

Integration von Flüchtlingen in den Landkreisen: Herausforderung und Chance

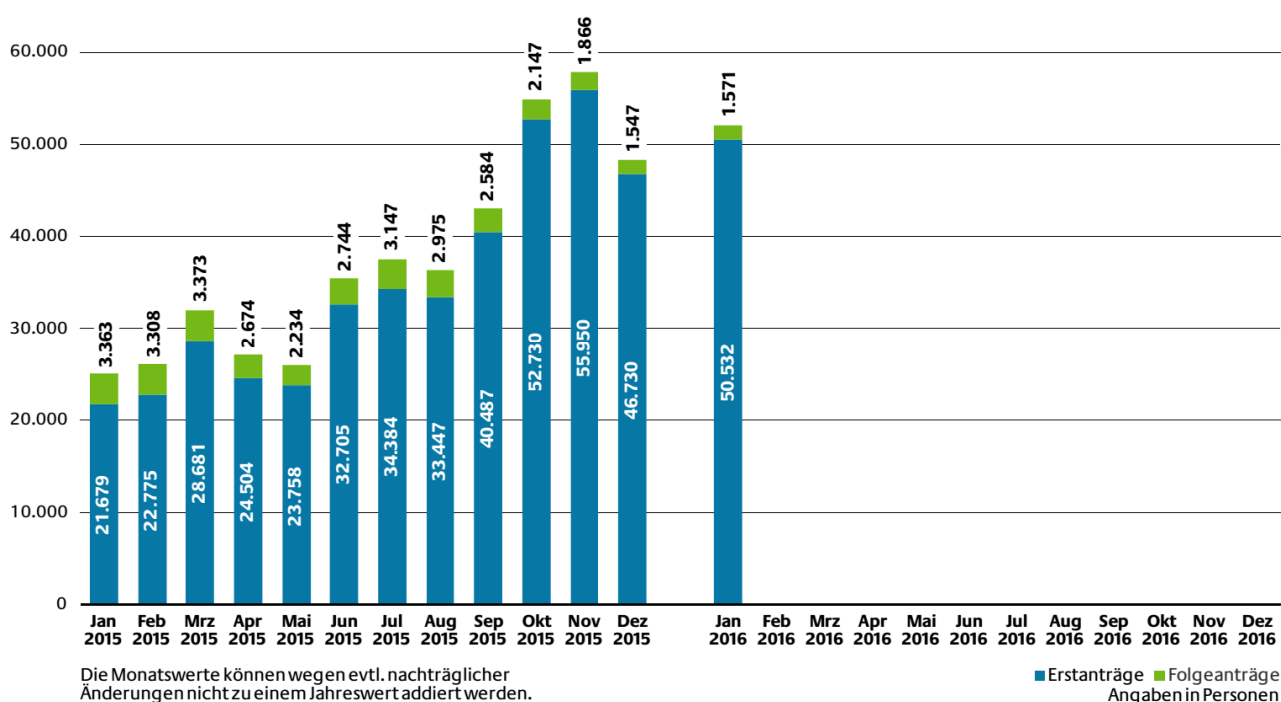
Positionspapier des Deutschen Landkreistages

Der hohe und weiter ungebrochene Zustrom von Flüchtlingen stellt die Landkreise aktuell insbesondere vor die Herausforderung, die Flüchtlinge menschenwürdig unterzubringen und zu betreuen. Angesichts der Tatsache, dass die Mehrzahl der Flüchtlinge für längere Zeit in Deutschland verbleiben wird, ist allerdings schon heute Sorge für eine frühzeitige und gelingende Integration zu tragen.

Den Landkreisen kommt dabei eine entscheidende Rolle zu. Sie sind als Träger von Ausländer- und Sozialbehörden, von Jugendämtern und Jobcentern sowie im schulischen Bereich in vielen Handlungsfeldern verantwortlich, die unmittelbare Berührungspunkte

zur Integration von Migranten haben. Darüber hinaus organisieren und koordinieren die Landkreise kreisweite Netzwerke für Integration und beziehen dabei die Gemeinden, die regionale Wirtschaft, die freien Träger, Vereine, die Kirchen sowie andere Religionsgemeinschaften und insbesondere auch die Migranten-selbstorganisationen ein. Die von Landkreisen getragenen Volkshochschulen sind im ländlichen Raum die wichtigsten Anbieter der bundesfinanzierten Integrationskurse. Die Landkreise ergänzen diese durch eigene Sprachkurse und weitere Fortbildungsangebote. Schließlich widmen sie der schulischen Integration und der Integration in den Arbeitsmarkt besondere Aufmerksamkeit.

