



Deutsches Institut
für Urbanistik

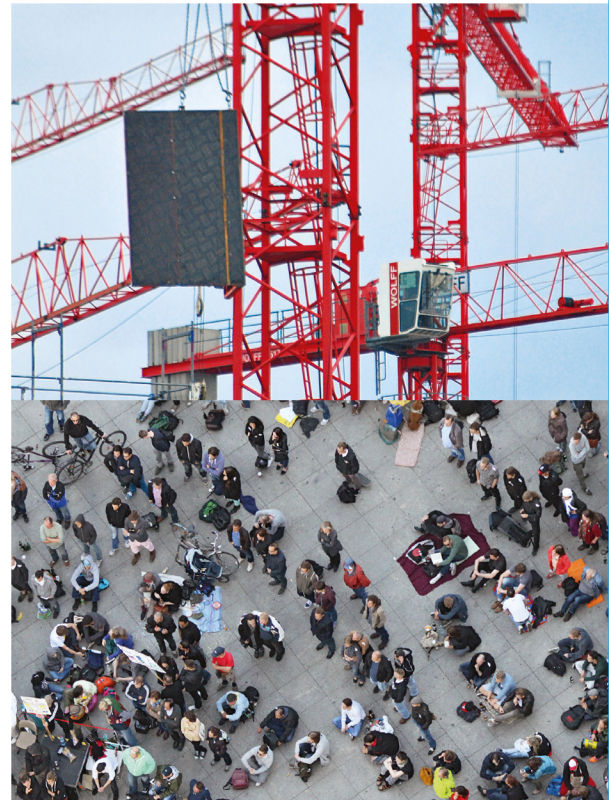
Difu Impulse

1/2018

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 Wohnungsmarkintegration 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“ zuging. 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 begradigen. 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 Verschiebeparkplatz 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).

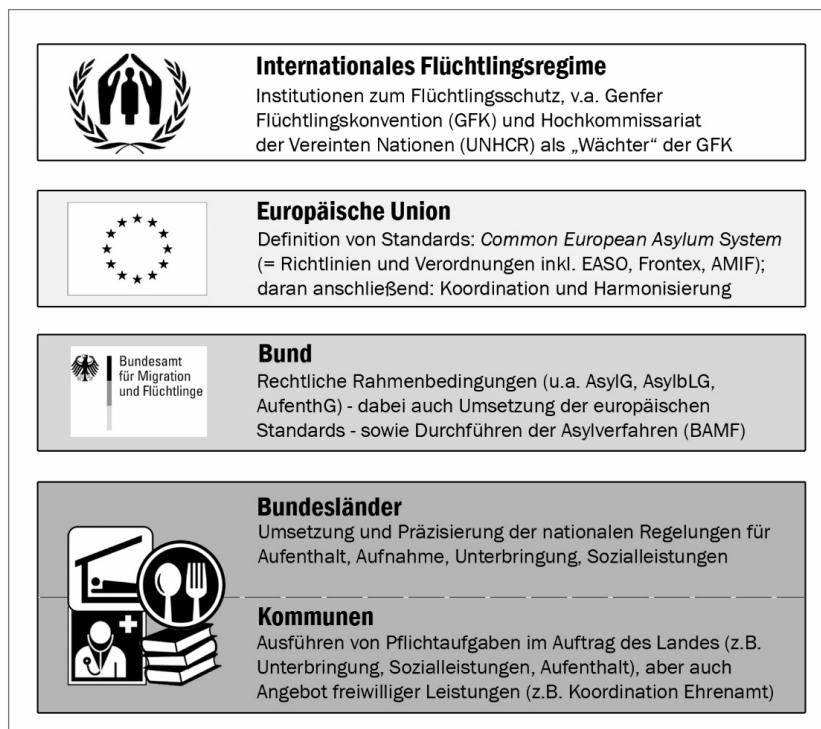
Alle Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) haben die GFK ratifiziert. Darüber hinaus ist spätestens seit dem im Jahr 2013 verabschiedeten Gemeinsamen Europäischen Asylsystem die Asyl- und Flüchtlingspolitik der Mitgliedsstaaten zumindest de lege von europäischen Vorgaben durchdrungen. Im Zuge 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 Flüchtlings-eigenschaft (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.

Abb. 2:
Flüchtlingspolitik als
Organisations-
herausforderung

Politische Ebene	Arena der Sicherheit	Arena der Wirtschaft/Wohlfahrt	Arena der Identität
Bund	Bundesministerium des Innern, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesagentur für Arbeit	Integrationsbeauftragte des Bundes
Bundesländer	Innenministerien der Länder	Sozialministerien der Länder	Integrationsbeauftragte/-ministerien der Länder
Kommunen	Ausländerbehörden	u.a. Sozialämter, JobCenter	Kommunale Integrationsbeauftragte
	Pflichtaufgaben	Freiwillige Aufgaben	

Quelle: Eigene Darstellung

5. Fazit und Ausblick

Städten, Kreisen und Gemeinden kommt seit jeher eine wichtige Aufgabe bei der Flüchtlingsaufnahme und -integration zu. In der Vergangenheit wurde diese Bedeutung jedoch nur selten erkannt, vorhandene Spielräume wurden erratisch genutzt. Dies hatte zur Folge, dass sich in Deutschland ein Flickenteppich flüchtlingspolitischer Praxis entwickeln konnte. Mittlerweile führen das Nachdenken über Zuständigkeiten und die Ausgestaltung eines geeigneten „Flüchtlingsmanagements“ in vielen Kommunen häufig zu neuen Konzepten und Organisationsstrukturen – von eher informellen Steuerungsgruppen bis hin zur Neugründung von Migrationsämtern. Gemein haben solche Ansätze meist das Bemühen, die drei Arenen migrationspolitischer Debatten unter einem Dach zu vereinen. Dies lässt auf mehr Kohärenz in der kommunalen Flüchtlingspolitik hoffen. Ob diese auch mit einem Abbau der interkommunalen Varianz flüchtlingspolitischer Praxis einhergeht, bleibt jedoch abzuwarten. Dazu bedürfte es eines stärkeren interkommunalen Austauschs. Dieser ist in Ansätzen bereits zu erkennen, muss aber noch deutlich ausgebaut werden. Auch der Bund steht in der Pflicht für gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet sorgen. Von ihm müssen noch stärkere Impulse zur Harmonisierung ausgehen. Eine kohärente und klare Migrationsgesetzgebung wäre sicherlich ein guter Anfang.

Literatur

- Eule, Tobias G. (2014): Inside Immigration Law. Migration Management and Policy Application in Germany, Farnham.
- Gesemann, Frank, und Roland Roth (2017): Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Geflüchteten, Bonn.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.) (2016): Denkanstöße zum kommunalen Flüchtlingsmanagement (Nr. 2): Organisationsmodelle, Köln.
- Rosenblum, Marc R., und Wayne A. Cornelius (2012): Dimensions of Immigration Policy, in: Marc R. Rosenblum und Daniel J. Tichenor (Hrsg.): The Oxford Handbook of the Politics of International Migration, Oxford/New York: 245–273.
- Schammann, Hannes (2015): Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, H. 3: 161–182.
- Schammann, Hannes, und Boris Kühn (2016): Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland, Bonn.

Asylsuchende: Von Ankunft, Registrierung und Antragstellung zu ersten Schritten der Integration

Was haben wir aus der Situation 2015 gelernt?¹

Seit Sommer 2015 hat ein Thema nicht nur die Nachrichten und politischen Diskussionen besonders dominiert, es hat auch ganz praktisch im Alltag vieler Menschen vor Ort an Bedeutung gewonnen: der Umgang mit dem kurzfristigen Zuzug einer großen Zahl geflüchteter Menschen, die in Deutschland Asyl beantragt haben.

Für Behörden und öffentliche Einrichtungen war dies mit unterschiedlichen Herausforderungen verbunden. Gemeinsam war ihnen dabei die Notwendigkeit, überwiegend in sehr kurzer Zeit reagieren zu müssen. Dieser Beitrag will Herausforderungen und Antworten auf die Situation in der 2. Jahreshälfte 2015 insbesondere auf der Ebene des Bundes und in der Zusammenarbeit über die föderalen Ebenen hinweg betrachten. Dabei stellen sich auch die Fragen, welche der angestoßenen Veränderungen langfristig sind und welche Lehren aus der Situation 2015 in die Zukunft wirken.

1. Asyl und Flüchtlingsschutz in Deutschland: Die Entwicklung der letzten Jahre

Von 1990 bis Mitte 2017 haben rund 4,5 Millionen Menschen in Deutschland einen Asylantrag gestellt (Erst- und Folgeanträge) (hier und im Folgenden Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017a). Nach dem Höchststand 1992 mit 438.000 Anträgen ging ihre Zahl zurück bis auf 28.000 Erst- und Folgeanträge in 2008. Von heute aus betrachtet erscheint diese Zahl klein – in der zweiten Hälfte 2015 stellten in einem Monat mehr Menschen einen Antrag auf Schutz in der Bundesrepublik Deutschland als im Jahr 2008 zusammen.

Seit 2009 stieg die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland wieder an, insbesondere aus den Krisenländern Syrien, Afghanistan, Iran, Irak, Eritrea und Somalia, seit 2012 aber auch aus Ländern mit wirtschaftlich prekären Lebensverhältnissen, aber ganz überwiegend keiner Verfolgung. Dies war insbesondere der Fall bei der unvorhersehbaren, sprunghaften Zunahme von Asylanträgen aus Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina ab Sommer 2012 sowie aus dem Kosovo und Albanien im Frühjahr 2015.

1 Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autorin wieder.

2014 wuchs die Zahl der beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gestellten Asylanträge auf rund 203.000, 2015 waren es knapp 477.000 – ein erneuter Anstieg um 135 %. Eine Besonderheit kennzeichnet dabei das Jahr 2015: Die Zahl der Menschen, die nach Deutschland eingereist waren, um Asyl zu beantragen, lag 2015 mit rund 890.000 tatsächlich deutlich höher als die der gestellten Anträge. Der Hintergrund: Aufgrund der großen Zahl von Asylsuchenden in kurzer Zeit konnten nicht alle direkt nach Ankunft einen Asylantrag beim BAMF stellen, es entstanden Wartezeiten. 2016 – bedingt durch die nachträgliche Annahme von Anträgen aus 2015 – wurde mit rund 746.000 Anträgen ein Höchststand erreicht (bei rund 280.000 tatsächlichen Einreisen in jenem Jahr). Damit entfielen sechs von zehn Asylanträgen, die 2016 in der EU gestellt wurden, auf Deutschland, 2015 lag der Anteil noch bei 35 Prozent. Auch im Verhältnis zur Bevölkerung stand Deutschland mit fast neun Antragstellern pro 1.000 Einwohner 2016 erstmalig auf Platz 1 der EU-Mitgliedstaaten, vor Griechenland und Österreich mit jeweils knapp fünf (Eurostat 2017).

Seit Frühjahr 2016 haben insbesondere die EU-Türkei-Erklärung und die Schließung der Grenzübergänge entlang der sogenannten Balkanroute durch die angrenzenden Staaten zu einer deutlichen Verringerung der Zahl an neu ankommenden Asylsuchenden geführt. 2017 zeichnet sich daher insgesamt ein deutlicher Rückgang der Antragszahlen in Deutschland ab: Bis Mitte 2017 wurden rund 112.000 Asylerst- und -folgeanträge gestellt, ein Rückgang um über 70 Prozent im Vergleich zum Vorjahreszeitraum (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017b). Dabei ist auch die Zahl der Antragstellenden aus den Ländern des Westbalkans aufgrund der geringen Erfolgsaussichten mittlerweile wieder stark zurückgegangen.

2. Die Situation ab Sommer 2015

Nachdem die Zahl der Asylsuchenden insbesondere ab 2012 bereits deutlich zunahm, erreichte diese Entwicklung im Sommer 2015 ihren Höhepunkt. Im Juni 2015 lag die Zahl der beim BAMF pro Monat gestellten Asylanträge erstmalig über 30.000 und kletterte bis auf rund 55.000 im November 2015 – dem höchsten Monatswert des Jahres. Wie haben die öffentlichen Akteure in Deutschland auf diesen schnellen, starken Anstieg reagiert?

2.1 Unterschiedliche Herausforderungen im föderalen Gefüge

Die Aufgabenteilung im Bereich Asyl und Flüchtlingsschutz ist vom Föderalismus geprägt. Für die Durchführung der Asylverfahren sind der Bund und hier das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zuständig, für Unterbringung, soziale Betreuung und (gesundheitliche) Versorgung sind es die Länder, die dies zum Teil an die Kommunen übertragen.

Die Akteure auf den drei föderalen Ebenen – Bund, Länder und Kommunen bzw. Kreise – sahen sich ab Sommer 2015 vor teilweise unterschiedliche, teilweise gemeinsame Herausforderungen gestellt. Sie einte der Zeitdruck, unter dem kurzfristige Maßnahmen umgesetzt, aber auch mittel- und langfristig wirkende Veränderungen angestoßen werden mussten. Folgende Aspekte standen dabei zunächst im Mittelpunkt:

- Erstankunft und Registrierung der Asylsuchenden
- Identitätsprüfung
- Verteilung der Asylsuchenden auf die Bundesländer

- Annahme und Bearbeitung von Asylanträgen

Die Herausforderungen bestanden dabei vielfach zunächst auf ganz praktischer Ebene: Wie stellt man in kurzer Zeit die Registrierung so vieler neu angekommener Asylsuchender sicher? Wie organisiert man die Verteilung von teilweise tausenden Personen täglich auf die Bundesländer per Bahn und Bus? Wo findet man in den Bundesländern und Kommunen kurzfristig ausreichend Unterbringungsmöglichkeiten, organisiert Verpflegung und Gesundheitschecks? Wie stellt man sicher, dass so viele Menschen zeitnah ihren Asylantrag beim BAMF stellen können und eine Entscheidung über diesen erhalten? Angesichts des hohen Anteils von Menschen aus Ländern mit hoher Bleibeperspektive wurde zudem schnell deutlich, dass nach diesen kurz- bis mittelfristigen Aufgaben auch die Frage der längerfristigen Integration schnell an Relevanz gewinnen würde.

Neben operativ-praktischen Fragen traten dabei zunehmend auch Aspekte der Steuerung, der (intensiveren) Abstimmung auf und zwischen den unterschiedlichen föderalen Ebenen, der Verbesserung der Schnittstellen und der Stärkung der Transparenz der vorhandenen Informationen und damit auch der Vermeidung von Mehrfacharbeit in den Fokus. Schnell wurde dabei insbesondere deutlich, dass die bis dato getrennten Systeme der Registrierung von Asylsuchenden und die damit verbundenen separaten Datenbanken von Bund und Ländern zu Reibungsverlusten führten.

2.2 Antworten auf drängende Herausforderungen: Zwei Beispiele

Verteilung und Transport der Asylsuchenden

Asylsuchende wurden und werden nach vorab festgelegten Quoten (dem zwischen den Ländern abgestimmten sogenannten Königsteiner Schlüssel) über das zentrale System „Erstverteilung von Asylsuchenden“ auf die Bundesländer verteilt. Die Zuweisung in eine bestimmte Aufnahmeeinrichtung entscheidet sich nach den aktuellen Kapazitäten und danach, an welchen Standorten des BAMF Anträge des jeweiligen Herkunftslandes bearbeitet werden. Bis in den Sommer 2015 fand dabei kein zentral organisierter Transport von Asylsuchenden in die Bundesländer und die dortigen Erstaufnahmeeinrichtungen statt. Mit der wachsenden Zahl der Antragsteller zeigte sich jedoch, dass der individuelle Transfer in die Länder nicht mehr praktikabel war und Asylsuchende zudem vielfach ihr Reiseziel innerhalb Deutschlands änderten, unabhängig von der Zuweisung in ein bestimmtes Bundesland. Es entstand daher kurzfristig die Herausforderung, nicht nur sicherzustellen, dass mehrere Tausend Personen pro Tag auf die Bundesländer verteilt werden, sondern auch, dass sie im vorgesehenen Bundesland tatsächlich ankommen. Dabei galt es auch zu verhindern, dass Personen sich mehrfach bei verschiedenen Einrichtungen meldeten. Hierzu wurde im September 2015 zunächst unter Federführung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, ab November 2015 durch das Bundesamt für Güterverkehr die Koordinierungsstelle „Flüchtlingsverteilung Bund“ eingerichtet, die die Verteilung und den Transport der Asylsuchenden per Bahn und Bus zentral koordinierte. Damit konnten sowohl die jeweiligen Unterbringungskapazitäten tagesaktuell berücksichtigt als auch sichergestellt werden, dass die Auswahl des Bundeslandes bzw. der Erstaufnahmeeinrichtung gesteuert erfolgte.

Registrierung, Identifikation, Datentransparenz

Wer sich in Deutschland als asylsuchend meldet, wurde auch bereits vor 2015 registriert, persönliche Daten, ein Lichtbild und Fingerabdrücke wurden gespeichert. Dies erfolgte in der Regel jedoch erst bei Ankunft in der zuständigen Erstaufnahmeeinrichtung des Landes bzw. Außenstelle des BAMF. In der Situation des Sommers 2015 erschien dies nicht mehr ausreichend. Es musste ein Mechanismus gefunden werden, der bereits zu einem früheren Zeitpunkt eine Registrierung und Identifikation ermöglichte.

Ein System für diese frühe Registrierung der Asylsuchenden wurde unter Federführung des Bundesministeriums des Innern bzw. des BAMF ab Herbst 2015 entwickelt und mit In-Kraft-Treten des Datenaustauschverbesserungsgesetzes Anfang Februar 2016 eingeführt. Seitdem erfolgt die Registrierung anhand biometrischer Daten bereits beim ersten Kontakt der Asylsuchenden mit Behörden standardisiert im sogenannten Kerndatensystem (Ausländerzentralregister), auf das alle beteiligten Behörden in dem Umfang Zugriff haben, wie es für ihre jeweiligen Aufgabenbereiche erforderlich ist. Als Nachweis über die Registrierung erhalten Asylsuchende den ebenfalls neu eingeführten Ankunftsnachweis. Dieser gibt auch Zugang zu staatlichen Leistungen wie medizinischer Versorgung, Verpflegung sowie Geldleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz – und dies nur in der auf dem Nachweis aufgeführten Aufnahmeeinrichtung. Durch die Schnittstellen zu Systemen anderer Bundes- und Landesbehörden kann frühzeitig der Abgleich von Identifizierungsmerkmalen mit den Personendaten erfolgen. Die zur Registrierung befugten Stellen wurden mit einem Fingerabdruck-Schnell-Abgleichsystem ausgerüstet, mit dem sie feststellen können, ob zu einer Person bereits Daten vorhanden sind. Mehrfachregistrierung und Missbrauch werden damit verhindert und die Effizienz bei der Registrierung gesteigert.

3. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Herausforderungen und Antworten

Das BAMF war als für die Asylverfahren zuständige Bundesbehörde ganz besonders von der Situation im Sommer 2015 betroffen. Mit dem Anstieg der Asylanträge war ein Rückstau bei der Antragsbearbeitung einhergegangen. Die Zahl der 2015 neu eingereisten Asylsuchenden überstieg zudem die damaligen Kapazitäten des BAMF deutlich. Dies führte zu Wartezeiten bei der Antragstellung, ein Teil der Personen, die 2015 eingereist waren, konnte ihre Antragstellung erst in 2016 durchführen.

Vordringlich war in dieser Situation, das BAMF innerhalb kurzer Zeit in die Lage zu versetzen, ein Volumen von Asylanträgen zu bearbeiten, für das es bis dato nicht ausgerichtet war. Dies betraf zum einen das Personal, die IT und die Infrastruktur, zum anderen aber auch die Prozesse im Asylbereich innerhalb der Behörde selbst sowie in der Zusammenarbeit mit den anderen Akteuren.

Personal und Infrastruktur

Als Reaktion auf die steigenden Antragszahlen waren dem BAMF bereits 2015 1.000 zusätzliche Stellen für den Asylbereich bewilligt worden, mit dem Bundeshaushalt 2016 wurden diese um weitere 3.000 auf insgesamt rund 7.300 Mitarbeitende erhöht. Durch die zeitweise Unterstützung von Abgeordneten Mitarbeitenden etwa der Bundesagentur für Arbeit (BA), von Vivento, der Deutschen Bahn, der Deutschen Post, der Bundeswehr, des Zolls, mehrerer Bundesressorts und -behörden sowie einzelner Bundeslän-

der wuchs die Zahl der Beschäftigten des BAMF 2016 zeitweise auf knapp 10.000 an. Parallel wurde die Infrastruktur der Behörde ausgebaut. Ende 2016 verfügte das BAMF bundesweit über gut 70 Standorte. Eine besondere Herausforderung war dies auch für die IT, die an die neuen Mitarbeiter-, Standortzahlen und Aufgaben angepasst werden musste. Nach der Einführung des Kerndatensystems erfolgte auch die Digitalisierung großer Teile der Prozesse im Asylbereich des BAMF, etwa die Kommunikation des BAMF mit den Verwaltungsgerichten.

Prozesse: Entwicklung des Integrierten Flüchtlingsmanagements

Um auf die veränderten Herausforderungen reagieren zu können, war es auch erforderlich, die Prozesse im Asylbereich einer Analyse und Neugestaltung zu unterziehen. Ziel war es, die Bearbeitung von Anträgen zu optimieren, Wartezeiten zwischen den Verfahrensschritten zu reduzieren und die Kapazitäten des BAMF deutlich zu erweitern. Den Kern des neuen „Integrierten Flüchtlingsmanagements“ bildete die Entwicklung der sogenannten Ankunftszentren und eines damit verbundenen neuen Ablaufmodells des Asylverfahrens.

Die Ankunftszentren, die jeweils den Landes-Aufnahmeeinrichtungen zugeordnet sind, bündeln viele bisher auf mehrere Stationen verteilte Schritte im Asylverfahren. Die Standortplanung erfolgte jeweils in Abstimmung zwischen BAMF und dem jeweiligen Bundesland. Nach Möglichkeit findet das gesamte Asylverfahren unter dem Dach des Ankunftszentrums statt, von der ärztlichen Untersuchung durch die Bundesländer über die Aufnahme der persönlichen Daten und die Identitätsprüfung, die Antragstellung und Anhörung bis hin zur Entscheidung über den Asylantrag durch das BAMF. Um die Weichen für eine Integration der Menschen mit guter Bleibeperspektive frühzeitig zu stellen, werden in den Ankunftszentren bereits über die Integrationskurse des BAMF informiert und direkt Kursplätze zugewiesen. Zudem ist auch die Bundesagentur für Arbeit eingebunden und informiert vor Ort zu Möglichkeiten des Arbeitsmarktzugangs. Mittlerweile gibt es bundesweit 24 Ankunftszentren, in allen 16 Bundesländern mindestens eines.

4. Perspektive Integration

Die Schutzquote und damit der Anteil der Menschen, die als Asylberechtigte bzw. anerkannte Flüchtlinge oder aufgrund von subsidiärem Schutz bzw. Abschiebeschutz in Deutschland bleiben können, lagen 2015 bei fast 50 Prozent, 2016 bei 62 Prozent. Fragen der längerfristigen Integration für die Gruppe der Menschen mit Bleibeperspektive gewannen daher schnell an Relevanz.

Erste Erkenntnisse über die Bildungs- und Ausbildungshintergründe der Geflüchteten und ihre Bildungsaspiration, auf denen Integrationsangebote ansetzen können, bietet eine gemeinsame Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit (BA), des Forschungszentrums des BAMF sowie des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin: So haben 58 Prozent der erwachsenen Geflüchteten zehn Jahre und mehr in Schulen und Hochschulen sowie beruflicher Bildung verbracht, viele Bildungsbiographien wurden durch die Flucht jedoch unterbrochen. 46 Prozent der Befragten wollen einen Schulabschluss, 66 Prozent einen Hochschul- oder berufsbildenden Abschluss in Deutschland erwerben. 90 Prozent der Geflüchteten hatten beim Zuzug nach Deutschland keine Deutsch-

kenntnisse (Brücker et al. 2016). Deutlich wird daher: Sprache und Arbeit stehen im Fokus der Integration.

Die Bundesregierung hat eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um insbesondere die Arbeitsmarktintegration und den Spracherwerb von anerkannten Schutzberechtigten, aber auch von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern mit guter Bleibeperspektive im laufenden Asylverfahren möglichst früh anzustoßen. Ihr Zugang zum Arbeitsmarkt wurde erleichtert, die Vorrangprüfung überwiegend für drei Jahre ausgesetzt (BMAS 2016). Um frühzeitig Deutschkenntnisse zu erwerben, können Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie Geduldete mit guter Bleibeperspektive seit Herbst 2015 am Integrationskurs des BAMF teilnehmen, der 600 Stunden Sprachkurs und 100 Stunden Orientierungskurs umfasst.

Das BAMF hat damit begonnen, seine Integrationsangebote insgesamt auf die Bedürfnisse dieser neuen, großen Zielgruppe hin anzupassen und bedarfsorientiert neue Angebote zu entwickeln. So fördert das BAMF etwa die Teilnahme von Integrationskurslehrkräften an Trauma-Schulungen. Zudem wurde im Rahmen des Integrationskurses ein neues Angebot für Zweischriftler der lateinischen Schrift geschaffen. Durch eine gemeinsam mit der BA entwickelte Kombi-Maßnahme werden Spracherwerb und Arbeitsmarktbezug früh verbunden. Seit Juli 2016 bietet das BAMF zudem zusätzlich Berufssprachkurse an, die auch Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive auf den Arbeitsmarkt vorbereiten. Für Geflüchtete mit unklarer Bleibeperspektive hat das BAMF Erstorientierungskurse entwickelt, die Hilfestellung für alltägliche Situationen bieten und erste Deutschkenntnisse für die Kommunikation im Alltag vermitteln. Sie sind Teil eines neuen Handlungsfeldes „Ankommen und Orientieren“ des BAMF, das Angebote bündelt, die Geflüchteten helfen, sich in einer noch unbekannten Gesellschaft zurechtzufinden.

5. Fazit: Was bleibt?

In der längerfristigen Rückschau wird insbesondere von Interesse sein, welche der angestoßenen Veränderungen sich bewährt und Bestand haben. Viele der kurzfristigen Maßnahmen, die angestoßen wurden, legen nahe: Es erscheint ratsam, Rahmenbedingungen aufzubauen, die es Behörden und öffentlichen Einrichtungen ermöglichen, in ähnlichen Situationen schnell und flexibel zu handeln. Das gilt auch für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das unter dem Stichwort „atmende Behörde“ gegenwärtig ein Konzept entwickelt, um künftig flexibler etwa auf erneut hohe Antragszahlen reagieren zu können.

Bestand haben – so sieht es zumindest im Sommer 2017 aus – insbesondere das Kerndatensystem als zentrale Datenbank, die Idee des Ankunftsnachweises und das Konzept der Ankunftszentren. Diese Entwicklungen haben maßgeblich zur Optimierung der Prozesse und Schnittstellen im Bereich Asyl beigetragen. Gemeinsam mit den beteiligten Akteuren wird das Konzept und Aufgabenspektrum des Ankunftszentrums vom BAMF gegenwärtig weiterentwickelt, etwa durch den Ausbau der Informationen und Dienstleistungen zur Integration, aber auch – und auch das gehört zum Thema Asyl und Flüchtlingsschutz dazu – durch Informationen zur freiwilligen Rückkehr für diejenigen, deren Asylanträge nicht bewilligt wurden. Bestand hat ebenfalls die enger gewordene Kommunikation und Abstimmung zwischen vielen Akteuren auf Bundes- und Landesebene.

Im Bereich der Integration hat sich die Diskussion seit 2015 stark auf die Integration von Geflüchteten verschoben. Nicht gänzlich aus den Augen ver-

lieren sollte man dabei jedoch frühere Zielgruppen der Integration, die jetzt teilweise etwas in Vergessenheit geraten. Auch hier scheint es wichtig, die Kernerfahrung der letzten zwei Jahre aufzugreifen: Hilfreich sind enge Kommunikation, gute Zusammenarbeit und die Bereitschaft, über föderale oder Verwaltungsgrenzen hinweg gemeinsam pragmatische Lösungen zu suchen.

