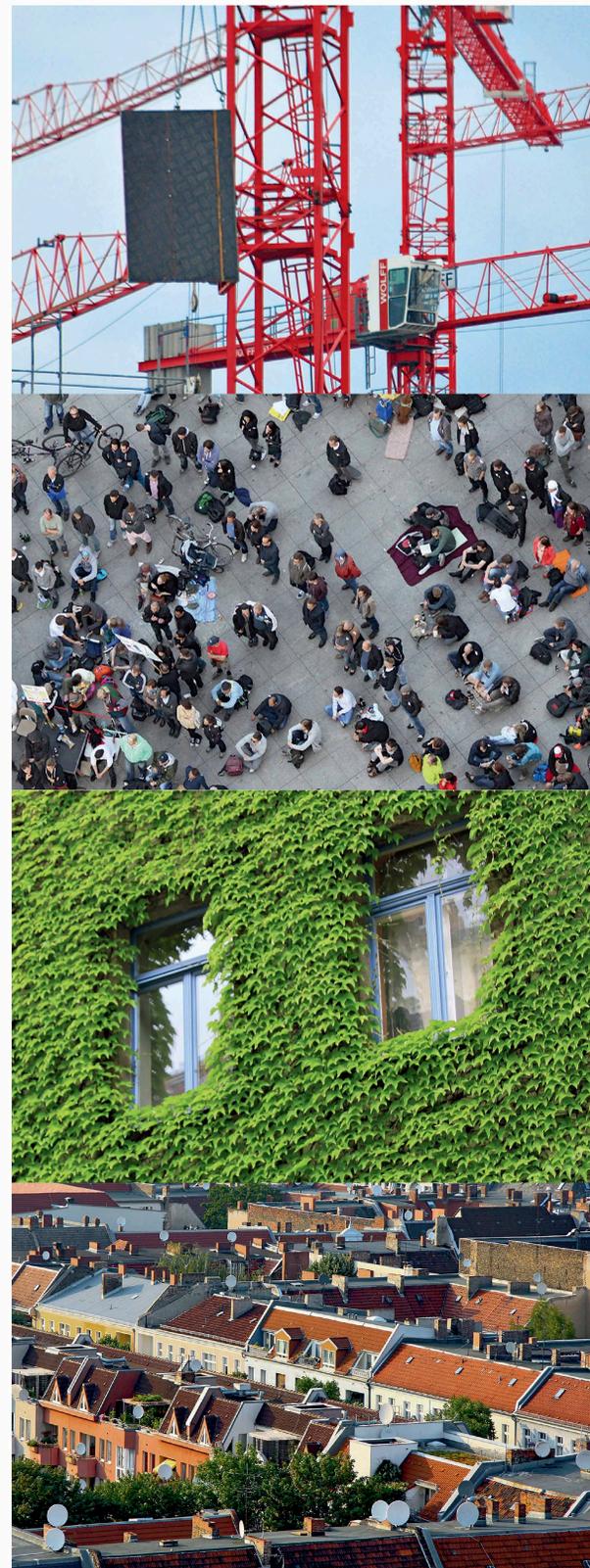


Holger Floeting, Gudrun Kirchhoff, Henrik Scheller,
Jessica Schneider (Hrsg.)

Zuwanderung und Integration von Geflüchteten in Kommunen

Der lange Weg vom Ankommen zum Bleiben



Holger Floeting, Gudrun Kirchhoff,
Henrik Scheller, Jessica Schneider (Hrsg.)

Zuwanderung und Integration von Geflüchteten in Kommunen

Der lange Weg vom Ankommen zum Bleiben

Impressum

Herausgeber:

Dr. Holger Floeting
Gudrun Kirchhoff
Dr. Henrik Scheller
Jessica Schneider

Redaktion:

Patrick Diekelmann

DTP:

Christina Bloedorn

Gestaltungskonzept Umschlag:

3pc GmbH Neue Kommunikation, Berlin

Zitierweise:

Holger Floeting, Gudrun Kirchhoff, Henrik Scheller, Jessica Schneider (Hrsg.):
Zuwanderung und Integration von Geflüchteten in Kommunen. Der lange Weg
vom Ankommen zum Bleiben, Berlin 2018 (Difu-Impulse 1/2018)

Bildnachweis (Umschlag):

1. (von oben): © Busso Grabow (Difu),
2., 3., 4.: © Wolf-Christian Strauss (Difu)

ISBN: 978-388118-588-2

ISSN: 1863-7728

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH 2018
Zimmerstraße 13–15, D-10969 Berlin
+49 30 39001-0, difu@difu.de, www.difu.de

Berlin, Januar 2018

Inhalt

Vorwort	5
Martin zur Nedden	
1. Einleitung	7
Holger Floeting, Gudrun Kirchhoff, Henrik Scheller, Jessica Schneider	
2. Kommunale Steuerung und Kommunikation	
Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland	17
Hannes Schammann	
Asylsuchende: Von Ankunft, Registrierung und Antragstellung zu ersten Schritten der Integration	24
Katrin Hirseland	
Kommunale Steuerungsstrukturen und Koordination – Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts und Verwaltungsebenen	31
Klaus Ritgen	
Behördliche „Integration aus einer Hand“ – „One-Stop-Integration-Agency“ – Beispiel Wuppertal	38
Hans-Jürgen Lemmer, Christine Roddewig-Oudnia	
Die Kosten der Integration – zwischen fehlenden föderalen Transferkanälen und mangelnder Zielgenauigkeit	45
Stefan Anton	
Wege zur Überwindung von (Sprach-)Barrieren in Behörden und anderen öffentlichen Einrichtungen	50
Bülent Arslan	
Kommunale Handlungsoptionen zur Verbesserung der Bildungschancen von Geflüchteten	57
Rüdiger Knipp	
3. Ankommen und Bleiben	
Angekommen: Einblicke in die Lebenslagen von Flüchtlingen in ihrer ersten Zeit in Deutschland	65
David Schiefer	
Willkommen in Gransee – eine Initiative zur Unterstützung von Asylbewerbern im Land Brandenburg	73
Ines Richter	
Die Stadt und ihre Gesellschaft im Wandel?	80
Elke Bojarra-Becker	
Gastfamilien für unbegleitete ausländische Minderjährige im Kreis Euskirchen	86
Jessica Schneider im Interview mit Erdmann Bierdel	

Bürgerschaftliches Engagement im Flüchtlingsbereich und die Bedeutung von Migrantenorganisationen	93
Melisa Bel Adasme, Susanne Huth	
Arbeitsmarktpotenzial, Qualifikationsniveau, berufliche Perspektiven Geflüchteter	99
Jannes Jacobsen, Martin Kroh, Nicolas Legewie, Zerrin Salikutluk	
4. Wohnraumversorgung, Stadtentwicklung, Integration im Quartier	
Zuwanderung und Integration von Geflüchteten. Aufgaben und Herausforderungen für die Stadtentwicklungspolitik	109
Bettina Reimann	
Renaissance sozial orientierter Wohnungspolitik?	115
Ricarda Pätzold	
Die Rolle der Wohnungswirtschaft bei der Integration von Flüchtlingen	124
Axel Gedaschko, Bernd Hunger	
Von der Erst- zur Anschlussunterbringung. Wege und Probleme der Wohnungsmarktintegration am Beispiel der Landeshauptstadt Potsdam	132
Gregor Jekel	
Änderungen des Baurechts zur Erleichterung der Schaffung von Unterkünften für Geflüchtete	143
Michael Krautzberger	
Geflüchtete in der Sozialen Stadt	153
Thomas Franke, Olaf Schnur	
Diversitätsorientierte Sicherheitsstrategien	163
Holger Floeting	
5. Migration und Raumentwicklung	
Überlegungen zu einer integrationsorientierten Regionalpolitik	175
Annette Spellerberg	
Die Wohnsitzregelung als Instrument der regionalen Verteilung	185
Charlotte Hinsen	
Integration Geflüchteter in ländlichen Räumen	191
Gudrun Kirchhoff	
Integration im ländlichen Raum – interkommunale Kooperation im Coburger Land	199
Martina Berger, Jonas Glüsenkamp	
Mobilität in ländlichen Räumen – Herausforderungen und Perspektiven	206
Moritz Kirchesch	
Selbständig mobil sein – Integration auf zwei Rädern	212
Uta Bauer	
Autorinnen und Autoren	217

Vorwort

Die Zuwanderung nach Deutschland vollzog sich in den vergangenen Jahrzehnten stets in Zyklen. Einen neuen Höhepunkt erreichte sie im Herbst und Winter 2015/2016, als vor allem Flüchtlinge aus Nordafrika und dem Nahen Osten Schutz und Asyl in der Bundesrepublik suchten. Das Ausmaß dieser Zuwanderung in kurzer Zeit war in dieser Dimension neu und stellt für alle öffentlichen Stellen und insbesondere damit auch für die Kommunen bis heute eine Herausforderung dar. Dieser Zuwanderungsschub trifft auf eine Gesellschaft, die um ihr Selbstverständnis als „Einwanderungsland“ ringt, wenngleich sie seit Jahrzehnten de facto eine Einwanderungsgesellschaft ist. Mittlerweile verfügt mehr als ein Fünftel der Gesamtbevölkerung über einen Migrationshintergrund. Es stellt sich die Frage, wie eine Integration zugewanderter Menschen und auch zukünftig der soziale Zusammenhalt der Gesellschaft gelingen können. Pauschale Antworten gibt es dabei nicht.

Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die die Beteiligung unterschiedlicher Akteure auf den Ebenen Bund, Länder und Kommunen erfordert. Praktisch gelebt und erfahrbar wird sie vor allem in Städten und Gemeinden. Integrationsleistungen erbringen dabei nicht allein öffentliche Institutionen, sondern immer auch die Menschen, die in einer Stadt und ihren unterschiedlichen sozialen und institutionellen Kontexten leben, arbeiten und kommunizieren. Wichtige Netzwerke, die durch diese Interaktionen begründet werden, sind in den Quartieren der Städte bis hin zu einzelnen Hausgemeinschaften, den Institutionen der Zivilgesellschaft (Kirchen, Vereine, Verbände, Parteien etc.), den Bildungsinstitutionen, aber auch lokalen Unternehmen verortet. Integration ist auf die wechselseitige/gemeinsame Befähigung zum gesellschaftlichen Miteinander in der Stadtgesellschaft angewiesen. Integration ist demnach nicht nur ein Prozess, der die Zugewanderten betrifft. Vielmehr setzt er die Integrationsbereitschaft vieler, ob mit oder ohne Migrationshintergrund, voraus.

Integration gelingt nicht kurzfristig, sondern ist ein fortwährender Prozess. Städte und Gemeinden werden deshalb dauerhaft intensiv mit dem Thema befasst sein. Die Erfahrungen der letzten beiden Jahre haben gezeigt, dass ohne das große ehrenamtliche Engagement vieler zivilgesellschaftlicher Akteure die Bewältigung der Aufgaben in den Kommunen nicht möglich gewesen wäre. Neben den Fragen der langfristigen Integration Geflüchteter in die gesellschaftlichen Bereiche, wie Wohnen, Bildung, Arbeitsmarkt, Gesundheit, gesellschaftliche Teilhabe, geht es auch um neue gesellschaftliche Aushandlungsprozesse zwischen Politik und Zivilgesellschaft und die Sicherung des sozialen Zusammenhalts der Stadtgesellschaften.

Im Hinblick auf die aktuellen Herausforderungen, denen sich die Städte angesichts der Flüchtlingssituation gegenübersehen, ist das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) mit einer Reihe von Aktivitäten unterstützend tätig geworden und wird dies in geeigneter Weise auch weiter sein. Die Projekte, seien es wissenschaftliche Studien oder Seminare und Veranstaltungen, sind gekennzeichnet durch eine starke Praxisorientierung und den direkten Austausch mit den Verantwortlichen in den Kommunen. Auf diese Weise versteht sich das Difu als Mittler, um auf Basis von Erkenntnissen kommunaler „Best-Practice-Ansätze“ Anstöße für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Fragen der Zuwanderung, Integration und Vielfalt zu liefern. Entsprechende Empfehlungen werden wieder in die Städte und Gemeinden hineingetragen. Das Difu versteht sich deshalb auch als Begleiter von integrationspolitischen (Neu-)Ausrichtungsprozessen in den Städten und Gemeinden.

Zur Koordination der verschiedenen Aktivitäten hat das Difu auf Basis eines internen Sondierungsprozesses seit 2016 eine Koordinierungsstelle zum Thema Flüchtlinge eingerichtet. Neben der internen Vernetzung organisiert die Koordinierungsstelle einen Fachaustausch mit externen Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis unter dem Titel „Flüchtlinge im Fokus – neue Herausforderungen für die Kommunen“.

Dieser Difu-Impulse-Band **„Zuwanderung und Integration von Geflüchteten in Kommunen. Der lange Weg vom Ankommen zum Bleiben“** spiegelt die (Zwischen-)Ergebnisse der in den letzten ca. zwei Jahren geleisteten Arbeit wider. Er bündelt aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse mit Erfahrungen aus der Praxis auf unterschiedlichen Ebenen. Das Difu versteht die Publikation deshalb als Wissens- und Informationsangebot für den wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Diskurs zur Integration geflüchteter Menschen in den Kommunen.

Im Namen des Instituts bedanke ich mich bei allen Autorinnen und Autoren, die mit ihrem Beitrag die Publikation ermöglicht haben, und wünsche allen interessierten Leserinnen und Lesern eine inspirierende Lektüre.

Prof. Dipl.-Ing. Martin zur Nedden

Wissenschaftlicher Direktor und Geschäftsführer des Deutschen Instituts für Urbanistik

1. Einleitung

Die Zuwanderung von Flüchtlingen in den Jahren 2015/2016 in die Bundesrepublik war aus vielerlei Gründen besonders, aber nicht – wie so oft in Medien und wissenschaftlichen Analysen zu lesen und zu hören – einmalig. Das „institutionelle Vergessen“ und periodisch wiederkehrende Muster der deutschen Integrationsdebatte nährten vielfach den Eindruck einer nie dagewesenen „Flüchtlingskrise“. Wachsende globale Ungleichgewichte im Allgemeinen und die Zuspitzung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in vielen Staaten des Nahen Ostens und Nordafrikas im Besonderen haben die internationalen Migrationsströme in den vergangenen Jahren deutlich ansteigen lassen. Migration, Flucht, Vertreibung und Reintegration von Menschen in anderen räumlichen und kulturellen Lebensumfeldern als ihren ursprünglichen Heimatländern stellen allerdings ein jahrhundertaltes Phänomen dar und haben phasenweise immer wieder auch die Bundesrepublik seit ihrer Gründung im Jahr 1949 geprägt: Ob es die Aufnahme und Integration der Ost-Vertriebenen nach dem Zweiten Weltkrieg war oder die gezielte Anwerbung von dringend benötigten „Gastarbeitern“ aus Italien, Spanien, Griechenland, der Türkei, Marokko, Südkorea, Portugal, Tunesien oder Jugoslawien, die Aufnahme der Russlanddeutschen, die Zuwanderung der im Jugoslawien-Krieg Vertriebenen oder eben zuletzt der akute Zustrom vieler Flüchtlinge aus dem Nahen und Mittleren Osten sowie Nordafrika. Diesen Migrationsbewegungen in die Bundesrepublik standen immer wieder auch von Kontroversen begleitete Bemühungen des Bundesgesetzgebers gegenüber, Zuwanderung nach Deutschland zu steuern und zu begrenzen.¹ Die Grundgesetzänderung des Asylrechtsartikels 16a GG im Jahr 1993 stellt hier nur die einschneidendste Wegmarke dar.² Auch die EU ist seit einigen Jahren bemüht, Sekundärwanderungen zwischen den Mitgliedstaaten zu begrenzen. Einschlägig sind hierfür die sogenannten Dublin-Abkommen.

Viele rechtliche, fiskalische, administrative und alltagspraktische Herausforderungen, vor die sich Bund, Länder und vor allem die Kommunen mit der Aufnahme und Integration der vielen Zugewanderten in den vergangenen drei Jahren gestellt sahen, lassen sich durchaus auf die Spezifika und den wellenförmigen Verlauf der deutschen und europäischen Integrationsdebat-

1 Beispiele für diese migrationspolitischen Kontroversen waren: der Anwerbestopp für ausländische Arbeitskräfte (1973), die Beschleunigung der Asylverfahren (1982), das Aufnahmeverfahren für Aussiedler (1990), die Grundgesetzänderung und Neuregelung des Asylverfahrensrechts (Drittstaatenregelung, sichere Herkunftsländer, 1993), die Einführung von Sprachtests für Aussiedler (1997), die Einführung des Arbeitsverbots für Asylbewerber (1997), das Dubliner Übereinkommen zur Zuständigkeit für Asylverfahren (1990/1997), die Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts (2000), die Institutionalisierung eines zentralen europäischen Fingerabdruckidentifizierungssystems (2003), die Einführung der Visumpflicht für bestimmte Staatsbürger, die Rückbeförderungspflichten der Fluggesellschaften für Reisende ohne Visum. Vgl. ausführlicher zu dieser Übersicht: Seifert 2012.