Entwicklung der monatlichen Asylantragszahlen von Januar 2015 bis Januar 2016*



Durch die Ankunft einer Vielzahl von Flüchtlingen verändert sich allerdings die Aufgabe der Integration in deutlicher Weise, und zwar nicht nur in quantitativer, sondern auch in qualitativer Hinsicht.

Die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen wird die Landkreise in erheblichem Umfang belasten – und dies dauerhaft, da es angesichts der oftmals fehlenden Qualifikation der Flüchtlinge in vielen Fällen nur mittel- und langfristig gelingen wird, sie in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Durch entsprechende Integrationsangebote wollen die Landkreise zusammen mit anderen Akteuren dafür sorgen, dass das Leben im ländlichen Raum für Flüchtlinge eine Zukunftsperspektive bietet.

Im Sinne einer gerechten Verteilung der mit der Integration der Flüchtlinge verbundenen Lasten ist eine Residenzpflicht für anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte einzuführen. Eine gleichmäßige Verteilung fördert die Integration der Flüchtlinge in Deutschland und schafft die Voraussetzungen dafür, dass kommunale Integrationsangebote auf konkret und planbar vorhandene Menschen ausgerichtet werden können. Eine solche Verteilung sollte auf Bundesebene dem Königsteiner Schlüssel folgen und ist auf Ebene der Länder in Bezug auf eine Weiterverteilung auf Landkreise und kreisfreie Städte unter landesspezifischen Aspekten zu konkretisieren. Die Residenzpflicht ist für die Betroffenen so lange aufrechtzuhalten, wie soziale Leistungen bezogen werden.

Integration kann nur gelingen, wenn auch die Flüchtlinge selbst aktiv mitwirken. Das setzt nicht nur die Bereitschaft zum schnellen Erlernen der deutschen Sprache, sondern auch die Achtung der gesellschaftlichen Werte und der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, wie sie im Grundgesetz ihren für alle verbindlichen Ausdruck gefunden hat, voraus. Es gilt, eine „Ankommenskultur“ von Flüchtlingen und Migranten aktiv einzufordern.

Die Integration der zahlreichen Flüchtlinge ist nicht zum Nulltarif zu bekommen. Soweit die Landkreise im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge staatliche Aufgaben erfüllen, müssen die Länder ihrer insoweit gegenüber den

Landkreisen bestehenden Finanzierungsvollverantwortung uneingeschränkt nachkommen.

Auf folgenden Handlungsfeldern bedarf es besonderer Anstrengungen:

I. Unterbringung und Wohnen

Flüchtlinge benötigen eine angemessene Unterkunft. Das gilt in der Phase, in der sie auf den Abschluss ihres Anerkennungsverfahrens warten, und erst recht für die Zeit nach ihrer Anerkennung. Das Asylgesetz sieht vor, dass Asylbewerber und Flüchtlinge für die Dauer von bis zu sechs Monaten in den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder untergebracht werden können. Asylbewerber aus sicheren Herkunftsländern, die keine Bleibeperspektive in Deutschland haben, können bis zum Ende ihres Verfahrens und bis zur Rückführung in ihr Herkunftsland in einer solchen Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht werden. Die Praxis sieht freilich anders aus. Noch immer wird eine große Zahl von Schutzsuchenden nach einem nur kurzen Aufenthalt in den Einrichtungen der Länder auf die Landkreise verteilt. Nach dem Verlassen der Landesaufnahmeeinrichtungen sind in fast allen Ländern die Landkreise für die Unterbringung der Flüchtlinge zuständig. Das Gesetz lässt den Landkreisen dabei die Wahl zwischen dezentralen und zentralen Formen der Unterbringung.