Literatur

- Brücker, Herbert, Nina Rother, Jürgen Schupp (Hrsg.) (2016): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. Forschungsbericht 29, Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017a): Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe Juni 2017 (10.7.2017), Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017b): Asylgeschäftsbericht für den Monat Juni 2017 (10.7.2017), Nürnberg.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): <http://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2016/erleichterter-arbeitsmarktzugang-fluechtlinge.html> (Zugriff am 10.7.2017).
- Europäisches Migrationsnetzwerk und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017): Migration, Integration, Asyl. Politische Entwicklungen in Deutschland 2016. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg.
- Eurostat (2017): Pressemitteilung 46/2017, 16. März 2017: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921614/3-16032017-BP-DE.pdf/28884e8a-bb55-48bf-85b6-b4157f131c55> (Zugriff am 10.7.2017)

Kommunale Steuerungsstrukturen und Koordination – Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts und Verwaltungsebenen

1. Einleitung

Die außergewöhnlich hohe Zuwanderung von Flüchtlingen, die Deutschland seit einigen Jahren erlebt, muss – sieht man einmal von der Durchführung der Asylverfahren und der Erstunterbringung in den Aufnahmeeinrichtungen der Länder ab – in erster Linie von den Städten, Landkreisen und Gemeinden bewältigt werden. Diese sind als Träger der Asylbewerberleistungsbehörden, der Ausländerbehörden, der Jobcenter, der Jugend- und Gesundheitsämter oder auch der Schulen und Volkshochschulen in vielfacher Hinsicht für Asylbewerber ebenso wie für bereits anerkannte Flüchtlinge, Asylberechtigte, subsidiär Schutzberechtigte und andere Migrantengruppen zuständig und verfügen daher – häufig schon unmittelbar nach Ankunft in Deutschland – über eine Vielzahl von Kontakten und Anknüpfungspunkten zu diesem Personenkreis. Auf dem Höhepunkt der „Flüchtlingskrise“ seit Herbst 2015 hatten die Kommunen im Bereich der Flüchtlingsaufnahme und -unterbringung darüber hinaus noch eine Vielzahl weiterer Aufgaben zu übernehmen, für die eigentlich die Länder zuständig gewesen wären, die von diesen mangels ausreichender Kapazitäten aber nicht (mehr) bewältigt werden konnten (dazu aus kommunaler Sicht: Meyer 2016: 51 f.; Schwind 2016: 303 ff.; aus Sicht eines Landes: Götz/Meier 2016: 65 ff.).

Nicht nur im Hinblick auf die Flüchtlingsaufnahme und -unterbringung, sondern auch bezüglich der jetzt immer stärker im Vordergrund stehenden integrativen Aufgaben gilt der Satz, dass besondere Zeiten besondere Maßnahmen erfordern (Lübbersmann 2016: 315 ff.). Denn auch wenn zutrifft, dass Einwanderung seit Jahrzehnten zum Alltag der Kommunen gehört und diese nicht zuletzt in den Jahren vor dem dramatischen Anstieg der Zuwanderungszahlen ihr Augenmerk immer stärker auf dieses Handlungsfeld gerichtet, Integrationskonzepte entwickelt und auch in verwaltungsorganisatorischer Hinsicht Anpassungen vorgenommen haben (Gesemann/Roth 2017: 7; KGSt 2017: 10 ff.), geht doch die massive Flüchtlingszuwanderung der jüngeren Zeit mit quantitativen und qualitativen Herausforderungen einher, die auch in den Kommunen Veränderungsprozesse zur Folge hatten.

Deutlich ist dabei vor allem eines geworden: Integration vor Ort ist keine Aufgabe, die von den Kommunen alleine zu bewältigen wäre; vielmehr müssen – und werden – kommunale Maßnahmen durch integrative Angebote gesellschaftlicher Akteure wie den Wohlfahrtsverbänden, aber auch zahlreicher privater Initiativen sowie nicht zuletzt der Länder und des Bundes flan-

kiert. Diese Angebote müssen koordiniert und so zum Teil eines zielgerichteten Integrationsprozesses gemacht werden. Das ist eine Aufgabe, deren Wahrnehmung professionelle Strukturen, einen guten Überblick über die Verhältnisse vor Ort und einen ständigen Kontakt zu den Betroffenen voraussetzen. Neben der Bereitstellung eigener Angebote kommt den Kommunen daher auch eine zentrale Rolle bei der Koordinierung und Steuerung der integrativen Maßnahmen Dritter zu. Es geht mit anderen Worten um den Aufbau eines kommunalen Integrationsmanagements (vgl. dazu auch KGSt 2017).

Heute lässt sich feststellen: Ohne die Leistungen des Bundes und der Länder schmälern zu wollen, hat sich die kommunale Selbstverwaltung auch in der Bewältigung der Flüchtlingskrise in besonderer Weise bewährt. Für diese Leistungsfähigkeit der Kommunen lassen sich zwei wesentliche Gründe benennen (Meyer 2016: 58). So verfügen die Kommunen – das gilt namentlich für die kreisfreien Städte und die Landkreise als für den Katastrophenschutz zuständige Stellen – über viel Erfahrung mit der Einrichtung von Stabsorganisationen für die Bewältigung krisenhafter Situationen. Auch wenn es bei der Aufnahme und Unterbringung einer großen Zahl von Flüchtlingen nicht um eine „Katastrophe“ im Sinne des Katastrophenschutzrechts geht, konnten die Kommunen auf die für solche Fälle aufgebauten Strukturen auch im Zusammenhang mit der Bewältigung der „Flüchtlingskrise“ zurückgreifen und haben dies auch vielfach getan (Tryta 2016: 282; Karmasin 2016: 163 ff.).

Darüber hinaus – und dieser Aspekt ist vielleicht noch wichtiger – sind die Kommunen viel besser als etwa die Länder oder der Bund in der Lage, auch in verwaltungsorganisatorischer Hinsicht flexibel auf neue Herausforderungen reagieren zu können. Der Grund dafür ist nicht zuletzt verfassungsrechtlicher Natur. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG) gewährleistet den Kommunen im Hinblick auf die von ihnen wahrzunehmenden Aufgaben ein hohes Maß an Freiheit in personeller und organisatorischer Hinsicht. Diese Personal- und Organisationshoheit (dazu etwa: Henneke 2014, Art. 28 GG, Rn. 102 f.) ermöglicht es den Kommunen, sehr schnell, nämlich in der Regel schlicht durch eine Entscheidung der Verwaltungsspitze, auf neue Herausforderungen zu reagieren, z.B. durch die Einsetzung einer Task Force, durch die Gründung von Netzwerken und vielem mehr. Beide Hoheiten eröffnen den Kommunen aber auch die Möglichkeit, grundlegende und auf Dauer angelegte Veränderungen des eigenen Verwaltungsaufbaus vorzunehmen, um auf diese Weise – unabhängig von rechtlichen Vorgaben des Landes – Organisationsstrukturen zu schaffen, die am besten auf die jeweiligen Besonderheiten vor Ort zugeschnitten sind. Wie solche Prozesse in einer Kommune ablaufen, hat Lübbersmann am Beispiel des Landkreises Osnabrück eindrucksvoll dargestellt (Lübbersmann 2016: 315 ff.).

Dass die Kommunen aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechts zu schnellen und passgenauen verwaltungsorganisatorischen Lösungen in der Lage sind, zeigt sich nicht zuletzt auf dem Handlungsfeld der Sprachförderung. Der schnelle Erwerb der deutschen Sprache gilt zu Recht als elementare Voraussetzung einer gelingenden Integration in Deutschland. Den vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) verantworteten Integrationskursen kommt insoweit fraglos eine zentrale Bedeutung zu. Schon sehr bald nach Beginn der „Flüchtlingskrise“ wurde aber deutlich, dass das Integrationskurssystem auf den massenhaften Ansturm humanitärer Zuwanderer nicht vorbereitet war. Das lag nicht nur daran, dass die Integrationskurse anfänglich nicht allen humanitären Zuwanderern offenstanden – und bis heute nicht offenstehen; vielmehr spielte auch eine Rolle, dass die Kapazitäten schlicht nicht ausreichten und dass das Prinzip der freien Trägerwahl

zu erheblichen Verzögerungen beim Kursbeginn führte. Die Kommunen haben auf diese Situation unmittelbar reagiert. Sie haben – ebenso wie in der Folge auch die Länder – aus eigenen Mitteln und mit großer Unterstützung von Ehrenamtlichen ergänzende Sprachkursangebote unterbreitet. Vor allem aber haben sie alle Beteiligten des Integrationskurssystems vor Ort, namentlich die Kursträger, an einen Tisch geholt und aktiv eine Steuerung des Kursbesuchs auf die Beine gestellt (vgl. dazu beispielhaft für die Landkreise Emsland, Esslingen, Osnabrück und den Saarpfalz-Kreis: Kraujuttis 2017: 200; Eininger 2017: 195; Lübbersmann 2016: 320 f.; Schönberger/Zawar 2017: 197), ohne erst die Frage zu stellen, ob sie insoweit überhaupt zuständig sind und über die notwendigen rechtlichen Instrumente verfügen. Das BAMF hat zwar ebenfalls bereits früh Schritte in die Wege geleitet, um die Kapazitäten des Integrationskurssystems bedarfsgerecht zu erhöhen; es hat aber bis Mitte 2017 gedauert, bevor eine Änderung der Integrationskursverordnung (IntV) dem BAMF mit einem Zuweisungsrecht (§ 7 Abs. 3 IntV) rechtsförmlich dasjenige Instrumentarium an die Hand gab, mit dem nicht zuletzt eine ganze Reihe von Landkreisen de facto bereits seit Beginn der aktuellen Flüchtlingszuwanderung mit Erfolg arbeiten. Die Praxis wird zeigen, was sich besser bewährt: die pragmatischen, auf die konkrete Situation vor Ort zugeschnittenen und die Koordination aller Beteiligten anstrebenden Lösungen der Kommunen oder das bei einer Bundesbehörde zentrierte Zusteuerungsinstrumentarium des BAMF, für dessen Umsetzung erst mühsam neue Verwaltungsstrukturen geschaffen werden müssen.

2. Die Träger der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland: Städte, Landkreise und Gemeinden – zur Notwendigkeit interkommunaler Aushandlungsprozesse

Für das Verständnis der hier zu behandelnden Fragestellungen ist es von großer Bedeutung, sich jedenfalls in groben Zügen die Struktur der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland vor Augen zu führen. Träger der grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung sind Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) und Gemeindeverbände (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG). Unter Letzteren kommt den Landkreisen eine hervorgehobene Stellung zu, bei denen es sich nicht um Zusammenschlüsse der ihnen angehörenden Gemeinden, sondern um eigenständige Selbstverwaltungskörperschaften handelt. Neben die kreisangehörigen treten die kreisfreien Gemeinden („kreisfreie Städte“). Letztere unterscheiden sich von den kreisangehörigen Gemeinden einerseits durch höhere Bevölkerungszahlen und leistungsfähigere Verwaltungen und andererseits – in rechtlicher Hinsicht – vor allem dadurch, dass sie für die Gesamtheit aller kommunalen Aufgaben zuständig sind. Im kreisangehörigen Raum muss dagegen stets gefragt werden, wer – der Landkreis oder die kreisangehörige Gemeinde – für eine bestimmte Angelegenheit zuständig ist. Soweit es um die Wahrnehmung der im vorliegenden Zusammenhang relevanten, gesetzlich ausgeformten und auf die kommunale Ebene übertragenen Aufgaben geht, fällt die Antwort vergleichsweise einfach aus: Zuständig sind in aller Regel die Landkreise. Diese sind – ebenso wie die kreisfreien Städte – die Träger der Ausländerbehörden, der Jobcenter, der Sozial-, der Jugend- und Gesundheitsämter etc., wobei zu berücksichtigen ist, dass einzelne oder alle dieser Aufgabenbereiche nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts auch auf (größere) kreisangehörige Gemeinden übertragen sein können.

Während es sich bei diesen Aufgaben um sogenannte „Pflichtaufgaben“ handelt, also um Aufgaben, deren Wahrnehmung den jeweils zuständigen

Kommunen gesetzlich zugewiesen wurde, spielen im Zusammenhang des Handlungsfelds „Integration“ gerade auch die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben eine große Rolle. Bei diesen Aufgaben sind die Städte, Landkreise und Gemeinden sowohl hinsichtlich des „Ob“ wie auch des „Wie“ freier und verfügen über weitreichende Gestaltungsspielräume (vgl. hierzu grundlegend: Schammann/Kühn 2016: 7 f.). Für die Frage der Zuständigkeit, die sich bei den pflichtigen Aufgaben unmittelbar aus dem Gesetz ergibt, gilt für den kreisangehörigen Raum in aller Kürze: Soweit es sich bei der in Frage stehenden Angelegenheit um eine solche der örtlichen Gemeinschaft handelt, sind nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG prinzipiell die Gemeinden zuständig. Für überörtliche Angelegenheiten – typisches Beispiel ist insoweit der ÖPNV – liegt die Zuständigkeit dagegen bei den Landkreisen. Die Landkreise können aber durchaus auch für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuständig sein, und zwar aufgrund ihrer sogenannten Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion (ausführlicher als hier DLT 2017: 20 ff.).

Diese ausdifferenzierte und in ihren Einzelheiten keinesfalls feststehende, sondern stark von den Gegebenheiten vor Ort abhängige Zuständigkeitsordnung macht es erforderlich, dass sich die Landkreise auf der einen und die kreisangehörigen Gemeinden auf der anderen Seite über ihre jeweiligen Rollen und Funktionen im Integrationsgeschehen verständigen (zu entsprechenden Aushandlungsprozessen vgl. bereits: Schader-Stiftung 2011: 33). Leitend sollte dabei stets die Frage sein, welche Ebene – die (jeweilige) Gemeinde oder der Landkreis – institutionell am besten geeignet ist, eine bestimmte Aufgabe wahrzunehmen. Es gibt viele positive Beispiele, bei denen das Zusammenspiel zwischen Landkreisen und Gemeinden zum Wohle der Migrantinnen und Migranten gut funktioniert. Nicht zu verkennen ist allerdings, dass die ebenenübergreifende Zusammenarbeit mitunter auch schwierig sein kann. Gerade größere kreisangehörige Kommunen sehen sich aufgrund ihrer eigenen Verwaltungsstärke häufig in einer Art Konkurrenzsituation zu „ihrem“ Landkreis (Schammann/Kühn 2016: 8). Abgesehen von persönlichen Befindlichkeiten werden solche Konflikte fraglos auch durch den Umstand befördert, dass die Landkreise nur in sehr geringem Umfang über originäre Einnahmequellen verfügen, sondern sich im Wesentlichen über die bei den kreisangehörigen Gemeinden erhobene Kreisumlage finanzieren müssen. Diese wird zwangsläufig ansteigen, wenn sich der Aufgabenbereich des Kreises erweitert. Neben der Frage, wer eine Aufgabe wahrnehmen soll, geht es im Verhältnis zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und dem Kreis daher immer auch um Aspekte der Finanzverteilung.

Ungeachtet solcher Herausforderungen gelingt die ebenenübergreifende Zusammenarbeit im kreisangehörigen Raum gerade im vorliegenden Handlungsfeld in den allermeisten Fällen sehr gut. Dabei ist es keineswegs so, dass es immer nur zu einer Aufgabenverlagerung von unten nach oben, also von den kreisangehörigen Gemeinden auf die Landkreise kommt. Auch für den umgekehrten Fall gibt es zahlreiche Beispiele. So hat etwa der flächen große Landkreis Emsland (wie zahlreiche andere Landkreise in Niedersachsen) die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes – in der Regel eine typische Kreisaufgabe – auf seine Städte und Gemeinden übertragen und erstattet ihnen im Gegenzug den daraus resultierenden Personal- und Sachaufwand (Kraujuttis 2017: 199). Auch soweit eine Aufgabenwahrnehmung durch Stellen der Kreise erfolgt, ist eine institutionelle Einbindung und Beteiligung von Verantwortlichen aus den kreisangehörigen Gemeinden vielfach selbstverständlich (beispielhaft: Eininger 2017: 194; Kraujuttis 2017: 199; Poth 2017: 208; Lübbersmann 2016: 318 f., Letzterer auch zum

instruktiven Beispiel eines interkommunalen Wohnraummanagements) – und sollte es auch sein.

3. Neue organisatorische Ansätze für das kommunale Integrationsmanagement

Wie schon angedeutet, haben viele Kommunen auf die massive Flüchtlingszuwanderung nicht nur mit schnell wirksamen Ad-hoc-Maßnahmen reagiert, sondern diese Situation auch zum Anlass genommen, ihre Aufbauorganisation insgesamt in den Blick zu nehmen und Aufgabenzuweisungen und Ressortzuschnitte neu zu ordnen (vgl. auch: Schammann/Kühn 2016: 31 ff.). Es wäre allerdings verkürzt, nur die „Flüchtlingskrise“ als Auslöser dieser Umgestaltungsprozesse zu sehen. Vielmehr hat sich schon in den Jahren zuvor immer mehr die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Handlungsfelder Migration und Integration nicht isoliert beispielsweise aus dem Blickwinkel des Ordnungsrechts – und hier insbesondere der Ausländerbehörden – oder einer eher am gesellschaftlichen Miteinander orientierten Perspektive – für die dann häufig die kommunalen Integrationsbeauftragten zuständig waren – betrachtet werden sollte: „Um die Integration als Querschnittsaufgabe umzusetzen, sind die administrativen Strukturen an die migrationsbedingten Erfordernisse anzupassen und die relevanten Akteure innerhalb und außerhalb der Verwaltung in die Integrationsarbeit einzubeziehen“, so der Landrat des Landkreises Esslingen, Eininger, treffend (vgl. Eininger 2017: 194). Tatsächlich hat nicht zuletzt der demografische Wandel das Bewusstsein dafür geweckt, dass der Umgang mit Migration und Integration Teil einer kommunalen Gesamtstrategie sein sollte. Aber auch Initiativen wie der Nationale Integrationsplan (2007) oder der Nationale Aktionsplan Integration (2012), die jeweils konkrete Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände enthielten, haben fraglos ihren Beitrag dazu geleistet, dass Migration und Integration auf kommunaler Ebene zunehmend als Aufgaben angesehen wurden, zu deren Bewältigung neue Wege beschritten werden sollten. Mitunter gibt es auch Initiativen der Länder, die die Kommunen zu organisatorischen Veränderungen ermuntern – sei es durch die Bereitstellung von Fördermitteln, sei es durch die Schaffung eines spezifischen gesetzlichen Rahmens. Das nordrhein-westfälische Teilhabe- und Integrationsgesetz, mit dem die „Kommunalen Integrationszentren“ ins Leben gerufen wurden, ist dafür ein gutes Beispiel (zur Arbeit des Kommunalen Integrationszentrums im Kreis Euskirchen: Poth 2017: 208 ff.; vgl. auch: Schneider 2013: 664). Auch der vielfach schon vor der „Flüchtlingskrise“ vollzogene Wandel der Ausländer- zu „Willkommensbehörden“ mag hier stellvertretend für solche Prozesse genannt werden.

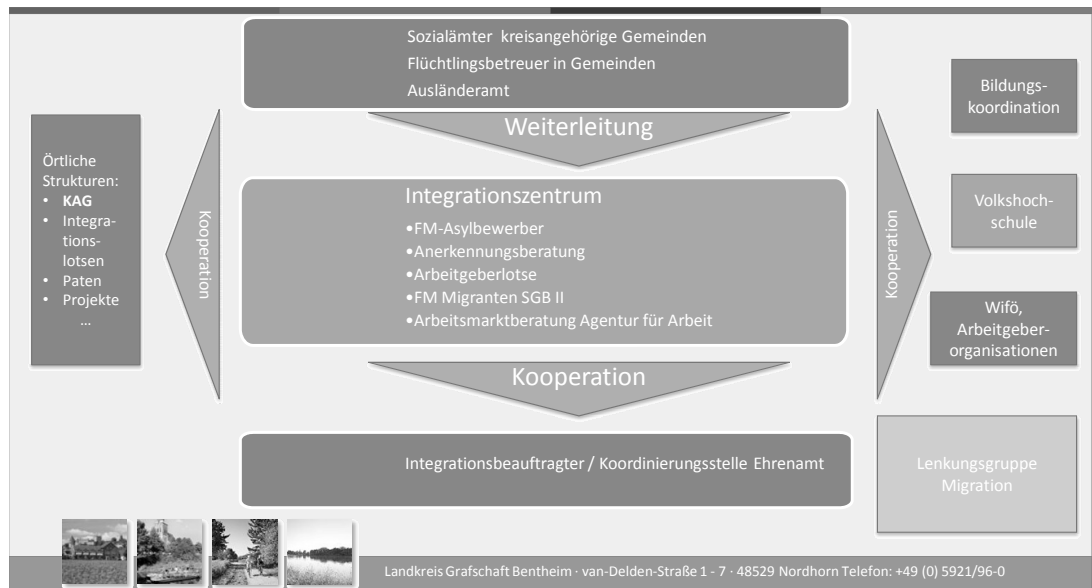
Festzuhalten ist jedenfalls, dass einige Kommunen schon vor Beginn des verstärkten Flüchtlingszuzugs Stellen ins Leben gerufen haben, die Neuankömmlinge vom ersten Tag ihres Aufenthalts vor Ort an aktiv begleiten, ihnen Orientierung bieten und eine Schnittstellenfunktion zu den vielen Akteuren des Integrationsgeschehens herstellen. Ziel ist eine ganzheitliche Steuerung des Integrationsprozesses. Insoweit kann beispielsweise auf das Migrationszentrum des Landkreises Osnabrück verwiesen werden, das seine Arbeit bereits im April 2015 aufgenommen hat (hierzu und zum Folgenden: Lübbersmann 2016: 319 f.). Dieses Migrationszentrum arbeitet eng mit der Ausländerbehörde des Kreises, dem Integrationsbeauftragten sowie mit den haupt- und ehrenamtlichen Strukturen in den kreisangehörigen Gemeinden sowie den Wohlfahrtsverbänden und ähnlichen Akteuren zusammen. Im Migrationszentrum findet nicht zuletzt ein erstes Profiling als Grundlage für den weiteren Integrationsprozess statt. Ein ganz ähnliches

Vorgehen gibt es auch im Landkreis Grafschaft Bentheim, wie Abb. 1 deutlich macht.

Abb. 1

www.grafschaft-bentheim.de

Integrationszentrum



Quelle: Landkreis Grafschaft Bentheim.

Im Saarpfalz-Kreis hat dagegen das kommunale Jobcenter diese Steuerungsfunktion übernommen (Schöneberger/Zawar 2017: 196 ff.). Auch im Kreis Euskirchen erfolgte schon 2014 die Einrichtung einer neuen Verwaltungseinheit „Kommunales Bildungs- und Integrationszentrum“, bestehend aus den Handlungsfeldern „Regionales Bildungsbüro“, „Kommunale Koordinierungsstelle Kein Abschluss ohne Anschluss“ und „Kommunales Integrationszentrum“ (Poth 2017: 208).

Noch einen Schritt weiter sind die Kommunen gegangen, die alle relevanten Aufgabenfelder – von den Leistungen an Asylbewerber über die Zuständigkeit für Integrationsmaßnahmen bis hin zur Ausländerbehörde in einem eigenen Fachbereich „Migration und Integration“ zusammengefasst haben (vgl. dazu die Beispiele bei Schammann/Kühn 2016: 33). Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) hat dazu ein Modell erarbeitet (KGSt 2017: 50 ff.).

4. Fazit

Die Integration der Geflüchteten sowie der zahlreichen weiteren Migrantengruppen, die angesichts der großen Aufmerksamkeit, die derzeit der humanitären Zuwanderung zuteilwird, nicht aus dem Blick verloren werden darf, stellt die Kommunen auch auf organisatorischem Gebiet vor neue Herausforderungen. Ein Patentrezept dafür, wie diese Herausforderungen zu bewältigen sind, gibt es nicht; dafür ist die Ausgangslage vor Ort unterschiedlich. Dank der mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht einhergehenden Personal- und Organisationshoheit sind die Kommunen aber in

der Lage, eine für die konkrete Situation jeweils passende Lösung zu finden. Wichtig ist dabei, dass sich die Kommunen nicht nur auf ihre eigenen Leistungen konzentrieren, sondern auch die Angebote anderer Akteure (Bund, Länder, Wohlfahrtsverbände, private Initiativen etc.) koordinieren, um so den Integrationsprozess steuern zu können. Im kreisangehörigen Raum kommt es darüber hinaus auch auf eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise an. Integrative Aufgaben sollten dabei jeweils von der Stelle wahrgenommen werden, die dafür institutionell am besten in der Lage ist.

Literatur

- Deutscher Landkreistag (DLT) (2016): Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen – Strategische Leitlinien und Best Practices, Berlin.
- Eininger, Heinz (2017): Integrationsplanung, in: Der Landkreis 2017: 194 ff.
- Gesemann, Frank, und Roland Roth (2017): Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Geflüchteten, Berlin.
- Götz, Alexander, und Friedhelm Meier (2016): Die Flüchtlingskrise aus Sicht der Bundesländer, in: Hubert Meyer, Klaus Ritgen, Roland Schäfer (Hrsg.): Flüchtlingsrecht und Integration, Wiesbaden: 65 ff.
- Henneke, Hans-Günter (2017): in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 14. Auflage.
- Karmasin, Thomas (2016): Krisenmanagement als Daueraufgabe – Erfahrungsbericht eines oberbayerischen Landkreises, in: Der Landkreis 2016: 163 ff.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (2017): Kommunales Integrationsmanagement, Teil 1: Managementansätze und strategische Konzeptionierung, KGSt Bericht 7/2017, Köln.
- Kraujuttis, Sigrid (2017): Integration im Landkreis Emsland, in: Der Landkreis 2017: 199 ff.
- Lübbersmann, Michael (2016): Besondere Zeiten erfordern besondere Maßnahmen, in: Hubert Meyer, Klaus Ritgen, Roland Schäfer (Hrsg.): Flüchtlingsrecht und Integration, Wiesbaden: 315 ff.
- Meyer, Hubert (2016): Asyl und Integration als Herausforderung für die Kommune, in: Meyer, Klaus Ritgen, Roland Schäfer (Hrsg.): Flüchtlingsrecht und Integration, Wiesbaden: 50 ff.
- Poth, Manfred (2017): Migration und Integration – eine gemeinsame Aufgabe, in: Der Landkreis 2017: 208 ff.
- Schader-Stiftung (Hrsg.) (2011): Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen, Darmstadt.
- Schammann, Hannes, und Boris Kühn (2016): Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf>.
- Schneider, Guntram (2013): Zuwanderung und Integration brauchen eine starke Infrastruktur: NRW geht mit dem Teilhabe- und Integrationsgesetz voran, in: Der Landkreis 2013: 664 f.
- Schöneberger, Dietmar, und Ulrike Zawar (2017): Der Integrationsprozess im Jobcenter Saarpfalz-Kreis, in: Der Landkreis 2017: 196 ff.
- Schwind, Joachim (2016): Amtshilfe in der Erstaufnahme, in: Hubert Meyer, Klaus Ritgen, Roland Schäfer (Hrsg.): Flüchtlingsrecht und Integration, Wiesbaden: 303 ff.
- Tryta, Regina (2016): Der Betrieb von Flüchtlingsunterkünften – das Beispiel des Landkreises Verden, in: Hubert Meyer, Klaus Ritgen, Roland Schäfer (Hrsg.): Flüchtlingsrecht und Integration, Wiesbaden: 281 ff.

Behördliche „Integration aus einer Hand“ – „One-Stop-Integration-Agency“ – Beispiel Wuppertal

1. „Integration aus einer Hand“ – die Wurzeln des Ressorts Zuwanderung und Integration

Die Entwicklung zum heutigen Ressort Zuwanderung und Integration vollzog sich in Wuppertal in drei großen Schritten. Mitte der 1990er-Jahre, im Rahmen einer großen Verwaltungsreform, waren es Ansätze wie Bündelung der Fachlichkeit, Dienstleistungsketten, Einnahme- und Ausgabesicherung, Übersicht und Transparenz (ein Ansprechpartner für Kunden und andere Akteure), die zur Bildung des Stadtbetriebs „Flüchtlinge“ führte. Sozialarbeit, Unterbringung und wirtschaftliche Hilfen für Flüchtlinge wurden in einem Betrieb gebündelt – und dies nicht nur im Sinne der Sicherung der Grundbedürfnisse. Flüchtlinge wurden vielmehr erklärtermaßen auch Teil der Integrationsarbeit.

Der zweite Schritt erfolgte im Jahr 2001, auf dem Höhepunkt der Debatte um das erste Zuwanderungsgesetz. Der Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen diskutierte und beschloss die „Integrationsoffensive NRW“ und in Wuppertal diskutierten Verwaltung und Politik, ob die Verwaltung richtig aufgestellt sei. Zersplitterung, Doppelzuständigkeiten und hoher Abstimmungsaufwand zwischen den unterschiedlichen Integrationsakteuren waren die Realität. In Weiterentwicklung der Ansätze des Stadtbetriebs Flüchtlinge wurden zunächst alle Integrationsakteure des Dezernates Jugend und Soziales im Ressort Zuwanderung und Integration zusammengefasst.

