ausland abwandern, haben noch schlechtere Eingliederungschancen als Nord-Süd-Wanderer (vgl. Hamm 2011, 237).

Tabelle 1: Richtung der Wanderungsbewegung nach Eingliederungstypen¹³

		Richtung der Wanderungsbewegung differenziert nach Eingliederungstypen in Prozent ^a								
Eingliederungs- typ ^b	(N)	Ost	West	Ost	Nord	Süd	Nord	Süd	Inland	Ausland
		West	Ost	Ost	Süd	Nord	Nord	Süd	Ausland	Inland
Desillusionierte	104	10	8	5	17	8	7	7	10	9
Separierte	135	14	8	7	13	12	11	12	19	12
Despektierliche	98	8	6	14	10	8	5	9	13	6
Debütanten	88	9	3	7	8	6	4	15	13	15
Jobnomaden	126	11	12	5	11	10	10	16	13	9
Globalisierte	86	9	5	7	7	6	8	8	7	9
Netzwerker	253	19	20	24	18	28	24	21	16	24
Integrierte	67	6	8	10	5	8	2	2	7	3
Hyperadaptive	131	7	20	11	12	6	16	7	3	15
Transformierte	91	7	10	12	1	8	13	4	0	0
Gesamt ^c ***	1.179	100	100	100	100	100	100	100	100	100
a: Berechnung aus "Clusteranalyse" sowie aus den Fragen F06 und F07 Fragebogen für Binnenwanderer										
b: Antwortformate: 1 = "Ost -West", 2 = "West-Ost", 3 = "Ost-Ost", 4 = "Nord-Süd", 5 = "Süd-Nord", 6 = "Nord-Nord", 7 = "Süd-Süd", 8 = "Inland-Ausland", 9 = "Ausland-Inland"										
c: Signifikanz ***p ≤ 0.001 (Chi2-Test)										

Datenquelle: Hamm, Ralf-Burkhard 2011: *Rückkehr ausgeschlossen*, Seite 236

mat stattfinden, diese nach kurzer Zeit aber deutlich nachlassen. Die alte Heimat scheint ihnen verloren, am neuen Wohnort sind sie nicht angekommen.

„**Despektierliche**“ sind von den Menschen am neuen Wohnort enttäuscht. Sie beschreiben die Ortsansässigen entweder als distanziert oder als gleichgültig. Oftmals beklagten Despektierliche eine gegen sie gerichtete Fremdenfeindlichkeit. Die Anfangsphase am neuen Wohnort schildern Despektierliche eher negativ. Zunächst haben sie eine hohe Anpassungsbereitschaft, die nach einiger Zeit aber deutlich nachlässt. Sie kritisieren die fehlende Anerkennung durch die Ortsansässigen. Problematisch seien aber auch die gegen sie geäußerten Vorurteile. Den Menschen im Aufnahmegebiet halten sie entgegen, dass diese oberflächlich und provinziell wären. Wobei sich das „*provinzielle*“ auch auf die Qualität und die Anzahl der Kulturangebote bezieht. Andere Despektierliche beschreiben ihren aktuellen Wohnort eher als einen Friedhof. Allen gemeinsam war, dass sie die Kultur und die Werte des Aufnahmegebietes abfällig bewerten oder es in Gänze ablehnen.

Eine ausführliche Beschreibung der Eingliederungstypen finden Sie im Buch „*Rückkehr ausgeschlossen*“ (vgl. Hamm 2011, 167ff.).

¹³ Aus der oberen Zeile (im Kopfbereich) kann das Herkunftsgebiet des Migranten entnommen werden. In der Zeile darunter wird das Zielgebiet angegeben. Beide Angaben zusammen ergeben die Wanderungsrichtung. Seitlich werden 10 Eingliederungstypen aufgeführt. Die Gruppen Debütanten und Jobnomaden gehören zur Eingliederungsphase der „*Akkulturation*“. Globalisierte, Netzwerker und Integrierte können als „*Integriert*“ bezeichnet werden. Sowohl Hyperadaptive als auch die Transformierten fallen in die Kategorie „*Assimilation*“ (vgl. Hamm 2011, 118).

Selbst die Integration von Ostdeutschen Migranten innerhalb der neuen Bundesländer scheitert bei 26 Prozent der befragten Teilnehmer. Innerhalb der Wanderungsrichtung Süd-Süd sind es 28 Prozent der Migranten, bei denen die Integration nicht gelingt.¹⁴ Aus der Desintegration von Menschen ergibt sich jedoch eine Vielzahl an gesellschaftspolitischen Problemen.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass selbst innerdeutsche Wanderer mit Eingliederungsschwierigkeiten rechnen müssen, wenn sie aus ihrer Herkunftsregion abwandern. Angesichts dieser Zahlen wird ebenfalls deutlich, dass die deutsche Gesellschaft ihre Integrationsfähigkeit erheblich verbessern muss.

Es gibt eine Reihe an Faktoren, die den Integrationserfolg von Migranten erhöhen. Im Folgenden sollen vier Instrumente vorgestellt werden, die den Eingliederungsverlauf von Menschen verbessern. Bei den Instrumenten kommt es darauf an, dass die Aufnahmegesellschaft den Migranten davon überzeugt, dass sich sein Gruppenwechsel lohnt (vgl. Hamm 2011, 252). Besonders vielversprechend sind folgende Strategien:

- Anerkennung und Wertschätzung des Migranten
- Akzeptanz von kulturellen Differenzen
- Teilhabe an Ressourcen
- Kontakt zu den Ortsansässigen

Für die Integration von Migranten ist bedeutsam, dass sie im Aufnahmegebiet willkommen und erwünscht sind. Je wohler sich Binnenwanderer am neuen Wohnort fühlen, desto erfolgreicher verläuft ihre Eingliederung. Eine negative Einstellung der Ortsansässigen gegenüber Zuwanderern führt jedoch zur Desintegration des Migranten (vgl. Hamm 2011, 267). Das Gefühl willkommen zu sein, hängt stark davon ab, ob einer Person Wertschätzung und Akzeptanz entgegengebracht wird.

In der wissenschaftlichen Literatur wird von vielen Autoren die Ansicht vertreten, dass die soziale Anerkennung ein wichtiger Schlüssel zur Integration ist (vgl. Bade/Bommes 2004, 11). Warum sind die gerade genannten Faktoren für den Eingliederungsprozess so wichtig? Menschen haben zunächst einmal ein Grundbedürfnis nach Anerkennung und Wertschätzung (vgl. Keupp et al. 2006, 252). Soziale Anerkennung bedeutet, dass eine Person von anderen Individuen oder einer anderen Gruppe positiv bewertet und akzeptiert wird (vgl. Fuchs-Heinritz et al. 2007, 36). Die Akzeptanz und Wertschätzung muss wechselseitig erfolgen. Dabei wird die Kultur des Fremden als genauso wertvoll angesehen wie die eigene Kultur. Mit Anerkennung ist aber mehr als nur die bloße Akzeptanz des „An-

¹⁴ Dem Autor lagen bereits 2008 über 40 Definitionen zum Integrationsbegriff vor. Die Klärung dessen, was man unter Integration versteht, würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen. Bei Bedarf können weitere Informationen aus dem Buch „*Rückkehr ausgeschlossen*“ entnommen werden (vgl. Hamm 2011). Eine komprimierte Erklärung des Begriffs wäre: Soziale Integration bedeutet, dass Migranten und Ortsansässige eine Einheit bilden jedoch die Verschiedenheit der/des anderen zulassen und anerkennen. Eine Grundvoraussetzung für Integration ist Akzeptanz und Chancengleichheit (vgl. Junghärtchen 2005, 156). Soziale Integration meint, dass zwischen der Aufnahmegesellschaft und den Zuwanderern eine Beziehung besteht. Ein zentrales Kennzeichen dieser Beziehung ist das Gleichgewicht aus Freiheit und Bindung (vgl. Peters 1993, 92). Die Integration ist gelungen, wenn dieses Gleichgewicht hergestellt wird.

deren“ gemeint. Es beinhaltet auch das Zugehörigkeitsgefühl, das ihm von den Menschen im Aufnahmegebiet entgegengebracht wird (vgl. Keupp et al. 2006, 99).

Selbst unter Deutschen gibt es kulturelle Differenzen. So bezeichnen sich beispielsweise einige Menschen als Badener, Schwaben, Sachsen, Mecklenburger, Rheinländer, Westfalen oder Friesen. Wenn solche kulturellen Differenzen nicht akzeptiert oder mit negativen Stereotypen aufgeladen werden, dann entstehen Konflikte.

Hinsichtlich des Umgangs mit der kulturellen Differenz erweisen sich Toleranz und wechselseitige Anerkennung als eine wirkungsvolle Integrationsstrategie. Nach Ansicht von Wolf Wagner können ethnische Gruppen ihre Beziehung zueinander nur dann verbessern, wenn sie ihre kulturellen Unterschiede akzeptieren und wenn jede Gruppe ihre kulturelle Eigenart bewahren darf (vgl. Wagner 2006, 105). Eine solche Anerkennung von kulturellen Differenzen erweitert die menschlichen Spielräume und führt dazu, dass eine Gesellschaft ihre Ressourcen vergrößert. Dieter Kramer formuliert das folgendermaßen: „... das Fremde bedeutet Reichtum ...“ (Kramer 2004, 31). Die Toleranz gegenüber Zuwanderern ist deshalb ein wichtiger Integrationsfaktor, der nicht unterschätzt werden sollte (vgl. Pries 2005, 23).

Mit Toleranz ist gemeint, dass man den Anderen duldet und erträgt, ihn als gleichberechtigt und wertvoll ansieht (vgl. Sader 2002, 54). Erst durch Toleranz wird das friedliche Zusammenleben von Gruppen oder Individuen möglich (vgl. Sader 2002, 53). Andererseits sollte unter Toleranz nicht eine realitätsblinde Rücksichtnahme verstanden werden, die jeden Konflikt zwischen Gruppen zudeckt (vgl. Heitmeyer 1997, 58). Toleranz bedeutet ebenfalls nicht, dass man jede Regelverletzung des anderen akzeptiert.¹⁵ Es geht dabei vielmehr um das Anrecht des Menschen auf Gleichheit (vgl. Waltz 1996, 494). Die Toleranz und Anerkennung im Aufnahmegebiet unterstützen Zuwanderer dabei, eine neue Identität zu entwickeln.

Der Identitätswechsel des Migranten kann jedoch nur gelingen, wenn die vorhandenen Ressourcen im Aufnahmegebiet gerecht verteilt werden (vgl. Keupp et al. 2006, 276ff.). Oftmals besteht kein freier Zugang zu Ressourcen und Dienstleistungen, weil die Aufnahmegesellschaft eine soziale Schließung gegenüber dem Zuwanderer vornimmt. Eine solche Schließung wird auch Exklusion genannt. Der Begriff Exklusion meint, dass Gruppen oder Individuen von der Mehrheitsgesellschaft oder einer anderen Gemeinschaft ausgeschlossen werden (vgl. Fuchs-Heinritz et al. 2007, 185). Der Ausschluss bezieht sich dabei auf den Entzug von Lebenschancen.

Soziale Anerkennung und der Zugang zu Ressourcen werden häufig nur dann gewährt, wenn sich Binnenwanderer an die Aufnahmegesellschaft einseitig anpassen. Problematisch wird es dann, wenn Migranten ihre bisherige kulturelle Identität behalten möchten.

In Deutschland werden die Begriffe Integration und Assimilation synonym verwendet (vgl. Hamm 2011, 64f.). Zwar ist die Assimilation (genauso wie die Integration) ein reziproker Prozess, aber die meisten Menschen in Deutschland erwarten von Zuwanderern die einseitige Anpassung an die Aufnahmegesellschaft. So definiert Birgitta Leuschner in einer Studie aus dem Jahr 1996 die Assimilation als eine einseitige Angleichung von Gruppen an eine andere Gruppe (vgl. Leuschner 1996, 41). Aus der Integrationsforschung ist jedoch bekannt, dass mit der zunehmenden Assimilationsforderung und

¹⁵ Gemeint sind die „sozialen Regeln“ und die „Rechtsnormen“ im Aufnahmegebiet.

dem damit verbundenen Anpassungsdruck der Eingliederungsverlauf erheblich verzögert wird (vgl. Hamm 2011, 41). Binnenwanderer, die zu einer einseitigen kulturellen Angleichung nicht bereit sind, müssen damit rechnen, dass Ortsansässige den Kontakt zu ihnen meiden.

Aber selbst wenn Binnenwanderer eine hohe Anpassungsbereitschaft haben, kann es zur sozialen Schließung kommen. Die Integration bzw. Assimilation von Migranten kann jedoch nicht erfolgen, wenn sich die Aufnahmegesellschaft gegenüber Fremden verschließt (vgl. Esser 1980, 212).

In der bereits erwähnten Studie zur Integration von Binnenwanderern in Deutschland kritisierten viele desintegrierte Teilnehmer die fehlende Partizipationsmöglichkeit und die hohe Exklusion im Aufnahmegebiet. Besonders die Zuweisung von sozialen Positionen innerhalb des neuen Wohnortes wäre, ihrer Ansicht nach, gestört. Desintegrierte lehnen aufgrund ihrer Exklusion die Kultur und die Mentalität der Menschen im Zielgebiet ab (vgl. Hamm 2011, 163). Sie ziehen sich dann in ein Migrationsnetzwerk oder in ihre Community zurück und idealisieren ihre Herkunftskultur.

Ein weiterer Grund, warum die Integration von Binnenwandern scheitert, ist die soziale Isolation des Migranten am neuen Wohnort (vgl. Hamm 2011, 258f.). Der soziale Kontakt zu Ortsansässigen ist jedoch eine Grundvoraussetzung für die Integration. Die Isolation des Zuwanderers verhindert zahlreiche Prozesse, die während der Eingliederung durchlaufen werden. In diesem Zusammenhang geht die Kontakthypothese davon aus, dass gemeinsame Interaktionen zwischen den ethnischen Gruppen zu einer Reduzierung der sozialen Spannungen führen (vgl. Rippl 1995b, 274). Außerdem wird angenommen, dass sich durch die Kommunikation zwischen den Gruppen, die Wahrnehmung der jeweiligen Gruppenmitglieder verändert. Dabei werden im Laufe der Zeit immer mehr Ähnlichkeiten zwischen den Gruppen entdeckt. Susanne Rippl schreibt: „*Kontakten kann somit eine Verstärkerwirkung in Bezug auf Intergruppenprozesse zugesprochen werden*“ (Rippl 1995b, 274).

Allerdings ist die Wirksamkeit des Kontaktes von zahlreichen Faktoren abhängig. So hat eine hohe Anzahl an Kontakten noch keinen positiven Effekt auf das Zusammenwachsen der ethnischen Gruppen (vgl. Rippl 1995a, 187). Bedeutsamer sind die konkreten Kontakterfahrungen, die in einer solchen Interaktion gemacht werden (vgl. Rippl 1995b, 280). Das heißt, es kommt auf die Qualität der Kontakte an und weniger auf die Anzahl der Begegnungen.

Eine weitere Prämisse der Kontakthypothese ist die Statusgleichheit der Akteure. So führen Unterschiede im sozialen Status eher zu einer Wettbewerbssituation zwischen den Beteiligten. Daher sollte der gemeinsame Kontakt für beide Gruppen von Vorteil sein (vgl. Anhut/Heitmeyer 2000, 43). Wenn diese Voraussetzung jedoch nicht erfüllt wird, kann der soziale Kontakt die vorhandenen Spannungen zwischen den Gruppen noch verstärken (vgl. Dollase 2005, 159).

Der soziale Kontakt zwischen den ethnischen Gruppen hat weitere positive Auswirkungen, die oftmals unterschätzt werden. Beispielsweise ermöglicht der soziale Kontakt die Bindung zwischen Menschen (vgl. Giddens 2001, 77). Die gemeinsame Begegnung schafft einen Rahmen, indem Reibung und Anpassung stattfinden können. Erst durch die „*Kommunikation*“ können wechselseitig Gebräuche, Normen und Werte des jeweils anderen erlernt werden (vgl. Alpheis 1990, 156). Zudem benötigen Zuwanderer den Kontakt, damit sie ihre Identität an die neuen Gegebenheiten anpassen können. Unabhängig hiervon werden durch den Kontakt die gemeinsamen Bedrohungsvorstellungen reduziert (vgl. Rippl 2003, 245).

In der folgenden Zusammenfassung werden nochmals die Faktoren aufgeführt, die den Integrations-erfolg erhöhen. Sie sind letztendlich auch Beschleunigungsfaktoren, die den zeitlichen Verlauf der Eingliederung verkürzen. Dies sind:

- Partizipation (Teilhabe) und Chancengleichheit
- positive und dauerhafte Kontakte / Überwindung der Isolation
- gegenseitige Anerkennung und Wertschätzung
- Akzeptanz des Anderen, man hat die Freiheit so zu sein, wie man ist
- soziales Vertrauen (der Andere ist nur selten eine Bedrohung)
- Gefühl, willkommen zu sein
- Zeit (Integration ist ein wechselseitiger Prozess, sie braucht Zeit)
- Bereitschaft, sich auf die Aufnahmegesellschaft „*einzulassen*“

Die Xenophobie, Exklusion, Intoleranz und die einseitige Assimilationsvorstellung von Ortsansässigen, können die Eingliederung von Migranten nicht verhindern. Sie verzögert lediglich den Integrationsprozess, manchmal über mehrere Generationen hinweg (vgl. Hamm 2011, 97).

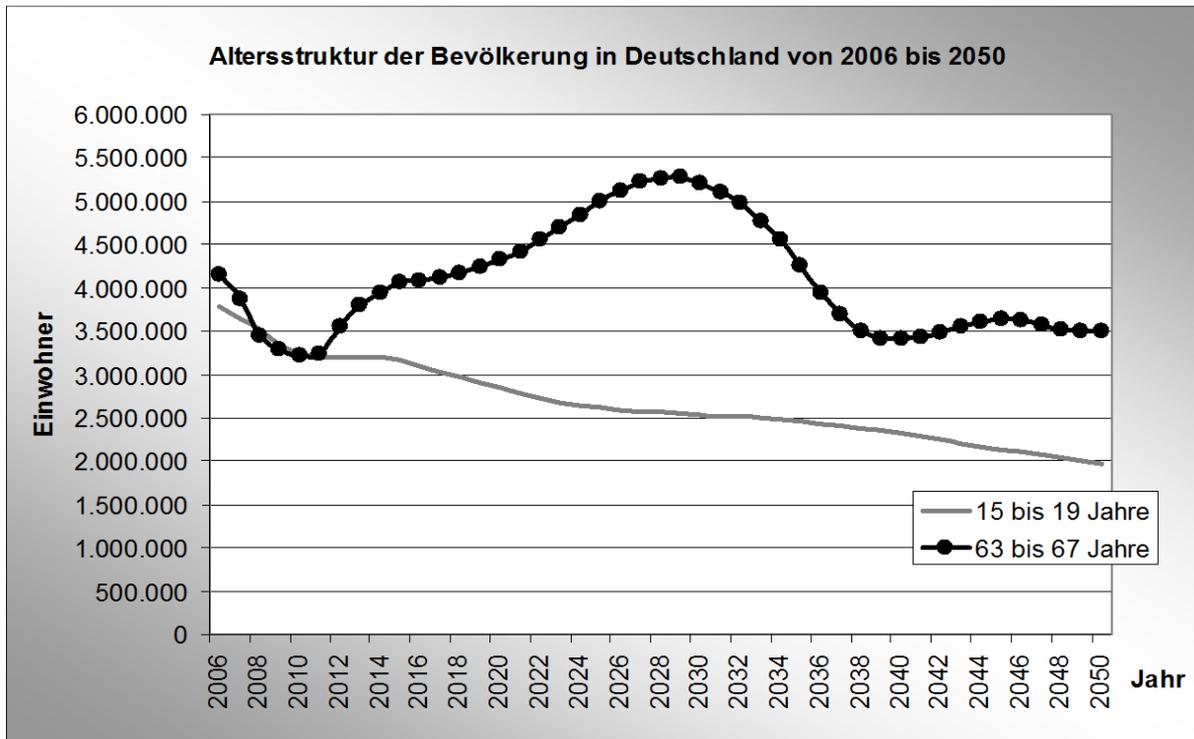
Alle bisher dargelegten Argumente verdeutlichen, dass die Zuwanderung in den ländlichen Raum möglicherweise strukturelle Probleme und die Verödung dieser Gebiete abmildern könnte. Die Binnenwanderung schafft aber wiederum neue sozialpolitische Herausforderungen, die allerdings überwindbar sind. Andererseits führt die Binnenwanderung dazu, dass sich die Bevölkerungsprobleme nur von einer Region in eine andere verlagern.

Für den Bevölkerungsrückgang in Deutschland ist nur zum Teil die Binnenwanderung verantwortlich. Weitere Faktoren sind die geringe Anzahl an Geburten bzw. der sich daraus ergebende Sterbeüberhang sowie die geringe Zuwanderung (vgl. Hamm 2011, 266). Der Fertilitätsrückgang ist kein rein deutsches Problem, sondern kann in vielen Industriestaaten beobachtet werden. Die Ursachen hierfür sind multifaktoriell. So wird die Geburtenrate z.B. durch die ökonomischen Bedingungen, effektive Verhütungsmittel, Umweltgifte oder politische Unsicherheiten beeinflusst.

„Die niedrige Geburtenhäufigkeit führt dazu, dass die Anzahl der potenziellen Mütter [von Generation zu Generation] immer kleiner wird. Die jetzt geborenen Mädchenjahrgänge sind bereits zahlenmäßig kleiner als die ihrer Mütter“ (StatBA 2006, 5). Infolge der zurückgehenden Geburtenzahl wird sich der Sterbeüberhang in den kommenden Jahrzehnten noch vergrößern. Der demografische Wandel wirkt sich nicht nur auf die Bevölkerungszahl aus, sondern führt auch zu einer alternden Gesellschaft mit all den damit verbundenen Konsequenzen. Selbst wenn die Anzahl der Kinder pro Frau von 1,4 auf 10,0 Kinder steigen würde, könnte hierdurch eine „demografische Delle“ in der Altersstruktur nicht mehr verhindert werden. Die „Normalisierung“ der Altersstruktur würde selbst unter diesen Bedingungen mehrere Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Greift man auf die Bevölkerungsvorausbe-
rechnung des Statistischen Bundesamtes zurück, die bis 2050 reicht, wird das eigentliche Ausmaß der

altersstrukturellen Verschiebungen sichtbar (vgl. Abbildung 1). Für die folgende Abbildung wurde die Modellrechnung G1-L1-WO verwendet (vgl. StatBA 2006, 55f.).¹⁶

Abbildung 1: Prognose der Altersstruktur in Deutschland von 2006 bis 2050



Datenquelle: StatBA 2006; eigene Berechnungen, eigene Erstellung

Aus der Abbildung 1 können zwei Alterskohorten entnommen werden. Dabei handelt es sich um die 15 bis 19-Jährigen und die 63 bis 67-Jährigen Einwohner. Von der ersten Altersgruppe wird angenommen, dass sie eine Ausbildung oder ein Studium beginnt, bei der zweiten Gruppe wird unterstellt, dass sie in den Ruhestand geht. Die Daten berücksichtigen nicht, dass in beiden Alterskohorten Personen durch Unfall oder Krankheit sterben. Ebenfalls bleibt unberücksichtigt, dass nicht alle Einwohner potenzielle Erwerbspersonen sind. Dennoch verdeutlichen die Angaben sehr anschaulich das Verhältnis beider Gruppen zueinander. Demnach werden die Verluste aus beiden Altersgruppen ihr Maximum im Jahr 2029 erreichen. Konkret bedeutet dies, dass im Jahr 2029 ca. 2,7 Mio. Personen mehr das Renteneintrittsalter erreichen als junge Menschen die Schule verlassen. Damit wird sich der bereits jetzt vorhandene Mangel an Fachkräften deutlich verstärken.

Möglicherweise kann durch die Entwicklung im Bereich der künstlichen Intelligenz ein Teil der Auswirkungen abgemildert werden, aber aus dem demografischen Wandel ergeben sich weitere Konsequenzen. So werden viele Personen, die das Renteneintrittsalter erreichen, irgendwann zu Pflegefällen. In Deutschland besteht aber bereits heute ein Pflegenotstand. Die Binnenwanderung kann dieses Problem nicht lösen, weil nicht mehr genug junge Menschen auf den Arbeitsmarkt drängen.

¹⁶ Das Statistische Bundesamt verwendet für seine Bevölkerungsprojektion unterschiedliche Berechnungsmodelle. Bei dem Modell G1-L1-WO wird davon ausgegangen, dass in Zukunft die Geburtenhäufigkeit (G1) konstant bei 1,4 Kindern pro Frau liegen wird und die Lebenserwartung (L1) weiter steigt. Außerdem ist die Anzahl der Zuzüge aus dem Ausland genauso hoch, wie die Anzahl der Fortzüge (WO). Es werden somit keine Wandergewinne erzielt.

Weil bis 2050 in fast allen Bundesländern die Geburten- bzw. Bevölkerungszahlen zurückgehen¹⁷, kommt Herwig Birg zu dem Ergebnis, dass der „Kampf“ um gut ausgebildete Arbeitnehmer an Schärfe gewinnen wird (vgl. Birg 2005b, 39). Letztendlich werden so die regionalen Disparitäten nicht kleiner, sondern größer (vgl. Grundmann 1998, 234). Damit wird sich der Abwanderungsdruck in „bevölkerungsarmen“ Gebieten noch weiter verstärken. Laut Grundmann zählen bereits heute viele Regionen in Ostdeutschland zu den Verlierern dieses Wettbewerbs.

Die Binnenwanderung in Deutschland kann also die Probleme, die sich aus dem Bevölkerungsrückgang ergeben, nicht lösen. Es muss vielmehr davon ausgegangen werden, dass die innerdeutsche Wanderung dazu führen wird, dass sich die strukturellen Bedingungen im ländlichen Raum noch verschärfen. Bei diesem Wettbewerb um Fachkräfte und ihre Familien wird es nur wenige Gewinner geben, aber dafür sehr viele Verlierer.

An dieser Stelle soll noch einmal das Zitat der Berliner Senatsverwaltung wiederholt werden: „Die attraktiven und häufig wirtschaftsstarke Ballungsräume und Kerne der Metropolregionen und überwiegend auch die Mittelzentren profitieren durch die Binnenwanderungen innerhalb Deutschlands. Dies geschieht zu Lasten der ländlich geprägten peripheren Regionen sowie der wirtschaftlich schwächeren Agglomerationen und Kernstädte.“ (SENSW Berlin 2016, 5). Hieran wird sich vermutlich auch in Zukunft nichts ändern. Daher braucht die Bundesrepublik Deutschland dringend Zuwanderung aus dem Ausland.

Kritiker einer transnationalen Zuwanderung könnten einwenden, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre demografischen Probleme in die Schwellenländer und die Dritte Welt überträgt. Herwig Birg schreibt hierzu: „Da[ss] unser Land glaubt, seine Zukunft darauf bauen zu können, da[ss] es die von anderen Ländern mit Kosten und Mühen gewonnenen Früchte erntet, darüber gibt es hierzulande nicht die geringste öffentliche Reflexion. Wir sehen uns im Wettbewerb um die ‚Besten‘ der anderen Länder und verstehen nicht, da[ss] wir mit unseren Ansprüchen eine neue Art des Kolonialismus betreiben“ (Birg 2005a, 37).

Doch was geschieht, wenn zukünftige Arbeitskräfte gar nicht in das Land kommen möchten, weil andere Wirtschaftsräume z. B. in Asien attraktiver sind? Was ist die Ursache, dass derzeit so wenig qualifizierte Fachkräfte nach Deutschland einwandern? Es muss damit gerechnet werden, dass auch in den nächsten Jahrzehnten Menschen in die Bundesrepublik kommen, die nicht über eine ausreichende Qualifikation verfügen. Diese Einwanderer müssten dann entsprechend qualifiziert oder nachqualifiziert werden. Eine zentrale Strategie des 21. Jahrhunderts wird also darin bestehen: Arbeitnehmer zu „finden“, zu „binden“ und zu „qualifizieren“ (vgl. Benthin/Hamm 2005, 75f.).

Eine andere Frage lautet, woher sollen die Zuwanderer kommen? Sollen tatsächlich Fachkräfte aus den industriellen Schwellenländern abgezogen werden? Welche sozialen und ökonomischen Konsequenzen hätte das für die Herkunftsländer? Das Problem mit der transnationalen Zuwanderung könnte jedoch relativ leicht gelöst werden. So absurd es zunächst klingen mag, Deutschland könnte von den Folgen des Klimawandels profitieren. Studien zufolge werden in den nächsten 20 Jahren ca. 20 Millionen Menschen ihre Heimat verlieren, weil in vielen Küstenregionen der Erde der Meeres-

¹⁷ Bei dieser Modellrechnung wird eine positive transnationale Nettowanderung von 100.000 Personen pro Jahr angenommen. Demnach gehen von 2018 bis 2050 in allen Flächenländern die Bevölkerungszahlen zurück, in den Stadtstaaten bleiben die Einwohnerzahlen „relativ“ stabil (vgl. StatBA 2015, 8).

spiegel steigt und es dadurch zu dauerhaften Überschwemmungen kommt (vgl. Jakobeit/Methmann 2007, 27). Aber auch Dürren und Stürme werden durch den Klimawandel zunehmen. Nach Schätzungen der UN werden bis 2050 sogar 200 Millionen Klimaflüchtlinge erwartet (vgl. Zeit-Online 2009, 1).

Diese Menschen werden eine neue Heimat benötigen. Wobei nur ein kleiner Teil davon nach Europa kommen wird. In diesem Zusammenhang gilt auch heute noch Ravenstein's Wanderungsgesetz. Ravenstein stellte schon 1885 fest, dass mit der zunehmenden Entfernung hinsichtlich des potenziellen Zielgebietes, die Anzahl der Wanderungen abnimmt (vgl. Seifert 2000, 28). Warum sollte sich die Bundesrepublik Deutschland angesichts des demografischen Wandels gegen eine großzügige Aufnahme von Klimaflüchtlingen aussprechen (vgl. Hamm 2011, 51)?

Hinsichtlich der aufgeheizten Integrationsdebatte im Jahr 2018 wird die Forderung nach einer stärkeren Aufnahme von transnationalen Migranten auf wenig Verständnis in der deutschen Bevölkerung stoßen. Besonders rechtspopulistische Organisationen und Parteien instrumentalisieren die Einwanderung von Menschen, um soziale Gruppen gegeneinander auszuspielen. Letztendlich geht es ihnen um eine Destabilisierung der Gesellschaft. Im Zuge des Wettbewerbs um qualifizierte Arbeitskräfte werden Regionen mit einem hohen Ethnozentrismus oder einer hohen Fremdenfeindlichkeit noch unattraktiver für Binnenwanderer und transnationale Migranten.

Beim Ethnozentrismus werden die Merkmale der eigenen Gruppe als natürlich und selbstverständlich angesehen, die ethnische Minderheit wird dagegen als minderwertig und als nicht „normgerecht“ eingestuft (vgl. Steinbach 2004, 20). Andrea Herrmann definiert den Begriff wie folgt:

„Ethnozentrismus ist ein ideologisches System von Einstellungen, für das eine rigide Einteilung in Eigen- und Fremdgruppen charakteristisch ist. Hierbei wird die Eigengruppe höherbewertet und die Fremdgruppe abgewertet“ (Herrmann 2001, 34). Die Autorin schreibt weiter: „Wenn soziale Anerkennung, Macht und Prestige, aber auch materielle Güter in einer Gesellschaft gruppenspezifisch verteilt bzw. sanktioniert werden, werden ethnozentristische Orientierungen begünstigt, da diese Ressourcen häufig auch die Basis für den evaluativen Vergleich darstellen“ (Herrmann 2001, 137).

Der Übergang vom Ethnozentrismus zur Xenophobie ist fließend. Xenophobie ist eine „ablehnende, bis zu Hass und Feindschaft gesteigerte Einstellung gegenüber Fremden“ (Fuchs-Heinritz et al. 2007, 737). In der Regel werden die Begriffe Xenophobie und Fremdenfeindlichkeit synonym verwendet. Der Ethnozentrismus und die Fremdenfeindlichkeit entstehen, wenn Bedrohungsängste oder Konkurrenz Erfahrungen von der Aufnahmegesellschaft nicht bewältigt werden (vgl. Anhut/Heitmeyer 2000, 34). Solche Bedrohungsängste äußern sich dadurch, dass Migranten als eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung angesehen werden. Autoren wie Harald Müller erklären die Fremdenfeindlichkeit damit, dass die Einheimischen sich nicht auf die fremde Kultur einlassen wollen. Hierbei wird die eigene Kultur als Schutzschild gegen die Zuwanderer verwendet, die ihrer Auffassung nach ungefragt in das Leben der Ortsansässigen eingedrungen seien (vgl. Müller 2001, 61).

Innerhalb einer Mehrheitsgesellschaft sind sozial Deklassierte und von Statusverlust bedrohte Angehörige der Mittelschicht besonders anfällig für eine fremdenfeindliche Einstellung (vgl. Anhut/Heitmeyer 2000, 33). Von einigen Autoren wird die Fremdenfeindlichkeit damit erklärt, dass Menschen ökonomische und soziale Verlierer der Modernisierung seien. Diese Personen hätten Anpassungsschwierigkeiten, weil die Welt immer komplexer und dynamischer wird (vgl. Minkenberg

2005, 86). Allerdings blendet eine solche Annahme aus, dass selbst gebildete oder ökonomisch wohlhabende Menschen fremdenfeindliche Einstellungen haben können.

Der Ethnozentrismus und eine fremdenfeindliche Einstellung im Aufnahmegebiet führen zur Desintegration von Migranten. Sie schrecken Facharbeiter und hochqualifizierte Fachkräfte ab, die prinzipiell einwanderungsbereit wären. Angesichts des demografischen Wandels wird die Fremdenfeindlichkeit in Deutschland zu einem hohen sozialen und volkswirtschaftlichen Schaden führen. Unternehmen, die aufgrund des Geburtenrückgangs und der Xenophobie keine Mitarbeiter finden, könnten dann zur Aufgabe ihres Betriebes gezwungen sein (vgl. Hamm 2011, 97).

Die regionale Akzeptanz gegenüber Zuwanderern trägt dazu bei, dass Migranten erfolgreicher integriert werden. Besonders ländliche Gebiete mit geringer Xenophobie profitieren von ihrem zivilgesellschaftlichen Engagement und ihrer „*Willkommenskultur*“. Wie positiv die Eingliederung von Fremden verlaufen kann, zeigt sich in der Stadt Hettstedt. Der Ort liegt im östlichen Harzvorland. Kurz nach der Wende in den 1990er Jahren hatte die Stadt 20.450 Einwohner. „*Die Stadt ist gekennzeichnet durch einen erheblichen Bevölkerungsrückgang und drastische Verschiebungen im Altersaufbau der Einwohnerinnen und Einwohner*“ (Siegert et al. 2015, 18). Ende 2017 lebten in Hettstedt nur noch 14.491 Menschen.

Im Rahmen der Unterbringung von Asylbewerbern und Kriegsflüchtlingen durch das Land Sachsen-Anhalt nahm die Stadt Hettstedt im Jahr 2015 freiwillig transnationale Migranten auf. Anfangs hätten einige Einwohner recht skeptisch auf den Zuzug der Flüchtlinge reagiert, so die Aussage des Bürgermeisters (vgl. Schierholz 2018, 3). Inzwischen könne man jedoch einige positive Veränderungen beobachten. So stabilisiere sich die Einwohnerzahl allmählich. In der Vergangenheit habe abends der Ortskern wie ausgestorben gewirkt. Durch die Migranten wäre wieder „*Leben in die Stadt eingezogen*“. Auch der örtliche Fußballverein habe mittlerweile seine Mitgliederzahl „*normalisieren*“ können und spielt in der Kreisoberliga (vgl. Schierholz 2018, 3). Im letzten Jahr habe man sogar dank der Zuwanderer den Aufstieg in die höhere Liga geschafft.

Die Erfahrungen in Hettstedt verdeutlichen, das zivilgesellschaftliches Engagement den Integrationserfolg im ländlichen Raum verbessern kann. Transnationale Zuwanderung und eine erfolgreiche Integration tragen somit dazu bei, dass die Folgen des demografischen Wandels abgemildert werden (vgl. Siegert et al. 2015, 23).

Zusammenfassung

Aufgrund des demografischen Wandels entsteht bereits jetzt eine Disparität der Lebensbedingungen zwischen den peripheren und den urbanen Räumen. Viele ländliche Gebiete in Deutschland verzeichnen eine rapide zunehmende Überalterung. Es kommt zu einer immer stärkeren sozialen und ökonomischen Entkoppelung zwischen den Regionen.

Die Binnenwanderung in Deutschland ist kein geeignetes Instrument zur strukturellen Entwicklung des ländlichen Raums, sie hat zudem auch keine positiven Effekte auf die Auswirkungen des demografischen Wandels. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass die innerdeutsche Migration die Bevölkerungsprobleme lediglich in eine andere Region verlagert und mit hoher Wahrscheinlichkeit die regionalen Disparitäten noch verstärkt.

Im Gegensatz zur Binnenwanderung ist die transnationale Zuwanderung eine Möglichkeit zur Steuerung des demografischen Wandels. Mit dieser Option sind aber ebenfalls zahlreiche Schwierigkeiten verbunden. Als besonders problematisch könnten sich die Xenophobie und der Ethnozentrismus erweisen. Eine erfolgreiche Integration von Migranten bedarf des zivilgesellschaftlichen Engagements, der Akzeptanz und Wertschätzung sowie der sozialen, politischen und ökonomischen Partizipation. Regionen mit einer hohen „*Willkommenskultur*“ können hierdurch neue Einwohner besser an die Zielregion binden. Im Zuge der hohen Fremdenfeindlichkeit gegenüber Migranten wird offensichtlich, dass die deutsche Gesellschaft ihre Integrationsfähigkeit deutlich verbessern muss.

Quellenverzeichnis

- Alpheis, Hannes 1990: Erschwert die ethnische Konzentration die Eingliederung? In: Esser, Hartmut; Friedrichs, Jürgen (Hrsg.), *Generation und Identität. Theoretische und empirische Beiträge zur Migrationssoziologie*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 147-184.
- Anhut, Reimund; Heitmeyer, Wilhelm 2000: Desintegration, Konflikt und Ethnisierung. Eine Problemanalyse und theoretische Rahmenkonzeption. In: Anhut, Reimund; Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.), *Bedrohte Stadtgesellschaft. Soziale Desintegrationsprozesse und ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen*. Weinheim, Stuttgart: Juventa Verlag, S. 17-75.
- Bade, Klaus J.; Bommers, Michael 2004: Migration - Integration - Bildung. Grundfragen und Problembereiche. In: *IMIS-Beiträge*. Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, Heft 23, S. 7-20.
- Benthin, Rainer; Hamm, Ralf 2005: Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Personal- und Qualifizierungspolitik angesichts von Abwanderung und Überalterung am Beispiel der Werftindustrie in Vorpommern. In: *Arbeitsheft 40*. Frankfurt am Main: Otto Brenner Stiftung, Heft 40, S. 1-128.
- BIB (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung) 2016: Bevölkerungsrückgang in vielen Regionen bis 2035. Wiesbaden: http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Informieren/DE/ZahlenFakten/Bevoelkerungswachstum_Kreise_Prognose.html (Stand: 05.11.2018 / 11:45 Uhr).
- BIB (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung) 2017: Karte „*Herausforderungen bei der Daseinsvorsorge bzw. Wirtschaftskraft*“. Wiesbaden: http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Arbeitsgruppen/DE/2012/Ergebnisse/AG_D_Karte_Herausforderungen_Daseinsvorsorge_Wirtschaftskraft.html?nn=3182232 (Stand: 05.11.2018 / 11:45 Uhr).
- Birg, Herwig (Frankfurter Allgemeine Zeitung) 2005a: Grundkurs Demographie. Der lange Bremsweg. Ausgabe Nr. 53, Frankfurt am Main: Verlagsgruppe Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausgabe vom 04.03.2005.
- Birg, Herwig (Frankfurter Allgemeine Zeitung) 2005b: Grundkurs Demographie. Die innerdeutsche Migration. Ausgabe Nr. 52, Frankfurt am Main: Verlagsgruppe Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausgabe vom 03.03.2005.
- Deutsches Ärzteblatt 2017: Ärztemangel: Was in den Bundesländern getan wird. Berlin: <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/87233/Aerztemangel-Was-in-den-Bundeslaendern-getan-wird> (Stand: 14.12.2018 / 15:31 Uhr).
- Dienel, Christiane; Gerloff, Antje 2003: Geschlechtsspezifische Besonderheiten der innerdeutschen Migration für Sachsen-Anhalt. In: Claus, Thomas (Hrsg.), *Gender-Report Sachsen-Anhalt 2003*. Magdeburg: Gender-Institut Sachsen-Anhalt, S. 47-64.
- Dollase, Rainer 2005: Schulische Einflüsse auf die interkulturelle Entwicklung von Kindern und Jugendlichen. In: Fuhrer, Urs; Uslucan, Haci-Halil (Hrsg.), *Familie, Akkulturation und Erziehung. Migration zwischen Eigen- und Fremdkultur*. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, S. 150-186.
- Döring, Patrick 2007: Die Gestaltung der Zukunft. Herausforderung an eine nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung. In: *vhw Forum Wohneigentum*. Berlin: Heft 3 Mai / Juni 2007, S. 127-130.

- Ebenrett, Heinz J.; Hansen, Dieter; Puzicha, Klaus J. 2003: Verlust von Humankapital in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, Heft B 6-7/2003, S. 25-31.
- Esser, Hartmut 1980: Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten; Eine handlungstheoretische Analyse. Darmstadt: Luchterhand Verlag.
- Eurostat 2018: Bevölkerungsstruktur und Bevölkerungsalterung. Luxemburg: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing/de#Der_Anteil_.C3.A4lterer_Menschen_nimmt_weiter_zu (Stand: 11.12.2018 / 15:10 Uhr).
- Fuchs, Michaela; Nadler, Robert; Roth, Duncan; Theuer, Stefan u. Antje Weyh (2017): Rückwanderung von Erwerbspersonen – aktuelle Deutschlandzahlen im regionalen Vergleich. In: Nationalatlas aktuell 11 (05.2017) 4 [22.05.2017]. Leipzig: Leibniz-Institut für Länderkunde (IfL). URL: http://aktuell.nationalatlas.de/Rueckwanderung.4_05-2017.0.html (Stand: 13.12.2018 / 16:03 Uhr).
- Fuchs-Heinritz, Werner; Lautmann, Rüdiger; Rammstedt, Otthein (Hrsg.) 2007: Lexikon zur Soziologie. 4., grdl. über. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Geis, Martin 2005: Migration in Deutschland. Interregionale Migrationsmotivatoren. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Giddens, Anthony 2001: Entfesselte Welt. Wie die Globalisierung unser Leben veränderte. Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch Verlag.
- Grundmann, Siegfried; Schmidt, Ines 1988: Wohnortwechsel. Volkswirtschaftliche und soziale Aspekte der Migration. Berlin: Dietz Verlag.
- Grundmann, Siegfried 1998: Bevölkerungsentwicklung in Ostdeutschland. Demographische Strukturen und räumliche Wandlungsprozesse auf dem Gebiet der neuen Bundesländer (1945 bis zur Gegenwart). Opladen: Leske + Budrich.
- Hamm, Ralf-Burkhard 2006: Wir brauchen für die Zukunft keine liberale - sondern eine humane Ökonomie. In: Politik-Poker. Gedanken zur Politik von morgen. In: <http://www.politik-poker.de/humane-oekonomie.php> (Stand: 25.01.2006 / 10:05 Uhr).
- Hamm, Ralf-Burkhard 2007: Der Traum vom Haus im Grünen. Baulandausweisung als kommunales Steuerungsinstrument gegen Suburbanisierung? Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller.
- Hamm, Ralf-Burkhard 2011: Rückkehr ausgeschlossen. Eine Studie zur Integration von Binnenwanderern in Deutschland. Berlin: epubli GmbH.
- Handelsblatt 2018: Es wird auf Jahre zu wenig gebaut. Spekulanten treiben die Grundstückspreise. Düsseldorf: <https://www.handelsblatt.com/finanzen/immobilien/immobilienmarkt-spekulanten-treiben-die-grundstueckspreise/19219378-3.html> (Stand: 10.12.2018 / 17:03 Uhr).
- Hannemann, Christine 2003: Schrumpfende Städte in Ostdeutschland – Ursachen und Folgen einer Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, Heft B 38/2003, S. 16-24.
- Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.) 1997: Was hält die Gesellschaft zusammen? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von einer Konsens- zur Konfliktgesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch Verlag.
- Herrmann, Andrea 2001: Ursachen des Ethnozentrismus in Deutschland. Zwischen Gesellschaft und Individuum. Opladen: Leske + Budrich.
- Jakobeit, Cord; Methmann, Chris (Universität Hamburg) 2007: Klimaflüchtlinge. Eine Studie im Auftrag von Greenpeace. Hamburg: <http://www.greenpeace.de> (Stand: 15.04.2008 / 15:20 Uhr).

- Jakszentis, Anja; Hilpert, Ulrich 2005: Regionale Entwicklungsunterschiede in Ostdeutschland im Vergleich. Differenzierung in den neuen Bundesländern und Angleichungen an die alten Länder. In: Arbeitspapier der Otto-Brenner-Stiftung. Frankfurt am Main: Otto Brenner Stiftung, Heft 42, S. 1-67.
- Junghärtchen, Elisabeth 2005: Bildungsbeteiligung von Schulkindern. In: Pries, Ludger (Hrsg.), Zwischen den Welten und amtlichen Zuschreibungen. Neue Formen und Herausforderungen der Arbeitsmigration im 21. Jahrhundert. Essen: Klartext Verlag, S. 139-158.
- Keupp, Heiner; Ahbe, Thomas; Höfer, Renate (Hrsg.) 2006: Identitätskonstruktionen. Das Patchwork der Identitäten in der Spätmoderne. 3. Aufl. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Kollmorgen, Raj 2005: Ostdeutschland. Beobachtungen einer Übergangs- und Teilgesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kramer, Dieter 2004: Kultur aus Deutschland statt deutscher Kultur. Kulturelle Vielfalt in der deutschen und internationalen Diskussion. In: Köck, Christoph; Moosmüller, Alois; Roth, Klaus (Hrsg.), Zuwanderung und Integration. Kulturwissenschaftliche Zugänge und soziale Praxis. Münster: Waxmann Verlag, S. 21-36.
- Kröhnert, Steffen; Olst, Nienke van; Klingholz, Reiner 2004: Deutschland 2020. Die demografische Zukunft der Nation. Berlin: Berlin-Institut für Weltbevölkerung und globale Entwicklung.
- Leuschner, Birgitta 1996: Statusdifferenzierung und soziale Unzufriedenheit. Eine Studie zum ost-westdeutschen Vergleich. Münster: LIT Verlag.
- LSA (Landtag von Sachsen-Anhalt) 2018: Unternehmensnachfolge in Sachsen-Anhalt. Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Magdeburg: Drucksache 7/3439 vom 01.10.2018.
- Minkenberg, Michael 2005: Demokratie und Desintegration. Der politikwissenschaftliche Forschungsstand zu Rechtsradikalismus, Fremdenfeindlichkeit und Gewalt. Berlin: Pro Business GmbH.
- Müller, Harald 2001: Das Zusammenleben der Kulturen. Ein Gegenentwurf zu Huntington. 5. Aufl. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Peters, Bernhard 1993: Die Integration moderner Gesellschaften. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Pries, Ludger (Hrsg.) 2005: Zwischen den Welten und amtlichen Zuschreibungen. Neue Formen und Herausforderungen der Arbeitsmigration im 21. Jahrhundert. Essen: Klartext Verlag.
- rbb24 (Rundfunk Berlin-Brandenburg) 2018: Hinterbliebene warten oft wochenlang auf Sterbeurkunden. Berlin: <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2018/10/warten-sterbeurkunden-berlin-behoerde-personalmanagement.html> (Stand: 31.10.2018 / 15:52 Uhr).
- Reg. Bürgm. (Regierender Bürgermeister Berlin) 2018: Pressemitteilung vom 20.03.2018 - Verfahrensweise zum Umgang mit Flächen der Berliner Stadtgüter GmbH. Berlin: <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2018/pressemitteilung.686259.php> (Stand: 23.10.2018 / 12:03 Uhr).
- Rippl, Susanne 1995a: Intergruppenkonflikte und persönliche Beziehungen zwischen Ost- und Westdeutschen. Frankfurt am Main: Peter Lang - Europäischer Verlag der Wissenschaft.
- Rippl, Susanne 1995b: Vorurteile und persönliche Beziehungen zwischen Ost- und Westdeutschen. In: Zeitschrift für Soziologie. Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag, Heft 4, S. 273-284.
- Rippl, Susanne 2003: Kompensation oder Konflikt? Zur Erklärung negativer Einstellungen zur Zuwanderung. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Köln: Westdeutscher Verlag, Heft 2, S. 231-252.
- Sader, Manfred 2002: Toleranz und Fremdsein. 16 Stichworte zum Umgang mit Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit. Weinheim, Basel, Berlin: BELTZ Verlag.
- Schierholz, Alexander (Mitteldeutsche Zeitung) 2018: Das Wunder von Hettstedt. Halle: Mediengruppe Mitteldeutsche Zeitung, Ausgabe vom 13.07.2018.

- Schröder, Helmut; Conrads, Jutta; Testrot, Anke 2000: Ursachen interethnischer Konfliktpotentiale. Ergebnisse einer Bevölkerungsbefragung von deutscher Mehrheitsbevölkerung und türkischer Minderheit. In: Heitmeyer, Wilhelm; Anhut, Reimund (Hrsg.), Bedrohte Stadtgesellschaft. Soziale Desintegrationsprozesse und ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen. Weinheim, Stuttgart: Juventa Verlag, S. 101-198.
- Seifert, Wolfgang 2000: Geschlossene Grenzen - offene Gesellschaften? Migrations- und Integrationsprozesse in westlichen Industrienationen. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.
- SENSW Berlin (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen) 2016: Bevölkerungsprognose für Berlin und die Bezirke 2015 – 2030. Berlin: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/bevoelkerungsprognose/download/2015-2030/Bericht_Bevprog2015-2030.pdf (Stand: 31.10.2018 / 12:48 Uhr).
- Siegert, Andreas; Ketzmerick, Thomas; Ohliger, Rainer 2015: anKommen – willKommen. Menschen gewinnen, Migration ermöglichen, demografischen Wandel in Sachsen-Anhalt gestalten. Handbuch. Forschungsberichte aus dem zsh 15-02.
- Stadt Hamburg (Baubehörde) (Hrsg.) 1998: Auswirkungen der Umlandwanderung auf den Hamburger Wohnungsmarkt. Dokumentation des Workshops vom 6./7. Juni 1998 und Abschlussbericht. Hamburg: Stadt Hamburg.
- StatBA (Statistisches Bundesamt) 2006: Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden: Selbstverlag.
- StatBA (Statistisches Bundesamt) 2015: Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis 2060. Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden: Selbstverlag.
- StatBA (Statistisches Bundesamt) 2018: Daten aus dem Gemeindeverzeichnis Städte in Deutschland nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte. Gebietsstand: 31.12.2016. Wiesbaden: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Aktuell/05Staedte.html> (Stand: 31.10.2018 / 12:31 Uhr).
- StaRA (Statistisches Reichsamt) 1881: Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich. Mannheim: https://www.digizeitschriften.de/dms/img/?PID=PPN514401303_1880%7Clog7 (Stand: 31.10.2018 / 12:35 Uhr).
- Steinbach, Anja 2004: Soziale Distanz. Ethnische Grenzziehung und die Eingliederung von Zuwanderern in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen) 2014: GUTACHTEN 2014. Bedarfsgerechte Versorgung – Perspektiven für ländliche Regionen und ausgewählte Leistungsbereiche. Bonn: <https://www.svr-gesundheit.de/index.php?id=505> (Stand: 14.12.2018 / 15:28 Uhr).
- Vries, Joop de; Perry, Thomas 2007: Der demografische Wandel und die Zukunft der Gesellschaft. Szenarien für den Umgang mit einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung. In: vhw Forum Wohneigentum. Berlin: Heft 3 Mai / Juni 2007, S. 115-119.
- Wagner, Wolf 2006: Kulturschock Deutschland. Hamburg: Europäische Verlagsanstalt.
- Waltz, Viktoria 1996: Toleranz fängt beim Kopftuch erst an. Zur Verhinderung der Chancengleichheit durch gesellschaftliche Verhältnisse. In: Heitmeyer, Wilhelm; Dollase, Rainer (Hrsg.), Die bedrängte Toleranz. Ethnisch-kulturelle Konflikte, religiöse Differenzen und die Gefahren politisierter Gewalt. Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch Verlag, S. 477-500.
- ZEIT ONLINE 2009: Forscher erwarten gewaltige Flüchtlingsströme. Hamburg: <http://www.zeit.de/online/2009/25/un-klima-fluechtlinge> (Stand: 10.06.2009 / 16:01 Uhr).

I.4 Arbeitsmarktintegration und soziale Integration von Flüchtlingen

Gerhard Christe

1. Einleitung

Der bundesweit hohe Zustrom von Flüchtlingen¹⁸ im Jahr 2015, auch nach Niedersachsen, war für die der Region Hannover¹⁹ angehörigen Kommunen, aber auch für die örtlichen Ausländerbehörden, die Agentur für Arbeit und das Jobcenter Region Hannover mit großen Herausforderungen verbunden. Neben der Unterbringung der Flüchtlinge stellte sich vor allem ihre soziale und arbeitsmarktliche Integration als vordringliche Aufgabe, die nicht zuletzt aufgrund ihrer für den deutschen Arbeitsmarkt häufig unzureichenden Qualifikationen²⁰ schwierig war (vgl. dazu auch Bogumil et al. 2017 sowie Lange 2017). Ihre rasche Einmündung in Beschäftigung oder Ausbildung wurde zusätzlich dadurch erschwert, dass Flüchtlinge vor allem nach administrativen Kriterien auf die einzelnen Kommunen verteilt wurden, die vor Ort vorhandenen Möglichkeiten und Chancen für eine Integration in den lokalen Arbeitsmarkt aber unberücksichtigt blieben. Hinzu kam die geringe Rechtssicherheit während des Anerkennungsverfahrens.

Vor diesem Hintergrund hat das Jobcenter Region Hannover in Zusammenarbeit mit der Region Hannover ein Modellprojekt entwickelt, dessen Ziel es war, „Flüchtlingen direkt nach Ankunft in der Region Hannover flächendeckend eine zeitnahe Vorbereitung und Unterstützung bei der Integration in den Arbeitsmarkt und das Bildungssystem anzubieten sowie den Übergang in die Regelsysteme des SGB II und SGB III zu begleiten“ (Jobcenter Region Hannover 2015, 1).

Da das Jobcenter Region Hannover für die Wahrnehmung dieser Aufgabe personell überfordert war und auch aus anderen Gründen diese Aufgabe nur unzureichend hätte erfüllen können, wurden entsprechend § 17 SGB II Dienste und Einrichtungen von Trägern der freien Wohlfahrtspflege, die auf dem Gebiet der Grundsicherung arbeiten, mit der Unterstützung beauftragt. ²¹ Hierzu gehörten Verbände der freien Wohlfahrtspflege und die ihnen angeschlossenen freien gemeinnützigen juristischen Personen, Verbände, Vereine und sonstige Träger, die aufgrund ihres Organisationszwecks Wohlfahrtsleistungen an bedürftige Personen erbringen und den Status der Gemeinnützigkeit haben. Sie sollten im Auftrag des Jobcenters zusätzliche Leistungen für die beiden besonders ins Auge gefassten Zielgruppen erbringen: (a) junge Flüchtlinge im Alter von 15 bis 27 Jahren, auch mit ungesichertem Aufenthaltsstatus; (b) Flüchtlinge über 27 Jahre, die bereits eine Aufenthaltserlaubnis oder eine Blei-

¹⁸ Den Begriff „Flüchtling“ verwende ich entsprechend dem allgemeinen Sprachgebrauch, auch wenn er umstritten ist und vielfältige Konnotationen enthält. Da es im vorliegenden Beitrag aber nicht um die Diskussion verschiedener Flüchtlingsbegriffe und ihre jeweiligen juristischen, politischen und sozialen Folgen geht – vgl. dazu beispielsweise Scherr 2015, Seuwka/Dauer 2018 – erscheint mir dies legitim.

¹⁹ Die Region Hannover ist ein Kommunalverband besonderer Art und Teil der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg. Sie wurde im November 2001 aus den Kommunen des bisherigen Landkreises Hannover und der bisher kreisfreien Stadt Hannover gebildet und besteht aus 21 Städten und Gemeinden, in denen etwa 1,2 Millionen Menschen leben.