2 Mit der Änderung von Art. 16a GG und des Asylverfahrensgesetzes (seit Oktober 2015: Asylgesetz) wurden die Möglichkeiten eingeschränkt, sich auf das Grundrecht auf Asyl zu berufen. Dies gilt seitdem u.a. für die Herkunft aus der EU, einem „sicheren Drittstaat“ oder einem „sicheren Herkunftsstaat“. Die Flughafenregelung sieht zudem vor, dass bei einer Einreise per Flugzeug in Schnellverfahren („Flughafenverfahren“) im Transitbereich eine eingeschränkte materielle Prüfung des Asylbegehrens durchgeführt wird, um Antragsteller ggf. direkt zurückschicken zu können.

te zurückführen. Zwar wurden seit 2005 wichtige migrationspolitische Maßnahmen, wie z.B. die Verabschiedung neuer Zuwanderungsregelungen, eine Novellierung des Staatsangehörigkeitsrechts, die Institutionalisierung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), die Initiierung eines „Nationalen Integrationsplans“ sowie die Auflage diverser Integrationsförderprogramme und eines Systems an Integrationskursen, auf den Weg gebracht. Allerdings hallt in den integrationspolitischen Debatten in Deutschland bis heute das jahrzehntelange Diktum nach, dass die Bundesrepublik kein „Einwanderungsland“ sei. Nicht umsonst mussten viele Regelungen, Verfahren und Mechanismen deshalb in den vergangenen drei Jahren unter enormem Hochdruck geprüft, weiterentwickelt und gesetzgeberisch verbindlich gemacht werden. In dieser Situation waren es vor allem die Kommunen und die Zivilgesellschaft vor Ort, die durch beherzte und pragmatische Lösungen die Aufnahme der vielen Flüchtlinge und Zugewanderten möglich machten. Auf diese Weise haben sie einen maßgeblichen Beitrag zur Demonstration gesamtstaatlicher Handlungsfähigkeit geleistet. Die Bundesrepublik mit ihrer föderalen Mehrebenenstruktur wurde deshalb – gerade auch im Ausland – als Vorbild und Beispiel für eine weltoffene Flüchtlingspolitik wahrgenommen. Nicht umsonst lässt sich bei vielen Kommunen ein ganz neues Selbstbewusstsein beobachten. Durch einen beständigen Lernprozess im Dialog aller involvierten Akteure wurden und werden dabei Verfahren und Formen der Unterstützung entwickelt, die den spezifischen Besonderheiten der einzelnen Landkreise, Städte und Gemeinden Rechnung tragen. Auch wenn sich die öffentliche Stimmung inzwischen verändert und in verschiedenen Wahlen ihr Ventil gesucht hat und negative Begleiterscheinungen der Zuwanderung und Herausforderungen der Integration stärker in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion getreten sind, so berichten viele Kommunen von dem positiven Schub, der von der gemeinsamen Bewältigung der Folgen der Zuwanderung sowohl für ihre jeweiligen Bürgergesellschaften als auch für ihre politisch-administrativen Strukturen ausgegangen ist.

Dabei wandeln sich die Anforderungen an die Kommunen: Ging es in der Anfangsphase vor allem um die Verteilung, die unmittelbare Unterbringung und humanitäre Erstversorgung der Geflüchteten, ist inzwischen eine Phase erreicht, in der die deutlich anspruchsvolleren Anforderungen der Integration zu bewältigen sind: Es geht um das „Ankommen“ und das „zu unterstützende Einleben“ in die städtische Gesellschaft – langfristig angelegte Prozesse, bei denen die Bedürfnisse von „Zugewanderten“ und „Aufnahmegesellschaft“ gleichermaßen berücksichtigt werden müssen. Auch in diesem Punkt zeigen sich jedoch die langen Schatten diskursiver Pfadabhängigkeiten: Integration war in der Bundesrepublik lange Zeit nicht wirklich gewünscht, die Zugewanderten wurden als „Gäste“ betrachtet, ohne dass es immer besonders „gastlich“ zugeht. Später wurde Integration oft als Einbahnstraße verstanden – als eine Pflicht der Zugewanderten, sich in bestehende Gesellschaftsstrukturen zu integrieren, ohne wahrzunehmen, dass die Zugewanderten auch die Entwicklung der Stadtgesellschaft beeinflussen und verändern. Die Diskussion über praktische Fragen der sozialen Integration und damit die Rechte und Pflichten der Aufnahmegesellschaft erschöpften sich hingegen meist entweder in Hinweisen auf nicht weiter konkretisierte Schlagworte wie „Multikulturalismus“ und „Multikulti“ oder den Hinweis auf die Angebote der Sozialsysteme. Mit einem Integrationsverständnis im Sinne des lateinischen Wortstamms „integrare“ – „erneuern, ergänzen, geistig auffrischen“ – hatte dies oft wenig gemein. Als Kehrseite entstand vielfach die Befürchtung vor der Entwicklung vermeintlicher oder tatsächlicher Parallelgesellschaften von Zuwanderergruppen vor allem im Hinblick auf Städte mit hohem Zuwandereranteil. Den Ängsten, Befürchtungen und Annahmen der Menschen wurde weniger auf den Grund ge-

gangen, stattdessen wurden sie oft für die grundsätzliche politische Argumentation für oder gegen Zuwanderung ausgebeutet.

In der kommunalen Praxis war dies stets etwas anders als in den politischen und öffentlichen Großdebatten auf Bundesebene und oft sehr unterschiedlich. Denn Landkreise, Städte und Gemeinden mussten ganz konkrete Herausforderungen und Probleme für und mit den Menschen mit Migrationshintergrund lösen. Verglichen mit früheren Migrationsphasen kamen die Zuwanderer diesmal vor allem aus afrikanischen und arabischen Krisen- und Konfliktregionen. Sprachliche und kulturelle Barrieren erwiesen sich dabei genauso als zusätzliche Herausforderungen für die Aufnahme und die ersten Integrationsmaßnahmen in den Kommunen wie der rechtliche Status der Geflüchteten, die geteilten Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen, die fehlenden finanziellen und personellen Ressourcen und die mit der Zuwanderung in Verbindung gebrachten Sicherheitsfragen. Ausgehend von einem Verständnis, wonach es sich bei Integration um langfristig und kontinuierlich angelegte Prozesse handelt, die nicht nur die Zugewanderten, sondern die gesamte Stadtgesellschaft betreffen, stehen den Kommunen in den kommenden Jahren noch beträchtliche Herausforderungen bevor. Hier setzt der vorliegende Band an, indem er zum einen fragt, welche mittel- und langfristigen Herausforderungen bereits heute für die Kommunen absehbar sind und welche Ansätze geeignet sein könnten, um adäquate Lösungen zu finden. Da in diesem Kontext nicht jede Kommune das Rad neu erfinden muss, geht es dabei auch um die Vermittlung von Orientierungswissen und die Initiierung wechselseitiger Lernprozesse und – wo sinnvoll und möglich – um die Adaption von „Good-Practice“-Beispielen, die natürlich immer auf die spezifischen Verhältnisse der jeweiligen Städte und Gemeinden vor Ort zugeschnitten werden müssen. An dieser Schnittstelle versteht sich das Deutsche Institut für Urbanistik aufgrund seiner langjährigen Erfahrungen in der praxisorientierten Forschung für die Kommunen als Mittler. Der vorliegende Band kann so gesehen als Impulsgeber betrachtet werden, der mit seiner exemplarischen Auswahl an praktischen Positivbeispielen den Erfahrungsaustausch unterstützen und Anregungen geben will.

Auch in Zukunft wird es Aufgabe von Bund und Ländern sein, die Rahmenbedingungen sowohl für originär kommunales Handeln als auch das deutlich weiter gefasste Handeln in den Kommunen kontinuierlich zu verbessern. Dabei geht es nicht alleine um die Bereitstellung hinreichender finanzieller Ressourcen, auf die die Kommunen auch in Zukunft unzweifelhaft angewiesen sein werden. Vielmehr muss die Ausgestaltung der rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen und Verfahrensabläufe immer wieder auf die konkrete Integrationsarbeit in den Kommunen abgestimmt werden. Erste Integrationserfolge seitens der Städte und Gemeinden und ihrer vielfältigen zivilgesellschaftlichen Akteure dürfen nicht durch unnötige bürokratische Hürden konterkariert werden. Denn viele Kommunen berichten, dass sich – neben dem ungebrochenen ehrenamtlichen Engagement – inzwischen durchaus auch Frustration und Enttäuschung unter den ehrenamtlichen Helfern und Institutionen über staatliche Unbeweglichkeit, öffentlichkeitswirksame Symbolpolitik, falsche Schwerpunktsetzungen und mangelnde Unterstützung beobachten lässt. Integration muss deshalb auch als ein beständiger politischer Selbstreflexionsprozess begriffen werden, in dem – unter aktiver Einbeziehung der „Integrationspraktiker“ aus den Kommunen, der Bürgerinnen und Bürger und damit sowohl der „Aufnehmenden“ als auch der „Zugewanderten“ – immer wieder über das bestehende rechtliche, administrative und fiskalische Instrumentarium nachgedacht wird, um ggf. Anpassungen vorzunehmen.