Im letzten Schritt wurde zwei Jahre später die Ausländerbehörde in das Ressort integriert. Auch wenn es bis dahin schon eine starke Bündelung in der Integrationsarbeit gab, war es erst durch diesen Schritt möglich, Integration aus einer Hand zu gestalten, also letztlich alle Facetten der behördlichen Integration aufeinander abzustimmen.

Integration aus einer Hand bedeutet nicht, dass das Ressort einen Alleinvertragsanspruch hat. Wesentlicher Arbeitsansatz des Ressorts ist die Schaffung von und die Arbeit in Netzwerken. Die Migrantenselbstorganisationen und die Wohlfahrtspflege sind dabei wesentlicher Bestandteil dieser Netzwerke. Abschließend darf nicht unerwähnt bleiben, dass der Rat dem Ressort Schwerpunkte gesetzt hat und es mit der Bildung eines Migrationsausschusses, statt des Ausländerbeirats, eine Neupositionierung des politischen Gremiums gab, das die Arbeit des Ressorts politisch begleitet.

2. Organisation, Angebote und Wirkungsweise des Ressorts

Das Ressort Zuwanderung und Integration umfasst im Wesentlichen:

- die Unterbringung von Flüchtlingen
- die wirtschaftlichen Hilfen
- das kommunale Integrationszentrum
- die Ausländerbehörde

Das Ressort ist eingegliedert in das Dezernat für Jugend, Soziales, Schule und Integration. Der Leiter des Ressorts ist zugleich der Integrationsbeauftragte der Stadt Wuppertal. Das Ressort hält zahlreiche Angebote für die unmittelbaren Kunden, aber auch für andere Akteure vor. Die Unterstützung anderer Ämter bei ihrer Arbeit mit Migranten ist genauso selbstverständliche Aufgabe für das Ressort wie ein Aufenthaltstitel, Sprachkurs etc. Die Grafik gibt einen Überblick über die wesentlichen Leistungen des Ressorts.

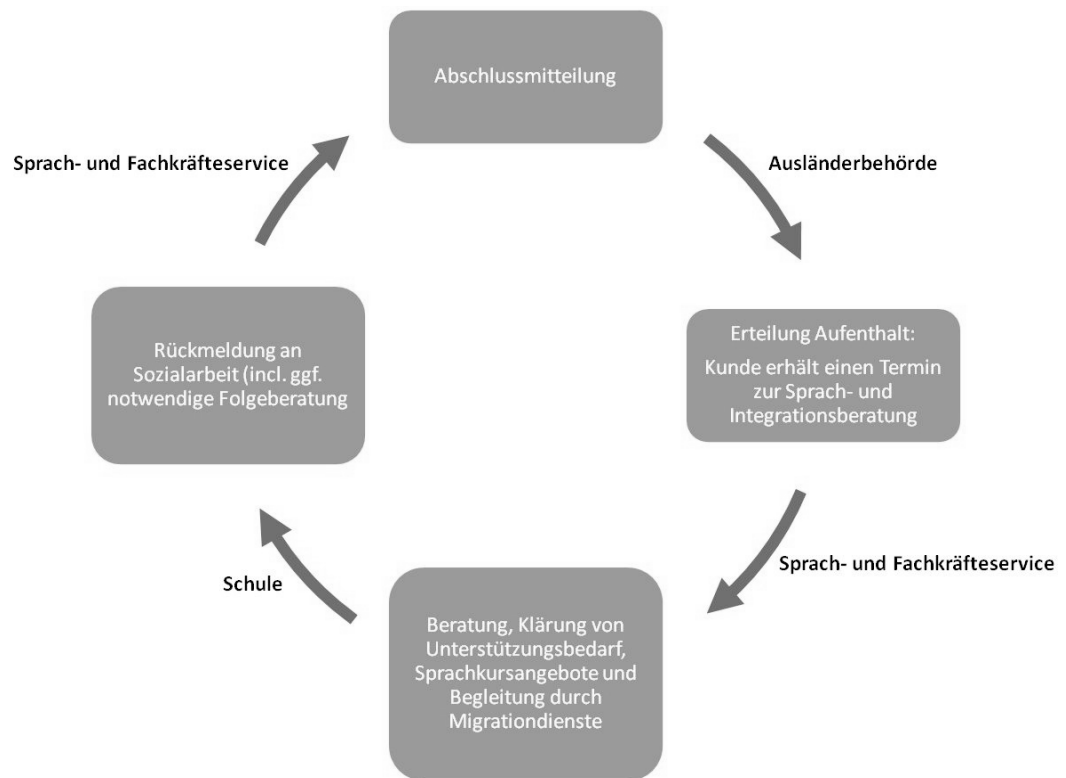
Abb. 1



Quelle: Stadt Wuppertal

Das gemeinsame Haus ist für das Ressort mehr als nur ein Symbol. Alle wesentlichen Leistungen des Ressorts sind tatsächlich unter einem Dach zu bekommen. Das erleichtert gerade neu eingewanderten Kunden die Orientierung, und es erleichtert und fördert die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure. Darüber hinaus können auch Arbeitsprozesse so aufeinander abgestimmt werden, dass die unterschiedlichen fachlichen Kompetenzen im Sinne des Kunden optimal genutzt werden. Hierfür sind die Ersterteilung eines Aufenthaltes und die hierzu gehörende Integrationskursberatung ein gutes Beispiel, wie Abb. 2 zeigt.

Abb. 2



Quelle: Stadt Wuppertal

Im Ergebnis dieser abgestimmten Prozesse bekommen Neuzuwanderer sehr zeitnah ein Sprachangebot, das von nahezu 100 % der Menschen angenommen wird. Seit der Schaffung der Integrationskurse war nur eine Handvoll zweite Beratungsgespräche notwendig, weil Sprachkurseangebote nicht angenommen wurden.

Durch die enge Vernetzung der kommunalen Fachleute und durch die darüber hinaus vorgenommene Vernetzung mit den Migrantenselbstorganisationen, der Wohlfahrtspflege usw. werden aktuelle Themen frühzeitig erkannt. Auf diese Weise finden sie Gehör in der Kommune (und ggf. im Land) und werden meist im Verbund bearbeitet. Die Zuwanderung aus der EU oder aber die Arbeit gegen den gewaltbereiten Salafismus sind dabei nur zwei von vielen Beispielen.

3. 2015 und die Folgejahre: Das Ressort bewährt sich ...

Die Aufstellung des Ressorts, insbesondere das Zusammenwirken aller Fachkräfte und die Zugehörigkeit aller Flüchtlingsaufgaben zum Integrationsbereich haben sich bewährt. So konnten alleine 2015 nicht nur über 3.500 neue Flüchtlinge in Wuppertal untergebracht werden, sondern es wurden gleichzeitig mehr als 1.000 Flüchtlinge in Notunterkünften für das Land aufgenommen, untergebracht und betreut.

Von den ca. 10.000 Flüchtlingen, die am 1.6.2017 in Wuppertal registriert waren, leben 96 % in „normalem“ Wohnraum und nur 4 % in Übergangsheimen, die sich in der Regel kaum von einem normalen Wohnhaus unterscheiden. Wesentlich für die erfolgreiche Aufnahme von Flüchtlingen ist die

funktionierende Kette Sozialarbeit, wirtschaftliche Hilfen, Unterbringung und Ausländerbehörde.

Am Anfang des Aufenthaltes stehen

- eine umfassende Beratung,
- die dezentrale Unterbringung,
- eine Schulberatung,
- Hilfestellungen bei anderen Behörden, den Kitas, ...
- die Vernetzung mit der Wohlfahrtspflege, Migrantenselbstorganisationen und Ehrenamtlichen

Selbstverständlich stehen muttersprachliche Mitarbeiter oder Sprach- und Integrationsmittler hierfür zu Verfügung.

Im Ergebnis haben aber die Flüchtlinge nicht nur Aufnahme in Wohnungen gefunden. Aktuell besuchen etwa 2.200 Kinder eine „Seiteneinsteigerklasse“, tausende Erwachsene besuchen Deutschkurse, und wir können nun den nächsten Schritt, die berufliche Integration, angehen.

4. Die Integration geht weiter ...

Die beschriebene Integrationskette wandelt sich. Kamen in der Vergangenheit Flüchtlinge als zugewiesene Asylsuchende zuerst zum Ressort, so kommen seit 2016 vor allem anerkannte Flüchtlinge aus anderen Städten mit einem sofortigen Leistungsanspruch zum Jobcenter. So gehören nahezu 70 % der 10.000 Flüchtlinge in Wuppertal zum Leistungskreis des Jobcenters.

Das kommunale Jobcenter gehörte damit zu einem der ersten Regeldienste, der feststellte, dass seine Strukturen bereits für die Antragstellung der Flüchtlinge nicht geeignet waren. So richtete das Jobcenter zunächst eine zusätzliche Erstantragstelle für Menschen mit Fluchthintergrund ein, die es „zebera“ nannte. Hier wurden Sprach- und Kulturmittler/innen sowie eigene Mitarbeiter/innen eingesetzt, von denen einige auch arabische Sprachkenntnisse besitzen.

Sehr schnell wurde deutlich, dass die Reduzierung auf die Antragstellung mit direkter Verteilung auf die Geschäftsstellen nicht ausreichte, um dem Bedarf gerecht zu werden. Aus drei Monaten Zuständigkeit wurden sechs Monate mit dem Ziel, aus der Anfangssituation heraus zumindest eine erste Maßnahme eingeleitet zu haben.

Sowohl die Quantität als auch der intensive Beratungsbedarf der geflüchteten Menschen ohne jedes Systemverständnis in Deutschland ließ im Laufe von zwölf Monaten die Erkenntnis reifen, dass für eine erfolgreiche Integration dermaßen viel Fachwissen benötigt, Themen aufgegriffen und Akteure eingesetzt werden müssen, dass schlussendlich eine vollständige Geschäftsstelle für geflüchtete Menschen eingerichtet wurde, die die Integration der anerkannten geflüchteten Menschen in den ersten drei Jahren konsequent begleiten, unterstützen und fördern will.

Das Jobcenter hat im Laufe des Prozesses auf das Wissen, die Erfahrungen und die Zusammenarbeit mit dem Ressort wie auch auf langjährige Projekte zur arbeitsmarktlichen Integration von bleibeberechtigten Flüchtlingen und zur arbeitsmarktlichen Integration von Zugewanderten aus der EU zurückgegriffen, die im Verbund mit der Stadt, dem Jobcenter und den Flüchtlingsberatungsstellen, der Wohlfahrtspflege und den Weiterbildungsträgern stattfanden.

So wurde die Integrationskursberatung mit dem Fallmanagement (vgl. Abb. 2) im Auftrag des Jobcenters 2015 auf alle zugezogenen anerkannten Flüchtlinge erweitert. Das Fallmanagement für die Flüchtlinge beinhaltet ergänzend die Klärung der beruflichen Perspektive und eine Berufswegeplanung.

Die langjährige enge Zusammenarbeit mit den Sprachschulen in Wuppertal und dem BAMF bei dem Aufbau und der Koordination des Wuppertaler Sprachkursangebotes erlaubte zeitnah eine erhebliche Ausweitung und Ausdifferenzierung des Deutschkursangebotes bis heute. Allerdings ist auch in Wuppertal angesichts der sehr hohen Zahl der Zugewanderten das räumliche und personelle Limit aller Systeme momentan erreicht, so dass es kontrollierte Wartezeiten auf einen Sprachkurs gibt.

Die kommunale Zusammenarbeit und der Austausch zwischen Jobcenter und anderen Akteuren auf dem Arbeitsmarkt wirken sich auf die Maßnahmenplanung und -konzepte aus. So nehmen Flüchtlinge während der Wartezeit auf einen Integrationskurs an bestehenden Arbeitsmaßnahmen teil, die um Sprachmodule und Module zur Alltagsorientierung ergänzt werden. Bestehende Berufsorientierungs- und -erprobungsmaßnahmen werden erfolgreich mit Jugendintegrationskursen kombiniert. Letztgenannte richten sich nicht nur an Flüchtlinge, sondern ebenso an Zugewanderte aus der EU oder Drittstaaten, die Arbeitslosengeld II erhalten.

Für Flüchtlinge, die keinen Zugang zu den Integrationskursen und nur einen nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben, gibt es seit 2015 eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Ressort, den Flüchtlingsinitiativen und dem Integration Point der Arbeitsagentur. In enger Abstimmung werden ausgewählte Flüchtlinge im Asylverfahren an den Integration Point oder in deren Maßnahmen vermittelt. Zusätzlich gibt es Sprachkursangebote von Flüchtlingsinitiativen und freien Trägern. Da die Bleibeperspektive bei diesen Menschen unklar ist, wird diese Arbeit als gezielte Vorbereitung auf die späteren Integrationsschritte des Jobcenters verstanden, insofern sie nicht bereits in Arbeit vermittelt werden konnten. Müssen sie später zurück, zeigt die Erfahrung, dass Menschen, die etwas während ihres Aufenthaltes erworben haben – Sprache, Wissen, Erfahrung – regelmäßig freiwillig und emotional ungebrochen ausreisen.

5. „Haus der Integration“

Die Dimension der Integration von Geflüchteten und neu Zugewanderten in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft ist von entscheidender Bedeutung und vielschichtig. Um diesen Prozess so früh, so transparent, koordiniert, übersichtlich und wirkungsvoll wie möglich zu gestalten, entstand die Idee des „Hauses der Integration“, in dem das Ressort Zuwanderung und Integration, „zebera“ des Jobcenters und der Integration Point der Arbeitsagentur einen rechtskreisübergreifenden gemeinsamen Standort bilden.

Im Haus der Integration finden Geflüchtete und neu Zugewanderte unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus Ansprechpartner zur

- Regelung ihrer existentiellen und aufenthaltsrechtlichen Grundlagen,
- Erstberatung und Orientierung,
- Unterstützung bei der Bewältigung ihres Integrationsprozesses sowie
- ihrer sprachlichen und arbeitsmarktlichen Förderung.

Die Zusammenarbeit und die Übergänge zwischen dem Ressort Zuwanderung und Integration, „zebera“ des Jobcenters und dem Integration Point der Arbeitsagentur regelt eine Kooperationsvereinbarung. Sie reicht von der Verwendung gemeinsamer Unterlagen wie Willkommensmappen, Profilingbögen über die Fortsetzung begonnener Maßnahmen auch nach Rechtskreiswechsel bis hin zu einer gemeinsamen Maßnahmenplanung. Aktuell wird das Übergangsmanagement von Leistungen nach dem AsylbLG zum SGB II zwischen den Leistungsteams des Ressorts und des Jobcenters neu geregelt, um doppelten Arbeitsaufwand und Unterbrechungen in der Hilfeleistung zu vermeiden.

Das Jobcenter hat eine rechtskreisübergreifende Clearingstelle für Ehrenamtliche und Arbeitgeber eingerichtet, die deren Anliegen klären, indem sie mit den zuständigen Fachkräften Rücksprache nehmen, egal ob vom Jobcenter oder vom Ressort. Diese Clearingstelle wird auch von vielen anderen Bürgerinnen und Bürger immer mehr in Anspruch genommen und auch deren Fragen werden entsprechend geklärt.

Im „Haus der Integration“ bringt jeder Partner seine Kontakte, Netzwerke, Ressourcen und sein Know-how ein. Netzwerke und Akteure der Integrationsarbeit verbinden sich mit denen des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes, Bildungs- und Jugendhilfeakteure arbeiten enger zusammen, Ehren- und Hauptamtliche ergänzen sich.

Der Kompetenzgewinn durch diese Verknüpfungen schafft immer passgenauere Maßnahmen und erlaubt das Entstehen von wachsenden und ausdifferenzierten Integrationsketten. So gibt es erste ineinandergreifende Projekte durch breit aufgestellte Projektverbünde in den Quartieren. Zielgruppen mischen sich mit Flüchtlingen, anderen neu Zugewanderten und in prekären Verhältnissen lebenden Einheimische mit und ohne Migrationshintergrund im Quartier. Dabei wirken Regeldienste in steigender Zahl mit.

Auf Initiative des Ressorts entwickelt sich aktuell ein Kooperationsnetzwerk aus Berufskollegs, Jugendintegrationskursträgern, Jugendmigrationsdienst, Jugendamt, Jugendhilfeträgern, Jobcenter, Berufsberatung der Arbeitsagentur und der IHK, um eine durchgängige und rechtskreisübergreifende Begleitstruktur für jugendliche Geflüchtete und neu Zugewanderte zwischen 16 und 25 Jahren zu schaffen. Unter den Flüchtlingen in Wuppertal sind 60 % jünger als 25 Jahre.

6. Fazit

In Wuppertal sind die Themen „Zuwanderung“ und „Integration“ in der Mitte der Gesellschaft angekommen. Die Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen wird noch einige Jahre dauern, vor allem da von weiter steigenden Zuzügen ausgegangen wird.

Die in den letzten Jahren entstandenen Strukturen haben maßgeblich dazu beigetragen, die Flüchtlinge, aber auch die vielen in den letzten Jahren Zugewanderten aus der EU gut in Wuppertal aufzunehmen und auf den Weg der Integration zu bringen. Diese Strukturen ruhten zunächst im Wesentlichen auf den Akteuren der Integrationsarbeit, wie den Migrationsdiensten der Wohlfahrtsverbände, den Migrantenorganisationen und einigen Trägern, die begonnen hatten, sich punktuell im Themenfeld zu engagieren.

In den letzten zwei Jahren sind in Wuppertal weite Teile der Zivilgesellschaft, Regeldienste der Verwaltung, Fachdienste der sozialen Arbeit, Bildungsträger von der Kita über die Schule bis zur Erwachsenenbildung, Handwerks-

kammer und IHK, Arbeitgeber und viele mehr aktiv geworden. Viele Türen in der Bevölkerung und in den gesellschaftlichen Institutionen haben sich geöffnet. Es ist wichtig, dass diese Türen sich nicht aus Frustration, Resignation, Unübersichtlichkeit, fehlender Unterstützung und Hilflosigkeit wieder schließen.

Im „Haus der Integration“ – ob beim Ressort Zuwanderung und Integration, bei „zebera“ oder beim Integration Point – finden alle einen kompetenten Ansprechpartner. Und selbst wenn andere Dienste oder Fachleute zuständig sind, sorgen wir dafür, dass die nachfragende Person, Initiative oder Institution dorthin findet – so wie das Leben, praktisch und konkret.

Die Kosten der Integration – zwischen fehlenden föderalen Transferkanälen und mangelnder Zielgenauigkeit

Auch in den nächsten Jahren werden die mit dem Zuzug und der Integration von Flüchtlingen im Zusammenhang stehenden Ausgaben die kommunalen Haushalte merklich beeinflussen. Entsprechende Finanzierungsmechanismen, welche die Verantwortungsgemeinschaft von Bund, Ländern und Kommunen untermauern, werden auch in den nächsten Jahren in der Debatte bleiben: Die bislang getroffenen Vereinbarungen sind größtenteils bis zum Jahr 2018 befristet. Anschlussregelungen bzw. die Anpassung, Überarbeitung und Ergänzung der bestehenden Regelungen stehen zur Diskussion.

Ziel des vorliegenden Beitrages ist es, den gegebenenfalls fachfremden Leserinnen und Lesern eine Orientierung in der anstehenden Debatte zur Finanzierung der mit dem verstärkten Flüchtlingszuzug verbundenen Aufgaben zu geben. Hierfür behandelt der Beitrag zunächst die verschiedenen Ziele, die mit der Schaffung der entsprechenden Finanzierungsmechanismen erreicht werden müssen. Wenn diese Ziele deutlich verfehlt werden, wären gerade in finanzschwachen Kommunen Leistungskürzungen in anderen Bereichen, stark steigende Verschuldung oder Hebesatzanhebungen die Folge. Im zweiten Teil werden die verschiedenen Rahmenbedingungen, die eingehalten bzw. berücksichtigt werden müssen, erläutert. Um eine Schlussfolgerung hieraus vorwegzunehmen: Einen einfachen und nachteilsfreien Finanzierungsmechanismus für alle involvierten Ebenen gibt es nicht. Es gibt keinen föderalen Transferkanal, der die im Kontext der Flüchtlingsfinanzierung notwendige Zielgenauigkeit bei der Mittelverteilung gewährleisten kann. Der dritte Teil gibt einen Ausblick darauf, wie vor dem Hintergrund der Ziele und Rahmenbedingungen in den kommenden Jahren über die Fortschreibung, Neuausrichtung und Ergänzung der derzeitigen Finanzierungsmechanismen diskutiert werden kann.

Der vorliegende Beitrag versucht nicht, eine ausführliche und detaillierte Beschreibung oder Bewertung der verschiedenen existierenden Finanzierungsmechanismen und ihrer Genese vorzunehmen. Hierzu sind zahlreiche andere Publikationen vorhanden.¹ Insbesondere soll auch auf einen Versuch der Darstellung der länderspezifischen Regelungen verzichtet werden; die sehr unterschiedlichen Finanzierungszuständigkeiten in den einzelnen Ländern lassen eine komprimierte und dennoch sachgerechte Darstellung nicht zu. Die Frage nach den tatsächlichen Kosten der Integration kann hier ebenfalls nicht behandelt werden. Eine konkrete Milliardensumme der bundesweit anfallenden kommunalen Ausgaben oder Belastungen kann z.B. auf-

¹ Stellvertretend für viele andere sei auf die Gemeindefinanzberichte des Deutschen Städtetages verwiesen, die online unter www.staedtetag.de verfügbar sind.

grund der vielfältigen Abgrenzungsschwierigkeiten und unterschiedlichen Organisationsformen nicht ermittelt werden.

Ziele

Als finanzpolitische Herausforderungen der Flüchtlingszuwanderung wurden zu Beginn der Debatte lediglich die Kosten angesehen, die in den Kommunen durch die Erstunterbringung und Versorgung der Flüchtlinge entstehen. Dies ist nachvollziehbar, denn diese Kosten treten zeitlich auch als erste auf. Wie aber auch der Titel dieses Sammelbandes – „Der lange Weg vom Ankommen zum Bleiben – Zuwanderung und Integration von Geflüchteten in Kommunen“ – verdeutlicht, sind dies nur die Kosten, die zu Beginn des gesamten Prozesses der Integration auftauchen. Daher hat der Deutsche Städtetag regelmäßig und erfolgreich darauf hingewiesen, dass die Blickrichtung zu erweitern ist: Die finanziellen Herausforderungen für die Integration der Menschen mit Bleibeperspektive sind verstärkt in den Mittelpunkt der Debatte zu stellen. Dabei handelt es sich insbesondere um die finanziellen Belastungen, die aufgrund der notwendigen Ausgaben zur Förderung der Integration der Flüchtlinge, der wachsenden Anforderungen an die Bildungsinfrastruktur sowie der flüchtlingsbedingt steigenden Sozialausgaben auf die Kommunen zukommen werden. Außerdem sind Maßnahmen für eine Ausweitung des Wohnungsbaus und zur Vermeidung von Obdachlosigkeit nach der Anerkennung von Flüchtlingen unerlässlich und somit zu finanzieren.

Es liegt außerdem auf der Hand, dass die Verfestigung von Integrationsdefiziten durch frühzeitige und abgestimmte Förderkonzepte verhindert oder zumindest stark eingeschränkt werden muss. Die Städte sehen sich bei dieser gesamtgesellschaftlichen Aufgabe mit dem Bund und den Ländern in einer Verantwortungsgemeinschaft. Allerdings: Wenn die hiermit zusammenhängenden Finanzierungsfragen nicht gelöst werden, können die Kommunen die notwendigen Integrationsleistungen nur unter Inkaufnahme starker Leistungseinschränkungen bei den übrigen kommunalen Leistungen oder massiver kommunaler Einnahmenerhöhung erbringen. Dies würde dem unumstrittenen Ziel, dass keine „Lösungen“ auf Kosten von sozial schwächeren Gruppen unserer Gesellschaft erzielt werden sollen, diametral entgegenstehen.

Daher, so die unwidersprochene Forderung der Städte, muss der Bund einen erheblichen Teil der zuwanderungsbedingten Mehrbelastungen der Kommunen tragen und die Kommunen diesbezüglich entlasten. Von den Ländern erwarten die Kommunen, dass sie sowohl ihrer Pflicht zur Erbringung von Integrationsleistungen im schulischen Bereich als auch ihren Finanzierungsverpflichtungen bei der Bereitstellung von Angeboten in der frühkindlichen Bildung nachkommen. Zudem müssen die Länder die Bundesentlastungen für die Kommunen in denjenigen Bereichen, in denen sie nicht ausreichend sind, entsprechend ihrer Verantwortung für die kommunale Finanzausstattung soweit nötig ergänzen.

Bund und Länder sind zudem gemeinsam aufgefordert, durch plötzlichen Bevölkerungszuwachs entstehende Investitionsbedarfe bei der ohnehin unterfinanzierten kommunalen Infrastruktur (z.B. im Kita- und Schulbereich) sowie im sozialen Wohnungsbau zu tragen.

Rahmenbedingungen

Während der politische Auftrag somit klar ist, ist die Antwort auf die Frage, wie die Finanzierungsregelungen zur Umsetzung dieses Auftrags auszugestalten sind, weitaus weniger klar. Ursache hierfür waren zu Beginn insbesondere Unsicherheiten bezüglich der weiteren Entwicklung der Flüchtlingszahlen.

An die Ausgestaltung der Finanzierungswege sind verschiedene Anforderungen zu stellen und es sind verschiedene Rahmenbedingungen zu beachten:

Die Finanzierungsregelungen müssen berücksichtigen, dass letztlich keine besonders wirksamen Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge existieren.² Dadurch sind bereits jetzt starke Binnenwanderungen zu beobachten³ und auch für die Zukunft zu erwarten. Entsprechende Belastungen für Großstädte und sogar einzelne Stadtteile sind die Folge. Hierdurch erhöhen sich die Anforderungen an die Ausgestaltung der Finanzierungswege.

Gerade weil die Finanzmittel von Bund und Ländern zügig an die Kommunen fließen müssen, sind die verschiedenen Ungewissheiten eine besondere Herausforderung für die Finanzierungswege: Es müssen „atmende“ Regelungen geschaffen werden, die auf die unterschiedlichen Entwicklungen ganz oder zumindest nahezu automatisch reagieren. Zu den Ungewissheiten zählte z.B. gerade zu Beginn der Flüchtlingskrise die Frage nach der Anzahl der Flüchtlinge oder die Ungewissheit über die Verteilung der Flüchtlinge (Wohnortwahl der Flüchtlinge nach Anerkennung). Aber auch die Frage nach der Antragsannahmekapazität und Antragsentscheidungskapazität des BAMF oder der zu erwartenden Bildungsbiografie der Flüchtlinge war ein Thema. Immer noch höchst aktuell ist die Frage, wie sich der Familiennachzug entwickelt.

Ebenfalls ist zu beachten, dass die Flüchtlinge auf höchst unterschiedliche Situationen in den einzelnen Städten und Gemeinden treffen: Dies betrifft zum Beispiel die Frage nach der wirtschaftlichen Situation vor Ort (Herausforderung der Arbeitsmarktintegration), nach dem lokalen Wohnungsmarkt (Arbeitsmarkt), dem Regionstyp (Stadt, Umland, ländlicher Raum), der Größe einer eventuell bestehenden (Flüchtlings-)Community vor Ort und nicht zuletzt der jeweiligen Haushaltslage. Diese unterschiedlichen Situationen in den einzelnen Städten und Gemeinden führen zunächst dazu, dass die jeweiligen Herausforderungen ganz unterschiedlich gelagert sind. Während in wirtschaftlich schwachen Regionen die Integration in den Arbeitsmarkt vor großen Hürden steht, muss in prosperierenden Zentren eher der zunehmenden Überspannung des Wohnungsmarktes begegnet werden. Eine strukturschwache Großstadt mit wenig freien Arbeitsplätzen, aber einer bereits bestehenden Flüchtlingscommunity und verfügbaren Wohnungen muss beispielsweise dem Risiko begegnen, dass sich große abgeschlossene Communities bilden, deren Mitglieder nicht am Arbeitsmarkt oder dem allgemeinen städtischen Leben teilnehmen, sondern Parallelstrukturen aufbauen. Diese ohnehin unterschiedlichen Herausforderungen für die verschiedenen Städte werden noch dadurch verstärkt, dass die jeweiligen

² Die Ursachen sind vielfältig. Ein großer Teil der anerkannten Flüchtlinge kann aufgrund der Stichtagsregelung nicht von einer Wohnsitzauflage erfasst werden. Zudem wird die Möglichkeit zur Einführung einer Wohnsitzauflage in den einzelnen Ländern nicht oder nur sehr eingeschränkt genutzt. Auch sind verschiedene Umgehungsmöglichkeiten denkbar.