²⁰ Vgl. dazu auch Dietz/Osiander/Stobbe 2018.

²¹ §17, Abs. 1 SGB II: „Zur Erbringung von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit sollen die zuständigen Träger der Leistungen nach diesem Buch eigene Einrichtungen und Dienste nicht neu schaffen, soweit geeignete Einrichtungen und Dienste Dritter vorhanden sind, ausgebaut oder in Kürze geschaffen werden können. Die zuständigen Träger der Leistungen nach diesem Buch sollen Träger der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende angemessen unterstützen.“

beperspektive hatten. Die Auswahl der Einrichtungen erfolgte vermittels eines Ausschreibungsverfahrens.

Vordringliche Zielsetzung der Beauftragung dieser Einrichtungen war es, einen möglichst raschen Übergang von Asylbewerber*innen²² in die Rechtskreise SGB II, III und VIII vorzubereiten und ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. „Durch eine individuelle und bedarfsgerechte Unterstützung der Flüchtlinge soll so schnell wie möglich die gesellschaftliche Teilhabe und ein Leben ohne Transferleistungen durch eine zügige Heranführung an die Angebote der Rechtskreise ermöglicht werden“ (Jobcenter Region Hannover 2015, 1). Jüngere Flüchtlinge sollten dabei vorrangig in Ausbildung integriert werden.

Das „Beratungsangebot zur Förderung der sozialen Integration und der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen gemäß § 17 SGB II“²³ wurde während seiner gesamten Laufzeit (Januar 2016 bis Dezember 2018) vom Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe evaluiert.²⁴ Im Folgenden werden wesentliche Befunde dieser Evaluation vorgestellt. Es wird zunächst beschrieben, wie das Modellprojekt strukturiert war und wie sich die beratenen Flüchtlinge nach ausgewählten soziodemografischen und weiteren Merkmalen zusammengesetzt haben. Des Weiteren wird dargestellt, was Gegenstand und Ziel der Beratung war, in welchem Umfang sie durchgeführt wurde und welche sonstigen Aktivitäten die beauftragten Einrichtungen zur Unterstützung der Flüchtlinge unternommen haben. Daran anknüpfend wird dann gezeigt, inwieweit es gelungen ist, die Zielsetzungen des Modellprojekts zu realisieren. Abschließend werden eine Bewertung des §17-Modellprojekts vorgenommen und Schlussfolgerungen für die Unterstützung und Integration von Flüchtlingen gezogen.

2. Struktur des Modellprojekts

Mit der Durchführung des §17-Modellprojekts wurden insgesamt 14 Einrichtungen von Trägern der freien Wohlfahrtspflege aus der Stadt und der Region Hannover beauftragt. Sie verfügten alle über langjährige Erfahrungen in der Arbeit mit Migrant*innen und Flüchtlingen und repräsentierten ein breites Spektrum der freien Wohlfahrtspflege aus dem evangelischen und katholischen Kontext (Diakonie, Caritas), von weltanschaulich nicht gebundenen Vereinen mit Erfahrungen in der Flüchtlingshilfe und der Jugendarbeit (Jugendwerkstätten) sowie in der kommunalen Erwachsenenbildung (Volkshochschule). Die 14 beauftragten Einrichtungen führten insgesamt 18 Beratungsprojekte²⁵ durch, wobei drei Einrichtungen mit mehreren Projekten vertreten waren. Die Beratungsprojekte waren im gesamten Gebiet der Region Hannover, d.h. in kleineren Städten im Umland der Landeshauptstadt Hannover sowie in der Stadt Hannover selbst, angesiedelt.

Aufgabe der Projekte war es, die Zugangsvoraussetzungen der Asylbewerber*innen in Bezug auf die Integration in Arbeit und Ausbildung anhand des aufenthaltsrechtlichen Status zu klären, sie über

²² Da es bei seiner Implementierung die Zielsetzung des Modellprojekts war, vor allem Flüchtlinge, die einen Asylantrag stellen, zu unterstützen, werden im Folgenden die Begriffe „Flüchtling“ und „Asylbewerber_innen“ synonym verwandt, auch wenn sie nicht immer deckungsgleich sind.

²³ So der offizielle Titel des Modellprojekts, das über die gesamte Laufzeit hinweg mangels einer besseren Alternative als §17-Modellprojekt bezeichnet wurde.

²⁴ Vgl. www.iaj-hamburg.de.

²⁵ Als Beratungsprojekte bzw. in verkürzter Form als Projekte werden hier die im Rahmen des Modellprojekts eigens zur Beratung und Unterstützung von Flüchtlingen eingerichteten Beratungsstellen der beauftragten Einrichtungen bezeichnet.

bestehende Hilfestrukturen vor Ort zu informieren (Schule, Kinderbetreuung, Flüchtlingsorganisationen, Beratungsstellen, etc.) und sie ggf. dorthin zu begleiten sowie hinsichtlich möglicher Leistungsgewährung nach den Rechtskreisen SGB II, III und VIII zu beraten und sie bei der Realisierung von Leistungsansprüchen zu unterstützen. Dies umfasste z.B. auch die Weiterleitung von Anträgen und die Begleitung zum Jobcenter und zur Agentur für Arbeit, zu den Kommunalverwaltungen, zur Krankenkasse, zum Mieterverein etc. Darüber hinaus sollten die Projekte weitere Bedarfe der Asylbewerber*innen identifizieren und sie entsprechend beraten.

Eine weitere Aufgabe der beauftragten Einrichtungen war es, die Asylbewerber*innen bei der Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse zu unterstützen, ihnen Sofortangebote zu unterbreiten (z.B. Feststellung des Sprachniveaus, Anregung eines Integrationskurses) bzw. sie an vorhandene Sprachkursangebote bzw. Angebote der Rechtskreise (Aktivierungshilfen) weiterzuleiten. Ergänzend hierzu sollten sie auch die beruflichen und sozialintegrativen Angebote der Kommunen und anderer Träger einbeziehen.

Die beauftragten Einrichtungen wurden dazu angehalten, die vor Ort vorhandenen Strukturen und Potenziale zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen umfassend zu nutzen, diese gegebenenfalls auch auszubauen oder sogar kurzfristig entsprechende Strukturen neu zu entwickeln. Zudem sollte eine intensive Kooperation und Netzwerkarbeit mit den zuständigen Bereichen des Jobcenters Region Hannover und der Agentur für Arbeit Hannover, den Kommunen und anderen relevanten Akteuren, insbesondere mit der Flüchtlingssozialarbeit und dem Integrationsmanagement, erfolgen (vgl. Jobcenter Region Hannover 2015, 1).

Im Verlauf des Modellprojekts wurden deshalb insbesondere Kooperationsbeziehungen zu anderen Beratungsstellen, kommunalen Sozialdiensten, dem Integrationsmanagement der Stadt Hannover, Trägern von Maßnahmen, Jugendmigrationsdiensten, Jugendwerkstätten, berufsbildenden Schulen und Kirchengemeinden entwickelt und ausgebaut. Dabei ist es allerdings noch nicht gelungen, ein organisationales Netzwerk aufzubauen; Kooperationen erfolgten vielmehr vor allem individuell und fallbezogen als persönliches Netzwerk der Berater*innen aus den einzelnen Projekten.

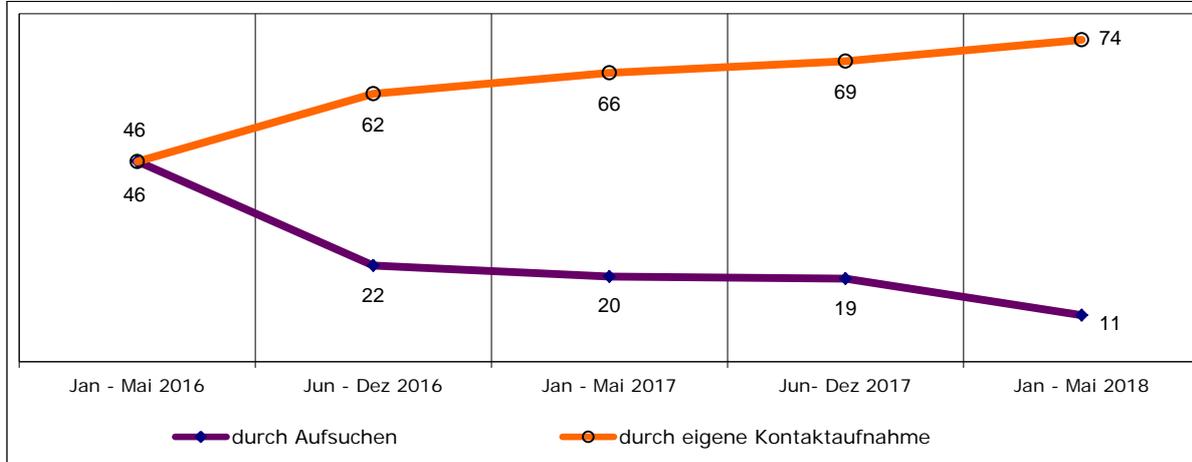
3. Kontaktaufnahme mit den Flüchtlingen

Die zentrale Zielsetzung des §17-Modellprojekts, „Flüchtlingen direkt nach Ankunft in der Region Hannover flächendeckend eine zeitnahe Vorbereitung und Unterstützung bei der Integration in den Arbeitsmarkt und das Bildungssystem anzubieten sowie den Übergang in die Regelsysteme des SGB II und SGB III zu begleiten“ (Jobcenter Region Hannover 2015, 1), machte es erforderlich, Flüchtlinge zunächst einmal darüber zu informieren, dass es ein solches Unterstützungsangebot gibt. Da die meisten Asylbewerber*innen anfangs überwiegend in Sammelunterkünften untergebracht waren, war es die Aufgabe der Projekte, sie dort aufzusuchen und ihnen Beratung vor Ort anzubieten. Die Inanspruchnahme des Beratungsangebots war den Flüchtlingen freigestellt.

Wie die folgende Abbildung zeigt, war diese Zielsetzung allerdings schon sehr frühzeitig überholt. Denn bereits ab der zweiten Hälfte des Jahres 2016 kam die Kontaktaufnahme zunehmend häufiger durch die Flüchtlinge selbst zustande, so dass die aufsuchende Arbeit immer mehr an Bedeutung verlor. Zum Ende des Modellprojekts hin erfolgte die Kontaktaufnahme dann nur noch sehr selten auf diese Weise. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass sich die Existenz des Beratungsangebots sehr schnell herumgesprochen hatte. Auch Hinweise von anderen Institutionen (z.B. Sozialamt), bei Veranstaltungen von Kommunen und Kirchengemeinden sowie im Rahmen der Netzwerke

der Projekte spielten hier eine Rolle. Daher kamen die Flüchtlinge immer häufiger auf eigene Initiative zu den Projekten, um sich beraten zu lassen und um Unterstützung zu bitten. Dies war für sie nicht zuletzt deshalb recht gut möglich, weil auch die außerhalb der Landeshauptstadt Hannover angesiedelten Projekte vergleichsweise gut mit dem Öffentlichen Personennahverkehr erreichbar waren.

Abbildung 1: Kontaktaufnahme im Verlauf des Modellprojekts (in Prozent)



Quelle: eigene Erhebung

4. Ausgewählte soziodemografische Merkmale der Flüchtlinge

Die soziodemografische Zusammensetzung der von den Projekten beratenen Flüchtlinge war sehr heterogen, vor allem was ihre schulischen und beruflichen Abschlüsse sowie ihre Deutschkenntnisse betrifft. Aber auch hinsichtlich anderer Merkmale gab es ein breites Spektrum. Im folgenden Überblick wird kurz beschrieben, wie sich die von den Projekten beratenen Personen nach den genannten Merkmalen sowie nach Herkunftsland, Geschlecht, Familienstand, Zahl der Kinder und Alter zusammengesetzt haben. Außerdem wird darauf eingegangen, welchen Aufenthaltsstatus die beratenen Personen hatten, inwiefern sie über eine Arbeitserlaubnis verfügten und ob sie Leistungen nach dem SGB II bezogen haben. Dabei wird gezeigt, dass die soziodemografische Zusammensetzung der von den Projekten beratenen Flüchtlinge nicht statisch gewesen ist, sondern sich im Verlauf des Modellprojekts verändert hat.²⁶

²⁶ Die im Folgenden dargestellten Daten beziehen sich, sofern nicht anders erwähnt, auf den Stand zum 31. Mai 2018. Die zum 31. Dezember 2018 abschließend erhobenen Daten konnten für diesen Beitrag noch nicht ausgewertet werden.

4.1 Herkunftsländer

Die von den Projekten beratenen Flüchtlinge kamen aus insgesamt 55 Ländern. Am häufigsten waren darunter Flüchtlinge aus Syrien, die einen Anteil von mehr als einem Drittel hatten. An zweiter Stelle kamen Flüchtlinge aus dem Irak und aus Afghanistan. Zusammengenommen hatten Flüchtlinge aus diesen drei Ländern einen Anteil von mehr als zwei Drittel. Etwa ein Viertel kam aus elf weiteren Ländern, darunter drei Fünftel aus afrikanischen Ländern, rund sechs Prozent aus weiteren 41 Ländern.

Tabelle 1: Herkunftsländer

Herkunftsland	absolut	Prozent
(1) Häufigste Länder		
01. Syrien/Arabische Republik	1.399	36,4
02. Irak	722	18,8
03. Afghanistan	544	14,2
zusammen	2.665	69,4
(2) Sonstige häufige Länder		
04. Iran	196	5,1
05. Sudan	173	4,5
06. Elfenbeinküste	140	3,6
07. Pakistan	110	2,9
08. Eritrea	62	1,6
09. Somalia	60	1,6
10. Marokko	42	1,1
11. Algerien	39	1,0
12. Mali	37	1,0
13. Libanon	37	1,0
14. Albanien	34	0,9
zusammen	930	24,2
(3) Weitere 41 Länder*		
zusammen	219	5,7
(4) Unbekannt		
	26	0,7
Gesamt	3.840	100

Quelle: eigene Erhebung; * davon knapp zwei Fünftel aus der Türkei, Ghana, Nigeria und Russland.

4.2 Geschlecht, Alter, Familienstand und Kinder

Sowohl in Bezug auf die Zusammensetzung nach Geschlecht und Alter als auch in Bezug auf den Familienstand und die Zahl der Kinder gab es während der Laufzeit des Modellprojekts deutliche Veränderungen. Waren es anfangs ganz überwiegend männliche Flüchtlinge, die beraten wurden, und waren junge Flüchtlinge (<26 Jahre) mit einem Anteil von gut 48 Prozent anfangs noch gleich häufig vertreten wie 26- bis 50-Jährige, hat es hier im Projektverlauf beträchtliche Verschiebungen gegeben. Während zu Beginn des Modellprojekts der Anteil weiblicher Flüchtlinge bei lediglich 13 Prozent lag, ist er bis zum Ende des Modellprojekts auf rd. ein Viertel angestiegen. Bei den erstmalig im Jahr 2018 beratenen Flüchtlingen betrug er sogar mehr als ein Drittel. Der Anteil jüngerer Flüchtlinge ist auf etwa zwei Fünftel zurückgegangen, während der Anteil der 26- bis 50-Jährigen auf 54 Prozent zugenommen hat. Dagegen blieb der Anteil Älterer (über 50-Jährige) während der gesamten Laufzeit des Modellprojekts mit knapp fünf Prozent weitgehend konstant. Weibliche Flüchtlinge waren im Durchschnitt etwas älter als männliche (>25 Jahre: Frauen 63%; Männer 56%).

Die hier beschriebenen Veränderungen in der soziodemografischen Zusammensetzung der beratenen Personen hängen unter anderem mit der im Projektverlauf erfolgten Erweiterung der Zielgruppen und mit der zunehmend eigeninitiativen Nachfrage nach Beratung durch Flüchtlinge zusammen. Auch die Tatsache, dass mehr Flüchtlinge im Rahmen der Familienzusammenführung nach Deutschland gekommen sind als noch zu Beginn des Modellprojekts, spielt hier eine Rolle.

Abbildung 2: Geschlecht (in Prozent)

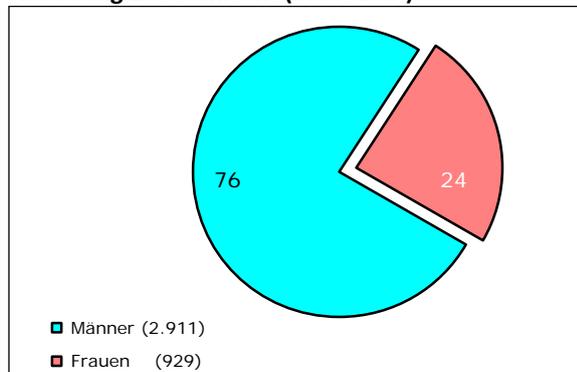
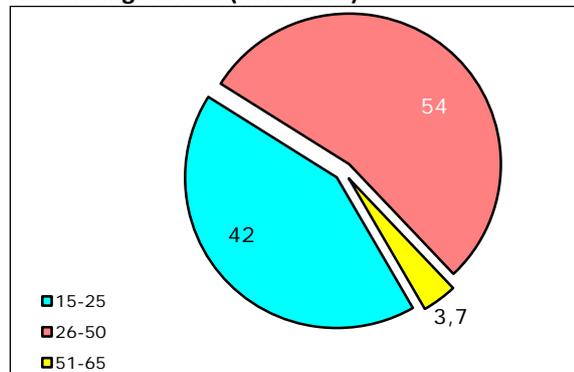


Abbildung 3: Alter (in Prozent)



Quelle: eigene Erhebung

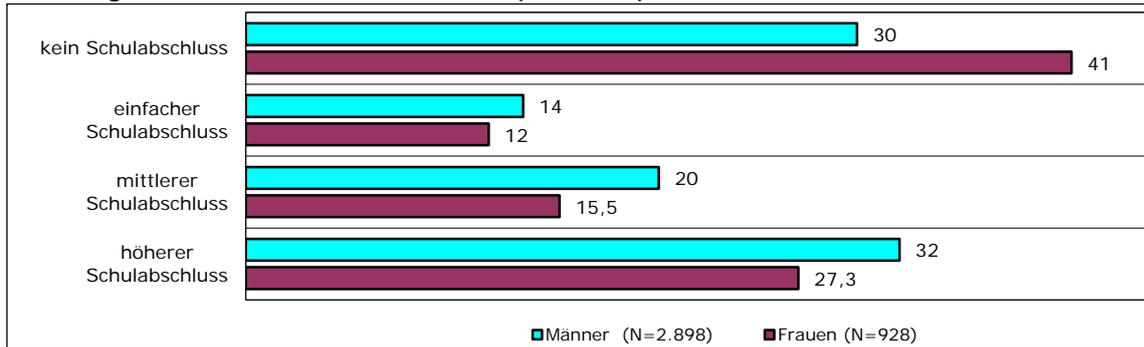
Auch der Anteil verheirateter bzw. in einer Partnerschaft lebender Personen hat sich im Verlauf des Modellprojekts verändert; er hat von anfangs unter 30 Prozent auf rund zwei Fünftel zugenommen. Während von den weiblichen Flüchtlinge durchweg mehr als die Hälfte verheiratet war bzw. in einer Partnerschaft lebte, war dies bei den männlichen Flüchtlingen sehr viel seltener der Fall, auch wenn ihr Anteil von anfangs knapp ein Viertel auf gut 30 Prozent am Ende des Modellprojekts angestiegen ist.

Flüchtlinge mit Kindern kamen im Verlauf des Modellprojekts ebenfalls deutlich häufiger in die Beratung als noch zu Anfang. Während ihr Anteil anfangs lediglich bei einem Fünftel lag, betrug er gegen Ende des Modellprojekts gut ein Drittel. Von den im Jahr 2018 neu hinzugekommenen Flüchtlingen hatten sogar zwei Fünftel Kinder, Frauen mehr als doppelt so häufig (58%) wie Männer (27%).

4.3 Schulabschlüsse, berufliche Qualifikationen und Sprachkenntnisse

Die schulischen Voraussetzungen der beratenen Flüchtlinge waren breit gestreut. Etwa ein Drittel hatte keinen Schulabschluss, etwa ein Drittel verfügte über einen einfachen oder mittleren Schulabschluss und etwa ein Drittel hatte einen höheren Schulabschluss. Deren Anteil nahm zum Ende des Projekts noch etwas zu. Männliche Flüchtlinge waren deutlich seltener als weibliche ohne Schulabschluss und verfügten häufiger über mittlere und höhere Schulabschlüsse.

Abbildung 4: Schulabschluss nach Geschlecht (in Prozent)

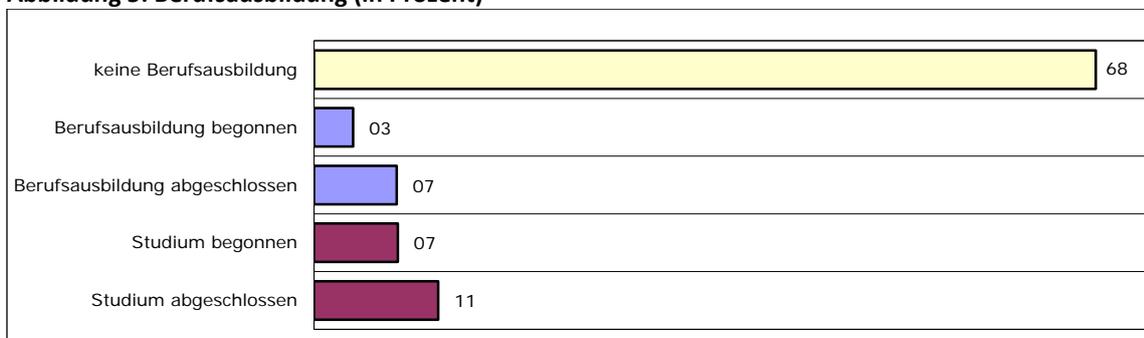


Quelle: eigene Erhebung

Je nach Herkunftsland gab es deutliche Unterschiede in Bezug auf die schulischen Voraussetzungen. So hatten Flüchtlinge aus dem Iran am häufigsten einen höheren Schulabschluss (58%), dahinter mit deutlichem Abstand Flüchtlinge aus Syrien (41%). Flüchtlinge aus allen anderen Ländern hatten, mit Ausnahme von Flüchtlingen aus Albanien, nur vergleichsweise selten Abitur. Keinen Schulabschluss hatten am häufigsten Flüchtlinge aus Somalia (68%), Mali (62%) und Afghanistan (48%).

Anders als die schulischen Qualifikationen, waren die formalen beruflichen Qualifikationen der Flüchtlinge, gemessen am Vorhandensein von Berufsabschlüssen, überwiegend sehr niedrig. So verfügten beim Erstkontakt mehr als zwei Drittel der Flüchtlinge über keinen formellen Berufsabschluss (68%), nur relativ wenige über eine abgeschlossene Berufsausbildung (7%) und nur gut jeder Zehnte (11%) über ein abgeschlossenes Studium. Allerdings hat der Anteil von Flüchtlingen mit abgeschlossenem Studium bis zum Ende des Modellprojekts auf etwa 13 Prozent zugenommen.

Abbildung 5: Berufsausbildung (in Prozent)



Quelle: eigene Erhebung

Ungeachtet ihrer formalen beruflichen Qualifikation verfügten aber nahezu zwei Drittel aller Flüchtlinge beim Erstkontakt bereits über eigene Berufserfahrungen, Männer doppelt so häufig (72%) wie Frauen (37%).²⁷ Die umfassenden und zum Teil langjährigen Berufserfahrungen (>10 Jahre) beruhten bei den Männern auf den verschiedensten Tätigkeiten als Handwerker (z.B. als Maurer, Gärtner, Friseur, Maler, Tischler, Bäcker, Koch, Elektriker, Kfz-Mechaniker, Landwirt etc.), auf Tätigkeiten als Buchhalter, Bankangestellter, Verkäufer, LKW- oder Bus-Fahrer sowie als Krankenpfleger, Arzt, Dolmetscher, Lehrer, Rechtsanwalt oder Professor. Viele Frauen verfügten über Berufserfahrungen als Friseurin, Schneiderin, Verkäuferin, Sekretärin, Buchhalterin sowie als Altenpflegerin, Krankenschwester, Hebamme, Erzieherin, Lehrerin, Anwältin und Ingenieurin. Bei Männern wie Frauen ka-

²⁷ Die IAB-BAMF-SOEP-Befragung von 2016 kommt zu ähnlichen Ergebnissen; vgl. Brücker et al. 2019.

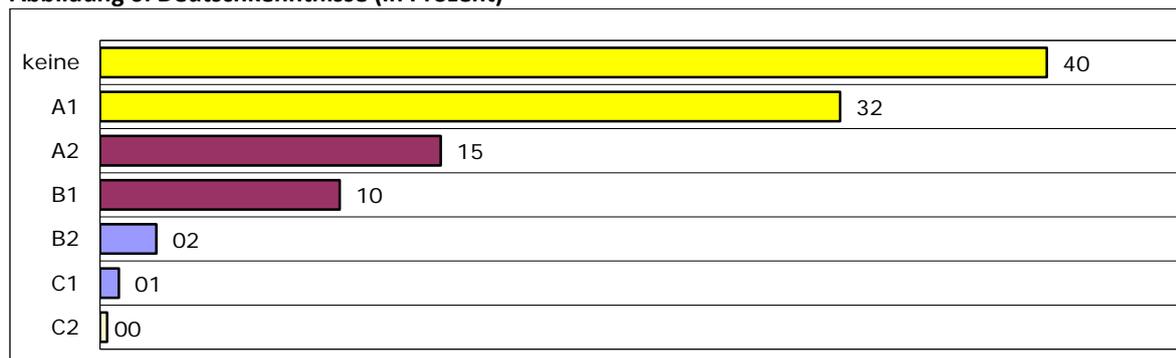
men häufig Kenntnisse in vielen Sprachen oder besondere IT-Kenntnisse hinzu. Oftmals lagen zu ihren umfassenden Berufserfahrungen allerdings keine Zertifikate vor, anhand derer sie ihre Qualifikationen hätten nachweisen können. Dies erschwerte den Zugang zum Arbeitsmarkt.

Vor diesem Hintergrund wurde von den einzelnen Projekten kritisiert, dass Jobcenter und Agentur für Arbeit insbesondere die informell erworbenen Qualifikationen der Flüchtlinge bei der Vermittlung in Arbeit und Ausbildung zumeist nicht angemessen berücksichtigten, obwohl es sich hierbei um spezifische, für die Integration in den Arbeitsmarkt durchaus verwertbare persönliche Voraussetzungen, Berufserfahrungen und Sprachkompetenzen („Fremdsprachen“) handelte. Dies führe dazu, so die Kritik, dass Flüchtlinge, wenn sie überhaupt Zugang zum Arbeitsmarkt finden, häufig unterhalb ihres Qualifikationsniveaus beschäftigt würden.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch die IAB-BAMF-SOEP-Befragung von 2016, der zufolge rd. ein Drittel der Flüchtlinge in Berufen arbeitet, für die sie formell überqualifiziert sind. Akademiker mit Spezialisten- und Expertenqualifikation sind davon besonders betroffen. Auch wenn es Flüchtlingen trotz eines fehlenden formellen Berufsabschlusses durchaus gelingt, Tätigkeiten mit Facharbeiteranforderungen vermittelt zu bekommen, üben Flüchtlinge insgesamt gesehen in Deutschland der IAB-BAMF-SOEP-Befragung zufolge „häufig Tätigkeiten aus, die geringere Anforderungen an die formell und informell erworbenen Kompetenzen stellen als Tätigkeiten, die sie in ihren Heimatländern ausgeübt haben“ (Brücker et al. 2019, 11).

Auch hinsichtlich ihrer Deutschkenntnisse brachten die meisten Flüchtlinge nur selten hinreichende Voraussetzungen für eine schnelle Arbeitsmarktintegration mit. So verfügten nahezu drei Viertel der von Projekten betreuten Flüchtlinge beim Erstkontakt über keine (40%) oder allenfalls rudimentäre (A1) Deutschkenntnisse (32%). Deutschkenntnisse auf B2-Niveau und höher hatten im Durchschnitt lediglich 3,5 Prozent. Am häufigsten verfügten Flüchtlinge aus Albanien (8,8%), dem Iran (4,6%) und Syrien (4,5%) über deutsche Sprachkenntnisse auf B2-Niveau und höher.

Abbildung 6: Deutschkenntnisse (in Prozent)



Quelle: eigene Erhebung

Im Verlauf des Modellprojekts ging die Zahl der Flüchtlinge, die beim Erstkontakt ohne Deutschkenntnisse waren, jedoch deutlich zurück, während die Zahl der Flüchtlinge mit besseren Deutschkenntnissen merklich zugenommen hat.²⁸ Mit zunehmender Dauer des Modellprojekts kamen immer häufiger Flüchtlinge mit besseren Deutschkenntnissen in die Beratung. So hatten von den im ersten Halbjahr 2018 erstmalig in die Beratung gekommenen Personen nahezu ein Drittel Deutschkenntnis-

²⁸ Vgl. dazu ebenfalls Brücker et al. 2019, 5f.

se auf C1- oder C2-Niveau, und nur gut ein Viertel hatte überhaupt keine Deutschkenntnisse. Ein Grund dafür ist, dass auch Migrantinnen und Migranten, die schon länger in Deutschland leben, in wachsendem Maße die Beratung in Anspruch genommen haben.

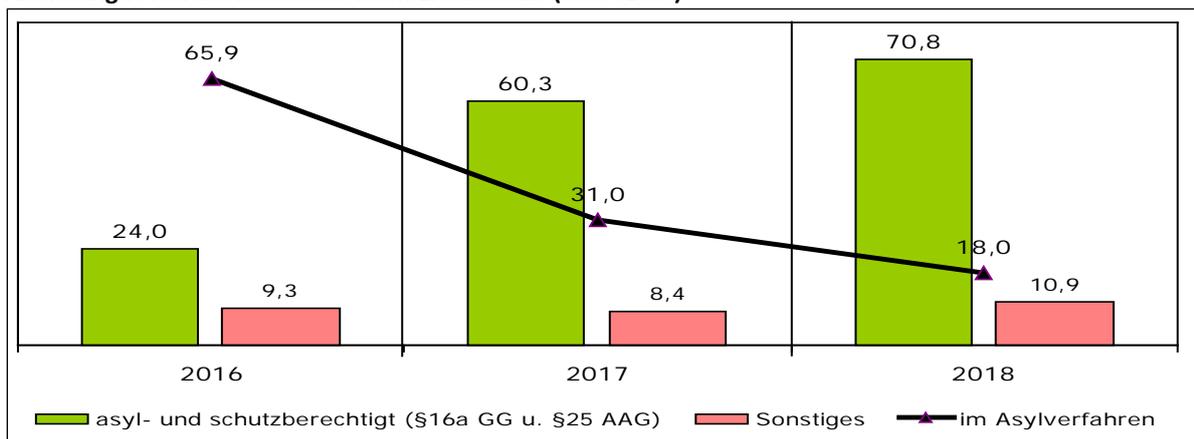
4.4 Aufenthaltsstatus und Arbeitserlaubnis

Zu Beginn des Modellprojekts befanden sich etwa drei Viertel der beratenen Flüchtlinge beim Erstkontakt noch im Asylverfahren. Nur wenige hatten einen festgestellten Aufenthaltsstatus, sei es als Asylberechtigte nach § 16a Grundgesetz (GG) oder als Schutzberechtigte bzw. subsidiär Schutzberechtigte nach § 25 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) oder aufgrund einer Duldung bzw. eines Abschiebeverbots. Vor diesem Hintergrund war es eine zentrale Zielsetzung des Modellprojekts, Flüchtlinge möglichst rasch an die Rechtskreise SGB II, II und VIII anzubinden und durch „eine individuelle und bedarfsgerechte Unterstützung [...] so schnell wie möglich die gesellschaftliche Teilhabe und ein Leben ohne Transferleistungen“ (Jobcenter Region 2015, 1) zu ermöglichen.

Im weiteren Verlauf des Modellprojekts war auch hier eine deutliche Veränderung zu beobachten. Wie die folgende Abbildung zeigt, nahmen das Beratungsangebot zunehmend Personen wahr, die bereits beim Erstkontakt über einen geklärten Aufenthaltsstatus verfügten. Von den im Jahr 2018 erstmalig beratenen Flüchtlingen hatten schließlich nur noch weniger als ein Fünftel keinen geklärten Aufenthaltsstatus, während mehr als die Hälfte über einen Schutzstatus nach §25, Abs. 2.2 AufenthG (16%) oder nach §25, Abs. 2.1 AufenthG (38%) verfügte.

Grund für diese Entwicklung ist zum einen, dass die Zuwanderung von Flüchtlingen ab dem Jahr 2017 deutlich nachgelassen hat; zum anderen liegt dies daran, dass die Nachfrage nach Beratung auch von Migrant*innen, die schon länger in der Region Hannover lebten, erheblich zugenommen hat. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass der Beratungsbedarf unter *allen* Asylbewerber*innen und Migrant*innen sehr hoch und dieses Beratungsangebot für sie sehr attraktiv ist.

Abbildung 7: Aufenthaltsstatus beim Erstkontakt (in Prozent)



Quelle: eigene Erhebung

Bereits im März 2014 hat der „Ausschuss für Migration, Flüchtlinge und Displaced Persons“ der Parlamentarischen Versammlung des Europarats in seinem Bericht über „Flüchtlinge und das Recht auf Arbeit“ festgestellt, dass der soziale Zusammenhalt durch Arbeit gestärkt wird, da Arbeit eng mit anderen Integrationsbereichen zusammenhängt und Arbeit hilft, das Selbstwertgefühl wieder herzustellen, denn „Arbeit ist entscheidend für menschliche Würde, sie erleichtert die Gesundung nach traumatischen Erlebnissen, sie ermöglicht finanzielle Unabhängigkeit“ (zit. nach Thränhardt 2015, 4).

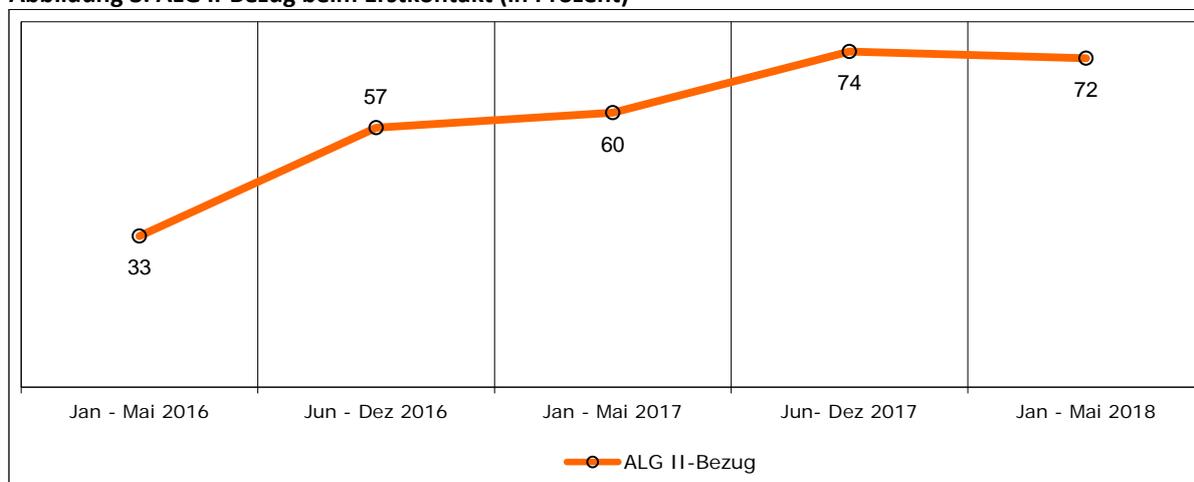
Um überhaupt arbeiten zu können, bedarf es jedoch einer Arbeitserlaubnis. Sie ist eine Grundvoraussetzung für die berufliche und soziale Integration.

Vor diesem Hintergrund war für eine erfolgreiche Integrationsarbeit der einzelnen Projekte von Bedeutung, dass zunehmend Personen das Beratungsangebot in Anspruch genommen haben, die bereits über eine Arbeitserlaubnis verfügten. Während zu Beginn des Modellprojekts noch gut zwei Fünftel beim Erstkontakt keine Arbeitserlaubnis hatten, hat sich ihr Anteil zum Ende des Modellprojekts auf knapp fünf Prozent reduziert. Von denjenigen Personen, die in der zweiten Jahreshälfte 2018 erstmalig das Beratungsangebot wahrnahmen, hatte sogar knapp ein Drittel immerhin eine eingeschränkte, gut drei Fünftel hatten sogar eine uneingeschränkte Arbeitserlaubnis.

4.5 Leistungsbezug nach SGB II

Da Asylbewerber*innen keine Leistungen nach dem SGB II beziehen können, solange ihr Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist, war es zu Beginn des Modellprojekts vordringliche Aufgabe der Projekte, für Flüchtlinge den Übergang in das SGB II vorzubereiten und zu begleiten. Diese Aufgabe hat im Verlauf des Modellprojekts an Bedeutung verloren, immer mehr Ratsuchende waren bereits beim Erstkontakt im Leistungsbezug des SGB II; ihr Anteil ist von anfangs etwa einem Drittel auf nahezu drei Viertel am Ende des Modellprojekts angewachsen. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass sich ab ca. Mitte 2017 nur noch ein kleinerer Teil der Flüchtlinge im Asylverfahren befand, während die Mehrzahl bereits bei Kontaktaufnahme mit den Projekten Leistungen nach SGB II erhalten hat.

Abbildung 8: ALG II-Bezug beim Erstkontakt (in Prozent)



Quelle: eigene Erhebung

5. Beratung und Begleitung der Flüchtlinge

Im Verlauf des Modellprojekts haben rd. 4.200 Flüchtlinge das Beratungsangebot wahrgenommen. Mit ihnen wurden im Durchschnitt neun Beratungsgespräche geführt, verteilt auf einen Zeitraum von durchschnittlich 244 Tagen, wobei die Kontaktdauer für die eine Hälfte weniger, für die andere Hälfte mehr als ein halbes Jahr betrug. Bei rd. 15 Prozent der Fälle war die Beratung auf ein einziges Informationsgespräch beschränkt, bei gut einem Fünftel umfasste sie zum Teil deutlich mehr als zwölf Gespräche.

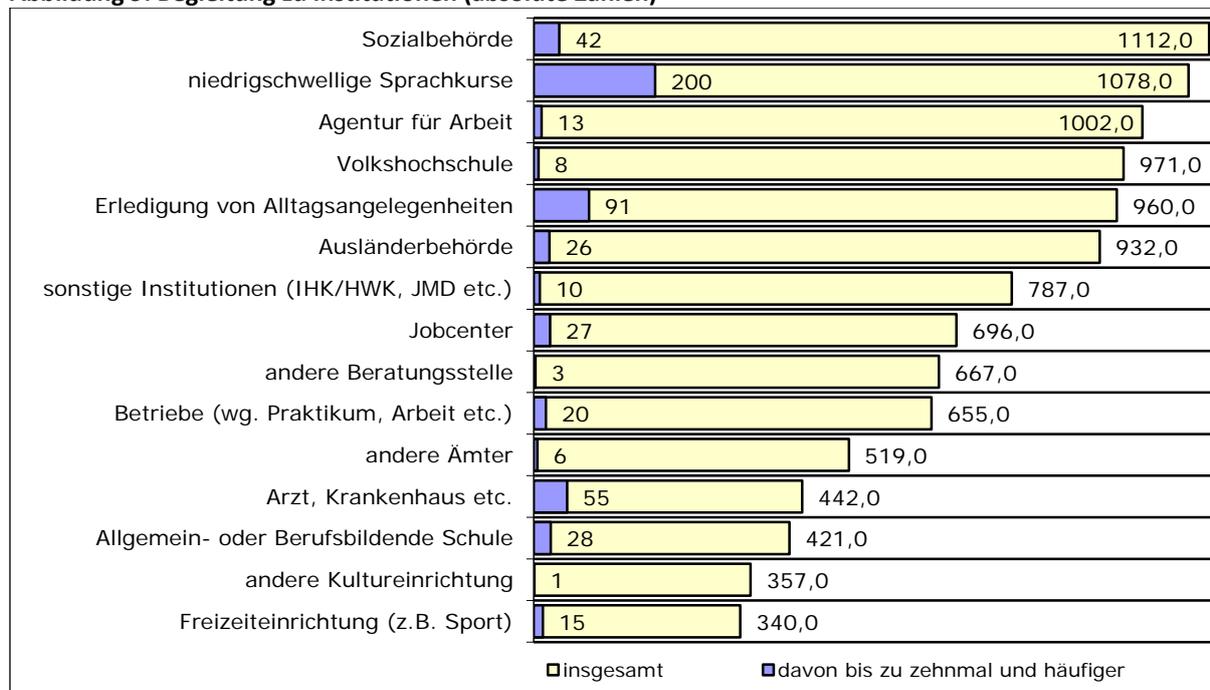
Beendet wurde der Beratungsprozess am häufigsten (ca. ein Drittel) dadurch, dass das Jobcenter oder die Agentur für Arbeit die weitere Betreuung übernahmen. Häufig wurde der Beratungsprozess

auch dadurch beendet (ca. ein Fünftel), dass Flüchtlinge keinen Beratungsbedarf mehr hatten oder einfach wegblieben. Auch Umzüge in einen anderen Zuständigkeitsbereich oder die Verweigerung des Bleiberechts führten zur Beendigung der Beratung. Weitere Gründe waren Übergänge in Maßnahmen oder in einen Sprach- bzw. Integrationskurs, Arbeitsaufnahme, Übergänge in die Schule, in eine Ausbildung oder die Aufnahme eines Studiums.

Die Projekte führten eine umfassende Beratung der einzelnen Flüchtlinge, zum Teil auch ganzer Familien, durch. Gegenstand der Beratung waren Fragen des Aufenthaltsrechts, des Zugangs zum Leistungsbezug nach SGB II, des Zugangs zum Bildungs- und Erwerbssystem sowie vielfältige Fragen des Alltagslebens, wobei die Beratung zum Teil auch eine Art von Lebensberatung war. Eine Rolle spielte dabei auch die Verarbeitung von Erfahrungen mit Ablehnungen bei der Arbeits- oder Ausbildungsplatzsuche sowie bei der Wohnungssuche und den damit verbundenen Frustrationen. Auch Fluchttraumata sowie die Beratung von Flüchtlingen, die in persönliche Krisen geraten waren, weil ihnen aufgrund eines unsicheren Aufenthaltsstatus keine sichere Zukunftsplanung möglich war und gegebenenfalls sogar die Abschiebung drohte, war Gegenstand der Beratungen.

Daneben hatte auch die praktische Unterstützung der Flüchtlinge, insbesondere ihre Begleitung zu verschiedenen Institutionen, eine hohe Bedeutung. Sie war darauf angelegt, Flüchtlingen den Umgang mit den zuständigen Behörden (Arbeitsagentur, Jobcenter, Ausländerbehörde, Sozialamt etc.) zu erleichtern. Auch die konkrete Unterstützung bei der Bewältigung von vielfältigen Problemen des Alltagslebens hatte ein hohes Gewicht. Von herausragender Bedeutung war dabei die Begleitung bei der Wohnungssuche und der Anmietung einer Wohnung. Auch die Begleitung zu Ärzten, zu sonstigen Gesundheitsdiensten und Krankenkassen sowie die Begleitung zu Betrieben und Schulen, Freizeit- und Kultureinrichtungen, Rechtsanwälten und sonstigen Institutionen (IHK, HWK etc.) spielte eine wichtige Rolle.

Abbildung 9: Begleitung zu Institutionen (absolute Zahlen)



Quelle: eigene Erhebung

Die von den Projekten geleistete Unterstützung ging damit weit über Beratung im engeren Sinne hinaus. Auch war sie nach Abschluss des formellen Beratungsprozesses häufig noch nicht beendet. So hielten viele Flüchtlinge (mehr als ein Viertel) auch weiterhin Kontakt mit „ihrem“ Projekt, oftmals (mehr als jeder Zehnte) erbaten sie auch weitere Beratung und Unterstützung. Schwerpunkte waren dabei insbesondere der Umgang mit Behörden, berufliche Fragen, Probleme im sozialen Umfeld, finanzielle Angelegenheiten und Familiennachzug. Zum Projektende hin war darüber hinaus auch eine verstärkte Nachfrage nach Beratung und Unterstützung durch so genannte „Alt-Migrant_innen“ zu beobachten, die nach der Familienphase ins Erwerbsleben einsteigen wollten.

Dieser Entwicklung trug das Jobcenter Region Hannover dadurch Rechnung, dass es gestützt auf die Ergebnisse der Evaluation nach etwa eineinhalbjähriger Laufzeit die inhaltliche Ausrichtung des §17-Modellprojekts erweitert und damit seine ursprüngliche Zielsetzung modifiziert hat. Stand am Anfang die „Zuführung“ zu den Sozialsystemen, insbesondere SGB II und SGB III, im Vordergrund, bekam einer umfassenderer, ein sozialer Integrationsansatz eine zunehmend größere Bedeutung. Dies führte dazu, dass die Projekte auch eigene Zugangsformen zur Vermittlung in Ausbildung, Arbeit und Maßnahmen praktiziert haben.

Kasten 1: Ausweitung der Zielsetzungen des §17-Modellprojekts im Jahr 2017

„Die vorliegenden Evaluationsergebnisse verdeutlichen, dass nach zwei Jahren Laufzeit die inhaltliche Ausrichtung der Projekte weiterentwickelt werden muss. So ist die aufsuchende Arbeit und Erstberatung in Sammelunterkünften immer weniger erforderlich. Dagegen hat die ‚Lotsenfunktion‘ im Übergang vom Asylbewerberleistungsgesetz in den Rechtskreis SGB II oder bei Einmündung in den Rechtskreis SGB III sowie während der ersten Phase nach dem Rechtskreiswechsel wesentlich an Bedeutung gewonnen. Eine Unterstützung zur Beantragung von unterhaltssichernden und integrativen Leistungen des SGB II, SGB III und SGB VIII hat hohe Priorität.

Um eine berufliche und soziale Eingliederung zu fördern, bedarf es in der Regel der Entwicklung von längerfristigen, individuellen Integrationsstrategien in verschiedenen Schritten. Die Erfahrungen zeigen, dass sich auch beim Bezug von Leistungen der Grundsicherung sowie der Teilnahme an Integrationskursen, Landessprachkursen oder beruflichen Fördermaßnahmen häufig die Notwendigkeit einer ergänzenden Betreuung und Beratung ergibt, um Unterstützung bei den vielfältigen und individuellen Problemlagen im Integrationsprozess anzubieten.

Jobcenter Region Hannover 2017, 2

Zusammenfassend kann man festhalten, dass neben der Integration ins Bildungs- und Erwerbssystem die begleitende Unterstützung der Flüchtlinge im Sinne einer Lotsenfunktion eine zunehmend wichtigere Rolle spielte. Sie umfasste alle Lebensbereiche und war für die Flüchtlinge beim Übergang vom Asylbewerberleistungsgesetz in den Rechtskreis SGB II oder bei Einmündung in den Rechtskreis SGB III von wesentlicher Bedeutung. Die Lotsen wurden für die Flüchtlinge zu vertrauten Ansprechpartner*innen und zu einer begleitenden Instanz, sie spielten für die Arbeitsmarktintegration und soziale Integration der Flüchtlinge eine unverzichtbare Rolle.

6. Einrichtung von Beratungsstellen

Die Durchführung des §17-Modellprojekts hat gezeigt, dass der Unterstützungsbedarf von Flüchtlingen deutlich umfassender ist als anfangs angenommen und dass es neben der Existenzsicherung und des Zugangs zum Bildungs- und Erwerbssystem vor allem Fragen des Alltagslebens, des sozialen Um-

feldes, der Beschaffung von Wohnraum, des Zugangs zu sozialen Einrichtungen und zu Gesundheits- und Freizeiteinrichtungen sind, die für die Integration von Flüchtlingen eine wichtige Rolle spielen. Eine so hohe Nachfrage nach Beratung und Unterstützung, auch von Flüchtlingen, die bereits in den Rechtskreis SGB II eingemündet waren, war ursprünglich nicht erwartet worden. Auch war nicht erwartet worden, dass zunehmend Personen, die bereits einen gesicherten Aufenthaltsstatus hatten und nicht mehr dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) unterworfen waren, aber auch Migrantinnen und Migranten, die schon seit längerem in Deutschland leben, so häufig Unterstützung von den Projekten nachfragen würden.

Vor diesem Hintergrund beschlossen das Jobcenter Region Hannover und die Region Hannover, auch nach Auslaufen des Modellprojekts eine vergleichbare Beratung anzubieten (vgl. Jobcenter Region Hannover 2018). Dazu wurden zunächst für die Dauer von zwei Jahren sechs Beratungsstellen für anerkannte und geduldete Flüchtlinge, Migrantinnen und Migranten sowie Asylbewerberinnen und Asylbewerber, verteilt auf die Landeshauptstadt Hannover und die Region Hannover eingerichtet. Mit der Beratung beauftragt wurden bereits am §17-Modellprojekt beteiligte Einrichtungen.

Abbildung 10: Beratungsstellen für geflüchtete Menschen und Migranten in der Region Hannover und der Landeshauptstadt Hannover



Quelle: Jobcenter Region Hannover 2018

Die neu eingerichteten Beratungsstellen, die im Januar 2019 ihre Arbeit aufgenommen haben, sollen dazu beitragen, die arbeitsmarktliche und soziale Integration von Flüchtlingen und Migrant*innen zu verstetigen. Ihre Aufgabe ist es, das Jobcenter Region Hannover bei seiner Aufgabenwahrnehmung zu unterstützen, Doppelstrukturen bei der Flüchtlingssozialarbeit zu vermeiden helfen, Flüchtlinge und Migrant*innen zu den Schnittstellen der beteiligten Verwaltungen zu beraten und sie in weiterführende Angebote der Netzwerkpartner zu vermitteln. Im Einzelnen sollen die Beratungsstellen Folgendes leisten: (a) Unterstützung von Flüchtlingen und Migrant*innen im Umgang mit den Behörden und der Beantragung von Sozialleistungen und Sachmitteln; (b) Unterstützung bei der Kommunikation mit dem Jobcenter (z.B. bei Antragstellung oder bei Konflikten); (c) Unterstützung bei der Suche einer Wohnung und der Regelung von Wohnungsangelegenheiten; (d) Unterstützung bei der

Integration in Ausbildung und Arbeit sowie bei finanziellen, persönlichen und familiären Problemen (vgl. Jobcenter Region Hannover 2018, 2f.).

Da jeweils nur eine einzige Beratungsstelle in den einzelnen Gebieten der Region Hannover eingerichtet worden ist (vgl. dazu Abbildung 10), dürften diese für Flüchtlinge, die weiter entfernt in kleinen Kommunen wohnen, allerdings zum Teil recht schwer zu erreichen sein. Bislang liegen noch keine Erfahrungen vor, wie die Beratungsstellen mit dieser Problematik umgehen, und ob sie ggf. Zweigstellen mit regelmäßigen Sprechstunden zu festen Zeiten einrichten. Es kann aber schon jetzt davon ausgegangen werden, dass die Zahl der neuen Beratungsstellen nicht ausreichen wird, den hohen Bedarf an Beratung und Unterstützung zu befriedigen.

7. Fazit

Mit dem auf Initiative des Jobcenters Region Hannover implementierten „Beratungsangebot zur Förderung der sozialen Integration und der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen gem. § 17 SGB II“, das in dieser Form bislang einzigartig ist in der Bundesrepublik, ist es gelungen, eine solide Unterstützungsstruktur für Flüchtlinge in der Region Hannover zu schaffen. Diese ergänzt bereits vorhandene Beratungsangebote. Angesichts des hohen Bedarfs an Unterstützung bei der arbeitsmarktlichen und sozialen Integration von Flüchtlingen und der großen Resonanz, die dieses Beratungsangebot bei ihnen gefunden hat, ist es zu einem unverzichtbaren Bestandteil der Integrationspolitik in der Region Hannover geworden. Das dreijährige Modellprojekt hat gezeigt, dass es trotz des aktuellen Rückgangs der Zuwanderungszahlen einen hohen Beratungs- und Unterstützungsbedarf bei Flüchtlingen und Migrant*innen gibt, unabhängig von der bisherigen Dauer ihres Aufenthalts und ihres aufenthaltsrechtlichen Status bzw. ihrer Bleibeperspektive. Die Erweiterung der ursprünglich auf den Zugang zu den Rechtskreisen SGB II, III und VIII fokussierten Integrationsperspektive um die Lotsenfunktion und eine umfassende Lebensberatung stellt daher eine wichtige Verbesserung des Beratungsangebots dar.

Seine Weiterführung in veränderter Form durch die Einrichtung der Beratungsstellen trägt dem hohen Bedarf an Beratung und praktischer Unterstützung von Migrantinnen und Migranten Rechnung. Es ist kaum anzunehmen, dass dieser Bedarf am Ende der zweijährigen Laufzeit nicht mehr besteht (vgl. dazu auch Bundeszentrale für Politische Bildung 2017). Daher sollte schon jetzt ins Auge gefasst werden, diese Beratungsstellen über den vorgesehenen Zeitraum hinaus weiterzuführen und langfristig zu etablieren.

Die Erfahrungen mit der Durchführung des §17-Modellprojekts haben jedoch auch gezeigt, dass die Unterstützungsangebote häufig noch zu standardisiert, zu wenig flexibel und damit nicht immer auf die spezifischen Bedarfe der Flüchtlinge abgestimmt waren. Der vorgegebene Vorrang der Sprach- und Integrationskurse vor anderen Unterstützungsangeboten hat sich z.B. in zahlreichen Fällen als Integrationshemmnis erwiesen, weil dadurch der unmittelbare Zugang zu Unterstützungsangeboten, insbesondere auch der Zugang zu Erwerbsarbeit, erschwert bzw. blockiert worden ist. Beispielsweise wurden Flüchtlinge, die bereits eine Arbeitsstelle hatten, einem Integrationskurs zugewiesen, weil sie noch keinen Sprachkurs absolviert hatten. Sie mussten dann ihre Arbeitsstelle aufgeben. Dies führte dazu, dass Unternehmen bei der Einstellung von Flüchtlingen zurückhaltend waren, weil sie befürchteten, diese könnten wegen der Zuweisung zu einem Integrationskurs wieder abgezogen werden.

Auch die Tatsache, dass es während der Laufzeit des Modellprojekts nicht gelungen ist, ein die Rechtskreise SGB II, III und VIII übergreifendes Integrationskonzept zu entwickeln, die erforderlichen

formellen Abläufe aufeinander abzustimmen und die „Versäulung“ der einzelnen Rechtskreise abzubauen, hat sich ebenso als Schwachpunkt erwiesen wie die Tatsache, dass auch eine Abstimmung mit weiteren Institutionen, die Flüchtlinge beraten und unterstützen, allenfalls ansatzweise erfolgte. So beruht z.B. das erst im September 2016 neu erstellte Integrationskonzept der Region Hannover, obwohl diese selbst an dem §17-Modellprojekt beteiligt war, nicht auf einer gemeinsamen Abstimmung über Ziele, Schwerpunkte und Abläufe bei der Arbeit mit Flüchtlingen, es nimmt sogar nicht einmal Bezug auf das §17-Modellprojekt (vgl. Region Hannover 2016). Im Interesse einer konsistenten regionalen Integrationspolitik wäre es daher notwendig, ein Gesamtkonzept zur Integration von Flüchtlingen in der Region Hannover zu erarbeiten, das sich auf die Erfahrungen aus dem §17-Modellprojekt bezieht und seine Stärken und Schwächen berücksichtigt. Dabei gilt es, die zur Verfügung stehenden Maßnahmen flexibler zu nutzen sowie neue, flexiblere Angebote zu entwickeln, was jedoch ein vernetztes und rechtskreisübergreifendes Handeln der Arbeitsmarktakteure voraussetzt. „Die Arbeitsmarktintegration selbst muss in einem integrierten und koordinierten Gesamtprozess erfolgen: integriert, da die verschiedenen Prozessbausteine in einer sinnvollen und individuell angepassten Weise miteinander zu kombinieren sind; koordiniert, weil dieser Prozess mit einer kohärenten Beratung und Begleitung zu verknüpfen ist“ (Aumüller 2016, 19).

Das §17-Modellprojekt hat beispielhaft gezeigt, dass eine auf die Eingliederung in Regelmaßnahmen begrenzte Integrationsstrategie viel zu kurz greift und die überkommene Maßnahmenlogik der Arbeitsmarktpolitik den Herausforderungen der Arbeitsmarkt- und sozialen Integration von Flüchtlingen nicht angemessen ist. Erforderlich ist vielmehr eine langfristige, verlässliche und unabhängig vom Bezug dieser oder jener Sozialleistung verfügbare Begleit- und Unterstützungsstruktur, in der sich Flüchtlinge zunehmend eigenverantwortlich bewegen können (vgl. Knuth 2016). Weil das Handeln der in der Arbeit mit Flüchtlingen tätigen Fachkräfte durch unterschiedliche professionelle Hintergründe, Handlungslogiken, organisationale Rahmenbedingungen und gesetzliche Grundlagen geprägt ist, ist es zudem notwendig, ihnen genügend Raum für Reflexion und Austausch zu bieten sowie die notwendigen Ressourcen für eine bewusste Gestaltung der Kooperation zur Verfügung zu stellen.