Ein fortgesetzter Prozess integrationspolitischer Selbstvergewisserung setzt jedoch einen offenen politischen und gesellschaftlichen Diskurs voraus, der einen Rückfall in alte Diskussionsmuster vermeidet und die Anliegen aller am Integrationsprozess Beteiligten ernst nimmt. Sowohl die praktischen Herausforderungen, vor denen die Kommunen mit der angestrebten Integration der Menschen mit Migrationshintergrund in den Wohnungsmarkt, in Bildungseinrichtungen, in Sprachkurse, den regionalen Arbeitsmarkt und das allgemeine öffentliche Leben stehen, als auch die Ängste und Ungewissheiten der zugewanderten wie auch der schon ansässigen Menschen scheinen einfach zu groß, um auch noch die Folgen von integrationspolitischen Spiegelfechtereien auf Bundesebene zu begründen. Die Diskussion über Obergrenzen – wie immer sie heißen mögen –, von denen nicht klar ist, nach welchen Verfahren sie operationalisiert werden und wie sie sich administrativ durchsetzen lassen, ist dafür nur das prominenteste Beispiel. Hier zeigt sich, wie der integrationspolitische Diskurs durch begriffliche Setzungen verkürzt wird. Ein ähnliches Beispiel aus der Diskussion, das weit jenseits aller praktischen Herausforderungen der Kommunen liegt, stellt die verschiedentlich problematisierte Frage dar, inwieweit das Wort „Flüchtling“³ möglicherweise eine unzumutbare und gar diskriminierende Verniedlichung des Schicksals der Zugewanderten darstellt (Jünemann 2017). Gerade dieser Diskurs zeigt, wie sehr die integrationspolitische Debatte in der Bundesrepublik nach wie vor ein isolierter Diskurs der „Aufnahmegesellschaft“ mit sich selbst ist. Der Diskurs mit den Zugewanderten fällt offenbar nach wie vor schwer.

Vor diesem Hintergrund beleuchtet der vorliegende Band zum einen sowohl die praktischen Integrationsfragen, die sich den Kommunen derzeit sehr konkret stellen, als auch die von ihnen gefundenen Antworten und Ansätze. Zum anderen enthält der Band auch Beiträge, in denen die Perspektive der „Zugewanderten“ explizit dargestellt wird. Denn hierin besteht ein zentraler Schlüssel für eine gelingende Integration aus Sicht der Kommunen. In den kommenden Jahren wird es um einen gemeinsamen Prozess der Annäherung und Integration in eine Gesellschaft der sozialen und kulturellen Vielfalt gehen.

Der Band gliedert sich dabei in vier Kapitel. Nach der Einleitung widmet sich das zweite Kapitel dem Thema „Kommunale Steuerung und Kommunikation“. Die Reihe der Beiträge eröffnet dabei **Hannes Schammann**, der zunächst eine Übersichtsdarstellung zur Kompetenzverteilung in der bundesdeutschen Flüchtlingspolitik liefert. Um Schwierigkeiten und Optimierungspotenziale in der Zuständigkeitsverteilung in diesem Politikfeld besser diskutieren zu können, gilt es immer wieder zu berücksichtigen, dass Bund, Länder und Gemeinden hier über geteilte Kompetenzen verfügen, für die es durchaus sinnvolle Gründe geben kann. **Katrin Hirsland** vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) reflektiert anschließend aus Sicht der involvierten Verwaltungspraktikerin die Erfahrungen, die mit der Ankunft, Registrierung, Antragstellung sowie den ersten Schritten der Integration 2015/2016 gemacht wurden. Sie beschreibt dabei, wie das BAMF als Folge der zeitweise massiv gestiegenen Zuwanderungszahlen nun Konzepte entwickelt, um zukünftig – noch stärker als bisher – als „atmende Behörde“ flexibler auf erneut hohe Antragszahlen reagieren zu können. **Klaus Ritgen** vom Deutschen Landkreistag beschreibt ein durch die Flüchtlingszuwanderung ausgelöstes „institutional reengineering“ auf einer anderen Ebene des föderalen Mehrebenensystems: Städte, Gemeinden und vor allem Land-

3 In diesem Band werden je nach Autorin oder Autor die Begriffe „Flüchtlinge“ und „Geflüchtete“ verwendet. Da die Begriffe weiterhin kontrovers diskutiert werden, haben die Herausgeber auf eine eindeutige Positionierung verzichtet.

kreise haben den Aufbau eines Integrationsmanagements nicht selten für eine Umstrukturierung ihrer Verwaltungen genutzt. Auf diese Weise verdeutlicht er, wie ein exogen verursachter Impuls wie die Flüchtlingszuwanderung zu einer „Erneuerung“ bzw. „Auffrischung“ von kommunalen Institutionen – ganz im ursprünglichen Sinne des Wortes „Integration“ – beitragen kann. Dies unterlegen **Hans-Jürgen Lemmer** und **Christine Roddewig-Oudnia** in ihrem Beitrag mit einem praktischen Beispiel aus der Stadt Wuppertal. Dort waren sie maßgeblich am Aufbau einer „One-Stop-Integration-Agency“ beteiligt. Neben der Erschließung administrativer Effizienzvorteile ist diese neue Behördenstruktur vor allem auf eines ausgerichtet: möglichst rasche, nachhaltige und umfassende Integration von Zugewanderten in das städtische Leben aus einer Hand. Integration soll somit nicht zu einem Verschiebebahnhof zwischen verschiedenen Ämtern werden. **Stefan Anton** beleuchtet die fiskalische Dimension der Zuwanderung. Dabei zeigt er – neben den bereits neu eingerichteten Transferkanälen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden – auf, in welchen Integrationsfeldern die Kommunen in absehbarer Zeit weitere finanzielle Unterstützungsbedarfe seitens des Bundes haben werden. **Bülent Arslan** widmet sich im Anschluss daran Ansätzen zur Überwindung von (sprachlichen) Barrieren in Behörden sowie Fragen der damit verbundenen interkulturellen Öffnung kommunaler Institutionen. In diesem Kontext problematisiert er konkrete Maßnahmen, die von einer entsprechenden Leitbild-Entwicklung bis hin zur Gestaltung der genutzten Verwaltungsräume reichen. **Rüdiger Knipp** zeigt abschließend in seinem Beitrag auf, mit welchen Handlungsoptionen Vertreterinnen und Vertreter der Kommunen gute Erfahrungen gemacht haben, wenn es um die Verbesserung der Bildungschancen Geflüchteter geht.

Im dritten Kapitel wird thematisiert, was Flüchtlinge in ihrer ersten Zeit in Deutschland benötigen, damit sie gut ankommen können und welche Voraussetzungen für ihre Integration erfüllt sein sollten. Die Bandbreite der Beiträge reicht von der Bedeutung des zivilgesellschaftlichen Engagements sowie dem Zusammenspiel zwischen Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft über konkrete Aktivitäten und Leistungen von Willkommensinitiativen, Gastfamilien und Migrantenorganisationen bis hin zu den beruflichen Perspektiven Geflüchteter. Den Einstieg in das Kapitel bildet der Beitrag von **David Schiefer**. Er erläutert den Ansatz und Teilergebnisse der Studie „Von der Aufnahme zu gesellschaftlicher Teilhabe: Die Perspektive der Flüchtlinge auf ihre Lebenslagen in Deutschland“, die von der Robert Bosch Stiftung und dem Forschungsbereich des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration gemeinsam durchgeführt wurde. Der Beitrag beleuchtet, was die Befragten bisher in Deutschland erlebt haben, wie es ihnen geht, was sie beschäftigt und was für sie ein guter Wohnort ausmacht. **Ines Richter** beschreibt, wie in Gransee, einer Kleinstadt in Brandenburg, eine Willkommensinitiative entstanden ist und Menschen empfangen wurden, die nach einer langen Flucht dort angekommen sind. Sie berichtet nicht nur von finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen, sondern auch von verschiedenen Erfahrungen, die mit einzelnen Angeboten und im Umgang mit den Geflüchteten gemacht wurden. Welche Angebote passen zu den Bedürfnissen der Geflüchteten, welche wurden wider Erwarten eher weniger in Anspruch genommen und gehen aus welchen Gründen an den Bedürfnissen vorbei? Die Autorin vermittelt mit ihrem Beitrag einen Einblick in die Lebenswelt von Geflüchteten und das Zusammenleben vor Ort. Sie schildert beispielsweise auch, warum Gransee gute Bleibeperspektiven für geflüchtete Familien bietet.