³ Deutlich wird dies z.B. an der Entwicklung der stadtindividuellen Zahl der SGB-II-Bezieher mit Fluchthintergrund.

Städte für die verschiedenen Flüchtlingsgruppen unterschiedlich attraktiv sind.

Aus institutioneller Sicht ist bei der Ausgestaltung der Finanzierungsmechanismen zu beachten, dass Unterschiede in der sogenannten Kostenträgerschaft existieren. Auch gibt es eine Schnittstellenproblematik zwischen dem Asylbewerberleistungsgesetz und dem Sozialgesetzbuch. Zum Beispiel sind die Finanzierungszuständigkeiten zur Sicherung des Lebensunterhalts je nach Stellung des Asylbewerbers im Asylverfahren unterschiedlich auf die Gebietskörperschaftsebenen verteilt: Ab Stellung des Asylantrages bis zum Abschluss des Verfahrens (oder auch länger, wenn der Antrag abgelehnt wird) werden Leistungen nach dem Asylbewerbergesetz gewährt. Diese Leistungen werden zumeist von der kommunalen Ebene erbracht. Folgt hingegen auf eine Anerkennung als Flüchtling zunächst der Bezug von Leistungen nach dem SGB II, sind die Kommunen zwar noch für die sogenannten Kosten der Unterkunft sowie Bildung und Teilhabe zuständig, allerdings nicht für den sogenannten Regelbedarf oder die Krankenversicherung.

Ein weiteres Kriterium ist, dass die Finanzierungsregelungen in das Geflecht föderaler Finanzbeziehungen eingepasst werden können – Grundgesetzänderungen sind so weit es geht zu vermeiden. Immerhin handelt es sich um die Verfassung, an der Änderungen nicht ohne zwingende Gründe vorgenommen werden sollten.

Die Auflistung dieser Rahmenbedingungen, die bei der Ausgestaltung der Finanzierungsregelungen auf Bundesebene zu beachten sind, macht deutlich: Es gibt keine einfachen Lösungen. Und es gibt wohl auch keine Lösungen, die rundum perfekt und ohne Nachteil sind.

In der bewertenden Rückschau auf die bislang geschaffenen Regelungen ist zunächst festzuhalten, dass die Verhandlungen zwischen den Beteiligten trotz der großen Beträge und des enormen Zeitdrucks konstruktiv und nicht allzu streitbefangen waren. Alleine dies ist viel wert. Wahrscheinlich sind die Verhandlungen allein deshalb so gut gelaufen, weil von allen Beteiligten akzeptiert wurde, dass es keine perfekte Lösung gibt.

Ebenfalls hat die Auflistung der Rahmenbedingungen deutlich gemacht, dass für die verschiedenen Problembereiche unterschiedliche Lösungsansätze gewählt werden müssen. Die Vorstellung einer finanzpolitischen Globallösung ist wirklichkeitsfremd, die Belastungen vor Ort sind einfach zu unterschiedlich. Und weil es keine Globallösung geben kann, sind die unterschiedlichen eingesetzten Instrumente auch unterschiedlich zu bewerten. Während z.B. die Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Asylbewerber durch den Bund sowohl von der Zielsetzung als auch der Umsetzung her als vorbildlich bezeichnet werden kann, sind die Finanzierungsfragen der abgelehnten, aber geduldeten Asylbewerber bisher noch nicht ansatzweise gelöst.

Ausblick

Es ist offensichtlich, dass die Integration der bislang angekommenen Flüchtlinge über das Jahr 2018 hinaus für die Kommunen eine auch aus fiskalischer Sicht große Herausforderung darstellt. Auch in der kommenden Wahlperiode muss die Finanzierung der mit dem Flüchtlingszuzug verbundenen Aufgaben abgesichert sein. Dies ist keine Selbstverständlichkeit. Ziel muss es weiterhin sein, dass in jeder Stadt ausreichend zusätzliche Mittel vorhanden sind, damit die Integration der Geflüchteten bewerkstelligt wer-

den kann, ohne die Bedürfnisse anderer Bevölkerungsgruppen unzumutbar hinten anstellen zu müssen. Nur so können die Akzeptanz für die humanitäre Hilfe gewahrt und der soziale Zusammenhalt geschützt werden. Ein Stopp der Flüchtlingsfinanzierung wurde von Bund und Ländern bislang nicht angekündigt, allerdings stehen konkrete Finanzierungszusagen noch aus.

Im Rahmen einer Fortschreibung der Finanzierungsbeteiligung bzw. Kostenübernahme von Bund und Ländern müssen nicht nur die Finanzierungsvereinbarungen der vergangenen Jahre überprüft und verlängert werden. Hierbei ist gegebenenfalls zu berücksichtigen, dass aufgrund der nunmehr verbesserten Datenlage auch Verbesserungen bei der Zielgenauigkeit der Finanzierungsmechanismen möglich sind.

Für eine Reihe von Themen stehen Finanzvereinbarungen noch aus und müssen schleunigst zwischen Bund, Ländern und Kommunen getroffen werden. Hierzu zählt z.B. die Finanzierung der abgelehnten, aber geduldeten bzw. noch nicht ausgereisten Asylbewerber oder der Umgang mit Vorhaltekosten bei Flüchtlingsunterkünften.

Die Flüchtlingskrise hat eine auch in anderen Bereichen zu beobachtende Tendenz im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Kommunen gestärkt: Die Kommunen werden zunehmend als Partner auf Augenhöhe betrachtet und dementsprechend behandelt. Es ist zu hoffen, dass dieser neue Umgang auch bei den Gesprächen zur Finanzierung ab 2019 zum Tragen kommt. Hierbei können alle nur gewinnen.

Wege zur Überwindung von (Sprach-)Barrieren in Behörden und anderen öffentlichen Einrichtungen

Interkulturelle Öffnung kommunaler Institutionen

Gesellschaftliche Wandlungsprozesse erkennen

In den vergangenen Jahrzehnten ist die kulturelle, ethnische und religiöse Vielfalt in Deutschland stetig gewachsen. Insbesondere durch die Zuwanderungsdynamiken in der Nachkriegszeit schaut die Republik auf bedeutsame Wanderungsbewegungen zurück, die die gesellschaftlichen Strukturen nachhaltig geprägt haben. Hinzu kommen die anhaltenden Fluchtbewegungen, die in Zeiten von Globalisierung und der Entwicklung digitaler Informationsflüsse eine unvorhersehbare Dynamik auslösen und zu komplexen Herausforderungen auf sozialer, politischer und wirtschaftlicher Ebene führen.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes lebten im Jahr 2015 rund 17,1 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland. Das entspricht einem Bevölkerungsanteil von 21 % (Statistisches Bundesamt 2016). Bei Kindern im Alter unter fünf Jahren liegt dieser Wert sogar bei 36 %. Daraus lässt sich ableiten, dass im Jahr 2020 etwa 40 % der unter 25-Jährigen einen Migrationshintergrund haben werden (Statistisches Bundesamt 2016). Die kulturelle Integration von Zugewanderten, die Aufnahme und Verteilung von Geflüchteten und die Arbeitsmarktintegration sind dabei Schwerpunkte des gesellschaftlichen Diskurses. Die Verantwortung für den Erfolg dieses Prozesses liegt gleichermaßen bei den Zugewanderten, bei der Aufnahmegesellschaft sowie bei allen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen (Arslan 2017).

Die Kommunen, als erste Anlaufstelle für Migrantinnen und Migranten, sind der zentrale Dreh- und Angelpunkt, von welchem aus sich alle weiteren Integrationsschritte ableiten. Gelingt es, von Beginn an den Zugang zu kommunalen Angeboten und Leistungen sicherzustellen, vereinfacht dies auch die nachfolgenden Integrationsschritte. Die Gewährleistung eines erfolgreichen Integrationsprozesses und das Überwinden von strukturellen und zwischenmenschlichen Barrieren sind zentrale Aufgaben von Bund, Ländern und Kommunen.

Die ethnisch-kulturell immer vielfältigere Gesellschaft weckt damit neue Erwartungen und stellt spezielle Anforderungen an die Kommunalverwaltung. Schon im „Nationalen Integrationsplan der Bundesregierung“ aus dem Jahr 2007 wird betont, die Kommunen seien „zentrale integrationspolitische Akteure“ (Bundesregierung 2007: 22 f.). Die Gemeindeverwaltungen sind der Ort, an dem Begegnung stattfindet. Ihre Kompetenzen im Erstkontakt mit

Geflüchteten legen „die Basis für ein friedliches und gleichberechtigtes Miteinander aller [...]“ (ebd.). Die Kommunen und Verwaltungen prägen daher das Bild der Stadt für Neuzugewanderte. Eine interkulturell offene Verwaltung fördert Vertrauen und baut Barrieren bereits zu Beginn des Integrationsprozesses ab.

Was bedeutet interkulturelle Öffnung (IKÖ) der Kommunalverwaltung?

Interkulturelle Öffnung ist ein „Prozess [...], der Verwaltungen in die Lage versetzen soll, ihre Angebote und Leistungen an eine durch Einwanderung veränderte soziale Umwelt anzupassen. Dabei handelt es sich um einen langfristigen Prozess der Personal- und Organisationsentwicklung.“ (vgl. auch Lima Curvello 2002: 39)

Damit ist interkulturelle Öffnung ein zentrales Instrument, um Zugangsbarrieren für Menschen mit Migrationsgeschichte abzubauen und die Kundenorientierung auszubauen. IKÖ unterstützt die Verwaltung dabei, ihre wichtige soziale und politische Stellung auch in einer zunehmend diversifizierten Gesellschaft wahrzunehmen. IKÖ ist nicht als eine kurzfristige Sozialmaßnahme zu verstehen, sondern zielt darauf ab, das Wissen und die Bereitschaft der Mitarbeitenden sowie grundlegende Organisationsstrukturen nachhaltig auf die Bedarfe einer diversifizierten Gesellschaft auszurichten. Es gilt, eine Organisations- und Arbeitskultur innerhalb der Verwaltung zu etablieren, sodass die Kundschaft eine bestmögliche Chance auf Anschluss an die Aufnahmegesellschaft hat. Daraus ergibt sich die Möglichkeit, den „gleichberechtigten und ungehinderten Zugang aller Einwohnerinnen und Einwohner, unabhängig von ihrer ethnischen oder kulturellen Zugehörigkeit, zu den Dienstleistungen der Kommune sicherzustellen“ (BAMF 2010: 52 ff.). Um IKÖ als erfolgreichen und langfristigen Beitrag zum Abbau von Zugangsbarrieren zu etablieren, bedarf es nicht nur der Bereitschaft der Mitarbeitenden. Die Hürden für die Zugewanderten werden dann reduziert, wenn die Behörden als Ganzes aktiv werden. Dafür müssen drei Akteursebenen innerhalb der Verwaltung einbezogen werden:

- **Die Entscheidungsebene** gibt dem Prozess der interkulturellen Öffnung einen Rahmen. Der Verwaltungsvorstand muss die Notwendigkeit sowie kurz- und langfristige Ziele klar definieren. IKÖ muss als strategisches Ziel in Form von „Top-down“-Entscheidungen kommuniziert werden und sich auf der Agenda und in der Ressourcenausstattung der Verwaltung wiederfinden.
- **Die Führungskräfteebene** nimmt als Mediator zwischen den Ideengebern und der Mitarbeiterschaft eine Schlüsselfunktion ein. Dazu gehört es, Ziele und Maßnahmen in den Arbeitsalltag zu transportieren, Akzeptanz für den Öffnungsprozess zu schaffen und die Mitarbeitenden fortlaufend zu motivieren.
- **Die Mitarbeitenden** stehen im unmittelbaren Kundenkontakt und nehmen als Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter eine wichtige Rolle als Integrationsakteur ein. Um den Rückhalt der Mitarbeitenden für den Prozess zu gewährleisten, sollten ihre Erfahrungen und ihr Wissen „bottom up“ an die Führungskräfte- und Entscheidungsebene kommuniziert werden und leitend für die Ausgestaltung der interkulturellen Öffnung sein.

Entscheidend für den Erfolg des IKÖ-Prozesses sind konstante Feedbackschleifen zwischen den unterschiedlichen Ebenen, um einen passgenauen Prozess zu gewährleisten.

Maßnahmen der IKÖ zur Überwindung von Zugangsbarrieren

Interkulturelle Öffnung ist als Prozess zu verstehen, der die Zukunfts- und Lernfähigkeit von Kommunen erhöht und Zugangsbarrieren stetig abbaut. Somit existiert keine Liste konkreter Lösungen, die auf jede Behörde übertragen werden können. Jede Organisation muss auf ihre individuellen Bedarfe hin überprüft werden, da die Handlungsfelder je nach Größe, Struktur und Organisationszielen variieren. Davon abhängig ist auch, welche Maßnahmen initiiert werden, um Zugangsbarrieren zu überwinden und die gesamte Verwaltung auf den Veränderungsprozess hin einzustellen.

Mögliche Maßnahmen zur IKÖ sind:

- **Die Entwicklung eines Leitbildes:** Das Leitbild beinhaltet die wichtigsten Entwicklungsfelder der interkulturellen Öffnung. Dazu müssen die strategischen Organisationsziele der jeweiligen Behörde dargestellt und mit den Zielen einer IKÖ harmonisiert werden. Zudem wird die Rolle der Mitarbeitenden als Integrationsakteure hervorgehoben. Die Behörden sind Teil des Integrationsprozesses und ein wichtiger Baustein, um die Anschlussfähigkeit der Zugewanderten zu garantieren.
- **Interkulturelle Personalentwicklung:** Motivation und Freude am Arbeiten entsteht dann, wenn die Mitarbeitenden sich weiterbilden, neues Wissen erhalten und ihren Arbeitsplatz als sinnerfüllend wahrnehmen. Das beinhaltet, sich über die eigene kulturelle Prägung sowie über kulturelle Dispositionen anderer Kulturkreise bewusst zu werden. Entsprechende Trainings zur Kultursensibilisierung erweitern das Verständnis und bauen Unsicherheiten im Umgang mit der multikulturellen Kundenschaft ab. Das Wissen über andere Kulturkreise stellt ein zusätzliches Medium dar, um zwischenmenschliche Barrieren zu überwinden.
- **Prozessoptimierung:** Zur Unterstützung des IKÖ-Prozesses ist auch eine vernetzte Zusammenarbeit zwischen Sachgebieten und Verwaltungseinheiten förderlich. Durch ein gemeinsames Fallmanagement und die Schließung von Schnittstellen kann ein verbessertes Kundenmanagement gewährleistet werden. Gemeinsames Fallmanagement hilft dabei, Lösungen schnell und effizient herbeizuführen, und schlägt sich positiv auf das allgemeine Arbeitsklima nieder. Dafür müssen sich die einzelnen Verwaltungseinheiten als Integrationsakteure und als ein Element des Integrationsprozesses begreifen.
- **Optimierung der Räumlichkeiten:** Das Erscheinungsbild der Behörde sollte die grundsätzliche Arbeitsstruktur widerspiegeln. Offene, helle und durch Beschilderungen deutlich ausgewiesene Räumlichkeiten gestalten die Beratungssituation angenehmer und tragen zu einem positiven Gesamteindruck bei. Weitere Möglichkeiten zur Optimierung der Räumlichkeiten sind Angebote wie eine Kinderspielecke sowie gut sichtbare Wegweiser, die durch Piktogramme und Symbole unterstützt werden.
- **Verständigung und Kommunikation:** Zentralstes Instrument zur Verringerung von Verständigungsbarrieren ist die Sprache. Einer reibungsloseren Kommunikation dienlich sind mehrsprachige Informationsmaterialien, mehrsprachige Dokumente und Anträge sowie die Übersetzung

komplizierter Sachverhalte in leichte Sprache. Die Einrichtung und Etablierung eines Servicepoints unterstützen zudem eine schnellere Aufgabenverarbeitung und einen vereinfachten Behördenzutritt. Viele Kommunen bieten auch für die Mitarbeiterschaft Sprachkurse in Arabisch und Englisch an oder verfügen über einen Dolmetscherpool zum Abbau sprachlicher Hürden.

Von der Umsetzung entsprechender Maßnahmen profitiert nicht nur die Kundschaft. Der Abbau von Konflikten und Missverständnissen sowie die Verbesserung der Arbeitseffektivität wirken sich auch positiv auf die Arbeitsatmosphäre und -qualität der Verwaltung aus. Wenn die Kundschaft in der Lage ist, den komplexen Anforderungen erfolgreich nachzukommen, wie etwa Antragsstellungen, das Ausfüllen von Dokumenten, die Klärung wichtiger Fragen etc., verringert sich das Frustrationspotenzial auf beiden Seiten. Durch den Prozess der IKÖ werden Strukturen transparenter, Handlungswege kürzer und die Kommunikation effizienter. Das Resultat ist eine Verminderung von Barrieren, wodurch mehr Zeit für eine adäquate Beratung verbleibt.

Wege zur Überwindung von Sprachbarrieren

Die gegenseitige Verständigung und ein vereinfachter Austausch stehen im Mittelpunkt der IKÖ. Neben dem Anliegen, die Barrieren und Frustrationssituationen für die unmittelbar Beteiligten zu verringern, zeigt sich ein weiterer Vorteil: „Sprachen und Sprachakzente [können] als Symbol von Zusammengehörigkeit [...] wirken.“ (Esser 2006: i) Verständigung schafft interkulturellen Austausch und hat somit einen unmittelbar wirkenden integrativen Effekt. Aus diesem Grund legen viele Kommunen insbesondere beim Abbau von Sprachbarrieren einen Schwerpunkt und setzen an dieser Stelle Ressourcen ein.

Best Practice: Brücken bauen – Ausbildung von Sprach- und Kulturdolmetschern in der Stadt Tuttlingen

Die Stadt Tuttlingen hat bestehende Potenziale erkannt und die sprachlichen Ressourcen einzelner Akteure erfolgreich genutzt, um Barrieren zwischen Zugewanderten und Einheimischen zu überwinden. In Form eines zweijährigen Projektvorhabens wurden 30 „Sprach- und Kulturdolmetscher“ (SKD) hinsichtlich verschiedener Erfolgsfaktoren geschult. Die Ziele waren dabei:

- Überbrückung sprachlicher und kultureller Hürden
- Vermittlung und Übersetzung von Inhalten
- Abbau von Barrieren und bessere Verständigung in öffentlichen Verwaltungsbehörden

SKD sind Vermittler zwischen verschiedenen kulturellen Systemen und fungieren als Verständigungsbrücken zwischen Menschen unterschiedlicher Herkunft. Da viele Barrieren nicht nur auf Sprachproblemen beruhen, sondern ihren Ursprung auch in kulturellen Unterschieden haben, ist jede/r Dolmetscher/in gleichzeitig auch Integrationsakteur.

Die Ausbildung zum SKD erfolgt in verschiedenen Teilschritten. Eine Bedarfsanalyse in der Kommune zeigt unterschiedliche Handlungsfelder auf. Diese werden aufeinanderfolgend in sich ergänzenden Modulblöcken bearbeitet. Zu Beginn der Ausbildung werden Grundlagen, wie die Rolle/Funktion, Kompetenzen und Handlungsfelder eines SKD vermittelt. Im

nächsten Schritt werden die spezifischen Kompetenzen der Teilnehmenden genauer untersucht. Um die SKD dazu zu befähigen, sprachliche und kulturelle Barrieren abzubauen, stehen Kultursensibilisierung und die Reflexion von Wahrnehmungsprozessen im Mittelpunkt. Die SKD beschäftigen sich mit verschiedenen Kulturmerkmalen und deren Ausprägung je nach Kulturkreis. Durch dieses Wissen sowie durch kollegiale Einzelfallbearbeitung und Coachings können sie in ihrem Arbeitsalltag passgenauer arbeiten und entwickeln ein tieferes Verständnis für die Beratungssituationen.

Die Ausbildung richtet sich an jede Person, die Interesse an einer Mediatorfunktion hat und über adäquate Fremdsprachenkenntnisse verfügt. Viele Interessentinnen und Interessenten, die in der Stadt Tuttlingen als SKD beschäftigt sind, haben einen persönlichen Migrationshintergrund. Aufgrund des eigenen kulturellen Hintergrundes können sie sich gut in die Lage der Zugewanderten versetzen. Das stärkt das Vertrauen der Zugewanderten zusätzlich.

Abb. 1



Quelle: Stadt Tuttlingen

Digitalisierung nutzen – Integrationshelfer via Video in der Stadt Potsdam

In Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat die Ausländerbehörde der Stadt Potsdam erfolgreich an dem Modellprojekt „Ausländerbehörde – Willkommensbehörde“ teilgenommen, dessen Ziel es war, durch praktische Unterstützung und Organisationsentwicklung eine Willkommenskultur in kommunalen Einrichtungen zu schaffen. Ein zentraler Baustein war die Verminderung sprachlicher Barrieren im Arbeitsalltag der Behörden. Durch die Etablierung eines Videodolmetscher-Pools können die Mitarbeitenden nun schnell und flexibel auf den Sprachdienstleister zurückgreifen und die Effizienz ihrer Arbeit erhöhen. Die Ziele waren dabei:

- schnelle, professionelle und rechtssichere Hilfe erhalten,
- Entlastung im behördlichen Alltag,
- Unterstützung bei der Entwicklung einer Willkommenskultur,
- Kommunikation erleichtern und Barrieren abbauen.

Angeboten wird das Videodolmetscher-Tool von der SAVD Videodolmetschen GmbH. Diese verfügt über einen Mitarbeiterpool von rund 500 Videodolmetscher/innen. Über eine direkte Zuschaltung via Computer können die Sprachexpert/innen innerhalb von wenigen Sekunden und in rund 50 verschiedenen Sprachen Unterstützung leisten. Die Expertise der Videodolmetscher/innen wird in verschiedenen Einsatzbereichen genutzt. Dazu gehören Kommunen genauso wie Krankenhäuser und Arztpraxen. Die Stadt Potsdam profitiert von dem innovativen Service insbesondere im Bereich Soziales, Gesundheit und Ordnung sowie bei der Sachbearbeitung von Asylanträgen und anderen öffentlichen Dokumenten, mit denen sich die Zugewanderten auseinandersetzen müssen.

Durch dieses innovative Tool werden schnelle und effiziente Beratungssituationen geschaffen. Das entlastet nicht nur die Mitarbeitenden in den Behörden, sondern auch die Zugewanderten. Kommunikation als der zentrale Zugang zur Aufnahmegesellschaft trägt unmittelbar zum Abbau von Barrieren bei.

Herausforderungen bei der Überwindung von Zugangsbarrieren

Durch den Prozess der interkulturellen Öffnung verändert sich das gesamte Wesen einer Kommune. Neben dem alltäglichen Arbeitsaufkommen wird die Behörde vor zusätzliche Herausforderungen gestellt. Die Mitarbeitenden als wichtige Integrationsakteure werden im Rahmen dessen mit einer Vielzahl hoch emotionaler Themen konfrontiert. Um diese zu verarbeiten, bedarf es einer vertrauensvollen Arbeitsatmosphäre sowie der Bereitschaft zu sensibler Gesprächsführung.

Ein Gespür für die eigene kulturelle Prägung zu entwickeln, kann bei der Verarbeitung emotionaler Themen helfen. Mitarbeitende müssen also nicht nur auf fachlicher, sondern vor allem auf persönlicher und zwischenmenschlicher Ebene breit aufgestellt sein. Das erfordert besondere Bereitschaft und die Fähigkeit zur Selbstreflexion. Veränderung im Sinne einer interkulturellen Öffnung führt jedoch häufig zu einer Abwehrhaltung, im Sinne von „Was habe ich denn bisher falsch gemacht?“. Besonders wichtig ist es daher, die Notwendigkeit von IKÖ nicht als Kritik zu verstehen, sondern als Chance auf Weiterentwicklung zu begreifen.

Eine weitere Herausforderung ist die Entwicklung flexiblerer Arbeitsabläufe. Die durch IKÖ erzielten Veränderungen erfordern mehr Flexibilität und Kundenorientierung. Die Mitarbeitenden müssen dazu befähigt werden, sich aus dem oft sehr strukturorientierten und sachbezogenen Verwaltungskontext zu lösen, um flexibler auf die komplexen Anforderungen reagieren zu können.

Letztlich sollte die Entscheidungs- und Führungskräfteebene der Kommune dazu in der Lage sein, die aus den Herausforderungen entstehenden Abwehrhaltungen und Zweifel aufzufangen. Durch intensiven, gegenseitigen Austausch kann die anfängliche Skepsis in konstruktive Bahnen gelenkt werden, sodass sich die Behörde gemeinsam zu einer Willkommensbehörde entwickeln kann.

Literatur

- Arslan, Bülent (2017): Willkommen in Deutschland. Wenn Behörden in Bewegung kommen, in: Zeitschrift für Unternehmensentwicklung und Change Management, Nr. 3: 83-90.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (o.J.): Abschlussbilanz Ausländerbehörden – Willkommensbehörden, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Sonstige/abh-projekt-abschluss-bilanz.pdf?__blob=publicationFile, Abruf am 4.7.2017.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2010): Bundesweites Integrationsprogramm. Angebote der Integrationsförderung in Deutschland – Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung, Nürnberg.
- Bundesregierung (2007): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen, Berlin (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung/Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration).
- Esser, H. (o.J.): Migration, Sprache und Integration, AKI-Forschungsbilanz 4, http://www.bagkjs.de/media/raw/AKI_Forschungsbilanz_4_Sprache.pdf, Abruf 5.7.2017.
- Gesemann, F., R. Roth, J. Aumüller (2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, Berlin (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung).
- Lima Curvello, Tatiana (2002): Welche Kompetenzen müssen Verwaltungen erwerben?, in: Thomas Hartmann et al. (Hrsg.): Interkulturelle Öffnung der Verwaltung – Zuwanderungsland Deutschland in der Praxis: Dokumentation der Fachkonferenz vom 23./ 24. Mai 2002 in der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin: 39.

Kommunale Handlungsoptionen für die Verbesserung der Bildungschancen von Geflüchteten

Bildung ist eine wesentliche Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe. Sie ist der Schlüssel für den Zugang zum Arbeitsmarkt, für die Sicherung der materiellen Existenz und für sozialen Aufstieg. Doch Integration durch Bildung beginnt nicht erst in der Schule – und hört auch nicht dort auf. Dies gilt umso mehr für die Integration der seit 2015 in den deutschen Kommunen aufgenommenen Geflüchteten. Im Rahmen seiner Seminare für Fach- und Führungskräfte aus den Kommunalverwaltungen ist das Deutsche Institut für Urbanistik daher auch der Frage nachgegangen, welche Möglichkeiten die Kommunen haben, die Bildungschancen für Geflüchtete zu verbessern. Im Folgenden werden einige Erkenntnisse aus diesen Veranstaltungen skizziert.

1. Schwierige Startbedingungen

Die erfolgreiche Integration von Geflüchteten ist eine für alle Beteiligten anspruchsvolle Aufgabe, bei der es im Vergleich zur Integration anderer Zuwanderer einige Besonderheiten zu beachten gibt. So mussten viele Geflüchtete ihre Bildungsbiografien unterbrechen, da ihnen durch Krieg, Verfolgung und Flucht der Zugang zu Bildungseinrichtungen nicht immer oder nur eingeschränkt möglich war. Darüber hinaus ist eine Einschätzung des Niveaus der Schulbildung sowie der Schulverweildauer und der Abschlüsse aufgrund der unterschiedlichen Bildungssysteme von Herkunfts- und Aufnahmeland häufig kaum möglich. Daher ist auch die den tatsächlichen Fähigkeiten der Geflüchteten entsprechende Integration in das deutsche Bildungssystem nicht einfach.

Auch die persönlichen Belastungen der Geflüchteten sind zu berücksichtigen. Im Aufnahmeland angekommen, müssen sie die Strapazen der Flucht und teils traumatische Fluchterfahrungen verarbeiten. Gerade jüngere Geflüchtete müssen zudem häufig auch lernen, mit Heimweh und der (temporären) Trennung von vertrauten Bezugspersonen umzugehen. Ohne professionelle Begleitung ist dies nur schwer zu leisten. Um Zugang zu der neuen Gesellschaftsordnung und deren Wertvorstellungen zu finden und in der neuen Umgebung zurechtzukommen, müssen dennoch möglichst schnell Sprachbarrieren überwunden werden.

Für eine erfolgreiche Eingliederung der Geflüchteten in das Bildungssystem und somit die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für eine gelingende Integration durch Bildung ist es daher zwingend erforderlich, diese Besonderheiten bei der Entwicklung und Bereitstellung kommunaler Angebote zur Verbesserung der Bildungschancen von Geflüchteten zu berücksichtigen.