Mit dem §17-Modellprojekt sind hierfür Bausteine entwickelt worden, die durch die neu eingerichteten Beratungsstellen weiter ausgebaut werden können. Ziel muss die Etablierung von mittelfristig aufeinander abgestimmten Maßnahmen sein, die aufeinander aufbauen und den *gesamten* Integrationsprozess in den Blick nehmen.²⁹ Hierzu gehören die Bereiche Wohnen, Bildung und Sprache, Erwerbsarbeit und berufliche Bildung, soziales Umfeld und Freizeit, Gesundheit, Familie u.a.m. (vgl. auch Gesemann/Roth 2017 sowie BMAS 2017). Der gesamte Integrationsprozess muss dauerhaft begleitet werden; bei Flüchtlingen mit Familie (auch ggf. nachziehenden Familienangehörigen) muss auch diese resp. das familiäre Umfeld berücksichtigt werden (vgl. Filsinger 2017). Zur Entwicklung einer solch umfassenden Integrationsstrategie, die nicht zuletzt auch am Bedarf der Migrant_innen orientiert ist, gibt das §17-Modellprojekt vielfältige Anregungen.

²⁹ Siehe dazu auch beispielhaft die im Burgenlandkreis (Sachsen-Anhalt) verfolgte innovative Regionalpolitik mit ihrer Umstrukturierung des kommunalpolitischen Verwaltungshandelns. Sie ist gekennzeichnet durch die Verknüpfung von Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Infrastruktur und Daseinsvorsorge mit der arbeitsmarktlichen und sozialen Integration von Migrant_innen, wobei die Interessen und Bedürfnisse der ortsansässigen Bevölkerung ebenso berücksichtigt werden wie die Bedürfnisse von Migrant_innen; vgl. Siebert 2019.

8. Literatur

- Aumüller, Jutta (2016): Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen. Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André (2017): Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – und wie kann man sie lösen. Hrsg. Stiftung Mercator. Essen.
- Brücker, Herbert et al. (2019): Geflüchtete machen Fortschritte bei Sprache und Beschäftigung. IAB-Kurzbericht 3-2019.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hg.) (2017): Erfolgsfaktoren für die Integration von Flüchtlingen. Forschungsbericht 484. Erstellt vom SOFI Göttingen. Berlin.
- Bundeszentrale für Politische Bildung (Hg.) (2107): Alphabet des Ankommens. Comicreportagen über den Neuanfang in einem fremden Land. Bonn.
- Dietz, Martin/Osiander, Christopher/Stobbe, Holk (2018): Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten aus Sicht der Vermittler. IAB-Kurzbericht 25/2018.
- Fendel, Tanja (2019): Die Arbeitsmarktintegration geflüchteter Frauen. WISO direkt 02/2019. Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Filsinger, Dieter (2017): Soziale Arbeit mit Flüchtlingen. Strukturen, Konzepte, Perspektiven. Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland (2017): Erfolgsfaktoren einer erfolgreichen kommunalen Integration von Geflüchteten. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Jobcenter Region Hannover (2015): Aufruf zur Interessenbekundung zur Förderung der sozialen Integration und der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen Teilnahmewettbewerb für Träger der freien Wohlfahrtspflege nach § 17 SGB II. Hannover, September 2015.
- Jobcenter Region Hannover (2017): Projekte zur Förderung der sozialen Integration und der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen nach § 17 SGB II. Hannover, August 2017.
- Jobcenter Region Hannover (2018): Förderung der Träger zur Freien Wohlfahrtspflege nach § 17 SGB II für Beratungsstellen für Menschen mit Migrations- und Fluchthintergrund. Hannover, Oktober 2018.
- Knuth, Matthias (2016): Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Arbeitsmarktpolitik reformieren, Qualifikationen vermitteln. Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Lange, Joachim (Hg.) (2017): SGB II und Flüchtlinge. Ansätze für eine nachhaltige Integration. Reihe Loccumer Protokolle Band 70/16. Rehburg-Loccum.
- Region Hannover (Hg.) (2016): Vielfalt und Zusammenhalt. Integrationskonzept der Region Hannover. Hannover, September 2016.
- Scherr, Albert (2015): Wer ist ein Flüchtling? Impulse für sozialwissenschaftliche Diskussionen. Netzwerk Flüchtlingsforschung. Online unter: www.fluechtlingsforschung.net/wer-ist-ein-fluechtling/.
- Seuwka, Louis Henri/Dauer, Roxana (2018): „Flüchtling“: Begriffe und Diskurse auf dem Prüfstand. In: Dewitz, Nora von/Terhart, Henrike, Massumi, Mona (Hg.) (2018: Neuzuwanderung und Bildung. Eine interdisziplinäre Perspektive auf Übergänge in das deutsche Bildungssystem. Weinheim/Basel.
- Siegert, Andreas (2019) (Hg.): „anKommen – willKommen“. Regionalkonzept zur Verbesserung der Daseinsvorsorge, Aktivierung Ortsansässiger und nachhaltigen Integration von Einwanderern. Handbuch. Forschungsberichte aus dem zsh 19-01. Halle.
- Tränhardt, Dietrich (2015): Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland. Humanität, Effektivität, Selbstbestimmung. Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

II. Praxis

II.1 Situation Geflüchteter³⁰

Andreas Siegert/ Thomas Ketzmerick/ Christina Buchwald

Nach Angaben des Bundesinnenministeriums flüchteten 2015 ca. 890.000 und 2016 ca. 280.000 Personen nach Deutschland (BMI 2017). Sie stammen zumeist aus Syrien, dem Irak, Afghanistan oder der Türkei (BAMF 2017). Rund 70 Prozent der in den letzten dreieinhalb Jahren nach Deutschland eingereisten Flüchtlinge befinden sich im erwerbsfähigen Alter (BDA 2017). Auf Grundlage der IAB-BAMF-SOEP-Befragung (Brücker u.a. 2014) zeigt sich eine wachsende Arbeitsintegration Geflüchteter im erwerbsfähigen Alter und mit steigender Aufenthaltsdauer:

Tabelle 1: Erwerbstätigkeit 2016 in Abhängigkeit vom Zuzugsjahr Geflüchteter

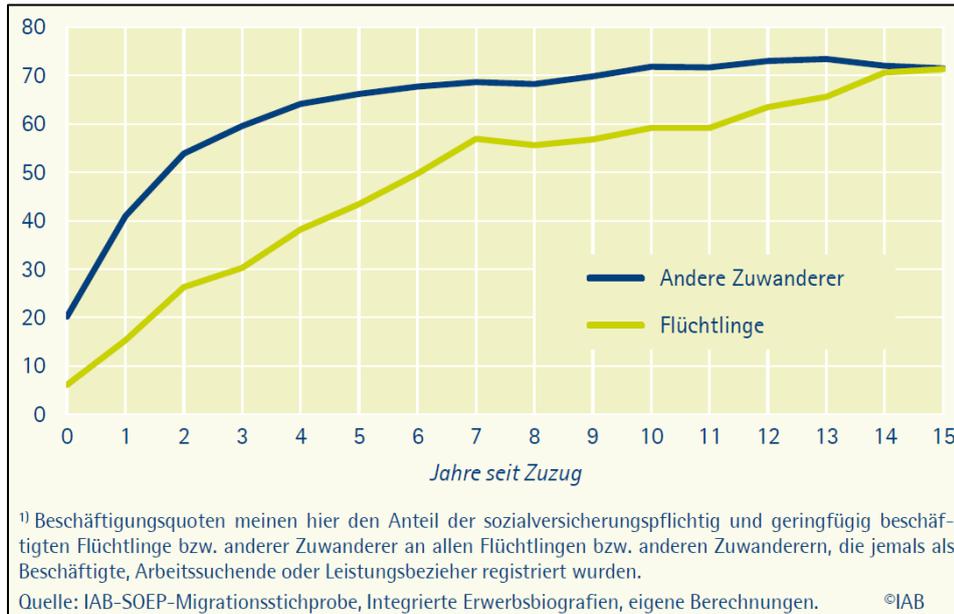
Zuzugsjahr	Erwerbstätige Geflüchtete (in vH)
2013	31
2014	22
2015	10
2016	6

Quelle: Brücker u.a. 2017

Im betrachteten Zeitraum wurde zudem der Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende liberalisiert. Er ist jedoch von landes- und kommunalpolitischem Ermessen geprägt, insofern sind Verzerrungseffekte durch unterschiedlich restriktive oder liberale Rechtsauffassungen möglich (Flüchtlingsrat 2017). Gleichwohl zeigen langjährige Erfahrungen, dass die Erwerbsintegration Zugewanderter Zeit erfordert, aber stetig zunimmt. Ist fünf Jahre nach dem Zuzug rund jeder Zweite erwerbstätig, so beträgt der Anteil nach zehn Jahren gut 60 und nach 15 Jahren rund 70 Prozent.

³⁰ Der Beitrag wurde erstmals im Handbuch „anKommen – willKommen“, Kleine und mittlere Unternehmen fördern: Demografisch bedingten Arbeits- und Fachkräftemangel durch Kompetenz- und Strukturentwicklung lindern. Pilotprojekt zur beruflichen Integration Geflüchteter. Forschungsberichte aus dem ZSH 17-01 publiziert.

Abbildung 1: Beschäftigungsquoten von Migrant*innen nach Jahren seit dem Zuzug (in vH)



1. Migrant*innen als Arbeitsmarktpotenzial

In Deutschland haben 10,5 Prozent der Bevölkerung eine ausländische Staatsangehörigkeit. In Sachsen-Anhalt beträgt der Anteil 3,9 Prozent (87.900 Personen), von denen 63 Prozent Männer und 37 Prozent Frauen sind (Statistisches Jahrbuch Sachsen-Anhalt 2016, Teil 1).

Jede*r Zweite in Sachsen-Anhalt lebende Ausländer*in ist zwischen 20 und 40 Jahre alt und drei von vier befinden sich im erwerbsfähigen Alter. Den größten Anteil migrantischer Bevölkerung weist die Stadt Halle (Saale) mit 7,1 Prozent aus, wobei die Anteile in kreisfreien Städten und Landkreisen nicht gleichmäßig verteilt sind (z.B. Landkreis Wittenberg 2,8 Prozent).

Tabelle 2: Bevölkerung insgesamt ³¹ (Deutsche und Ausländer*innen nach Landkreisen am 31.12.2015)

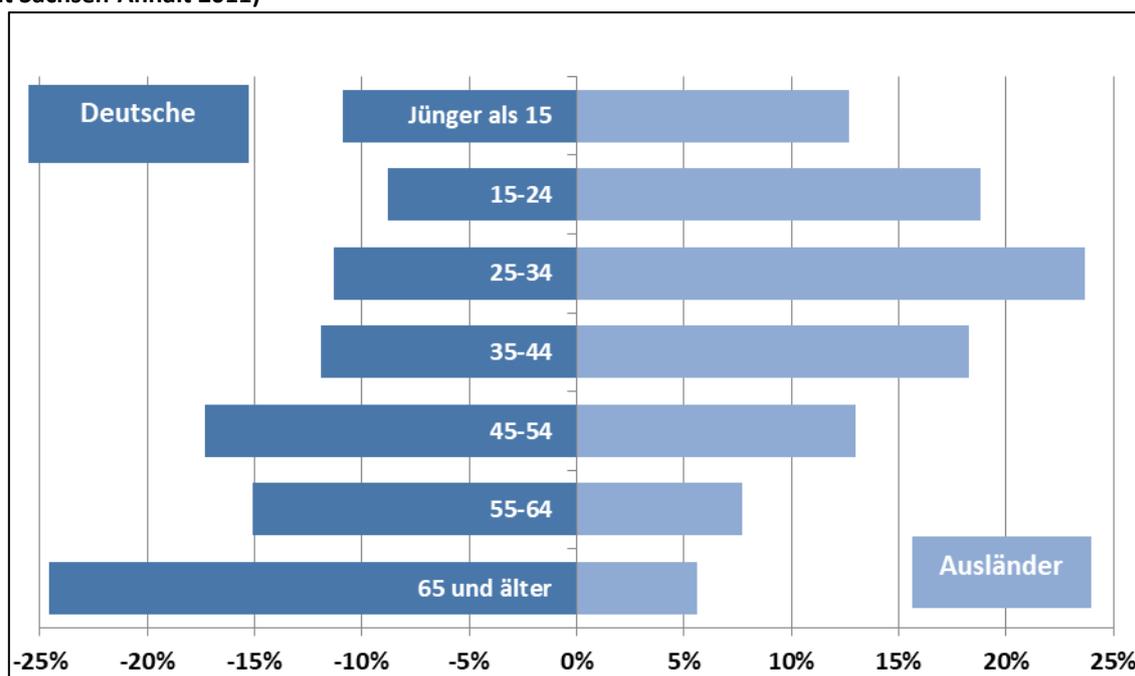
Kreisfreie Stadt Landkreis Land	Bevölkerung und zwar				
	insgesamt	männlich	weiblich	Deutsche	Ausländer*innen
	Personen				
Dessau-Roßlau, Stadt	82 919	40 311	42 608	79 521	3 398
Halle (Saale), Stadt	236 991	114 581	122 410	220 144	16 847
Magdeburg, Stadt	235 723	115 810	119 913	220 963	14 760
Altmarkkreis Salzwedel	86 164	43 104	43 060	83 299	2 865
Anhalt-Bitterfeld	164 817	80 940	83 877	159 613	5 204
Börde	173 473	86 819	86 654	168 806	4 667
Burgenlandkreis	184 081	91 276	92 805	176 614	7 467
Harz	221 366	109 026	112 340	213 711	7 655
Jerichower Land	91 693	45 870	45 823	88 810	2 883
Mansfeld-Südharz	141 408	69 831	71 577	137 836	3 572
Saalekreis	186 431	92 339	94 092	181 038	5 393
Salzlandkreis	196 695	96 161	100 534	191 088	5 607
Stendal	115 262	57 194	58 068	111 280	3 982
Wittenberg	128 447	63 427	65 020	124 847	3 600
Sachsen-Anhalt	2 245 470	1 106 689	1 138 781	2 157 570	87 900

Im Durchschnitt sind in Ostdeutschland ansässige Migrant*innen jünger als in Westdeutschland, weil nennenswerte Einwanderung erst nach 1990 stattfand. Der Zuzug jüngerer Geflüchteter könnte Ostdeutschland und insbesondere Sachsen-Anhalt Chancen eröffnen, den Bevölkerungsrückgang zu lindern und fehlenden Unternehmer*innen, Arbeits- und Fachkräften zu begegnen (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2011).

Eine kontinuierlich gestiegene Erwerbsintegration und zunehmende Beschäftigtenanteile sind auch Folge eines demografisch bedingt sehr aufnahmefähigen Arbeitsmarktes. Er ermöglicht, wie betriebliche Befragungsergebnisse (Kapitel 4) zeigen, eine zügige Integration zumindest in niedrig qualifizierte Tätigkeiten. Um eine dauerhafte Unterschichtung zu vermeiden, sind allerdings angemessene Qualifizierungsangebote für die Zielgruppe erforderlich (OECD 2017).

³¹ Quelle: https://www.statistik.sachsen-anhalt.de/Internet/Home/Daten_und_Fakten/1/12/124/12411/Jaehrliche_Bevoelkerung_insgesamt_Deutsche_Auslaender_nach_Kreisen.html; Aktualisierung: 23.06.2017 (letzter Zugriff: 14.11.2017)

Abbildung 2: Altersstruktur von Ortsansässigen und Migrant*innen in Sachsen-Anhalt (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2011)



Seit 2008 steigt zudem der Anteil migrantischer SV-Beschäftigter in Sachsen-Anhalt deutlich, wenngleich auf niedrigem Ausgangsniveau. Zudem liegt die Beschäftigungsquote Zugewanderter noch weit unter der Beschäftigungsquote der deutschen Bevölkerung, was u.a. an nicht-tarifären Arbeitsmarktzugängen (z.B. Arbeitserlaubnissen, Sprachbarrieren, fehlenden oder nicht-anerkannten Abschlüssen) liegt.

Tabelle 3: Anteil ausländischer Beschäftigter in Sachsen-Anhalt

Entwicklung des Anteils ausländischer Beschäftigter in Sachsen-Anhalt von 2008 bis 2014	Anteil 2008	Anteil 2014	Entwicklung
Westdeutschland	7,8	9,6	+35%
Ostdeutschland (mit Berlin)	2,1	3,8	+96%
Sachsen-Anhalt	0,9	1,8	+111%

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

In dem vorliegenden Projekt interessierten Gründe Geflüchteter, sich für Deutschland als Zielgesellschaft zu entscheiden. Ihre Fluchterfahrungen, Erwartungen an die Aufnahmegesellschaft, Erfahrungen mit der Bevölkerung, Behörden und Arbeitgebern sowie ihre Lebensziele waren von Interesse, um dauerhafte Niederlassung begünstigende Faktoren zu identifizieren. Erkenntnisse der Interviews mit Geflüchteten vermitteln einen Einblick in die erlebte und empfundene neue Lebenswelt in Wittenberg.

Befragte Migrant*innen kommen überwiegend aus Eritrea und Syrien, nur wenige kommen aus Burkina Faso und Somalia. Jede*r Zweite kam allein nach Deutschland und hatte hier keine Familienangehörigen. Andere Befragte kamen mit Familienangehörigen und/ oder hatten hier bereits Familienangehörige. Einige Geflüchtete beabsichtigen, ihre Familien nachzuholen, die sie zum Teil seit Jahren nicht gesehen haben.

Nach Erhebungen des BAMF (2016, 10) unterscheiden sich die soziodemografischen Merkmale Geflüchteter nach Herkunftsländern. Durchschnittlich sind sie jedoch signifikant jünger, als die ortsan-

sässige Bevölkerung. Während Somalier und Eritreer eher gering qualifiziert sind, ist bei Syrern, Iranern und Irakern eine zum Teil deutlich über dem Durchschnitt aller Geflüchteten liegende Formalqualifikation festzustellen.

2. Fluchterfahrungen

In Wittenberg befragte Migrant*innen sind über verschiedene Wege, mit unterschiedlichen Verkehrsmitteln oder durch teilweise sehr lange Fußmärsche nach Deutschland gekommen. Auf ihrer oft gefährlichen Reise waren sie extremen Belastungen ausgesetzt (Adam u.a. 2005) und haben oft längere Zeit in anderen Ländern gelebt.

Eine Dauer von 17 Tagen war der kürzeste genannte Zeitraum zwischen Fluchtbeginn und Ankunft in Deutschland. Nicht nur in Einzelfällen waren Geflüchtete mehrere Jahre auf der Flucht. Sie erlebten in dieser Zeit ständige Angst, Hunger, Gewalt und die Notwendigkeit, sich zu verstecken genauso, wie lebensgefährliche Bootsfahrten oder Inhaftierungen.

Diese Erlebnisse führten oft zu Traumata, deren Ausmaß noch nicht für jeden absehbar ist (Adam u.a. 2005, Büttner u.a. 2004). Nur vereinzelt gaben Befragte an, sich in psychologischer Betreuung zu befinden. Zur Verarbeitung traumatischer Erfahrungen ist die soziale und berufliche Integration Geflüchteter wichtig.

„Die Erfahrung von Flucht und Vertreibung verkürzt die Lebenserwartung. Das gilt insbesondere für Menschen, die in ihrem weiteren Leben nur ein geringes Einkommen erzielen konnten. Diejenigen mit außerordentlichem Erfolg am Arbeitsmarkt können hingegen offenbar die langfristigen negativen Effekte von Flucht und Vertreibung überwinden.“ [RWI 2017]

Dass gelungene Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt hilft, belastende Folgen einer Flucht zu überwinden, belegt eine Studie des RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (Bauer u.a. 2017). Grundlage der Untersuchung waren Erwerbsbiografien der von 1944 bis 1950 aus ehemaligen Ostgebieten vertriebenen Personen. Erkennbar wird die enorme Bedeutung der Arbeitsmarktintegration von Migrant*innen für ihre Zukunft – und für die Aufnahmegesellschaft.

3. Deutschland als Ziel und Lutherstadt Wittenberg als Wohnort

Von den Befragten wird Deutschland als ein großes und demokratisches Land wahrgenommen, in dem Freiheit als „normal“ angesehen wird. Dieses Ergebnis deckt sich mit anderen Studien, denen zufolge Deutschland aufgrund von Wertekongruenzen als attraktives Aufnahmeland wahrgenommen wird (Brücker u.a. 2016). Ähnliche Wahrnehmungen wurden in einem Thüringer Projekt ermittelt. Eine Teilnehmer*in antwortete auf Frage, was *deutsch* für sie sei: Freiheit! Dass sie hier frei sei, so leben zu können, wie sie wolle.³²

Geflüchtete erleben Deutschland als Gesellschaft, die ihrem Bedürfnis nach Frieden entspricht. Gerade, weil sie häufig Kriegsgebieten entstammen und erschütternde Erlebnisse, Unsicherheit, Perspektivlosigkeit, diktatorische Herrschaft, Zwangsrekrutierung und Rechtlosigkeit hinter sich ließen, hoffen viele auf ein gutes Leben und eine bessere Zukunft.

³² Ergebnisse der Evaluierung des Landesprogramms "Arbeit für Thüringen" (LAT) im Jahr 2017 durch das Zentrum für Sozialforschung Halle.

3.1 Wohnung als Voraussetzung guter Lernbedingungen

Nach mehrmonatigem oder mehrjährigem Aufenthalt und dem Durchlaufen verschiedener Stationen (z.B. Erstunterbringung, Flüchtlingslager, Camps) lebten die meisten Befragten allein, in Wohngemeinschaften oder mit ihren Familien in eigener Wohnung.

Nach anfänglicher Unterbringung in Camps mit oft schlechten Wohn-, Lebens- und Lernbedingungen, wurden Geflüchtete zunächst in Wohngemeinschaften zu dritt oder viert untergebracht. Mit der Ankunft in Wittenberg, der Zuweisung einer eigenen Wohnung und dem Zusammenleben mit der Familie erleben sie die Wohn- und Lernbedingungen als wesentlich verbessert. Diese Beobachtungen wurden im Thüringer Projekt bestätigt: *„Weiterhin sei eine zufriedenstellende Wohnsituation extrem wichtig für eine gute Arbeits- und Lernatmosphäre, sie steigere die Motivation.“*³³

Eine Übersetzerin verwies im Rahmen eines Interviews darauf, „dass es in manchen Fällen auch schwer ist für junge Männer, eine Wohnung zu finden, denn die Vermieter wollen lieber Familien haben, das wird als diskriminierend empfunden“. Gleichwohl besteht bei einer eigenen Wohnung das Risiko der Vereinsamung, wenn eine soziale und berufliche Einbettung (noch) nicht ausreichend erfolgte.

3.2 Berufliche Chancen und Kontakte als Bleibeperspektive

Befragte Flüchtlinge möchten gern in Wittenberg bleiben, sofern sie einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz erhalten und mit ihrer Familie zusammenleben können. Nach ihrer Wahrnehmung erhalten sie oft zu wenig institutionelle und sonstige Unterstützung, um Familien zusammen zu führen.

Motive, die Region zu verlassen wären fehlende berufliche Perspektiven und unzureichende soziale Einbindung (Einsamkeit, Langeweile, wenig Freizeitmöglichkeiten usw.). Fremdenfeindlichkeit und befürchtete Übergriffe führen zudem dazu, dass sich Geflüchtete besonders abends nicht auf die Straße wagen.

Einige erwarten, dass größere Städte bessere Möglichkeiten der Arbeit oder sozialen Integration bieten, zumal sie dort mehr Migrant*innen der Herkunftsgesellschaft erhoffen. Einige glauben, dass Rassismus in Großstädten geringer ausgeprägt sei. Auch diese Erfahrungen Geflüchteter decken sich mit Erhebungen in Thüringen: *„so dass man als Ausländer*innen den Eindruck gewinne, die wollen uns hier nicht“*.³⁴

4. Soziale Situation und Erwartungen

Befragte Jugendliche lebten zum Zeitpunkt der Interviews zwischen einem und drei Jahren in Deutschland und fast genauso lange in Wittenberg. Einige (v.a. syrische) Geflüchtete wollen wieder zurück, wenn der Krieg vorbei ist. Fast alle Interviewpartner*innen haben einen auf für drei Jahre gesicherten Aufenthaltsstatus und nur wenige verfügen über eine Aufenthaltsgestattung von lediglich drei Monaten. Ungewisse Aufenthaltsgenehmigungen lassen keine belastbare Zukunftsplanung zu. Dass komplexe aufenthaltsrechtliche Fragen zu schwierigen Lebenssituationen führen, erfordert von (deutschen) Kolleg*innen, Sportkamerad*innen, Freund*innen oder Paten viel Verständnis.

³³ A.a.O.

³⁴ Ergebnisse der Evaluierung des Landesprogramms "Arbeit für Thüringen" (LAT) im Jahr 2017 durch das Zentrum für Sozialforschung Halle.

Unzureichende Offenheit gegenüber Einwanderern, mangelnder Austausch und lückenhafte Informationen über die Aufnahmegesellschaft (SVR_IM 2017, 6) prägen vielfach den Alltag Geflüchteter - auch in Wittenberg (Anhang 9.8).

Mehr Interesse, Hilfe und Kommunikation von Ortsansässigen erwarten Befragte genauso wie sprachliche und soziale Unterstützung. Das Erlernen der deutschen Sprache als Schlüsselement der Integration wird in Kursen vermittelt, bedarf aber der Kommunikation mit Einheimischen um Lernprozesse beschleunigen, festigen und vertiefen zu können.

Möglichkeiten Deutsch zu sprechen sind für Einwanderer in Umfang und Intensität unterschiedlich. Häufig entstehen Kontakte zwischen Deutschen und Migrant*innen über sportliche Aktivitäten (z.B. beim Fußballtraining), in der Nachbarschaft oder dem Besuch religiöser Veranstaltungen (z.B. Besuch orthodoxer Messen).

Gelegentlich berichteten Interviewpartner*innen von Lernschwierigkeiten, weil in Sprachschulen Hochdeutsch vermittelt im Alltag oder in (Berufs-) Schulen aber Dialekt gesprochen wurde. Zudem wird in Integrationskursen viel mit Bildern gearbeitet und gelernt, während in der Ausbildung Frontalunterricht dominiert. Unterschiedliche Vermittlungsformen machen es umso wichtiger, Deutschkenntnisse über soziale Kontakte zu festigen (Brücker u.a. 2017, 4).

Gerade weil alle Beteiligten (Unternehmer*innen, Geflüchtete, Organisationen, Kolleg*innen usw.) die Beherrschung der deutschen Sprache als Voraussetzung sozialer und beruflicher Integration ansehen, sind zivilgesellschaftliche Unterstützungsangebote (Vereinsarbeit, Nachbarschaft, Nachhilfeunterricht usw.) und adäquate Verwaltungsverfahren von zentraler Bedeutung. Dies betrifft z.B. Deutschkurse für Frauen, da Schwangere oder im Erziehungsurlaub befindliche Personen nicht zugelassen werden.

5. Formalqualifikationen und berufliche Perspektiven

Wie bereits aus einer Kurzstudie des BAMF (2016) deutlich wird, variiert die Formalqualifikation Geflüchteter in Abhängigkeit von ihrer Herkunftsgesellschaft. Sie ist bei Migrant*innen aus dem Iran, Syrien, der Russischen Föderation und dem Irak am höchsten (BAMF 2016, 7).

Fast alle Interviewpartner*innen hatten in ihrer Herkunftsgesellschaft eine Schule besucht und Abschlüsse zwischen der 7. und 12. Klasse erreicht. Nicht alle Schulabschlüsse wurden anerkannt. Während einige Prüfverfahren noch andauern steht bei anderen bereits fest, dass Schulabschlüsse nachgeholt werden sollten. Wenngleich Schulabschlüsse bei etlichen Befragten ohne Vorlage von Zeugnissen anerkannt wurden, wurde doch ein formal eher niedriges Niveau der Schulbildung festgestellt. Ähnliche Ergebnisse zeigen Erhebungen in Thüringen.³⁵

Nur wenige der befragten Jugendlichen hatten bereits Berufserfahrungen in ihrer Herkunftsgesellschaft (z.B. Friseur*in, Gastronomie) und nur zum Teil wurde eine Berufsausbildung begonnen, aber nicht abgeschlossen.

Gründe geringer Formalqualifikationen waren v.a. bei jungen Männern oft Zwangsrekrutierungen als Soldaten, die keine berufliche Tätigkeit oder Ausbildung zuließen. Sich beruflich neu zu orientieren

³⁵ Ergebnisse der Evaluierung des Landesprogramms "Arbeit für Thüringen" (LAT) im Jahr 2017 durch das Zentrum für Sozialforschung Halle.

bedeutet – inklusive der Bereitschaft zur Selbständigkeit (z.B. Betreiben eines Imbisses) – für männliche Geflüchtete daher eine Chance, der sie offen gegenüberstehen.

Betriebliche Praktika oder Einsätze im Berufsvorbereitungszentrum wurden von Geflüchteten als wichtig angesehen und sehr positiv bewertet. Sie vermittelten Einblicke in Unternehmensstrukturen und Arbeitsprozesse und ermöglichten das Austesten von Eignungen und Neigungen. Jedoch war es nicht in allen Bereichen oder Branchen möglich, Praktikums- oder Ausbildungsplätze zu erhalten. Branchenspezifische Differenzierungen stellte auch das Kompetenzzentrum Zukunftsfähige Arbeit in Rheinland-Pfalz (2016, 6) fest. Der Studie zufolge sind Hotel- und Gastgewerbe oder (soziale) Hilfsdienste eher aufgeschlossen, während im Handwerk Skepsis vorherrscht.

Alle Interviewpartner*innen betonten die Notwendigkeit einer Unterstützung Geflüchteter. Erfolgreich wurde der Einsatz von Betreuer*innen (sog. "Job- oder Integrationspaten") beurteilt. Sie begleiteten Praktikant*innen, innerbetrieblich und stehen als Ansprechpartner*innen für Fragen und Anliegen zur Verfügung.

Geflüchtete äußerten sich zudem positiv über kollegiale Kontakte im Unternehmen. So organisierten Kolleg*innen gelegentlich Fahrgemeinschaften, damit sie zum Arbeitsplatz und zurückkamen. Wie ausgeprägt das Interesse Geflüchteter an einer Erwerbstätigkeit ist, lässt sich daran erkennen, dass einige Personen sehr lange Wege bei jeder Jahreszeit mit dem Fahrrad zurücklegten, um ihre Schichtdienste leisten zu können.

Häufig lastet auf Geflüchteten der Druck, schnell Geld zu verdienen (z.B. um Familien nachzuholen oder zu unterstützen). Sie sind daher oft bereit, als Ungelernte zu arbeiten auch, wenn ihnen diese Arbeit keine Perspektive bietet oder hohe Motivation erfordert (z.B. bei Schichtarbeit). Gerade weil Ungelernte oft wenig verdienen sind Arbeitsvermittlung und andere Akteure des Bereichs Migration/Integration bestrebt, Geflüchtete vom Nutzen einer Ausbildung zu überzeugen.

Einige der befragten Migrant*innen hatten sich entschlossen, ihren Schulabschluss nachzuholen, um Ausbildungen (oder ein Studium) absolvieren und eine qualifizierte Arbeit aufnehmen zu können. Gelegentlich wurde der, durch vorgeschaltete Praktika noch verlängerte, Ausbildungsweg als zu lang und sehr komplex angesehen.

6. Sonstige Herausforderungen

Zwischen Herkunfts- und Aufnahmegesellschaft bestehen nach Ansicht Geflüchteter zahlreiche Unterschiede, so z.B. im Zusammenleben von Mann und Frau ohne Trauschein, Geschlechterrollen oder dem Familienzusammenhalt. Dabei wird der letztgenannte Aspekt von einigen Befragten in ihrer Herkunftsgesellschaft enger und positiver eingeschätzt. Unterschiede werden auch in Bezug auf Wetter, Landschaft, Essen, Architektur, Verwaltungsabläufen oder dem sparsamen Umgang mit Energie und Wasser wahrgenommen.

In Integrations- und Sprachkursen, die zum Befragungszeitpunkt teilweise absolviert waren, wurden ihnen Regeln der Aufnahmegesellschaft vermittelt. Einige Geflüchtete hatten noch keinen Integrationskurs absolviert, obwohl sie sich bereits über ein Jahr in Deutschland aufhielten.

Mit Behörden hatten Interviewte gute Erfahrungen gemacht, obwohl das Ausfüllen zahlreicher Dokumente oft Schwierigkeiten bereitete. Strikt angewandte Vorschriften und Gesetze wurden sowohl

positiv als auch negativ wahrgenommen, da Korruption in einigen Herkunftsländern (z.B. Syrien) üblich war.

Tabelle 4: Wahrnehmung der Aufnahmegesellschaft

Lebensbereiche	Positive Aspekte	Negative Aspekte
Arbeitsumfeld	<ul style="list-style-type: none"> • Möglichkeiten der Ausbildung • Kollegiale Unterstützung 	<ul style="list-style-type: none"> • komplexe und lange Ausbildungen
Lebensbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> • Gesundheits- und Sozialsystem • Demokratie • Freiheit • Gleichberechtigung • Achtung der Menschenrechte • Möglichkeiten freier Meinungsäußerung • Menschen werden, mit Ausnahme von rassistischer Bevölkerung, als nett, hilfsbereit, sympathisch und kontaktfreudig beschrieben 	<ul style="list-style-type: none"> • zu wenig Spielplätze • keine Schwimmzeiten nur für Frauen • fehlende Begegnungsräume für Einwanderer (z.B. zur Traditionsbewahrung) • Vorurteile und Rassismus • Fremdenfeindliche Vorfälle (gewalttätige Übergriffe, Beschimpfungen, physischer Gewaltandrohung, Ladenverbote) • Familiärer Zusammenhalt
Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> • Land • Natur • Städte/ Architektur • Kindergartenplätze • Bildungsangebote • dass Kinder in der Schule ohne Angst lernen können 	<ul style="list-style-type: none"> • Eingeschränkte Mobilität v.a. im ländlichen Raum

II.2 Integration von Einwanderern in ländlichen Räumen

Andreas Siegert/ Thomas Ketzmerick

Fast 600.000 Einwohner hat Sachsen-Anhalt seit 1990 durch Abwanderung und Geburtenausfall verloren. Die fünfte regionalisierte Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt erwartet bis 2025 einen weiteren Rückgang um nochmals 300.000 Personen (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2008), so dass dann auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter 60 Rentner kommen (heute: 40). Demografischen Wandel durch eine höhere Anzahl an Geburten zu bewältigen ist nicht mehr möglich. Vor allem die bereits jetzt dünn besiedelten ländlichen Räume, wie z.B. die Landkreise Mansfeld-Südharz, Stendal, Altmarkkreis Salzwedel, Wittenberg und Jerichower Land, werden von diesen Veränderungen betroffen sein.

Kommunaler Verwaltung, Unternehmen und Vereinen kommt bei der Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels in den Regionen eine herausragende Bedeutung zu. Denn betroffene Institutionen, Organisationen und Bürger handeln regelmäßig in ihrem unmittelbaren Umfeld (z.B. KMU, Schulen, kommunale Verwaltung, soziale Dienste, Krankenhäuser) und sind mit deren Besonderheiten vertraut. Die Bewältigung sich daraus ergebender Herausforderungen kann zwar nicht allein der sozialen Arbeit überlassen bleiben, allerdings bietet dieser Bereich Methoden zur Kommunikation, Beratung, der Moderation und Unterstützung oder Steuerung an. Damit, so Kluschatzka und Wieland (2009, 7), kann "soziale Arbeit wesentlich dazu beitragen, dass die Auswirkungen der ... Prozesse für die betroffenen Menschen ... in Grenzen gehalten werden".

Es kristallisierte sich eine zentrale Erkenntnis heraus: Wenn Einwanderung als Option zur Stabilisierung der Bevölkerungszahlen bzw. zur Linderung des Bevölkerungsrückgangs genutzt werden soll, ist ein Perspektivwechsel vonnöten. Erforderlich sind Informationen über wirksame Anreize zur dauerhaften Ansiedlung von Einwanderern und deren Berücksichtigung bei der Entwicklung von Bindungsstrukturen.

Selbstverständlich sind dabei örtliche Möglichkeiten zu berücksichtigen. In der Beachtung beider Perspektiven, der von Ortsansässigen und Einwanderern gleichermaßen, sehen wir eine Grundlage für zufriedenstellende Lebensbedingungen aller Einwohner der Region. Deutlich wurde allerdings, dass die Entwicklung und Umsetzung von Integrationskonzepten in Verbindung mit Migrationsstrategien gerade auf kommunaler Ebene geboten ist. Als schwierig erwies sich, dass die Verlagerung kommunaler Entscheidungskompetenzen auf höhere Verwaltungsebenen oft auch zu einer Deaktivierung lokaler Gemeinschaften führte. Auch deshalb ist eine enge Vernetzung mit überregionalen Initiativen, Angeboten und Unterstützungsleistungen erforderlich. Nur so kann sichergestellt werden, dass Bedarf und Voraussetzungen einer Region in Lösungsansätze einfließen und gleichzeitig in überregionalen oder internationalen Kontexten gewonnene Erfahrungen in regionale Integrationsstrategien eingearbeitet werden können.

Die Notwendigkeit, Strategien auf der Grundlage lokaler oder regionaler Voraussetzungen zu entwickeln, steigert, so die Erfahrung aus Hettstedt, die Akzeptanz in der Bevölkerung und lässt eine nachhaltigere Integration von Einwanderern erwarten (vgl. Kluschatzka und Wieland 2009, 18).

Darüber hinaus besteht die Notwendigkeit einer engen Verknüpfung sowie eines intensiven Dialogs lokaler/ regionaler Aktivitäten mit der Landes- und Bundesebene. Denn auf überregionalen politischen Ebenen werden Rahmenbedingungen gesetzt, die den Erfolg kommunaler Ziele massiv beein-

flussen können. So ist die bundespolitisch diskutierte Verzögerung des Familiennachzugs für z.B. syrische Flüchtlinge geeignet, Maßnahmen der nachhaltigen Ansiedlung und Integration zu beeinträchtigen. Gerade für periphere Räume wäre die Erleichterung des Familiennachzugs ein geeigneter Schritt, um gesellschaftliche Integration zu fördern und Weiterwanderung zu vermeiden.

1. Das Beispiel Hettstedt

Um erfolgversprechende Ansätze auszutesten und öffentlich zur Diskussion zu stellen, wurden zunächst spezifische Daten der Beispielkommune Hettstedt in ausgewählten Aspekten der Daseinsvorsorge erhoben. Sie dienten dazu, konkrete Auswirkungen demografischer Veränderungen zu verdeutlichen.

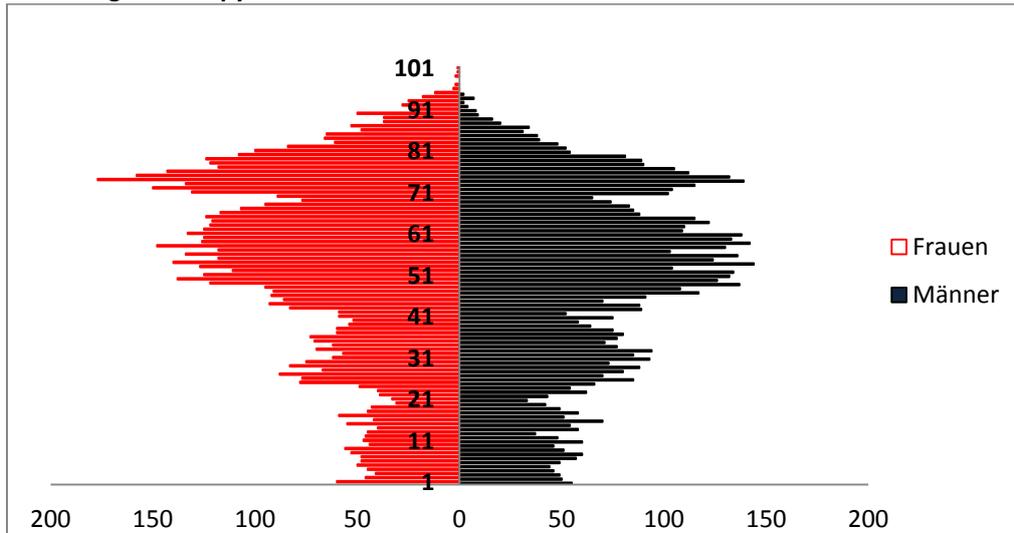
Schwierigkeiten der Datenbeschaffung ergaben sich z.B. aus unterschiedlichen Einzugsbereichen der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung. Da Bevölkerungsprognosen nicht für Ortsteile von Kommunen erhoben werden, war es außerordentlich aufwändig, die Auswirkungen demografischer Veränderungen auf die Preisbildung zu kalkulieren. Weil die Vorgaben zur Ermittlung durchschnittlicher Haushaltsgrößen uneinheitlich waren bzw. in der Vergangenheit nicht nach gleichen Vorgaben ermittelt wurden war es unmöglich, die Auswirkungen ermittelter Preise auf Haushalte voraus zu sagen.

Kosten der Unterbringung von Flüchtlingen in Sammelunterkünften zu erheben erwies sich ebenfalls als problematisch. Preisbildende Einflüsse ergeben sich schließlich nicht nur aus der (momentanen) Verhandlungsmacht der Anbieter von Flüchtlingsunterkünften, sondern u.a. aus dem erhöhten kommunalen Verwaltungsaufwand. Diese Faktoren werden zum Teil nicht erhoben und können damit nicht berücksichtigt werden. Selbst erhobene Daten aufzubereiten und auszuwerten erwies sich angesichts der Arbeitsbelastungen in den Verwaltungen als nicht möglich.

Kommunale Daten einfacher zu erheben und zur Entscheidungsvorbereitung aufzubereiten kann ein Ansatz sein, um Gemeinden vor Ort zu steuern und den Dialog mit der Bevölkerung faktenbasiert zu suchen. Aus den in Hettstedt gemachten Erfahrungen schließen wir, dass ein solcher Ansatz vielversprechend ist.

Die Stadt ist gekennzeichnet durch einen erheblichen Bevölkerungsrückgang und drastische Verschiebungen im Altersaufbau der Einwohner.

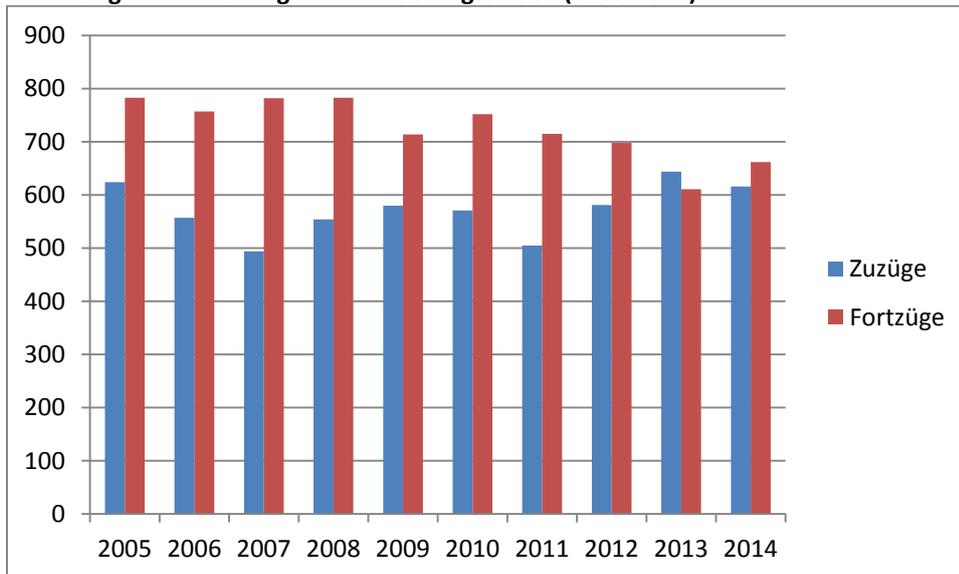
Abbildung 1: Alterspyramide Hettstedt



Quelle: AnWillkommen Kommunaldaten-Erhebung 2015

Deutlich erkennbar sind die Überalterung und der hohe Frauenanteil bei den älteren Einwohnern der Region. Beobachtbare Strukturveränderungen sind nicht kurz- und mittelfristig auszugleichen und sind das Ergebnis zurückliegender Wanderungsverluste.

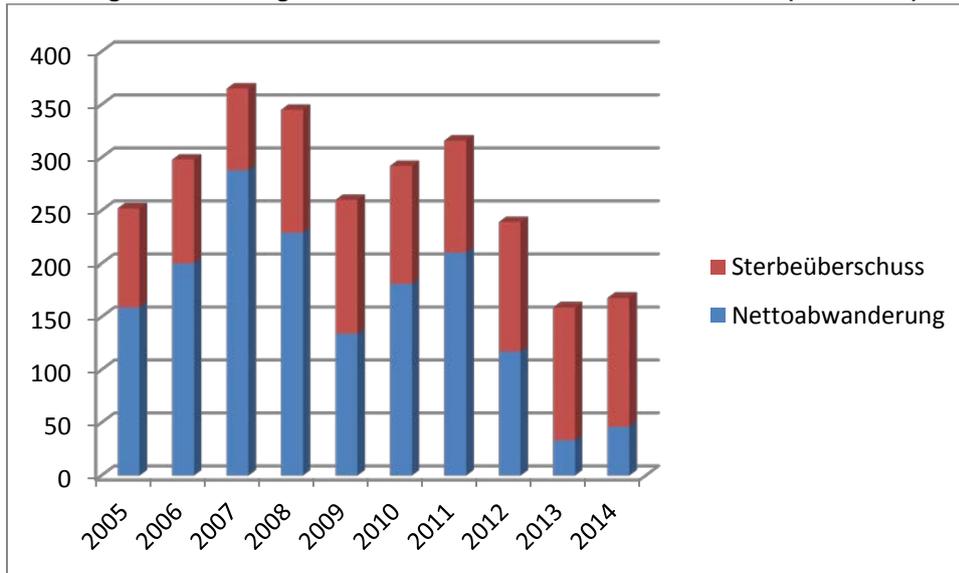
Abbildung 2: Entwicklung von Wanderungssalden (2005-2014)



Quelle: AnWillkommen Kommunaldaten-Erhebung 2015

Als Folge von Netto-Wanderungsverlusten wurden auch die Kinder der weggezogenen Bevölkerung nicht in Hettstedt geboren. Damit steigt das Durchschnittsalter der Bevölkerung, sinkt die Nettoabwanderung und erhöht sich die Bedeutung des Sterbeüberschusses für die Bevölkerungsentwicklung:

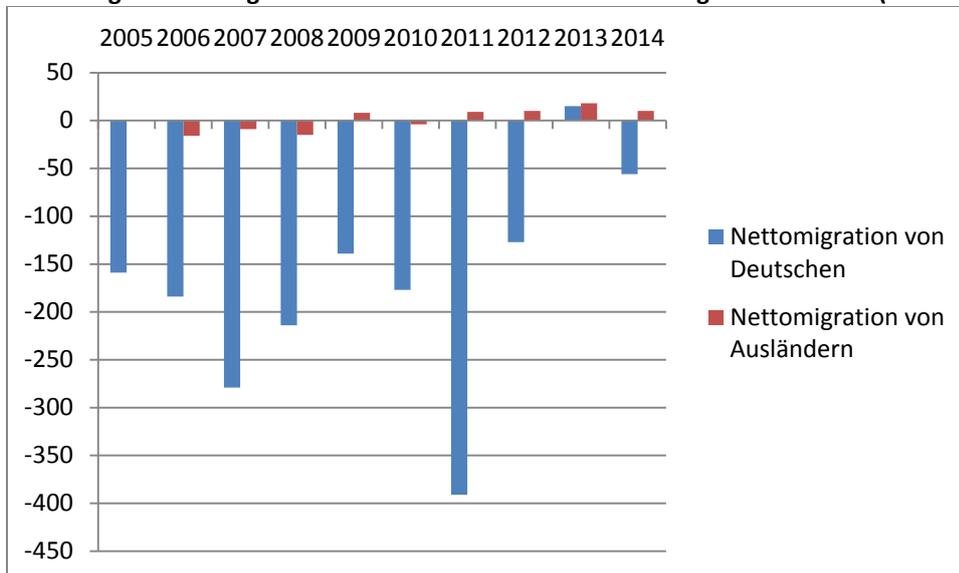
Abbildung 3: Entwicklung von Geburten und Sterbefällen in Hettstedt (2005-2014)



Quelle: AnWillkommen Kommunaldaten-Erhebung 2015

Bislang ist die Einwanderung ausländischer Staatsbürger ein zu vernachlässigender Einflussfaktor für die Bevölkerungsentwicklung in Hettstedt. Allerdings war es in der Vergangenheit der einzige positive Wanderungssaldo. Mit der Aufnahme von Flüchtlingen ergibt sich nunmehr die Option, damit verbundene Chancen der Stadt zur Steuerung der Bevölkerungsentwicklung zu nutzen.

Abbildung 4: Nettomigration deutscher und ausländischer Bürger in Hettstedt (2005-2014)



Quelle: AnWillkommen Kommunaldaten-Erhebung 2015

Allerdings zeigt sich, dass die Überwindung von Sprachbarrieren sowie die nicht auskömmliche Finanzierung und Ausstattung der Gemeinden die Aufnahme und soziale wie berufliche Eingliederung von Einwanderern zu einer schwer zu bewältigenden Herausforderung machen. Für die praktischen Integrationsaspekte könnte es hilfreich sein, eine Fokussierung auf Einwanderergruppen anzudenken. Damit wäre es leichter z.B. Sprachmittler zu finden, als auch einen Austausch über Kulturzentren zu organisieren und gegenseitiges Verständnis zu fördern.

Im Folgenden werden an einigen Beispielen bereits feststellbare und zu erwartende Aspekte kommunaler Daseinsvorsorge näher dargestellt.

Freiwillige Feuerwehr

Die Gemeinde Stadt Hettstedt verfügt über vier Ortsfeuerwehren (80 Mitglieder) und zwei Jugendfeuerwehren (26 Mitglieder). Eine Kinderfeuerwehr existiert nicht mehr.

Im Ortsteil Ritterode/ Meisberg ist der Personalbestand der Feuerwehr ständig sinkend. Eine Besetzung in Staffelnstärke ist werktags zwischen 7 und 15 Uhr lediglich zu 10% gesichert (Schreiben des Fachbereichs Feuer- und Zivilschutz der Stadtverwaltung Hettstedt vom 01.10.2015). Angaben zum (Durchschnitts-)Alter der Mitglieder freiwilliger Feuerwehren konnten nicht beigebracht werden. Es ist davon auszugehen, dass es nicht erheblich vom Durchschnittsalter der Bevölkerung abweicht.

Ärztliche Versorgung

Diese Situation spiegelt sich auch in der ärztlichen Versorgung der Gemeinde Hettstedt. Das Durchschnittsalter der Fachärzte liegt bei 51,1 Jahren während Hausärzte durchschnittlich 54,6 Jahre alt sind. Beide Werte bewegen sich damit ungefähr im Landesdurchschnitt (Fachärzte: 52,95 Jahre; Hausärzte: 54,06 Jahre).

Abbildung 5: Ärztliche Versorgung in Hettstedt

Fachrichtung	Anzahl	Versorgungsaufträge ³⁶
Anästhesisten	1	1
Augenärzte	2	2
Chirurgen	1	1
Fachinternisten	3	3
Frauenärzte	2	2
Hausärzte	11	10,5
HNO-Ärzte	1	1
Kinderärzte	1	1
Nervenärzte	2	2
Orthopäden	2	2
Psychotherapeuten	4	4
Radiologen	2	2
Urologen	1	1

Schreiben der Kassenärztlichen Vereinigung vom 12.10.2015

Kindertagesstätten/ Grundschulen

Momentan sind keine Kindertagesstätten von der Schließung bedroht. Allerdings macht das durchschnittliche Alter der Bevölkerung und der negative Wanderungssaldo künftige Schließungen wahrscheinlich.

³⁶ Ein Versorgungsauftrag ist ein von kassenärztlichen Vereinigungen eines Bundeslandes erteilter Auftrag an einen Arzt, die Versorgung einer Region zu übernehmen. Von der nach §19a I Ärzte-ZV verpflichtenden vollzeitigen Ausübung kann aber einvernehmlich abgewichen werden (§19 II Ärzte-ZV). Deshalb können die Anzahl der Ärzte und der Versorgungsaufträge voneinander abweichen.

Die Bevölkerungsprognose der Stadt Hettstedt geht davon aus, dass die Anzahl der Schüler und Schülerinnen von derzeit 380 auf 141 im Jahr 2032 sinken wird. Damit ist bei unveränderten Vorgaben der Schulentwicklungspläne perspektivisch nur eine von drei staatlichen Grundschulen zu erhalten. Darüber hinaus existiert noch eine Grundschule in freier Trägerschaft (Angaben des Fachbereichs Schulen, Sport und Jugend der Stadt Hettstedt vom 01.10.2015).

Sportvereine

Nach Auskunft des Fachbereichs Schulen, Sport und Jugend der Stadt Hettstedt vom 01.10.2015 gab es bis 1989 noch überregional aktive Vereine in den Bereichen Leichtathletik, Handball, Ringen und Wasserball. Die Schwierigkeiten der Nachwuchsgewinnung führten mittlerweile zur Aufgabe dieser Sportangebote. Der Schwimmsport hat aufgrund rückläufiger Schülerzahlen nur noch regionale Bedeutung. Angeboten werden noch Kampfsportarten, Tischtennis und Turnen.

Während es gelingt, Kinder für den Sport zu gewinnen, brechen die Jugendbereiche zusammen. Denn mit Erreichen des Ausbildungsalters bzw. der Aufnahme eines Studiums, wandern Jugendliche und junge Erwachsene aus der Region ab.

Darüber hinaus ist es problematisch, Trainer und Übungsleiter zu finden und Erwachsenenmannschaften aufzustellen. Dies liegt an der oft überregionalen Berufstätigkeit der Bevölkerung.

Trink- und Abwasserpreise

Auf der Grundlage der Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt berechneten die Stadtwerke Hettstedt die Auswirkungen auf die Entwicklung der Leistungspreise im Versorgungsgebiet. Alle Szenarien haben als Berechnungsbasis das geltende Preisermittlungssystem und unterstellen, dass sich die Bezugspreise von Trinkwasser um durchschnittlich 1,58% jährlich erhöhen.

Abbildung 6: Entwicklung des Leistungspreises Trinkwasser Hettstedt bis 2025

Szenario	Annahmen	Preisentwicklung
1	Bevölkerungsentwicklung wie vom Statistischen Landesamt prognostiziert	+12,8%
2	<ul style="list-style-type: none"> • Bevölkerungszuwachs von 100 Personen jährlich ab 2016 • Im ersten Jahr der Einwanderung wird angenommen, dass der Wasserverbrauch 20% über dem Durchschnittsverbrauch der ortsansässigen Bevölkerung liegt und sich in den folgenden zehn Jahren linear an den Durchschnittskonsum angleicht 	+6,25%
3	<ul style="list-style-type: none"> • Bevölkerungszuwachs von 200 Personen jährlich ab 2016 • Im ersten Jahr der Einwanderung wird angenommen, dass der Wasserverbrauch 20% über dem Durchschnittsverbrauch der ortsansässigen Bevölkerung liegt und sich in den folgenden zehn Jahren linear an den Durchschnittskonsum angleicht 	+1,36%

Schriftliche Stellungnahme der Stadtwerke Hettstedt vom 04.08.2015

Neben der Steigerung der Verbrauchspreise ist es die Preisstruktur, die als Ergebnis demografischer Veränderungen angepasst werden muss. Sofern die Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes eintritt, werden künftig 85-90% der Preise über den Grundpreis gebildet und nur 10-15% den Leistungspreis wiedergeben.

Die Folge einer so geänderten Preisstruktur ist, dass die monatlichen Kosten für Trinkwasser kaum noch vom Verbrauch beeinflusst werden. Vielmehr werden diese Kosten zu ca. 90% durch den

Grundpreis bestimmt, der merklich über dem jetzigen Preisniveau liegen wird. Der Umfang der Kostensteigerung wird daher deutlich über dem Niveau des Leistungspreises liegen.

Da Hettstedt in der Vergangenheit erheblich in die Modernisierung seines Trinkwassernetzes investiert hat, sind die Transportverluste gering. Es ist davon auszugehen, dass andere Kommunen mit älteren Leitungsnetzen höhere Verluste und ungünstigere Kostenstrukturen haben.