Elke Bojarra-Becker nimmt in ihrem Beitrag das Miteinander von Kommunen und Zivilgesellschaft im Rahmen der Flüchtlingszuwanderung in den Blick. Im Rahmen eines Kurzprojekts wurden Interviews mit Verwaltungs-

mitarbeiterinnen und -mitarbeitern sowie unterschiedlichen Akteuren der Zivilgesellschaft in den Städten Berlin, Mannheim und dem Landkreis Starnberg geführt. Die Autorin erläutert, welche Erfahrungen die Befragten während der akuten Phase der Erstunterbringung und -hilfe in der Zusammenarbeit gemacht haben und welche Schlussfolgerungen sich daraus für die Zukunft und für andere Standorte ableiten lassen. Die Rolle der zivilgesellschaftlichen Akteure bei der Integration von Geflüchteten beschreibt sie im Ergebnis als „Lotsen in die Gesellschaft“. **Jessica Schneider** lenkt in ihrem Beitrag den Blick auf die Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger (UAM) in Deutschland. Sie geht auf Ergebnisse des Berichts der Bundesregierung zum Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher gemäß § 42e SGB VIII ein, der seit März 2017 vorliegt, und stellt anschließend das Gastfamilienprojekt des Kreises Euskirchen vor. Ihre Erkenntnisse aus dem Interview mit Erdmann Bierdel, Leiter der Abteilung Jugend und Familie im Kreis Euskirchen, geben Antworten auf die Fragen, wie es den geflüchteten Jugendlichen in Euskirchen derzeit geht, ob es sich bei dem Gastfamilienprojekt um ein Erfolgsmodell zur Integration handelt, das auch für andere Kommunen interessant sein kann, und unter welchen Umständen die jungen Geflüchteten im ländlichen Raum bleiben. Auch **Melisa Bel Adasme** und **Susanne Huth** beschäftigen sich mit dem bürgerschaftlichen Engagement im Flüchtlingsbereich und hier insbesondere mit der Bedeutung von Migrantenorganisationen. Deren sozialintegratives Potenzial wird immer mehr anerkannt und seit einiger Zeit auch strukturell gefördert. Die beiden Autorinnen stellen in ihrem Beitrag ausgewählte Bundesprogramme vor, die das Ziel verfolgen, freiwilliges und bürgerschaftliches Engagement im Flüchtlingsbereich zu unterstützen, und diskutieren, welche Rahmenbedingungen Migrantenorganisationen brauchen, um ihre Potenziale im Flüchtlingsbereich entfalten zu können und so ihren Beitrag zu gesellschaftlicher Teilhabe, Integration und sozialem Zusammenhalt zu leisten. **Jannes Jacobsen**, **Martin Kroh**, **Nicolas Legewie** und **Zerrin Salikutluk** greifen das zentrale Thema der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen auf. Anhand der Daten der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016 in Deutschland stellen sie das Qualifikationsniveau der Geflüchteten dar und präsentieren Faktoren, die die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit begünstigen.

Im vierten Kapitel werden Fragen der Wohnraumversorgung sowie der Stadt- und Quartierentwicklung problematisiert. **Bettina Reimann** setzt sich mit der Frage auseinander, welche Aufgaben und Herausforderungen für die Stadtentwicklungspolitik im Rahmen der Zuwanderung und Integration von Geflüchteten bestehen. Sie skizziert einen integrierten Ansatz der Stadtentwicklung und Quartiersorientierung als Rahmen für eine auf Zuwanderung und Integration ausgerichtete Stadtentwicklungspolitik und wirft den Blick auf erforderliche Weichenstellungen für die Zusammenführung von Stadtentwicklung und Integration. **Ricarda Pätzold** fragt hingegen nach einer grundlegenden politischen Standortbestimmung: Kommt es im Kontext der Zuwanderung von Geflüchteten zu einer Renaissance sozial orientierter Wohnungspolitik und wie wird sich das „Soziale“ in der Wohnungspolitik zukünftig (wieder) zeigen? Nachdem die letzten Jahre vor allem durch eine Suche nach adäquaten Ansätzen von Bund, Ländern und Kommunen zu ihrer jeweiligen wohnungspolitischen Rolle geprägt waren, fordert sie eine Weichenstellung in Richtung einer konsistenten Strategie, mit der Bedarfskonjunkturen antizipiert und eine langfristige Versorgung mit sozialem Wohnraum sicherstellt werden können. **Axel Gedaschko** und **Bernd Hunger** erläutern die Rolle der Wohnungswirtschaft bei der Integration von Flüchtlingen. Sie gehen dabei darauf ein, dass einerseits die Konkurrenz um bezahlbaren Wohnraum in den Städten steigt, andererseits vielfältiges En-

agement im Wohnquartier entsteht und große Wohnsiedlungen dabei besonders gefordert sein werden. Dabei mahnen sie, nicht die Fehler aus den 1970er- und 1980er-Jahren zu wiederholen. Vielmehr geben sie Hinweise, wie Wohnungsunternehmen als Partner der Kommunen Integration unterstützen können. Über Wege und Probleme der Wohnungsmarkintegration von der Erst- zur Anschlussunterbringung berichtet **Gregor Jekel** am Beispiel der Landeshauptstadt Potsdam. Er schildert, was Zuwanderung und Zuweisung in der Praxis für Kommunen bedeutet, wo Herausforderungen der Integration z.B. hinsichtlich Bevölkerungsstruktur, Wohnungsmarkt und Finanzkraft der Kommune bestehen, wie ein kommunales Integrationskonzept aussehen kann und welche Erfahrungen bei der praktischen Umsetzung entstehen. Zur Erleichterung der Schaffung von Unterbringungen für Geflüchtete wurde das Baurecht frühzeitig geändert. **Michael Krautzberger** erläutert die zweimalige Änderung des Baugesetzbuchs und die Bedeutung für Bauleitplanung, mögliche Befreiungen von Festsetzungen des Bebauungsplans und die Zulässigkeit von Vorhaben im Innen- wie Außenbereich sowie für die Planung in Gewerbegebieten und gibt Hinweise auf weitere baurechtliche Möglichkeiten. **Thomas Franke** und **Olaf Schnur** erläutern Potenziale der Weiterentwicklung des Quartiersansatzes „Soziale Stadt“ im Kontext der humanitären Migration auf Basis aktueller Forschungsergebnisse. Sie sehen das Programm „Soziale Stadt“ als Rahmen für die Integration von Geflüchteten im Quartier und schildern Reichweiten und Ergänzungsbedarfe aus der Praxis – wie aus theoretischer Perspektive. Wenngleich die Zuwanderung immer auch von kritischen Kommentaren begleitet war, war sie doch zunächst von einer großen Welle der Solidarität und einer positiven Grundstimmung dominiert. Mit den Ereignissen der Silvesternacht 2015 rund um den Kölner Hauptbahnhof veränderte sich diese Stimmung erheblich und vermeintliche oder tatsächliche Sicherheitsprobleme im Kontext der Zuwanderung wurden öffentlich diskutiert. **Holger Floeting** erläutert Fakten zu Zuwanderung und Sicherheit und setzt sich mit Fragen von Nutzungsansprüchen und Nutzungskonflikten, Segregation und Integration, gefühlten und tatsächlichen Bedrohungen auseinander und kommt zu dem Schluss, dass langfristig die Sicherheit in den Städten in einem Einwanderungsland gerade auch davon abhängen wird, wie Integration gelingt, sozial prekäre Verhältnisse und Radikalisierung vermieden werden können.