2. Sprachkompetenz als Schlüsselqualifikation für gelingende Integration

Auch die Diskussionen in den Difu-Seminaren haben gezeigt, dass der Spracherwerb höchste Priorität für die Verbesserung der Bildungschancen von Geflüchteten hat. Dementsprechend zahlreich und vielfältig sind daher – nicht zuletzt auch dank des hohen ehrenamtlichen Engagements – die kommunalen Initiativen zur Erlangung von Sprachkompetenzen.

Um die gewünschten positiven Wirkungen erzielen zu können, müssen die Angebote zum Erlernen der Sprache anforderungsgerecht an den unterschiedlichen Vorkenntnissen ausgerichtet sein und eine hohe praktische Relevanz für die Bewältigung der alltäglichen Lebenssituationen haben. Daher sind Angebote für Fortgeschrittene genauso wichtig wie niederschwellige Angebote für Sprachanfänger, die auch Geflüchteten mit geringen Sprachkenntnissen die so dringend notwendigen Möglichkeiten bieten, sich mit der fremden Sprache vertraut zu machen und soziale Kontakte zu knüpfen.

Besonders gut eignen sich nach Einschätzung von Fach- und Führungskräften aus den im Seminar vertretenen Kommunalverwaltungen unter anderem folgende Angebote: Sprachunterricht mit Kinderbetreuung, Krabbelgruppen-Sprachtrainings für Eltern und Kinder, Begegnungsstätten, in denen die erworbenen Sprachkenntnisse angewendet werden können (z.B. in Form interkultureller Treffs oder Asyl-Cafés), Sprachtandems, Sprachcamps mit Akteuren aus dem kulturpädagogischen Bereich, „Familienpaten“, Angebote der Bibliotheken, Kochabende, Ferienprogramme, digitale Angebote, aber auch Trainings zum Lernen lernen. Viele dieser Angebote haben sich in den Kommunen mittlerweile etabliert.

Da diese Angebote vielfach vom ehrenamtlichen Engagement getragen werden, erwächst den Kommunen in ihrer Koordinations- und Moderationsfunktion für diese Aktivitäten eine nicht zu unterschätzende Verantwortung. Jenseits der Grundprinzipien für erfolgreiche Netzwerkarbeit, wie der Klärung von Zielen und Verantwortlichkeiten und der Vermeidung von Doppelstrukturen, müssen die kommunalen Entscheidungsträger die Einhaltung der mit den Trägern vereinbarten (Qualitäts-)ziele der Kompetenzvermittlung gewährleisten, eine Anerkennungskultur für den wertschätzenden Umgang miteinander etablieren, Transparenz über die Aktivitäten und Prozesse schaffen und die jetzt funktionierenden Strukturen dauerhaft sicherstellen.

3. Spielerisch ein Land entdecken: Frühkindliche Bildung in der Flüchtlingsarbeit

Die geflüchteten Familien bringen unterschiedliche Voraussetzungen bezüglich der Bildungsorientierung und Bildungsbegleitung der eigenen Kinder mit. Häufig ist es nach der Flucht nicht möglich, das aus den Herkunftsländern gewohnte Familienleben fortzuführen, da die familiären Strukturen aus unterschiedlichen Gründen nicht mehr existieren – etwa dann, wenn nicht alle Familienmitglieder gleichzeitig die Flucht angetreten, ihre Fluchtwege sie in unterschiedliche Regionen oder Länder geführt haben oder die Unterbringung keine Privatsphäre ermöglicht. Solche Gründe erschweren die so wichtige aktive Begleitung der Kinder durch ihre Eltern bei Lernprozessen. Umso mehr sollte von kommunaler Seite z.B. über den Einsatz von „Elternbegleitern“ alles unternommen werden, um Eltern darin zu bestärken und zu unterstützen, trotzdem jede sich bietende Gelegenheit zu nutzen, um

an den Lernerfahrungen ihrer Kinder teilzuhaben. Dies ist sowohl im Interesse der Kinder als auch im Interesse der Eltern selbst.

Ungeachtet dieser Probleme und Besonderheiten der Geflüchteten bestand unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der verschiedenen Difu-Seminare jedoch Einvernehmen darüber, dass die frühkindliche Bildung für Bildungsteilhabe und gelingende Integration auch der Geflüchteten unabdingbar ist. Frühkindliche Bildung und Förderung beginnen aber bereits in und mit der Familie.

Deshalb wurde beispielsweise in Essen der Eltern- und Familienbildung schon frühzeitig eine besondere Bedeutung beigemessen und ein Netzwerk kommunal finanzierter Angebote in Wohnortnähe der Geflüchteten entwickelt, bei denen Eltern auf vielfältige Weise in ihrem Leben mit Kindern gestärkt werden. Dazu wurden sowohl erfolgreich erprobte Elternbildungskonzepte auf ihre Übertragbarkeit für die Arbeit mit Geflüchteten überprüft als auch spezielle Angebote für geflüchtete Familien mit Kindern im Alter von bis zu drei Jahren und zwischen vier und sechs Jahren erstellt. In diesem Kontext wurde darauf geachtet, Konzepte für die zielgruppenspezifische Bildungsarbeit für Eltern mit Zuwanderungsgeschichte zu entwickeln und die interkulturelle Öffnung aller Institutionen und Konzepte dieses Bereichs voranzutreiben. Gerade hierbei können viele Kommunen auf umfangreiche Erfahrungen aus der Arbeit mit Migranten zurückgreifen und auf die Besonderheiten des Geflüchtetenkontextes anpassen.

Auch in anderen Kommunen haben sich frühpädagogische Angebote und bedarfsgerechte Sprachkurse als hilfreich erwiesen, um bereits den Zeitraum vor dem Besuch einer Kita oder vor der Einschulung zum Spracherwerb zu nutzen. Bewährt haben sich u.a. „Müttercafés“, Kinderspielangebote, Patenschaften und „Willkommenskitas“. Vor allem durch das Vorhandensein interkultureller Kompetenzen auf der Anbieterseite kann eine Überforderung der Eltern verhindert werden, wenn diese ihre Kinder einerseits dabei unterstützen, sich in der neuen Umgebung im Aufnahmeland zurechtzufinden, andererseits aber auch die Pflege der eigenen Kultur und Sprache nicht vernachlässigen wollen.

Verbessern lassen sich die Effekte der frühkindlichen Bildung zudem dann, wenn Synergien genutzt werden, indem die Angebote und Orte der frühkindlichen Bildung nicht nur für sich selbst wirken, sondern sich wechselseitig ergänzen. Dies ist z.B. möglich, wenn die Eltern dafür sensibilisiert und ermutigt werden, in den Familien das Potenzial alltäglicher Tätigkeiten wie Kochen und Einkaufen zum Lernen zu nutzen. Hier erweist sich der Einsatz der bereits erwähnten Elternbegleiterinnen und -begleiter als hilfreich.

Als wichtige Stellschraube für gelingende Integration durch Bildung im Bereich der Kitas erachteten viele der in den Kommunen verantwortlichen Verwaltungsmitarbeitenden die Schaffung ausreichender Betreuungsplätze und günstiger Betreuungsrelationen, da Flüchtlingskinder oftmals einen höheren Betreuungsbedarf haben als andere Kinder. Außerdem hat es sich in der kommunalen Praxis als günstig erwiesen, dass vor dem Hintergrund des Erwerbs von Sprachkompetenzen nicht zu viele Flüchtlings- und Migrantenkinder in den Kindertageseinrichtungen sind. Dadurch wird es für die Kinder selbstverständlicher, sich mehr mit der deutschen Sprache auseinanderzusetzen und ihre Spracherfahrungen dann auch in den Familienalltag einzubringen. Zudem darf die Förderung der Kinder ohne Migrationshintergrund nicht vernachlässigt werden. Darüber hinaus sollten den Kindern bereits in den Kitas erste kulturelle Werte wie Sprache, Ernährung, Feste etc. vermittelt werden. Viele Kommunen bauen deshalb die Fortbildungsangebote für Erzieherinnen und Erzieher entsprechend aus.

4. Allgemeine schulische Bildung

So viel Raum die Diskussion über frühzeitigen Erwerb von Sprachkenntnissen und die frühkindliche Bildung in den Difu-Seminaren auch einnahm, so wurde doch gesehen, dass die Schulen nicht zuletzt aufgrund der mehrjährigen Schulpflicht die Orte sind, an denen Integration durch Bildung am stärksten gefordert und gefördert wird. Einerseits werden dort hinreichende Sprachkenntnisse vorausgesetzt, um erfolgreich am Unterricht teilnehmen zu können. Andererseits eröffnen die Schulen den Geflüchteten die Möglichkeit, sich weitere vertiefende Sprachkenntnisse anzueignen, die für ihren weiteren Bildungsweg in Ausbildung, Studium und Beruf unverzichtbar sind.

Aus Lünen im Kreis Unna wurde in diesem Zusammenhang über das „Go-in-Kinder“-Modell berichtet. Mit Hilfe dieses schulformübergreifenden Modells sollen Kinder und Jugendliche aus einem fremden in das deutsche Schulsystem integriert werden, indem die Kinder ihrem Potenzial entsprechend an die für sie geeigneten Schulen vermittelt werden. Neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen wird dadurch ermöglicht, frühzeitig auf der Grundlage ihrer Fähigkeiten und Förderbedarfe in die für sie richtige Schule zu gehen und sich in der neuen Klassengemeinschaft integrieren zu können.

Das Beispiel zeigt aber auch, wie notwendig schlüssige Gesamtkonzepte für die schulische Integration von Geflüchteten sind, denn die potenzialorientierte Einstufung der Kinder in die für sie geeignete Schule bewirkt wenig, wenn die Schülerinnen und Schüler dort in den internationalen Vorbereitungs- und Förderklassen oder in den Regelklassen nicht auf kleine Klassenstärken und eine gute Personalausstattung treffen. Diese sind wesentliche Erfolgsvoraussetzungen, um eine intensive Sprachförderung geflüchteter Kinder und Jugendlicher parallel zur Beschulung leisten zu können. Zudem muss das Lehrpersonal durch geeignete Aus- und Weiterbildung auf die spezifischen Anforderungen im Umgang mit Geflüchteten vorbereitet und durch qualifiziertes, nichtpädagogisches Ergänzungspersonal unterstützt werden.

Das Engagement der Kommunen im Bereich der schulischen Bildung beschränkt sich jedoch nicht auf die Bereitstellung und Ausstattung einer hinreichenden Schulinfrastruktur. Vielmehr übernehmen die Kommunen in ihrer Funktion als kommunale Schulträger auch in Zusammenarbeit mit den kommunalen Jugendhilfeträgern die Koordination der örtlichen Bildungsangebote.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Difu-Seminare waren sich allerdings einig, dass der Erfolg der kommunalen Initiativen ohne Unterstützung durch die Länder kaum gewährleistet werden kann. Dies betrifft vor allem finanzielle Unterstützung bei der Personalausstattung der Schulen und bei der Bereitstellung ausreichenden Schulraums und geeigneten Lehr- und Lernmaterials.

5. Berufliche Schulbildung

Auf der nächsten Stufe der Bildungskette haben die berufsbildenden Schulen aufgrund ihrer jahrzehntelangen Integration von Migranten wertvolle Erfahrungen gesammelt, die nun auch für die Integration von Geflüchteten genutzt werden können. Während beim nachholenden Erwerb notwendiger Schulabschlüsse die Volkshochschulen eine wichtige Rolle spielen, sind bei der Erlangung berufsqualifizierender Abschlüsse vor allem die Länder ge-

fordert, jungen Geflüchteten – unabhängig von Altersgrenzen – den Erwerb dieser Abschlüsse zu ermöglichen. Dann können viele Jugendliche ihre in der Heimat erworbenen praktischen beruflichen Fertigkeiten um notwendige theoretische Kompetenzen ergänzen, um sich so besser in den Arbeitsmarkt integrieren zu können.

Um eine erfolgreiche Integration in die berufliche Ausbildung zu ermöglichen, muss vermieden werden, dass Geflüchtete nur deshalb keinen Zugang zu berufsqualifizierenden Abschlüssen bekommen, weil sie aufgrund ihres Alters nicht mehr der Schulpflicht unterliegen. Alle Maßnahmen müssen darauf ausgerichtet sein, den Zugang zu Studium und Berufsausbildung sowie den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu verbessern.

Der Handlungsspielraum der Kommunen, im Rahmen der beruflichen Schulbildung zu einer Verbesserung der Bildungschancen für Geflüchtete beitragen zu können, ist vergleichsweise gering. Umso wichtiger wird es daher sein, dass die Kommunen beim Übergang in den Beruf unterstützend tätig werden. Hier bieten sich ihnen beispielsweise über die Initiierung und Koordinierung lokaler Netzwerke für Berufsanfänger zahlreiche Möglichkeiten, um das Potenzial der Geflüchteten für deren Integration in den Arbeitsmarkt zu nutzen.

6. Fazit und Ausblick

Bei der Verbesserung der Bildungschancen für Geflüchtete sind die Kommunen vor allem in der frühkindlichen Bildung und der allgemeinen schulischen Bildung gefordert. Sie stellen sich ihrer Verantwortung und gestalten die Rahmenbedingungen und Prozesse für die Verbesserung der Bildungschancen von geflüchteten Kindern und Erwachsenen. Zudem haben Landkreise, Städte und Gemeinden eine wichtige Koordinationsfunktion bezüglich der Aktivitäten der relevanten Akteure vor Ort. Aufgrund des großen Handlungsdrucks und eingeschränkter finanzieller Handlungsspielräume geraten sie hierbei aber auch an ihre Grenzen.

Da viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen auf umfangreiche Erfahrungen aus der bisherigen bildungs- und integrationspolitischen Arbeit zurückgreifen können, gibt es zahlreiche erfolgversprechende Initiativen für eine Verbesserung der Bildungschancen Geflüchteter. Der regional unterschiedlich Zuzug von Geflüchteten und deren besondere Situation erfordern jedoch auch eine Anpassung der bisherigen Instrumente und Maßnahmen. Aufgrund der vielen Herausforderungen, denen sich Geflüchtete im Aufnahmeland gegenübersehen, ist es wichtig, dass in den Kommunen unterstützende Leistungen sowohl durch Fachkräfte als auch Ehrenamtliche angeboten werden.

Die Diskussionen haben gezeigt, dass es in vielen Kommunen zumeist gut ausgebaut oder zumindest ausbaufähige Netzwerke gibt, mit denen sich die Bildungschancen von Geflüchteten verbessern lassen. Der Erfolg dieser Netzwerke scheint allerdings maßgeblich von der Qualität der kommunalen Koordination abhängig zu sein. So ist es notwendig, aber keinesfalls ausreichend, bei allen relevanten Akteuren Interesse für die Verbesserung der Bildungschancen zu wecken und – wenn nötig – Überzeugungsarbeit zu leisten. Ebenso wichtig ist es, Vertrauen und Transparenz zu schaffen und eine Anerkennungskultur zu etablieren.

Wie erfolgreich das Vorhandensein schlüssiger Konzepte und das Funktionieren von Netzwerken sein kann, verdeutlichen stellvertretend zwei Beispiele aus Nordrhein-Westfalen: In Lünen wurde ein Handlungskonzept zur

Inklusion von geflüchteten Menschen erstellt, das die Bereiche Wohnen, Bildung, Qualifizierung, Ehrenamt sowie Alltagsinklusion und Sozialraumorientierung umfasst. In Bocholt beschloss der Stadtrat ein Handlungskonzept für Geflüchtete, das ein mehrstufiges Wohnstufenmodell enthält. In den kommunalen Unterkünften werden u.a. differenzierte Maßnahmen zur Sprachförderung, Bildungsteilhabe und Arbeitsmarktintegration angeboten.

Auch die seit Herbst 2016 in mehr als 300 Kreisen und kreisfreien Städten auf Initiative des Bundesministeriums für Bildung und Forschung für die optimale Unterstützung der Kommunen bei der Integration von Geflüchteten tätigen „Bildungskoordinatorinnen und -koordinatoren“ können einen Beitrag zur Verbesserung der Bildungschancen für Geflüchtete leisten. Da ihre wesentliche Aufgabe darin besteht, die Vielzahl der kommunalen Bildungsakteure zu vernetzen und die Bildungsangebote und Bildungsbedarfe vor Ort aufeinander abzustimmen, wird es u.U. einige Zeit dauern, bis sie selbst ihren Platz in den jeweiligen kommunalen Netzwerken der zahlreichen zivilgesellschaftlichen Initiativen gefunden haben und diese ganz gezielt einbinden können.

3.

Ankommen und Bleiben

Angekommen: Einblicke in die Lebenslagen von Flüchtlingen in ihrer ersten Zeit in Deutschland

1. Perspektiven von Flüchtlingen verstehen

In den Jahren 2014 bis 2016 kamen so viele Flüchtlinge wie in keinem anderen Jahr zuvor nach Deutschland. Der Umgang mit dieser Flüchtlingszuwanderung hat seitdem eine politische Brisanz angenommen wie kaum ein anderes gesellschaftspolitisches Thema der jüngeren Vergangenheit. Während 2015 vor allem die enorme Belastung (und teilweise Überlastung) der Kommunen bei der Unterbringung und Versorgung der Schutzsuchenden im Vordergrund stand, ließ sich seit 2016 eine Verschiebung der Diskurse auf die gesellschaftliche Teilhabe der Menschen beobachten. Die jüngsten Erfahrungen im Umgang mit der gestiegenen Fluchtzuwanderung bieten die Chance, Aufnahme, Versorgung und Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe langfristig neu zu gestalten. Damit dies gelingt, ist belastbares Wissen zu den Bedarfen, Aspirationen und Potenzialen der Schutzsuchenden sowie zu deren Lebenslagen in Deutschland notwendig. Dieses Wissen ist nach wie vor nur unzureichend vorhanden (Johansson 2016), auch wenn im Zuge verschiedener Studien (vgl. z.B. Bendel 2016; Brücker/Rother/Schupp 2016) derzeit ein genaueres Bild entsteht. In öffentlichen Debatten fehlt nach wie vor insbesondere eine Perspektive: die der Betroffenen selbst. Welche Themen bewegen Flüchtlinge in Deutschland? Sind es die gleichen Themen, die öffentliche Debatten und wissenschaftliche Diskurse prägen? Oder verschiebt sich das Bild, wenn die subjektiven Sichtweisen der Flüchtlinge untersucht werden? Eine gemeinsame Studie der Robert Bosch Stiftung und des Forschungsbereichs beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Forschungsbereich) hat diese Perspektive der Schutzsuchenden selbst ins Zentrum gerückt. Der vorliegende Beitrag dokumentiert Teilergebnisse der Studie „Von der Aufnahme zu gesellschaftlicher Teilhabe: Die Perspektive der Flüchtlinge auf ihre Lebenslagen in Deutschland“.

1.1 Ansatz der Studie: Den Teilnehmenden Raum für ihre Perspektiven geben

Angeichts des noch in vielen Lebensbereichen fehlenden fundierten Überblicks über die Lebenslagen von Flüchtlingen war das Erkenntnisinteresse der Studie breit angelegt. Handlungsleitend war das Interesse an der Frage, welche Bedarfe, Erwartungen und Aspirationen Asylsuchende mitbringen und welche Erfahrungen sie mit dem Asylsystem, der Aufnahme und Versorgung sowie mit Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe in Deutschland

gemacht haben. Um den individuellen Perspektiven der Teilnehmenden¹ möglichst viel Raum zu geben, verfolgte die Studie einen qualitativen Ansatz: Statt einer Befragung mittels eines inhaltlich durchstrukturierten Fragebogens wurden ausführliche qualitative Interviews geführt. Dieser Ansatz stellt im Vergleich zu Fragebogenstudien einen wichtigen komplementären Zugang zur Thematik dar, weil er durch die Interaktion mit den Personen und die Möglichkeit des Nachfragens einen ganzheitlich-verstehenden Einblick in die Lebenswirklichkeiten der befragten Personen ermöglicht.

Zwischen April 2016 und März 2017 wurden 62 qualitative Interviews durchgeführt. Die Gespräche fanden in den Muttersprachen der Teilnehmenden statt. Das Besondere an den Interviews war, dass sie eingangs bewusst offen gehalten wurden: Zu Beginn hatten die Befragten Gelegenheit, frei von ihren Erfahrungen und ihrer aktuellen Lebenssituation in Deutschland zu erzählen.² Erst im weiteren Gesprächsverlauf wurden bestimmte Themen angesprochen und konkrete Fragen gestellt.

1.2 Fokus auf Teilgruppe, heterogene Teilnehmerauswahl

Die Heterogenität von Flüchtlingen in Deutschland stellt die Wissenschaft vor die Herausforderung, Erkenntnisse zu einer möglichst klar umschriebenen Zielgruppe zu gewinnen und diese Zielgruppe wiederum in ihren Facetten so vielfältig wie möglich abzubilden. In der hier beschriebenen Studie wurde die Zielgruppe daher zunächst eingegrenzt: Befragt wurden volljährige Personen mit einem noch unsicheren Aufenthaltsstatus (im Asylverfahren, ausreisepflichtig oder mit einer sogenannten Duldung), die sich in einer frühen Phase ihres Aufenthalts in Deutschland befanden (max. zwei Jahre). Innerhalb dieser Zielgruppe wurden die Teilnehmer gezielt so ausgewählt, dass die Stichprobe eine große Bandbreite individueller Merkmale und kontextueller Lebensbedingungen abdeckt (z.B. Geschlecht, Alter, Herkunftsland und Form der Unterbringung). Die Befragung fand in ländlichen und (groß)städtischen Räumen in Bayern, Niedersachsen und Sachsen statt. Befragt wurden Asylsuchende aus Syrien, Afghanistan, Pakistan, Somalia, Albanien, dem Kosovo und Mazedonien. Diese Auswahl berücksichtigt, wie Behörden und Politik derzeit mit Asylsuchenden in Deutschland verfahren (Einteilung nach Bleibeperspektive, unterschiedlich schnelle Bearbeitung der Asylverfahren und Priorisierung bei Integrationsmaßnahmen, siehe z.B. BAMF 2016).

2. Was Flüchtlinge bewegt

Zum Zeitpunkt der Befragung befand sich der überwiegende Teil der Gesprächspartner bereits in kommunaler Unterbringung, also nicht mehr in Erstaufnahmeeinrichtungen des jeweiligen Bundeslandes.³ Die hier berich-

1 Wann immer die männliche Form verwendet wird, schließt sie stets beide Geschlechter ein.

2 Dieser Teil der Interviews war auf maximal 30 Minuten begrenzt. Auch wenn nicht auszuschließen ist, dass vielleicht nicht alle Themen angesprochen wurden, die den Teilnehmern wichtig sind, sind die Erzählungen ein Indikator, welche Themen die drängendsten sind.

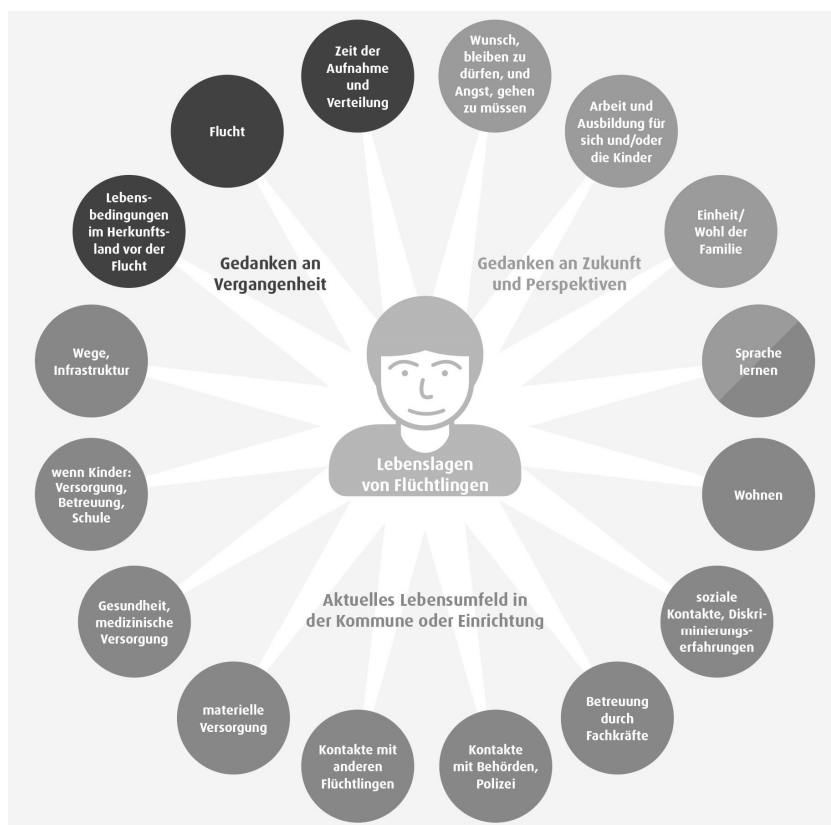
3 Die wenigen Ausnahmen betrafen v.a. Befragte aus Ländern des Westbalkans (sichere Herkunftsstaaten), die seit Oktober 2015 nicht mehr auf die Kommunen verteilt werden, sondern stattdessen bis zum Abschluss ihrer Asylverfahren bzw. bis zu ihrer Ausreise in Erstaufnahmeeinrichtungen bleiben.

teten Ergebnisse geben nur einen Teil der in den Interviews besprochenen Themen und Perspektiven der Teilnehmer wieder. Sie sollen vor allem einen Einblick geben, was die befragten Flüchtlinge in ihrer ersten Zeit in der ihnen zugewiesenen Kommune bewegte. Zwei Fragen stehen nachfolgend im Mittelpunkt: (1) Was sind zentrale Themen, die Flüchtlinge in ihrer ersten Zeit in Deutschland beschäftigen? (2) Was muss aus Sicht von Flüchtlingen in einer Kommune vorhanden sein, damit sie dort auch innerlich ankommen, Fuß fassen und bleiben wollen?

2.1 Zentrale Themen, die die Befragten im offenen Interviewteil ansprachen

Um der ersten Frage nachzugehen, wurden die Erzählungen der offenen Anfangsteile der Interviews mittels einer induktiven qualitativen Inhaltsanalyse (z.B. Schreier 2012) thematisch strukturiert (Abb. 1). Was die Teilnehmer in dieser offenen Anfangsphase berichteten, lässt sich nach dem zeitlichen Bezug zu drei thematischen Feldern zusammenfassen: das aktuelle Lebensumfeld in der zugeteilten Kommune oder Einrichtung, der Blick in die Zukunft und Rückblicke. Retrospektive Erzählungen thematisieren vor allem die meist sehr schwierigen Lebensbedingungen (Krieg, wirtschaftliche und politische Instabilität, politische Verfolgung, Ausgrenzung aufgrund religiöser oder sexueller Orientierung) im Herkunftsland. Viele Befragte griffen diese Thematik auf. Dies ist insofern bemerkenswert, als dass sie zum Gesprächsbeginn von den Interviewern explizit gebeten wurden, von ihren Erfahrungen seit Einreise in Deutschland zu berichten. Viele Teilnehmer setzten ihre Erfahrungsberichte in Deutschland mit ihren vorherigen Lebensbedingungen im Herkunftsland in Beziehung. Vergleichsweise selten wurde dagegen von der Flucht berichtet, und wenn, dann in der Regel nur in kurzen Nebenberichten. Ob die Fluchterfahrungen den Befragten so wenig bedeutend waren, dass sie diese für nicht berichtenswert hielten, oder ob sie so belastend waren, dass ihnen das Sprechen darüber schwerfiel, lässt sich aus den Gesprächen nicht ableiten. Denkbar ist auch, dass die Teilnehmer das Thema Fluchtweg mieden, weil sie negative Auswirkungen auf ihr laufendes Asylverfahren befürchteten, z.B. wenn ihr Weg sie über ein anderes europäisches Land nach Deutschland geführt hatte und sie sich sorgten, dorthin zurückgeschickt zu werden.

Abb. 1:
Themen, die die Befragten im offenen Interviewteil von sich aus ansprachen*



* Die beiden offenen Fragen lauteten: „Was haben Sie bisher in Deutschland erlebt, und wie ist es Ihnen dabei ergangen?“ und „Was beschäftigt Sie im Moment, worüber machen Sie sich Gedanken?“. Basis: 62 Interviews, offener Anfangsteil.

Quelle: SVR-Forschungsbereich/Ellen Stockmar

Hinsichtlich der aktuellen Lebenssituation in der zugewiesenen Kommune wurden sehr häufig die Unterbringungsbedingungen thematisiert. Das gilt besonders für diejenigen, die zum Zeitpunkt der Interviews in Gemeinschaftsunterkünften lebten. Genannt wurden hier zum einen Belastungen durch Lärm, schlechte Isolation gegen Wetterbedingungen und unzureichende oder mangelhafte Essensversorgung. Vordringlicher waren aber die fehlende Privatsphäre, soziale Konflikte und die Sorge um die Sicherheit; dies galt besonders für Frauen (Bekyol/Bendel 2016, Schouler-Ocak/Kurmeyer 2017).