Kernaussagen

- Eine rapide fortschreitende Überalterung peripherer Räume gefährdet die Gleichwertigkeit von Lebensbedingungen und verstärkt wirtschaftliche und soziale Entkoppelungsprozesse zwischen Städten und ländlichen Regionen.
- Anpassungen der Daseinsvorsorge an die Bedürfnisse einer alternden Bevölkerung können zur ungewollten Abschreckung von Familien und jungen Menschen führen.
- Geringe Ressourcenausstattungen und Entscheidungsspielräume der Kommunen erschweren eine Neuausrichtung und die Vorhaltung attraktivitätssteigernder Angebote.
- Vielfach sind auf kommunaler Ebene Daten nicht oder nur mit großem Aufwand verfügbar, auf Grundlage derer Entscheidungen getroffen und der Bevölkerung vermittelt werden können.
- Für den ländlichen Raum stellt sich die Anwerbung und Integration von Einwanderern als besondere Herausforderung dar. Eine Fokussierung auf bestimmte Gruppen von Einwanderern (z.B. Familien oder Ethnien) könnte den Aufbau spezifischer Integrationsstrukturen erleichtern und gegenseitiges Verständnis fördern.
- Die Anwerbung und Integration von Einwanderern wäre eine Voraussetzung, um erkennbaren Folgen demografischer Veränderungen aktiv zu begegnen: z.B. einer eingeschränkten Einsatzbereitschaft der freiwilligen Feuerwehren, der Bindung und Weiterbildung einwandernder Ärzte und Pflegekräfte oder dem Anstieg von Ver- und Entsorgungskosten.

Handlungsempfehlungen

- Zur Verbreiterung der Datenbasis ist es sinnvoll, die Daten weiterer Kommunen zu erheben.
- Darüber hinaus sollte der Ansatz einer Konzentration auf spezifische Einwanderer in ländlichen Gemeinden ausprobiert und von der Landespolitik aktiv unterstützt werden.
- Kommunale Handlungs- und Ermessensspielräume sind so zu erweitern, dass attraktive Angebote für diese Einwanderer entwickelt und umgesetzt werden können.
- Dazu kann z.B. die Entwicklung von Schulungskonzepten für Sportvereine, Lehrkräfte, freiwillige Feuerwehren gehören, in denen interkulturelle oder pädagogische Kompetenzen vermittelt werden.

2. Vorbereitende Maßnahmen in der Kommune: Bürgerdialog

Andreas Siegert

Nach Erhebung und Aufbereitung regionaler Daten der Daseinsvorsorge und Infrastruktur bestand Einigkeit darin, die Ergebnisse öffentlich vorzustellen und mit der Bevölkerung zu diskutieren. Ziel des Ansatzes war es, die Einwohner damit in die Lage zu versetzen, Entscheidungen nachvollziehen zu können, sie zu qualifizieren und ihnen Partizipationsmöglichkeiten zu eröffnen. Denn, so Deinet (2009, 163) wer "sich intensiv mit seinem Quartier auseinander gesetzt hat, wird sich dort auch sicherer bewegen und ist offener für Nachbarschaftskontakte". Zur Umsetzung dieses Ansatzes empfiehlt Deinet (a.a.O.) unterschiedliche Formen des Dialogs (z.B. Werkstatt-Verfahren, Runde Tische).

Erfahrungen anderer Kommunen zeigten, dass es wichtig ist, Rahmenbedingungen und Regeln für einen solchen Bürgerdialog frühzeitig und transparent festzulegen. In Anlehnung an Hinte und Treeß (2007) waren dies nachstehende Prinzipien sozialraumorientierter Arbeit:

1. Ausgangspunkt der Überlegung, Migranten aufzunehmen und nachhaltig in die Gemeinde Hettstedt zu integrieren, sind der Wille und die Interessen der Menschen vor Ort. Dazu gehören sowohl die Einwohner der Kommune, als auch Einwanderer.
2. Die Bürger und Bürgerinnen der Stadt sollen durch Dialog, Informationen und Mitwirkungsangebote in die Lage versetzt werden, diese Entscheidung nachzuvollziehen und sich aktiv in ihre Gemeinde einzubringen.
3. Um eine solche Mitwirkung zu ermöglichen ist die Stadtverwaltung bestrebt, personale und sozialräumliche Ressourcen einzuwerben und verfügbar zu machen. Dabei stellt die Stadt den Rahmen zur Verfügung, in den sich zivilgesellschaftliche Strukturen einbringen.
4. Alle Aktivitäten sind zielgruppen- und bereichsübergreifend sowie auf Nachhaltigkeit angelegt und in ein Gesamtkonzept eingebettet: Sie umfassen die Interessen der ortsansässigen Bevölkerung und von Migranten gleichermaßen und sind bestrebt, sie in Einklang zu bringen.
5. Funktionierende Einzelhilfe kann nur auf Grundlage der Vernetzung und Integration verschiedener sozialer Dienste geleistet werden.

Offenkundig war allen Beteiligten, dass dieser Ansatz einer ständigen Weiterentwicklung bedarf und nicht statisch zu betrachten ist. Ziel des Versuchs in Hettstedt war es, herauszufinden, wie die Aufnahme von Einwanderern und die Entwicklung von Integrationsangeboten zu ihrer nachhaltigen Ansiedlung in der Kommune verankert werden und wie die dazu erforderliche gesellschaftliche Kommunikation erfolgreich gestaltet werden kann.

Die meisten Bürger Hettstedts waren und sind nicht im engeren Sinne von der Flüchtlingsaufnahme betroffen. Gleichwohl entstand der Eindruck, dass sie das politische Management auf Kreis- und Landesebene als unstrukturiert und widersprüchlich empfanden und keine eigenen Gestaltungsmöglichkeiten erkannten. Damit sie ihre Sicht der Dinge darlegen konnten, wurde eine öffentliche Diskussion mit den Komponenten "Fachvortrag des ZSH", "Diskussion" und "Nachbesprechung mit Imbiss" organisiert.

Um einen Austausch mit Bürgern der Stadt zu gewährleisten wurde festgelegt, dass die Bürgerversammlung öffentlich ist und angekündigt wird. Bei der öffentlichen Ankündigung wurde der Schwer-

punkt auf die Folgen demografischer Veränderungen gelegt. Insbesondere "Multiplikatoren" und Personen, die sich ehrenamtlich engagieren (Vereine, freiwillige Feuerwehren usw.) wurden gezielt angesprochen und auf die Diskussion hingewiesen.

Organisiert war der Ablauf dergestalt, dass der Bürgermeister zunächst alle Anwesenden begrüßte und das Ziel des Abends vorstellte. In diesem Zusammenhang erläuterte er, welche Regeln für die Diskussion gelten sollten:

- Es ist eine Versammlung von Bürgern für Bürger. Ziel ist es, grundsätzliche Entscheidungen der Stadt zu diskutieren.
- Personen, die nicht in Hettstedt wohnen haben nur Rederecht, wenn sie eingeladen sind.
- Jeder Redner nennt seinen Namen und ggf. den Ortsteil in dem er wohnt.
- Drohungen oder Beleidigungen werden nicht geduldet.
- Jeder Redner darf ausreden, solange er die oben genannten Regeln beachtet.

Zwischen den an der Vorbereitung der Diskussion Beteiligten war vorab vereinbart, dass diese Regelungen unbedingt (ggf. durch Wahrnehmung des Hausrechts) durchgesetzt werden.

Im Anschluss an die Begrüßung der ca. 70 Anwesenden durch den Bürgermeister wurden von einem Vertreter des Zentrums für Sozialforschung Halle e.V. (ZSH) die Daten und Informationen vorgetragen, die im Rahmen des Projektes gesammelt und aufbereitet waren. Der Vortrag wurde in Deutsch und Englisch gehalten, damit anwesende Flüchtlinge den Inhalt verstehen konnten.

Szenario 1 zeigte, wie sich Hettstedt in ausgewählten Aspekten entwickeln würde, wenn keine Zuzüge zu verzeichnen wären. Weitere Szenarien zeigten, wie sich Aspekte der Daseinsvorsorge voraussichtlich entwickeln, wenn sich jährlich 100 (Szenario 2) oder 200 (Szenario 3) Einwanderer in der Stadt niederlassen würden.

Dieser Vortrag war Grundlage der daran anschließenden Diskussion. Mit der Leitung der Diskussion wurde ein in der Region bekannter Unternehmer beauftragt. Ausdrücklich war nicht vorgesehen, den Bürgermeister mit der Diskussionsleitung zu beauftragen. Damit sollte ihm die Möglichkeit geboten werden, sich als Teilnehmer in den Austausch einzubringen.

Zum Abschluss des Abends war durch syrische Flüchtlinge ein Imbiss für alle Anwesenden vorbereitet. Dieser bot die Möglichkeit eines zwanglosen Austauschs.

Geprägt war die Diskussion von einer sehr konstruktiven Atmosphäre, der Bereitschaft, sich für die Stadt Hettstedt einzusetzen und Fragen der Integrationsstrukturen oder der Bewältigung des Alltags zu klären.

Kernaussagen

- Öffentliche Bürgerdialoge bedürfen einer sorgfältigen Vorbereitung und klarer Regeln. Regelverstöße sind unmittelbar zu ahnden. Die Durchsetzung der Regeln wurde im Vorfeld der Veranstaltung sichergestellt.

- Eine klare Positionierung des Bürgermeisters und anderer Meinungsbildner in der Kommune war hilfreich und gab der Bevölkerung Orientierung.
- Die umfassende Einbindung vorhandener zivilgesellschaftlicher Strukturen in den Dialog erwies sich als günstig und förderte im Nachgang eine konstruktive Diskussion "auf der Straße".

Handlungsempfehlungen

- Auf der Grundlage konkreter Daten einer Gemeinde berührt die Diskussion das Lebensumfeld der Bürger unmittelbar. Zur Verbreiterung der Datenbasis ist es sinnvoll, die Daten weiterer Kommunen zu erheben.
- Die Organisation einer Ausstellung zum Thema "Flüchtlingsaufnahme und -integration" fördert eine Historisierung und verdeutlicht die Migranten entgegengebrachte Wertschätzung.
- Eine Aktivierung ortsbekannter Multiplikatoren erhöht die Wahrscheinlichkeit eines konstruktiven und in die Breite gehenden Dialogs in der Gemeinde.
- Der Einsatz erfahrener Moderatoren zur Diskussionsleitung hat sich bewährt.

II.3 Betriebliche Erfahrungen bei der Integration Geflüchteter

Andreas Siegert/ Thomas Ketzmerick/ Christina Buchwald

Auf der Grundlage einer Befragung von 300 Unternehmen bei der Integration von 2.500 Geflüchteten stellte die Boston Consulting Group (2017) fest, dass der Aufwand bei ca. 7.500 EUR/ Person lag und sich binnen eines Jahres amortisierte. Auch deshalb, aber vor allem aus gesellschaftspolitischer Verantwortung, beabsichtigen die befragten Unternehmen ihr Engagement fortzusetzen.

Im Folgenden werden auf Grundlage der in Unternehmen geführten Interviews betriebliche Ausgangssituationen (z.B. Beschäftigtenstrukturen, Personalstrategien) sowie personalpolitische Herausforderungen und Reaktionen skizziert. Anschließend werden Erfahrungen aus Rekrutierungsprozessen und Einarbeitungsabläufe beschrieben.

Beantwortet werden dabei folgende Fragen: Wie werden die neuen Mitarbeiter*innen eingeschätzt und wie werden Herausforderungen auf persönlicher Ebene angegangen? Können Geflüchtete auch als Auszubildende gewonnen werden oder vorrangig als unqualifizierte Mitarbeiter*innen? Wie reagieren Mitarbeiter*innen?

Danach werden strukturelle Probleme und Herausforderungen bei der Zusammenarbeit mit Behörden erörtert sowie Integrationsmaßnahmen geschildert, die Betriebe und befragte Kolleg*innen als Reaktion auf die unzureichend empfundene externe Unterstützung entwickelten. Abschließend werden Erfolgsfaktoren sowie Änderungsvorschläge für die berufliche Integration aus betrieblicher Sicht der Betriebe zusammengefasst und die Position der Unternehmen zu weiteren Integrationsaktivitäten dargestellt.

1. Ausgangssituationen der Betriebe

Die befragten Betriebe repräsentieren unterschiedliche Wirtschaftszweige und Betriebsgrößen (produzierendes/ dienstleistendes Gewerbe, Industrie/ Handwerk, Lebensmittelherstellung und -verarbeitung, chemische Industrie). Neben meist kleinen bis mittelgroßen Betriebe ist auch ein Großbetrieb darunter.

Die Belegschaften werden von qualifizierten Mitarbeiter*innen, wie Facharbeiter*innen und Akademiker*innen, dominiert, ein Teil der Betriebe arbeitet auch mit einer wesentlichen Zahl un- und angelernter Beschäftigter. Betriebliche Altersstrukturen sind ausgewogen und teilweise liegen Erfahrungen mit EU-Ausländer*innen vor. Vorliegende Erfahrungen führen im Regelfall dazu, dass Betriebe ihre möglicherweise anfänglich vorliegende Zurückhaltung bei der Einstellung migrantischer Mitarbeiter*innen aufgeben (Scheiermann u.a. 2016). Vorrangig, so das BiBB (2017, 2), werden Geflüchtete als Praktikant*innen eingesetzt. Es kann auf Grundlage der Erkenntnisse von Scheiermann u.a. (2016), erwartet werden, dass sich daraus eine verstärkte Öffnung gegenüber Geflüchteten ergibt.

Das BiBB stellte in der von ihm durchgeführten Betriebsbefragung eine hohe Bereitschaft bei Unternehmen fest, Geflüchtete zu beschäftigen. In unterschiedlichen Studien erhobene Aufgeschlossenheit lag sie bei zwei Dritteln oder höher (BiBB 2017, 2). Kurzfristig sind zwischen zehn Prozent und 25 Prozent (BiBB2017, 2) der Unternehmen bereit, Ausbildungsverhältnisse mit Geflüchteten zu beginnen.

Als Hemmnisse bei der betrieblichen Integration Geflüchteter nennen Unternehmen mehrheitlich fehlende Qualifikationen bzw. Qualifikationsnachweise, Sprachkenntnisse und den damit verbundenen Verwaltungsaufwand (ifo 2016).

Dabei, so das BiBB (2017, 2), variiert die Bereitschaft, Geflüchtete zu integrieren abhängig von Unternehmensgrößen und Branchen. Bauwirtschaft, Industrie und Handel sind demzufolge besonders aufgeschlossene Branchen. Betriebe, die Geflüchtete integrieren wollen wenden sich regelmäßig an Arbeitsverwaltung, Kammern/ Innungen, Hilfsorganisationen oder "andere Stellen". Sie machen aber nur 10% der vom BiBB befragten Unternehmen aus (a.a.O.). Von diesen pro-aktiven Betrieben erhielten aber nur 30% eine Reaktion von öffentlichen Institutionen.

Die meisten Betriebe verzeichnen ein Beschäftigungswachstum oder streben dies an, wobei nur wenige den eigenen Personalbedarf ohne Probleme decken können (Goldenberg u.a. 2014, 85). Nicht alle Unternehmen haben ein Personalkonzept oder unterliegen der Tarifbindung.

In der hier durchgeführten Befragung klagten Geschäftsführer*innen mehrheitlich über Besetzungsprobleme durch Bewerbermangel, Ausbildungsabbrecher*innen, hohe Fluktuation oder Abwerbung. Diese Probleme sind vor allem auf das gesunkene Bewerberangebot zurückzuführen und lassen sich meist nicht mit dem Angebot von Aufstiegschancen, Weiterbildung oder verbesserter Bezahlung lösen. Daher haben viele Unternehmen das Feld möglicher Bewerber*innen erweitert, indem sie z.B. schwächere Bewerber*innen einladen und erproben, Quereinsteiger*innen einarbeiten und Arbeitsmigrant*innen integrieren. Offenkundig sind personalpolitisch aktive Betriebe eher bereit, Geflüchtete zu beschäftigen und profitieren dabei von Erfahrungen mit aufwändigeren und zielgruppenspezifischeren Einarbeitungsprozessen.

Meist nutzen Betriebe vielfältige Rekrutierungswege und arbeiten mit der Arbeitsvermittlung der Bundesagentur für Arbeit bzw. des Jobcenters zusammen. Ein Teil kooperiert auch mit Schulen und Hochschulen um Nachwuchskräfte zu gewinnen oder rekrutiert aus Zeitarbeit in die Stammbesetzung. Des Weiteren werden Kontakte im betrieblichen Netzwerk verwendet, um Mitarbeiter*innen oder Auszubildende zu gewinnen oder ältere Mitarbeiter*innen länger zu halten.

Viele Betriebe bilden aus, berichten aber trotz hohem Rekrutierungsaufwand von geringen Bewerber*innenzahlen, hohen Quoten von Ausbildungsabbrecher*innen und teils niedrigem schulischen und sozialen Ausgangsniveau der Bewerber*innen. Wesentliche Anforderungen an Bewerber*innen sind neben fachlichen Mindestvoraussetzungen vor allem die Fähigkeit zu selbständigem Arbeiten, Zuverlässigkeit, Identifikation mit dem Unternehmen bzw. die Bereitschaft, sich langfristig auf das Unternehmen einzulassen.

Als Grund für die Einstellung Geflüchteter wird zwar überwiegend der Bewerbermangel genannt. Wesentlicher Faktor ist daneben die Offenheit des Unternehmens für soziales Engagement. Befragte Betriebe hoffen auf die hohe Motivation Geflüchteter und wollen die Arbeitskraft der Menschen nutzen, die freiwillig und voller Energie herkommen, um einen neuen Lebensabschnitt zu starten:

„...die Leute sind unbedarft, sind voller Energie, so habe ich das vorausgesetzt und wollen und müssen einen neuen Lebensabschnitt starten und die Situation haben wir für uns in dem Fall, muss man auch so darstellen, zu Nutzen gemacht und im Fall ... hat es auch gut funktioniert“

[Geschäftsführer]

Entscheidend ist in der Regel die Kombination aus Offenheit für die Situation Geflüchteter und erhofftem betrieblichen Nutzen. Angesichts bestehender Besetzungsprobleme bietet die Einarbeitung Geflüchteter häufig eine Alternative.

2. Personalmanagement: Von Rekrutierung zu Einarbeitung und Ergebnissen

Folgend werden Auswahl und Einarbeitung von Bewerber*innen, deren Struktur, die betrieblichen Maßnahmen zur Gewinnung und Einarbeitung sowie die Erfahrungen und erreichten Ergebnisse dargestellt.

2.1 Bewerber*innenauswahl

Die Teilnehmer*innen betrieblicher Integrationsaktivitäten sind oft jung, männlich und bezüglich ihrer Voraussetzungen heterogen. In der Regel sind keine einschlägigen – geschweige denn zertifizierten – beruflichen Vorkenntnisse vorhanden, die im Betrieb direkt verwertbar wären. Wenngleich nicht alle Bewerber*innen adäquat ausgebildet sind, können sie nicht generell als unqualifiziert klassifiziert werden. Vielfach liegen berufspraktische Erfahrungen oder berufsfachliche oder sogar akademische Qualifikationen vor. Vorhandene deutsche Sprachkompetenzen werden meist als schlecht bis mittelgut und nur selten als gut eingestuft. Sprachkurse und betriebliche Praxis führen in der Regel zu guten Fortschritten des Sprachniveaus.

Als wichtig wird ein Sprachniveau eingeschätzt, das es bereits zu Beginn erlaubt, Belehrungen zu sicherheitsrelevanten Anforderungen bei der Bedienung von Maschinen und Anlagen zu verstehen. In einzelnen Fällen ist dies ein Ausschlusskriterium. In gewisser Weise weichen diese Projektergebnisse von Erhebungen der OECD ab die feststellte, dass zwar Sprachkompetenzen als sehr wichtig eingeschätzt werden, aber Arbeitgeber gleichwohl keine Schwierigkeiten mit der Einarbeitung Geflüchteter hatten, die noch nicht über ausreichende Sprachkenntnisse verfügten (OECD 2017, 8).

Insbesondere schätzen Betriebe die hohe Motivation und Teamfähigkeit bei Geflüchteten, die erfolgreich integriert wurden. Diese Erfahrung bestätigt die Ergebnisse früherer Studien (Brücker u.a. 2014). Aufgrund fehlender Formalqualifikationen der Bewerber*innen entschieden v.a. kleine Betriebe auf der Grundlage praktischer Eignung – die z.B. im Rahmen von Praktika festgestellt wurde – und dem „Bauchgefühl“ des oder der Personalverantwortlichen.

Regelmäßig werden Geflüchtete zunächst als Praktikant*innen beschäftigt, damit Fähigkeiten und persönlichkeitsbezogene Voraussetzungen erprobt oder festgestellt werden. Häufig durchlaufen Bewerber*innen dabei alle Abteilungen bzw. werden sie vielseitig eingesetzt. Nachteilig sei dabei, dass die Arbeitsverwaltung nur kurze Praktikumsdauern genehmige oder die zur Verfügung stehende Zeit zwischen Sprachkursen nicht ausreiche. Erweisen sich Bewerber*innen im Praktikum als „fleißig und ehrgeizig“, wird ein Arbeitsversuch ohne Eingangsqualifikationen begonnen. Erfolgreich durchlaufene Probephasen führen, insbesondere wenn noch ein Sprachkurs läuft, zu geringfügigen Beschäftigungen oder zu Vollzeitstätigkeiten auf unqualifizierten Stellen. Ein etwas kleinerer Teil der Betriebe ist aufgrund seines Produktionskonzeptes explizit an qualifizierten Mitarbeiter*innen interessiert und orientiert auf eine Berufsausbildung – was teilweise den Interessen Geflüchteter zuwider läuft.

Bei der Gewinnung neuer Mitarbeiter*innen gab es unterschiedliche Erfahrungen. Während der Kontakt einiger Betriebe zu Geflüchteten durch Arbeitsagentur oder Stadtverwaltung Wittenberg hergestellt wurde, mussten andere sich sehr engagieren ohne von der Arbeitsverwaltung unterstützt zu

werden. Sie stellten Kontakte zu geflüchteten Bewerber*innen über Bildungsträger, Volkshochschule, Schulen bzw. Schülerpraktika oder IHK her. In einem Fall war eine Initiativbewerbung erfolgreich.

Angeregt wurde die Einrichtung eines „Pools“ von Bewerber*innen unter Geflüchteten. Hier war jedoch keine Bereitschaft der Arbeitsverwaltung feststellbar. Vermutet wird, dass die Arbeitsverwaltung im Rahmen eines Mainstreaming-Ansatzes bestrebt ist, Geflüchtete möglichst schnell und ohne Diskriminierung in die regulären Angebote der Arbeitsförderung und -vermittlung zu integrieren.

„In welcher Form auch immer, wir waren da offen für alles, was uns und den Flüchtlingen, es sollte natürlich nicht nur den Flüchtlingen helfen sondern letztendlich zu einer Win-win-Situation führen, aber das gestaltete sich extrem schwierig.“ [Geschäftsführer]

Auch nach Kontaktaufnahme und erfolgreichen Praktika gab es vereinzelte Maßnahmen der Arbeitsverwaltung, die Betriebe als hinderlich empfanden. So wurde z.B. ein Bewerbungstraining trotz sprachlicher Probleme zugewiesen, obwohl der Betreffende angab, Kontakt zu einem interessierten Betrieb zu haben.

„Das ist sicherlich gut gemeint aber aus meiner Sicht irgendwie ein bisschen falsch aufgezümt.“ [Personalverantwortlicher]

Erschwerend kam hinzu, dass der interessierte Betrieb keine Informationen zur Maßnahme erhielt, sich der Kontakt zum Bewerber lockerte und man ihn fast verlor.

Mehrere Interviewte berichteten, dass sich die Bewerberauswahl über einen längeren Zeitraum hinzog und schon Teilnehmer*innen im Betrieb waren, mit denen es nicht geklappt habe. Als Gründe des Nicht-Gelingens wurden z.B. zu geringe Sprachkenntnisse für sicherheitsrelevante Anforderungen, geringe Motivation für die Tätigkeit, der unerfüllbare Wunsch ohne Ausbildung zu arbeiten oder andere inkompatible persönliche Ziele genannt. Gleichwohl waren alle beteiligten Betriebe letztlich erfolgreich und hatten zum Zeitpunkt des Interviews Geflüchtete mit guter Perspektive gewonnen.

2.2 Einarbeitung und Ergebnisse

Entscheidendes Element erfolgreicher Einarbeitung stellt nach Auskunft der Gesprächspartner ein*e feste*r Ansprechpartner*in für die neuen Praktikant*innen oder Beschäftigten dar. Dies deckt sich mit Erkenntnissen anderer Studien (Braun u.a. 2016, 50 f.). Wichtig sei ein Betreuer*innen in der Abteilung, der bzw. die tolerant und kommunikativ sei, Betriebsstrukturen und Arbeitsaufgaben erkläre und Fragen beantworte. Denn der Unterstützungs- und Erläuterungsbedarf sei wesentlich höher als bei deutschen Bewerber*innen und entstehe oft durch lebenspraktische Probleme außerhalb des Betriebes. Vieles müsse grundsätzlich erklärt werden: Arbeitsvertrag, Betriebs- und Hygieneordnungen oder das Konzept Urlaub. Gelegentlich mussten anfängliche Probleme z.B. mit Pünktlichkeit und Schnelligkeit besprochen werden und wurden überwunden (vgl. auch OECD 2017). Einige Betriebe bereiteten ihre Praktikumsbegleiter mit Workshops der Freiwilligenagentur auf diese Aufgaben vor.

Im Verlauf des Einarbeitungsprozesses hätten sich viele Probleme gelöst und Beteiligte waren überrascht, wie gut Integration funktioniere. Berichtet wurde jedoch auch von anfänglich sehr aufgeschlossenen Mitarbeiter*innen, die frustriert waren, weil Geflüchtete jedes Mal „abgebrochen“ hätten.

Als weiteres sinnvolles Element des Erfolgs erwiesen sich regelmäßige Feedbackgespräche bei der Einarbeitung. Darüber hinaus wurde als (beabsichtigte bzw. realisierte) Maßnahme in zwei größeren Betrieben das innerbetriebliche Angebot regelmäßigen Sprachunterrichts durch externe Sprachlehrer genannt. Ergebnisse der Einarbeitungsphase wurden auch von kleineren Betrieben teils sehr systematisch im Betrieb kommuniziert, z.B. durch detaillierte Tagesberichte dokumentiert und Erfolge in der mittleren Führungsebene abgefragt.

Bei der beruflichen Integration Geflüchteter waren zum Befragungszeitpunkt unterschiedliche Ergebnisse bzw. Eingliederungsphasen erreicht worden. Am „weitesten“ waren Unternehmen vorangekommen, die Personal für unqualifizierte Helfertätigkeiten suchen. Dies deckt sich mit Erkenntnissen der OECD (2017, 10). Hier wurden insgesamt mehrere Personen in Voll- oder Teilzeit zumeist unbefristet beschäftigt. In einem Fall wurde bereits eine Anlernqualifikation erworben. Teilweise wurden Beschäftigungsverhältnisse durch verpflichtende Sprachkurse unterbrochen.

Anders sieht es bei Unternehmen aus, deren Ziel es ist, Bewerber*innen auszubilden und zu übernehmen. Hier waren häufiger Teilnehmer*innen in vorgeschalteten Maßnahmen bzw. Praktika zu finden, in denen ihre Ausbildungseignung festgestellt wurde. Teilweise wurden parallele Maßnahmen über die Arbeitsverwaltung durchgeführt (z.B. Deutschkurse). Wesentliches Element der Ausbildungsvorbereitung stellt für viele Betriebe eine geförderte einjährige Einstiegsqualifizierung (EQ) dar. Dieses Instrument wird geschätzt, weil es Teilnehmer*innen beim (fachlichen) Spracherwerb, dem Verständnis für das Berufsbildungssystem sowie der Kompetenzfeststellung hilft. Dies gilt insbesondere, wenn neben Berufsschulbesuch und Praxisteil eine zusätzliche Sprachförderung angeboten wird. Mehrere Teilnehmer*innen der Betriebe absolvierten bereits eine Einstiegsqualifizierung oder Berufsausbildung bzw. standen zum Befragungszeitpunkt kurz davor.

In einem Falle machte ein jugendlicher Flüchtling noch seinen Hauptschulabschluss. Ein anderer Geflüchteter war bereits unqualifiziert beschäftigt und das Unternehmen plante eine berufsbegleitende Ausbildung ohne Lohneinbuße, um den Mitarbeiter im Betrieb zu halten.

Andere Betriebe beklagten, dass einer hohen Zahl an Praktikant*innen zu wenig mögliche Einstiege in eine Berufsausbildung gegenüberstehen. Gründe liegen neben dem geringen Verständnis Geflüchteter für eine Ausbildung (angesichts mehrjähriger Lohnleinbußen im Vergleich zu einer unqualifizierten Beschäftigung) auch in von ihnen als zu lang empfundenen Ausbildungen.

3. Personal: Einschätzung und Herausforderungen

Mehrheitlich werden die neuen Mitarbeiter*innen von der Betriebsleitung positiv beurteilt. Ihre Motivation, der Wille zur Integration, Ausbildung oder Beschäftigung seien hoch und sie seien in den Belegschaften akzeptiert. Angesichts fehlender Unterlagen werden praktische Fähigkeiten, „gute Arbeitsweise“ oder Sekundärtugenden wie Selbständigkeit, Pünktlichkeit, Engagement hervorgehoben. In einem Fall wurde von Plänen der innerbetrieblichen Aufstiegsqualifizierung berichtet. Anfängliche Probleme wurden besprochen und überwunden.

„Er ist unwahrscheinlich engagiert, interessiert, möchte unbedingt vorwärts kommen, möchte Fuß fassen.“ [Geschäftsführer]

„Schnelligkeit ist bei uns manchmal ein bisschen gefragt, da hat er ganz schön zu tun gehabt und ist ganz schön ins Schwitzen gekommen und hat auch zu mir gesagt, ihr Deutschen immer pünktlich, immer acht Stunden und immer schnell, schnell. Da habe ich gesagt, ja das ist typisch Deutsch, deswegen haben wir so ein Land und ihr so eins. Manchmal scherzen wir ein bisschen, wissen Sie?“ [Betreuerin]

In Einzelfällen wird vermutet, dass Geflüchtete weitergehende Pläne haben und nicht dauerhaft im Betrieb bleiben wollen, sondern planen, die Region zu verlassen oder über das Unternehmen hinaus führende Talente verfügen und perspektivisch eine Karriere anstreben.

Ein schwerwiegendes aber vielfach ungeklärtes Feld sind Traumata und psychische Belastungen. Geflüchtete haben z. T. einen langen Leidensweg hinter sich und belastende Fluchterfahrungen gemacht. Die Traumatisierungen sind noch lange nicht ausreichend behandelt und kuriert, darüber hinaus gibt es Ängste (z.B. vor Abschiebung).

3.1 Sprachkompetenz als Hürde

Alle Beteiligten sehen Sprachkompetenz als Voraussetzung einer Beschäftigung. Denn Kommunikation ist Voraussetzung, um Tätigkeitsabläufe zu erklären und zu verstehen. Obwohl die Einarbeitung vielfach einfacher ist, als zunächst angenommen, entstehen ohne ausreichende Sprachkenntnisse Schwierigkeiten, die mehrmalige Erklärungen im Betrieb nötig machen. Zudem mussten sich Kolleg*innen und Vorgesetzte um ein korrektes Deutsch bemühen. In manchen Fällen wurden Mobiltelefone als Übersetzungshilfe genutzt.

„Wir [dt. Belegschaft] haben ordentlicher gesprochen...“ [Mentorin]

Besonders sicherheitsrelevante Kommunikation z.B. bei der Bedienung von Maschinen und Anlagen wird als wichtig eingeschätzt. Betriebe müssen sicher sein, dass alles verstanden wird zumal das hohe Niveau der Sicherheitsvorschriften und ihrer Verbindlichkeit der Zielgruppe aus der Herkunftsgesellschaft so oft nicht bekannt ist. In der Einarbeitung ließ sich diese Herausforderung aber bewältigen.

Bei einfachen Tätigkeiten hingegen wurden sprachliche Hürden als überwindbar erlebt, wenn eine positive „*innere Einstellung*“ der Beteiligten gegeben sei. Doch auch in anderen Unternehmen wurden gute Fortschritte in der Sprachkompetenz beobachtet, die sich aus selbständigem Lernen, kollegialem Miteinander und betrieblicher Integration ergaben.

„Ich denk mal er lernt auch bei uns für seine Ausbildung wesentlich mehr als in der Schule, wo er den Sprachkurs absolviert.“ [Personalverantwortlicher]

3.2 Ausbildung vs. unqualifizierte Beschäftigung

Das deutsche System beruflicher Ausbildung ist den Geflüchteten meist aus den Herkunftsländern nicht bekannt, zudem müssen sie oft ihre daheim gebliebene Familie unterstützen. Daher suchen Geflüchtete nach ihrer Ankunft in Deutschland Gelegenheiten, schnell ihren Lebensunterhalt eigenständig abzusichern.

Es verlangt erheblichen Aufwand der Netzwerkpartner, Geflüchtete von einer dreijährigen Ausbildung zu überzeugen. Allerdings zeigt die gestiegene Nachfrage nach Ausbildungsplätzen einen Bewusstseinswandel der Zielgruppe. Begünstigend wirkt, so Brücker u.a. (2016), die hohe Bildungsorientierung vieler Geflüchteter.

„Es ist wirklich ein Reifeprozess, also man kann am Anfang hören, ja Ausbildung und will ich nicht und arbeiten. Wenn man mit denen intensiv Gespräche führt und berät, oder sie machen ihre eigenen Erfahrungen in Bewerbungsgesprächen (...), stellen sie auch fest, also die Löhne sind realistisch mit einem Abschluss kriege ich wirklich nichts oder es wird nur als Ausbildung anerkannt, obwohl ich studiert habe, dann ändert sich der Fokus auch mal. Aber das ist ein Prozess und das kann auch ein Jahr, anderthalb Jahre dauern bis man da ein abschließendes Ergebnis hat.“ [Netzwerkpartner]

Während Geflüchtete, nach Beobachtungen von Netzwerkpartnern, anfangs erschrocken über die ihrer Meinung nach langen Ausbildungszeiten sind, gehen die Meinungen von Expert*innen zu Qualifizierungsansätzen für Geflüchtete auseinander. Notwendig seien aber in jedem Fall mehr und berufsbegleitend Fachlexik vermittelnde Sprachkurse (Braun u.a. 2016, 50; OECD 2017).

„In Magdeburg, glaube ich, gibt es jetzt (...) auch Sprachkurse, die Fachsprache vermitteln, ausbildungsbegleitend und das ist sehr wichtig, also auch immer wieder im Gespräch, merke ich so, ok das Sprachniveau ist auf jeden Fall da, die Teilnehmer kommen gut zurecht im Alltag, aber wenn ich so mit Fachsprache aus bestimmten Bereichen anfangen, dann sind sie natürlich planlos, die haben die Wörter noch nie gehört, es wird auch in einem normalen Deutschkurs nicht vermittelt und das ist wichtig, denke ich, dass es mehr solche Kurse gibt und die fachsprachliche Begleitung und (...) eine Orientierung im Unternehmen, weil manches Mal ist es eben einfach nicht klar, das Pünktlichkeit eine große Rolle spielt und (...) dass man einen Krankenschein vorlegen muss, wenn man krank ist, dass man morgens anrufen muss, das muss ich dann auch immer mit kommunizieren, weil die Leute das einfach nicht wissen und wenn sie das dann wissen, dann machen sie das auch, das ist dann kein Problem. Aber es gibt viele (...) Konflikte, die aus Unwissenheit oder Missverständnissen entstehen.“ [Netzwerkexperte]

Teilweise wird von Expert*innen die Meinung vertreten, dass viele Ausbildungen vom Sprach- und Ausbildungsniveau ungeeignet sind und Fachdeutsch eine Herausforderung für die Zielgruppe darstellt. Darüber hinaus, so die Ansicht, seien nicht nur duale Ausbildungsangebote, sondern auch schulische Ausbildungen oder Studienangebote Geflüchteten anzubieten. Geeignete Qualifizierungswege sollten dieser Meinung nach über Kompetenzerhebungen (z.B. durch Profilingbögen inkl. Erfassung von Sprachniveau und Lebensumfeld) im Rahmen von Einzelgesprächen erfolgen. Diese Position wird allerdings nicht von Unternehmen mit praktischen Erfahrungen vertreten.

Netzwerkpartner verweisen zudem darauf, dass Berufsschulen häufig schon mit deutschen Bewerber*innen überfordert sind. Gründe dafür lägen u.a. im Mangel an Lehrkräften und lassen keine guten Ausbildungsbedingungen für Geflüchtete erwarten.

Weitere Gründe, die gegen eine schnelle Ausbildungsaufnahme sprechen, sind eher struktureller Natur³⁷. So liegt es für Inhaber*innen prekärer Aufenthaltstitel (z.B. befristete Duldungen) nahe, keine mehrjährige Ausbildung zu beginnen. Vielmehr planen Betroffene kurzfristig. Diese Erkenntnis deckt sich mit Erkenntnissen der OECD (2017, 7 f.).

Dazu kommen wechselnde Erwartungen aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten. Während z.B. die Agentur für Arbeit Asylbewerber*innen eher auf Berufsausbildung orientiert, ist es Ziel des Jobcenters, das nach Anerkennung des Asylantrages zuständig ist, die Betroffenen schnell aus dem Leistungsbezug herauszubekommen. In der Regel gelingt das nur mit unqualifizierten Tätigkeiten.

³⁷ Ergebnisse der Evaluierung des Landesprogramms „Arbeit für Thüringen“ (LAT) im Jahr 2017 durch das ZSH

Berichtet wurde weiterhin, dass Beratungen durch Hochschulen nicht hilfreich seien. Deren Beratungen orientieren auf ein Studium, oft ohne die nötigen Voraussetzungen (z.B. Finanzierung, Berufsaussichten) zu klären. Unrealistische Pläne aber bedeuten Ressourcenverlust. Nicht zuletzt stehen Fluchterfahrung und teils mehrjähriges „Vagabundendasein“ rigiden deutschen Strukturen und Ausbildungsanforderungen entgegen und erschweren oft eine Eingliederung.

Betriebe berichteten, dass trotz starker Tendenz zu unqualifizierter Einmündung Geflüchtete zunächst akzeptieren müssten, unterhalb ihres erlernten Qualifikationsniveaus beschäftigt zu werden. Selbst vorhandene berufliche Qualifikationen erfordern deren formale Anerkennung. Bei jüngeren Personen wird von teils unrealistischen Berufszielen berichtet, die angesichts niedriger formaler Voraussetzungen korrigiert werden müssten.

Andere Geflüchtete wiederum verstehen das deutsche Berufsausbildungssystem bereits und sind an einer Ausbildung interessiert. Allerdings wäre in vielen Fällen die „Rückstufung“ auf das niedrige Entgeltniveau der Ausbildung, insbesondere im ersten Lehrjahr, schwierig. Angesichts des Zielkonfliktes zwischen Qualifikation und notwendigem Einkommen erwägt ein Unternehmen, das Ausbildungsentgelt auf das aktuelle Entlohnungsniveau anzuheben. Ein weiteres Unternehmen des Baugewerbes zahlt ab dem zweiten Lehrjahr die gleiche Entlohnung wie für Helfertätigkeiten. Dennoch war es sehr schwer, Bewerber*innen unter Geflüchteten zu finden. Erfahrungen eines anderen Projektes³⁸ zeigen, dass vergleichbare Schwierigkeiten in Wirtschaftsbereichen und Berufsfeldern bestehen, die auch bei deutschen Bewerber*innen unbeliebt sind.

Mehrere Betriebe beobachteten ein mit der Aufnahme im Unternehmen wachsendes Verständnis des hiesigen Ausbildungssystems. Auch Sprachkompetenzen der neuen Mitarbeiter*innen nahmen deutlich zu. Offenbar half hier die betriebliche Integration beider Seiten: gute, sehr „willige“ Bewerber*innen mit hoher Eignung, die gut und sauber arbeiteten und viel gelernt hätten einerseits und eine Belegschaft, aus der es keine Anfeindungen gegeben habe, andererseits. Ein Interviewpartner drückt seine Freude aus, dass die Integration geklappt hat und das Feld nicht für weitere Versuche „verbrannt“ wurde.

„...weil die Flüchtlinge so motiviert sind und eigentlich auch so flexibel sind und sich anpassen und integrieren wollen, sodass man da einfach, ich sag mal, sich wahrscheinlich viel zu viel Gedanken vorher macht und das im realen Leben viel einfacher funktioniert.“ [Betreuer]

Trotz aller Schwierigkeiten gibt es eine Reihe von Auszubildenden bzw. Interessierten in den Unternehmen. Ein Betrieb schätzt ein, dass Migrant*innen keine längere Ausbildungsdauer benötigen als deutsche Bewerber*innen, sofern grundlegende Sprachkenntnisse vorhanden sind. Dabei würden vorgeschaltete außerbetriebliche Berufsbildungsmaßnahmen helfen. Erfahrungen aus Thüringen³⁹ zeigen zudem, dass bei einigen Geflüchteten gravierende Wissensdefizite aus Schul- und Grundbildung (z.B. bei Grundrechenarten) festzustellen sind. Dies betrifft besonders Geflüchtete aus Regionen, in denen schon lange der Bildungszugang durch Krieg und Verfolgung eingeschränkt ist, wie z.B. in Afghanistan (Brücker u.a. 2016). Für diesen Personenkreis ist schon das Nachholen des Hauptschulabschlusses eine besondere Herausforderung.

³⁸ A.a.O.

³⁹ Ergebnisse der Evaluierung des Landesprogramms „Arbeit für Thüringen“ (LAT) im Jahr 2017 durch das ZSH

4. Aufnahme in den Belegschaften

Schwierigkeiten bei der betrieblichen Integration treten vor allem am Anfang auf. Gelegentlich hatten Belegschaften Vorurteile und Ängste oder fürchteten um den eigenen Arbeitsplatz. Deshalb war es wichtig, vor der Einstellung Geflüchteter mit den Mitarbeiter*innen zu reden. Durch offenen Umgang und aktive Kommunikation des Themas wussten Mitarbeiter*innen, was sie erwartete und wurden mitgenommen. Nach erstem Kontakt mit Geflüchteten, Kennenlernen und gemeinsamem Arbeiten waren Vorurteile von Mitarbeiter*innen schnell beseitigt. Teils waren Interviewpartner*innen rückblickend überrascht, wie wenig Probleme es gab.

„... ich habe jetzt wirklich keinen Mitarbeiter, der jetzt ins Büro kommt und sagt hier mit dem schwarzen Mann möchte ich nicht arbeiten. Wir haben damit gerechnet, dass sowas passiert aber es ist nicht eingetroffen.“ [Geschäftsführer]

Bei innerbetrieblicher Integration kommt der Betriebsleitung eine entscheidende Rolle als Vorbild zu (Kompetenzzentrum Zukunftsfähige Arbeit Rheinland-Pfalz 2016). Ihre Durchsetzungsfähigkeit gegenüber der Belegschaft, und zwar sowohl bei der Einstellung Geflüchteter, als auch bei Arbeitseinteilung und Teambildung bestimmt die Atmosphäre.

„...gab es ja auch bei den anderen Mitarbeitern erst Mal Skepsis wie das so ist, wenn der jetzt seinen Gebetsteppich auslegt, dann raste ich aus. Solche Sachen kommen dann schon im Vorfeld, aber im Endeffekt war das überhaupt kein Problem, [...] da gibt es null, tatsächlich null Konflikte.“ [Personalverantwortlicher]

„Naja, wir haben auch rechtsorientierte Menschen, so ist es nun mal. Aber ich habe sie alle beschwichtigt, habe immer gesagt, Jungs euch könnte es auch so gehen und ich wäre auch mit meiner Familie losgelaufen.“ [Betreuerin]

In Einzelfällen wurde von entstandenen Freundschaften zwischen Ortsansässigen und Migrant*innen berichtet. Meist allerdings blieben Ethnien trotz gemischter Arbeitsteams unter sich. Dies ist einerseits gut, weil gegenseitige Hilfe gewährt wird, andererseits fördert es nicht die Sprachkompetenz. Unterschiedliche Religionen oder Herkunftsgesellschaften wurden nicht als Problem angesehen, dass z.B. mit anfänglichen Verständigungsproblemen vergleichbar sei. Vielmehr komme es zu Austausch und Wissensvermittlung.

„... zum Anfang war die Angst da, wenn er einen Rucksack hingestellt hat, dann hieß es gleich: die Bombe, wissen Sie, also so das ist ja das Gedankengut der Menschen, sage ich jetzt mal. Aber so jetzt, unter uns hier, ist der voll integriert ist aufgenommen. Wir haben auch schon mit ihm gefrühstückt und gefragt warum er das und das nicht isst, dann hat er uns erklärt mit seinem Koran.“ [Betreuer]

Anerkannt wird, dass der „arbeitende Zugewanderte“ dem Staat in Form seiner Arbeitskraft etwas zurückgibt.

Naturgemäß war die Situation des Anfangs auch für Geflüchtete eine Herausforderung. So fand es ein Geflüchteter schwierig, von einer weiblichen Betreuer*innen eingearbeitet zu werden. Diese Herausforderung konnte im Arbeitskontext pragmatisch angegangen werden:

„... Der hatte ja auch zu Anfang ein Problem mit mir, weil ich eine Frau bin. [...] Da habe ich ihm erklärt, dass eine Frau genauso gut arbeiten kann und, dass hier eine Frau in Deutschland gleichgestellt ist wie ein Mann. I: Und wie ist er damit umgegangen? P: Na das hat er sich erst Mal an-

gehört. erst war er dann so ein bisschen zurückweisend aber am nächsten Tag war alles super, hat er gesagt, Frau ..., alles ok.“ [Betreuerin]

5. Strukturelle Herausforderungen und Behördenerfahrungen

Neben Herausforderungen und Erfahrungen des innerbetrieblichen Kontextes wird der Erfolg beruflicher Integration von externen Faktoren bestimmt. Dazu zählen z.B. Infrastrukturangebote, auf die Geflüchtete in besonderem Maße angewiesen sind, die Zusammenarbeit mit Behörden einschließlich der Arbeitsverwaltung sowie mit weiteren Kooperationspartner*innen.

5.1 Mobilität im ländlichen Raum

Mobilität im ländlichen Raum zählt zu den größeren Problemen für Geflüchtete und Unternehmen (Deutscher Landkreistag 2016, 15). Anders als Arbeitsmigrant*innen haben sie in der Regel kein eigenes Fahrzeug, häufig keinen nutzbaren Führerschein und sind besonders häufig auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen. Defizite des ÖPNV bestehen unabhängig von der Zuwanderung. Allerdings stellen sich damit verbundene Problem für diese Zielgruppe besonders. Auch einige Betriebe außerhalb Wittenbergs sind davon betroffen. Sie erleben, dass es teilweise schwer ist, den Schichtdienst pünktlich anzutreten. Denn "Rufbusse" sind gelegentlich unzuverlässig und Mitfahrvereinbarungen keine Dauerlösung. Auch eine Anpassung der Schichtzeiten wurde erwogen, für den Betrieb allerdings nicht zumutbar.

Wie stark ein Betrieb und seine Belegschaft von Infrastrukturmängeln betroffen sind, hängt von Standort, Arbeitszeiten und ÖPNV-Anbindung ab. Dort, wo es Probleme gab, halfen sich Mitarbeiter*innen in der Regel gegenseitig. Betriebe an betroffenen Standorten erwogen teilweise, sich gemeinsam für verbesserte Verkehrsangebote bei Kommunen einzusetzen.

Zusätzliche Herausforderungen des ländlichen Raumes bestanden darin, Ärzte zu finden, der bereit waren, Geflüchtete mit schlechten Deutschkenntnissen zu behandeln und, dass kleinere Orte für junge Geflüchtete zu „ruhig“ seien.

5.2 Herausforderung: Kontakte, Kooperationen, Qualifizierungen und Nachbetreuungen

Bei der Anbahnung einer Arbeitsaufnahme Geflüchteter sind gerade KMU abhängig von der Unterstützung durch Arbeitsverwaltungen. Hier gab es mehrfach positive Einschätzungen der Vermittlungs-, Beratungs- und Unterstützungsleistungen bei der Vorbereitung von Einstellungen und ausbildungsvorbereitenden Einstiegsqualifizierungen. Darüber hinaus halfen weitere Akteure bzw. waren deren Unterstützungsangebote den Betrieben bewusst. Dazu zählten IHK oder Integrationsbeauftragte der Stadt.

Kritische Hinweise wurden allerdings ebenfalls vorgebracht. So wurde in einigen Fällen gewünscht, dass Geflüchtete nach Vermittlung in einen Betrieb weiter durch die zuweisende Arbeitsverwaltung und andere öffentliche Institutionen betreut werden. Betriebe fühlten sich mit einer Vielzahl von Problemen und Unterstützungsbedarfen des Alltags Geflüchteter allein gelassen (z.B. Beratung bei Beantragung von Dokumenten, Unterstützung bei Wohnungssuche, Umzug, Erstausrüstung).

Die Agentur für Arbeit genehmigt nach Aussage betriebliche Praktika für Geflüchtete für etwa vier Wochen. Dieser Zeitraum ist nach Ansicht einiger Betreuer*innen zu kurz. Vielmehr sollten Praktika etwa ein Vierteljahr dauern, um Betrieben die Einschätzung der Bewerbereignung zu erleichtern.

Qualifizierungsmaßnahmen für Zugewanderte sollten nach Ansicht betreuender Mitarbeiter*innen individueller zugeschnitten sein und mehr Flexibilität zulassen (vgl. auch Braun u.a. 2016, 50 f.; The Boston Consulting Group 2017, 52 ff.). Schließlich, so der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR_IM 2017, 6), gibt es "den Flüchtling" nicht. Zu unterschiedlich sind persönliche Lebenswege, Rahmenbedingungen und Integrationsvoraussetzungen, als dass Verallgemeinerungen begründet werden könnten. So scheint es z.B. angebracht, in Ausbildung befindlichen oder mit komplexen Tätigkeiten befassten Geflüchteten, einen Deutsch-Intensivkurs zu gewähren, in dem z.B. Fachlexik vermittelt wird.

Betriebliche Betreuer*innen verwiesen auf fehlende regionale Netzwerke zur Unterstützung von Integrationsprozessen. Betriebe hätten mit verschiedenen Partnern (Arbeitsagentur, Ausländerbehörde, Jobcenter) festgestellt, dass große Unsicherheit über die Zuständigkeiten von Verwaltungen bestehen. Erfolgreiche berufliche Integration beruhte oft allein auf Initiative und Organisation der Betriebe. Die Unterstützung durch die „Ämter“ sei „enttäuschend“. Kontakt zu Geflüchteten entstanden häufig durch Bildungsträger, andere Firmen oder die IHK. Dass Arbeitsverwaltungen aktiver werden sollten, zeigt das Zitat eines Betreuer*innen:

„Also die sind jetzt nicht durch irgendwelche Ämter vermittelt worden. Ganz im Gegenteil, zum Teil haben da die Ämter noch Steine in den Weg gelegt und haben uns das Ganze noch erschwert.“ [Personalverantwortlicher]

Neben der allgemeinen Klage über bürokratischen Aufwand wurde spezifische Kritik geäußert. Dazu zählte das Scheitern bei Erstellung eines individuellen Maßnahmenplans betrieblicher Integration. Hier fehlten Informationen zu Abfolge und Dauer öffentlicher Kurse, die für Geflüchtete verpflichtend waren. Auch sei der Genehmigungsprozess für Beschäftigungs- oder Qualifizierungsförderung intransparent und langsam. Es sei allgemein zu wenig Engagement durch die Arbeitsverwaltung, zu wenig Entgegenkommen und keine bürokratische Erleichterung erkennbar. Zudem seien behördliche Auskünfte zum Aufenthaltsrecht spärlich.

5.3 Behördentermine und Arbeitszeiten

Erfahrungen teilnehmender Betriebe decken sich mit den Erkenntnissen aus anderen Projekten (The Boston Consulting Group 2017, 44 ff.). Den Erhebungen zufolge sind Verwaltungsabläufe nicht ausreichend flexibel, transparent, beständig und abhängig von länder- und kommunalspezifischen Auslegungen und Handhabungen. Zu beobachten waren Tendenzen, an überholten Verfahren auch dann festzuhalten (z.B. bei der Kompetenzfeststellung), wenn sie den Anforderungen nicht mehr gerecht werden.

Betriebe berichteten über eingeschränkte Verfügbarkeiten ihrer neuen Mitarbeiter*innen, die sich aus Regelungen und Terminplanungen von Ämtern ergeben. So musste ein Auszubildender trotz eigenem Konto sein Geld monatlich persönlich vom Sozialamt abholen. Die Anreise erfolge mit ÖPNV und erfordert, dass er von der Arbeit freigestellt werden muss und ein Teil des Lohns verliert. Der Geflüchtete habe trotz Ausbildung und positiven Bescheinigungen nur eine Aufenthaltsgestattung und müsse sich vierteljährlich bei der Ausländerbehörde melden. Termine mit der Behörde ließen sich nicht mit Schichtarbeit vereinbaren. Es werden keine Auskünfte über Kurse und Termine geflüchteter Bewerber*innen durch Ämter erteilt. Vielmehr müssten sie gelegentlich für ein paar Tage "einfach weg". Mehrere Betriebe berichteten, dass Behörden (einschließlich Arbeitsverwaltung) Termine

meist in die Arbeitszeit Geflüchteter (regulär Beschäftigter und Praktikant*innen) legten und Arbeitszeitverluste den Unternehmen nicht erstattet würden.

„In keiner Weise, also weder bei der Agentur noch beim Jobcenter noch bei der Ausländerbehörde, wurde darauf Rücksicht genommen, dass die im Praktikum waren, da wurde einfach gesagt, die sind ja bloß im Praktikum dann können sie ja jeder Zeit hier auftauchen.“ [Betreuer]

Dass trotz großen Bedarfs Beratungsangebote öffentlicher Verwaltungen unzureichend sind und zu Arbeitsunterbrechungen führende Terminvergaben als willkürlich wahrgenommen wurden, schürte gelegentlich Unmut bei Kolleg*innen und beeinträchtigte teils die betriebliche Bereitschaft zu weiteren Integrationsversuchen.

*„...Hauptpunkt, dass die Leute, gerade wenn sie eine Arbeit gefunden haben und sich mit unserem Rechtssystem gar nicht so wirklich auskennen, dass die dann wirklich einen Ansprechpartner haben, wie bekommen ich eine Wohnung? Wie bekomme ich meine Papiere, wie kann ich das machen? Die Leute wissen ja teilweise gar nichts. Und dann stehen die da. Ganz alleine genau. Dann fragen die unsere Mitarbeiter*innen (...). Dann bekommt er dann so 2 Tage mal frei von uns nebenbei, weil er sich ja um die Ämter kümmern muss. Das sind ja alles Sachen, wo uns der Mann ja teilweise fehlt und wir bekommen auch keine Unterstützung. Und dann sagen wir natürlich als Arbeitgeber, na wir überlegen uns das bei dem nächsten, ob wir das überhaupt nochmal mitmachen.“ [Geschäftsführer]*

5.4 Weitere Kooperationspartner und Zivilgesellschaft

Angebote zur Beratung und Unterstützung, die die als defizitär wahrgenommenen Möglichkeiten von Behörden ergänzen könnten (z.B. ehrenamtliche Helfer*innen und Vereine) sind regional vorhanden, kamen aber in den Betriebsinterviews kaum zur Sprache. Vielmehr wurden einmal allgemeine Zweifel an derartiger Bereitschaft geäußert, die Informationsdefizite des Betriebes offenbarten.

Grundsätzliche Kritik wurde an Bildungsträgern geäußert, die v.a. Geld verdienen wollen ohne angemessene Qualität zu liefern (Anhang 9.8). So würden oft Sprachkurse mit Teilnehmer*innen sehr heterogener Voraussetzungen (z.B. Alter, Vorqualifikation, Ziele) belegt, was den Lernerfolg beeinträchtigt. Teilnehmer*innen würden dadurch unter- oder überfordert. Dieses Problem wurde ebenfalls in der LAT-Evaluation in Thüringen mehrfach berichtet. Allerdings wurde dort im Zeitverlauf eine Besserung beobachtet. Eine solche Entspannung wird für Sachsen-Anhalt ebenfalls angenommen, weil die Abstimmung von Teilnehmerzahlen und Kursangeboten trotz weiter bestehender Probleme (z.B. Verlagerung von Engpässen der Einsteiger-Kurse auf höhere Sprachniveaus) tendenziell besser wird.