Das fünfte Kapitel beschäftigt sich mit der Bedeutung des aktuellen Zuwanderungsgeschehens für die regionale Entwicklung und den besonderen Herausforderungen in den ländlichen Räumen. **Annette Spellerberg** beschreibt die unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Entwicklungslinien in städtischen und ländlichen Räumen, wobei sie den Fokus auf die Bereiche Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt und soziale Integration legt. So seien die Städte erfahren im Umgang mit kultureller Diversität und könnten auf umfangreiche Erfahrungen in der Integrationsarbeit zurückblicken, während die ländlichen Räume teilweise vor neuen Herausforderungen stünden. Eine Besonderheit sei hier das Zusammenspiel von Landkreisen, Städten und Gemeinden als entscheidende Komponente eines erfolgreichen Integrationsmanagements. In ihrer abschließenden Bewertung fordert sie ein Überdenken der regionalen Ausgleichspolitiken, eine engere Verknüpfung der Wirtschaftsförderung mit sozialen Fragen und generell eine Zusammenführung von Migrations- und Regionalpolitik. Um den Engpässen in regionalen Wohnungsmärkten, aber auch bei der Integrationsinfrastruktur Rechnung zu tragen, wurde 2016 im Rahmen des neuen Integrationsgesetzes die Wohnsitzregelung eingeführt. **Charlotte Hinsén** berichtet über die Ausgangslage, die Umsetzung dieser Wohnsitzregelung in den Ländern und erste Erfahrungen bei der praktischen Anwendung in Nordrhein-Westfalen. **Gudrun Kirchhoff** geht in ihrem Beitrag dezidiert auf Fragen der Zuwande-

rung in den ländlichen Räumen ein. Sie fragt nach den Potenzialen und Voraussetzungen, die ländliche Regionen für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen bieten, und diskutiert die möglichen Entwicklungschancen der ländlichen Räume durch eine verstärkte Zuwanderung. Als Potenziale und Integrationschancen identifiziert sie die Möglichkeiten der individuellen Wohnungsversorgung und die engen sozialen Netze. Voraussetzung sei eine gesellschaftliche Offenheit und die Akzeptanz von Zuwanderung in der Bevölkerung. Hindernisse sieht sie vor allem in den begrenzten Ressourcen und den fehlenden Mobilitätsangeboten. **Martina Berger** und **Jonas Glüsenkamp** beschreiben den Weg der kommunalen Entscheidungsträger im Umgang mit den Herausforderungen durch die Zuwanderung und den Aufbau interkommunaler Kooperationsstrukturen als wichtigen Baustein einer gelingenden Integration im Landkreis Coburg. Sie bewerten die erfolgreiche Integration von Zugewanderten in ländlichen Räumen als gesamtgesellschaftlichen Gewinn, da diese zur Entlastung der urbanen Ballungsräume beiträgt und gleichzeitig eine Chance bietet, dem demografischen Wandel in den ländlichen Räumen zu begegnen. **Moritz Kirchesch** widmet sich in seinem Beitrag den Herausforderungen und Perspektiven der Mobilität in ländlichen Räumen. Ausgehend von der Beschreibung der Ist-Situation mit den gravierenden Mängeln des öffentlichen Nahverkehrs und den nachteiligen Folgen für bestimmte Bewohnergruppen, wozu auch die Zuwanderer zählen, skizziert er Beispiele und Projekte zur Organisation und Sicherstellung der Mobilität in ländlichen Regionen. Der abschließende Beitrag von **Uta Bauer** setzt sich mit dem Fahrrad als Mobilitätsangebot für Flüchtlinge auseinander und stellt innovative Fahrradprojekte für Flüchtlinge vor. Neben den vielen Erfolgen weist sie aber auch auf typische Hindernisse hin, wie Sprach- und kulturelle Barrieren, Fragen der Finanzierung, Haftung und Versicherung. Aus ihrer Sicht fehlt bislang eine bundesweite Analyse, Reflexion und Auswertung der zahlreichen Fahrradprojekte als Bestandteil der Integrationsbemühungen.

Literatur

Seifert, Wolfgang (2012): Geschichte der Zuwanderung nach Deutschland nach 1950, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung).

Jünemann, Britta (2017): Partizipien für Menschen, Gastbeitrag in: Süddeutsche Zeitung, 1. September 2017.

2.

Kommunale Steuerung und Kommunikation

Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland

1. Einleitung

Noch vor einigen Jahren hätten Kommunalvertreter/innen auf die Frage, welche Rolle ihnen in der Flüchtlingspolitik zukomme, wahrscheinlich eher zögerlich reagiert. Sie hätten davon gesprochen, dass Bund und Land verantwortlich seien und dass Städte, Kreise und Gemeinden ihren Schwerpunkt eher bei der nachholenden Integration von Menschen mit Migrationshintergrund sähen. Eine kommunale flüchtlingspolitische Strategie oder einen kohärenten Aufgabenverteilungsplan zum Thema hätten wahrscheinlich die wenigsten vorweisen können. Dies hat sich im Zuge der massiv gestiegenen Zuwanderung von Schutzsuchenden ab dem Jahr 2013 und ganz besonders in den Jahren 2015 und 2016 deutlich geändert. Heute werden flüchtlingspolitische Aufgaben von der überwiegenden Mehrheit deutscher Kommunen als extrem wichtiges Thema eingestuft (Gesemann/Roth 2017). Die Suche nach nachhaltigen und flexiblen Konzepten zum „Kommunalen Flüchtlingsmanagement“ ist in vollem Gange (KGSt 2016). Auch gegenüber Land und Bund treten Kommunen mittlerweile selbstbewusster auf (siehe den Beitrag von Klaus Ritgen in diesem Band). Vor dem Hintergrund dieser flüchtlingspolitischen Neukonfigurationen beschreibt dieser Beitrag die Rahmenbedingungen für flüchtlingspolitisches Handeln der Kommunen. Er zeigt die grundlegende Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen in diesem Politikfeld auf und skizziert einige aktuelle Entwicklungen.

2. Die Kommune im Mehrebenensystem der Flüchtlingspolitik

Migration ist immer wieder Gegenstand internationaler Politik, allerdings existieren kaum global wirksame Vereinbarungen. Eine wichtige Ausnahme stellt die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) dar. Sie wurde als Grundlage des internationalen Flüchtlingsschutzes im Jahr 1951 verabschiedet und 1967 erweitert. Die unterzeichnenden Staaten verpflichten sich darin, Verfolgte aufzunehmen, die nicht auf den Schutz ihres Herkunftsstaates zählen können. Über die Einhaltung der GFK wacht das zu diesem Zweck eingerichtete Hochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR). Das UNHCR hat zu diesem Zweck in den Unterzeichnerstaaten Büros eingerichtet – in Deutschland befinden sich diese in Berlin und in Nürnberg, im selben Gebäude wie das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

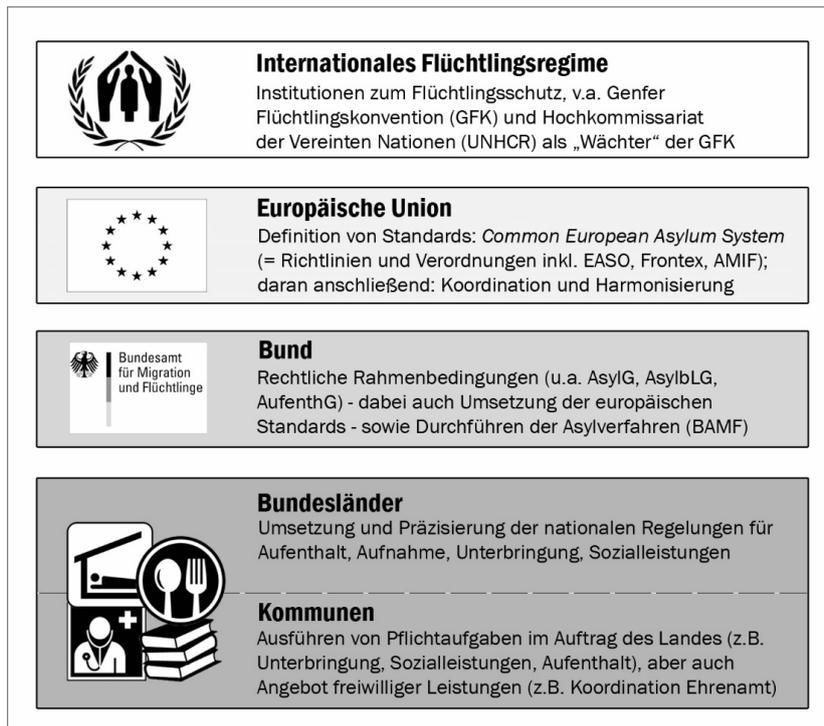
Alle Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) haben die GFK ratifiziert. Darüber hinaus ist spätestens seit dem im Jahr 2013 verabschiedeten Gemeinsamen Europäischen Asylsystem die Asyl- und Flüchtlingspolitik der Mitgliedsstaaten zumindest de lege von europäischen Vorgaben durchdrungen. Im Zuge der Etablierung des gemeinsamen „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Art. 67 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV) wurden rechtliche Mindest-

standards festgeschrieben, beispielsweise zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft (RL 2011/95/EU, sog. Qualifikationsrichtlinie), zur Durchführung des Asylverfahrens (RL 2013/32/EU, sog. Verfahrensrichtlinie) oder zur menschenwürdigen Aufnahme von Asylsuchenden (RL 2013/33/EU, sog. Aufnahmerichtlinie). Die verbreitete Wahrnehmung eines europäischen Flickenteppichs der Flüchtlingspolitik rührt daher weniger vom Fehlen gemeinsamer Regelungen als vielmehr daher, dass die gemeinsamen Regelungen bislang keine Harmonisierung bzw. faktische Einebnung der Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten bewirken konnten.