Ein weiteres häufig angesprochenes Thema mit Blick auf die gegenwärtige Lebenssituation war der Kontakt mit der ansässigen Bevölkerung. Auffallend viele Befragte berichteten mit Freude und Dankbarkeit von den Menschen, die sie in Deutschland kennengelernt haben, die sich für sie interessieren und ihnen helfen. Neben materieller und alltagspraktischer Unterstützung waren es dabei auch individuelle Begegnungen mit den Menschen vor Ort, die emotional berühren und Dankbarkeit auslösen. Einige berichteten aber auch von – zum Teil schwerer – Ablehnung und Diskriminierung durch die Bevölkerung, die sie emotional belasten. Zu den ersten wichtigen Kontakten gehörten auch Sozialarbeiter in den Unterkünften oder in Beratungsstellen vor Ort. Sie hatten für viele Befragte einen besonderen Stellenwert, nämlich als erste Ansprechpartner für praktisch alle Belange.

Die Befragten berichteten auch von Kontakten mit anderen Flüchtlingen aus dem gleichen Herkunftsland oder aus anderen Ländern. Hier wurde bereits in den offenen Anfangsphasen deutlich, dass diese Kontakte facettenreich

waren. Für die einen waren Landsleute wichtige Bezugspersonen, andere wiederum hatten mit diesen eher schlechte Erfahrungen gemacht und mieden sie daher.

Der Blick in die Zukunft umfasste drei große Themen: bleiben dürfen, seinen Lebensunterhalt selbstständig erwirtschaften können und die Einheit und das Wohlergehen der Familie sicherstellen. Äußerst belastend war für die meisten Befragten die Ungewissheit, wie ihr Asylverfahren abläuft und wie es ausgehen wird. Wenn unklar ist, ob man eine Aufenthaltserlaubnis bekommt, fällt es schwer, auch innerlich anzukommen und sein Leben in der neuen Gesellschaft aktiv in die Hand zu nehmen. Außerordentlich stark war der Wunsch der Befragten, durch Arbeit ein finanziell eigenständiges Leben zu führen. Darüber hinaus hielten fast alle Teilnehmer Qualifizierung grundsätzlich für eine gute Möglichkeit, sich langfristig stabil im Arbeitsmarkt zu etablieren. Deutlich wurde jedoch ein Spannungsfeld zwischen dem Wunsch nach einem frühzeitigen Arbeitseinstieg und gegebenenfalls länger andauernden Qualifizierungsphasen. Von zentraler Bedeutung ist auch das Thema Spracherwerb. Die Sprache ist aus Sicht vieler Befragter einer der wichtigsten Schlüssel zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in Deutschland.

Nicht alle Befragten setzten die gleichen thematischen Schwerpunkte. So griffen Teilnehmer aus städtischen Räumen häufiger das Thema Wohnen auf als solche aus ländlichen Räumen. Letztere problematisierten dagegen häufiger die mitunter schlechte infrastrukturelle Anbindung. Vor allem Personen mit Gesundheitsproblemen sowie Schwangere, die entsprechend weniger mobil waren, zugleich aber häufiger einen Arzt aufsuchen mussten, litten unter langen Wegen zu Ärzten und Krankenhäusern sowie unter der teilweise schlechten Anbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Auffällig auch: Personen in individuellen Wohnarrangements sprachen das Thema Aufenthaltssicherheit und Arbeit bzw. Ausbildung eher an als solche in Gemeinschaftsunterkünften, also Fragen, die eher zukunftsorientiert und weniger auf das konkrete Lebensumfeld bezogen sind. Durch die bessere Unterbringungssituation (Ruhe, Privatsphäre), so eine mögliche Interpretation, fiel es den Befragten zum Zeitpunkt der Interviews eventuell bereits leichter, sich mit Zukunftsfragen zu beschäftigen.

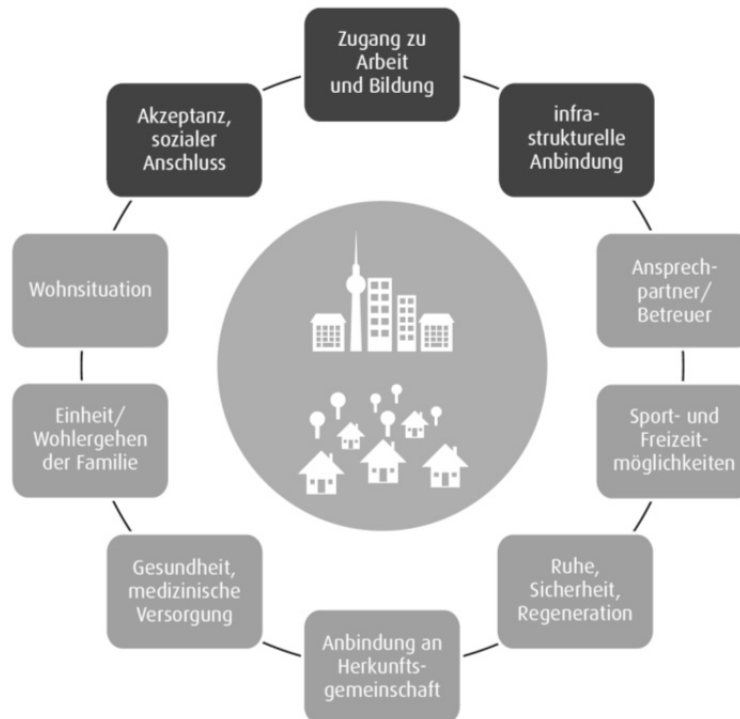
2.2 Was macht einen guten Wohnort aus?

Im zweiten, strukturierteren Teil der Gespräche wurde neben zahlreichen anderen Themen angesprochen, wie die Befragten den Wohnort wahrnehmen, dem sie zugewiesen wurden. Entspricht er dem, was sie sich vorgestellt hatten? Könnten sie sich vorstellen, langfristig an diesem Ort zu bleiben? Es zeigte sich: Mit Blick auf ihre aktuelle Lebenssituation war die Mehrheit der Teilnehmenden grundsätzlich mit dem ihnen zugewiesenen Wohnort zufrieden; konkrete Weiterwanderungswünsche waren eher die Ausnahme. Viele Befragte waren froh, nach ihrer langen Fluchtodyssee endlich angekommen zu sein und Schutz gefunden zu haben, andere Orte und Regionen waren in vielen Fällen kaum bekannt. Entsprechend konnte sich die Mehrzahl der Befragten grundsätzlich gut vorstellen, auch langfristig im aktuellen Ort wohnen zu bleiben.

Allerdings: Bei einem Blick in die längerfristige Zukunft sahen viele Teilnehmende auch Probleme, die zukünftige Wohnstandortsentscheidungen potenziell beeinflussen könnten. Abb. 2 zeigt die häufigsten Aspekte, die im direkten Zusammenhang mit dem aktuellen Wohnort genannt wurden. Die Abb. verdeutlicht, dass Wohnstandortsentscheidungen auf einem komplexen Zusammenwirken vieler Aspekte basieren. Die drei wichtigsten genann-

ten Themen waren der Zugang zu Arbeit und Bildung für sich oder die eigenen Kinder, die infrastrukturelle Anbindung sowie die Beziehungen zur ansässigen Bevölkerung.

Abb. 2:
Mit Bezug zum aktuellen
Wohnort angesproche-
ne Themen*



* Dargestellt sind die zehn am häufigsten angesprochenen Aspekte. Die drei häufigsten sind dunkel eingefärbt.

Quelle: SVR-Forschungsbereich/Kaluzer&Schmidt

Die Bedeutung von Arbeit, Bildung und sozialer Integration für die Wahrnehmung eines Wohnortes spiegelt die bereits eingangs dokumentierte allgemeine Relevanz dieser Themen für die Befragten wider. Vergleichsweise selten wurde der (fehlende) Anschluss an Menschen gleicher Herkunft, Kultur und Sprache explizit als Grund zum Bleiben oder Weggehen genannt. Die Bedeutung eigener Landsleute im Wohnort wurde jedoch an anderen Stellen der Interviews indirekt deutlich. Sie sind vor allem in der Anfangszeit wichtige Bezugspersonen. Ein Teil der Befragten war aber auch explizit froh, im Wohnort nur wenigen Angehörigen des eigenen Herkunftslandes zu begegnen und würde sich gegebenenfalls einen Ort suchen, der vorwiegend von Deutschen bewohnt wird.⁴ Manche Befragte verbanden mit dem aktuellen Wohnort Sicherheit, Ruhe und Regeneration. Einzelne Teilnehmer waren daher auch froh, in kleineren Kommunen und nicht in einer Großstadt zu leben. Deutlich wurde der Wunsch vieler Befragter, mit ihren Familienangehörigen zusammenzuleben. Dazu zählten im Verständnis vieler der Befragten neben direkten Angehörigen (Eltern, Geschwister, Kinder) auch Onkel und Tanten oder Cousins und Cousinen. Familienmitglieder sind die wichtigsten Unterstützer für die Anfangszeit in Deutschland, vor allem wenn sie bereits länger in Deutschland leben.

4 Gründe hierfür waren z.B. Erfahrungen von Ausgrenzung und Verfolgung durch Landsleute im Herkunftsland.

Die grundsätzliche Offenheit für den zugewiesenen Wohnort zeigte sich auch bei Befragten aus strukturschwachen, ländlichen Räumen. Sehr kleine Kommunen erlebten die Teilnehmer zwar mit Blick auf die schwache infrastrukturelle Anbindung in der Regel als belastend. Solche aus Klein- und Mittelstädten äußerten aber durchaus Bleibeabsichten. Trotzdem wurde bei Befragten in ländlich geprägten Räumen insgesamt eine stärkere Ambivalenz sichtbar. So äußerten sie im Vergleich zu Befragten in Großstädten seltener explizit, am Wohnort bleiben zu wollen und die von ihnen angesprochenen Aspekte des Wohnorts waren tendenziell stärker negativ konnotiert (z.B. fehlende statt vorhandene Arbeitsplätze). An anderen Interviewstellen wurde der Standortvorteil größerer Städte indirekt deutlich, z.B. bezüglich des Zugangs zu wichtigen Unterstützungsstrukturen wie Fachanwälten oder psychosozialen Einrichtungen.

3. Fazit: Bedarfe erkennen, Chancen nutzen

Die Auswertung der offenen Interviewanfänge zeigt: Eine Reihe von Themen, die Gegenstand der öffentlichen Diskurse sind, bewegt auch die Betroffenen selbst, wie etwa Bleiberecht und Rückkehr, Arbeit und Ausbildung, Unterbringung oder Sprache. Dagegen nehmen soziale Aspekte, die im Mittelpunkt vieler Erzählungen standen, in öffentlichen Debatten vergleichsweise wenig Raum ein. Inwieweit Versorgungs- und infrastrukturelle Aspekte, die ebenfalls häufig in der Öffentlichkeit diskutiert werden (z.B. bzgl. Flüchtlingen in ländlichen Räumen), in den gegenwärtigen Lebenslagen von Flüchtlingen eine Rolle spielen, hängt von deren individuellen (z.B. gesundheitlichen) Bedarfen ab. Die hohe Bedeutung des Wohlergehens und der Einheit der Familie für die Befragten zeigt, dass Flucht und Ankommen keine individuelle Erfahrung ist, sondern stets im familiären Kontext zu betrachten ist.

Die mehrheitlich positive Wahrnehmung des zugewiesenen Wohnorts und die grundsätzliche Bereitschaft, auch in kleineren Kommunen zu bleiben, ist eine Chance, den Menschen auch jenseits der Metropolen ein neues Zuhause zu verschaffen und gleichzeitig – mit Blick auf die ökonomischen und demografischen Herausforderungen der Kommunen – von ihrem Potenzial zu profitieren. Ob sie in einer Kommune langfristig Fuß fassen, hängt davon ab, welche Erfahrungen sie in ihrer Anfangszeit machen. Allein die Verpflichtung zum Verbleib an einem Wohnort, wie sie die im August 2016 eingeführte Wohnsitzregelung für anerkannte Flüchtlinge ermöglicht, wird nicht ausreichen. Anreize müssen geschaffen werden. Zum Teil ist dies in der Regelung bereits berücksichtigt: Sie sieht vor, dass eine Person zur Wohnsitznahme an einem bestimmten Ort verpflichtet werden kann, wenn dadurch die nachhaltige Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland gefördert wird (§ 12a AufenthG). Konkret genannt werden die Versorgung mit angemessenem Wohnraum, die Möglichkeit des Spracherwerbs und der Zugang zu Arbeit. Die Interviews zeigen, dass dies auch für Flüchtlinge wichtige Bleibeattraktoren sind, die jedoch mit anderen subjektiv wichtigen Aspekten eng verzahnt sind. Je mehr dieser Aspekte bereits in die Verteilung der Asylsuchenden auf Länder und Kommunen einfließen und je mehr die Kommunen entsprechende Bleibeattraktoren schaffen, umso besser kann Weiterwanderungstendenzen entgegengewirkt werden. Infrastrukturelle und integrationspolitische Maßnahmen sind somit besser planbar.

Die Interviews machen sehr deutlich: Integration beginnt in der zugewiesenen Kommune, dem ersten Zufluchtsort der Menschen. Kommunale Akteure – Behörden, Sozialarbeiter, Nachbarn und Arbeitgeber – sind die direkten

Ansprechpartner für die Geflüchteten vor Ort und legen damit bereits in den ersten Monaten den Grundstein für eine nachhaltige Eingliederung in das gesellschaftliche Leben. Viele kommunale Akteure sind sich dieser Rolle schon seit längerer Zeit bewusst, unabhängig davon, welche Bleibeaussichten die neu zugewanderten Menschen haben. Sie stehen in der Verantwortung, die ihnen zugewiesenen Flüchtlinge angemessen aufzunehmen und zu integrieren. Ihre zentrale Rolle muss daher, z.B. durch angemessene föderale Kostenverteilung, hinreichend wertgeschätzt werden.

Literatur

- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016): Ablauf des deutschen Asylverfahrens. Ein Überblick über die einzelnen Verfahrensschritte und rechtlichen Grundlagen, Nürnberg.
- Bendel, Petra (Hrsg.) (2016): Was Flüchtlinge brauchen – ein Win-Win-Projekt. Ergebnisse aus einer Befragung in Erlangen, Erlangen.
- Brücker, Herbert, Nina Rother, Jürgen Schupp (Hrsg.) (2016): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, IAB-Forschungsbericht 29, Nürnberg.
- Johansson, Susanne (2016): Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland, Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung und des SVR-Forschungsbereichs, Berlin.
- Schouler-Ocak, Meryam, und Christine Kurmeyer (2017): Study on Female Refugees. Abschlussbericht. Repräsentative Untersuchung von geflüchteten Frauen in verschiedenen Bundesländern in Deutschland, Berlin.
- Schreier, Margrit (2012): Qualitative Content Analysis in Practice, London.
- SVR-Forschungsbereich (2016): Ankommen und Bleiben. Wohnsitzauflagen als integrationsfördernde Maßnahme?, Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2016-6, Berlin.

Willkommen in Gransee – eine Initiative zur Unterstützung von Asylbewerbern im Land Brandenburg

Gransee, rund 65 km nördlich von Berlin, ist eine Amtsgemeinde mit gut 9.000 Menschen. Etwa 4.000 bewohnen die Kernstadt, 5.000 die 33 umliegenden Dörfer. Im Herbst 2013 informierte der Landrat darüber, dass in Gransee ein Wohnheim für 80 Asylbewerber entstehen soll. Die Reaktionen darauf waren zunächst vorwiegend ablehnend. Es gab eine von der NPD gesteuerte Facebook-Seite „Nein zum Heim in Gransee“, diverse Ängste wurden laut, Protestbriefe und Unterschriftensammlungen gegen den geplanten Standort verfasst. Auf der anderen Seite machten sich Bürgerinnen und Bürger Gedanken, wie man die Flüchtlinge in Gransee willkommen heißen könnte. Im Januar 2014 organisierten sie eine offene Gesprächsrunde, zu der auch Vertreter von Stadt und Kirche, Schulleiter und Stadtverordnete eingeladen wurden. 70 Menschen mit vielen guten Ideen kamen zusammen. Die Initiative „Willkommen in Gransee“ wurde gegründet.

Die Anfänge

Da das Wohnheim letztlich erst im März 2015 eröffnet wurde, blieb der Willkommensinitiative eine lange Vorbereitungszeit. Diese Zeit wurde genutzt, um mit vielen Menschen und Akteuren in Gransee ins Gespräch zu kommen und Kontakte zu knüpfen: mit der Stadtverwaltung, dem Landkreis, den Stadtverordneten, der Wohnungsgesellschaft, dem Kirchenkreis, den Sportvereinen, dem Ortsverband des Deutschen Roten Kreuzes (DRK). Es gab auch ausführliche Gespräche mit kritischen Bürgerinnen und Bürgern, z.B. den Nachbarn des Wohnheims. Daneben versuchten wir, uns in den Dschungel von Gesetzen und Verordnungen zur Asylpolitik einzuarbeiten. So waren wir relativ gut vorbereitet, als die Flüchtlinge schließlich ankamen, konnten sie gleich begrüßen und zu Stadtspaziergängen einladen. Denen, die direkt in Wohnungen einziehen konnten, haben Paten die Eingewöhnung erleichtert. Der Anfang war gemacht.

Begegnung braucht einen Ort

Schnell wurde klar: Um unsere Ideen umzusetzen, brauchen wir Begegnungsräume. Doch im Wohnheim gab es weder Platz noch freien Zugang. Wir fragten bei der Stadt an, stellten unsere Ideen in Ausschüssen vor. Da die Verantwortlichen der Stadt unser Anliegen von Anfang an unterstützten, übertrugen sie der Willkommensinitiative die Nutzungsrechte an einem denkmalgeschützten, seit kurzem leer stehenden Haus: das alte Hospital, ein Haus mit Charme und Charakter. Heute nennen wir es liebevoll „Hospital Global“. Im April 2015 fand ein großer Arbeitseinsatz in unserem neuen Haus statt. Unter der ehrenamtlichen Bauleitung eines Architekten wurden

Wände eingerissen, Tapeten abgelöst, Räume gestrichen, neue Möbel gebaut ... An einem Wochenende folgten um die 50 Helferinnen und Helfer – darunter zehn tatkräftige, afrikanische Flüchtlinge, die erst seit einigen Tagen in der Stadt waren – den Aufrufen der Willkommensinitiative und der Amtsverwaltung zum Mitmachen. Firmen und Geschäfte beteiligten sich durch Sponsoring. Noch im selben Monat konnte das Haus mit einem großen Willkommensfest in Betrieb genommen werden. Die Mehrzahl der Flüchtlinge und viele Einwohnerinnen und Einwohner, insgesamt mehr als 200 Menschen, feierten mit. Der stellvertretende Amtsdirektor und der ehrenamtliche Bürgermeister hielten Begrüßungsreden auf Deutsch und Englisch, sogar einer der Flüchtlinge ergriff das Wort. Dann wurde gesungen, getanzt und getrommelt bis in den späten Abend. Das reichhaltige Buffet bestand aus einheimischen und exotischen Speisen und Getränken, die von den Gästen mitgebracht oder von Geschäften gesponsert worden waren.

Kontinuität ist wichtig

Die Idee von einem Haus der Begegnung ist aufgegangen. Im Juli 2017 haben wir unser drittes Sommerfest gefeiert. Wieder waren etwa 200 Gäste da. Alle Flüchtlinge und ein beträchtlicher Teil der Einwohnerschaft kennen das Haus. Die Angebotspalette im Haus hat sich aber in den letzten zwei Jahren verändert. Im ersten Jahr fand jeden Freitag, selbst zu Weihnachten, ein Bunter Abend statt, an dem gemeinsam gekocht und gegessen wurde. Es war einer der wichtigsten Treffpunkte für die Flüchtlinge. Allwöchentlich ein Abendessen für 40 bis 80 Menschen zuzubereiten, erfordert Organisation, nicht nur beim Kochen, sondern auch beim Einkaufen und beim abschließenden Säubern. Das haben wir nicht durchgehalten. Mittlerweile findet der Bunte Abend einmal monatlich statt. Schön ist, dass sich begabte Köche aus verschiedenen Ländern abwechseln und ihr Helferteam in der Regel allein organisieren. Die Verantwortung für einen Abend liegt immer bei einem/r Deutschen aus der Initiative zusammen mit einem/r Vertreter/in des Landes, das gerade kocht. Zu Beginn ging es an den Freitagen darum anzukommen, sich kennenzulernen, deutsche Helfer zu treffen, Informationen zu erhalten und für nur einen Euro ein tolles Essen zu genießen. Inzwischen lebt die Mehrheit der Geflüchteten in eigenen Wohnungen, hat Freundschaften aufgebaut, die Vertrautheit ist gewachsen. Die Themen ändern sich. Jetzt geht es in den Gesprächen mehr um Sprachkurse, Wohnungen, Arbeitsplätze. Neu ist, dass Geflüchtete selbst zu Events in das Begegnungshaus einladen. Sie feiern einen runden Geburtstag, den Einzug in eine eigene Wohnung oder die Geburt eines Kindes. Das sind Feste mit vielen Gästen, Deutschen und Geflüchteten. Bei den Bunten Abenden wird meist auch gesungen und getrommelt, unter Anleitung eines erfahrenen Kirchenmusikers. Da immer wieder Flüchtlinge weggezogen und neue dazu gekommen sind, hat sich allerdings keine feste Trommelgruppe entwickelt.

Auch an anderen Wochentagen ist Leben im „Hospital Global“: Ehrenamtliche Sprachlehrer boten im ersten Jahr an fünf Tagen pro Woche Deutschunterricht an, der auch von Frauen mit kleinen Kindern besucht wurde, da einige deutsche Frauen die Kinder während des Unterrichts betreut haben. Heute sind viele Geflüchtete in Sprachkursen außerhalb unseres Hauses. Aber wir bieten ehrenamtlich weiterhin Nachhilfeunterricht im Haus an sowie einen Sprachkurs für Frauen mit Babys, die sie zu offiziellen Kursen nicht mitbringen können. Eine Zeit lang gab es regelmäßige Filmvorführungen. Es war aber schwer, sich auf geeignete Filme zu einigen. Die Familien brachten ihre kleinen Kinder mit, die jungen Männer wollten Actionfilme, die Deutschen hatten Bedenken, eventuell traumatisierten Menschen Filme mit Gewaltdarstellungen zu zeigen. Das Filmprojekt schief ein. Künstlerinnen

und Künstler haben Mal- und Linolschnittkurse angeboten, und im Moment gibt es einen Malkreis für Kinder. Der trifft sich zeitgleich mit dem Spiel- und Krabbelcafé für Mütter mit Kindern, einmal im Monat. Die Frauen nutzen diese Treffen gern. Eine syrische Frau beteiligt sich inzwischen sogar an der Organisation. Es gibt immer leckere selbstgebackene Kuchen. Auch einige deutsche Frauen mit ihren Kindern sind dabei. In der Fahrradwerkstatt werden gespendete Fahrräder wieder hergerichtet. Zwei Aktive haben mit Unterstützung einiger Flüchtlinge begonnen, den Garten zu gestalten. Und nicht zuletzt hat sich die Willkommensinitiative für einen Internetzugang im Haus eingesetzt, der es den Flüchtlingen ermöglicht, mit ihren Familien und Freunden in der Heimat Verbindung zu halten.

Warum tun wir das alles?

Unser Ziel ist es zum einen, Menschen, die es nach einer gefährlichen Flucht bis in unsere kleine Stadt geschafft haben, willkommen zu heißen und ihnen das Ankommen in der neuen, fremden Welt zu erleichtern. Zum anderen setzen wir uns für den sozialen Frieden und für ein möglichst konfliktfreies Klima in unserem Ort ein. Wir wollen vermeiden, dass eine Spaltung zwischen Flüchtlingsgegnern und -befürwortern entsteht. Wir sind überzeugt, dass ein tolerantes Miteinander und eine klug unterstützte Integration Chancen für unsere Stadt bieten. Deshalb führen wir immer wieder Gespräche mit skeptischen Mitbürgerinnen und -bürgern und versuchen, durch die Organisation vielfältiger Kontaktmöglichkeiten, Vorurteile und Berührungsängste abzubauen.

Hinzu kommen sehr persönliche Motive der einzelnen Aktiven in der Willkommensinitiative: So waren einige innerhalb ihrer Familiengeschichte selbst mit den Themen Flucht und Vertreibung konfrontiert. Und viele, vor allem ältere Menschen sind einfach hilfsbereit und sehen, dass Hilfe gebraucht wird.

Lernprozesse

Viele unserer Vorstellungen und Ideen konnten wir bisher umsetzen, manche haben sich aber auch als problematisch oder unrealistisch erwiesen. Schnell merkten wir, dass der Umgang mit Zeiten und Terminen in anderen Ländern anders ist. In Gransee kommt man zu einem Termin eher zehn Minuten zu früh, doch die Geflüchteten sind diesen exakten Umgang mit verabredeten Zeiten zum Teil nicht gewöhnt. Einmal musste ein mit der Polizei organisierter Kurs zur Verkehrserziehung verschoben werden, weil zu Beginn um 9 Uhr nur eine Person erschienen war. Hier mussten sich beide Seiten anpassen. Wir sprechen die Leute jetzt eher persönlich an, statt uns auf Aushänge zu verlassen. Und die Flüchtlinge haben gelernt, dass auf dem Land erst mittags der nächste Bus fährt, wenn sie den Bus um 7.30 Uhr verpassen, um zu ihrem Sprachkurs zu kommen.

Eine unrealistische Vorstellung war auch, dass die Geflüchteten viel Zeit haben und Beschäftigung brauchen. In unserer kleinen Stadt leben derzeit knapp 200 geflüchtete Menschen, fast 30 Familien mit über 60 vorwiegend kleinen Kindern sind dabei. Da ging unsere Idee, jede Woche einen gemütlichen Nachmittag speziell für Frauen anzubieten, an dem gebastelt und gestrickt werden kann, an den Bedürfnissen vorbei. Die Mütter haben den normalen Alltag einer Familie zu stemmen. Darüber hinaus müssen die Geflüchteten viele Termine auf Ämtern wahrnehmen, regelmäßig zum Sprachkurs gehen, sich um eine Wohnung, Arbeitsmöglichkeiten, Kindergarten-

plätze usw. kümmern. Sie fahren auch oft nach Berlin, um ihre gewohnten Lebensmittel zu besorgen, die es in Gransee nicht gibt. Zudem haben junge Leute eher Interesse an sportlichen Aktivitäten als an Handarbeiten.

Ebenfalls leichter hatten wir es uns vorgestellt, die Verantwortung für Veranstaltungen und den Betrieb des Begegnungshauses schrittweise den Flüchtlingen selbst zu übertragen. Dazu wurde ein Flüchtlingsrat mit Vertretern aus verschiedenen Ländern gegründet. Zunächst kamen viele und diskutierten mit, doch schnell schmolz die Gruppe der Aktiven, die Zeit und Kraft für die Gemeinschaft einsetzten, zusammen. Davon waren auch die Deutschen nicht ausgenommen – vermutlich ein ganz normaler Prozess. Wir sahen, dass Menschen, die mit existentiellen Fragen ihrer Zukunftssicherung beschäftigt sind, nicht den Kopf frei haben für die Planung und Organisation gemeinschaftlicher Veranstaltungen von Flüchtlingen. Für manche ist die Vorstellung auch neu, Verantwortung nicht nur im Rahmen der Familie, sondern auch im öffentlichen Raum wahrzunehmen. Flüchtlinge aus verschiedenen Ländern haben auch untereinander Konflikte, einige helfen einander, einige wollen nichts miteinander zu tun haben. Dennoch bemühen wir uns in der Willkommensinitiative darum, unsere Ziele durch vermeintliche „Rückschläge“ nicht aus den Augen zu verlieren und unsere Motivation aufrechtzuerhalten.