6. Über das Berufliche hinaus: kollegiale und betriebliche Unterstützung

Die meisten erwachsenen Flüchtlinge waren in größeren Heimen untergebracht, was Integrationsprozesse erschwerte. Dort konnte kaum Deutsch gesprochen oder eine soziale Einbindung in die deutsche Gesellschaft gefördert werden. Letzteres ist aber wichtig, um die Aufnahmegesellschaft in Bezug auf Arbeitsmarkt und in lebenspraktischer Hinsicht zu verstehen.

Nicht alle Geflüchteten teilnehmender Unternehmen haben außerbetriebliche soziale Kontakte. Insbesondere Sportvereine nehmen gesellschaftliche Integrationsaufgaben wahr. Einige männliche Flüchtlinge in Wittenberg spielen im Fußballverein, der sich um sportliche Förderung und Integration bemüht.

Einige Geflüchtete werden zudem durch Paten(-familien) oder Integrationspaten unterstützt. Da es kaum Unterstützung durch Behörden gibt, helfen oft Betriebe und Kolleg*innen durch gemeinsame Freizeitaktivitäten (z.B. Hilfe bei Wohnungssuche, Umzug und Einrichtung, Begleitung bei Behörden-gängen). Unternehmen gaben an „zwangsläufig“ auch die soziale Integration Geflüchteter zu unterstützen.

Fehlende externe Unterstützung wird als kritisch gesehen, wenngleich sie offenbar den Zusammenhalt unter Kolleg*innen und das Engagement der Betriebsleitung fördert. Sie könnte als ungeplante Wirkung die lokale Bindung Geflüchteter stärken.

6.1 Unter Kolleg*innen

Mehrere Betriebe berichteten, dass sich Kontakte zwischen Geflüchteten und deutschen Kolleg*innen auf private Bereiche erweiterten (z.B. gemeinsames Grillen), aber auch betriebliche Veranstaltungen (z.B. Gesundheitsprojekt der IKK Gesund Plus) die Integration förderten. Bei Montageeinsätzen ergab sich dies quasi organisch in Form gemeinsam verbrachter Freizeit, gemeinsamen Essens usw. Geschäftsführer*innen waren erfreut, dass nach anfänglichen Vorurteilen gegenseitige Unterstützung auf persönlich-kollegialer Ebene funktionierte und zum „Selbstläufer“ wurde.

Um Arbeitswege zu verkürzen, wurde in einigen Fällen Geflüchteten eine Wohnung in Betriebsnähe und unter Mithilfe der Betriebsleitung vermittelt oder Hilfe bei Wohnungssuche oder Mietvertragsabschluss geleistet. Kolleg*innen halfen beim Umzug und besorgten Möbel.

In einem Betrieb wurde durchaus kritisch berichtet, dass betreuende Mitarbeiter*innen viel mehr erklärt hätten, als im betrieblichen Kontext nötig gewesen wäre. Die Hilfe reichte von der Unterstützung bei Hausaufgaben des Sprachkurses über alltagspraktische Erläuterungen bis hin zur Hilfe beim Familiennachzug oder der Begleitung bei Arztbesuchen.

„...dann habe ich ihm erklärt, dass es Ärzte gibt, wie seine Tochter hatte Nasenbluten, da bin ich mit ihm zum Hals-Nasen-Ohren Arzt gegangen. Da haben wir erst mal einen Kinderarzt gesucht, der ihn aufnimmt, dass sie nicht immer bei jedem kleinen Kratzer in die Notaufnahme rennen. Aber die wissen das ja nicht anders, die vom Amt, die sagen auch, ja geht doch mal in die Notaufnahme, wissen Sie?“ [Betreuerin]

Dass außerbetriebliche Unterstützung und Kontakte für die betriebliche Bindung Folgen habe, erkannte die Geschäftsführung. Jedoch führte der Familiennachzug dazu, dass ein Geflüchteter anschließend seine Arbeit reduzierte. Hier wurde vermutet, dass das Arbeitslosengeld II nun für die Bedarfsgemeinschaft reiche. Man hoffe, dass er sich bald zurück melde.

7. Erfolgsfaktoren, Änderungswünsche und Perspektiven

Aus gemachten Erfahrungen ließen sich Gelingensfaktoren wie z.B. Spracherwerb, Mobilität, persönliches Engagement von Belegschaften und Geschäftsleitung oder aktive Kommunikation mit den Mitarbeiter*innen erkennen. Darüber hinaus ergaben sich Wünsche nach Änderungen geltender Verfahren und neue Perspektiven, auf die nachstehend eingegangen wird.

7.1 Erfolgsfaktoren

Grundsätzlich bereiteten Praktika Geflüchteten viel Freude. Für sie sind Maßnahmen und Praktika ein Erfolg, da sie Einblicke in betriebliche Abläufe und Tätigkeiten bekommen und eigene Kompetenzen besser einordnen können. Betriebe berichteten über Erfolge in Bezug auf das Selbstwertgefühl Ge-

flüchteter. Sie waren nicht mehr so ängstlich und trauten sich, Probleme anzusprechen. Wie die LAT-Evaluation in Thüringen, zeigte auch das Projekt in Wittenberg einen entscheidenden Zusammenhang: Die Motivation der Bewerber*innen stellt einen zentralen Faktor dar, der mit den Erfolgserlebnissen bei der Einarbeitung verbunden ist. Beide Aspekte bedingen sich wechselseitig.

Sprachbarrieren bedeuten vielfach erhebliche Probleme. Grundkenntnisse durch Sprachkurse zu vermitteln, um Sprachkompetenzen anschließend im Betrieb durch Einbindung in Abläufe und Kollegium zu verbessern, ist erfolgsversprechend.

Für Unternehmen waren Einarbeitung und berufliche Integration (z.B. im Rahmen von Arbeitsschutzunterweisungen) von Zugewanderten zunächst sehr aufwändig. Auf diese Anforderungen waren Betriebe anfangs wenig vorbereitet (Hägele u.a. 2015; Kvartiuk 2015; Traikova 2015).

Allerdings wurden Erfolge mit der Zeit erkennbar, dabei war persönliches Engagement von Betriebsleitung und Kolleg*innen unverzichtbar. Trotz fehlender Unterstützungsstrukturen zeigten sich Betriebe überzeugt, dass die betriebliche Integrationsfähigkeit Geflüchteter mit der Zeit wesentlich zunehmen werde und durch betriebliches Engagement gefördert wurde.

Um Vorurteilen zu begegnen, Mitarbeiter*innen zu sensibilisieren und zu vermeiden, dass diese sich ausgeschlossen fühlten, erwies es sich als wichtig, geplante betriebliche Integrationsmaßnahmen frühzeitig und offen zu kommunizieren. Durch die Vorbereitung wurden ablehnende Meinungen schneller eingeholt. Gegenseitige Akzeptanz unterschiedlicher Religionen, Kulturen und ein verbindender Arbeitsethos seien aber notwendig. Geflüchtete müssten akzeptieren, dass Frauen Führungsposition besetzen, müssten „weiter denken, Arbeit sehen“ und zusätzlich anfallende Arbeiten erledigen. Religiöse und kulturelle Unterschiede (z.B. beim Essen) ließen sich durch Kommunikation und Aufklärung entschärfen. Um dies zu verstehen und zu kommunizieren, half es, dass Mitarbeiter*innen sich gegenseitig sensibilisierten. Als Fazit ließ sich festhalten, dass es wichtig war, aufeinander zuzugehen.

7.2 Änderungswünsche

Aus den Interviews und der Literaturlauswertung wurden zahlreiche Ansatzpunkte zur Erleichterung sozialer und beruflicher Eingliederung Geflüchteter erkennbar. Im Übrigen sei darauf verwiesen, dass diese Erfahrungen unter Umständen mit nur leichten Anpassungen auch Vermittlungserfolge anderer Langzeitarbeitsloser deutlich verbessern könnten. Nachstehend sind die Anregungen tabellarisch aufgeführt:

Tabelle 1: Anregungen zur Förderung betrieblicher Integration Geflüchteter

Vorschläge	Zielgruppen	Erwartete Ergebnisse
Verbesserte und differenzierte Informationen (Verfügbarkeit, Übermittlung, Austausch, Schulungen, Beratungen usw.)	Betriebe z.B. über <ul style="list-style-type: none"> • Ausländer-/ Arbeits-/ Aufenthaltsrecht • öffentliche Förderung • vorhandene Netzwerke • erfolgreich evaluierte Bildungsträger 	Erhöhte Transparenz und Planungssicherheit Verbesserte Einstellungs- und Einarbeitungsbedingungen Gesteigerte Vermittlung in dauerhafte und qualifizierte Tätigkeiten
	Geflüchtete z.B. über <ul style="list-style-type: none"> • Ausbildungsperspektiven • Ausländer-/ Arbeits-/ Aufenthaltsrecht • Anlaufstellen • Fachkompetente, individuelle und zielgenaue Beratungen auf Qualifizierungsnotwendigkeiten und -angebote hinzuweisen 	Wachsendes Verständnis für Strukturen der Aufnahmegesellschaft Förderung von Entscheidungskompetenz und Selbstwirksamkeit Aufbau von Vertrauen (in Unternehmen, Gesellschaft usw.) Geförderte Bereitschaft, Ausbildungsverhältnisse einzugehen
	Ehrenamtliche Helfer*innen z.B. über <ul style="list-style-type: none"> • nicht-/ gelingende Faktoren von Unterstützungsangeboten • Bedarfe 	Transparenz und Verlässlichkeit Neuausrichtung von Unterstützungsangeboten
Andere Formen der Wissens-/ Informationsvermittlung sowie von Evaluationen	Betriebe z.B. <ul style="list-style-type: none"> • durch die geförderte Übertragung von Informations-/ Schulungs-/ Ermittlungsaufgaben (Fachlexik, Kompetenzerhebung usw.) • Gewährung längerer Praktika • Evaluation von Bildungsträgern • Weiterbildungsangebote an Belegschaften (z.B. interkulturelle Kompetenzen, andere Formen der Wissensvermittlung) 	Betriebsspezifischere Erhebungs- und Vermittlungsformen Nutzung kollegialem Vertrauens zur Werbung für duale Ausbildungen Intensivere Phasen der Kompetenzerhebung ermöglichen Wissens-/ Erfahrungstransfer an KMU
	Geflüchtete z.B. <ul style="list-style-type: none"> • praxisnähere Vermittlung von Wissen und Kompetenzen • Spezifischere Informationen zur Aufnahmegesellschaft (z.B. Unterschied zwischen Brutto-/ Nettolöhnen, Funktion der Sozialversicherung, Konzept Urlaub) 	Erfahrung eigener Fähigkeiten und Kompetenzen in einem praxisnahen Umfeld Austausch auf der Grundlage kollegialem Vertrauens
	Ehrenamtliche Helfer*innen z.B. <ul style="list-style-type: none"> • zur Herstellung von Kontakten zwischen Geflüchteten und einstellungsinteressierten Betrieben 	Nutzung des Vertrauensverhältnisses zwischen Betreuern und Geflüchteten als Referenz Entlastung der Arbeitsverwaltung

Fortsetzung Tabelle 1: Anregungen zur Förderung betrieblicher Integration Geflüchteter

Vorschläge	Zielgruppen	Erwartete Ergebnisse
Geänderte Förderansätze	Betriebe z.B.	Nutzung und Anerkennung vorhandenen Engagements Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen
	Öffentliche Verwaltung z.B.	Nutzung der Effizienzvorteile, die gesellschaftliche Strukturen gegenüber öffentlicher (Arbeits-) Verwaltung haben Reduzierung von Bürokratie Menschen werden in den Mittelpunkt des Verwaltungshandelns gestellt Ganzheitliche Ansätze zur Integration schaffen
	Ehrenamtliche Helfer*innen z.B.	
Anpassung regionaler Infrastruktur und Angebote	Betriebe/ Bevölkerung/ Kommunen z.B.	Revitalisierung peripherer Räume durch (Wieder-)Aufbau von kulturellen und infrastrukturellen Angeboten Sicherung der Versorgung mit Arbeits-/ Fachkräften der Unternehmen im ländlichen Raum Erprobung (und Evaluation) anderer und lokal verankerter Formen der Daseinsvorsorge
Geänderte Formen der Ausbildung und längere Praktika	Betriebe z.B.	Erleichterte und zielgruppenspezifischere Zugänge sozial schwacher Bevölkerung verbessern (z.B. Langzeitarbeitslose, Geflüchtete) Förderung betrieblicher Bindung und Vermeidung von Überforderung der Zielgruppen Sukzessive Sicherung betrieblicher Gewinnung von Arbeits- und Fachkräften Erschließung neuer Ausbildungswege zur Gewinnung mitwirkender Unternehmen
	Geflüchtete z.B.	Angebote zur Überbrückung von Zielkonflikten (Sicherung eigenen Lebensunterhalts vs. geringen Ausbildungsgütungen)

7.3 Perspektiven

Allgemein bestand die Absicht, mehr mit Institutionen zu kooperieren, um Hürden schneller zu beseitigen. Auch Betriebe, die nichts ändern wollen, geben an, heute informierter zu sein. Sie wüssten nun „...welche Behörden mit ins Boot geholt werden müssen, wie Formulare ausgefüllt werden müssen, welche Kontakte genutzt werden können“.

„Ich würde (...) alle Ämter, die da so noch mit dranhängen und Entscheidungsgewalt haben, von Anfang an versuchen mehr einzubinden. (...) Um das einfach auch reibungsloser gestalten zu können und Entscheidungen auch schneller treffen zu können und, sage ich mal, bürokratische Hürden fixer nehmen zu können.“ [Geschäftsführer]

7.4 Gerne wieder

Befragte Betriebe waren überzeugt, dass die berufliche Integrationsfähigkeit Geflüchteter zunehmen werde, wenn angemessene Fördermaßnahmen gewährt werden, Kontakte zu Deutschen bestehen, Gepflogenheiten und Kultur kennengelernt werden. Mit der eigenständigen Bewältigung des Alltags wird die betriebliche Integration erleichtert. Dieser Lernprozess wird auch die Ausbildungsbereitschaft erhöhen, denn Alltag und Integration werden deren Bedeutung vermitteln. Zu Beginn niedrige Ausbildungsentgelte würden ihre abschreckende Wirkung verlieren, wenn das dauerhaft höhere Entgelt dagegen gerechnet wird. Es sei jedoch schade um die „vergeudete“ Zeit für alle Beteiligten.

Geflüchtete betrieblich zu integrieren und gesellschaftlich einzubinden, lag aufgrund positiver Erfahrungen im Interesse der Unternehmen. Teils fehlen jedoch Kapazitäten, um angesichts des Betreuungsaufwands und bei Sicherung der Ausbildungsqualität weitere Flüchtlinge aufzunehmen. Vorstellbar ist Einstellung und Ausbildung weiterer Geflüchteter hingegen – eventuell in weiteren Abteilungen – wenn die jetzt in Einarbeitung befindlichen Migrant*innen selbständiger sind. Allerdings erfordert eine erfolgreich praktizierte individuelle Förderung auch die Beschränkung auf wenige Migrant*innen, die zeitgleich eingearbeitet oder ausgebildet werden.

Punktuelle Einschränkungen beziehen sich u.a. darauf, keine gezielten Stellenangebote nur für Geflüchtete zu machen. Vielmehr genügen Stellenangebote, die sich ungeachtet der Herkunft an Personen mit einschlägiger Qualifikation und Lernbereitschaft richten.

Der These, dass Geflüchtete ein lohnenswertes Potenzial zum Ersatz fehlender Ausbildungsbewerber*innen seien, stimmte nur ein Teil der Befragten zu. Vielmehr zweifelten mehrere Betriebe daran, da dafür die Sprachkenntnisse der Zielgruppe noch zu gering seien.

Tabelle 2: Auswahl Geflüchteter durch teilnehmende Betriebe

	Kriterien	Erhebungsverfahren
Persönlich	Sprachniveau Motivation Wille zur Integration Pünktlichkeit Akzeptanz weiblicher Führungskräfte	Einstellungsgespräch/ persönlicher Kontakt Zivilgesellschaftliche/ persönliche Betreuung
	Selbständiges Arbeiten Zuverlässigkeit Identifikation mit dem Unternehmen Bereitschaft zur langfristigen Bindung Teamfähigkeit Engagement	Praktikum Feste Ansprechpartner Regelmäßige Feedbackgespräche (z.B. zum Arbeitstempo)
Fachlich	Praktische Eignung	
Rechtlich	Aufenthaltstitel Berechenbarkeit der zuständigen Ausländerbehörde ("keine Willkür")	Kontakte zu Behörden Persönliche Gespräche
	Infrastruktur	Mobilität Kollegiale Unterstützungsbereitschaft Unterstützung durch regionale (Arbeits-) Verwaltung Bestehende zivilgesellschaftliche Netzwerke und aktive Kooperation Leistungsfähige Bildungsträger Eigener Wohnraum/ Privatsphäre

8. Bedeutung regionaler Netzwerke

Interviews mit Geflüchteten, betrieblichen Ansprechpartner*innen und Expert*innen belegen die große Bedeutung sozialer Integrationsangebote und -arbeit. Sie werden durch andere Studien bestätigt (The Boston Consulting Group 2017, 14). Diese Arbeit wird im Regelfall von Ortsansässigen geleistet, die ihre Region und Kommune kennen, Kontakte vermitteln, bei Behördengängen unterstützen und wissen, wie die Aufnahmegesellschaft funktioniert (Karakayali u.a. 2016).

Soziale Kontakte zu Ortsansässigen stabilisieren oft mit Traumata belastete Migrant*innen, geben Orientierung, vermitteln Zugehörigkeit oder unterstützen bei der Organisation eines neuen Lebensabschnitts (SVR_IM 2017, 6). Diese, auf Freiwilligkeit begründeten sozialen Kontakte lassen Beteiligte eine subjektiv gefühlte Zusammengehörigkeit empfinden, die soziales Kapital moderner Gesellschaften produziert und "brückenbildende Funktion" wahrnimmt (Braun u.a. 2011, 40; Karakayali u.a. 2016).

Besonders Vereinen gelingt es, "ein Mindestmaß an [gesellschaftlichem] Zusammenhalt" zu organisieren (Rittner u.a. 2000, vii), sie stellen zudem "ein besonders ergiebiges, ...[und] sehr robustes Feld des Erhalts ehrenamtlichen Engagements..." dar, weil sie besonders viele Menschen erreichen. Besonders Sportvereine können "vor allem junge Menschen für bürgerschaftliches Engagement ... gewinnen" (Rittner u.a. 2000, ix) und milieuübergreifende Kompetenzen vermitteln (Heinze u.a. 1997, 6). Dies liegt daran, dass "...die Koppelung der freiwilligen Tätigkeit an eigene Erfahrungen und Fähigkeiten" wichtiger ist als die Zugehörigkeit zu einem sozialen Milieu.

Wie solches Engagement zum gegenseitigen Vorteil ausfallen kann, demonstriert beispielhaft der örtliche Fußballverein SV Einheit Wittenberg. Er ist eng mit dem Verein „Champions ohne Grenzen e. V.“ verbunden, nimmt Einwanderer auf, trainiert und integriert, fördert Talente und stabilisiert dar-

über seine Mitgliederzahlen. In der Flüchtlingshilfe engagierte Mitarbeiter*innen der Stadtverwaltung stellen über ihre Vereinstätigkeit (z.B. als Trainer) die personelle Verbindung her. Vereinsmitglieder sehen diese "Scharnierfunktion", unabhängig von ihrem Geburtsort, als hilfreich und „Glücksfall“ an. Gleichwohl sind die zeitlichen Unterstützungsmöglichkeiten ortsansässiger Spieler begrenzt und oft auf Training und Spiel fokussiert.

Über diese Erfahrungen klären sich Fragen sozialer Zugehörigkeit und entstehen "über den sozialen Nahraum der Familien hinausgehende" stabile soziale Beziehungen für Heranwachsende und Erwachsene, die der "Entwicklung der eigenen Identität" dienen (Düx u.a. 2009, 59 f.). Zudem erweitern sich über die so erlangten Kompetenzen Handlungsspielräume, erleben Jugendliche kulturelle, materiell-dingliche, soziale und subjektive Weltbezüge (a.a.O., 230) und leiten daraus Selbstkompetenzen, Selbstwirksamkeitsüberzeugungen und die Stärkung des Selbstbewusstseins ab (a.a.O., 229). Als Ergebnis erhöht sich die (räumliche und soziale) Bleibemotivation Jugendlicher – und zwar unabhängig von Nationalität oder Ethnizität.

Vereine fördern die soziale Integration Zugezogener (Rittner u.a. 2000, xi), unterstützen Sozialarbeit, dienen der Gewaltprävention (a.a.O., 185) und geben darüber Orientierung. Mit solch ehrenamtlicher Arbeit helfen Vereine Zugewanderten und vermitteln – ebenso wie Nachbarn oder Kolleg*innen – welche gesellschaftlichen Normen gelten.

Für die integrative Funktion des Sports wirkt, wie bei allen anderen gesellschaftlich verbindenden Aktivitäten, die gemeinsame Idee milieuübergreifend und einheitsstiftend (Seiberth 2010, 224). Ein unterschätzter Aspekt dieser Kontakte und gegenseitigen Unterstützung sind darüber entstehende Narrative (Anhang 9.8). Sie begründen Verbindungen, weil – ähnlich den Schilderungen aus betrieblichen Kontexten – eine gestellte Aufgabe gemeinsam gemeistert wurde. Darüber entsteht Zuversicht und Selbstvertrauen bei allen Beteiligten.

Aufgrund der geringen Erfahrung mit Migrant*innen in peripheren Räumen bestehen allerdings auch auf Seiten Einheimischer Berührungängste. Damit verbundene Hemmschwellen zu überwinden, eigene Stereotypen und Vorurteile zu hinterfragen und offen aufeinander zuzugehen, verlangt von allen Beteiligten Anstrengung (The Boston Consulting Group 2017, 11). Im Ergebnis ihres Engagements empfinden drei Viertel ehrenamtlicher Helfer*innen diese Tätigkeit als erfüllend und sechs von zehn Befragten zogen neue Motivation aus ihrem Engagement (Karakayali u.a. 2016).

In einem friedlichen Land aufgenommen zu werden, ließ Geflüchtete dankbar sein. Bei der Umsetzung ihres Traumes nach besserem und friedlichem Leben und angemessen bezahlter Arbeit schätzten sie die Unterstützung von Paten bzw. Patenfamilien. Mit zivilgesellschaftlichem Engagement entlasten ehrenamtliche Helfer*innen Unternehmen, die bereit sind, Geflüchtete zu beschäftigen und übernehmen damit eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe. Es ist erstaunlich, in welchem Umfang milieu- und generationsübergreifende eine ehrenamtliche Betreuung Geflüchteter übernommen wurde (Karakayali u.a. 2016, 3 ff.).

Dabei zeigen nicht nur die Interviews mit betrieblichen Betreuer*innen und Personalverantwortlichen, wie anfängliche Skepsis schnell in Offenheit umschlug und aus Fremden Kolleg*innen und Mitbürger*innen wurden. Erstaunlich war darüber hinaus festzustellen, dass Menschen aus allen politischen Lagern und Milieus sich dieser Aufgabe stellten (Karakayali u.a. 2016). Sie engagierten sich häufig trotz erlebter Anfeindungen und unzureichender öffentlicher Anerkennung (Anhang 9.8).

Vielmehr verstanden Ehrenamtliche ihre Arbeit häufig als persönlichen Beitrag zum Gemeinwesen "im Kleinen" und eine politische Botschaft gegen Rassismus (Karayakali u.a. 2016, 4).

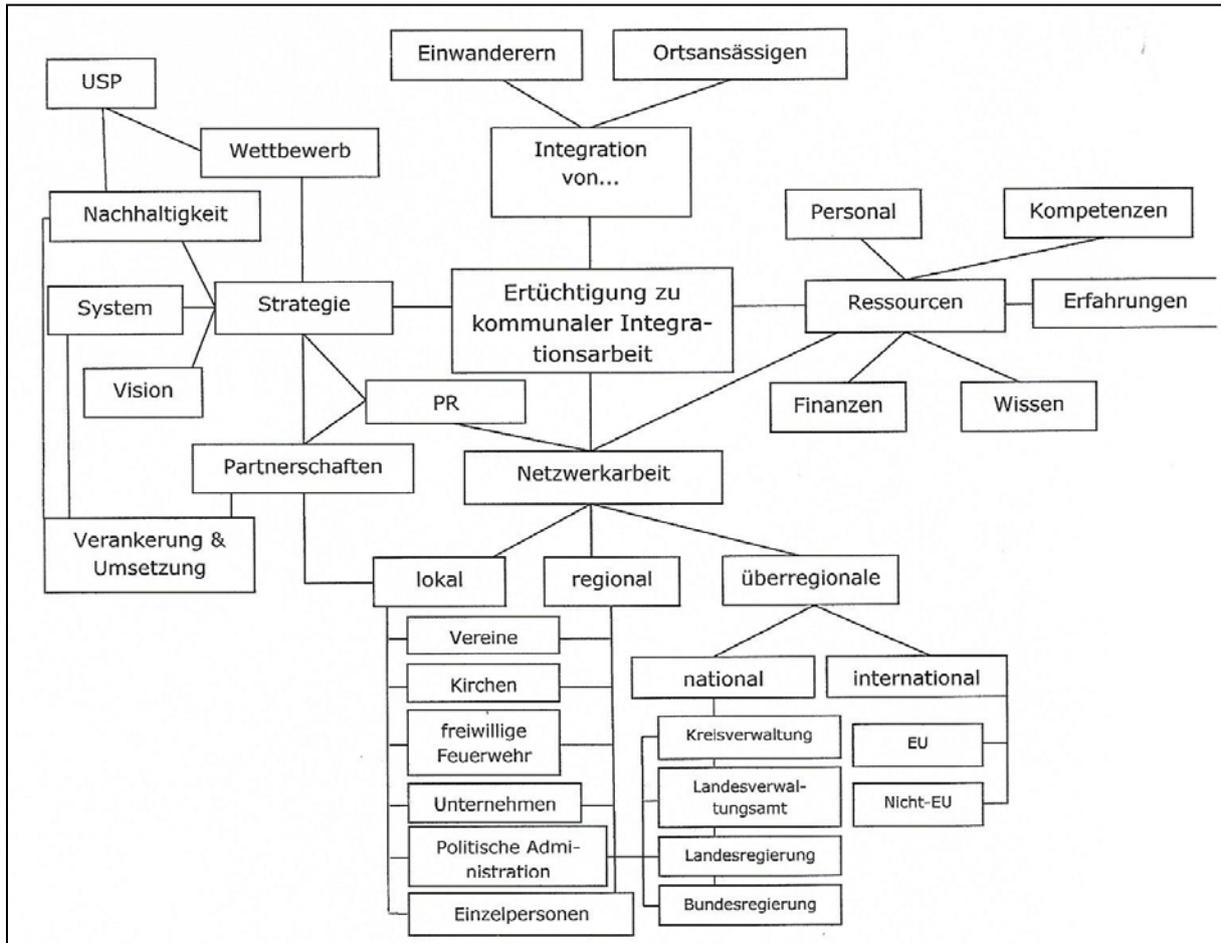
Aus gesellschaftspolitischer Verantwortung heraus und insbesondere, wenn Kommunen an einer nachhaltigen Integration vor Ort interessiert sind, erfordert eine wirksame Betreuung Geflüchteter angemessene Unterstützungsstrukturen (Karakayali 2016, 4; Braun u.a. 2016, 49). Dazu gehört auch eine enge Abstimmung kommunaler Bindungsstrategien mit regionalen Arbeitgebern (Siegert u.a. 2015), sowie ein engagiertes Eintreten regionaler Meinungsbildner (z.B. politische Mandatsträger*innen, Vereinsvorsitzende, Unternehmer*innen) gegen Diskriminierung und Menschenfeindlichkeit und für Respekt und Anstand. Insofern ist auf kommunalpolitischer Ebene die gleiche Vorbildfunktion gefordert, die sich auch innerbetrieblich bewährt hat.

Mit struktureller Hilfe wird, auch das zeigen die Interviews, die Basis für eine dauerhafte Niederlassung Geflüchteter gelegt und Betrieben die Möglichkeit der Arbeits- und Fachkräftegewinnung gegeben (Thränhardt u.a. 2017). Lokal verankerte und auf die regionalen Anforderungen ausgerichtete soziale Netzwerke bedürfen einer adäquaten, auskömmlichen und nachhaltig finanzierten Unterstützung (Karakayali 2016, 4; Siegert u.a. 2015). Allerdings bestehen Erkenntnislücken in der Ausrichtung, bei Inhalten oder Strukturen (a.a.O.).

In der Lutherstadt Wittenberg gelang der Aufbau eines leistungsfähigen Netzwerks, weil die Stadt unterstützende Verwaltungsstrukturen bereitstellte. Deren Engagement nutzte die Vorteile der Kleinstadt und des sie umgebenden ländlichen Raums. Der Umstand, dass in der Peripherie Menschen sich kennen, fördert soziale Unterstützungsarbeit, wie sie im Rahmen der Aufnahme und Integration benötigt wird. Ehrenamtliche Helfer*innen fördern darüber den Aufbau gesellschaftlich verankerten Vertrauens und steigern dadurch Anwerbeerfolge und Bindungswirkung. Allerdings sind sie mit ihrer „Kümmererfunktion“ oftmals ausgelastet und es besteht weiterer Bedarf an Betreuer*innen. Daher empfehlen befragte Expert*innen die verstärkte Absicherung der Integrationsarbeit über hauptamtliches Personal.

Von ehrenamtlich engagierten Bürger*innen geleistete Integrationsarbeit stellt den "Kitt" einer Gesellschaft dar und verbindet verschiedene Aspekte des Zusammenlebens – und zwar unabhängig von Größe, Struktur oder Lage der Kommune (Deutscher Landkreistag 2016). Die verschiedenen Enden dieser Arbeit zusammenzuführen, ist Aufgabe der Kommunen und über hauptamtliche Mitarbeiter*innen sicherzustellen und zwar insbesondere, weil die Aspekte erfolgreicher Integration vielfältig sind:

Abbildung 1: Aspekte kommunaler Integrationsarbeit



Als hilfreich wurde weiterhin die Bereitstellung von Begegnungsmöglichkeiten angeregt. Zum einen können darüber Treffen in geschützter Atmosphäre organisiert werden und zum anderen lassen sich damit Traditionen (z.B. über Feste) bewahren.

Alle Geflüchteten, besonders allein nach Deutschland gekommene Migrant*innen, wünschen sich intensivere soziale Kontakte zur Bevölkerung. Sie erleben Ortsansässige oft als reserviert und wissen häufig nicht, wie sie Beziehungen knüpfen, aufbauen und pflegen können. Sie erkennen die Bedeutung dieser Beziehungen und sehen darin Chancen kleinstädtischer Strukturen, in denen Nachbarn sich verantwortlich fühlen. Besonderheiten des Alltags wie Mülltrennung, die geregelte Reinigung gemeinschaftlich benutzter Bereiche, Verhalten in der Öffentlichkeit oder Mittagsruhe zu erklären. Es sind solche nachbarschaftlichen Kontakte (z.B. Nachbarschaftstreffs mit einer Schule) oder Institutionen (z.B. AWO), die Integration und regionale Bindung fördern.

"Kleine Orte haben große Augen" [Vertreter einer Migrantenorganisation]

Gleichwohl weisen befragte Expert*innen darauf hin, dass zwar eine Zusammenarbeit verschiedener Institutionen besteht, sie aber stärker auszubauen ist. Braun u.a. (2016, 49) verweisen darauf, dass ... *"ein intensiver Ausbau von Vernetzungsstrukturen [notwendig ist], um die Kompetenzen der verschiedenen Akteure zu bündeln und um ergänzende zielgruppenspezifische Maßnahmen für Flüchtlinge zu entwickeln"*. Vor allem bedarf es eines normierenden und stimmigen Rahmens von Recht und Verwaltungsabläufen auf Bundes- und Landesebene.

Ein Ergebnis der Zukunftswerkstatt war, dass den Beteiligten die Vergleichbarkeit der Lebenssituation Geflüchteter mit denen deutscher Langzeitarbeitsloser bewusst wurde. Ihnen droht ebenfalls aufgrund begrenzter Ressourcen der Ausschluss aus sozialen Beziehungen über die sie leichter in Arbeit oder Ausbildung vermittelt werden können. Nicht-individualisierte Maßnahmen der Arbeitsverwaltung helfen ihnen im Übrigen genauso wenig, wie dies bei Geflüchteten zu beobachten ist (Anhang 9.8).

8.1 Aufgaben von Unterstützungsnetzwerken

Alle Befragten betonten die Notwendigkeit, dass Partner*innen konstruktiv zusammenarbeiten, damit ein Netzwerk leistungsfähig ist, Toleranz lernt und Integration ermöglicht. Der gegenseitige und Grenzen (z.B. ethnische, kulturelle, religiöse) überschreitende Informationsaustausch wurde ebenfalls durchgängig thematisiert.

Anerkannt wurde der enge Zusammenhang sowie die Wechselwirkung zwischen sozialer und beruflicher Integration. Dabei bestätigten sich hohe Vermittlungsquoten bei individueller Begleitung Geflüchteter und durch die Herstellung persönlicher Kontakte zu Unternehmen (Karakayali u.a. 2016). Auch die OECD (2017, 11) ermittelte Vermittlungsquoten in Arbeit und Ausbildung von 80% durch zivilgesellschaftliches Engagement. In diesem Fall bieten sich Ortsansässige als Referenzgeber gegenüber Betrieben an und übernehmen damit "Filterfunktion" (The Boston Consulting Group 2017, 11). In Kenntnis von Unternehmen und Geflüchteten wählen sie aus und bringen aus ihrer Sicht passende Partner zusammen. Sie entlasten damit regionale KMU und fördern gesellschaftliche Akzeptanz.

Solche von persönlichem Engagement getragenen Initiativen zu strukturieren, mit bestehenden Unternehmenspools zu verbinden, rechtliche sowie verwaltungstechnische Unterstützung und angemessene Nachbetreuung zu leisten, könnte eine erfolgversprechende Aufgabe regionaler Arbeitsverwaltung sein. Sie würde strukturelle Unterstützung für intensive individuelle Begleitung leisten.

Für nach Deutschland geflüchtete Frauen bestehen spezifische Hürden in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt. Ursachen sind häufig abweichendes Rollenverständnis (zwischen Herkunfts- und Aufnahmegesellschaft) und Schwangerschaften sowie unzureichende Kinderbetreuung, die die Teilnahme an Sprachkursen erschwert oder unmöglich machen.

8.2 Betrieblicher Nutzen

Dass migrantische Mitarbeiter*innen neue Märkte erschließen (Brunner 2007) ist noch nicht allgemein bekannt und wird (noch) nicht forciert. Vielmehr werden Einstellungen durch gesellschaftliches Engagement und die Notwendigkeit der Besetzung von Vakanzen begründet.

Mit der Beschäftigung und Ausbildung Geflüchteter ergibt sich für viele Unternehmen die Notwendigkeit, Mitarbeiter*innen weiterzubilden (z.B. in Fragen interkultureller Kompetenzen), praktikable und adäquate Personalmanagementverfahren zu entwickeln (Goldenberg u.a. 2014) sowie sich mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und öffentlicher Verwaltung zu vernetzen.

Demografische Veränderungen führen dazu, dass mittlerweile auch leistungsschwächere einheimische Bewerber*innen oder Quereinsteiger*innen Chancen erhalten und Unternehmen bereit sind, den erhöhten Ausbildungsaufwand zu tragen. Aber anders als bei ortsansässigen Bewerber*innen ist die Struktur der vermittelnden Vorbereitungsqualifikationen sowie die komplexe, unsichere und sich

ständig ändernde Rechtslage eine herausfordernde Besonderheit bei der Einstellung Geflüchteter (Flüchtlingsrat 2017; DIHK 2017).

II.4 Der Landkreis Mansfeld-Südharz: Eine Region im Umbruch

Andreas Siegert

Nur wenige Regionen der Europäischen Union sind ähnlich dramatisch von demografischem Wandel betroffen, wie das Bundesland Sachsen-Anhalt und dort insbesondere der Landkreis Mansfeld-Südharz. Diese Dramatik ist Ergebnis des Transformationsprozesses in Folge der deutschen Einheit.

Denn Sachsen-Anhalt war eine von Schwerindustrie und Kombinat geprägte Region der DDR. Betriebsschließungen in großem Maßstab führten zu massenhafter Arbeitslosigkeit. Aufgrund der hohen Erwerbsneigung ostdeutscher Frauen und ihrer frühzeitigen Entlassung im wirtschaftlichen Umbruch, standen sie unter besonders hohem Anpassungsdruck. Viele Frauen entschieden sich daher, in die alten Bundesländer umzusiedeln und sich dort dauerhaft niederzulassen. So folgte den Wanderungsverlusten ein Geburtenrückgang in Ostdeutschland. Dreißig Jahre nach der Wende sind die Bevölkerungsverluste zunehmend auf Sterbeüberschüsse zurückzuführen.

Entvölkerung und Alterung von Regionen haben komplexe gesellschaftliche Wirkungen, die durch scheinbar ökonomische Argumente verstärkt wurden. Oft wurden z.B. Schulen mit dem Argument geschlossen, dass leistungsfähige Schulstandorte eine Mindestgröße haben müssen. Das Ergebnis ist, dass vielerorts freiwillige Feuerwehren nicht mehr durchgängig einsatzfähig sind, weil Kinder- und Jugendfeuerwehren keinen Nachwuchs mehr gewinnen konnten. Zu lang waren die neuen Schulwege. „Auspendelnde“ Arbeitnehmer und die im Ort verbliebenen Alten können diese Lücke oft nicht schließen.

Der Rückbau des öffentlichen Nahverkehrs macht es gerade einkommensschwachen Familien schwer, ihre Kinder zum Training des Fußballvereins zu bringen. Damit sind viele Vereine nicht mehr in der Lage, spielfähige Mannschaften aufzustellen. In einem Positionspapier machte der Fußballverband Sachsen-Anhalt darauf aufmerksam, dass bei anhaltender Entwicklung im Jahr 2030 kein flächendeckender Spielbetrieb aufrechterhalten werden kann.

Immer mehr Landärzte gehen in den Ruhestand. Die damit verbundenen Herausforderungen sind seit langem bekannt. Trotzdem hat das Land Sachsen-Anhalt, wie übrigens auch andere Bundesländer, seit Jahrzehnten zu wenige Landärzte ausgebildet und bislang keine ausreichend erfolversprechenden Anwerbe- und Bindungsstrategien entwickelt.

Mit der Zusammenlegung von Kommunen unter dem Vorwand von Effizienzsteigerungen, entwickelte sich eine Entfremdung von Verwaltung und Bevölkerung. Zu lang und beschwerlich sind die Wege zur Verwaltungseinheit, zu wenige Austauschmöglichkeiten verbleiben und zu gering sind die Einflussmöglichkeiten vor Ort. Das Ergebnis ist, dass die Bereitschaft, sich für kommunale Wahlämter zur Verfügung zu stellen, abnahm. Bei den Kommunalwahlen in 2014 stellte sich im Landkreis Mansfeld-Südharz in jeder dritten Kommune nur ein Kandidat. Fehlende Auswahl reduziert die Akzeptanz einer demokratischen Gesellschaft.

An den genannten Beispielen werden die Folgen einer seit Jahrzehnten verfolgten Politik der Zentralisierung von Verwaltungsleistungen in Städten, immer größeren kommunalen Verwaltungseinheiten und dem unangemessenen Rückbau von Infrastruktur und Daseinsvorsorge. So entschied sich die Landesregierung Sachsen-Anhalt dafür, einen Personalschlüssel öffentlich Bediensteter als Maßstab zu übernehmen, der in Nordrhein-Westfalen galt.

Dass sich die behauptete Effizienz häufig nicht einstellte, kann nicht überraschen. Denn der Kilometer Autobahn benötigt die gleiche Betreuung, unabhängig davon ob viele oder wenige Menschen in der Region wohnen. Und auch in den Dörfern haben die Menschen den im Artikel 72 der Verfassung verankerten Anspruch auf gleichwertige Lebensverhältnisse. Das dieser Rechtsanspruch weitgehend ignoriert wurde, liegt auch daran, dass sich kommunale Spitzenverbände dieser Themen kaum annahmen und kleine Kommunen Schwierigkeiten haben, ihre Interessen zu bündeln und konzertiert zu vertreten.

Es ist nur logisch, dass in Sachsen-Anhalt mittlerweile die durchschnittliche Geburtenrate in den Städten Halle und Magdeburg höher liegt, als im Umland. Gleichzeitig liegt der Altersdurchschnitt in beiden Städten auf dem gleichen Niveau, wie im Landesdurchschnitt. Wurden früher vor allem in ländlichen Regionen Kinder geboren und senkten dort den Altersdurchschnitt, scheint sich diese Entwicklung umzukehren. Das hätte gravierende und lange wirkende Folgen für die Entwicklung ländlicher Räume.

Im Landkreis Mansfeld-Südharz lässt sich exemplarisch beobachten, welche Folgen sich für eine Region ergeben. Es lassen sich aber auch Lösungsansätze erarbeiten. Sie sind deshalb von besonderer Bedeutung, weil die in Mansfeld-Südharz eintretenden Folgen demografischen Wandels bald auch andere Regionen Deutschlands und der Europäischen Union mit ähnlicher Wucht erreichen werden.

1. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung zu regionalen Bleibe- und Abwanderungsfaktoren in Eisleben und Hettstedt

Thomas Ketzmerick

Bereits der Projektkontext (Kapitel 1) verdeutlicht die dramatischen soziodemografischen Veränderungen der Region. Ohne Zuwanderung und das Halten der ortsansässigen Bevölkerung ist nicht mit einer sozialen und wirtschaftlichen Stabilisierung zu rechnen. Was aber hält Menschen in der Region? Was lässt sie über Fortzug nachdenken? Und wie können Einwanderer überzeugt werden, zu bleiben?

Unter der Annahme, dass die Zufriedenheit mit der Infrastruktur und den Angeboten der Daseinsvorsorge im Zusammenhang mit der lokalen Bindung stehen, wurde im Frühjahr 2018 eine schriftliche Bevölkerungsbefragung durchgeführt. Einheimische und Zugewanderte wurden parallel gefragt, ob die Versorgung mit diesen öffentlichen Gütern ihren Wünschen entspricht und welche Verbesserungsbedarfe bestehen. Im Fokus der Untersuchung standen sowohl benötigte Unterstützungsangebote zur beruflichen und sozialen Teilhabe, Wünsche zur Verbesserung der regionalen und lokalen Infrastruktur und Lebensqualität als auch weitere Aspekte, die den Verbleib von Einwanderern in der Region fördern und Haltefaktoren für Einheimische darstellen. Darüber hinaus wurden gegenseitige Erwartungen Ortsansässiger und Geflüchteter erhoben, deren Erfüllung zur Akzeptanz Fremder beitragen sowie Erfahrungen und Meinungen zum Thema Migration und Flucht. Im Rahmen der schriftlichen Mehrthemen-Befragung wurden 662 ortsansässige und 86 eingewanderte Einwohner von Hettstedt (Grundzentrum) und der Lutherstadt Eisleben (Mittelzentrum) befragt⁴⁰. Die Grundan-

⁴⁰ Die Befragung der einheimischen Bevölkerung wurde mit freundlicher Unterstützung der Mitteldeutschen Zeitung als regional geschichtete Zufallsstichprobe realisiert und spiegelt die soziodemografische Struktur der Bevölkerung gut wieder. Die Befragung der Migranten konnte mit Unterstützung der Kreisvolkshochschule Mansfeld-Südharz und der GSG - Gesellschaft für Sanierung und Gesamtstrukturentwicklung Mansfeld-Südharz mbH realisiert werden. Die geringe Fallzahl bei dieser Gruppe lässt keine tiefgehenden Analysen zu, aber

nahme war, dass sich bei der Bindung und Teilhabe vor Ort ähnliche Herausforderungen für einheimische und zugewanderte Menschen stellen, deren Bewältigung allen hilft und die Region insgesamt stärken kann.

1.1 Soziodemografische Struktur der Befragten

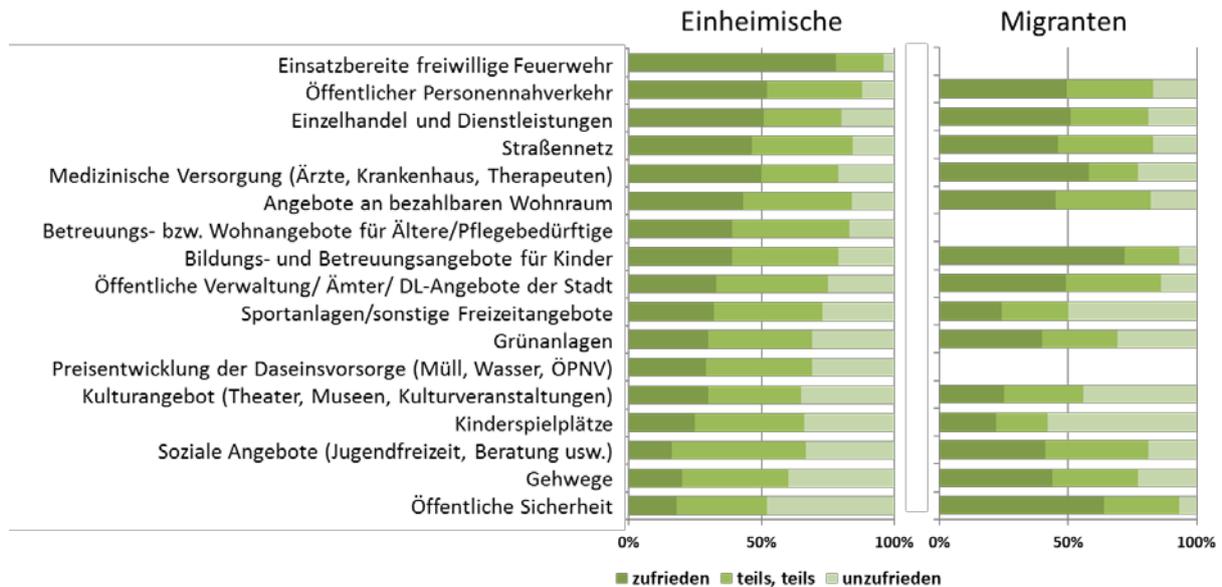
Die Befragtengruppen der Einheimischen und der Migranten unterscheiden sich hinsichtlich ihrer soziodemografischen Struktur grundlegend. So gehören entsprechend der regionalen Altersstruktur die befragten Ortsansässigen größtenteils den mittleren und höheren Altersgruppen an - dementsprechend sind rund 50% von Ihnen erwerbstätig und 40% im Ruhestand - und sie sind beruflich gut qualifiziert: 54% sind Facharbeiter, 43% haben höhere (Fortbildungs- oder akademische) Abschlüsse. Dagegen sind die befragten Migranten meist jung und verfügen nur über eine geringe berufliche Bildung, die meisten befanden sich zum Erhebungszeitpunkt im Integrationskurs, einem Praktikum, einer Ausbildung oder in anderen Bildungsphasen, lediglich 25% waren erwerbstätig. Während das Geschlechterverhältnis der Einheimischen annähernd ausgewogen ist, sind 60% der hier befragten Zugewanderten weiblich, zudem leben sie häufiger mit Kindern im Haushalt. Drei Viertel der Migranten sind erst seit 2015 nach Deutschland bzw. in die Stadt gekommen, ein Viertel bereits früher. Der Zuzug in die Stadt erfolgte in der weitaus überwiegenden Zahl nach Zuweisung durch das BAMF. Dagegen wohnt die Mehrheit der befragten Einheimischen seit mehreren Jahrzehnten in der Stadt, etwa drei Viertel seit 35 Jahren oder länger, etwa die Hälfte seit der Geburt.

1.2 Zufriedenheit mit der städtischen Infrastruktur und Problembewertung

Ein großer Teil der befragten Einheimischen ist zufrieden mit den Angeboten der lokalen Infrastruktur und Daseinsvorsorge. Im Mittel aller Angebote waren 37% der Befragten sehr oder eher zufrieden, dagegen waren nur 25% sehr oder eher unzufrieden. Doch auch die Gruppe der Unentschiedenen („teils, teils“) ist mit durchschnittlich 38% groß. Die Unterschiede zwischen den beiden Städten sind ausgesprochen gering. Insbesondere die Einschätzung grundlegender Infrastrukturangebote ist überwiegend positiv. Dazu zählen bezahlbarer Wohnraum, Feuerwehr, ÖPNV, Geschäfte, Straßen, medizinische Versorgung, Pflege und Bildung (Abbildung 1). Dagegen werden eher weiche Faktoren der Lebensqualität schlechter eingeschätzt, hier sind Sport- und Freizeitangebote, Grünanlagen, Kultur und Spielplätze zu nennen. Problematisch sind aber auch einige grundlegende Angebote, die schlecht bewertet werden, so die Preisentwicklung der Daseinsvorsorge, soziale Angebote, Gehwege und insbesondere die Öffentliche Sicherheit, die das Schlusslicht bei der Zufriedenheit bildet. Hier zeigt sich auch die Subjektivität der Bewertungen. Die Zufriedenheit mit einem Angebot wird nicht nur von seinem objektiven Zustand bestimmt, sie repräsentiert darüber hinaus auch Aspekte der persönlichen Gewichtung (Welche Bedeutung hat das Angebot für mein persönliches Wohlergehen?) und wahrgenommener Qualitätsveränderungen. So ist es möglich, dass ein subjektiv erlebter Rückgang der wichtigen öffentlichen Sicherheit zu einer negativeren Bewertung führt, als dies bei einem anderen Angebot der Fall ist, dass ggf. schon länger schlecht eingeschätzt wurde aber nicht so zentral ist.

erlaubt einen Abgleich mit den Antworten der Einheimischen z.B. bei den Fragen zu Infrastruktur, Zukunftsaussichten und Mobilität.

Abbildung 1: Zufriedenheit mit lokalen Angeboten



Der größte Teil der Angebote wurde auch bei Migranten abgefragt, hier zeigen sich gewisse Ähnlichkeiten zum Antwortverhalten der Einheimischen, aber auch klare Unterschiede. Im Schnitt bewerten die Migranten etwas positiver, vor allem bei den Themen Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder (Kindergärten, Schulen usw.), Öffentliche Sicherheit, Öffentliche Verwaltung/ Ämter/ Dienstleistungsangebote der Stadt, Gehwege, soziale Angebote (Jugendfreizeiteinrichtungen, Beratungsstellen usw.), Grünanlagen. Öffentliche Sicherheit ist eines der am schlechtesten von Einheimischen bewerteten Angebote, aber eines der bestbewerteten bei Zugewanderten. Diese Unterschiede lassen sich ohne weiteres mit der Herkunft der vielfach vor Krieg geflüchteten Zuwanderer erklären und zeigen, wie ein und dieselbe Situation vor dem Hintergrund unterschiedlicher Erfahrungsgeschichten verschieden eingeschätzt wird. Darüber hinaus gibt es auch zwei Themen, die von den Migranten deutlich schlechter eingeschätzt werden: Bei Sportanlagen/sonstigen Freizeitangeboten und Kinderspielplätzen gibt es bei ihnen mehr als 20% mehr Unzufriedene als unter Einheimischen, was wiederum mit dem wesentlich niedrigeren Durchschnittsalter der Befragten und dem höheren Anteil mit Kindern im Haushalt erklärt werden kann. Dies verdeutlicht, wie wichtig der Aufbau familienfreundlicher Infrastruktur ist, um Jüngere zum Zuzug in eine alternde Region zu bewegen.

Bei den Einheimischen fällt weiterhin auf, dass einzelne Angebote trotz eher positiver Beurteilung gleichwohl größere Anteile Unzufriedener aufweisen. Folgende Themen zeigen eine Polarisierung bzw. besonders wenig Unentschiedene: Einzelhandel und Dienstleistungen, Medizinische Versorgung (Ärzte, Krankenhaus, Therapeuten). Ähnliches gilt für Strukturen oder Angebote mit eher negativer Beurteilung, die dennoch auch eine große Minderheit positiver Nennungen erfahren: Gehwege, Kinderspielplätze, Kulturangebot.

Um mögliche Zusammenhänge zwischen Zufriedenheit und Nutzungshäufigkeit der Angebote zu untersuchen, wurde auch abgefragt, ob diese häufig, selten oder gar nicht vor Ort genutzt werden. Allgemein nehmen die positiven Einschätzungen mit steigender Nutzung zu. Dies verweist auf den möglichen Abbau von Vorurteilen durch Nutzung, kann jedoch zum Teil auch ein Selektionseffekt sein. Unzufriedene nutzen womöglich Angebote eher außerhalb der Stadt, z.B. Einkauf oder Kultur. Einen Sonderfall stellen Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder dar. Hier ergab sich eine stärker po-

larisierte Einschätzung bei Vielnutzern, zwar überwiegt die positive Gesamtsicht, aber es gibt auch eine große Minderheit Unzufriedener.

Verschiedene Bevölkerungsgruppen nutzen Angebote unterschiedlich. Bei der Analyse für Einheimische zeigt sich, dass das Nutzungsverhalten in Abhängigkeit von den persönlichen Ressourcen variiert. Tendenziell nutzen Menschen mit geringerer Bildung oder niedrigerem Einkommen häufiger grundlegende Angebote der Daseinsvorsorge (für Mobilität, Bildung, soziale und medizinische Betreuung, Beratung, Versorgung), dagegen nutzen ressourcenstärkere Personen häufiger Straßen (mit PKW) sowie Sport- und Kulturangebote (siehe Übersicht 1).

Neben der Nutzungshäufigkeit wird auch die Zufriedenheit mit Angeboten vom sozioökonomischen Status der Befragten beeinflusst. Mit abnehmendem Bildungsgrad (entsprechend dem höchsten beruflichen Abschluss) sinkt die Zufriedenheit etwas, auch Arbeitslose sind etwas unzufriedener mit den Angeboten. Der Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit und dem Einkommen ist gering, mit Ausnahme eines deutlich schlechter eingeschätzten Angebots an bezahlbarem Wohnraum bei Menschen mit niedrigem gegenüber jenen mit mittleren Einkommen. Neben den verschiedenen Infrastrukturangeboten wird auch die eigene Wohnumgebung eher gut bewertet. Über die Hälfte der Befragten - sowohl Einheimische als auch Migranten - schätzt diese als eher oder sehr positiv ein. Nur eine Minderheit von unter 20% ist damit nicht zufrieden, häufiger Menschen mit geringem Einkommen und Arbeitslose. Allgemein nimmt die Zufriedenheit mit der Wohnumgebung mit steigendem Einkommen zu. Auch Rentner sind hier deutlich zufriedener als alle anderen.

Übersicht 1: Nutzung der lokalen Infrastruktur nach soziodemografischen Merkmalen

Qualifikation: Unqualifizierte (oft jung/in Ausbildung) nutzen stärker ÖPNV, Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder, soziale Angebote (Jugendfreizeiteinrichtungen, Beratungsstellen usw.), Kinderspielplätze, dagegen nimmt die Nutzung von Straßen (PKW) und von Sport- und Kulturangeboten mit dem Bildungsgrad zu.

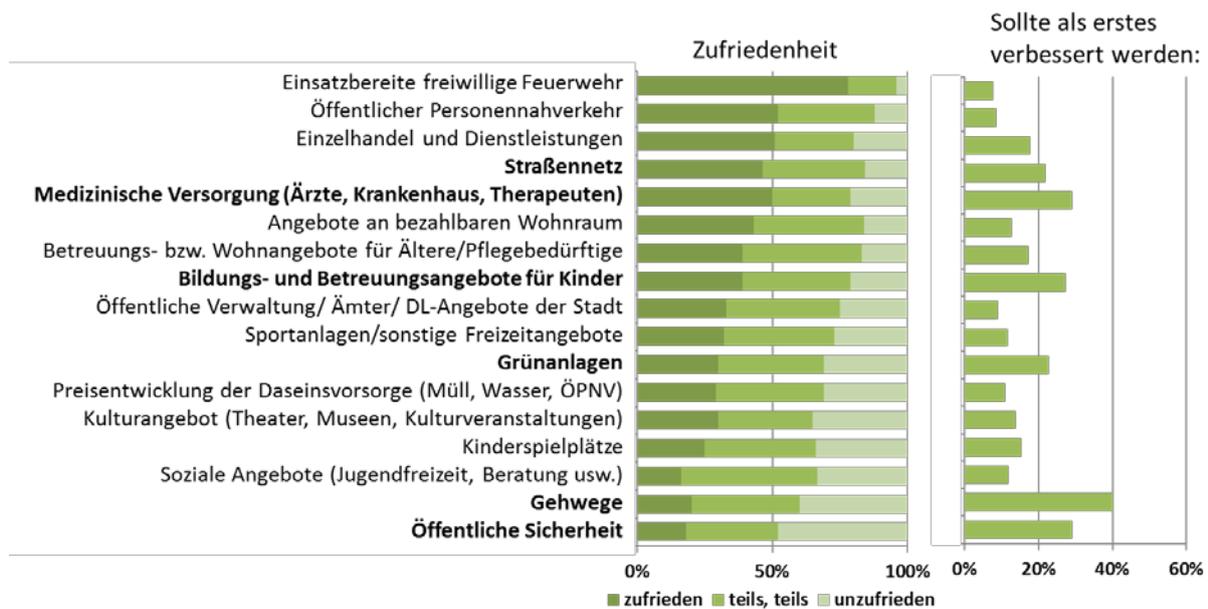
Erwerbsstatus: Erwerbstätige nutzen deutlich stärker PKW als ÖPNV, Arbeitslose nutzen unterdurchschnittlich Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder sowie Einzelhandel, dagegen öfter Medizinische Versorgung und Spielplätze, Rentner sind stärker auf ÖPNV angewiesen sowie Medizinische Versorgung.