Nach ihrer Anerkennung sind die Schutzsuchenden selbst für ihre Unterkunft verantwortlich. Da davon auszugehen ist, dass viele Flüchtlinge nicht sofort in den Arbeitsmarkt integriert werden können, fallen den Landkreisen insoweit die überwiegenden Kosten der Unterkunft nach dem SGB II zu. Für die dezentrale Unterbringung während des Anerkennungsverfahrens, insbesondere aber auch für die Sicherstellung von Unterkünften für anerkannte Flüchtlinge bzw. für Asylberechtigte bedarf es ausreichenden Wohnraums, der auch im ländlichen Raum nicht mehr überall verfügbar ist. Die dezentrale Unterbringung von Flüchtlingen durch die Landkreise, aber auch der Zugang von Flüchtlingen zum freien Wohnungsmarkt verstärkt in einigen Teilen Deutschlands die ohnehin angespannte Wohnungssituation weiter und verschlechtert insbesondere die Chancen von Menschen mit geringem Einkommen oder besonderen Bedarfen auf angemessenen Wohnraum. Dieses Problem wird sich

noch vergrößern, wenn die Zuwanderung von Flüchtlingen im bisherigen Umfang andauert.

Vor diesem Hintergrund fordert der Deutsche Landkreistag:

- Asylbewerber und Flüchtlinge ohne Bleibeperspektive müssen im Einklang mit den Vorgaben des Asylgesetzes von den Ländern für die gesamte Dauer des Anerkennungsverfahrens bis hin zu ihrer Rückführung in Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht werden. Sie dürfen nicht auf die Landkreise verteilt werden.
- Da die Errichtung neuen Wohnraums erhebliche Zeit in Anspruch nimmt, kommt der Nutzung leer stehender Wohnungen eine besondere Bedeutung zu. Ggf. ist die Einführung einer Meldepflicht für Wohnungen zu prüfen, die längere Zeiträume leer stehen. Der geförderte Abriss von Wohnraum ist zu beenden; die dafür eingeplanten Mittel sollten für die Renovierung und Nutzbarmachung des Wohnraums eingesetzt werden.
- In den Teilen Deutschlands, in denen Wohnraum nicht in ausreichendem Umfang vom Markt zur Verfügung gestellt wird, bedarf es zielgenauer Anreize, um die Bereitstellung und auch den Bau von Wohnraum zu befördern. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass einkommensschwache Haushalte mit Zuwanderern um günstigen Wohnraum konkurrieren, was sozialpolitisch und im Interesse einer gelingenden Integration verhindert werden muss. Bei der Errichtung neuen Wohnraums ist auf Qualität und nachhaltige Nutzbarkeit zu achten. Entsprechende Programme müssen gleichermaßen den Ballungsräumen wie den ländlichen Räumen zugutekommen. Eine Segregation oder Ghettobildung muss vermieden werden.
- Gemeinden müssen durch die Ausweisung neuer Baugebiete die planerischen Voraussetzungen für die Errichtung neuen Wohnraums schaffen.

II. Integration durch Spracherwerb und Bildung

Die Kenntnis der deutschen Sprache ist bei den meisten Asylberechtigten und Flüchtlingen wenn überhaupt, dann bestenfalls rudimentär vorhanden; vielfach fehlt auch die Kenntnis der lateinischen Schrift. Das Beherrschen der deutschen Sprache ist Grundvoraussetzung gesellschaftlicher Integration sowie der Integration in den Arbeitsmarkt. Deshalb ergänzen viele Landkreise die vom Bund finanzierten Integrationskurse bereits seit Langem mit eigenen Angeboten. Sie setzen sich für besondere Sprachförderklassen in den Schulen und für eine frühkindliche Sprachförderung in den Kindertagesstätten ein. Neben der Sprache ist auch die schulische und berufliche Qualifikation ein Schlüssel zum Integrationserfolg. Ein Teil der Flüchtlinge befindet sich noch im schulpflichtigen Alter. Das bietet die Chance, im bisherigen Bildungsverlauf Versäumtes nachzuholen und den Kindern und Jugendlichen eine schulische Bildung zukommen zu lassen, wie sie den Anforderungen des Arbeitsmarktes in Deutschland entspricht. Das Gleiche gilt für das System der beruflichen Ausbildung, das vielen Flüchtlingen aus ihren Heimatländern nicht bekannt ist. Ein erheblicher Teil der Flüchtlinge verfügt derzeit noch nicht über berufsqualifizierende Abschlüsse.