Essen verbindet

Die Gastfreundschaft und Großzügigkeit der aus fernen Ländern zugezogenen Menschen ist ein Erlebnis. Nicht nur zu großen Familienereignissen, sondern auch im Alltag werden die Mitglieder der Willkommensinitiative immer wieder zum gemeinsamen Essen in die Familien eingeladen. Die Menschen wollen uns auf diese Weise für unsere Unterstützung danken. Gemeinsam zu essen, hat in ihren Kulturen einen höheren Stellenwert als in unserer. Eine junge Frau aus Pakistan sagte einmal zu mir: „Wir waren zu Hause neun Kinder, bei uns isst niemand alleine. Du musst zu mir kommen zum Essen.“ So durften wir leckere Speisen aus Pakistan, Syrien, dem Iran, Afghanistan und aus Eritrea kennenlernen und waren immer wieder beeindruckt, wie gut selbst ganz junge Leute, Frauen wie Männer, kochen können. Diejenigen, die schon in eigenen Wohnungen leben, laden zum Teil auch ihre Nachbarn ein und bemühen sich auf diese Weise um ein gutes Miteinander in den Mietshäusern. In einem Haus hing ein Schild an der Tür mit einem unschönen Spruch gegen Ausländer. Vor Einzug der Flüchtlingsfamilie haben wir mit der jungen Frau, die dort wohnt, gesprochen und gebeten, das Schild abzumachen. Sie hat es getan. Heute laden sich die Frauen gegenseitig zum Essen ein und an der einen Tür steht „welcome“, an der anderen „Willkommen“.

Die Welt rückt näher heran

Die Menschen, die zu uns kommen, erzählen uns, was sie erlebt haben. Auf einmal rücken Geschehnisse, die wir sonst nur aus dem Fernsehen kennen, ganz nah heran. Wir erfahren, wie eng der Familienzusammenhang zum Beispiel in Syrien ist, dass die Jüngeren sich um die Alten kümmern. Jetzt in diesem Krieg entstehen Entscheidungssituationen. Nicht die gesamte Familie kann fliehen, denn die Älteren sind den Strapazen der Flucht oft nicht gewachsen. Also entscheiden sich die jungen Familien zur Flucht, um das Leben ihrer Kinder zu retten, und leiden gleichzeitig an der Trennung von der Familie und daran, dass sie sich nicht mehr um ihre alten Eltern kümmern können. Sie verfolgen an ihren Handys Tag für Tag die Ereignisse in

der Heimat und fühlen sich zwischen den Welten. Die Kinder in Sicherheit zu bringen, ist ein wichtiges Fluchtmotiv. Die Kinder sind unsere Zukunft, hören wir immer wieder. Wir sprechen mit Menschen, die mit kleinen Kindern auf unsicheren Schlauchbooten das Mittelmehr überquert haben oder bei winterlicher Kälte über Gebirgspässe gelaufen sind. Dann sind wir froh, dass sie hier heil angekommen sind.

Wie organisiert und finanziert sich die Willkommensinitiative Gransee?

Die Initiative „Willkommen in Gransee“ ist ein offener Raum für alle, die sich für Asylbewerber in Gransee engagieren wollen, unabhängig von Religions- und Parteizugehörigkeit. Sie ist kein eingetragener Verein, es gibt keine Beiträge und keine Mitgliederlisten. Als Informations- und Organisationsinstrument wird überwiegend das Internet genutzt. Unsere eigene Internetseite informiert aktuell über Veranstaltungen und Termine, und wir betreiben verschiedene Mailinglisten zum Informationsaustausch. Darüber hinaus werden die Aktivitäten der Willkommensinitiative kontinuierlich von der lokalen Presse begleitet.

Seit der Gründung haben sich mehr als 100 Menschen auf verschiedene Weise ehrenamtlich an der Arbeit der Initiative beteiligt. Gegenwärtig gibt es eine Koordinierungsgruppe, d.h. einen kleinen Kreis von etwa 15 Aktiven, der sich 14-tägig trifft, um die aktuellen Vorhaben zu besprechen. Unsere Hauptthemen sind: praktische Unterstützung und Patenschaften, der Bunte Abend, Öffentlichkeitsarbeit, Sprachunterricht und die Fahrradwerkstatt. Natürlich verursacht unsere Tätigkeit auch materielle und finanzielle Kosten. Ausgaben werden vor allem durch Spenden und Sponsoren sowie Fördermöglichkeiten auf Landes- und Kreisebene gedeckt. Die Aufwendungen für den Internetzugang sowie alle weiteren Betriebskosten für das Begegnungshaus trägt die Stadt Gransee. Geholfen hat uns auch der Preis, der uns 2015 im Rahmen des Wettbewerbs „Menschen und Erfolge – in ländlichen Räumen willkommen“ von Bundesumweltministerin Dr. Barbara Hendricks verliehen wurde und der mit 2.000 € dotiert war.

Wichtig ist eine enge Vernetzung. Wir bemühen uns um eine gute Kooperation mit dem Landkreis und der Amtsverwaltung, mit Stadtverordneten, Schulen und Kitas, Sportvereinen, dem Kirchenkreis und den anderen Willkommensinitiativen. Hauptamtliches und ehrenamtliches Engagement sollte gut zusammenwirken. Das klappt in Gransee mit einigem Holpern im Wesentlichen ganz gut.

Was haben wir erreicht und wie soll es weiter gehen

Wir sind froh, dass inzwischen ein Gefühl von Normalität entstanden ist. Die anfängliche Aufregung hat sich gelegt und es sind viele persönliche Kontakte und Freundschaften entstanden zwischen den Geflüchteten und den Bewohnern von Gransee. Es gibt auch in Gransee Bürgerinnen und Bürger, die die Flüchtlinge lieber nicht in der Stadt hätten, zum Glück blieben öffentliche Anfeindungen aber bisher aus. Durch die gute Zusammenarbeit mit der örtlichen Wohnungsgesellschaft hat die Mehrheit der Geflüchteten eigene Wohnungen gefunden. Dadurch konnte der Leerstand in den Wohnblocks aus DDR-Zeiten ganz abgebaut werden – eine Win-win-Situation also. Weil jetzt weniger neue Menschen kommen, ist das Wohnheim nicht mehr voll belegt und es gibt weniger Wechsel, wodurch sich dort die Wohnsituation

verbessert hat. Viele Geflüchtete sprechen bereits ganz gut Deutsch. Die Kinder besuchen die Schulen, drei Mädchen auch schon das Gymnasium. Die kleinen Kinder werden zum größten Teil in städtischen Kitas betreut. Der Fußballverein „Eintracht“ konnte einige begabte Spieler gewinnen, christliche Flüchtlinge engagieren sich in der Kirchengemeinde. Nach und nach haben einige Geflüchtete auch Arbeit oder Ausbildungsplätze gefunden, zum Teil in Gransee, zum Teil in Berlin. Voraussetzung sind in der Regel ausreichende Deutschkenntnisse. Leider gibt es bei der Aufnahme einer Arbeit oder Ausbildung viele formale Hürden für Flüchtlinge, deren Aufenthaltsstatus noch nicht geklärt ist oder die nur eine Duldung haben. Das ist sehr belastend für die Betroffenen, die gern arbeiten wollen, auch schon Arbeitsstellen gefunden haben, aber keine Genehmigung von der Ausländerbehörde erhalten.

Das Schwergewicht der Unterstützung hat sich im letzten Jahr verlagert von den offenen Veranstaltungen für alle hin zu der persönlichen Unterstützung für einzelne Menschen oder Familien. Durch Familiennachzug sind größere Familien mit bis zu sechs Kindern dazugekommen. Wir bemühen uns, für jede Familie deutsche Paten zu finden. Im Moment haben wir 24 Paten. Das reicht aber nicht aus. Einige sind sehr belastet, manche auch schon müde oder frustriert, vor allem wegen langwieriger Entscheidungs- und Bewilligungsprozeduren bei den Ämtern, aber auch weil die Geflüchteten sich zum Teil anders verhalten, als die deutschen Helfer es erwarten. Eine syrische Frau hat einmal gesagt: „Habt Geduld mit uns, für uns ist hier alles ganz neu und manchmal brauchen wir mehr Zeit.“ Der Hilfebedarf ist nach wie vor groß. Wenn jemand aus dem Krankenhaus abgeholt werden muss, wenn eine alleinerziehende Mutter mit einem Kind ins Krankenhaus muss und Betreuung für ein Geschwisterkind gesucht wird, wenn Möbel transportiert werden müssen oder Ähnliches, springen die deutschen „Mamas“, „Papas“ und „Omas“ ein. Die hauptsächliche Unterstützung ist jedoch das Üben der deutschen Sprache, das Finden von Wohnungen, Praktikums- und Arbeitsstellen, das Lesen von Amtsbriefen und das Vermitteln von Ärzten. Wir haben hier zum Teil Familien aus dem Mittelstand, die in ihren Heimatländern in guten Verhältnissen gelebt haben, bis sie aufgrund von Krieg oder politischer Verfolgung ihr Land verlassen mussten. Denen fällt es besonders schwer zu akzeptieren, dass sie hier nicht wieder alles so bekommen können, wie sie es sich wünschen. Neu ist, dass langsam auch Familienkonflikte deutlich werden. Es gibt Frauen, die hier die Chance sehen, sich von ihren despotischen Männern zu trennen. Dann sind neben den Ehrenamtlichen auch professionelle Stellen gefragt.

Für die Zukunft wünschen wir uns, dass möglichst viele der Geflüchteten bei uns in Gransee bleiben wollen und dürfen. Junge alleinstehende Menschen zieht es überall in die großen Städte, wo mehr los ist. Aber den Familien mit Kindern ist bewusst, dass Gransee ein guter Ort zum Bleiben ist. Es ist eine überschaubare, sichere Kleinstadt mit preiswertem Wohnraum und einer stündlichen Bahnanbindung an Berlin. In 45 Minuten ist man am Hauptbahnhof. Das heißt, es ist problemlos möglich, in Gransee zu wohnen und in Berlin zu arbeiten. Ein wichtiger Grund zu bleiben sind auch die entstandenen sozialen Kontakte. Berlin ist anonym und groß, in Gransee kennt man sich, die Wege sind kurz, Paten und andere Unterstützerinnen und Unterstützer schnell erreichbar. Sorge bereitet uns, dass viele unserer schon gut integrierten Flüchtlinge noch keine Bleibeerlaubnis haben. Es ist bitter, mit ansehen zu müssen, wie Menschen, die sich hier mit viel Anstrengung integriert haben, doch wieder des Landes verwiesen werden.

Fazit

In zweieinhalb Jahren hat die Initiative „Willkommen in Gransee“ viele Geflüchtete bei ihrem Start in eine neue Zukunft begleitet. Gleichzeitig hat sie erreicht, dass nicht Skepsis und Berührungängste, sondern im Wesentlichen ein freundliches Miteinander zwischen den neu angekommenen und den alteingesessenen Bürgern in Gransee dominieren. Der Schlüssel zu diesem Erfolg liegt in den vielen direkten, persönlichen Kontakten sowohl mit den Geflüchteten als auch mit anderen Akteuren auf verschiedenen Ebenen im Stadtgeschehen. Wir sind der Überzeugung, dass unsere Gemeinde von den zugezogenen Ausländerinnen und Ausländern profitieren wird, denn Gransee braucht junge, engagierte Menschen!

www.willkommen-gransee.de

Die Stadt und ihre Gesellschaft im Wandel?

Über das Miteinander von Kommune und Zivilgesellschaft im Rahmen der Flüchtlingszuwanderung 2015/2016

1. Einleitung

Über die Erfolge und Misserfolge eines konstruktiven Miteinanders der „Stadt“ (Verwaltung und Politik) und „ihrer Gesellschaft“ (Zivilgesellschaft) gibt es des Öfteren unterschiedliche Auffassungen. Wird zwar in Reden, politischen Bekundungen und wissenschaftlichen Untersuchungen durchaus von positiven Entwicklungen und stets von einem Mehrwert eines konstruktiven Miteinanders ausgegangen, sieht es in der Praxis nicht immer ganz so rosig aus. Dabei lassen sich Unterschiede ausmachen, zwischen dem, was laut und öffentlichkeitswirksam gesagt wird, und dem was in kleiner Runde – hinter verschlossener Tür – zur Sprache kommt. Ganz offensichtlich sind nicht nur positive Erfahrungen mit diesem Miteinander verbunden – dies gilt für alle Beteiligten in den Kommunen: die Politik, die Verwaltung und die Zivilgesellschaft.

Offensichtlich ist jedoch, dass die Bewältigung der Herausforderungen, ausgelöst durch die hohe Zahl Geflüchteter, die ab 2015 nach Deutschland kamen, ohne die Zivilgesellschaft anders ausgesehen hätte – mehr noch: Die Verwaltungen und die Politik hätten die Herausforderungen alleine kaum meistern können. Diese Beobachtung war Anlass und Gegenstand eines interdisziplinären Forschungsprojekts, das im ersten Quartal 2016 durch das Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft – in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Urbanistik – durchgeführt wurde. Dazu wurden in der akuten Phase der Ersthilfe für die Geflüchteten leitfadengestützte Interviews zum Miteinander zwischen der Stadt und der Zivilgesellschaft geführt. Das Kurz-Projekt mit einer Laufzeit von Januar bis März 2016, gefördert durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), konnte durch eine Förderung der Röchling Stiftung fortgesetzt werden. Bis zum Herbst 2017 wurde näher untersucht, wie sich die Erfahrungen aus der akuten Ersthilfephase inzwischen weiterentwickelt haben. In diesem Beitrag werden jedoch nur die Eindrücke aus der ersten Phase (Anfang 2016) aufgegriffen.¹

Im Fokus der Gespräche standen die Erfahrungen in den Verwaltungen und unterschiedlicher Akteure der Zivilgesellschaft in den Städten Berlin, Mannheim sowie dem Landkreis Starnberg. Naturgemäß bringt dabei jeder der Standorte Besonderheiten mit sich, wie z.B. die Struktur oder die Größe, etwa des Stadtstaates Berlin. In Mannheim zeig(t)en sich die Herausforderungen primär darin, eine hohe Zahl von Erstunterbringungen zu organisieren.

1 Die Ergebnisse der Studie wurden in einer Publikation aufbereitet: http://maecenata.eu/images/resources/2016_op92.pdf.

Dezentrale Unterbringungen sowie der Umgang mit Menschen, die bleiben, spielten zum Zeitpunkt der Interviews quasi keine Rolle. In Starnberg stand die Rolle des Landkreises und das Zusammenwirken mit den Kommunen im Fokus.

2. Erkenntnisse aus den Interviews

Insgesamt wurden 13 Interviews mit 18 Personen aus der Verwaltung und Zivilgesellschaft geführt. Auf Bitten der Gesprächspartner wurden die Aussagen anonymisiert. Im Mittelpunkt stand die Frage, wie sich das Miteinander in der akuten Phase der Erstunterbringung und -hilfe gestaltet hat, wie man sich gegenseitig wahrgenommen hat und ob sich daraus Schlussfolgerungen für die Zukunft und für andere Standorte ableiten lassen. Neben Aspekten zum Miteinander ließen sich eine Reihe weiterer Erkenntnisse aus dem Projekt ziehen. Diese werden im Folgenden in Kürze dargestellt.

2.1 Allgemeines Wohlwollen zwischen Zivilgesellschaft und Verwaltung

Es lässt sich festhalten, dass grundsätzlich (auch „hinter verschlossener Tür“) sehr wohlwollend über die jeweils andere Akteursgruppe gesprochen wird. Auch wenn es vereinzelt kritische Anmerkungen über die Handlungsweisen der jeweils anderen gibt, kann von einer gegenseitigen Annäherung gesprochen werden. Nur in Berlin scheint dies weniger der Fall zu sein. Die Komplexität durch das Stadtstaat-Konstrukt, die Abschottung der Bezirke gegenüber den Nachbarbezirken, das vergleichsweise politische und protestbehaftete Engagement und nicht zuletzt die Menge der ankommenden Geflüchteten in Berlin bei einem ohnehin sehr angespannten Wohnungsmarkt lassen eine Vielzahl von Konflikten erkennen.² Von einem gemeinsamen und wohlwollenden Miteinander zwischen Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Akteuren wird hier kaum berichtet.

In Starnberg und Mannheim hingegen ist sehr oft die Sprache von „Augenhöhe“ und einem guten Umgang miteinander. Zwar fühlen sich die zivilgesellschaftlichen Akteure auch am Rande ihrer Kräfte und fragen sich in Teilen, ob sie hier nicht hoheitliche Aufgaben übernehmen, es lassen sich aber kaum unmittelbare Kritik oder Vorbehalte erkennen.

2.2 Die Zivilgesellschaft hat vorgelegt, die Verwaltungen holen auf

In den Gesprächen wurde deutlich, dass in der akuten Phase der Ersthilfe im Sommer 2015 Personalengpässe, Überlastungen, wenn nicht gar Überforderung der Verwaltung in großem Maße durch zivilgesellschaftliche Aktivitäten aufgefangen wurden. In gewisser Weise hat die flexiblere und spontanere Zivilgesellschaft den Verwaltungen die Luft verschafft, sich im Rahmen der unflexibleren rechtlichen und strukturellen Engpässe neu aufzustellen.³ Für das erste Quartal 2016 lässt sich erkennen, dass in den Verwaltungen u.a. durch Personalaufstockungen und/oder neue Strukturen lang-

2 In den Gesprächen wurde darauf hingewiesen, dass davon auszugehen sei, dass sich von den bis zu 500.000 Menschen, die illegal in Deutschland leben, ein überproportionaler Teil in Berlin aufhalte.

3 Vgl. hierzu ausführlicher den Beitrag von Ritgen in diesem Band.

sam angepasster und flexibler auf die Situation reagiert wurde. Dies fing wiederum die spürbare „Erschöpfung“ einzelner zivilgesellschaftlicher Gruppen auf. Letzteres betrifft insbesondere die spontanen Helfergruppen.

2.3 Proaktives Agieren zahlt sich aus

In Starnberg und Mannheim wurde auf unterschiedlichem Wege frühzeitig auf die anstehenden Herausforderungen reagiert. Bevor eine Unterkunft mit Geflüchteten bezogen wurde, initiierten im Landkreis Starnberg Landrat und Bürgermeister eine Bürgerversammlung in dem jeweiligen Ortsteil. Hatte sich nicht bereits ein Helferkreis gebildet, wurde ein solcher durch Kommunalpolitiker mit Hilfe der Ortssprecher, Vorsitzenden von Vereinen, Kirchengemeinden und einzelner aktiver Bürgerinnen und Bürger initiiert. Dies wirkte sich positiv auf die öffentliche Stimmung aus.

In Mannheim war es ein „Flüchtlingsgipfel“, der im September 2015 durchgeführt wurde. Hier wurden von der Verwaltung und Zivilgesellschaft Abstimmen zu den anstehenden Herausforderungen getroffen. Es zeigte sich, dass durch den Gipfel als „konzertierte Aktion“ der Grundstein zu einer gemeinsamen Bewältigung der Krise gelegt wurde. So war es ein Ergebnis des Gipfels, innerhalb der Verwaltung Umstrukturierungen vorzunehmen, eine Stabsstelle einzurichten und diese mit Personal zu versehen.

2.4 Ersthilfe ≠ Integration

Zum Zeitpunkt der Interviews war erkennbar, dass in den Kommunen strategische und konzeptionelle Überlegungen zum Thema Integration aus Zeit- und Ressourcengründen kaum stattfinden konnten. Dies schließt Integrationsfördernde Effekte durch die Aktivitäten Engagierter natürlich nicht aus. Der Fokus lag aber tatsächlich auf der Bereitstellung einer Grundausstattung oder aber von Angeboten, die die schwierigen Rahmenbedingungen der Geflüchteten in den Erstunterbringungseinrichtungen zumindest ansatzweise entschärft haben. Zum Teil werden die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten als „Deeskalationsmaßnahmen“ beschrieben, da Angebote zur Freizeitgestaltung auch zu einer Reduzierung der Langeweile führten. Mit dem Ausklingen der ersten Phase veränderten sich die Herausforderungen für die Akteure in der zweiten Phase, der Integration. Die spontanen Helfergruppen standen in der Folge vor der Herausforderung, sich zu stabilisieren – sofern sie dies wollen –, indem sie sich organisatorisch auf eine neue Stufe begaben oder sich auflösten.

Für den Prozess der Integration reicht es für die zivilgesellschaftlichen Gruppen nicht mehr aus, Ersthilfe zur Verfügung zu stellen. Die Integration muss zunehmend arbeitsteilig gestaltet werden: Die Integration in die Sozialsysteme, der Spracherwerb und die Integration in den Arbeitsmarkt erfordern eine Regelmäßigkeit, was in erster Linie durch staatliche Einrichtungen oder kommunale Verwaltungen zu leisten ist.

Für die zivilgesellschaftlichen Gruppen bedeutet dies, dass sie bei der Integration der Geflüchteten in die gesellschaftlichen Systeme und die Gesellschaft einen wichtigen Anteil übernehmen können. Die Strategie, „Patenschaften“ für die einzelnen Geflüchteten zu organisieren, hat sich als Erfolg versprechender Weg herausgestellt. Dabei nehmen die Helfergruppen und die einzelnen Engagierten eine zentrale Rolle ein. Den zivilgesellschaftlichen Akteuren kommt damit eine neue Aufgabe zu, die sie nur mit qualifizierter Unterstützung bewältigen können.

2.5 Aufgabenverständnis der handelnden Akteure

Die Motivationen für das Engagement sind so vielseitig wie die Akteure selber, dennoch lassen sich Trends erkennen. Es handelt sich nicht um die erste größere Flüchtlingszuwanderung, die Deutschland erreicht. So stieg z.B. zu Beginn der 1990er-Jahre die Zahl der Anträge auf Asyl. Reaktionen darauf gab es auch damals. Es handelte sich dabei aber deutlich weniger um eine konkrete oder aktive Unterstützung der asylsuchenden Menschen. Vielmehr gab es Protestbewegungen gegen rechte Übergriffe. Der Protest schien damit eher politisch geprägt. An der Betreuung von Asylsuchenden, Aussiedlern und anderen Zuwanderern beteiligten sich zivilgesellschaftliche Gruppierungen damals vergleichsweise wenig oder gar nicht.

Hier liegt ein wesentlicher Unterschied zu heute: Zum einen haben etablierte zivilgesellschaftliche Organisationen ihr Leistungsangebot wesentlich ausgeweitet. Zum anderen erbringen neue, oft erst im Zusammenhang der jüngsten Entwicklungen entstandene zivilgesellschaftliche Helfergruppen tatkräftige und in der Regel kompetente Unterstützung für die Geflüchteten. Die Gelegenheitsstrukturen haben sich verbessert, und es gibt mehr Möglichkeiten sich einzubringen. So ist das Engagement heute sozial (Hilfen) und politisch (Protest, Stimmung).

Im Rahmen des Projektes zeichnet sich ein Nebenaspekt ab: Da, wo die Unterstützung Geflüchteter durch einen öffentlichen und frühzeitigen Diskurs begleitet wird, haben es fremdenfeindliche Stimmungen oder gar Aktionen schwerer: Das öffentliche Klima wird positiv beeinflusst und Ängste in der Bevölkerung werden gemeinsam thematisiert – der Raum für rechts geprägte Gesinnungen wird enger.

Auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Verwaltung sehen sich mit neuen Aufgaben konfrontiert und müssen sich hierzu verhalten. So sehen sich die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in den Interviews durchaus in der Pflicht oder Verantwortung, aufzuklären und auch unliebsame Themen aufzugreifen. Dazu gehört unter anderem, dass den geflüchteten Menschen gesagt werden muss, wie die Abläufe der Antragstellung funktionieren und dass die Hinweise des BAMF ernst zu nehmen sind. Sie dürfen keine falschen Hoffnungen wecken, daher werden beispielsweise auch Angebote zur Rückkehrberatung eingerichtet. Vertreter der öffentlichen Hand sehen es als bedenklich an, wenn zwischen Engagierten und Geflüchteten immer wieder zu enge Beziehungen aufgebaut werden. Das sei schwierig, da die Menschen durch Wegzug oder auch Abschiebung der Geflüchteten immer wieder Abschied nehmen müssen. Dies alles führe zu dem Effekt, dass der Staat – von Geflüchteten, aber auch von Engagierten – als „böse“ wahrgenommen werde, zumal er auch die Rolle des Vollstreckers innehat. Auf der anderen Seite müssten die geflüchteten Menschen das Vertrauen zu den Behörden erst lernen und die Arbeitsweisen verstehen. In der Heimat seien diese schließlich oft geprägt durch Gewalt und Korruption.

2.6 Der Kreis der Akteure

Selbstverständlich muss konstatiert werden, dass mit „der“ Verwaltung, „der“ Politik, „der“ Zivilgesellschaft und „den“ Geflüchteten die Akteure nur unzureichend beschrieben werden. Jede Gruppe ist in sich heterogen und folgt einer eigenen Handlungslogik. Keine davon ist verzichtbar. Die Hilfe für Geflüchtete kann nur im Zusammenwirken aller Akteure erbracht werden. Die Kommunen sind der nächste Ansprechpartner für die Organisation der Hilfs- und Integrationsmaßnahmen, für das bürgerschaftliche Engagement und für die Integration der Geflüchteten in die Gesellschaft. Dies wirkt bei-

spielsweise für die Metropole Berlin mit ihrer Stadtstaatenstruktur besondere Probleme auf. Die organisierten/traditionellen zivilgesellschaftlichen Akteure verkehren in starkem Maße mit staatlichen Stellen, während sich die Helfergruppen in einem kommunalen Nahraum und vielfach in einer Face-to-face-Perspektive – jenseits von Paragraphen und Formalitäten – wohler fühlen.

Im Rahmen des Projekts wurde deutlich, dass die Gruppen Zivilgesellschaft (etabliert sowie spontane Helfergruppen), Staat und Kommune (jeweils Politik und Verwaltung) nicht isoliert betrachtet werden können. Auch die Gruppe der Geflüchteten spielt selbstverständlich eine Rolle. Im Ergebnis muss von einer komplexen und vielfach fragilen Governance-Struktur ausgegangen werden, die an die Kooperationsbereitschaft aller Beteiligten hohe Anforderungen stellt. Mit Blick auf die Stabilisierung der Zusammenarbeit zwischen allen Akteursgruppen in den Kommunen scheint es erforderlich, Fortbildungen und andere geeignete Maßnahmen zu entwickeln und anzubieten.

2.7 Verschiebungen innerhalb der Zivilgesellschaft

Die Heterogenität führt auch dazu, dass es innerhalb der Zivilgesellschaft in gewisser Weise Profiteure und Verlierer gibt. So stehen die etablierten Organisationen in vielerlei Hinsicht nicht nur den staatlichen Behörden, sondern auch den privatwirtschaftlichen Anbietern relativ nahe. Während die etablierten Träger durch Ausschreibungen (z.B. für das Betreiben von Unterbringungen, Sprachkurse etc.) auch mit Einnahmen rechnen können, steht auf der anderen Seite eine Vielzahl von Ehrenamtlichen, die zusätzliche Angebote für die Geflüchteten geschaffen haben. Oftmals fehlt ihnen die Struktur bzw. der institutionelle Rahmen, so dass sie keine Gelder annehmen können. Zwar ist für diese Gruppe Geld nicht die primäre Motivation, ein gewisses Ungleichgewicht zwischen ihnen und den Trägern der Wohlfahrtspflege lässt sich aber nicht von der Hand weisen.

Bei Sozialunternehmen verschwimmen zunehmend die Grenzen zwischen „for profit“ und „not for profit“. Helfergruppen hingegen folgen sehr viel ausgeprägter einer zivilgesellschaftlichen Handlungslogik und werden durch verwaltungstechnische oder marktwirtschaftliche Argumente schnell abgeschreckt. Allerdings sind auch Ansätze von Entwicklungen zivilgesellschaftlich motivierter Helfergruppen zu Sozialunternehmen erkennbar, bei denen zunehmend wirtschaftliche Gesichtspunkte handlungsleitend werden.

3. Fazit und Ausblick

Im Rahmen der Studie wurden Handlungsempfehlungen entlang der Ebenen Bund, Land und Kommune formuliert. Es ist davon auszugehen, dass eine erfolgreiche Politik für die Integration der Geflüchteten in die Gesellschaft das Zusammenwirken aller politischen Ebenen und der zivilgesellschaftlichen Akteure bedarf. Aufgabe des Staates ist es, die Integration der Geflüchteten in die gesellschaftlichen Systeme (Arbeitsmarkt, Recht, Wohnen, Gesundheit, Bildung etc.) anzugehen, während sich die Zivilgesellschaft im Kern einer sozialen Integration annimmt. Werte lassen sich nicht allein mit Kursen vermitteln – sie müssen vorgelebt werden, durch Vorbilder und einen gemeinsamen lebensweltlichen Kontext, wie etwa durch Patenschaften. In diesem Sinne sind zivilgesellschaftliche Akteure „Lotsen in die Gesellschaft“.