Einkommen: Personen mit niedrigem Einkommen nutzen stärker ÖPNV, Soziale Angebote (Jugendfreizeiteinrichtungen, Beratungsstellen usw.) als jene mit hohem Einkommen, die eher Straßen/PKW, Sportanlagen, Kulturangebot nutzen.

Geschlecht: Männer nutzen häufiger: PKW, Sport/Freizeitangebote; Frauen dagegen ÖPNV, Betreuungs- und Bildungsangebote sowohl für Ältere als auch Kinder.

Um die Dringlichkeit und Handlungsrelevanz der Kritik an den Angeboten zu überprüfen, wurden Einheimische zusätzlich gefragt, welche fünf Angebote angesichts knapper Mittel zuerst verbessert werden sollten (Abbildung 2).

Abbildung 2: Zufriedenheit mit lokalen Angeboten und Verbesserungspriorität bei Einheimischen*



*Fettgedruckt sind Angebote, die mehr als 20% der Befragten als prioritär verbesserungswürdig einschätzen

Hier setzen die Bewohner beider Städte etwas andere Akzente als bei der Frage nach der Zufriedenheit. Am wichtigsten werden Gehwege eingeschätzt mit 40% aller Antworten, dann folgen mit Abstand die medizinische Versorgung und in absteigender Wichtigkeit weiter Öffentliche Sicherheit, Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder (Kindergärten, Schulen usw.), Grünanlagen, Straßennetz. Unter den vorrangig zu verbessernden finden sich auch Angebote, die zuvor eher gut eingeschätzt wurden. Der Zustand der Öffentlichen Sicherheit wurde am kritischsten eingeschätzt, steht aber nicht an erster Stelle bei der Verbesserungswürdigkeit. Auch andere der oben am schlechtesten bewerteten Angebote gehören nicht auch zu den am häufigsten genannten Verbesserungswürdigen: z.B. soziale Angebote, Spielplätze, Kulturangebot, Preisentwicklung der Daseinsvorsorge. Dagegen sind die Einschätzungen bezüglich des Zustands oder der Verfügbarkeit der Gehwege konsistent, hier zeigen sich sowohl eine schlechte Bewertung als auch ein ausgeprägter Veränderungswunsch.

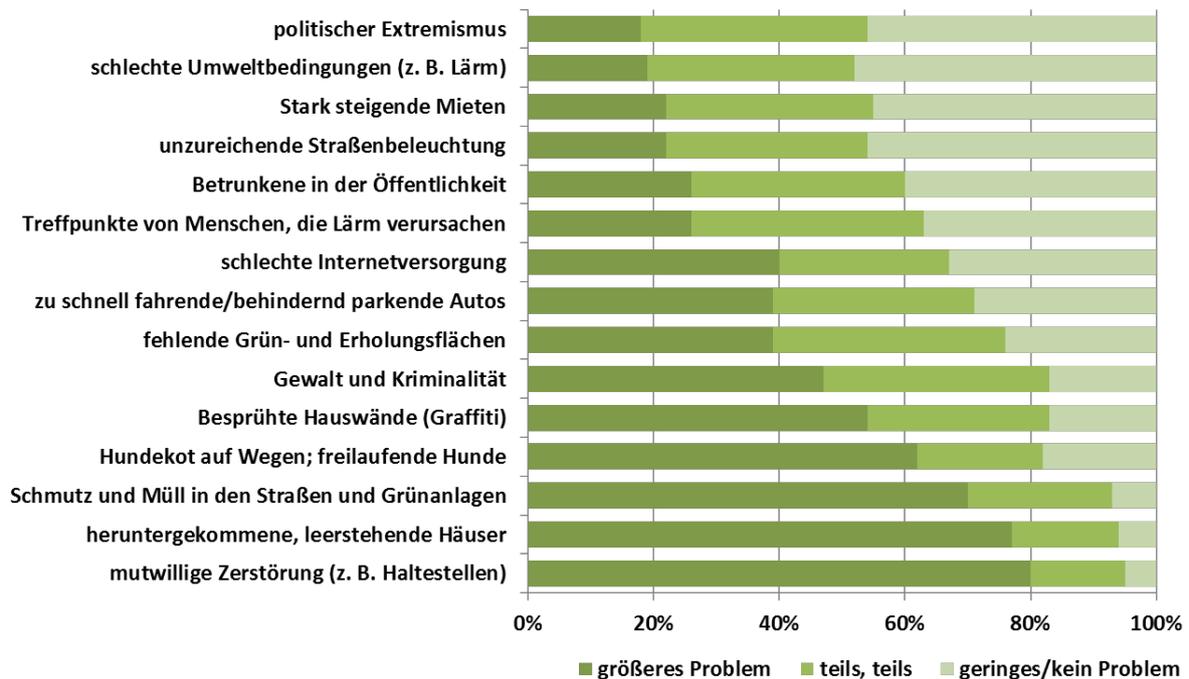
Einheimische wurden weiterhin nach Problemen vor Ort gefragt (Abbildung 3). Die wichtigsten Probleme, die jeweils von über 50% der Befragten genannt wurden, haben vor allem etwas mit dem Erscheinungsbild der Stadt zu tun: Graffiti⁴¹, Hundekot bzw. freilaufende Hunde, Schmutz, Leerstand, und vor allem Vandalismus. Schwerwiegendere Probleme wie Gewalt /Kriminalität, Extremismus und Mietsteigerungen werden seltener genannt.

Die genannten Probleme stehen zum Teil im Zusammenhang mit dem Erwerbsstatus und dem Einkommen. Sowohl Arbeitslose (im Vergleich zu Erwerbstätigen) als auch Personen mit niedrigen Einkommen (im Vergleich zu allen anderen) geben häufiger Probleme an, die mit ihrem Wohnort oder ihrer Einkommens- bzw. Lebenssituation zusammenhängen dürften, darunter auch schwerwiegendere: Fehlende Grün- und Erholungsflächen, besprühte Hauswände (Graffiti), Betrunkene in der Öffentlichkeit, Treffpunkte von Menschen, die Lärm verursachen, Gewalt und Kriminalität, politischer Ext-

⁴¹ Hier zeigt die einschlägige Forschung, dass die Problemwahrnehmung bei Graffiti mit dem Alter deutlich zunimmt (Krüger/Preller 2006).

remismus, stark steigende Mieten, schlechte Umweltbedingungen (z. B. Lärm), zu schnell fahrende Autos/ behindernd parkende Autos, unzureichende Straßenbeleuchtung.

Abbildung 3: Problembewertung durch Einheimische



Dagegen geben Erwerbstätige und Personen mit mittleren oder höheren Einkommen vorrangig Probleme an, die sich auf das Erscheinungsbild der Stadt beziehen: Schmutz und Müll in den Straßen und Grünanlagen, heruntergekommene Häuser, leerstehende Wohnungen und Gebäude, Hundekot auf Fußwegen/freilaufende bzw. nicht angeleinte Hunde, aber auch mutwillige Zerstörung (z. B. von Haltestellen) und schlechte Internetversorgung.

In Hettstedt sehen die Befragten durchschnittlich etwas weniger Probleme als in Eisleben⁴².

1.3 Verbundenheitsgefühl, Lebenswert und Zusammenhalt

Die Verbundenheit mit Stadt (sowie dem eigenen Ortsteil) und eine positive Einschätzung als lebenswerter Wohnort dominieren sowohl bei Einheimischen und Zugewanderten, 51% fühlen sich sehr, 41% immerhin etwas gebunden, 69% der Einheimischen und 63% der Migranten empfinden ihre Stadt als lebenswert. Beides nimmt tendenziell mit dem Alter zu. Rentner schätzen ihre Stadt somit als am lebenswertesten ein, Erwerbstätige und vor allem Arbeitslose häufiger als andere als nicht lebenswert, unter Arbeitslosen sagen 44% „eher nicht lebenswert“ gegenüber 24% unter allen.

⁴² Nur drei Items werden von Hettstedtern etwas problematischer bewertet als von Eislebenern. In absteigender Differenz sind das: Fehlende Grün- und Erholungsflächen, mutwillige Zerstörung (z. B. Haltestellen), Schmutz und Müll in den Straßen und Grünanlagen. Dagegen werden immerhin 12 Items in Eisleben kritischer gesehen, darunter allen voran (in absteigender Differenz): Besprühte Hauswände (Graffiti), schlechte Umweltbedingungen (z. B. Lärm), Treffpunkte von Menschen, die Lärm verursachen, unzureichende Straßenbeleuchtung, Politischer Extremismus.

Eislebener sind stärker mit ihrer Stadt und ihrem Ortsteil verbunden als Hettstedter und empfinden sie auch als lebenswerter. Insgesamt überwiegt aber in beiden Städten die sehr oder eher positive Einschätzung.

Aus einer vorgegebenen Liste konnten Gründe für den Lebenswert des Wohnortes ausgewählt werden. Die wichtigsten gewählten Gründe sind (in absteigender Bedeutung): Familie/Freunde/Nachbarschaft, ansprechendes Stadtbild, Infrastruktur, Arbeitsplatz. Etwas weniger wichtig werden eher weiche Faktoren gesehen: Verbundenheit mit der Stadt, Lage/Region, Freizeit-/Kulturangebote. Bei den Migranten stehen ebenfalls Familie/Freunde/Nachbarschaft auf dem ersten Platz, dies wird jedoch vom Arbeitsplatz auf Platz zwei gefolgt. Hier zeigen sich Unterschiede in der Präferenzstrukturen von Bürgern und Migranten, letztere sind entsprechend ihrer Lebenssituation und Altersstruktur etwas weniger anspruchsvoll bzgl. des Stadtbildes und der Infrastruktur, dagegen spielen Beruf und Arbeitsplatz eine größere Rolle. Auf Platz 3 der Migranten steht die Möglichkeit der Religionsausübung, die 55% der Befragten wichtig ist.

Die Verbundenheit mit der Stadt und dem Ortsteil wird bei den Einheimischen deutlich von der Zufriedenheit mit der Wohnumgebung beeinflusst. Die Bindung zur Stadt steht weiter in einem sehr starken Zusammenhang mit der Einschätzung derselben als lebenswert. Auch die Zufriedenheit mit Angeboten insgesamt korreliert deutlich mit der Verbundenheit mit der Stadt und dem Ortsteil sowie mit der Einschätzung der Stadt als lebenswert. Das empfundene Image der Stadt, eine positive Wahrnehmung des städtischen Angebotes und die Verbundenheit stehen in einem klaren Zusammenhang. Dies ist insofern wichtig, als die Verbundenheit mit Stadt und Ortsteil deutlich negativ auf die Wegzugsabsicht wirkt (siehe auch Schwerpunkt Mobilität unten und Abbildung 11). Hier könnte das Alter eine Rolle spielen, Ältere sind sowohl stärker verbunden als auch weniger mobil. Allerdings ergab sich bei Kontrolle nach Alter keinerlei Änderung des Effektes, er zeigt sich sowohl bei Älteren als auch Jüngeren.

Vertrauen, gegenseitige Hilfe, harmonisches Miteinander und Zusammenhalt zwischen den Menschen im unmittelbaren Wohn- und Lebensumfeld werden von den Einheimischen sehr positiv eingeschätzt. Insgesamt 62% der Befragten geben an, immer oder größtenteils gut mit ihren Nachbarn auszukommen. 59% sagen, dass sich gegenseitig geholfen wird und jeweils etwa die Hälfte schätzt ein, dass man einander vertraut sowie zusammenhält (53% bzw. 48%). Diese Punkte werden nur von deutlich unter 20% der Befragten teils oder ganz verneint, jeweils um die 30% sagen „teils, teils“. Im Vergleich zu den Einheimischen sind diese Faktoren im Lebensumfeld der Migranten deutlich geringer ausgeprägt, sie äußern vor allem gemischte Bewertungen („teils, teils“). Im Einzelnen wird hier lediglich die gegenseitige Hilfe häufiger positiv als negativ eingeschätzt, dagegen werden Vertrauen, Miteinander und Zusammenhalt deutlich häufiger bemängelt als gelobt.

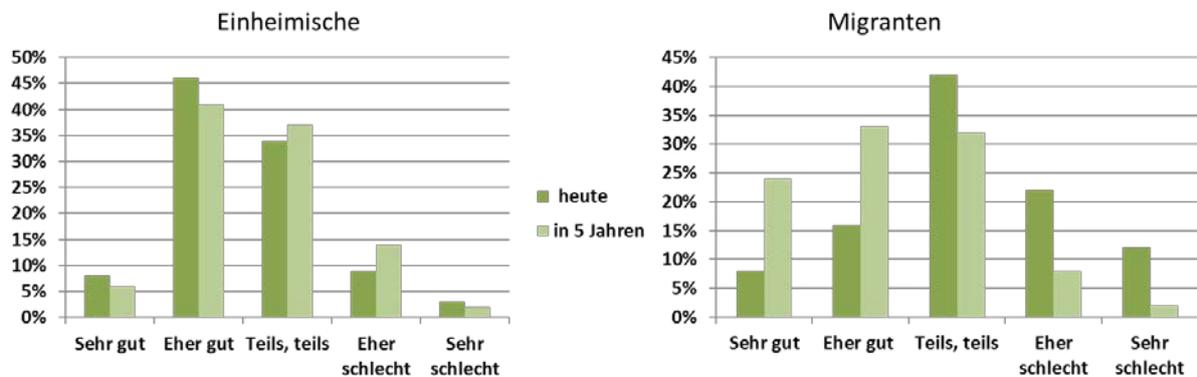
Vertrauen, gegenseitige Hilfe und Zusammenhalt der Menschen im Lebensumfeld stehen in einem leichten positiven Zusammenhang mit der Bindung zu Stadt, aber in einem sehr starken Zusammenhang mit der Bindung zum Ortsteil. Beide Bindungsaspekte wirken sich unabhängig vom Alter deutlich negativ auf die Wegzugsabsicht Einheimischer aus.

1.4 Wirtschaftliche Situation, Gerechtigkeitswahrnehmung und Mitwirkungsmöglichkeiten

Ihre persönliche wirtschaftliche Situation schätzen Einheimische zu 46% am häufigsten eher gut ein, nur 34% sagen „teils, teils“, damit liegen die Befragten zwar unter dem Niveau im gesamten Bundesland (Holtmann u.a. 2018), aber die positiven Einschätzungen dominieren. Auch beim Blick voraus

überwiegt Optimismus, insgesamt 41% erwarten, dass es ihnen in fünf Jahren „eher gut“ geht, 37% „teils, teils“. Erwerbstätige schätzen ihre Lage mit 59% überwiegend positiv ein, ähnlich die Rentner, Arbeitslose bewerten dagegen immerhin zur Hälfte negativ (50%).

Abbildung 4: Beurteilung der eigenen wirtschaftlichen Situation



Anders als die Einheimischen schätzt eine Mehrheit der Migranten die eigene aktuelle Situation als gemischt bis schlecht ein. Dagegen sehen die Migranten einer subjektiv guten Zukunft entgegen, darunter sogar 24% „sehr gut“, bei den Einheimischen betrifft dies nur 6%. Der Optimismus zeigt sich auch beim individuellen Vergleich Heute-Morgen (Tabelle 1). Eine Mehrheit von 54% der Migranten rechnen unabhängig vom aktuellen Niveau mit einer Verbesserung ihrer Lage, dagegen sind etwa zwei Drittel der Einheimischen (68%) der Meinung, dass sich nichts verändern wird und ganze 23% erwarten eine Verschlechterung, bei den Migranten sind nur 10% pessimistisch. Die unterschiedlich großen Anteile von Pessimisten sind nicht allein mit dem Altersunterschied zwischen den Gruppen und der erwarteten Verschlechterung durch Renteneintritt eines großen Teils der Einheimischen erklärbar. Vielmehr erscheinen die Migranten besonders optimistisch. Viele von ihnen befinden sich in einer Lebenssituation, die als Übergangsphase zu einem gesicherten Status mit festem Erwerbseinkommen gilt, in Integrationskursen, in Ausbildung oder Praktikum, viele verfügen aktuell nur über ein geringes Einkommen, oft in Form von Grundsicherung. Aber auch Ortsansässige in prekärer Lebenslage sind häufiger optimistisch, so erwarten 38% der befragten einheimischen Arbeitslosen dass es ihnen künftig besser gehen wird als heute.

Tabelle 1: Erwartete Veränderung der persönlichen wirtschaftlichen Situation? (Prozent)

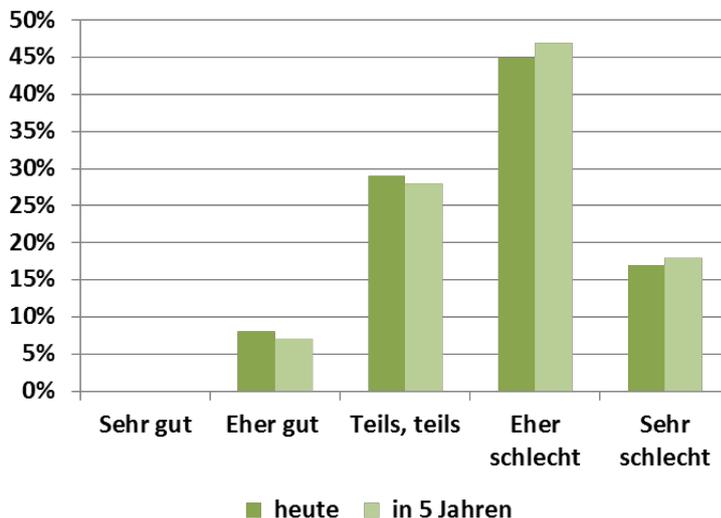
In fünf Jahren...	Einheimische	Migranten
besser	9	54
Gleich	68	37
schlechter	23	10
Gesamt	100	100

Quelle: ZSH-Bevölkerungsbefragung Eisleben und Hettstedt 2018

Anders als die persönliche wird die wirtschaftliche Situation der Stadt von den Einheimischen überwiegend negativ beurteilt. Eine deutliche Mehrheit der Befragten schätzt in beiden Städten die wirtschaftliche Situation der Stadt als eher oder sehr schlecht ein (45% bzw. 17%), das ist in Eisleben besonders ausgeprägt (49% bzw. 16%). Eine Mehrheit geht davon aus, dass dies auch in 5 Jahren der Fall sein wird (hier sagen 47% bzw. 18% „eher-“ bzw. „sehr schlecht“), dabei gibt es ebenfalls kaum Unterschiede zwischen den Städten. Das deckt sich mit den Ergebnissen des Sachsen-Anhalt-Monitor 2018 für das gesamte Bundesland (a.a.O.). Dort zeigte sich, dass Bewohner schrumpfender Regionen

wie der Kreis Mansfeld-Südharz die lokale Wirtschaftskraft eher schlecht einschätzen, dagegen halten sich im gesamten Land positive und negative Bewertungen etwa die Waage. In den beiden hier untersuchten Städten wird darüber hinaus deutlich, dass eine schlechte Einschätzung der wirtschaftlichen Situation der Stadt mit einer höheren Bereitschaft zur Abwanderung einhergeht.

Abbildung 5: Wie beurteilen Sie die heutige/künftige wirtschaftliche Situation in der Stadt? (nur Einheimische)



Mit drei Vierteln gab eine Mehrheit der Befragten an, dass es in Deutschland allgemein eher ungerecht zugehe, nur 12% finden „eher gerecht“, weitere 12% trauen sich keine Einschätzung zu. Der Zusammenhang zum Einkommen ist schwach, d.h. eine Mehrheit aller Einkommensgruppen teilt diese Einschätzung⁴³. Dagegen wird die Gerechtigkeit in Deutschland von den Migranten positiv beurteilt. Diejenigen 54% der zugewanderten Befragten, die sich eine Einschätzung zutrauen, schätzen Deutschland zu 64% als eher gerecht ein. Hier dürfte auch der Vergleich mit den jeweiligen Herkunftsländern eine Rolle spielen, wenn Aufstiegschancen und Leistungsgerechtigkeit dort als schlechter wahrgenommen werden.

Einheimische Befragte empfinden nicht nur Deutschland als ungerecht, sondern sehen sich selber auch in gewissem Maße von Ungerechtigkeit betroffen. Zwar finden 39%, dass sie persönlich ihren gerechten Anteil erhalten, aber immerhin 48% sagen „erhalte weniger“ und 11% sogar „erhalte viel weniger“. „Erhalte mehr“ bzw. „viel mehr“ wird so gut wie gar nicht angegeben. Vor allem Rentner sagen etwas häufiger, dass sie „mehr“ erhalten, insbesondere Arbeitslose fühlen sich dagegen häufiger benachteiligt. Einkommensschwächere meinen besonders häufig, dass sie „viel weniger“ erhalten, Menschen mit überdurchschnittlichem Einkommen sagen viel häufiger als andere, dass sie einen „gerechten Anteil erhalten“⁴⁴. Der Geschlechterunterschied ist gering. Bei der Unterscheidung von

⁴³ Die Ergebnisse zur Einschätzung der eigenen wirtschaftlichen Lage und zur Gerechtigkeitswahrnehmung decken sich mit deutschlandweiten Befunden (Sachweh u.a. 2016). Demnach wird eigene wirtschaftliche Lage meist als gut bewertet. Gleichzeitig ist ein ein Zunahme des Ungerechtigkeitsempfindens festzustellen, der vor allem auf einem langjährigen Anstieg bei den oberen Einkommensgruppen in Westdeutschland beruht. In Ostdeutschland wird dagegen bereits seit der Wiedervereinigung und unabhängig vom Einkommen die Gerechtigkeit in Deutschland als schlecht eingeschätzt.

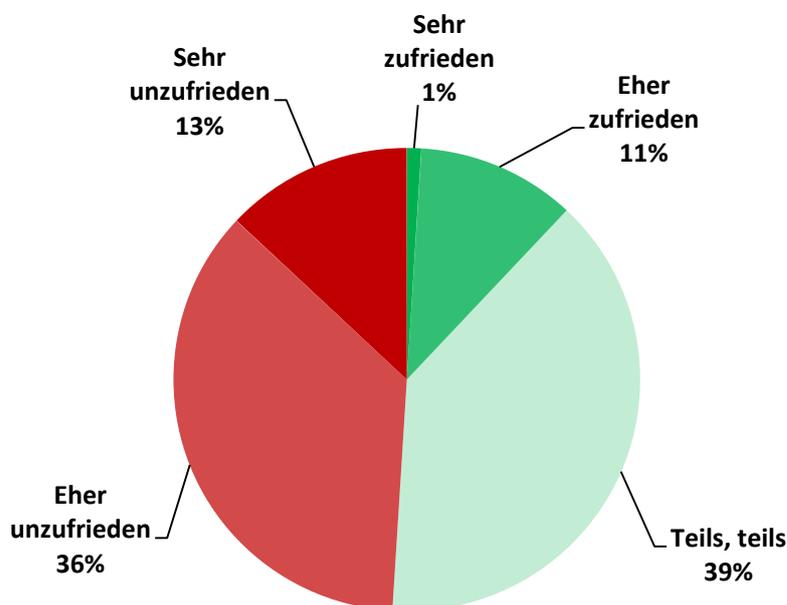
⁴⁴ Hohes bzw. niedriges Einkommen hier relativ zur Verteilung im Sample, gemeint ist das untere bzw. obere Drittel der Verteilung der Äquivalenzeinkommen auf Basis der Haushalts-Einkommen.

Altersgruppen geben die Jüngsten und Ältesten häufiger an, dass sie einen gerechten Anteil bekommen, die Mittleren sagen häufiger, dass sie weniger bekommen. Einheimische im mittleren Lebensalter, darunter die meisten Erwerbstätigen, sind oft unzufrieden. Die eigene wirtschaftliche Lage und Aussichten sowie Ungerechtigkeitsempfinden dürften Auswirkungen auf die Akzeptanz von Zuwanderung haben (siehe unten).

Auch in Bezug auf die Teilhabe an Entscheidungen herrscht unter Einheimischen ausgeprägte Unzufriedenheit. 49% sind eher oder sehr unzufrieden mit ihren Möglichkeiten zur Mitwirkung bei Entscheidungen in der Stadt und 40% sagen „teils, teils“, nur eine Minderheit von 11% ist eher zufrieden (sehr zufrieden sind nur knapp 1%). Die Unterschiede zwischen den Städten sind hier marginal.

Bei dieser ausgesprochen schlechten Einschätzung spielt möglicherweise auch die Unzufriedenheit mit Entscheidungen auf anderen politischen Ebenen eine Rolle. So hatte im Sachsen-Anhalt-Monitor 2018 ein Spitzenwert von 59% der Befragten angegeben, dass die politischen Entscheidungsträger allgemein die Wünsche der Bürger nicht berücksichtigten. Die Bewertung der kommunalen Ebene in den beiden Städten ist kaum besser. Es ist jedoch wichtig, dass sich die Bürger gerade in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld angemessen vertreten und gehört fühlen. Somit sollte dieses Ergebnis zum Anlass genommen werden, für ausreichende Beteiligungsmöglichkeiten zu sorgen und die Bürger über bestehende Möglichkeiten zu informieren, aber auch über den Wert von Teilhabe. Denn es besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit mit städtischen Angeboten und der Zufriedenheit mit den Möglichkeiten zur Mitwirkung.

Abbildung 6: Wie zufrieden sind Sie mit Ihren Möglichkeiten zur Mitwirkung bei Entscheidungen in der Stadt?



Ausreichende Teilhabe bzw. die Zufriedenheit mit den Mitwirkungsmöglichkeiten bei lokalen Entscheidungen steht weiterhin in einem deutlichen positiven Zusammenhang mit der Verbundenheit mit der Stadt. Damit ergeben sich Bezüge zur Abwanderung, denn Verbundenheit wirkt sich hemmend auf die Abwanderungsbereitschaft aus. Somit existieren bei den Mitwirkungsmöglichkeiten gegebenenfalls noch deutliche Potenziale und damit Gestaltungsmöglichkeiten zur Verringerung der Abwanderungsneigung. Zur kommunalen Bürgerbeteiligung zählen z.B. Bürgerversammlungen, Bürgersprechstunden oder die Möglichkeit, Bürgeranträge zu stellen, darüber hinaus existieren innovati-

ve Ansätze zur Beteiligung. Die Frage, ob tatsächlich Defizite auf Seiten der angebotenen Möglichkeiten bestehen, ob der Kenntnisstand in der Bevölkerung unzureichend ist oder ob die subjektive Aufwand-Nutzen-Relation kommunalen Engagements ungünstig eingeschätzt wird, sollte Thema weiterführender Untersuchungen sein.

1.5 Abwanderung

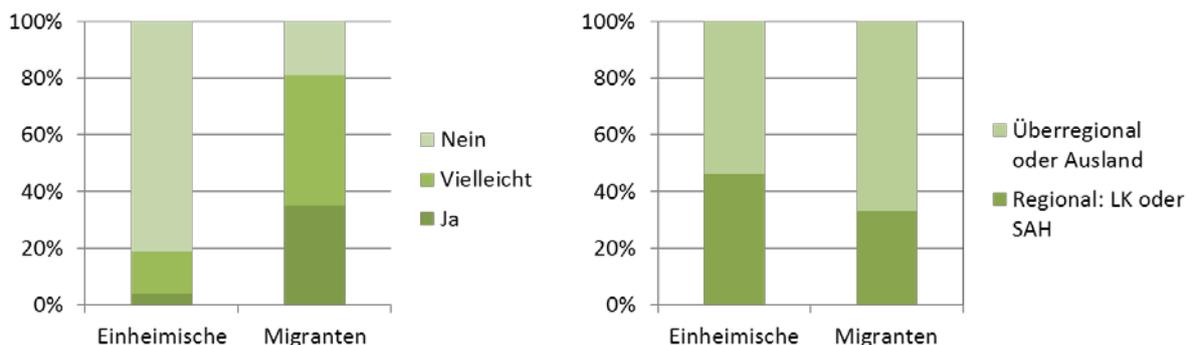
Etwa 15% der einheimischen Befragten erwägen die Abwanderung aus ihrer Stadt, weitere 4% planen dies bereits konkret. Mit 47% finden sich die höchsten Anteile unter Jüngeren bis 35 Jahre. Doch auch unter Personen in der Lebensmitte ist die Abwanderungsbereitschaft recht hoch, 18% der 36-65-Jährigen erwägen oder planen die Abwanderung. Bei der Unterscheidung nach Erwerbsstatus ist unter Arbeitslosen die Bereitschaft mit 44% am höchsten – darunter auch ein Spitzenwert von 24% Menschen, die bereits konkret den Wegzug planen – allerdings erwägen oder planen auch viele Erwerbstätige die Stadt zu verlassen, insgesamt gut 20%. Ein Zusammenhang zwischen Wanderungsabsicht und Geschlecht ist nicht erkennbar.

Unter den Migranten wollen immerhin 81%, in den nächsten zwei Jahren die Stadt verlassen, darunter sind sich immerhin 35% bereits sicher, dass sie wegziehen werden. Darüber hinaus zieht es Migranten häufiger weiter weg, zwei Drittel (67%) derer, sich bereits für ein Ziel entschieden haben, wollen über die Grenze des Bundeslandes ziehen. Bei den Einheimischen betrifft das nur gut die Hälfte. Unter den Migranten dominiert Westdeutschland als Ziel (35%), viele wollen außerdem gerne in eine Großstadt (27%). Deutschland verlassen (also ggf. zurück in die Heimat ziehen) will nur eine Minderheit von 5% der Befragten. Immerhin 23% wollen zwar weg, haben aber noch nicht entschieden, wohin sie ziehen werden. Möglicherweise bestehen hier auch angesichts des jugendlichen Alters vieler Befragter noch Potenziale für eine Meinungsänderung.

Abbildung 7: Wanderungsneigung und Wanderungsziele

Haben Sie vor, in den nächsten zwei Jahren aus ihrer Stadt wegzuziehen?

Falls Sie wegziehen werden, wo wird dann Ihr neuer Wohnort sein?



Vermutlich bestehen Zusammenhänge zwischen der siedlungsstrukturellen Herkunft und der Aufenthaltsperspektive bei Migranten. Ein sehr großer Teil der befragten Zuwanderer (46%) gibt an, aus einer Großstadt zu stammen, immerhin 36% aus einer Kleinstadt und nur 19% aus einem Dorf. Unter der Annahme, dass vor allem in ländlichen Regionen sozialisierte Menschen sich auch gerne wieder in solchen Regionen ansiedeln möchten, zeigt sich hier das Ausmaß der Herausforderung, wenn das Ziel verfolgt werden soll, möglichst viele der zumeist jungen Migranten dauerhaft in den schrumpfenden, überalterten ländlichen Regionen Ostdeutschlands zu halten. Gleichzeitig erklärt die Herkunftsstruktur einen Teil der oben erwähnten hohen Weiterwanderungsbereitschaft.

Eine Mehrheit von 89% möchte für immer in Deutschland bleiben, weitere 9% nur befristet für einige Jahre, nur 3% wollen Deutschland verlassen⁴⁵. Bei den Wanderungs- bzw. Verbleibensentscheidungen spielen wirtschaftliche Motive bei den befragten Migranten keine große Rolle. Das zeigt sich bei der Analyse der Zuwanderungsmotive. Trotz der guten Beurteilung der Gerechtigkeit in Deutschland durch die Migranten waren wirtschaftliche Motive nicht ausschlaggebend für die Auswahl des Ziellandes. Mit Abstand die wichtigsten genannten Gründe sind Sicherheit (50% der Befragten), Freiheit (46%) und dass man viel Gutes über Deutschland gehört habe (43%). Nur je ein Drittel der Befragten nennt folgende nachrangige Gründe: Verwandte/Freunde in Deutschland, Arbeits-/Verdienstmöglichkeiten, gute Behandlung von Ausländern und Gerechtigkeit. Die Existenz einer großen Community aus der Heimat in Deutschland wird nur von 14% als Grund genannt.

Übersicht 2: Rangfolge der drei wichtigsten Wegzugsgründe von Einheimischen und Migranten

Einheimische	Migranten
1. angenehmere Wohngegend	1. Arbeits-/Ausbildungsstelle, Studium
2. Bessere Atmosphäre	2. Verwandte/Freunde
3. Mehr Geld verdienen	3. Mehr Geld verdienen

Die Abwanderungsmotive Einheimischer werden dominiert von weichen Faktoren, wie dem Wunsch nach einer besseren Wohngegend (50% der Abwanderungsbereiten) und besserer Atmosphäre am neuen Wohnort (35%) aber auch nach einem besseren Kultur- und Freizeitangebot (32%). Daneben spielen auch harte Faktoren wie Arbeits-/Ausbildungsstelle/Studienplatz (33%) und bessere Verdienstmöglichkeiten (34%) eine besondere Rolle. Hervorzuheben ist neben sonstigen privaten Gründen auch eine bessere Versorgung mit sozialen oder medizinischen Einrichtungen (z. B. Kindergärten, Altenheime, Krankenhäuser usw.) mit 29%. Damit spielen Gründe eine Rolle, die zwar alle Lebensalter repräsentieren, die aber eine gewisse Dominanz von Motiven junger Menschen zeigen, welche den größten Teil wanderungsbereiter Menschen stellen. Es ist eine Tendenz erkennbar, dass "harte" Gründe eine größere Rolle bei Jüngeren spielen (Arbeit/Ausbildungsplatz), „weichere“ Faktoren wie die Wohngegend eher bei Älteren.

Der Zusammenhang zum Alter spielt auch bei den Wegzugsgründen der Migranten eine Rolle. Bei ihnen dominiert mit 88% die Nähe zum Arbeits-/Ausbildungs- oder Studienplatz, erst mit deutlichem Abstand folgen Verwandte/Freunde und die Möglichkeit mehr Geld zu verdienen (45% bzw. 43%). Weitere wichtige Gründe (jeweils für rund ein Drittel) sind ein besseres Kultur- und Freizeitangebot am neuen Wohnort, bessere Versorgung mit sozialen oder medizinischen Einrichtungen und eine bessere Verkehrsanbindung. Der wichtigste Grund von Einheimischen (angenehmere Wohngegend, 50%) hat bei Migranten dagegen mit 14% nur untergeordnete Bedeutung, ebenso die angenehmere Atmosphäre (35% zu 20%). Insgesamt haben handfeste berufliche und private Gründe bei Migranten ein weit höheres Gewicht als bei Einheimischen. Auch hier dürfte das Alter wieder eine Rolle spielen, bei Jüngeren stehen zumeist Übergänge in der Bildungs- bzw. Erwerbsbiografie an, die oft mit regionaler Mobilität verknüpft sind. Dies ist auch bei deutschen Jugendlichen der Fall, allerdings bleiben diese häufiger in der Region oder in Ostdeutschland, während es die Migranten eher nach Westdeutschland zieht.

Abwanderungsbereitschaft steht in Zusammenhang mit verschiedenen objektiven und subjektiven Faktoren. Hier zunächst das Pendeln zwischen Wohn- und Arbeits- bzw. Ausbildungsort zu nennen,

⁴⁵ Abweichungen der Summe von 100 durch Rundungsfehler möglich.

das eine große Rolle bei Abwandernden spielt. Insgesamt 70% der konkret Abwanderung Planenden pendeln bereits und wollen offenbar ihre regelmäßigen Arbeits-/Ausbildungswege verkürzen. In beiden Gruppen pendelt jeweils ein Drittel der Befragten zum Arbeits- oder Ausbildungsplatz. Darüber hinaus gibt es wie bereits angeführt deutliche Zusammenhänge zwischen geringerer Verbundenheit mit der Stadt sowie schlechterer Einschätzung des Lebenswertes der Stadt mit der Konkretisierung einer Wegzugsabsicht. Diejenigen Einheimischen, die konkret die Abwanderung planen, sagen zu 68% "eher nicht" oder "nicht lebenswert", Bleiber sagen zu 74,8% "eher" oder "sehr lebenswert". Auch die Einschätzung der wirtschaftlichen Situation der Stadt spielt eine Rolle, diese wird von einer Mehrheit "eher" oder "sehr schlecht" eingeschätzt, bei den konkret Abwandernden ist dieser Teil besonders groß. In Bezug auf die Einschätzung der wirtschaftlichen Situation der Stadt in fünf Jahren ist das Bild etwas anders, hier haben vor allem diejenigen, die angeben, eine Abwanderung zu erwägen, die höchsten Anteile mit schlechter Einschätzung.

Interessant ist der Zusammenhang zwischen Abwanderungsbereitschaft und Gerechtigkeitswahrnehmung bei Einheimischen. Unter denjenigen, die konkret einen Wegzug planen, ist der Anteil derer, die finden, dass es in Deutschland gerecht zugeht mit 27% viel größer als bei denen, die "vielleicht" oder nicht wegziehen wollen, dort sind es nur 11%. Eine mögliche Interpretation ist, dass die vorwiegend jüngeren und aktiven Abwanderer häufiger das Gefühl haben, ihr Schicksal selber in die Hand nehmen zu können und damit eher Selbstwirksamkeit erleben bzw. erhoffen.

Ähnlich ist das Bild bei der Einschätzung, ob man selber einen gerechten Anteil im Vergleich zu anderen erhalte. Unter denen, die Wegzug nur erwägen, findet eine Mehrheit von 53% dass sie weniger erhalten bzw. viel weniger erhalten (20%) als ihnen zusteht. Zusammen sind das 73%, dagegen bei den Bleibern zusammen nur 58%. Dagegen findet mit 54% eine Mehrheit der konkret Abwandernden, dass sie einen gerechten Anteil erhalten.

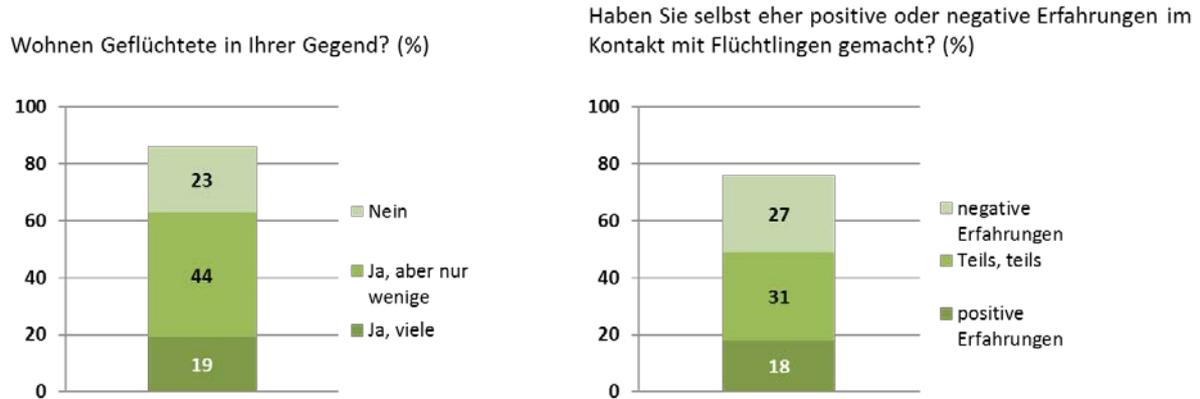
Auch die Möglichkeiten zur Mitwirkung bei Entscheidungen in der Stadt werden von den konkret Abwandernden und den Bleibern positiver eingeschätzt, als von denen, die einen Wegzug erst erwägen. Bei Letzteren sind 65% eher oder sehr unzufrieden mit ihren Mitwirkungsmöglichkeiten, bei den Dableibern lediglich 46% und den Abwandernden 41%. Dagegen sind sowohl Bleiber als auch Abwandernde zu über 40% zumindest "teils, teils" zufrieden, während es in der Gruppe der Vielleicht-Wegziehenden nur 29% sind.

Tiefere Analysen der Abwanderungsbereitschaft sind aufgrund geringer Fallzahlen nicht möglich, dennoch zeigt sich eine stabile Tendenz. Diejenigen 15% der Befragten, die angeben, einen Wegzug zu erwägen, sind vergleichsweise unzufrieden in Bezug auf die allgemeine Gerechtigkeit sowie ihre wirtschaftliche und kommunalpolitische Teilhabe.

1.6 Erfahrungen mit Geflüchteten und Meinungen zur Zuwanderung

Gefragt, ob Geflüchtete in der eigenen Gegend wohnen, zeigt sich, dass Erfahrungsmöglichkeiten in gewissem Umfang gegeben sind. „Viele Geflüchtete“ wohnen bei 19% der Befragten, „nur wenige“ bei 44%, keine bei 23%. Entsprechend geben 24% an, noch keine (positiven oder negativen) eigenen Erfahrungen gemacht zu haben, 31% geben gemischte Erfahrungen an, 18% eher oder sehr positive, und 27% eher oder sehr negative Erfahrungen. Wenngleich nur eine Minderheit explizit negative Erfahrungen gemacht hat, so fällt doch auf, dass negative Erfahrungen die positiven überwiegen. Der Zusammenhang von Kontakten zu Migranten und Einstellungen zur Einwanderung wird unten weiter vertieft.

Abbildung 8: Erfahrungen mit Flüchtlingen

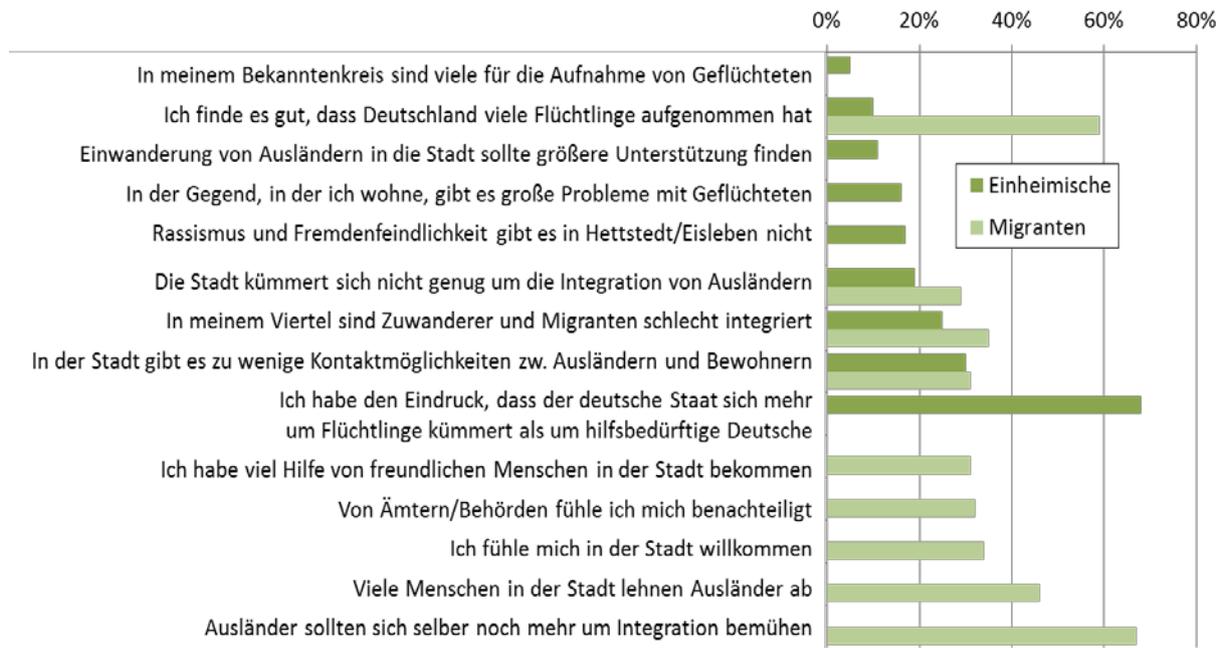


Ein vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse durchaus hoher Anteil der Befragten ist bereit zu praktischer Hilfe in Form von Spenden oder ehrenamtlichem Engagement. 22% hat damit bereits Erfahrungen, weitere 24% können es sich vorstellen, 54% können sich diese Form der Unterstützung nicht vorstellen.

Um Meinungen und Einstellungen zum Thema Zuwanderung zu erfassen, wurde nach der Zustimmung zu Statements gefragt, die zum Teil sowohl Migranten als auch Einheimischen vorgelegt wurden. Je ein Drittel beider Gruppen findet, dass es in ihrer Stadt zu wenige Kontaktmöglichkeiten zwischen Ausländern bzw. Migranten und Bewohnern gibt, doch ein noch größerer Teil lehnt diese Aussage jeweils ab, der Rest sagt „teils, teils“. Unterschiede zwischen den Gruppen bestehen bei den Aussagen „Die Stadt kümmert sich nicht genug um die Integration von Ausländern“ und „In meinem Stadtviertel sind Zuwanderer und Migranten schlecht integriert“. Dies wird ebenfalls von je rund einem Drittel der Migranten bejaht, unter den Einheimischen stimmt dagegen nur eine Minderheit zu, fast die Hälfte lehnt dies ab. Offenbar ist die Zuwanderung für Einheimische noch nicht sehr sichtbar in der Stadt, bestehende Probleme werden vor allem von den direkt Betroffenen wahrgenommen. Die stärkste Zustimmung erhält das nur Migranten vorgelegte Statement „Ausländer sollten sich selber noch mehr um Integration bemühen“ (67%), dies lehnt nur eine Minderheit von 7% ab⁴⁶. Gleichfalls starke Zustimmung findet bei ihnen „Ich finde es gut, dass Deutschland viele Flüchtlinge aufgenommen hat“, wenngleich auch 13% der befragten Migranten verneinen. Ein gemischtes Bild offenbaren Aussagen zur Willkommenskultur: 46% der Migranten stimmen der Aussage zu „Viele Menschen in der Stadt lehnen Ausländer ab“ und die Aussage „Von Ämtern/Behörden fühle ich mich benachteiligt“ bejahen 32%, doch ist hier die ablehnende Gruppe mit 37% noch größer. Jeweils etwa ein Drittel stimmt den Aussagen zu „Ich fühle mich in Stadt willkommen“ bzw. „Ich habe viel Hilfe von freundlichen Menschen in der Stadt bekommen“. Bei beiden Aussagen wird am häufigsten „teils, teils“ angegeben. Unterm Strich fällt bei den Statements trotz der Erfahrung von Gastfreundschaft und Unterstützung die ausgeprägte Wahrnehmung ablehnender Haltungen bei Migranten auf, vor allem von Seiten der Bevölkerung, weniger in Form von Diskriminierung durch Behörden. Gleichzeitig sieht der überwiegende Teil der befragten Migranten die eigene Gruppe in der Pflicht, mehr für die Integration zu tun.

⁴⁶ Mehr Engagement wird sowohl von befragten Migranten als auch Einheimischen gewünscht. Auf die Frage nach der Notwendigkeit größerer Integrationsbemühungen auf Seiten Geflüchteter fordern etwa 70% der Einheimischen viel größere Anstrengungen in folgenden (vorgegebenen) Feldern: Deutsch lernen, Regeln und Gesetze Deutschlands einhalten, Frauenrechte achten/Gleichberechtigung respektieren, nach Möglichkeit für den eigenen Lebensunterhalt sorgen.

Abbildung 9: Zustimmung zu Statements zum Thema Migration*



*Nur ein Teil der Statements wurde bei beiden Gruppen abgefragt.

Zusammenfassend lässt sich für die Einheimischen festhalten: Die Zustimmung zu Einwanderung in die Stadt (v.a. Asyl) beschränkt sich auf eine Minderheit. Ein gewisser Teil der Bevölkerung beklagt Defizite bei der Integration vor Ort, mehrheitlich werden jedoch keine schwerwiegenden Probleme gesehen. Die überwiegende Zahl der Befragten sieht die Stadt nicht in der Verantwortung, mehr für die Integration zu tun. Vielmehr hat eine deutliche Mehrheit von zwei Dritteln den Eindruck, dass der deutsche Staat sich mehr um Flüchtlinge kümmert als um hilfsbedürftige Deutsche. Dieser ausgeprägte Unmut dürfte in Zusammenhang stehen mit der oben behandelten Unzufriedenheit in Bezug auf Gerechtigkeit, eigene Lage und Mitwirkungsmöglichkeiten.

Die Ergebnisse scheinen einen deutlichen Rückgang der Zustimmung zu Einwanderung seit 2014 zu belegen (verglichen mit Sachsen-Anhalt Monitor 2014). Damals hatten immerhin 42% der Befragten angegeben, dass Zuwanderung helfen könne, einen Fachkräftemangel zu überwinden bzw. meinten 50% der Befragten, dass Zuwanderung eine Bereicherung für das kulturelle Leben in Deutschland sei. Zwar sind die Werte nicht unmittelbar vergleichbar, da die 2018er Erhebung in Kleinstädten mit geringem Ausländeranteil durchgeführt wurde und die Fragen sich stärker auf Geflüchtete beziehen. Klar ist aber auch, dass seit 2014 mit dem Anstieg der Fluchtmigration nach Deutschland eine deutliche Polarisierung der Debatte stattgefunden hat und dass sich ein Teil der Einheimischen durch den Zuzug Fremder bedroht fühlen und Einwanderung eher ablehnen.

Ein größerer Teil der Einheimischen dürfte aber den kritischen Zuwanderungsbefürwortern zugeordnet werden. Das legen die Antworten auf die Frage nach der grundsätzlichen Zustimmung zu Einwanderung nahe. Den Zuzug weiterer Ausländer in die Stadt zur Abfederung der Folgen des demografischen Wandels lehnt lediglich ein Drittel der einheimischen Befragten rundheraus ab (32%), der Rest kann sich dies vorstellen, zumeist jedoch mit gewissen Bedingungen bzw. Einschränkungen wie z.B.: Zuwanderung nur unter Einbeziehung der Bürger, nur aus bestimmten Kulturkreisen oder nur in beschränkter Zahl (Tabelle 2).

Tabelle 2: Akzeptanz des Zuzugs von Ausländern (Prozent)

Die Bevölkerung schrumpft, die Bereitstellung und Finanzierung von Angeboten wird schwieriger: Feuerwehren sind nicht mehr einsatzbereit, Sportmannschaften nicht mehr spielfähig, Trink- und Abwasserpreise steigen.

Würden Sie zum Erhalt von Angeboten und zur Stabilisierung von Preisen den Zuzug weiterer Ausländer in die Stadt akzeptieren?

	Einheimische
Ja	6
Ja, aber nur unter Einbeziehung der Bürger	35
Ja, aber nur aus bestimmten Kulturkreisen	25
Ja, aber nur in beschränkter Zahl	35
Sonstige Einschränkungen	8
Nein	32

Quelle: ZSH-Bevölkerungsbefragung Eisleben und Hettstedt 2018

Tabelle 3: Sonstige Einschränkungen für den Zuzug von Migranten (Prozent)

	Einheimische
Arbeitsplatz als Voraussetzung, Bereitschaft zu arbeiten	22
Passfähigkeit (Relig./Kultur/Soziodem.) /Integrationswilligkeit /Einwanderungsgesetz	20
Bildung	17
grundsätzliche Zweifel an der aufgestellten Hypothese/den Motiven der Zuwanderer, „zunächst Zuzug Deutscher fördern“	17
Rechtsdurchsetzung (nur "echte" Geflüchtete, Abschiebungen durchsetzen)	8
Gesetzestreue/"keine Kriminellen"	7
Integrationsangebote/Beschränkung d. Anzahl/Kapazitäten/Kostenverteilung	7
Betonung von Rechten/Nutzen von Zuwanderern	3
Einheimische	100

Quelle: ZSH-Bevölkerungsbefragung Eisleben und Hettstedt 2018; Auswertung offener Angaben

Insgesamt 8% der befragten Einheimischen gaben Antworten auf die offen gestellte Frage nach weiteren Einschränkungen für den Zuzug von Ausländern, die klassifizierend ausgewertet wurden (Tabelle 3). Hier lassen sich zwei grundlegende Positionen unterscheiden, entweder wird Einwanderung eher abgelehnt oder aber befürwortet. Insgesamt 32% derjenigen, die sich hier äußerten, haben grundsätzliche Zweifel am Nutzen von Zuwanderung, den Motiven von Zuwanderern, der Legitimität des Flüchtlingsstatus oder der Rechtsdurchsetzung im Asylrecht und äußert somit Ablehnung. Dagegen nennt eine große Gruppe von 65% zwar Einschränkungen, die jedoch stärker konstruktiven Charakter haben. Hier wird zumeist Passfähigkeit, Motivation und Integrationswilligkeit in Bezug auf Erwerb, Kultur und Bildung gefordert, teils verbunden mit dem Wunsch nach einem steuernden Einwanderungsgesetz, oder auch dem Ausschluss ganzer Gruppen („Araber“) bzw. der Beschränkung der Zuwanderung auf „Europäer“ bzw. EU-Bürger. Weitere 7% der Antworten richten den Blick nicht auf die Immigranten sondern beziehen sich auf die Umsetzung von Einwanderung und Integration vor Ort, einschließlich der Abstimmung von Kapazitäten und der Zahl von Zuwanderern. Drei Prozent der Antworten betonen die Perspektive der Einwanderer bzw. den Nutzen von Zuwanderung.

Unterstützungswünsche zur Integration

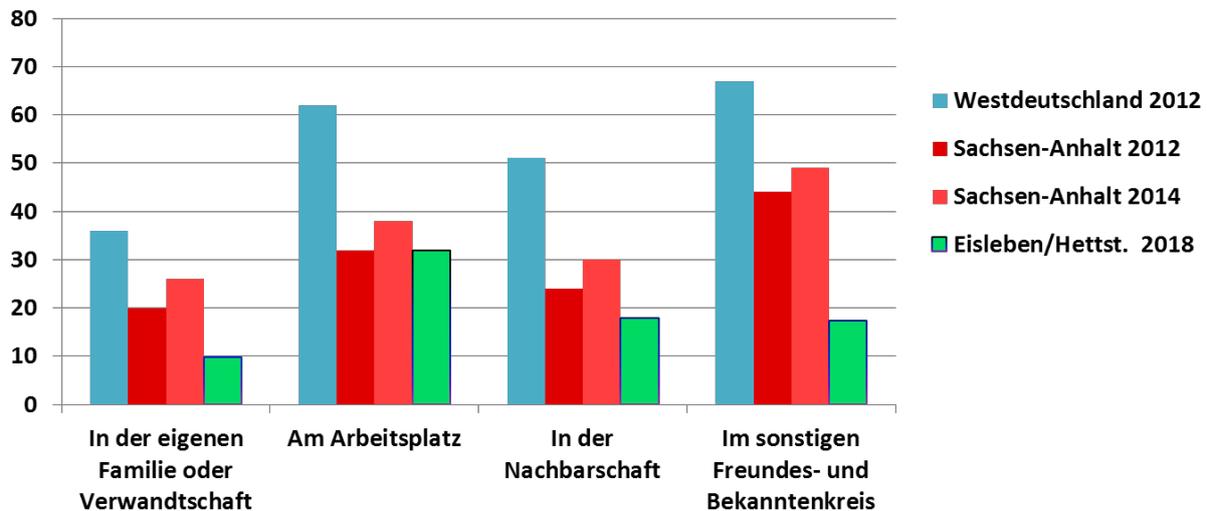
Neben den eigenen Integrationsanstrengungen, die von beiden Bevölkerungsgruppen gefordert werden, sind für eine schnelle gesellschaftliche Integration ausreichende Hilfsangebote unverzichtbar. Hier scheinen noch erhebliche Verbesserungspotenziale zu bestehen.