In Deutschland als föderalem Bundesstaat ist Migrationspolitik in wesentlichen Teilen durch Bundesgesetze geregelt, wobei für die Flüchtlingspolitik überwiegend die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 und 6 GG) gilt. In der Folge ist nach Maßgabe des Asylgesetzes (§ 5 Abs. 1 AsylG) ausschließlich das BAMF für das Asylverfahren zuständig. Kommen Asylsuchende nach Deutschland, wird ihr Antrag also auf der Bundesebene bearbeitet. Allerdings findet diese Bearbeitung nicht an einer zentralen Stelle statt, sondern in den rund 50 Außenstellen des BAMF. Die Asylsuchenden werden einer landesbetriebenen Erstaufnahmestelle in räumlicher Nähe zur jeweiligen Außenstelle des BAMF zugewiesen und nach einigen Tagen oder Wochen auf die Kommunen verteilt. An den ihnen zugewiesenen Orten müssen sie mindestens für die Dauer des Asylverfahrens wohnen. Auch nach erfolgreich beendetem Verfahren müssen Flüchtlinge grundsätzlich drei Jahre in dem ihnen zugewiesenen Bundesland leben („Wohnsitzauflage“ in § 12a AufenthG). Neben dem Ablauf des Asylverfahrens legt die Bundesebene auch die Rahmenbedingungen für den Zugang von Asylsuchenden zu weiten Teilen des gesellschaftlichen Lebens fest. Wichtige Grundlage dafür ist das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), das in den letzten Jahren zahlreiche Novellierungen erfahren hat. Es regelt, welche Leistungen Asylsuchenden in den ersten 15 Monaten für „Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts“ (§ 3) oder für die „Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände“ (§ 4) zustehen. Zudem trifft es Aussagen über den Zugang zu Arbeitsgelegenheiten (§ 5).

Auch wenn der Bund damit für wesentliche Grundzüge der Flüchtlingspolitik zuständig ist, haben die Bundesländer und Kommunen doch beachtliche eigene Spielräume. So können die Länder für Einzelfälle über die Einsetzung von sogenannten Härtefallkommissionen eigenständig humanitäre Aufenthaltstitel vergeben. Auch die Zuständigkeit für die Unterbringung von Flüchtlingen und die Gewährung von Sozialleistungen hat der Bund an die Länder übertragen. Die Bundesländer erhalten für diese Aufgaben Finanzhilfen vom Bund. Dies wird mit dem sogenannten Konnexitätsprinzip (Art. 104a GG) begründet, nach dem eine Aufgabenübertragung vom Bund auf die Länder finanziell kompensiert werden muss („Ausgabenlast folgt Aufgabenlast“). In der Praxis reichen die Länder ihre Aufgaben häufig ganz oder teilweise an die kommunale Ebene weiter und stellen ihr dafür ihrerseits finanzielle Mittel zur Verfügung. Diese Delegation von Aufgaben ist möglich, da Kommunen staatsrechtlich gesehen Teil des jeweiligen Bundeslandes sind. Je nach Bundesland kann die Aufgabenteilung zwischen Kommune und Land unterschiedlich ausgestaltet sein.

Abb. 1:
Mehrebenensystem der
Flüchtlingspolitik



Quelle: Eigene Darstellung

3. Kommunale Aufgaben bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen

Ungeachtet regionaler Spezifika lassen sich die Aufgaben der Kommune hinsichtlich ihrer Spielräume grundsätzlich in drei Typen unterscheiden: Besonders stark ist die formale Abhängigkeit der Kommune vom Land, wenn Aufgaben als weisungsgebundene Pflichtaufgaben delegiert werden. Dabei werden Aufgabeninhalt und -durchführung detailliert durch das Land vorgegeben. Ein Ermessensspielraum ist eigentlich nicht vorgesehen, da die Ministerien des Landes das „Ob“ und „Wie“ der Aufgabenerfüllung grundsätzlich im Detail steuern können. Bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben besteht eine Verpflichtung zum kommunalen Handeln. Zusätzlich sind Zielrichtung und Umsetzung der Maßnahmen durch Landesgesetze oder Verordnungen vorgegeben. Allerdings sind Eingriffe in die Umsetzung per Weisung ausgeschlossen. Den größten Gestaltungsspielraum haben Kommunen im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Hier kann lokale Politik entscheiden, ob sie überhaupt tätig wird und wie sie dabei vorgeht. Die Landesministerien wachen lediglich über die Einhaltung bestehender Gesetze.

3.1 Weisungsgebundene Pflichtaufgaben

Eine vom Land delegierte Pflichtaufgabe der Kommunen ist der Vollzug des Aufenthaltsrechts. Beispielsweise stellen kommunale Ausländerbehörden im Falle der Ablehnung eines Asylantrags fest, ob Abschiebungshindernisse vorliegen und für wie lange ggf. eine Duldung, also die Aussetzung einer Abschiebung, ausgestellt werden kann. Sie entscheiden auch darüber, ob Asylsuchende ihrer Mitwirkungspflicht, beispielsweise bei der Passbeschaffung, nachgekommen sind. Erkennen sie hier Versäumnisse, kann etwa der

Zugang zu Arbeit, Ausbildung oder Studium versagt werden. Die Sachbearbeitenden in Ausländerbehörden gehen dabei mit zahlreichen Ermessensspielräumen und unbestimmten Rechtsbegriffen um. Dies hat zur Folge, dass das Aufenthaltsrecht teilweise, überspitzt ausgedrückt, vor Ort neu geschrieben wird (Eule 2014).

Ein zweiter Komplex an Pflichtaufgaben umfasst die Unterbringung. Hier agieren die Kommunen in direktem Auftrag der Länder. Allerdings ergeben sich erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten in der Praxis. Auch wenn beispielsweise die Standards einer Sammelunterkunft landesseitig vorgegeben werden, liegt es im Ermessen der Kommune, ob sie noch während der Such- und Bauphase zivilgesellschaftliche Akteure einbezieht und/oder informiert. Dies kann geboten erscheinen, da die Suche nach geeigneten Standorten oder die Entscheidung für ein zentrales oder ein dezentrales Unterbringungskonzept nicht selten die Bevölkerung entzweien und zu intensiven und teils emotionalen Debatten in den Gemeinderäten und Kreistagen führen können. Die Unterbringung ist somit ein Quell öffentlichen Drucks auf die örtliche Verwaltung, bei der aus Pflichtaufgaben direkter Handlungsdruck für das Initiieren freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben erwachsen kann. Kommunalpolitische Konzepte zur Flüchtlingsarbeit sind daher häufig erweiterte Unterbringungskonzepte.

Eine weitere Pflichtaufgabe der Kommunen ist die Umsetzung des AsylbLG, also die Gewährung sozialer Leistungen, zu denen auch die Gesundheitsversorgung zählt. Beispielsweise haben nach § 4 AsylbLG bundesweit Asylbewerber/innen und Geduldete in den ersten 15 Monaten lediglich Anspruch auf die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände. Chronische Krankheiten werden nicht oder nur bei akuten Schmerzzuständen behandelt. Die Gesundheitsversorgung wird meist durch das örtliche Sozialamt umgesetzt. Angesichts zahlreicher Ermessensspielräume bedeutet dies auch, dass die Sachbearbeitenden der Behörde im Zweifel über die Notwendigkeit einer ärztlichen Behandlung befinden müssen. Zudem müssen die Kommunen der meisten Bundesländer selbständig darüber entscheiden, wie sie die Prüfung der Notwendigkeit gestalten, d.h. welche bürokratischen Hürden sie Asylsuchenden auf dem Weg zu einem Arztbesuch auferlegen (Schammann 2015). Besonders geringe Bürokratiekosten werden mit der Einführung einer elektronischen Gesundheitskarte (eGK) nach dem Vorbild Bremens assoziiert. Dabei erhalten Asylsuchende eine Chipkarte mit dem definierten Leistungsspektrum des AsylbLG. Die verwaltungstechnische Abrechnung erfolgt über eine Krankenkasse. Diese rechnet die Leistungen dann direkt mit der Kommune ab. Der Arztbesuch ähnelt damit formal demjenigen von normal Versicherten. Die Umsetzung der eGK schreitet jedoch sehr unterschiedlich voran. Während sie für die Kommunen in Schleswig-Holstein Pflicht ist, ist Bayern bislang (Stand: Juli 2017) von einer Einführung weit entfernt. Die meisten anderen Bundesländer haben dagegen mit den gesetzlichen Krankenkassen eine Rahmenvereinbarung unterzeichnet. Auf dieser Basis können sich Kommunen frei entscheiden, ob sie der Vereinbarung beitreten und die Gesundheitskarte einführen möchten. Dabei gibt es durchaus Kommunen, die der Einführung einer Gesundheitskarte skeptisch gegenüberstehen. So hat beispielsweise Duisburg ein eigenes Verwaltungsverfahren entwickelt, das nach eigenen Berechnungen deutlich günstiger ist als die Einführung der eGK. Zudem übernimmt die Stadt gegen ein Entgelt auch die Verwaltung der Gesundheitskosten der Nachbarkommunen Essen, Oberhausen und Mönchengladbach. Die formale Einführung der eGK in einem Bundesland bedeutet also nicht zwangsläufig, dass der Flickenteppich kommunaler Praxis reduziert wird.