Mit Blick auf Integration durch Spracherwerb und Bildung fordert der Deutsche Landkreistag:

- Der Bund muss Sorge dafür tragen, dass im ausreichenden Umfang Plätze in den Integrationskursen für Asylbewerber und Flüchtlinge mit Bleibeperspektive zur Verfügung stehen. Für diese ist eine gesetzliche Teilnahmeverpflichtung einzuführen.
- Gerade im ländlichen Raum kann die Konkurrenz einer Vielzahl von Kursträgern dazu führen, dass Integrationskurse nicht zeitnah zustande kommen. Es sollte daher klargestellt werden, dass die Landkreise berechtigt sind, das Angebot von Integrationskursen zu koordinieren und Flüchtlinge und Asylbewerber in einem fairen Verfahren auf die Kursträger zu verteilen.
- Angesichts des schnell steigenden Bedarfs an Sprach- und Integrationskursen sind besondere An-

strengungen zur Gewinnung geeigneten Lehrpersonals erforderlich.

- Sprachliche und berufliche Qualifikation sollten Hand in Hand gehen. Dafür sind passgenaue Kursangebote zu entwickeln bspw. auch unter Einbindung der örtlichen Wirtschaftsorganisationen (insbesondere Handwerkskammern und Industrie- und Handelskammern).
- Die Länder müssen durch geeignete Angebote in den Schulen dafür Sorge tragen, dass als Flüchtlinge nach Deutschland gekommene Kinder und Jugendliche schnell die deutsche Sprache erlernen, damit sie dem Unterricht folgen und an allen Bildungsangeboten gleichberechtigt partizipieren können.

III. Integration in den Arbeitsmarkt

Der Einstieg in Beschäftigung bedeutet für Asylbewerber und Flüchtlinge die Möglichkeit, von Sozialleistungen – zumindest zum Teil – unabhängig zu werden, Kontakte zu knüpfen und den Spracherwerb zu beschleunigen. Mit dem positiven Abschluss des Asylverfahrens wechseln die Asylberechtigten ganz überwiegend in das SGB II. Für die Jobcenter – gemeinsame Einrichtungen sowie kommunale Jobcenter (Optionskommunen) – ist die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund seit jeher ein wichtiger Teil ihrer Aufgaben. Angesichts des insgesamt eher niedrigen Qualifikationsstands der Flüchtlinge ist die Integration in Arbeit in den meisten Fällen ein mittel- und langfristiger Prozess. Mit kurzfristigen Erfolgen ist zumeist nicht zu rechnen.

Vor diesem Hintergrund fordert der Deutsche Landkreistag:

- Die im Asylbewerberleistungsgesetz vorgesehenen Arbeitsgelegenheiten sollten stärker genutzt werden, um Asylbewerbern eine Tagesstruktur zu geben, sie an den Arbeitsmarkt heranzuführen, praktische Fähigkeiten zu testen und nicht zuletzt um der Bevölkerung deutlich zu machen, dass Asylbewerber bereits während ihres Asylverfahrens tätig sind.
- Soweit Asylverfahren noch nicht zeitnah beendet werden können, bedarf es eines höheren Engagements der in dieser Zeit zuständigen Arbeitsagenturen (SGB III) bei Profiling, Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt und Vermittlung. Diese Bemühungen müssen zeitnah nach der Einreise aufgenommen werden und bis zum Übergang in das SGB II erfolgen. Die bisher lange Phase bis zur Asylantragstellung sowie die immer noch viel zu lange Dauer des Verfahrens sollten nicht ungenutzt verstreichen. Verzahnungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen mit den vorhandenen Integrations- und Sprachkursen können sowohl den Spracherwerb als auch die Arbeitsmarktintegration befördern. Insbesondere die Anerkennung vorhandener Berufsqualifikationen oder die qualifizierte Bewertung beruflicher Vorkenntnisse können für den weiteren Prozess sehr hilfreich sein.
- Der Bund muss den Landkreisen die im SGB II entstehenden flüchtlingsbedingten Mehrausgaben im Bereich Unterkunft und Heizung (KdU) vollständig ausgleichen. Dafür ist ein geeigneter Finanzierungsweg zu finden.
- Die bislang vom Bund zur Verfügung gestellten flüchtlingsbedingten Zusatzmittel für Eingliederung und Verwaltungskosten werden voraussichtlich nicht ausreichend sein. Bei weiter steigenden Zahlen ist der Bedarf der Jobcenter nach ausreichend finanzieller Ausstattung zur Förderung der Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlinge unabwiesbar.
- Die berufsbezogene Sprachförderung kommt oftmals einer allgemeinen Sprachförderung gleich. Derzeit melden die Jobcenter aufwendig die Teilnehmer für die ESF-BAMF-Sprachkurse an die Sprachkursträger, die vom BAMF beauftragt wurden. Dadurch ergeben sich Verzögerungen und Schwierigkeiten bei der Kursinitiierung und Probleme mit der teilnehmerspezifischen Ausrichtung der Kurse. Die Bewirtschaftung der Sprachkurse zur berufsbezogenen Sprachförderung sollte auf die Jobcenter übertragen werden. Dies würde die Verwaltungswege vereinfachen und zugleich das BAMF entlasten.