Zuwanderer benötigen Unterstützung auf verschiedenen Feldern: Zunächst bei alltagspraktischen Problemen, beim Umgang mit Behörden, Wohnen, der Kinderbetreuung, später tritt die berufliche Qualifizierung und Eingliederung in den Vordergrund (Siegert u.a. 2017). Anhand einer Liste mit Themen konnten Zugewanderte angeben, wo sie sich mehr Unterstützung wünschen. Dabei zeigt sich ein recht hoher Bedarf, im Mittel aller Items geben rund 40% der zugewanderten Befragungsteilnehmer erweiterten Unterstützungsbedarf zu Protokoll. Die meisten Teilnehmer (64%) benötigen mehr Hilfe beim Erlernen der deutschen Sprache als grundlegende Kompetenz, das Thema führt die Liste an. Auf weiteren Spitzenplätzen steht mit 60% bzw. 50% der Antworten Hilfe bei der Suche nach einem Arbeitsplatz bzw. einem Ausbildungsplatz oder Praktikum. Der Rest der häufiger genannten Items bezieht sich auf alltagspraktische Probleme: mehr Hilfe beim Arzt/im Krankenhaus, bei der Suche eines Ausbildungsplatzes/Praktikums, bei der Wohnungssuche, bei der Anerkennung des Asylansuchens/durch Rechtsberatung/Anwalt, beim Nachzug von Familie/Freunden, beim Umgang mit Behörden/Ämtern/Bank. Dagegen werden stärker berufs- und qualifikationsbezogene Themen etwas seltener genannt (von etwa 30% der Befragten), dazu zählen Hilfe bei der Mobilität, am Arbeitsplatz, in der Ausbildung/im Praktikum, beim Erwerb von Schulabschlüssen, bei der Anerkennung schulischer/beruflicher Abschlüsse und durch Studienberatung. Insgesamt zeigt sich zum einen das erwähnte Muster, dass über die alles dominierende Sprachkompetenz hinaus zunächst viele grundlegende Fragen des Lebensvollzuges geklärt werden müssen. Dies betrifft die hier befragten Migranten in besonderer Weise, da sie mehrheitlich zum Erhebungszeitpunkt erst seit unter drei Jahren in Deutschland leben. Weiterhin zeigt sich, dass eine schnelle, meist unqualifizierte, berufliche Integration zunächst wichtiger ist als Fragen der Qualifizierung und beruflichen Bildung (einschließlich des Erwerbs von Schulabschlüssen als Grundlage). Viele Migranten wollen möglichst schnell arbeiten und Geld verdienen, nicht zuletzt um in der Heimat gebliebene Familienangehörige zu unterstützen. Das Verständnis der vglw. hohen Qualifikationsanforderungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt und der Logik des deutschen Ausbildungssystems stellt sich erst später und mit steigendem Sprachniveau ein. Nicht zuletzt ist auch der von 42% genannte Familiennachzug ein Thema, das für die Betroffenen absolute Priorität hat und das erfahrungsgemäß erst geklärt werden muss, bevor der Kopf für nötige Qualifizierungsphasen frei ist.

1.7 Kontakte und Zustimmung zu Einwanderung

Kontakte zwischen Migranten und der Mehrheitsgesellschaft sind eine wichtige Grundlage für den Abbau von Vorurteilen, eine angemessene gegenseitige Beurteilung sowie für die Integration der Zuwanderer. Deshalb wurde auch dieses Thema erfragt und zwar in einer Form, die einen Vergleich mit landes- und bundesweiten Erhebungen ermöglicht. Entsprechend des geringen Ausländeranteils gibt ein höherer Anteil der Migranten zu Protokoll, Kontakte zu Einheimischen zu haben, als dies bei den Einheimischen in Bezug auf Ausländer der Fall ist. Am häufigsten werden in beiden Gruppen Kontakte am Arbeitsplatz berichtet, bei Einheimischen von 32%, bei Migranten von 43%. Demgegenüber werden vor allem von den Einheimischen Kontakte in der eigenen Familie oder näheren Verwandtschaft, in ihrer Nachbarschaft, in ihrem sonstigen Freundes- und Bekanntenkreis oder gar in einem Verein deutlich seltener berichtet.

Abbildung 10: Kontakte zu Ausländern im Vergleich



Quellen: ALLBUS 2012; Sachsen-Anhalt-Monitor 2012, 2014; Bevölkerungsbefragung Eisleben, Hettstedt 2018

Im Zeit- und Regionalvergleich zeigen sich deutlich Unterschiede in der Kontakthäufigkeit. Allgemein ist die Zahl der Kontakte in Westdeutschland angesichts großer Migrantenanteile weit höher als in Ostdeutschland und in Sachsen-Anhalt. Jedoch scheint auch die Häufigkeit der Kontakte zu Ausländern in den ländlich geprägten Kleinstädten geringer zu sein als im gesamten Land, das auch drei Großstädte mit Universitäten und vglw. hohen Ausländeranteilen umfasst (Abbildung 10). Möglich ist darüber hinaus auch hier, dass die Antworten im Jahr 2018 sich vorwiegend auf Geflüchtete anstatt auf alle Zugewanderten beziehen, da das Thema Asyl nach wie vor präsent ist.

Die Häufigkeit von Kontakten ist insofern von Bedeutung, als eigene Erfahrungen mit Migranten die Meinung über diese und möglicherweise auch die Zustimmung zu Einwanderung positiv beeinflussen. Durch Kontakte werden Stereotype über Ausländer durch Erfahrungen mit konkreten Menschen ersetzt. Die sogenannte Kontakthypothese (Allport 1954) besagt, dass insbesondere kooperative Interaktionen am Arbeitsplatz und in Familie und Freundeskreis dazu beitragen, Vorurteile und Ängste abzubauen, weniger dagegen reine Nachbarschaftskontakte, die eher als Bedrohung empfunden werden können. Für Deutschland liegen repräsentative Ergebnisse vor, die einen entsprechenden Zusammenhang zwischen regionalem Ausländeranteil und geringeren Vorurteilen belegen (Wagner u.a. 2006). Auch im Sachsen-Anhalt-Monitor, einer landesweiten repräsentativen Bevölkerungsbefragung (Holtmann u.a. 2015), zeigt sich neben einer Zunahme der Kontakte im Zeitvergleich 2012/2014 (Abbildung 10) dass positive Aspekte von Zuwanderung von Befragten mit vielen Kontakten stärker betont werden. So stieg bei einer Veränderung von 0 auf 4 oder mehr Kontaktarten die Zustimmung zur Aussage „Zuwanderung ist eine Bereicherung für das kulturelle Leben in Deutschland“ von 44% auf 68% und die Zustimmung zur Aussage „Zuwanderung hilft den Fachkräftemangel zu bewältigen“ von 37% auf 53% (vgl. auch den englischen Beitrag im vorliegenden Handbuch⁴⁷).

In den beiden hier befragten Städten gaben 51% der Befragten an, gar keine Kontakte zu Migranten zu haben. Im Vergleich dazu gaben landesweit lediglich 28% der im Sachsen-Anhalt-Monitor 2014 befragten Personen an, keine solchen Kontakte zu haben. Auch in Eisleben und Hettstedt besteht angesichts des gestiegenen Anteils von Migranten an der Wohnbevölkerung und zunehmender Kon-

⁴⁷ Thomas Ketzmerick (Kapitel 6.4): Divergent expectations and the reality of labor markets: integrating migrants in rural Germany

takte die Chance, dass positive Erfahrungen mit Zuwanderern gemacht werden und negative Vorurteile zurückgehen. Dafür muss es gelingen, die Migranten vor Ort zu halten. Offenkundig können sich Einwanderung und eine freundliche Haltung gegenüber Einwanderern wechselseitig bedingen.

In ländlichen Kreisen und kleinen Städten ist der demografische Wandel am stärksten spürbar, durch Abwanderung, Alterung und Bevölkerungsschrumpfung. Gerade sie können somit besonders von Einwanderern profitieren, um die Infrastruktur bezahlbar zu halten, zur Fachkräftesicherung und um demografische und kulturelle Impulse zu erhalten. Hierfür sind Integrations- und Unterstützungsangebote für Migranten unverzichtbar. Voraussetzung ist aber auch, dass eine positive Einstellung gegenüber ihnen spürbar ist, damit möglichst viele der neuen Bürger hier beruflich und privat eine neue Heimat finden und nicht abwandern.

1.8 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Hauptfragen der Analyse waren, welche Probleme und Wünsche Einheimische und Zugewanderte in Bezug auf ihren Wohnort haben, wie die lokale Bindung verstärkt und Abwanderung verhindert werden kann.

Die Zufriedenheit mit Infrastruktur überwiegt bei beiden Gruppen, vor allem bei grundlegenden Angeboten bzw. der Daseinsvorsorge, weniger bei Freizeitangeboten. Als besondere Handlungsfelder werden Verbesserungen bei Gehwegen, medizinischer Versorgung, öffentlicher Sicherheit, Bildungs- und Betreuungsangeboten für Kinder, Grünanlagen und Straßennetz benannt. Insbesondere Menschen mit geringeren Ressourcen beklagen häufiger die schlechte Verfügbarkeit oder den zu hohen Mietpreis von Wohnraum bzw. Probleme im Wohnumfeld. Die Präferenzen von Migranten sind stärker durch ihren Hintergrund geprägt, aber spiegeln vor allem die Bedürfnisse junger Menschen und von Eltern wider.

Die Verbundenheit mit der Stadt und die Bewertung als lebenswerter Wohnort sind ausgeprägt. Beides wird beeinflusst von der Zufriedenheit mit Infrastrukturangeboten, dem Stadtbild aber auch der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen, letzteres insbesondere bei Migranten. Auch das soziale Vertrauen, gegenseitige Hilfe, harmonisches Miteinander und Zusammenhalt sind ausgeprägt, vor allem bei Einheimischen, viel weniger bei Migranten in der für sie neuen Umgebung.

Die eigene wirtschaftliche Situation wird von Einheimischen recht gut bewertet dies wird zumeist auch für die Zukunft erwartet. Allerdings rechnet auch ein gewisser Teil von ihnen mit einer künftigen Verschlechterung, dabei dürfte vielfach der absehbare Renteneintritt die wichtigste Rolle spielen. Anders sieht es bei Migranten aus, die ausgehend von einer aktuell schlechten Einschätzung für die Zukunft eher optimistisch sind, gleichzeitig nehmen sie Deutschland wesentlich häufiger als gerecht war, als es bei Einheimischen der Fall ist. Diese Differenz spiegelt zum Teil die Unterschiede der Altersstruktur und des Erfahrungshintergrundes von Einheimischen und Migranten wider. Vor allem aber befinden sich Zugewanderte in einer Lebenssituation, die eine Verbesserung des Einkommens und der Lebenslage vor allem durch erwartete Erwerbseinstiege erwarten lässt. Insgesamt verdeutlicht der Vergleich, wie wichtig Orientierungsrahmen und die Zukunftsperspektive bei der Beurteilung der eigenen Situation sind. Anders als die persönliche wirtschaftliche Situation wird die der Stadt von den Einheimischen überwiegend negativ beurteilt. Diese Einschätzung geht häufiger mit erhöhter Abwanderungsbereitschaft einher.

Während die befragten Migranten Deutschland mehrheitlich als gerecht einschätzen, ist bei Einheimischen das Ungerechtigkeitsempfinden ausgeprägt, drei Viertel geben dass es in Deutschland allgemein eher ungerecht zugehe. Parallel dazu sind trotz überwiegender wirtschaftlicher Zufriedenheit 59% der Einheimischen der Meinung, dass sie persönlich keinen gerechten Anteil erhalten. Insbesondere Menschen im mittleren Lebensalter, darunter die meisten Erwerbstätigen, sind oft unzufrieden. Die eigene wirtschaftliche Lage, negative Zukunftserwartungen sowie Ungerechtigkeitsempfinden dürften auch Auswirkungen auf die Akzeptanz von Zuwanderung haben. Über diese Faktoren hinaus herrscht eine ausgeprägte Unzufriedenheit mit den kommunalen Mitwirkungsmöglichkeiten, die deutlich mit der Unzufriedenheit mit einzelnen Angeboten bzw. Infrastrukturleistungen in der Stadt korrespondiert. Im Rahmen dieser Untersuchung kann nicht geklärt werden, ob hier eher Defizite bei den angebotenen Teilhabemöglichkeiten oder aber beim Kenntnisstand in der Bevölkerung zum Thema Bürgerbeteiligung bestehen. Darüber hinaus kann vielfach eine Rolle spielen, dass die subjektive Aufwand-Nutzen-Relation kommunalen Engagements als schlecht bewertet wird, wenn Menschen eine Beteiligung als zu mühsam oder zu wenig gewinnbringend erscheint.

Abwanderung war im Rahmen der vorliegenden Studie ein zentraler Faktor, der vor allem im Hinblick auf die Möglichkeiten der Verringerung der Wegzugsneigung untersucht wurde. In den untersuchten Städten ist ein vergleichsweise hoher Anteil Wegzugsbereiter bei Einheimischen zu verzeichnen, 4% sind bereits entschlossen und weitere 15% erwägen wegzuziehen. Diese Werte liegen etwa gleichauf mit den Anteilen in Halle an der Saale, wo aber angesichts vieler junger Menschen in Bildung strukturell höhere Anteile erwartbar wären. Insgesamt wollen Wanderungsbereite etwas häufiger überregionale Ziele außerhalb des Bundeslandes ansteuern. Dies gilt insbesondere für Migranten, die häufig „Westdeutschland“ oder Großstädte als Ziel nennen. Bei dieser Gruppe ist ein besonders hoher Anteil wegzugsbereit. Der größte Teil von ihnen ist jung, ganze 81% wollen vorrangig für Ausbildung oder den Berufsstart innerhalb Deutschlands abwandern.

Insgesamt spielen bei allen Befragten verschiedene Gründe eine Rolle bei der Abwanderungsentscheidung. Ältere und vor allem Einheimische wünschen sich vor allem eine bessere Wohngegend bzw. eine angenehmere Atmosphäre am neuen Wohnort sowie ein besseres Kultur- und Freizeitangebot. Bei Jüngeren und vor allem Migranten ist vor allem die Nähe zum Arbeits-/Ausbildungs- oder Studienplatz entscheidend, viele von ihnen pendeln bereits heute und wollen ihre täglichen oder wöchentlichen Fahrtzeiten verkürzen. Diesen Gründen entsprechend ist zu erwarten, dass Verbesserungen in der lokalen Wohn- und Bildungsinfrastruktur bzw. bei den Beschäftigungsmöglichkeiten die Wegzugsneigung verschiedener Gruppen etwas verringern könnte. So können nicht zuletzt alle Unterstützungsangebote zur zügigen beruflichen und sozialen Integration von Migranten dazu beitragen, diese am Ort zu halten und den demografischen Wandel, der sich in der Region mit großer Intensität vollzieht, etwas abzufedern.

Beim Thema Erfahrungen und Meinungen zu Migration und Geflüchteten zeigt sich ein gemischtes Bild. Mittlerweile nimmt ein hoher Anteil der einheimischen Befragten Geflüchtete im eigenen Wohnumfeld wahr. Sie geben an, etwas häufiger negative als positive Erfahrungen mit diesen gemacht zu haben. Dies passt insofern zum Forschungsstand, als Kontakte in der Nachbarschaft eher Bedrohungsgefühle verstärken können, wohingegen kooperative Kontakte mit Interaktionen auf Augenhöhe (z.B. am Arbeitsplatz) Ängste verringern. Geflüchtete waren zum Befragungszeitpunkt überwiegend noch nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert sondern befinden sich größtenteils noch in Bildung.

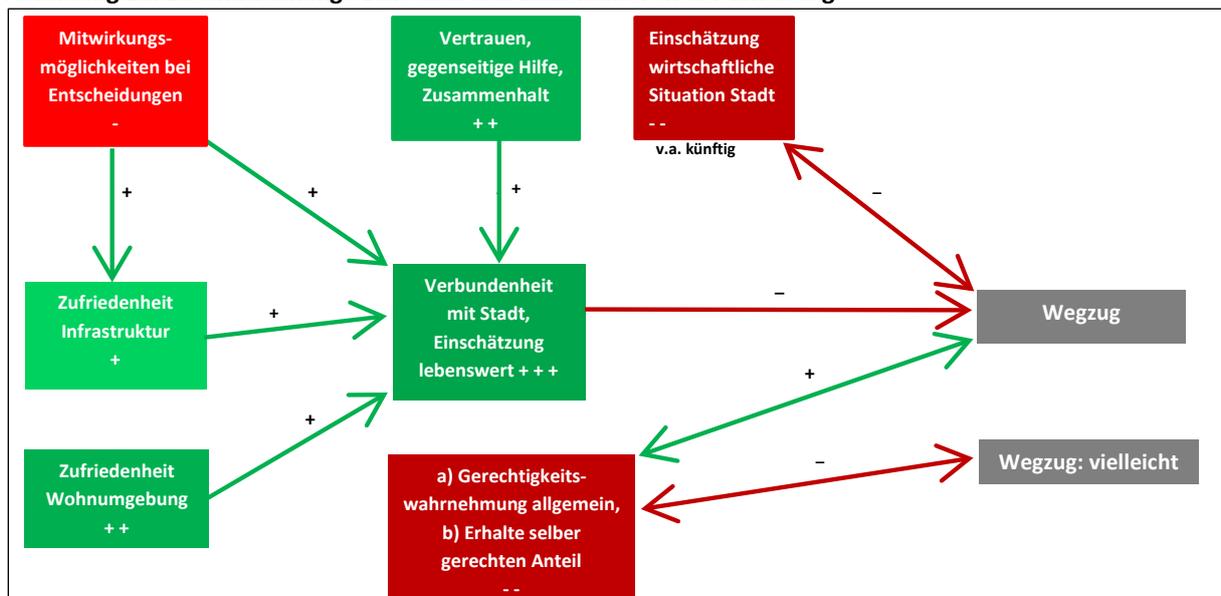
Aussagen zum Thema Zuwanderung wurden vor allem unter dem Eindruck hoher Flüchtlingszahlen getroffen. Vor diesem Hintergrund beschränkt sich die Zustimmung zu Einwanderung in die Stadt auf eine Minderheit der Einheimischen, obwohl vor Ort keine besonderen Defizite bei der Integration gesehen werden. Viel entscheidender scheint dagegen, dass eine deutliche Mehrheit von zwei Dritteln der einheimischen Befragten der Aussage zustimmt, dass der deutsche Staat sich mehr um Flüchtlinge kümmere als um hilfsbedürftige Deutsche. Der so ausgedrückte Unmut steht in inhaltlichem Zusammenhang mit der bereits genannten Unzufriedenheit in Bezug auf Gerechtigkeit in Deutschland, den Erhalt eines gerechten Anteils und Mitwirkungsmöglichkeiten vor Ort. Dennoch ist lediglich etwa ein Drittel der Befragten gegen (weitere) Einwanderung. Zwei Drittel der Einheimischen sind dafür, jedoch fast immer verbunden mit Forderungen nach einer Beteiligung der Bürger an einem solchen Prozess bzw. nach generellen Beschränkungen beim Zuzug. Darüber hinaus ist nahezu die Hälfte der Befragten bereit zu eigener Hilfe und Unterstützung für Geflüchtete. Dem Meinungsbild der Einheimischen entsprechend berichten auch die befragten Migranten sowohl von Gastfreundschaft als auch und noch häufiger von Ablehnung, die sie in der Bevölkerung wahrnehmen. Beide Gruppen befinden sich gleichsam noch in der Kennenlernphase, aber die Chancen auf eine Annäherung sind gut. Die Forschung zeigt, dass mit einer Zunahme von Kontakten zwischen Migranten und Mehrheitsgesellschaft Ängste und Vorurteile abgebaut werden. Das ist kein Selbstzweck, denn nur wenn die Städte von den Zugewanderten als offen und gastfreundlich erlebt werden, können sie hier auch dauerhaft eine neue Heimat finden statt abzuwandern.

Beide Gruppen betonen die Notwendigkeit, dass Migranten und Geflüchtete selber mehr zur Integration beitragen müssen. Darüber hinaus äußern aber die Migranten mehrheitlich noch eine Vielzahl von Unterstützungswünschen zur gesellschaftlichen Integration. Verbesserungsbedarf wird sowohl beim Erlernen der deutschen Sprache als auch bei der beruflichen Integration und bei alltagspraktischen Problemen gesehen. Diese Handlungsfelder sollten vor dem Hintergrund des hohen Abwanderungspotenzials der Migranten angegangen werden. Hier stellt sich nicht nur eine humanitäre Aufgabe, vielmehr bietet sich auch eine Chance für die Städte. Nur wenn bei einem signifikanten Teil von ihnen die Bindung und Integration vor Ort erfolgreich ist, kann ihr Potenzial für die überalterte Sozialstruktur und den zunehmend angespannten Arbeitsmarkt genutzt werden.

Die Analyse hat gezeigt, dass eine Reihe von Faktoren die Abwanderungsneigung beeinflussen können (vgl. Abbildung 11). Diese Faktoren können in unterschiedlichem Maße von Seiten der Kommunalpolitik beeinflusst werden. Zu nennen sind hier zunächst die Zufriedenheit mit der Infrastruktur, der Wohnumgebung sowie die kommunalpolitische Mitwirkungsmöglichkeiten. Diese wirken sich über die Verbundenheit mit der Stadt und die Einschätzung der Stadt als lebenswert auf die Abwanderungsbereitschaft aus: mit steigender Verbundenheit reduziert sich die Abwanderungsbereitschaft, dies gilt unabhängig vom Alter. Aber auch eine schlechte Einschätzung der wirtschaftlichen Situation der Stadt korrespondiert mit einer höheren Bereitschaft zur Abwanderung. Somit gilt, dass eine Verbesserung all dieser Faktoren die Bindung an den Wohnort erhöhen kann und einen Wegzug unwahrscheinlicher macht. Die Verbesserung von Infrastrukturangeboten, die Verschönerung der Wohnviertel oder die Verbesserung der wirtschaftlichen Gesamtsituation der Stadt sind wichtige, aber große Aufgaben. Hier lohnt es sich, Schwerpunkte zu setzen, die Bedürfnisse von Jüngeren, Eltern, Senioren zu berücksichtigen. Darüber hinaus sollte die ausgeprägte Unzufriedenheit mit der kommunalpolitischen Teilhabe zum Anlass genommen werden, auch die Anliegen und Probleme der Bürger explizit einzubeziehen. Dafür müssen bestehende Wege der Mitwirkung gestärkt und beworben werden, den Bürgern muss der Zusammenhang zwischen Engagement und Verbesserung ihres

Lebensumfeldes verdeutlicht werden, auch wenn dies bedeutet, dass unbequeme Wünsche artikuliert werden. Dies gilt auch und insbesondere beim Thema Einwanderung. Hier wünschen sich die Einwohner mehr Beteiligung. Erfahrungen aus anderen Städten zeigen aber, dass die Einbeziehung der Bürger die Zustimmung zu kommunalen Entscheidungen verbessert. Auch auf diesem Wege lässt sich die Bindung an die Stadt vertiefen und Abwanderung bekämpfen. Somit kann kommunalpolitische Teilhabe ein Beitrag zur Stabilisierung der Bevölkerungszahl sein und nicht zuletzt auch die Zufriedenheit mit städtischen Angeboten erhöhen.

Abbildung 11: Zusammenhänge zwischen den Einzelfaktoren der Erhebung



Die Abbildung zeigt deskriptive Zusammenhänge zwischen den Themen der Bevölkerungsbefragung Hettstedt/Eisleben 2018. Bedeutung der Zeichen: +/- in den Kästen = hoher/niedriger Wert bzw. positive/negative Einschätzung; +/- an den Pfeilen = positiver/negativer Zusammenhang bzw. Wirkung

1.9 Quellenverzeichnis

Allport, G. W. (1954): The nature of prejudice. Cambridge.

Holtmann, Everhard; Tobias Jaeck; Kerstin Völkl (2014): Sachsen-Anhalt-Monitor 2014 - Festigung der Demokratie. Erhebung im Auftrag der Landeszentrale für politische Bildung Sachsen-Anhalt. Zentrum für Sozialforschung Halle.

Holtmann, Everhard; Tobias Jaeck; Kerstin Völkl (2018): Sachsen-Anhalt-Monitor 2018 - Polarisierung und Zusammenhalt. Eine Studie im Auftrag der Landeszentrale für politische Bildung Sachsen-Anhalt. Zentrum für Sozialforschung Halle.

Krüger, Franziska; Barbara Preller (2006): Ist die Graffitiakzeptanz vom Alter und sozialem Status abhängig? In: Reinhold Sackmann (Hg.): Graffiti zwischen Kunst und Ärger. Empirische Studien zu einem städtischen Problem. Der Hallesche Graureiher 2006 – 1. S. 36-45. Halle.

Sachweh, Patrick; Evelyn Sthamer (2016): Gerechtigkeitsempfinden. Befunde zum Gerechtigkeitsempfinden der Deutschen und potenzielle soziale Folgen empfundener Ungerechtigkeit. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Der Kitt der Gesellschaft. Perspektiven auf den sozialen Zusammenhalt in Deutschland. S. 207 - 251. Gütersloh.

Siegert, Andreas; Thomas Ketzmerick; Christina Buchwald (2017): Handbuch. Pilotprojekt zur beruflichen Integration Geflüchteter, Forschungsberichte aus dem zsh 17-01, Halle (Saale).

Wagner, U., Christ, O., Pettigrew, T. F., Stellmacher, J. & Wolf, C. (2006): Prejudice and minority proportion: Contact instead of threat effects. *Social Psychology Quarterly*, 69, 380–390.

2. Kommunalpolitische Situationen und Möglichkeiten

Andreas Siegert

*"Schmeicheleien? Leider nicht. Selbstverständlich habt Ihr die Frage:
»Völkerbund oder Pan-Europa« nicht gelöst;
Fragen werden von der Menschheit nicht gelöst,
sondern liegen gelassen."*

Kurt Tucholsky⁴⁸

Um die "liegen gelassene" Frage zu beantworten, welche kommunalpolitischen Möglichkeiten bestehen, um demografische Entwicklungen zu lindern, beschreibe ich zunächst einige Aspekte des Lebens abseits von Ballungsräumen. Sachsen-Anhalt eignet sich dafür besonders.

2.1 Was strukturelle Benachteiligungen für Peripherien bedeutet

Acht von zehn Einwohnern Sachsen-Anhalts wohnen außerhalb von Magdeburg und Halle. Der am stärksten von demografischem Wandel betroffene Landkreis Mansfeld-Südharz liegt im Innovationsindex auf Platz 400 von 402 Landkreisen (Prognos 2016, 27) und in der Bevölkerungsentwicklung unter den am stärksten betroffenen Regionen. Sachsen-Anhalt hat seit Jahren eine der bundesweit niedrigsten Selbständigenquoten (Statistisches Bundesamt 2018, 357). Es fehlt an Unternehmern, Nachfolgern, Arbeits- und Fachkräften, auch deshalb, weil Weggezogene nur selten zurückwandern (Fuchs/ Weyh 2016).

Das Leben einer dörflichen oder kleinstädtischen Bevölkerung unterscheidet sich oft von dem, was für Stadtbewohner normal ist (Henkel 2014). Solche Unterschiede zu kennen, hilft Lösungen für Probleme zu entwickeln oder Widerstände und Befindlichkeiten von Menschen zu verstehen, die nicht in Großstädten leben. Leider werden aber Entscheidungen über periphere Räume oft von Großstädtern getroffen, die in Ministerien oder Unternehmenszentralen arbeiten.

Je kleiner Kommunen sind, desto überschaubarer ist die Nachbarschaft und desto unmittelbarer berühren Veränderungen Menschen. Es ist die Nicht-Anonymität, die zu einem höheren Maß an Gruppenkontrolle und -dynamik führt. Sie ist Voraussetzung für die Durchsetzung von Normen: Grüßpflicht, Nachbarschaftshilfe, Mülltrennung, "Kehrwoche", Gartenpflege oder die Beachtung der Mittagsruhe werden dort direkt und unmittelbar eingefordert, wo sich Nachbarn kennen. "Kleine Städte haben große Augen", formulierte der Vertreter einer Migrantenorganisation und wollte damit die Integrationschancen kleiner Städte betonen (Siegert/ Ketzmerick/ Buchwald 2017, 41). Er nahm die unmittelbare und direkte Kommunikation unter Nachbarn als hilfreich wahr.

Charakteristisch für periphere Räume sind aber auch ihr oft stärkerer Naturbezug, Ruhe, saubere Umwelt oder Entschleunigung. Feste prägen den Jahreszyklus und dienen der Selbstvergewisserung sowie der Pflege sozialer Kontakte: Feuerwehrest, Erntedankfest und das Flechten von Erntekronen, Heimatfest, Pfingsten oder der Tanz in den Mai.

Nachbarschaft, Feste, Normenkontrolle und Naturbezug verdeutlichen die Funktionen von Dörfern und Kleinstädten für unsere Gemeinschaft. Sie erhalten Traditionen, pflegen Landschaft und Narrative oder bieten Erholungsräume für Stadtbewohner. In Dörfern erhalten Selbstverwirklichung und

⁴⁸ Alle Zitate entstammen dem Beitrag "Grüß nach vorn" den Kurt Tucholsky unter dem Pseudonym Kaspar Hauser am 06.04.1926 in der "Weltbühne" veröffentlichte

Individualisierung eine Begrenzung, weil die Einhaltung von Normen eingefordert wird (vgl. auch Ostrom 1999).

In alternden Dörfern ändert sich das allerdings. Sie verlieren Selbstvergewisserung, Austausch, Gemeinschaftserlebnisse und Zusammenhalt, wo sich demografischer Wandel vollzieht: leerstehende Häuser und verfallende Immobilienpreise, steigende Friedhofsgebühren und mehr anonyme Gräber, weniger Bewohner und abnehmende Sozialkontakte, Vereinssterben und Schulschließungen, Reduzierung lokaler Daseinsvorsorge und Infrastruktur bei gleichzeitiger Unmöglichkeit, umliegende Orte zu erreichen: Will eine 72jährige Einwohnerin aus Stangerode ihren Facharzttermin in der 35 km entfernten Kreisstadt Sangerhausen wahrnehmen, so muss sie den Bus morgens um 7:41 Uhr nehmen. Gegen 17:44 Uhr wird sie wieder zurück sein. Ein Taxi würde 143 EUR kosten - bei einer durchschnittlichen Monatsrente von 850 EUR. Diese Rentnerin steht vor den gleichen Hürden unzureichender Infrastruktur, wie die Schülerin, die zum Vereinstraining möchte, der langzeitarbeitslose Bewerber um einen Arbeitsplatz oder der geflüchtete Syrer, der den Sprachkurs B2 im regionalen Oberzentrum besuchen möchte.

Abbildung 12: Beispiel: Öffentliche Nahverkehrsanbindung

Haltestelle	Abfahrt	Ankunft	Haltestelle
Stangerode	07:42 Uhr	08:14 Uhr	Hettstedt
Hettstedt	09:33 Uhr	10:35 Uhr	Sangerhausen
Sangerhausen	15:20 Uhr	16:30 Uhr	Hettstedt
Hettstedt	17:00 Uhr ⁴⁹	17:44 Uhr	Stangerode

Die unter der Notwendigkeit von Einwanderung erforderlichen strukturellen Veränderungen, Infrastrukturinvestitionen und Dezentralisierungen würden der gesamten Bevölkerung zugutekommen. Allerdings nehmen viele Einwohner dies nicht wahr. Vielmehr führten jahrzehntelange Vernachlässigungen ländlicher Räume, empfundene und tatsächliche Abwertungen der gesellschaftlichen Transformation zu strukturellen Gewalterfahrungen, so Johan Galtung, ein Gesellschaftswissenschaftler (2007). Diese Erfahrungen setzen eine Abwertungslogik in Gang, stellt Johannes Hillje (2018), ein Politikwissenschaftler, fest: Einwanderer erhalten Zuwendung und Aufmerksamkeit, die Ansässige nicht erfahren. Michael Sandel, der politische Philosophie lehrt, fasst zusammen: "Noch stärker als die ökonomische und materielle Ungleichheit wiegt es aber in Leistungsgesellschaft, wenn es an Aufmerksamkeit und Anerkennung für Lebensgeschichten fehlt, die nicht in das Muster der ... Eliten passen" (ZEIT 2018).

Gefühlte Nicht-Anerkennung von Lebensleistungen ist auch Folge eines stetigen Abbaus von Infrastruktur und Daseinsvorsorge, als Ergebnis von Bevölkerungsverlusten. So orientierte sich z.B. das 2011 erstellte Personalentwicklungskonzept des Landes am Bevölkerungsanteil öffentlich Bediensteter in westdeutschen Flächenländern (Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt 2011). Allerdings besteht der unterstellte Zusammenhang von Einwohnerentwicklung und öffentlich Bediensteten nicht. Denn öffentliche Infrastruktur und Daseinsvorsorge muss in einem Mindestumfang erreichbar und unabhängig von der Einwohnerdichte vorgehalten werden. So verlangt es Artikel 72 der Verfassung, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu garantieren. Diese Garantie wurde und wird in zum

⁴⁹ Nach 17 Uhr fährt kein Bus mehr nach Stangerode.

Teil verfassungswidriger Weise ignoriert, indem Verwaltungseinrichtungen oder Schulen zentralisiert wurden und sich ihre Erreichbarkeit und Infrastrukturfunktionen⁵⁰ verschlechterten. Insofern gefährdet die zunehmende Ökonomisierung der Gesellschaft deren Funktionsfähigkeit sowie den sozialen Zusammenhalt.

Deutlich werden die Folgen der Zentralisierung an den Ergebnissen der Gemeindegebietsreform. Lebte 1990 noch jeder vierte Einwohner des Landkreises Mansfeld-Südharz in einer Kommune mit weniger als 5.000 Einwohner, so war es 2017 nur noch jeder Zehnte (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2018). Die ökonomisch begründete Zusammenlegung von Gemeinden führte u.a. dazu, dass Verwaltungsleistungen durch Zentralisierung aus Orten verschwanden ohne den ÖPNV anzupassen.

Gefährdet ist aber auch die demokratische Grundordnung. Denn Folge dieser Entwicklung ist eine Entfremdung und ein Verlust des Zusammenhalts. Darüber sinken kommunale Wahlbeteiligung und demokratische Auswahl. Bei den Wahlen in 2013 trat in jeder dritten Kommunen des Landkreises Mansfeld-Südharz nur noch ein Kandidat an (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2018).

Unzureichende Infrastruktur führt zu ungleichen Lebenschancen. Um bessere Chancen zu haben, sind es oft die Jungen, gut qualifiziert, selbstbewusst und gesund, die ihre Heimat verlassen. Ihr Engagement und ihre Kompetenzen fehlen dann in freiwilligen Feuerwehren, Vereinen, Schulen, Unternehmen und Kommunalparlamenten. In der Nachwendezeit zogen vor allem Frauen weg. Sie gebären ihre Kinder in anderen Teilen der Welt.

Erfahrungen struktureller Gewalt als Folge gesellschaftspolitischer Transformationen in Ostdeutschland zeigen sich aber auch in anderen ökonomischen Zusammenhängen. Wohnten 1989 noch 2,3 Millionen Menschen in Sachsen-Anhalt, so sind es mittlerweile nur noch 1,9 Einwohner. Konzipiert wurde die Infrastruktur des Bundeslandes aber für eine 20% größere Bevölkerung. Was westdeutschen Unternehmen zu hohen Umsätzen verhalf, führte bei ostdeutschen Kommunen zu hohen Schulden die von einer sinkenden Einwohnerzahl zu begleichen sind. Da Mittelzuweisungen nach Einwohnern bemessen werden, sinken kommunale Gestaltungsspielräume, um z.B. die Attraktivität für junge Familien zu steigern. Denn weniger Einwohner bedeuten weniger Mittel. Die Gleichbehandlung von Ungleicheм fördert in vielen Kommunen Abwärtsentwicklungen.

Im Landkreis Mansfeld-Südharz war 2016 nur noch jeder zehnte Einwohner unter 18 Jahre alt, während jeder Dritte älter war als 65 Jahre. Ein Altersdurchschnitt von 52 Jahren lässt keinen Anstieg der Geburten erwarten. Bis zum Erreichen des demografischen Scheitelpunkts verbleiben ungefähr 15 Jahre. Allerdings drängt die Zeit, weil die (Anpassungs-)Qualifizierungen und erforderliche Sprachkurse eingewanderter Arbeitskräfte z.B. in Pflege- und Gesundheitsberufen ungefähr fünf Jahre dauern (Baluyot 2014) und Entwicklung und offensive Kommunikation einer stimmigen und glaubwürdigen Einwanderungspolitik zeitlichen Vorlauf erfordern. Mittlerweile ist Sachsen-Anhalt ein Labor, in dem wir die Folgen von Handeln und Nicht-Handeln bei der Bewältigung demografischer Herausforderungen erkennen. Diese Erfahrungen werden, mit Verzögerung, auch im Hunsrück und dem Taunus, in Ostfriesland oder Oberbayern benötigt.

⁵⁰ Damit soll folgender Zusammenhang beschrieben werden: Die Schließung von Schulen in ländlichen Regionen führt mit zeitlicher Verzögerung auch zu Nachwuchsproblemen bei Kinder- und Jugendfeuerwehren. Denn lange Schulwege verhindern oder erschweren Freizeitaktivitäten.

2.2 Kommunales Handeln am Beispiel der Stadt Hettstedt

*"Ich kann nicht einmal über die Köpfe meiner Zeitgenossen hinweg
ein erhabenes Gespräch mit dir führen, so nach der Melodie:
wir Beide verstehen uns schon,
denn du bist ein Fortgeschrittener, gleich mir."*

Kurt Tucholsky

Einwanderung ist zu fördern, um mit demografischem Wandel verbundene Herausforderungen zu bewältigen, war die Grundüberzeugung des Hettstedter Bürgermeisters, Danny Kavalier. Ein derartiger Paradigmenwechsel erfordert gesellschaftliche Diskussionen, weil Einwanderung vor allem in peripheren Regionen mit alternder Bevölkerung, ausgedünnter Infrastruktur, geringen Ressourcen und oft fehlender Einwanderungserfahrung benötigt wird. Gelingt es nicht, Dorfbewohner von notwendiger Einwanderung zu überzeugen, werden ihnen künftig Haushaltshilfen, Handwerker, Ärzte oder Pflegekräfte fehlen. Was ist zu tun?

Wenn sich das Umfeld für Unternehmen ändert, werden zunächst Ziele bestimmt, wird die Veränderungsnotwendigkeit mit Akteuren diskutiert, und benötigte Ressourcen bestimmt, Strukturveränderungen definiert und Maßnahmen umgesetzt. Während des Prozesses hilft ein ständiger Kontroll- und Diskussionsprozess dabei, Beteiligte einzubinden und nötige Anpassungen vorzunehmen. Annahme des Hettstedter Bürgermeisters, Danny Kavalier, war, dass dieser Ansatz auch bei gesellschaftspolitischen Veränderungsprozessen in Hettstedt zu verfolgen ist.

Anders als in Unternehmen bestehen jedoch in einer demokratisch verfassten Gesellschaft keine formalen Hierarchien. Gerade deshalb sind Menschen in Debatten und mit nachprüfbar Argumenten zu überzeugen. Fragen nach persönlicher und politischer Veränderungsbereitschaft stehen dabei im Mittelpunkt. Wie können wir Menschen vermitteln, dass Veränderungen wie z.B. der Gewinnung von Einwanderern, zur Bewahrung ihres Lebensumfelds dienen? Wie können wir staatliche Strukturen ermutigen, sich anzupassen?

Dieser Herausforderung stellte sich die Stadtverwaltung in Hettstedt, indem sie Daten erhob und berechnete, die die Perspektiven der Stadt bei unveränderter Bevölkerungsentwicklung verdeutlichten. Zusätzlich wurde berechnet, welche Veränderungen sich bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 100 oder 200 Personen ergeben. Die Ergebnisse wurden in einer öffentlichen Diskussion präsentiert, an deren Ende die Frage im Raum stand: *"Wie bringen wir unseren Syrern die Mülltrennung bei?"* Solche Normeneinhaltungen dokumentieren in kleinstädtischen Siedlungsstrukturen "Stallgeruch" und Gruppenzugehörigkeit.

Um zu diesem Ergebnis zu kommen, waren Hürden zu überwinden:

1. Notwendige Veränderungen diskutieren.

Annahme war, dass Menschen Veränderungen in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld erleben müssen: Nicht einsatzfähige Feuerwehren, Schulschließungen, Preissteigerungen bei Trink- und Abwasser, abnehmende Gesundheitsversorgung oder Vereine, die keine spielfähigen Mannschaften mehr haben. Diese Bereiche wurden untersucht und Daten aufbereitet. Es war überraschend festzustellen,

wie wenige dieser Daten für eine Stadtverwaltung zugänglich sind und auch darüber, wie wenig Personal für Recherche und Aufbereitung zur Verfügung steht (vgl. Siegert et al. 2015).

2. Kompetenzen aufbauen.

Oft wissen kommunale Vertreter, wer sich vor Ort engagiert und wie Ansprachen erfolgen müssen. Schwieriger ist es schon festzustellen, welche Kompetenzen fehlen, wie sie eingebunden werden können und wem sie wie zugänglich zu machen sind. Externe Kompetenzen zu gewinnen und einzubinden scheidet häufig an unzureichenden Ressourcen (Geld, Erfahrungen, Kontakte usw.).

Ziel war eine öffentliche Kommunikation über das Notwendige und das Mögliche, bei denen Zivilgesellschaft und Unternehmen einzubinden sind. Kaum beeinflussen konnte die Stadtverwaltung die Unterstützung auf Kreis- und Landesebene, die aber Voraussetzung für eine stimmige Einwanderungs- und Integrationspolitik ist. Denn es wirkt befremdlich, wenn z.B. der Ministerpräsident Obergrenzen fordert und die Stadtverwaltung Untergrenzen der Einwanderung für nötig hält.

3. Mitstreiter finden und einbinden.

In der Zusammenarbeit lokaler Akteure, wie Unternehmen, Zivilgesellschaft und Verwaltung, lassen sich kommunale oder regionale Entwicklungsstrategien erarbeiten, auf denen ein kommunales Entwicklungskonzept aufbaut. Daraus kann z.B. ein mehrsprachiger Internetauftritt abgeleitet werden. Dieses Ziel wurde vorbereitet, scheiterte allerdings vorerst an dem überraschenden Tod des Bürgermeisters. Ob und wie diese Pläne durch den Nachfolger aufgegriffen werden, ist zu klären.

Auch ist die Verlagerung staatlicher Aufgaben auf ehrenamtlich Tätige, wie sie durch eine oft unzureichende Personalausstattung von Kommunen notwendig wird, schwierig: Zu alt ist die Bevölkerung, zu wenige Aktive lassen sich in entvölkerten Regionen gewinnen und zu gering sind die Anreize, die Kommunen anbieten können. Denn seit 2005 zahlt das Land 0,20 EUR/ km als Auslagenersatz ehrenamtlicher Tätigkeit für jeden gefahrenen Kilometer. In Regionen mit unterdurchschnittlichen Einkommen zeigt es auch die geringe Wertschätzung der Landespolitik für Ehrenamtliche⁵¹.

4. Vision und Strategie diskutieren und entwickeln.

Es sind drei Bereiche, die darüber entscheiden, wo sich Menschen dauerhaft niederlassen: soziale Einbettung, berufliche Perspektive und ein angenehmes Wohnumfeld (vgl. Beitrag Ketzmerick, Kapitel 2). Aufgrund langjähriger unzureichender kommunaler Mittelausstattung ist eine engpasskonzentrierte Strategie zur Bindung Ortsansässiger und zur Anwerbung von Einwanderern erforderlich. Durch die Einbindung lokaler Akteure besteht die Möglichkeit, ein stimmiges auf vorhandene Ressourcen abgestimmtes Vorgehen zu organisieren, es fortwährend anzupassen und glaubwürdig zu kommunizieren.

Allerdings wird dieser Ansatz durch die Zentralisierung von Ressourcen erschwert. Denn während in zentralisierten Verwaltungen (z.B. Ministerien, Landesverwaltungsamt) die Ortskenntnisse fehlen, fehlen vor Ort die Mittel.

⁵¹ Zur Orientierung: Seit 2005 stiegen die jährlichen Aufwendungen pro Jahr je Landtagsabgeordneten um 45% (Haushaltspläne 2005-2016, jeweils EP 01, Titel 411 01).

In Hettstedt wurde ein Bürgerdialog auf der Grundlage von Fakten organisiert. In Vorbereitung befinden sich strukturierte Arbeitskreise nach einem Verfahren des Demokratieforschers Van Reybrouck. Danach werden Teilnehmer per Losverfahren bestimmt und wird Wert auf die Einbindung von Migranten und sozial ausgegrenzten Personen gelegt. Ziel ist es, eine breite gesellschaftliche Verankerung möglicher Lösungen zu erreichen und dafür insbesondere Bevölkerungsgruppen zu aktivieren, die ausgegrenzt sind oder sich ausgegrenzt fühlen.

5. Rahmenbedingungen schaffen.

Ressourcen bereitstellen, Hürden beseitigen, Strukturen anpassen, Kompetenzen aufbauen oder Rückkoppelungen ermöglichen, fördert die Vitalität von Gemeinwesen und ist die Voraussetzung, um Ziele zu erreichen.

Aufgrund der angespannten Kommunalfinanzen musste häufig auf Projektförderungen zurückgegriffen werden, die eine Stetigkeit und Planbarkeit erschweren. Auch war es nicht immer möglich eine geforderte Komplementärfinanzierung darzustellen. Vereinbart wurden daher z.B. Kooperationen zwischen Städten zur Gewinnung und dem Austausch von Erkenntnissen. Fehlende und inkohärente Konzepte der Landesregierung zur Bindung von Einwohnern und Gewinnung von Einwanderern sind weitere Hürden. Als besondere Herausforderung erwies sich sehr häufig die Kooperation mit dem regionalen Jobcenter. Fast vier Monate nach Beginn der Unterstützung konnte die Vermittlung eines jungen Afghanen („umA“) in Ausbildung trotz des Interesses von drei Betrieben und massiver Unterstützung von Ehrenamtlichen und Handwerkskammer noch nicht erfolgen. Erkennbar wird, dass selbst in einer Region mit großen Bevölkerungsverlusten und dringendem Bedarf an Arbeits- und Fachkräften es großer Anstrengungen bedarf, um freie Ausbildungsplätze zu besetzen. Ursachen liegen in

- ...Ermessensspielräumen der Landkreise bei der Gewährung von Ausbildungsduldungen. Denn obwohl es sich um eine gebundene Entscheidung handelt, nach der die Ausbildungsduldung zu erteilen "ist", haben viele Geduldete faktisch kaum Möglichkeiten, gegen abschlägige Entscheidungen vorzugehen. Sie kennen kaum ihre rechtlichen Möglichkeiten, können keinen Anwalt bezahlen und in Kleinstädten sind nur wenige Fachanwälte für Aufenthaltsrecht verfügbar.
- Auch führen Wohnsitzauflagen zu Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Ausländerbehörden verschiedener Landkreise. Häufig ergeben sich aber auch praktische Fragen (z.B. der Wohnsitznahme in der Nähe des Ausbildungsbetriebs), die sich insbesondere bei unzureichender ÖPNV-Anbindung oder (Montage-)Arbeiten des Ausbildungsbetriebs im EU-Ausland ergeben.

Von der im "Armut- und Reichtumsbericht" (Bundesregierung 2017, 41) versprochenen "Unterstützung bei der Arbeitssuche von Asylbewerbern mit guter Bleibeperspektive⁵²" sind die Erfahrungen der Ausbildungsvermittlung weit entfernt. Schwierigkeiten der Ausbildungsvermittlung sind umso bedauerlicher, als bekannt ist, "... dass die zwei von drei Migranten ohne Berufsabschluss ihre erste

⁵² Eine positive Bleibeperspektive wird ab einer Anerkennung von 50% aller Antragsteller aus einem Herkunftsland angenommen. Die Anerkennungsquote afghanischer Antragsteller liegt in Anerkennungsverfahren des BAMF unter 50%. In Gerichtsverfahren gegen abgelehnte Asylanträge werden aber über 50% der Klagen positiv entschieden.

Arbeitsstelle in Deutschland über Familienangehörige, Freunde oder Bekannte finden. Lediglich zwei von zehn Migranten gelingt dies durch öffentliche oder private Arbeitsvermittlung (Brücker u.a. 2014). Deutlich wird dadurch, wie wichtig unterstützende Netzwerke für gelingende Integration ist. Sie zu fördern und Wert zu schätzen müsste Ziel von Verwaltungshandeln sein. Umso mehr, weil von wirtschaftlichen Transformationsprozessen und deren Folgen (z.B. Abwanderung) betroffene Regionen ein Niedergang droht.

Arbeitslosigkeit, so zeigen mehrere Studien, erhöht in Deutschland das Armutsrisiko um über 70% (Statista 2016). Selbst in Bulgarien (rd. 55%), Spanien (rd. 49%) oder Griechenland (rd. 47%) ist der Zusammenhang niedriger. Gründe für das seit Jahren steigende Armutsrisiko (Bundeszentrale für politische Bildung 2018) sieht der Paritätische Gesamtverband in den sogenannten "Hartz-Gesetzen" (2017). Der Druck, auch Arbeitsstellen unter der bisherigen Qualifikation anzunehmen, eine zu geringe Grundsicherung und damit verbundene sozio-kulturelle Ausgrenzungen oder gesellschaftliche Stigmatisierungen begünstigen diese Entwicklung. Aus materiellen Einschränkungen und Perspektivlosigkeit resultieren mehrfache Vermittlungshemmnisse in Form von Krankheiten, sinkendem Selbstwertgefühl und -bewusstsein, Verlust von Zeitstruktur und Selbstwirksamkeit (a.a.O.; Bundesregierung 2017, 9). In einer solchen Situation finden sich sieben von zehn Arbeitslosen des Landkreises Mansfeld-Südharz.

Der Paritätische Gesamtverband verweist darauf, dass bis heute keine angemessenen Strukturen geschaffen wurden, um von Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen Menschen wieder eine Perspektive in Arbeit zu verschaffen. Notwendig wären nach Einschätzung des Verbands z.B. langfristige Qualifizierungen statt schnelle Vermittlung, adäquate Bildungsinstrumente für Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen, der Ausbau arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und eine Veränderung des "ausgeprägten Machtgefälles" zwischen Leistungsberechtigten und Mitarbeiter*innen der Jobcenter (a.a.O.).

In einem gemeinsamen Antwortschreiben von Jobcenter und der Bundesagentur für Arbeit des Landkreises Mansfeld-Südharz vom 06.09.2018 (Anhang) wird darauf verwiesen, dass "... seit Jahren aktiv alle arbeitsmarktlichen Möglichkeiten zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit..." genutzt werden. Dabei, so heißt es in dem Schreiben, kooperiert das Jobcenter "über den Beirat des Jobcenters und dem Regionalen Arbeitskreis. Dazu gehören vor allem die Kammern, Kommunen, Vereine und Verbände, einschließlich der Kommunen, den Fachbereichen des Landkreises (hier vorrangig Sozial- und Jugendamt sowie die Ausländerbehörde), den politisch Handelnden sowie den Krankenkassen." Die Nutzung zivilgesellschaftlicher und sozialer Netzwerke (z.B. Vereine, freiwillige Feuerwehren, Kirchen) erfolgt, diesem Schreiben zufolge, bislang nicht. Erstaunlich ist zudem, dass, obwohl Geflüchtete den einzigen nennenswerten Zuzug in die Region seit 1990 begründeten und Arbeit wichtig für ihre Sesshaftwerdung und die regionale Wirtschaft ist, wird in dem Schreiben festgehalten, dass die Vermittlungsquote in Arbeit und Ausbildung für Asylsuchende nicht erhoben wird.

Das obige Beispiel, die hochgradig verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit des Landkreises oder die fehlende Einbindung der Zivilgesellschaft, zeigen die Notwendigkeit bisherige Verfahren zu hinterfragen. Offenbar sind die bislang angewandten Instrumente und Möglichkeiten der Arbeitsintegration nur begrenzt erfolgversprechend. Hinzu kommt, dass die restriktive Handhabung von Ermessensspielraum bei der Förderung der Berufsausbildung von Einwanderern die strukturell verfestigte Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig steigendem Arbeitskräftebedarf begünstigt.

Erschwert wird die Arbeitsvermittlung durch Infrastrukturschwächen der Region. Diesem Aspekt kommt eine zentrale Bedeutung zu. So verweist die Bundesregierung (2017, 23) auf die Notwendigkeit einer Infrastruktur von Bildungseinrichtungen, Kinderbetreuung oder Unterstützungsmöglichkeiten bei der Pflege von Angehörigen. Allerdings ist es für Langzeitarbeitslose in peripheren Räumen oft unmöglich, erforderliche Angebote der Daseinsvorsorge (ÖPNV, Unterstützung in der Angehörigenpflege usw.) in Anspruch zu nehmen. Schließlich macht der Rückbau staatlicher Infrastruktur als Folge von Bevölkerungsverlusten deren Inanspruchnahme oft unmöglich. Hier verstärken sich die Effekte individueller Arbeitsmarktchancen und regionaler Verödung als Folgen unangemessenen staatlichen Handelns:

- So existiert im Landkreis Mansfeld-Südharz keine systematisch aufbereitete und - z.B. über das Internet - allgemein zugängliche Aufstellung von Unterstützungsangeboten für Langzeitarbeitslose;
- auch eine vergleichbare und mehrsprachige Aufstellung für Geflüchtete ist nicht verfügbar;
- Schuldner- und Insolvenzberatung oder Hilfen für Obdachlose konnten lediglich in Sangerhausen recherchiert werden;
- Tafeln, Kleiderkammern oder Möbelbörsen sind in ländlichen Regionen nicht verfügbar;
- Unterstützungsangebote, die den spezifischen Bedarfen Geflüchteter entsprechen, bestehen nicht, nicht flächendeckend oder abgestimmt oder zu Zeiten, bei denen eine Erreichbarkeit über öffentlichen Nahverkehr schwierig ist: Traumatherapien, Sprach- und Integrationskurse, Unterstützung bei der Anerkennung beruflicher oder schulischer Abschlüsse oder Übersetzungsleistungen.

Regionen, die unter den Folgen eines dramatischen Bevölkerungsverlusts leiden, sind allerdings auf die Vorhaltung einer angemessenen Infrastruktur angewiesen, um Menschen zu gewinnen (vgl. Kapitel 2). Angesichts begrenzter Ressourcen wurde am Beispiel der Stadt Hettstedt eine engpasskonzentrierte Bindungsstrategie erprobt. Ziel war es, mit den wenigen verfügbaren Mitteln ein öffnendes Klima in der Stadt zu schaffen. Dabei waren drei Annahmen leitend:

- a. Menschen, die sich in Transformationsprozessen entschieden haben, in ihrer Heimat zu bleiben, sind verunsichert und benötigen Ermutigung und Führung, um sich Veränderungen zu öffnen.
- b. Bei Menschen, die in solche Regionen ziehen, ist um Verständnis für die Entwicklung vor Ort zu werben.
- c. Verbindendes ist stärker zu betonen als Trennendes. Dazu bedarf es breit gestreuter Ansätze und ist auf moralische Appelle zu verzichten.

Mit diesem Grundsatz wurden die nachstehenden Maßnahmen umgesetzt:

- Der Bürgermeister bekannte sich zur Öffnung der Stadt und warb öffentlich und nicht-öffentlich auf allen politischen und gesellschaftlichen Ebenen dafür.

- Vereine wurden ermutigt, sich zu öffnen und Begegnungsmöglichkeiten zu schaffen und zu pflegen. Dabei wurden sie konzeptionell eingebunden.
- Geflüchtete werden in öffentlich sichtbaren Einrichtungen, wie z.B. Kindertagesstätten, Freiwilligen Feuerwehren oder Pflegedienste, ausgebildet und beschäftigt.
- Um Begegnung zu ermöglichen, organisierte der Bürgermeister persönliche Stadtführungen für Einwanderer und Ortsansässige.
- Damit Migranten sich wohlfühlten, wurde die Eröffnung eines arabischen Lebensmittelladens unterstützt, den auch Ortsansässige gut annehmen.
- Andere Formate der Bürgerdialoge werden erprobt und insbesondere wird die Bevölkerung - Ortsansässige wie Einwanderer - in die Stadtplanung einbezogen.
- Positive Beispiele wurden betont, ohne selbstverständlich aufkommende Probleme zu verschweigen. Für ihre Bewältigung wurden Lösungen entwickelt und kommuniziert.
- Dem besonderen Infrastrukturbedarf von Einwanderern wird Rechnung getragen. Das betraf z.B. Traumatherapien, Beratung in Fragen des Asylrechts, Unterstützung bei der Anerkennung von Vorqualifikationen, Sprachkurse vor Ort, Übersetzungsleistungen, Hilfe bei Behördengängen oder der Schaffung von Begegnungsmöglichkeiten. Häufig haben Ortsansässige vergleichbare Bedarfe, die zu beachten sind.
- Geplant ist, ein kommunales Entwicklungskonzept um das Querschnittsthema "Einwanderung" zu ergänzen und als Grundlage eines überarbeiteten und mehrsprachigen kommunalen Internetauftritts zu machen.

Manche Punkte sind noch in der Konzeptionierungsphase, andere werden bereits umgesetzt und weiterentwickelt. Übergeordnete kommunale Ziele sind die Bindung von Einwohnern zur Gewinnung von Arbeitskräften und gesellschaftlicher Vitalität, die Vermeidung von Konflikten in Folge von Einwanderung sowie eine Steigerung kommunaler Attraktivität. Dazu besteht ein konzeptioneller Rahmen, in dem verschiedene Aspekte zusammengeführt werden. Hilfreich waren dabei die Befragungsergebnisse (Kapitel 2), die eine faktenbasierte Kommunalpolitik ermöglichen. Die Ergebnisse zeigen, wie wichtig Infrastruktur, Kultur- und Freizeitangebote bei der Entscheidung für oder gegen eine Region sind. Gerade in alternden Regionen lässt sich aber ein Vereinssterben beobachten, wie der Fußballverband (2018) in einem Positionspapier deutlich machte: "Ohne Gegensteuerung wird Fußball in fünfzehn Jahren voraussichtlich kein flächendeckendes Freizeitangebot mehr im Land sein."