3.2 Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben

Im Rahmen der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sind Kommunen Träger von Schulen und Volkshochschulen, übernehmen Aufgaben der Jugendhilfe oder betreiben Kindertageseinrichtungen (Kitas). Wie die staatlichen Schulämter des Landes gemeinsam mit kommunalen Stellen beispielsweise die Schulpflicht durch- und umsetzen, kann sehr unterschiedlich sein: Werden Schülerinnen und Schüler mit Fluchterfahrung beispielsweise in einem inklusiven Ansatz auf bestehende Klassen verteilt, oder werden gesonderte „Willkommensklassen“ eingerichtet? Werden spezielle begleitende Angebote für Asylsuchende geschaffen oder werden bestehende Einrichtungen für Flüchtlinge geöffnet? In solchen Fragen spiegelt sich die Diskussion um eine interkulturelle Öffnung kommunaler Einrichtungen wider. Diese Debatte ist für kommunale Integrationspolitik geradezu paradigmatisch und wird je nach Standort bereits unterschiedlich lange, unterschiedlich intensiv und mit unterschiedlichem Ausgang geführt. Besonders große Varianz zwischen Kommunen gibt es auch mit Blick auf den Besuch von Kitas: Für geflüchtete Kinder gilt der allgemeine Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz. Die Verwirklichung des Rechtsanspruchs ist jedoch erstens davon abhängig, ob vor Ort genügend Kita-Plätze vorhanden sind. Zweitens müssen Geflüchtete ihren Rechtsanspruch kennen. Einige Kommunen scheinen die Hoffnung zu haben, dass der Kita-Besuch aus kulturellen Gründen wenig nachgefragt wird und daher auch nicht gesondert beworben werden muss (Schammann/Kühn 2016).

3.3 Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben

Unter die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben fällt beispielsweise, ob Deutschkurse oder Migrationsberatungsstellen auch für Asylsuchende mit unklarer Bleibeperspektive bereitgestellt werden. Auch zusätzliches arbeitsmarktpolitisches Engagement der Kommune fällt teilweise in diese Kategorie. Die Kommune hat in einem solchen Fall keinen Anspruch darauf, die benötigten Mittel vom Bund oder vom Land zu erhalten, denn zumindest die vom Bund geförderten Maßnahmen stehen bislang nur Personen mit einer „guten Bleibeperspektive“ offen. Dies gilt auch für bundesgeförderte Projekte zur Herstellung des gesellschaftlichen Zusammenhalts vor Ort, also beispielsweise Begegnungsprojekte zwischen Einheimischen und Asylsuchenden. Die Landesregierungen können hier zwar Anreize schaffen, indem Landesmittel zur Verfügung gestellt werden, sie sind dazu aber nicht verpflichtet. Auch im Feld der Gesundheitsversorgung lassen sich – neben den verpflichtenden Leistungen des AsylbLG – freiwillige Aufgaben der Kommunen identifizieren. Ein Beispiel ist die Gewährung von Gesundheitsleistungen für irregulär Aufhältige. Hier bieten beispielsweise die Städte Kiel und München offensiv Leistungen an, während dies in zahlreichen anderen Kommunen nicht oder nur aufgrund ehrenamtlichen Engagements von Ärzt/innen geschieht. Art und Umfang freiwilliger Leistungen einer Kommune hängen besonders stark von der kommunalen Finanzlage ab. Doch mindestens ebenso entscheidend ist der kommunalpolitische Wille, in dem Feld tätig zu werden. Dies betrifft nicht nur eine Umverteilung von Mitteln, sondern beispielsweise auch die Einbindung der regionalen bzw. lokalen Wirtschaft und Zivilgesellschaft in die jeweilige flüchtlingspolitische Strategie der Kommune.

4. Flüchtlingspolitik als Organisationsherausforderung

Migrationspolitik lässt sich grundsätzlich in drei typische Debattenfelder einteilen: Identität, Sicherheit und Wirtschaft (Rosenblum/Cornelius 2012). Bei Diskussionen um Identität geht es vor allem um die Kompatibilität von Ethnizität und Religion der Zuwanderer mit der Aufnahmegesellschaft. Das zweite Debattenfeld, Sicherheit, kann durch die Frage beschrieben werden, wie das Verhältnis von humanitärer Verpflichtung und nationalen Sicherheitsinteressen gestaltet werden soll. Dabei herrscht weniger Uneinigkeit über das Ziel der Politik („Schutz vor Terrorismus“) als vielmehr über die Intensität von Bedrohung und mögliche Gegenmaßnahmen. Das dritte Debattenfeld, Wirtschaft, ist vor allem durch die Frage geprägt, wie man Zuwanderung effizient gestalten, ihre Nettogewinne maximieren und dabei Verteilungsgerechtigkeit garantieren kann. Blickt man auf die (horizontale) Zuständigkeitsverteilung der deutschen Flüchtlingspolitik, so lassen sich Aufgaben und Akteure auf jeweils einer föderalen Ebene diesen Arenen zuordnen. Selbst wenn diese Zuordnung nicht immer trennscharf sein kann, zeigt sie doch, welche Ressorts sich in welchen Arenen bewegen – und welche Debatten sie bestimmen.

Beispielsweise hat auf Bundesebene das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) die Federführung für das AsylbLG sowie die Rechtsaufsicht über die Bundesagentur für Arbeit (BA). Die Verantwortung für asyl- und aufenthaltsrechtliche Fragen sowie die Fachaufsicht über das BAMF liegen dagegen beim Bundesministerium des Innern (BMI). In dieser Ressortzuständigkeit manifestiert sich ein Spannungsverhältnis zwischen einem wohlfahrtsstaatlichen Ansatz (Versorgung und arbeitsmarktorientierte Integration) und einem sicherheitsorientierten (Migrationskontrolle versus humanitärer Schutz). Dazu gesellt sich die dritte, eher identitäts- und zusammenhaltsorientierte Perspektive, die auf Bundesebene vor allem durch die Integrationsbeauftragte wahrgenommen wird. Das Spannungsverhältnis zwischen diesen Perspektiven prägt die Flüchtlingspolitik auf Bundesebene und setzt sich, da es dort institutionell nicht gelöst wird, als ständiges Ringen um Kohärenz auf Ebene der Länder und Kommunen fort. Auch hier finden sich entsprechende Verteilungen der Zuständigkeiten (vgl. Abb. 2).

Mit Blick auf die oben skizzierten Aufgabenarten der Kommunen ist auffällig, dass es sich bei den Akteuren in den Arenen der Sicherheit und der Wirtschaft bzw. Wohlfahrt überwiegend um Pflichtaufgabenträger handelt. Demgegenüber sind die Akteure in der Arena der Identität eher Träger freiwilliger Aufgaben. Pflichtaufgaben haben in der Kommune meist eine höhere Priorität als freiwillige Aufgaben; sie waren in der Flüchtlingspolitik bislang nur quantitativ nicht so relevant. Angesichts der neuen Faktenlage übernehmen mittlerweile vielerorts die Pflichtaufgabenträger die Federführung für Steuerungsgruppen oder bei der Gründung neuer Ressorts. Dies gilt jedoch üblicherweise nicht für diejenigen Pflichtaufgaben, die in den kommunalpolitischen Debatten als nicht oder kaum gestaltbar wahrgenommen werden: die aufenthaltsrechtlichen Aufgaben der Ausländerbehörden. Somit bleiben diese häufig außerhalb der strategischen und organisatorischen Überlegungen der Kommunen. Stattdessen sind es die sozialpolitischen Akteure, die zu den neuen starken Kräften der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik werden (Schammann/Kühn 2016). Die Dominanz der Sozialressorts lässt sich auch auf Bundesebene nachweisen, wo BAMF und BA seit Herbst 2015 faktisch gekoppelt sind – mit klarer Dominanz der BA.