- Für die Feststellung der praktischen Fähigkeiten der Flüchtlinge bedarf es einfacher und günstiger Möglichkeiten.
- Es bedarf niedrigschwelligerer Angebote an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für den Personenkreis der Asylberechtigten und Flüchtlinge. Arbeitsgelegenheiten nach Asylbewerberleistungsgesetz sollten mit Qualifizierung verbunden werden können. Zugleich dürfen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nicht in Konkurrenz zu den Sprachkursen stehen; die Teilnahme an dem einen darf nicht das andere ausschließen.
- Gemeinsame Informationen von Agenturen und Jobcentern sind sinnvoll, da Flüchtlinge oftmals nicht die Rechtskreise SGB III und SGB II trennen (können).

IV. Integration in gesellschaftliche Strukturen im Landkreis

Mit seinen funktionierenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen insbesondere mittelständischen Strukturen, einem reichen Vereinsleben und der hohen Bereitschaft der Menschen zu bürgerschaftlichem Engagement bietet der ländliche Raum gute Chancen für die schnelle Integration von Flüchtlingen in die Gesellschaft. Ohne das Ehrenamt wären die besonderen Herausforderungen, die der seit Monaten andauernde Flüchtlingsstrom mit sich bringt, nicht zu bewältigen. Ehrenamtliches Engagement bleibt auch in Zukunft notwendig, kann aber professionelle Strukturen nicht dauerhaft ersetzen. Durch geeignete Informations- und Vermittlungsangebote wie z. B. Internetplattformen und Informationsbroschüren für Ehrenamtler oder auch Lotsenprogramme unterstützen die Landkreise das ehrenamtliche Engagement für die Integration von Flüchtlingen. Eine hohe integrative Kraft hat insbesondere der Sport, für den im ländlichen Raum die zahlreichen Sportvereine stehen. Diese müssen darin unterstützt werden, sich gezielt auch für Flüchtlinge zu öffnen. Ein besonderes Augenmerk ist auch auf die Migrantenselbstorganisationen zu richten. Bei ihnen handelt es sich vielfach um die geborenen Ansprechpartner für Neuankömmlinge. Sie sind daher

wichtige Partner für die Landkreise und unverzichtbare Bestandteile landkreisweiter Integrationsnetzwerke.

V. Kommunikation

Die große Zahl der Flüchtlinge, die derzeit nach Deutschland kommt, wird in weiten Teilen der Bevölkerung mit Sorge betrachtet. Dem durch Informationen zu begegnen, ist zunächst Aufgabe der Bundesregierung, die in der Verantwortung steht, den Menschen ihre Flüchtlingspolitik zu erklären – auch, damit rechtsextreme Strömungen und Parteien keinen Nährboden finden. Vor Ort kommt in diesem Zusammenhang aber auch den Landkreisen eine wichtige Rolle zu. Das gilt nicht zuletzt im Hinblick auf die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften in den Landkreisen. Dafür müssen geeignete Informationsstrategien – auch unter Einbeziehung sozialer Medien – entwickelt werden, die den Verhältnissen vor Ort Rechnung tragen. Wichtig sind Kommunikationsformen, die den Betroffenen die Möglichkeit bieten, im Dialog mit den kommunal Verantwortlichen ihre Bedenken und Befürchtungen zu artikulieren, ohne dass solche Veranstaltungen von Extremisten als Plattformen für ihre eigenen Zwecke und zur Verbreitung von Unwahrheiten missbraucht werden können. Es geht darüber hinaus darum, Begegnungen zwischen Anwohnern und Flüchtlingen zu ermöglichen und Berührungspunkte abzubauen. Mitarbeiter der Kreisverwaltung, die selbst über einen Migrationshintergrund verfügen, können eine wichtige Brückenfunktion übernehmen.

Beschluss des Präsidiums des
Deutschen Landkreistages vom 12./13.1.2016

* Grafik: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl – Ausgabe: Januar 2016, S. 5, abrufbar unter www.bamf.de