Viele Aspekte sind für Ortsansässige wie Geflüchtete gleichermaßen wichtig. Geflüchtete, die in Kleinstädten oder ländlichen Regionen aufwuchsen, bevorzugen auch in Deutschland vergleichbare Siedlungsstrukturen. Offenbar trugen zu einer willkommen heißen Atmosphäre der Stadt zahlreiche "kleine" Maßnahmen bei (vgl. Kapitel 5). So sank in der Zeit von 1990-2014 die Einwohnerzahl Hettstedts im Durchschnitt um 1,86% bzw. 320 Einwohner jährlich, während in den Jahren 2015/ 16 eine Konsolidierung erzielt wurde. Nur noch 40 Einwohner oder 0,18% zogen in diesen Jahren fort (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2018). Andere Kommunen der Region verloren dagegen weiter überdurchschnittlich an Einwohnern.

2.3 Vorläufiges Fazit

*"Ja, die Hand will ich dir noch geben. Wegen Anstand.
Und jetzt gehst du. Aber das rufe ich dir noch nach:
Besser seid Ihr auch nicht als wir und die Vorigen.
Aber keine Spur, aber gar keine –"*

Kurt Tucholsky

Soziale Marktwirtschaft, so die Bundesregierung (2017, 5), "fußt auf dem Versprechen, dass Teilhabe am gesamtgesellschaftlich erwirtschafteten Wohlstand durch eigene Leistung möglich ...ist... [und soll] ... gleiche Chancen für alle schaffen". Schließlich führen Zweifel, die an dem Aufstiegsversprechen der Sozialen Marktwirtschaft bestehen, zu Verunsicherungen in allen Gesellschaftsschichten (ebd., 6).

Eine seit Jahren dem Diktat der Ökonomie unterworfenen Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik förderte, so zeigen die vorstehenden Beispiele, nicht nur die Verödung von Regionen. Sie verletzte zudem massiv das Aufstiegsversprechen der Gesellschaft und das Vertrauen in staatliche Führung. Das Ergebnis ist, dass als Folge dieser Politik ganze Landstriche sowie die dort wohnenden Menschen ohne Perspektive bleiben und persönliche (z.B. Immobilien- oder Unternehmenswerte) wie auch gesamtgesellschaftliche Werte (z.B. nicht ausgelastete oder genutzte Infrastruktur) vernichtet werden. Regionen ohne Menschen beschädigen den Zusammenhalt der Gesellschaft, weil Vertrauen auf ein staatliches Versprechen gleichwertiger Lebensverhältnisse offensichtlich nicht belastbar ist.

Der in Hettstedt erprobte Ansatz zeigt, dass Geflüchtete dauerhaft in ländlichen Regionen angesiedelt werden können und dass dies für alle Beteiligten Nutzen stiften kann. Das ist eine herausfordernde Aufgabe, die Gelingensvoraussetzungen kennt:

1. Der unterstützende politische Wille auf der Ebene von EU, Bundes- und Landespolitik muss deutlich werden und lokales Handeln ermöglichen. Dazu gehört z.B. die Entwicklung einer stimmigen Einwanderungspolitik und deren Umsetzung in den Kommunen mit bundes- und landespolitischer Unterstützung.
2. Kommunen muss - europaweit - die Möglichkeit gegeben werden, sich zu vernetzen, um sich u.a. zu typischen Fragen entvölkerter Regionen auszutauschen. Das sind z.B. die Themen Migration, Integration, Bürgerdialoge und -beteiligung, Demografie, Demokratie oder andere Formen der Daseinsvorsorge.
3. Ein solcher Ansatz kann Kern einer europäischen Lösung zur Aufnahme Geflüchteter sein. Schließlich sind massive Bevölkerungsverluste und ihre Folgen ein Problem für viele Regionen der EU. Hierzu müsste die EU direkte Unterstützung für Gemeinden leisten, die Migranten aufnehmen.
4. Ressourcen sind mehr als Geld. Dazu gehören auch Personal, Infrastruktur, Wissen, Kompetenzen, Erfahrungen. Diese Mittel sind der gesamten Bevölkerung zur Verfügung zu stellen, um eine den lokalen Erfordernissen angemessene Infrastruktur wieder aufzubauen und vor Ort handlungsfähig zu werden.

5. Auf Bundes- und Landesebene ist eine Abkehr der Verteilung Geflüchteter nach dem "Königsteiner Schlüssel" überfällig. Dieses Verfahren stellt die Bedürfnisse der Verwaltung in den Mittelpunkt und nicht die Interessen von Menschen. Vielmehr sind interessierte Kommunen zu Aufnahme und Integration Geflüchteter zu ertüchtigen.
6. Ressourcen sind verlässlich und planbar vor Ort bereit zu stellen und zu entwickeln, sofern ein klares und von kommunalen Akteuren - Unternehmen, Verwaltung und Zivilgesellschaft - getragenes Entwicklungskonzept zur Aufnahme und Integration von Migranten vorliegt.
7. Insbesondere sind Ressourcenzuweisungen an Kriterien zu koppeln. Neben dem Bedarf sind dies vor allem die Nachhaltigkeit ihrer Verwendung, regionale Entwicklungskonzepte und demografische Perspektive von Kommunen. Ungleiches darf nicht gleich behandelt werden.

So zu handeln setzt voraus, dass Führungsverantwortung wahrgenommen und faktenbasiert gearbeitet wird. Es setzt voraus, dass Anstand und Respekt gegenüber der gesamten Bevölkerung eingefordert und eingehalten werden, Dialogbereitschaft und gesellschaftliche Beteiligungsmöglichkeiten entwickelt und gepflegt, konzeptionell gehandelt sowie niedrigschwellige lokale Ansätze gefördert werden.

2.4 Quellenverzeichnis

- Baluyot 2014: Integration von ausländischen Pflegefachkräften in die stationäre Altenpflege Norwegens. in: Tewes/ Stockinger (Hg.): Personalentwicklung, S. 151-164. Berlin-Heidelberg.
- Bundesregierung 2017: Lebenslagen in Deutschland. Der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Kurzfassung. Bonn.
- Bundeszentrale für Politische Bildung 2015: Die soziale Situation in Deutschland. Ausgewählte Armutsgefährdungsquoten. <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61785/armutsgefaehrdung>; Zugriff: 07.11.2018.
- Der Paritätische Gesamtverband 2017: Armutsbericht 2017. <https://www.der-paritaetische.de/schwerpunkte/armutsbericht/empirische-ergebnisse/arbeitslose/>; Zugriff: 07.11.2018.
- Fuchs/ Weyh 2016: Rückwanderung von Beschäftigten nach Sachsen-Anhalt. Eine Analyse anhand der Beschäftigten-Historik des IAB. 1/2016. Nürnberg.
- Fußballverband Sachsen-Anhalt 2018: Positionspapier. https://www.fsa-online.de/upload/Service/Downloads/weitereDokumente/Positionspapier_zur_Frderung_des_Indlichen_Raumes.pdf; Zugriff: 07.11.2018.
- Galtung 2007: Frieden mit friedlichen Mitteln. Opladen.
- Henkel 2014: Das Dorf. Landleben in Deutschland - gestern und heute. Bonn.
- Hillje 2018: Rückkehr zu den politisch Verlassenen. Gespräche in rechtspopulistischen Hochburgen in Deutschland und Frankreich.
- Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt 2011: Personalentwicklungskonzept 2011-2025. Magdeburg.
- Ostrom 1999: Die Verwaltung der Almende. Tübingen.
- Prognos 2016: Zukunftsatlas. Das Ranking für Deutschlands Regionen. Berlin.
- Sandel 2018: Interview in DIE ZEIT, Nr. 44, vom 25.10.2018, S. 47.
- Siegert/ Ketzmerick/ Ohliger 2015: Menschen gewinnen, Migration ermöglichen, demografischen Wandel in Sachsen-Anhalt gestalten. Handbuch. Forschungsberichte aus dem ZSH 15-02. Halle (Saale).

Statista 2018: Wer in Deutschland arbeitslos wird, dem droht Armut.
<https://de.statista.com/infografik/13084/armutsrisiko-von-arbeitslosen-in-der-eu/>; Zugriff: 07.11.2018.

Statistisches Bundesamt 2018: Statistisches Jahrbuch 2018. Arbeitsmarkt. Wiesbaden.

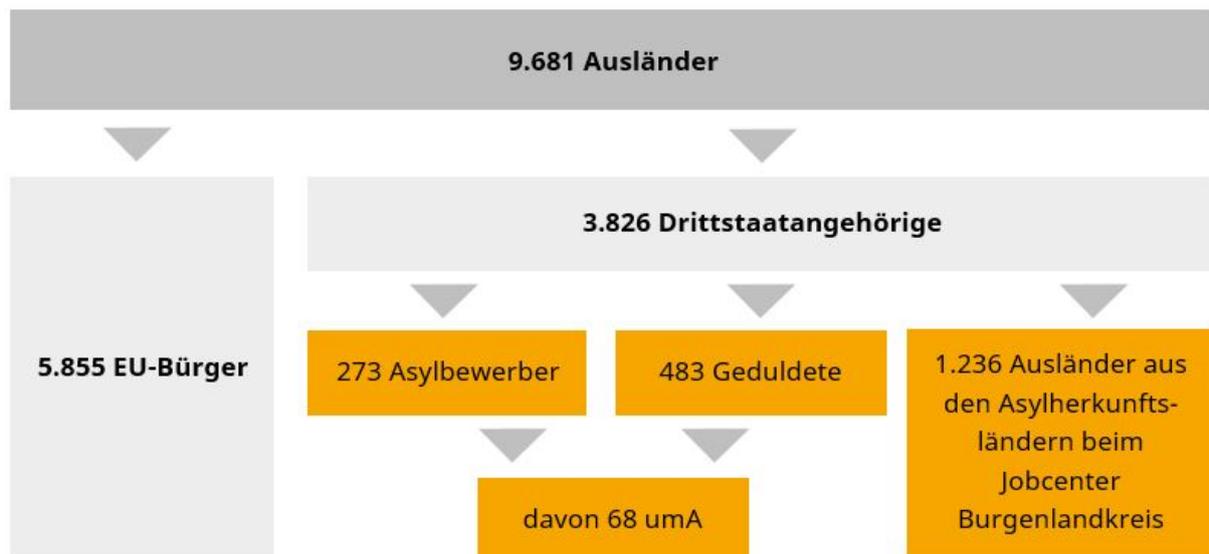
Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2018: Kundenspezifische Auswertung vom 30.07.2018. Halle (Saale).

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2018: Kundenspezifische Auswertung vom 30.07.2018. Halle (Saale).

II.5 Aktives Verwaltungshandeln als Beispiel: Die Migrationsagentur des Burgenlandkreises

Ulrike Reichert/ Eva Fabian/ Ronny Just

Der Burgenlandkreis befindet sich im südlichen Sachsen-Anhalt im Dreiländereck zu Sachsen und Thüringen. Nahegelegene Großstädte sind Halle, Jena und Leipzig. Traditionell blickt der Burgenlandkreis auf eine 1000-jährige Geschichte des Weinbaus zurück. Regional und überregional bekannte klein- und mittelständische Unternehmen wie Rotkäppchen, Glockengold oder Tönnies produzieren hier Getränke-, Fleisch-, Molkerei- und Süßwarenprodukte. Die Lebensmittelindustrie gehört neben dem Bergbau, der Metallverarbeitung, dem Maschinenbau und der Landwirtschaft zu den wichtigsten wirtschaftlichen Bereichen des Burgenlandkreises. Nach Angaben des Statistischen Landesamtes vom 31.12.2015 leben im Burgenlandkreis 184.081 Einwohner. Im Landkreis befinden sich die drei Mittelzentren Weißenfels mit 40 671, Naumburg mit 32 784 und Zeitz mit 28 826 Einwohnerinnen und Einwohnern (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2018). Analog zu anderen ländlichen Räumen bestimmen auch im Burgenlandkreis Diskussionen um den „Demografischen Wandel“ den Alltag entwicklungspolitischen Handelns (Landratsamt Burgenlandkreis 2017, S. 9f). Schlagworte wie „Fachkräftemangel“, „Brain-Drain“ oder „Rückgang der Infrastruktur“ seien hier nur stellvertretend für den komplexen Verlauf eines solchen Strukturwandels genannt. Im Vergleich zum Jahr 1995 hat der Landkreis einen Bevölkerungsrückgang von 20,42 Prozent zu verzeichnen, dieser konnte in den vergangenen Jahren jedoch abgefedert werden. 2014 und 2015 war sogar ein leichter Bevölkerungszuwachs von 0,014 Prozent zu verzeichnen. Grund dafür war die Aufnahme Geflüchteter seit 2014. So gab es im Burgenlandkreis im Jahr 2015 insgesamt 7.467 Ausländerinnen und Ausländer. Das entspricht einem Anteil von 4,06 Prozent der Gesamtbevölkerung (Landratsamt Burgenlandkreis 2017, S. 16ff.). Im Oktober 2018 befanden sich insgesamt 9.681 gemeldete Ausländerinnen und Ausländer im Landkreis. Den größten Anteil machen dabei die EU-Bürger*innen mit 5.855 Personen aus. Innerhalb der verhältnismäßig kleineren Gruppe der Drittstaatsangehörigen (3.826 Personen) leben 1.834 bereits länger im Burgenlandkreis. Von dem Personenkreis, der seit dem Jahr 2016 zugezogen ist, haben 1.236 das Asylverfahren bereits abgeschlossen und befinden sich als anerkannte Geflüchtete im Burgenlandkreis. Weitere 273 Asylbewerberinnen und -bewerber warten auf eine Entscheidung des BAMF, 483 Personen sind im Besitz einer Duldung. Nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt gab es zum Stichtag 31. Dezember 2017 bereits einen Anteil von 5,1% Ausländerinnen und Ausländern an der Gesamtbevölkerung im Kreisgebiet (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2017).



*umA: unbegleitete minderjährige Ausländer

Die Themen Migration und Integration gewinnen somit im Burgenlandkreis zunehmend an Bedeutung, denn die Zuwanderung von Personen aus anderen Ländern ist einer der möglichen Faktoren, um den oben genannten Herausforderungen und Entwicklungstendenzen zu begegnen. Dabei dürfen vorhandene Unwägbarkeiten nicht aus den Augen verloren werden. Auch Migrantinnen und Migranten werden sich nur dauerhaft vor Ort niederlassen, wenn das berufliche und gesellschaftliche Umfeld geeignet ist. In der Region finden sich zwar ungenutzte Kapazitäten, die gerade für Familien attraktiv sein können. So gibt es bspw. ausreichend Plätze in Kindertagesstätten und Schulen und das Wohnungsangebot im Burgenlandkreis ist größer, als es in den umgrenzenden Großstädten der Fall ist. Und auch die schnelle Anbindung an die umliegenden Großstädte bringt diesem ländlich geprägten Raum einen Vorteil. Doch speziell auf die Bedarfe von Migrantinnen und Migranten abgestimmte Strukturen, wie der Religion entsprechenden Gebetshäusern oder Geschäften mit landestypischen Lebensmitteln, sind bislang nur spärlich direkt vor Ort vorhanden. Innerhalb der Gruppe der Migrantinnen und Migranten ist der Kreis an Personen aus dem eigenen Herkunftsland weitaus kleiner als in den Ballungsgebieten. Die in den Mittelzentren angebotenen Sprach- und Integrationskurse sowie Arbeits- und Praktikumsplätze sind meist mit längeren Fahrtwegen verbunden und können nicht mit der gleichen Flexibilität angeboten werden, wie in den größeren Städten (bspw. Teilzeitkurse). Auch die Anbindungen des öffentlichen Nahverkehrs sind weitaus unregelmäßiger und dünner gesetzt. Eine Dezentralisierung der Angebote in die Fläche würde wiederum einen zu kleinen Teilnehmerkreis erreichen, um diese Kurse zustande kommen zu lassen. An dieser Stelle ist eine gezielte und transparente Integrationspolitik notwendig, um die Personen zu einer ganzheitlichen Teilhabe am beruflichen und gesellschaftlichen Alltag und somit zu einer dauerhaften Niederlassung im Burgenlandkreis zu motivieren. Hierin besteht ein möglicher Ansatz, um den genannten Entwicklungstendenzen und einem damit verbundenen Abbau der Infrastruktur entgegenzuwirken. Von einer Steigerung der Attraktivität der Kleinstädte und Dörfer profitieren dann wiederum alle in dieser Region lebenden Personen.

Neben den Eigenbemühungen der Migrantinnen und Migranten und der Offenheit und Bereitschaft der Bevölkerung zur Integration kommt den öffentlichen Verwaltungsstrukturen eine besondere Rolle zu, die Integrationsprozesse im Landkreis zu koordinieren und zu steuern. Der Burgenlandkreis hat in der Vergangenheit unterschiedliche Maßnahmen vorgenommen, um den damit verbundenen

Aufgaben gerecht zu werden. Bis zur Entstehung der Migrationsagentur, als dass unter den derzeitigen Gegebenheiten optimale Ergebnis, war es ein langer Weg.

Das Sachgebiet Ausländerbehörde/Personenstandswesen war im Landratsamt bis zur erhöhten Zuweisungen Geflüchteter über den Königsteiner Schlüssel im Jahr 2015 organisatorisch dem Ordnungsamt zugeordnet und unter anderem für die Umsetzung der aufenthaltsrechtsrechtlichen Bestimmungen sowie die Durchsetzung der Ausreisepflicht zuständig. Die Integration von Migrantinnen und Migranten, wie sie heute verstanden wird, wurde nicht als Kernaufgabe einer Landkreisverwaltung gesehen. Erst im Jahr 2009 wurde die vom Land Sachsen-Anhalt geförderte Stelle einer Integrationskoordination im Landratsamt des Burgenlandkreises angesiedelt. Diese Stelle war bis zur Mitte des Jahres 2015 dem Bereich der Gleichstellungsbeauftragten und nicht der Ausländerbehörde zugeordnet.

Zu den Aufgaben der Integrationskoordination gehörte es, ein Integrationsnetzwerk mit regionalen und überregionalen Akteuren aufzubauen, die örtlichen Integrationsangebote zu erfassen, sie zu koordinieren und zu steuern. Zudem zeigte sie sich verantwortlich für die Erarbeitung, Weiterentwicklung und Umsetzung eines Integrationskonzeptes und den Aufbau einer Internetseite.

Organisatorisch und räumlich getrennt, arbeiteten Ausländerbehörde und Integrationskoordination im Integrationsnetzwerk des Burgenlandkreises zusammen, welches 2010 ins Leben gerufen wurde. Zudem wurde die Integrationskoordination von Seiten der Ausländerbehörde zuweilen zur Einzelfallbegleitung herangezogen.

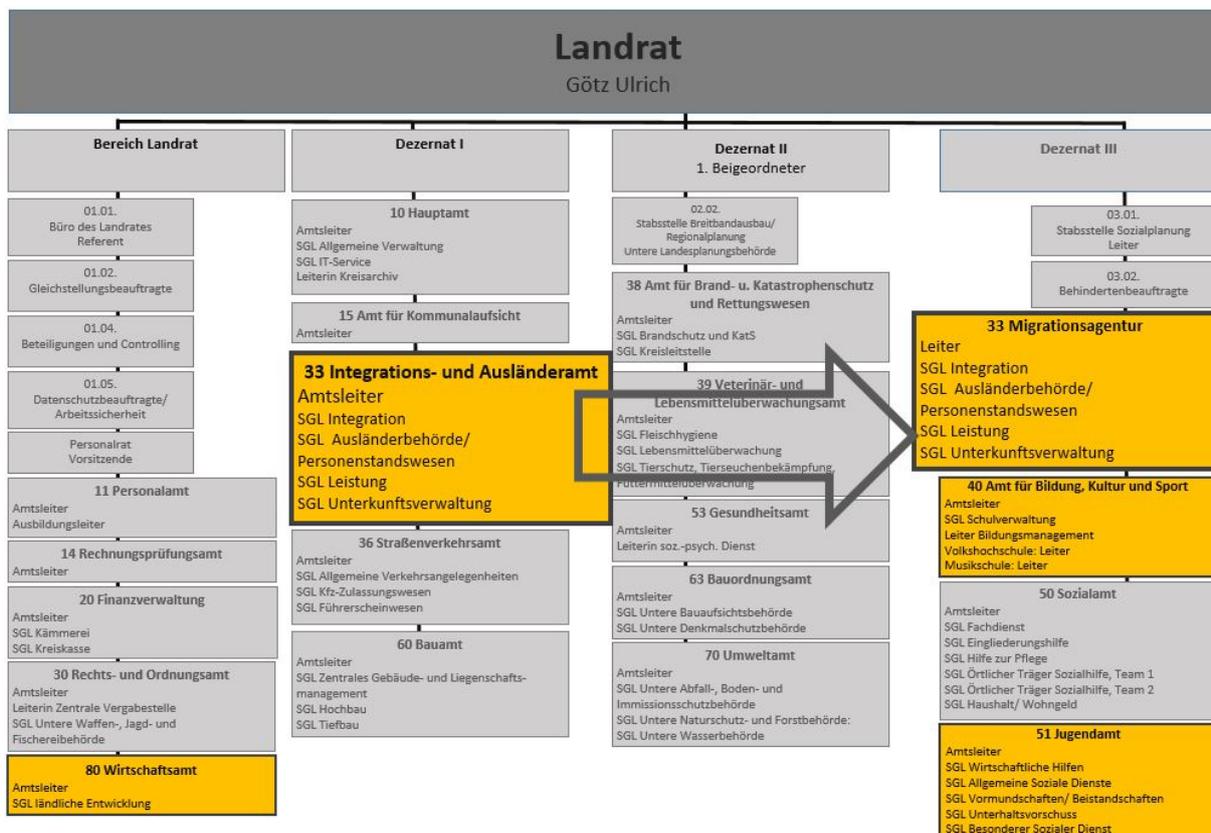
Der Tätigkeitsschwerpunkt der Integrationskoordination fokussierte sich bis Ende 2014 überwiegend auf die interkulturelle Bildung der einheimischen Bevölkerung. Mit den steigenden Zuzügen von Migrantinnen und Migranten war bereits absehbar, dass die Begleitung der Personengruppe auf ihren ersten Wegen zunehmend in den Fokus rückt, sodass im Landratsamt erste Stellen für Integrationspädagoginnen und –pädagogen eingerichtet wurden.

Die steigende Zahl an Geflüchteten ab 2015 gab grundsätzlich Anlass über Neustrukturierungen der Ausländerbehörde nachzudenken. Hier galt es innerhalb der Verwaltung Arbeitsprozesse enger miteinander zu verzahnen und zu vereinfachen. Weiterhin sollten Arbeitsabläufe einzelner Themenschwerpunkte optimiert und diese zielgerichteter sichergestellt werden. Bislang waren alle Mitarbeitenden, die sich um verwaltungsspezifische Aufgaben im Thema Migration befassten, als Ausländerbehörde/Personenstandswesen dem Amtsleiter des Ordnungsamtes unterstellt. Durch den nun erfolgenden personellen Aufwuchs wurden jedoch zunehmend Belastungsgrenzen erreicht, die in der bestehenden Struktur nicht mehr abgedeckt werden konnten.

Aus diesem Grund wurden aus dem Ordnungsamt die Sachgebiete Allgemeine Ordnungsangelegenheiten und Untere Waffen-, Jagd- und Fischereibehörde herausgelöst und dem Rechtsamt zugeordnet, so dass ein neues Rechts- und Ordnungsamt entstand. Die verbleibenden Beschäftigten des Ordnungsamtes wurden in das neue Integrations- und Ausländeramt (IAA) eingegliedert. Dieses wurde von einem Amtsleiter geführt und gliederte sich in vier Sachgebiete mit jeweils einem Sachgebietsleiter, welche die Arbeit in den Sachgebieten koordinierten und diese nach außen sowie in die höheren Instanzen repräsentieren. Die Sachgebiete waren mit umfassenden ausländer- und leistungsrechtlichen Aufgaben sowie Integrations- und Unterbringungsaufgaben betraut. Neu geschaffen wurde der Bereich Integration, welcher später zum Sachgebiet Integration ausgebaut wurde.

Integrationspädagoginnen und –pädagogen sind hier direkt mit der Beratung und Begleitung von Einzelfällen betraut. Die Themen der täglichen Arbeit sind dabei sehr vielseitig und reichen von Unterstützungen bei formalen Anträgen bis zu Hilfeleistungen bei häuslicher Gewalt.

Im fortlaufenden Arbeitsalltag zeigte sich, dass die vorgenommenen Umstrukturierungen nicht weit genug gingen. Zudem wurden Schwächen sichtbar, die es zu beheben galt. Die prozessübergreifende Zusammenarbeit zwischen den integrations- und den verwaltungsspezifischen Aufgabenbereichen innerhalb des Integrations- und Ausländeramtes kam gut zustande. Jedoch gestaltete sich die einfallbezogene Kommunikation mit den anderen in- und externen Partnern zu Weilen als sehr schwierig. Dies führte zu Verzögerungen in den Prozessabläufen und der Fallbearbeitungen. Es zeigte sich, dass für die Realisierung umfassender Integrationsprozesse eine engere Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Partnern notwendig war. Bisher bestehende Verwaltungswege erwiesen sich als zu starr und umständlich.



1. Die Migrationsagentur (MiA): Integration als kommunale Querschnittsaufgabe

Mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes, der Durchsetzung des Zuwanderungsgesetzes und des Nationalen Integrationsplans wurde „in Deutschland eine neue Phase in der Migrations- und Integrationspolitik eingeleitet“ (Gesemann u.a. 2009, 12). Für die Verwaltungspraxis bedeutet dies, Integration als Daueraufgabe zu verstehen. Denn zum einen ist absehbar, dass die Gründe, warum Menschen ihre Heimat verlassen, auch in Zukunft bestehen bleiben: Hier können sich die Landkreise der Aufnahme von Geflüchteten nicht verwehren (Bertelmann Stiftung u.a. 2017, 11). Zum anderen müssen aufgrund der demografischen Entwicklungen Strategien gefunden werden, welche eine Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fördern und die Potentiale bereits in Deutschland lebender Migrantinnen und Migranten ausschöpfen (Gesemann u.a. 2009, 12). Der Burgenlandkreis greift in seiner Arbeit diesen Ansatz auf und hat sich zum Ziel gesetzt, ein enges Be-

gleit- und Unterstützungsnetzwerk für alle Migrantinnen und Migranten im Landkreis zu schaffen. Darunter zählen Drittstaatsangehörige ebenso wie EU-Bürgerinnen und EU-Bürger.

Doch die Organisation von Migration und Integration stellt eine komplexe Querschnittsaufgabe für eine Verwaltung dar. Bogumil et. al. führen dazu an, dass „die kommunalen Gebietskörperschaften in diesem Bereich mit außerordentlichen Koordinierungs- und Kooperationszwängen konfrontiert sind“ (Bogumil u.a. 2017, 71). Dafür sind auf der einen Seite eine gute Zusammenarbeit mit der Bundes- und Landesebene sowie eine intensive Netzwerkarbeit innerhalb des Kreises erforderlich. Kreisangehörige Kommunen, engagierte Akteure wie freie Träger und Migrantenverbände, aber auch engagierte Bürgerinnen und Bürger sind für eine gelingende Integrationsarbeit entscheidend (Bogumil u.a. 2017, 71). Auf der anderen Seite geht es auch um eine Anpassung der Strukturen innerhalb der Verwaltungsorganisation. Damit die Zusammenarbeit der verschiedenen Organisationseinheiten gelingt, muss ein enges Informations- und Unterstützernetz gespannt werden, um Informationen schneller und mit weniger Hindernissen an den richtigen Ort zu transportieren.

Mit den Zuzügen der Geflüchteten ab Ende 2015 wuchsen auch die integrationspezifischen Aufgabenbereiche im Burgenlandkreis. Zahlreiche Projekte und neue Zuständigkeitszuweisungen erfolgten. Auch bei den Akteuren außerhalb der Verwaltung entwickelte sich die Angebotslandschaft rasant. Eine langfristige und gezielte Planung von Integrationsprozessen wurde umso notwendiger. Dafür erforderlich ist jedoch eine Organisationseinheit, die das Thema Migration in die jeweiligen Fachbereiche einbindet und somit „systematisch bei der Angebotsplanung und Leistungserstellung berücksichtigt“ (Bertelmann Stiftung u.a. 2017, 14). Jedoch sollte damit keine quantitative Aufwertung der Angebote geschaffen werden, sondern vielmehr ein qualitativer Zugewinn erfolgen, welcher „zu einer Steigerung von Wirkung und Effizienz durch eine inklusive Ausrichtung der Leistungen“ führt (Bertelmann Stiftung u.a. 2017, 14).

Mit der Migrationsagentur ist es dem Burgenlandkreis gelungen eine Behörde mit Wiedererkennungswert zu schaffen, die sowohl nach innen als auch nach außen wirkt. Ihr Ziel ist es, Prozesse inhaltlich zu verzahnen und somit Verwaltungsabläufe zu vereinfachen sowie die Klärung von Kundenanliegen zu beschleunigen. Die Migrationsagentur versteht sich dabei als Dienstleistungsbehörde, welche die Integrationsprozesse der im Landkreis lebenden Migrantinnen und Migranten und der Neuzuwandernden optimiert. Dabei werden Prozesse und deren Umsetzung stets ganzheitlich betrachtet.

Die Entstehung der Migrationsagentur wurde von verschiedenen Akteuren des Burgenlandkreises unter Leitung des Landrates begleitet. Dazu gehörten der Betriebsleiter des kommunalen Jobcenters, die zuständigen Dezernenten, Amtsleiter und Sachgebietsleiter sowie die Integrationskoordinatorinnen. Hinzu kamen wichtige Netzwerkpartnerinnen und -partner wie der Geschäftsführer der Agentur für Arbeit Weißenfels, der Geschäftsführer des Kreissportbundes Burgenlandkreis e.V. und der Ehrenamtskoordinator des Forum Ehrenamtes im Kirchenkreis Naumburg-Zeitz. Die Ramboll Management Consulting GmbH aus Berlin bot fachliche Unterstützung beim Aufbau der Migrationsagentur im Rahmen des vom Land geförderten Projektes „Willkommenskultur in Sachsen-Anhalt (Willkommensbehörden)“.

Während der Konzeptionsphase wurden unterschiedliche Organisationsmöglichkeiten der Verwaltungsstruktur in Betracht gezogen.

- Die Migrationsagentur als integriertes Amt zu gründen und damit die Aufgaben des Integrations- und Ausländeramtes zu erweitern.
- Eine Matrixorganisation unter Leitung der Integrationskoordination zu konzipieren.
- Die Migrationsagentur als losen Zusammenschluss von verschiedenen Bereichen in einem Verwaltungsgebäude zu sehen.
- Die Migrationsagentur als Amt zu gründen, dabei Akteure fachlich in ihren Ämtern zu belassen, aber räumlich und integrationspezifisch zu vereinen.

Aufgrund der bestehenden Restriktionen, bspw. gesetzlich geregelten Zuständigkeiten wie unter anderem im Jugendamt, kam die Option eines integrierten Amtes nicht in Betracht. Zumal die Gefahr bestand, dass beim Herauslösen von einzelnen Beschäftigten aus einem Fachbereich die Anbindung und damit die Qualität der eigenen Fachlichkeit nicht mehr gewährleistet werden kann (Bogumil u.a. 2010, 160). Der zweite Ansatz der Matrixorganisation wurde als Möglichkeit erkannt, aber dennoch verworfen, da man hier eine Doppelstruktur zwischen dem Amtsleiter des Integrations- und Ausländeramtes und der Projektleitung der Matrixorganisation geschaffen hätte. Mit dem dritten Organisationsansatz könnten die komplexen Strukturen beibehalten und ein Aufbruch der verwaltungsspezifischen Verfahren vermieden werden. Da hier jedoch eine gemeinsame Leistungsstruktur fehlt, ließe sich eine umfassende Koordination und Steuerung der Integrations- und Migrationsprozesse jedoch nur schwer realisieren. Für die Migrationsagentur wurde deshalb der vierte Ansatz gewählt, wobei der Gedankenansatz zur Umstrukturierung und Bündelung von Verwaltungsprozessen im Sinne einer höheren Nutzerfreundlichkeit nicht neu war. Ähnliche Ansätze gibt es in Deutschland bereits durch sogenannte Bürgerbüros oder die projektförmige Organisation von Baugenehmigungen (Bertelsmann Stiftung u.a. 2017, 72). Mit diesem Organisationsansatz sollen die Verwaltungen schneller und sicherer auf komplexe und unvorhersehbare Veränderungen reagieren können, die Zufriedenheit aller Beteiligten erhöhen, Innovationsprozesse verbessern und zu einer effizienteren und ressourcensparenden Arbeitsweise gelangen.

Die Migrationsagentur des Burgenlandkreises wurde so konstruiert, dass das zuvor bestehende Integrations- und Ausländeramt in ihr aufging. Der Amtsleiter des Integrations- und Ausländeramtes sowie die ihm direkt unterstellte Stabsstelle Integrationskoordination erhielten zusätzliche Aufgabenschwerpunkte. In der neu geschaffenen Verwaltungseinheit gab es fortan einen Leiter der Migrationsagentur und eine ihm unterstellte Stabsstelle der Integrationskoordination und Prozessbegleitung. Die anderen internen und externen Beteiligten entsenden nur einen Teil ihrer Beschäftigten. Diese sind entweder vollständig in die Migrationsagentur eingezogen oder tageweise anzutreffen. Die fachliche Anleitung der Beschäftigten obliegt weiterhin vollständig dem jeweiligen Fachamt bzw. dem betreffenden Netzwerkpartner. Hierzu zählen das Jugendamt, das Amt für Bildung, Kultur und Sport, das Wirtschaftsamt, das kommunale Jobcenter, die Agentur für Arbeit Weißenfels, der Kreissportbund Burgenlandkreis e. V. und das Forum Ehrenamt. In einigen Bereichen waren einzelne Umstrukturierungen notwendig. Die gesamte Umstrukturierung erfolgte ohne die Notwendigkeit eines Personalaufwuchses.

Innerhalb des Landratsamtes wurde die Migrationsagentur dem ebenfalls 2015 neu geschaffenen Dezernat III, welches auf Grund seines organisatorischen Zuschnitts als Sozialdezernat bezeichnet

werden kann, zugeordnet. Dadurch konnte eine größere Nähe zu den anderen beteiligten Ämtern wie dem Jugendamt und dem Amt für Bildung, Kultur und Sport geschaffen werden.

Arbeitsweise und Prozesssteuerung

Die Arbeitsweise der Migrationsagentur orientiert sich an den klassischen Strukturen einer Verwaltung. Der Leiter der Migrationsagentur übernimmt zum einen die Aufgaben des Amtsleiters für die Sachgebiete Ausländerbehörde, Asylbewerberleistung, Integration und Unterkunftsverwaltung. Ihm obliegt die fachliche Anleitung und Führung der Beschäftigten. Zudem ist er zuständig:

- die Migrationsagentur nach außen zu repräsentieren;
- das Hausrecht auszuüben und
- die Prozess- und Arbeitsorganisation, inklusive der Kapazitätssteuerung

zu steuern.

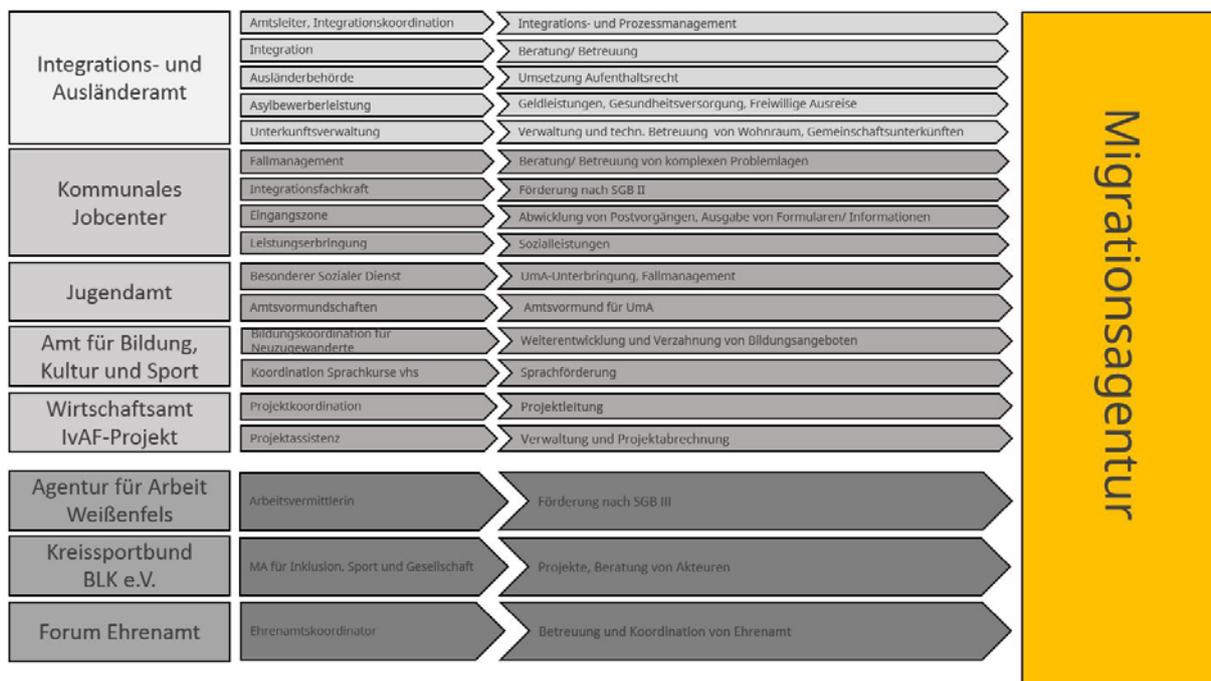
Der Leiter der Migrationsagentur wird von der Stabsstelle "Integrations- und Prozessmanagement" bei der konzeptionellen Auseinandersetzung mit den einzelnen Themenbereichen und der Entwicklung und Steuerung der Integrationsprozesse im Landratsamt und darüber hinaus unterstützt. Zusammen sind sie für die Organisation und Umsetzung unterschiedlicher Koordinierungsgremien bzw. Arbeitsgruppen zuständig:

- Regelmäßige Dienstberatungen mit den betreffenden Amts- und Betriebsleitern dienen dazu grundsätzliche Fragen und strategische Entscheidungen zu treffen.
- Regelmäßige Dienstberatungen zwischen den Sachgebietsleitern und dem Leiter der Migrationsagentur dienen der Steuerung der internen Aufgaben und Prozesse.
- Sachgebietsübergreifende, kollegiale Fallberatungen auf der Mitarbeiterenebene führen zu einer schnelleren und geeigneteren Bearbeitung von Einzelfällen.
- Regelmäßige Treffen von internen und externen Koordinatoren ermöglichen eine bessere Verzahnung und Umsetzung einzelner Projekte und Vorhaben.
- Regelmäßige Treffen im Integrationsnetzwerk und die Einbindung aller relevanten Akteure im Umsetzungsprozess des Integrationskonzeptes dienen einer landkreisweit abgestimmten, übergreifenden und vorausschauenden Planung von Integrationsprozessen.

Mit Hilfe der unterschiedlichen Arbeitsgruppen soll eine umfassende Vernetzung auf den einzelnen Arbeitsebenen entstehen. Diese dienen der Optimierung der Arbeitsteilung wie auch der gemeinsamen Entwicklung eines entsprechenden Integrationsfahrplans (Bogumil u.a. 2010, 165). An dieser Stelle ist die Fortschreibung des Integrationskonzeptes des Burgenlandkreises als bestehendes Vernetzungstool zu erwähnen. Die Förderung von Partizipation innerhalb der Verwaltung durch gezielte Einbeziehung der Beschäftigten ist hier ebenso wichtig wie das Einbeziehen von Netzwerkpartnern und der Bevölkerung. Im Fortschreibungsprozess soll diese gesamte Bandbreite abgedeckt werden, wodurch sich das Fundament für gelingende Integration im Burgenlandkreis erweitert.

Innerhalb der Migrationsagentur steht die teamübergreifende Abstimmung auf der Arbeitsebene im Vordergrund, wenngleich gewohnte hierarchische Strukturebenen, wie mit dem Leiter der Migrationsagentur oder dem Erhalt der fachlichen Anbindung an das jeweilige entsendende Fachamt, beibehalten bleiben. Jedoch mussten, um eine optimale Zusammenarbeit zu gewährleisten, einige Sachgebiete Anpassungen in ihrer Struktur vornehmen. Die größten Veränderungen ergaben sich für die Beschäftigten des Jobcenters, da hier ein neues Team zusammengeführt wurde. Das sogenannte Team SGB II betreut in der Migrationsagentur alle im Landkreis lebenden Personen aus den Ländern Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien.

Die Migrationsagentur ist in allen Ebenen kein starres, fertiges Produkt, sondern unterliegt ständigen Wandlungsprozessen. Unter der Prämisse, bestmögliche Integrationsbedingungen für Neuzugewanderte im Landkreis zu schaffen, machen Veränderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen, Optimierungen in der fachbereichsübergreifenden Zusammenarbeit und die Schwankung von Fallzahlen die Migrationsagentur zu einem spannungsgeladenen, innovativen Konzept. Im Rahmen der Prozessbegleitung durch das hausinterne Integrations- und Prozessmanagement, aber auch durch die Hilfe externer Partner, werden Problemlagen systematisch aufgedeckt. Die sich daran anschließenden Prozesse zur Verbesserung der Arbeitsvorgänge werden mit allen Beteiligten erarbeitet, abgestimmt und im Anschluss allen Beschäftigten zur Verfügung gestellt. So lassen sich Verfahrensabläufe vereinfachen und Problemlagen konstruktiv beheben. Eine Zielstellung ist, dass die unterschiedlichen Fachbereiche Entwicklungspotentiale selbst erkennen und ausschöpfen. Unterstützend wirkt hier die Zusammenarbeit zwischen dem Leiter der Migrationsagentur, dem Integrations- und Prozessmanagement und den anderen im Haus ansässigen Koordinatorinnen und Koordinatoren. Die multiprofessionelle Ausrichtung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entfaltet dabei eine dynamische Veränderung in der Verwaltung.



2. Erste Praxiserfahrungen

- a Insgesamt haben sich durch die Schaffung der Migrationsagentur die Arbeitsbedingungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter deutlich verbessert. Nicht nur die hellen und neuen Räumlichkeiten werden als positiv gewertet, sondern auch das moderne Aufrufsystem und die große Eingangszone bieten Entlastung im Arbeitsalltag.

Vor allem die Koordinatorinnen und Koordinatoren der unterschiedlichen Fachbereiche spiegeln die Migrationsagentur als besonders vorteilhaft. Die Zusammenarbeit im Haus hilft ihnen dabei:

- auf kurzem Wege die Entscheidungen bei Einzelfällen besser zu verstehen. (Als besonders positiv wird hier die engere Zusammenarbeit mit dem Team der Ausländerbehörde, der Asylbewerberleistung, der Integration und dem Team SGB II gewertet.)
 - leichter Unterstützung bei Konzepten und Projektideen durch andere Koordinatorinnen und Koordinatoren zu erhalten.
 - einen detaillierteren fachlichen Einblick in den unterschiedlichen Themenbereichen zu erlangen und allumfängliches Wissen besser zu streuen.
 - Problemlagen schneller zu identifizieren.
 - Problemlagen schneller und besser zu beheben, auch durch die Möglichkeit der Prozessbegleitung.
- b Das Arbeitspensum hat sich durch die Schaffung der Migrationsagentur noch nicht nachhaltig reduziert, da Abstimmungsprozesse mit neuen Kolleginnen und Kollegen in der Anfangsphase häufiger stattfinden. Durch die Festlegung von Prozessabläufen ist damit zu rechnen, dass langfristig Arbeitsvorgänge schneller und strukturierter ablaufen.
- c Bei Problemlagen und Konfliktsituationen zwischen Akteuren der Migrationsagentur und anderen internen und externen Partnern hat sich der Einbezug des Leiters der Migrationsagentur bereits als sehr hilfreich erwiesen.
- d Initiierte Prozesse zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung, bspw. verschiedene Weiterbildungen, Supervisionen und Coachings werden insgesamt sehr gut angenommen. Die Bereitschaft der Beschäftigten zur Weiterentwicklung ist allgemein hoch. Gleichzeitig ist jedoch erkennbar, dass ein kleiner Teil der Beschäftigten nicht an den Veranstaltungen mitwirkt.
- e Für die Beschäftigten, welche ohne Führungskraft in der Migrationsagentur sitzen, ist es notwendig, eine Balance zwischen den Bedarfen des zuständigen Fachamtes und dem Arbeitsalltag in der Migrationsagentur zu finden. Die Beschäftigten müssen im Einzelfall selbstständig entscheiden, wann ihre Führungskraft im Fachamt einbezogen werden muss und wann die sachgebietsübergreifende Zusammenarbeit auf der Mitarbeiterebene ausreicht. Dies benötigt zunächst einen intensiven Austausch zwischen den Führungskräften und den Beschäftigten. Da jedoch alle beteiligten Amtsleiter dem Konzept Migrationsagentur aufgeschlossen gegenüberstehen, herrscht für die betreffenden Beschäftigten generell eine größere Freiheit bei der Abstimmung.

- f Das Konzept der Migrationsagentur ist nicht nur innerhalb des Burgenlandkreises ein neuer und innovativer Ansatz, sondern weckt auch das Interesse von Medienvertretern und anderen Landkreisen aus Sachsen-Anhalt und darüber hinaus. Der Burgenlandkreis sieht sich als Impulsgeber für alle Interessenten und ist dementsprechend an einem Austausch interessiert. Auch andere Institutionen aus dem Burgenlandkreis, die nicht Teil der Migrationsagentur sind, nutzen die Räumlichkeiten für regelmäßige Beratungsangebote. Diese Entwicklung begrüßt der Burgenlandkreis und arbeitet an einer weiteren Verzahnung der Migrationsagentur mit der Trägerlandschaft.
- g Die Migrationsagentur wurde als Dienstleistungsbehörde für die Anliegen der Kunden geschaffen, aber gerade Migrantinnen und Migranten empfanden die Migrationsagentur in den ersten Wochen als neue Herausforderung, was vor allem in der Zentralisierung des Teams SGB II in der Migrationsagentur und damit am Standort Naumburg begründet lag. Die Leistungsempfänger aus Weißenfels und Zeitz waren es gewohnt, dass Jobcenter an ihrem Wohnort aufzusuchen, so dass die längeren Fahrtzeiten für Verärgerung sorgten. Zwischenzeitlich haben die Kundinnen und Kunden das Konzept jedoch schätzen gelernt, da es ihnen ermöglicht, unterschiedliche Anliegen an einem Ort zu klären. Gerade bei schwierigeren Problemlagen ist die fallübergreifende Zusammenarbeit hilfreich und das jeweilige Anliegen kann schneller geklärt werden.

3. Quellenverzeichnis

- Bertelmann Stiftung/ Robert Bosch Stiftung (Hrsg.), 2017: KGSt-Bericht Nr. 7/2017: Kommunales Integrationsmanagement. Teil 1: Managementansätze und strategische Konzeptionierung. Köln
- Bogumil, Jörg/ Kohrmeyer, Maren/ Gerber, Sascha, 2010: Politikübergreifende Koordination – eine intrakommunale Herausforderung. In: George, Wolfgang/ Bonow, Martin (Hrsg.): Regionales Zukunftsmanagement. Band 4: Kommunale Kooperation. Lengerich
- Gesemann, Frank/ Roth, Roland, 2009: Kommunale Integrationspolitik in Deutschland. In: Gesemann, Frank/ Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderungen von Kommunen. Wiesbaden
- Landratsamt Burgenlandkreis (Hrsg.), 2017: Integrationskonzept für den Burgenlandkreises. Naumburg
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, 2018: Gebietsinformationen Burgenlandkreis (<https://www.statistik.sachsen-anhalt.de/gk/fms/fms1li.html>)
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, 2017: Bevölkerung insgesamt, Deutsche und Ausländer nach Kreisen am 31.12.2017 (https://www.statistik.sachsen-anhalt.de/Internet/Home/Daten_und_Fakten/1/12/124/12411/Jaehrliche_Bevoelkerung_insgesamt__Deutsche__Auslaender_nach_Kreisen.html)

Autor*innenverzeichnis

Christina Buchwald absolvierte von 1983 bis 1987 ein Fachschulstudium für Krankenpflege an der Medizinischen Fachschule „Dr. Salvador Allende“ in Halle (Saale) und arbeitete anschließend im Bereich Krankenpflege. Von 1995 bis 2000 studierte sie Soziologie an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Von 2000 bis 2001 war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung Halle-Leipzig e.V. (ISW). Seit 2001 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Sozialforschung in Halle e. V. (ZSH). Ihre Forschungsschwerpunkte sind: Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Fachkräfteangebot, Integration Langzeitarbeitsloser und Beschäftigungsförderung, Arbeitsmarktintegration von Migrant*innen sowie Vereinbarkeit von Beruf und Pflege.

Gerhard Christe (Dipl. Soziologe, Dr. phil. habil., Professor) leitet das Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe. Er verfügt über eine mehr als 30-jährige Erfahrung mit der Evaluation und wissenschaftlichen Begleitung von Modellversuchen und -projekten im Bereich der Arbeitsmarktforschung, der Sozialstrukturanalyse, der Bildungsforschung und der Übergangsforschung. Seine Methodenkompetenz umfasst sowohl qualitative als auch quantitative Forschung. Haupt- und nebenberuflich lehrt er an den Universitäten Gießen, Göttingen, Oldenburg, Universität Hamburg, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg sowie an der Fachhochschule Hildesheim mit den Arbeitsschwerpunkten: Empirische Sozialforschung und Wissenschaftstheorie, Sozialpolitik, Arbeitsmarktforschung und Arbeitsmarktpolitik, Sozialisations- und Bildungsforschung, Jugendsoziologie, Familienforschung, Bildungsforschung.

Frank Eckardt absolvierte von 1986 bis 1988 eine Berufsausbildung als Groß- und Außenhandelskaufmann bei der Eisen und Metall AG in Gelsenkirchen. Von 1990 bis 1994 war er als Fachkraft am Psychiatrischen Krankenhaus Delft in den Niederlanden tätig. In der Zeit von 1989 bis 1994 lebte er in den Niederlanden, wo er auch seinen Zivildienst beim Flüchtlingswerk Rotterdam absolvierte. Von 1994 bis 1999 studierte er Politikwissenschaften, Neuere und Mittlere Geschichte und Deutsche Philologie an der Universität Kassel und promovierte im Jahr 2002 in Politikwissenschaften.

Seit 1999 lehrt er an der Bauhaus-Universität Weimar, zunächst als wissenschaftlicher Mitarbeiter und seit seiner Habilitation 2009 als Professor für Sozialwissenschaftliche Stadtforschung. Außerdem hatte er im Jahr 2007 den Alfred Grosser-Lehrstuhl für Politikwissenschaften am Institut d'études politiques de Paris inne und war in den Jahren 2008 und 2009 Vertretungsprofessor an der Goethe-Universität Frankfurt (Lehrstuhl Stadtsoziologie).

Ralf-Burkhard Hamm wurde 1967 geboren. Nach einer Ausbildung zum Industriekaufmann studierte er von 1995 bis 2000 Sozialwissenschaften an der Universität Duisburg. Die Studienschwerpunkte waren Soziologie, Psychologie und Wirtschaftspädagogik. Während seines Studiums arbeitete er als Tutor im Fach „Soziologische Theorie“ und sammelte erste empirische Erfahrungen. Im Rahmen eines Lehrforschungsprojektes spezialisierte er sich im Bereich der Stadtsoziologie.

Im Jahr 2011 promovierte er an der Universität Magdeburg zum Thema: „*Integration und Binnenwanderung*“. Die Promotion wurde durch ein Stipendium der Hans-Böckler-Stiftung gefördert. Zurzeit arbeitet Dr. Ralf-Burkhard Hamm als freier Publizist in Berlin.

Ronny Just, angehender Verwaltungsfachwirt, ist seit 2014 in der Pressestelle des Landratsamtes tätig und verantwortet den Bereich Internetredaktion, Social Media und Corporate Design. Herr Just verfügt über 18 Jahre Erfahrungen in der Kommunalpolitik und der öffentlichen Verwaltung. So war er unter anderem Fraktionsgeschäftsführer und Büroleiter des Bürgermeisters der Verbandsgemeinde An der Finne.

Thomas Ketzmerick hat in Halle Soziologie studiert und ist seit 1998 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Sozialforschung Halle e.V. (ZSH) beschäftigt. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen der ostdeutsche Arbeitsmarkt im demografischen Wandel, regionale Fachkräfte- und Bedarfsprognosen, betriebliche Arbeitskräftestrategien, Integration von Langzeitarbeitslosen, Migranten und Geflüchteten in Beschäftigung sowie Themen der Lebensverlaufs-forschung.

Ulrike Reichert studiert Erziehungswissenschaften, Angewandte Ethik und Psychologie an der Friedrich-Schiller-Universität in Jena. Anschließend war Frau Reichert in der sozialpädagogischen Arbeit mit psychisch erkrankten Jugendlichen und Erwachsenen tätig und übernahm in diesem Bereich drei Jahre die Leitung einer Familieneinrichtung für die Betreuung von psychisch kranken Eltern und ihren Kindern. Neben der beruflichen Tätigkeit absolvierte Frau Reichert eine Ausbildung zur Systemischen Beraterin (DGSF).

Seit 2016 ist Frau Reichert im Burgenlandkreis als Integrationskoordinatorin tätig. Seit der Eröffnung der Migrationsagentur im Burgenlandkreis übernimmt sie für das Modellprojekt die Koordination des Integrationsfahrplans und steuert die Prozessbegleitung.

Gesine Schwan studierte Romanistik, Geschichte, Philosophie und Politikwissenschaft an der FU Berlin und der Universität Freiburg i. Br.. Studienaufenthalte führten sie nach Warschau und Kraków. Sie promovierte über den polnischen Philosophen Kotakowski und wurde 1971 zunächst wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin, an dem sie 1975 habilitierte. Seit 1977 lehrte sie als Professorin für Politikwissenschaft am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin und war von 1992 bis 1995 dessen Dekanin. Schwerpunkte ihrer wissenschaftlichen Arbeit sind politische Theorie und Philosophie, Demokratietheorie und Politische Kultur.

Im Verlauf ihrer Professorentätigkeit forschte sie von 1980 bis 1981 als Fellow am Woodrow Wilson Center for Scholars in Washington, D.C., USA. Weitere Forschungsaufenthalte folgten 1984 als Visiting Fellow am Robinson College der University of Cambridge und 1998 als Visiting Professor an der New School for Social Research in New York. Ihr wurden Ehrendoktoren vom Europäischen Hochschulinstitut in Florenz und von der Universität Sorbonne-Panthéon in Paris verliehen. Gegenwärtig leitet sie die HUMBOLDT-VIADRINA Governance-Plattform in Berlin, die sie mitgegründet hat.

Andreas Siegert studierte Wirtschaftswissenschaften und erlangte seinen Master in einem deutsch-britischen Studiengang in Berlin (Deutschland) und Cambridge (Großbritannien). Während seiner Tätigkeit als Projektmanager und Berater an der Moskauer Industrie- und Handelskammer schrieb er seine Dissertation zu "Motiven hochqualifizierter russischer Transmigranten, nach Deutschland zu emigrieren". Seine Arbeit verteidigte er erfolgreich an der Leibniz-Universität Hannover und veröffentlichte anschließend zahlreiche Fachbeiträge zu Fragen der Migration, Institutionenökonomie und Unternehmensstrategien in Deutsch, Russisch und Englisch. Momentan arbeitet er als selbständiger Wissenschaftler und befasst sich mit Fragen demografischen Wandels und Einwanderungsstrategien in Sachsen-Anhalt.

Malisa Zobel ist seit 2018 Leiterin der Kommunalen Integrations- und Entwicklungsinitiative (MIDI) an der Humboldt-Viadrina Governance Platform und koordiniert das Projekt "Integration von Flüchtlingen als gemeinsame kommunale Entwicklung". Sie studierte Kultur- und Politikwissenschaft an der Humboldt Universität Berlin, der Universität Potsdam sowie der Duke University in den USA. Ihre Promotion beschäftigte sich mit dem Einfluss rechtsradikaler Parteien auf Einwanderungs- und Asylgesetzgebung in westlichen liberalen Demokratien. Ihr Forschungsinteresse sind Parteienwettbewerb, Migrations- und Integrationspolitik sowie Demokratietheorie.