Die anstehende Herausforderung besteht in der anspruchsvollen Aufgabe der Integration. Entsprechend ist davor zu warnen, Integration im eigentlichen Sinn als politisches Kurz- oder Mittelfristziel erreichen zu wollen. Dies würde für politische Entscheidungsträger auf örtlicher Ebene, kommunale Verwaltungen und zivilgesellschaftliche Akteure formeller und informeller Art eine massive Überforderung darstellen. Die Geflüchteten, auch in ihrer Verschiedenheit, mit Respekt zu akzeptieren, ihnen ein Gefühl des An- und Aufgenommenwerdens zu vermitteln und sie an ein Leben in der Fremde heranzuführen, ist schwer genug. Es kann nur in einem partizipativen Prozess mit ihnen und mit allen Akteuren, die daran mitarbeiten wollen, gelingen. Dem Aufbau persönlicher Beziehungen zwischen Menschen gebührt in diesem Zusammenhang die höchste Priorität. Dieser Part kann nicht (allein) durch die Verwaltungen geleistet werden.

Grundsätzlich wäre es wünschenswert, die politischen Herausforderungen durch die geflüchteten Menschen durch eine flächendeckende empirische Untersuchung zu den gemachten Erfahrungen mit der Zivilgesellschaft zu erfassen. Durch die Kürze des Projektes bei gleichzeitiger Komplexität der Thematik wurden nicht nur Fragen beantwortet, sondern auch eine Reihe von Fragen aufgeworfen. Beispielhaft genannt sei hier die Frage nach der Verfestigung guter Praxis im Miteinander oder aber nach den Möglichkeiten und Grenzen einer Zivilgesellschaft, Geflüchtete auf Dauer an einem Ort zu integrieren und sie nicht zu „ihren Communities“ in die Ballungsräume weiterziehen zu lassen. Hierunter sind auch die differenzierenden Herausforderungen in (Groß-)Stadt und Land zu fassen.

Es wurde bereits beschrieben, dass die hier befragten Akteursgruppen zunächst einmal über positive Erfahrungen berichten, die eigentlichen Herausforderungen, nämlich die Integration, aber noch ausstehen. Es lässt sich festhalten, dass es zukünftig, insbesondere für die Politik, mehr Entscheidungsfreude, Mut in Ausnahmesituationen und Flexibilität bedarf. Für alle Beteiligten braucht es Angebote der Weiterbildung, des Coachings und/oder der Supervision. Verwaltungsmodernisierungen, Gesetzesänderungen oder Schulungsmodule können von Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft – oder auch einer Verwaltung – eingefordert werden. Ein entsprechender Beschluss muss aber durch die jeweils zuständigen Politikerinnen und Politiker gefasst werden.

Literatur

Becker, Elke, Rudolf Speth und Rupert Graf Strachwitz (2016): Zivilgesellschaft als Lotsen in die Gesellschaft. Die Betreuung geflüchteter Menschen in deutschen Kommunen, Observatorium Nr. 8, Berlin, <http://maecenata.eu/images/documents/Observatorium/MO-08.pdf>

Speth, Rudolf, und Elke Becker (2016): Zivilgesellschaftliche Akteure und die Betreuung geflüchteter Menschen in deutschen Kommunen, Opusculum Nr. 92, Berlin, http://maecenata.eu/images/resources/2016_op92.pdf

Gastfamilien für unbegleitete ausländische Minderjährige im Kreis Euskirchen

Für die Inobhutnahme sowie die geeignete Unterbringung, Betreuung und Versorgung von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (UAM) sind in Deutschland die Jugendämter zuständig. Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher am 1. November 2015 war das Jugendamt in der Pflicht, in dessen Bereich die Einreise eines unbegleiteten ausländischen Kindes oder Jugendlichen festgestellt wurde. Diese Regelung wurde durch die Festsetzung einer vorrangig landesinternen, ansonsten bundesweiten Aufnahmespflicht von UAM im Rahmen der weiterhin verpflichtenden Inobhutnahme ersetzt. Die Kommunen, die aufgrund der stark gestiegenen Zugangszahlen von unbegleiteten Minderjährigen eine dem Kindeswohl entsprechende Unterbringung und Versorgung kaum mehr sicherstellen konnten, sollten entlastet werden. Auf der anderen Seite sollte für UAM eine den besonderen Schutzbedürfnissen und Bedarfslagen entsprechende Unterbringung, Versorgung und Betreuung sichergestellt werden.

Seit März 2017 liegt der Bericht der Bundesregierung zu dem Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher gemäß § 42e SGB VIII – Die Situation unbegleiteter ausländischer Minderjährigen in Deutschland vor. Laut Bericht konnten durch das Gesetz besonders belastete Kommunen entlastet und die UAM durch die Nutzung entsprechender Kapazitäten in ganz Deutschland bedarfsgerecht untergebracht, versorgt und betreut werden (Bundesregierung 2017). Der Bericht gibt auch Auskunft über die Anzahl der UAM, die in Deutschland in Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe leben, über ihr Alter, Geschlecht, ihre Herkunft, Fluchtgründe, den Gesundheitszustand, die Familienverhältnisse und ihre Bedürfnisse, Erwartungen und Wünsche. Die Datenerhebungen zeigen, dass UAM „im Rahmen der (vorläufigen) Inobhutnahme, aber auch der Anschlusshilfen bisher größtenteils in stationären Einrichtungen (einschließlich der betreuten Wohnformen) und hier in homogenen oder gemischten Wohngruppen untergebracht werden. Sozialpädagogisch begleitete Wohnformen sowie Gast- und Pflegefamilien haben hingegen noch eher eine untergeordnete Bedeutung“ (ebenda: 10).

Im Kreis Euskirchen hingegen konnte zwischenzeitlich fast die Hälfte der zugewiesenen Jugendlichen in Gastfamilien untergebracht werden. Wie geht es den Jugendlichen in Euskirchen heute? Handelt es sich bei dem Gastfamilienprojekt um ein Erfolgsmodell zur Integration, das auch für andere Kommunen interessant sein kann? Bleiben die Jugendlichen auf dem Land? Um diese Fragen zu beantworten, führte die Autorin am 27. Juli 2017

ein Telefoninterview mit Erdmann Bierdel, dem Leiter der Abteilung Jugend und Familie im Kreis Euskirchen¹.

Herr Bierdel, wie viele unbegleitete ausländische Minderjährige (UMA) sind wann nach Euskirchen gekommen? Wie viele sind es aktuell (in Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe)? Wie alt sind sie und woher kommen sie?

Im Jahr 2015 sind insgesamt 72 UAM in den Landkreis Euskirchen gekommen. Zum 31.12.2015 wurden noch 68 gezählt, da vier UAM den Landkreis wieder verlassen haben. 2016 kamen insgesamt 82 UAM nach Euskirchen, so dass zum Ende des Jahres insgesamt 117 UAM im Landkreis zu verzeichnen waren. Bis Juni 2017 kamen noch 18 Minderjährige hinzu, so dass sich aktuell 122 UAM im Landkreis Euskirchen in der Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe befinden.

Die minderjährigen Geflüchteten sind zwischen 9 und 18 Jahre alt. Der Altersdurchschnitt beträgt 17 Jahre. In 2015/16 wurde ein verstärkter Zuzug von Geflüchteten aus Syrien, Afghanistan, Iran und Irak festgestellt (vereinzelt auch aus Georgien und Bangladesch). In letzter Zeit haben sich die Herkunftsländer geändert, so dass aktuell mehr UAM aus afrikanischen Ländern, vor allem Guinea, Eritrea, Somalia sowie aus den Maghreb-Staaten kommen. Das Profil der Geflüchteten hat sich dementsprechend verändert.

Der Kreis Euskirchen ist bereits vor dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher für rund 30 Jugendliche zuständig gewesen. Eine Aufnahmegruppe, von der aus die Vermittlung in Gastfamilien, noch zu schaffende Heimgruppen oder betreute Wohnformen gemeinsam mit den Jugendlichen geplant wird, konnte im Dezember 2015 eingerichtet werden. Was passiert in der Zeit, in der die UAM in einer Aufnahmegruppe sind?

In der Aufnahmegruppe erhalten die jungen Geflüchteten die benötigte medizinische Versorgung, bekommen Kleidung und eine Tagesstruktur. Ab dem ersten Tag erhalten sie in der rund um die Uhr betreuten Einrichtung Sprachunterricht, es werden ihnen Freizeitangebote gemacht und die Kultur vermittelt. Hierbei wird verstärkt die Hilfe von Ehrenamtler/innen in Anspruch genommen. In Euskirchen haben die zuständigen Mitarbeiter/innen des Jugendamtes gute Erfahrungen damit gemacht, den UAM bereits in den ersten Wochen zu verdeutlichen, welche Chancen und Möglichkeiten, aber auch welche Regeln und Pflichten sie zu beachten haben. Vermittelt man den Jugendlichen, dass man sich um sie kümmert und daran interessiert ist, gemeinsam mit ihnen eine Perspektive zu entwickeln, nehmen sie diese Art der Unterstützung oft gern an. Zu den Perspektiven der UAM im Landkreis Euskirchen gehört unter anderem die Unterbringung in einer Gastfamilie, die von den Jugendlichen untereinander gern weiterempfohlen wird. Es erfolgt auch eine Seiteneinsteigerberatung zur Beschulung, da die Jugendlichen in der Regel einen hohen Tatendrang verspüren und möglichst schnell zur Schule gehen wollen.

1 Das Interview wird im Folgenden inhaltlich und nicht wortwörtlich wiedergegeben.

Herr Bierdel, die UAM in Gastfamilien unterzubringen, ist nur eine mögliche Anschlusshilfe, die sicher nicht für jede/n Minderjährige/n die passende ist. Welche Anschlusshilfen erhalten die UAM im Kreis Euskirchen derzeit?

Von den 122 UAM, die derzeit in der Zuständigkeit des Jugendamtes des Kreises Euskirchen sind, sind 14 in der Aufnahmegruppe untergebracht, die mittlerweile zu einer regulären Jugendhilfeeinrichtung umgewandelt wurde, 27 sind in Gastfamilien, 26 in verschiedenen kleinen Heimgruppen, 21 (Jugendliche oder junge Erwachsene) in betreuten Wohnformen, und die restlichen Jugendlichen sind bei Verwandten untergekommen und werden ambulant betreut.

Im Kreis Euskirchen konnten zwischenzeitlich bis zu 50 UAM in Gastfamilien untergebracht und zahlreiche ehrenamtliche Vormundschaften eingerichtet werden. Wie war das möglich?

Das Gastfamilienprojekt ist entstanden, weil die Stadt und die Behörden in Not waren. Hieraus entstand der Appell an die Bevölkerung: Wir brauchen eure Hilfe. Aufgrund dieser direkten Ansprache waren die Leute so engagiert. Stationäre Einrichtungen, ob von der Stadt oder dem Landkreis, haben sich eher ablehnend verhalten und unflexibel auf die neue Situation reagiert. Das grundsätzlich gute Verhältnis zum Ehrenamt kam den UAM in dieser Situation wahrscheinlich sehr zugute. Zudem verfügen die Bewohner/innen im Landkreis häufig über vergleichsweise großen Wohnraum und es existierte bereits ein dichtes Netz von Pflegefamilien. Glücklicherweise ließen sich zu der Zeit, in der die Stadt und der Landkreis auf die Mithilfe der Bevölkerung angewiesen waren, ausreichend Familien finden, die nicht nur Platz hatten, junge Geflüchtete bei sich aufzunehmen, sondern auch Zeit. Ein bestimmter Familientyp kann hierbei jedoch nicht beschrieben werden. Die abnehmende Zahl von UAM in Gastfamilien lässt sich zum einen damit erklären, dass die Bereitschaft der Bevölkerung, UAM bei sich aufzunehmen, nach der Silvesternacht in Köln (2015) spürbar gesunken ist. Zum anderen wechseln die Jugendlichen oft ins betreute Wohnen. Dieser Wechsel sollte aber nicht als Scheitern betrachtet werden, da Menschen sich entwickeln und Veränderungen brauchen.

Großes Interesse bei der ersten Infoveranstaltung „Wer hilft mit?“ im September 2015



Quelle: Kreis Euskirchen

Wie läuft die Vermittlung in eine Gastfamilie? Wie werden die Gastfamilien unterstützt und welche Erfahrungen machen die Beteiligten mit der Unterbringung in Gastfamilien?

Vor einer Vermittlung in eine Gastfamilie lernen sich die Mitarbeiter/innen des Jugendamtes und die UAM in der Aufnahmegruppe kennen. Dies ermöglicht es den Fachkräften einzuschätzen, ob ein/e Jugendliche/r in eine Gastfamilie passt oder eine andere Hilfemaßnahme besser geeignet wäre. Entsprechend werden danach Kontakte zu potenziellen Gastfamilien geknüpft und gegenseitige Besuche organisiert. Nach einer erfolgreichen Vermittlung gibt es eine Probezeit in der Gastfamilie, die ein Kennenlernen im Alltag ermöglichen und den Erfolgsdruck verringern soll. Erst im Alltag lässt sich herausfinden, ob das Zusammenleben klappen kann oder nicht. Ambulante Fachkräfte besuchen im Anschluss die UAM regelmäßig in ihren Gastfamilien. Hierbei werden sie häufig durch Sprachmittler/innen (ehrenamtliche Dolmetscher/innen) unterstützt.

Sowohl die Gastfamilien als auch die Jugendlichen sind inzwischen gut vernetzt: Die Jugendlichen kennen sich aus der Aufnahmeeinrichtung und halten den Kontakt untereinander. Die jeweiligen Gasteltern haben sich dadurch ebenfalls kennengelernt und stellen füreinander häufig eine wichtige Ressource dar. In der Vergangenheit wurden bereits einige Erfahrungsaustausche und Schulungen zu Schwerpunktthemen wie Asylrecht, Umgang mit Traumata oder zum deutschen Schulsystem angeboten. Wir erleben vor Ort, dass die Gastfamilien sich sehr dafür einsetzen, die jungen Menschen in ihr neues Umfeld zu integrieren, was ihnen in den meisten Fällen auch gut gelingt. Sie beschreiben die Jugendlichen als höflich, respektvoll, zuverlässig und strebsam und staunen über die großen Fortschritte, die sie in der Schule und in ihren Deutschkenntnissen machen. Für manche Gastfamilien ist es schwierig, dass sich die Jugendlichen nicht so öffnen, wie man es von eigenen Kindern kennt. Für alle Beteiligten stellen die unklaren Bleibeperspektiven und die langen Asylverfahren eine große Belastung dar. Zudem sind die Jugendlichen durch den Kontakt zu ihren Hinterbliebenen in den Herkunftsländern, über Medien wie WhatsApp oder Skype regelmäßig mit dem Elend, in dem ihre Familien noch leben, konfrontiert und das belastet sie zusätzlich. Teilweise fällt es den Jugendlichen aufgrund ihrer unklaren Bleibeperspektive und nicht erfüllter Erwartungen schwer, sich auf Hilfen einzulassen.

Alle Beteiligten, ob Gasteltern oder Fachkräfte, sagen, dass sie in vielen Dingen sehr naiv an das Gastelternprojekt herangegangen sind. Aufgrund der zahlreichen positiven Erfahrungen würden sie diesen Weg aber immer wieder gehen, auch wenn es kein Spaziergang war. Alle Beteiligten empfinden das Gastelternprojekt als sehr wirksame Hilfe. Sie schätzen die wertvollen Beziehungen, die entstanden sind, und die gute Entwicklung der UAM. Teilweise haben sich die Herkunftsfamilien sogar über Skype bei den Gastfamilien bedankt, dass es ihrem Kind so gut geht.

Ministerpräsidentin
H. Kraft und Landrat
G. Rosenke im Ge-
spräch mit Gastfamilien



Quelle: Kreis Euskirchen.

Herr Bierdel, Sie haben sich auch damit beschäftigt, wie die Herkunftsfamilien einbezogen werden können. Wie kann eine gute Einbeziehung gelingen?

Viele UAM sind durch die Ansprüche, Vorstellungen und Forderungen der Herkunftsfamilien erheblich belastet. Deshalb ist es wichtig, den Jugendlichen und ihren Herkunftsfamilien möglichst von Anfang an die Realitäten der neuen Lebenssituation zu verdeutlichen. Wir versuchen, die Herkunftsfamilien mit Hilfe eines Schreibens, das es in allen möglichen Sprachen gibt, über die Situation ihrer Kinder zu informieren. Teilweise erfolgen auch Anrufe, die durch Dolmetscher unterstützt werden. Die Kontaktaufnahme gelingt nicht immer, aber wenn sie gelingt und die Herkunftsfamilie darüber informiert werden kann, dass man sich in Deutschland um ihr Kind kümmert, es gut versorgt ist und zur Schule gehen kann, kann dies ein wichtiger Schritt für die Integration der UAM sein, vor allem wenn die Eltern davon überzeugt werden können, ihre Kinder zu ermutigen, sich auf die Hilfe einzulassen und sie nicht unter Druck zu setzen, Geld zu schicken. Die erreichten Herkunftsfamilien zeigen sich in der Regel sehr dankbar für die Aufnahme und Versorgung ihrer Kinder. Einige Elternteile können sich jedoch nur schwer daran gewöhnen, dass ihr Kind sich nun verändert und in einer anderen Kultur lebt. Für manche UAM ergeben sich Loyalitätskonflikte, weil ihre Herkunftsfamilien sie, ob mit oder ohne Aufklärung über die Situation in Deutschland, dazu drängen, schnell einer Arbeit nachzugehen, um die Herkunftsfamilie im Heimatland finanziell zu unterstützen.

Mit Blick auf die Themen Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarktintegration: Wie gelingt im Kreis Euskirchen die Integration der UAM in das Schulsystem?

Spätestens mit dem Verlassen der Aufnahmegruppe können die UAM in Euskirchen in den regulären Schulbetrieb, genauer gesagt in internationale Förderklassen vermittelt werden. Es wird angestrebt, die UAM möglichst gut auf die verschiedenen Schulen im Landkreis zu verteilen. Jedoch lässt sich eine Konzentration von internationalen Förderklassen an Berufsschulen feststellen. Ein großes Problem ist, dass die Schulpflicht in Deutschland mit 18 Jahren endet. Hiernach müssen andere Programme greifen, damit auch den jungen Volljährigen weiterhin eine Schulbildung ermöglicht werden kann und ihre Chancen auf einen Schulabschluss steigen. Zudem ist es bri-

sant, dass die hoch motivierten jungen Geflüchteten oft in dieselben Klassen geraten, wie demotivierte Schulabbrecher aus Deutschland. Ein generelles Problem wird damit auch wieder verstärkt: In unserer Gesellschaft gibt es kaum einen wertgeschätzten (Arbeits-)Platz für die prozentual kleine, aber doch bestehende Gruppe derjenigen, die keinen Schulabschluss schaffen. Es muss daher möglichst vielen jungen Menschen ein Schulabschluss ermöglicht werden. Sonst sind die Chancen auf eine Ausbildung/Arbeit und damit auf einen wertgeschätzten Platz in unserer Gesellschaft sehr gering, und wenig Wertschätzung führt zu vielen Problemen, nicht nur für Flüchtlinge.

Wie gelingt im Kreis Euskirchen die Integration der UAM in Ausbildung und Arbeit?

Die Integration in Ausbildung und Arbeit wird noch viel Zeit in Anspruch nehmen. Bisher konnte sieben UAM ein regulärer Ausbildungsplatz vermittelt werden. Grundsätzlich ist die Berufsintegration zu einem wesentlichen Teil abhängig von der Unterkunftsart. Die Integration von Jugendlichen/jungen Erwachsenen, die in Gastfamilien untergebracht sind, gelingt besonders gut. Hier ist auch ein Vorteil des ländlichen Raums zu erkennen, der diese Art der Unterbringung besser gewährleisten kann als urbane Zentren. Die größten Probleme entstehen bei den Jugendlichen, denen wir keine Perspektive aufzeigen, denen wir keinen dauerhaften Platz anbieten oder die wir „nur dulden“. Das führt zu Demotivation und vielen weiteren sozialen Problemen.

Können Sie die Bleibeperspektiven der UAM einschätzen?

Die Bleibeperspektiven sind sehr unterschiedlich und es ist zu früh, dazu Aussagen zu machen. Besonders prekär ist die Lage für Afghanen.

Ein erstes Fazit:

Wie würden Sie die aktuelle Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen im Kreis Euskirchen beschreiben?

Es geht den Jugendlichen und den Gasteltern grundsätzlich gut. Die Stimmung im Kreis ist auch gut, vorhandene Netze und (Ehrenamts-)Strukturen wurden und werden erfolgreich genutzt, die Zusammenarbeit gelingt auf allen Ebenen zufriedenstellend, und viele kommunale Maßnahmen unterstützen die Integration zusätzlich. Es ist zu beobachten, dass die wenigsten Jugendlichen den Landkreis verlassen und weiterziehen wollen. Außerdem konnten kaum Straftaten oder andere Gruppenphänomene, wie Rechtsradikalismus, verzeichnet werden. Die Integration in den Schulbetrieb und in Sportvereine kann bereits als sehr gelungen bezeichnet werden. Schwierig bleiben jedoch die drohenden Abschiebungen. Die Jugendlichen fangen gerade an, ihre schlimmen Erfahrungen zu verarbeiten, an einer Zukunft zu arbeiten und Vertrauen zu fassen. Pädagogische und therapeutische Maßnahmen können jetzt erst richtig anfangen zu wirken, setzen aber voraus, dass es einen „sicheren Ort“ gibt. Es wird außerdem immer deutlicher, dass Integration eine langfristige Aufgabe ist, und bei einigen beteiligten Akteuren lässt sich eine erste Ernüchterung feststellen. Auch nehmen die Jugendlichen die hohen Anforderungen an sie teilweise als Hindernisse wahr.

Wie kann Integration gelingen? Was läuft gut? Welche Probleme gibt es? Was muss besser werden, damit Integration gelingen kann? Was wünschen Sie sich diesbezüglich für die nahe Zukunft?

Ein großes Problem ist die unsichere Bleibeperspektive von Afghanen, die vor allem 2015 in großer Zahl eingereist sind. Duldungen behindern den Integrationsprozess. Um diesen langfristig erfolgreich zu gestalten, sollte das ehrenamtliche Engagement der Bevölkerung weiterhin unterstützt werden. Wir müssen den Wandel klug gestalten! Es gilt, die positiven Aspekte von Zuwanderung und ihre Vorteile zu verdeutlichen, Bewährtes fortzusetzen und Erfahrungen zu nutzen.

Ein weiteres Problem ist, dass wir manchmal an verschiedenen Enden ziehen. Wir wollen Integration ermöglichen, aber die Jugendlichen haben einen informellen Auftrag, so zu bleiben wie sie sind. Für die Eltern ist es teilweise sehr schwierig mitzuerleben, wie ihre Kinder an einer möglichst dauerhaften Perspektive in einem fremden Land arbeiten. Es ist nicht zuletzt aus diesem Grund wichtig, die UAM gleich zu Beginn über ihre Möglichkeiten und Perspektiven in Deutschland bzw. in ihrem neuen Heimatort aufzuklären, um falschen Erwartungen entgegenzuwirken und Enttäuschungen zu vermeiden.

Vielen Dank für die aufschlussreichen Informationen, Erkenntnisse und Einschätzungen der Situation!

Dem Interview ist zu entnehmen, dass es für Kommunen sehr lohnens- und empfehlenswert ist, ehrenamtliches Engagement professionell zu unterstützen. Die Unterbringung von UAM in Gastfamilien hat sich als sehr gewinnbringende und effiziente Maßnahme erwiesen, die die Integration der UAM in sämtliche Bereiche, wie Schule, Sportvereine, Ausbildung oder Arbeitsmarkt, befördert. Offensichtlich bleiben die Jugendlichen gern auf dem Land, wenn ihnen dort eine Perspektive aufgezeigt wird und sie sich wohlfühlen.

Literatur

Bundesregierung (2017): Bericht über die Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger in Deutschland (15.3.2017), Berlin.

Bürgerschaftliches Engagement im Flüchtlingsbereich und die Bedeutung von Migrantenorganisationen

Hintergrund

Bürgerschaftliches Engagement spielt im Flüchtlingsbereich eine herausragende Rolle. So waren es im Sommer und Herbst 2015 unzählige Ehrenamtliche, die sich angesichts der überforderten Strukturen und Behörden um geflüchtete Menschen kümmerten und dabei zum Teil fundamentale Aufgaben übernahmen. Ein Großteil dieses Engagements war nicht mehr nur bei den traditionellen Institutionen der Flüchtlingshilfe angesiedelt, es wurden viele weitere Akteure und neue Initiativen tätig, und viele Ehrenamtliche engagierten sich außerhalb der gewachsenen Engagementstrukturen (vgl. Karakayali/Kleist 2015, 2016). Dabei kommt der Kooperation der Akteure und der Koordinierung des bürgerschaftlichen Engagements in den Kommunen eine besondere Bedeutung zu (vgl. Bertelsmann Stiftung 2016). Gleichwohl ist über die Rolle und Aufgaben, die Migrantenorganisationen im Flüchtlingsbereich übernehmen, noch wenig bekannt.

Anerkennung und Wahrnehmung von Migrantenorganisationen

Seit den 1960er-Jahren hat sich eine vielfältige und ausdifferenzierte Landschaft von Migrantenorganisationen in Deutschland entwickelt, die seit Ende der 1990er-Jahre eine zunehmende öffentliche und politische Wahrnehmung erfährt. Dabei lässt sich ein mehrstufiger Paradigmenwechsel feststellen. Wurden Rolle und Funktion von Migrantenorganisationen zunächst unter der Überschrift „integrationsfördernd oder -hemmend“ (vgl. Huth 2007) diskutiert, gerieten zunehmend ihre Rahmenbedingungen sowie ihre sozialintegrativen Potenziale und Kompetenzen (vgl. Huth 2010, 2011) in den Vordergrund: Migrantenorganisationen werden mehr und mehr als „unverzichtbare Akteure der Integrationsarbeit vor Ort“¹ anerkannt, was in der Konsequenz auch die Anerkennung eines Bedarfs an struktureller Förderung von Migrantenorganisationen nach sich zieht, um sie bei ihrer Professionalisierung zu unterstützen.

Angesichts der großen Anzahl an Geflüchteten, die im Sommer und Herbst 2015 nach Deutschland kamen, ist eine abermalige Erweiterung der Di-

1 So das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) auf seiner Homepage zur Förderung von Migrantenorganisationen (vgl. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2013/20130121-interessensbekundungsverfahren-projekt-migrantenorganisationen.html>, Zugriff am 01.08.2017).

mension gegeben, indem Migrantenorganisationen nunmehr als wichtige Akteure im Flüchtlingsbereich gesehen und auch tätig werden. Die Dachverbände der säkular ausgerichteten Migrantenorganisationen verstehen es daher als ihre Aufgabe, „ihre Integrationskompetenzen zum Nutzen der gesamten Gesellschaft [zu] mobilisieren“ (Migrantendachorganisationen 2016: 1). Gleichwohl stellen die Migrantendachorganisationen fest, „dass von ihren Mitgliedern nur ein geringer Teil sich der neuen Flüchtlingsproblematik stellt und sich diesen Zielgruppen mit seinen Angeboten öffnet.“ (ebd.) So lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt festhalten, dass es zwar ein Bewusstsein darüber gibt, welche Bedeutung Migrantenorganisationen im Flüchtlingsbereich spielen (sollten), beispielsweise in der Kultur- und Sprachmittlung, im Rahmen von Patenschafts- und Lotsenprojekten sowie als Interessenvertretung. Es ist aber bislang zu wenig darüber bekannt, ob und wie sie diese Rolle auch ausfüllen (können) bzw. was dem entgegensteht.

Rahmenbedingungen und Unterstützungsbedarfe von Migrantenorganisationen

Unter dem Begriff „Migrantenorganisationen“ werden sowohl sehr kleine, lokal agierende Vereine als auch bundesweit verbandlich strukturierte Dachorganisationen gefasst. Trotz ihrer inhaltlichen Heterogenität haben viele eins gemeinsam: Sie arbeiten oft unter vergleichsweise schlechten Rahmenbedingungen, die ihre Sichtbarkeit und Erreichbarkeit, aber auch ihren Aktionsraum und ihre Mitwirkungsmöglichkeiten erheblich erschweren (vgl. Huth 2010: 10).

Dazu gehören vor allem eine schlechte finanzielle Ausstattung, fehlende Räumlichkeiten, mangelndes hauptamtliches Personal sowie Schwierigkeiten in der Ansprache, Aktivierung und Einbeziehung weiterer Mitglieder. Hinzu kommt ein über die vorhandenen Kompetenzen und Potenziale hinausgehender Qualifizierungs- und Beratungsbedarf, um ihre Arbeit zu professionalisieren. Auch sind Migrantenorganisationen eher weniger gut vernetzt, wodurch es ihnen an Zugängen zu Ressourcen sowie an Informationen und dem daraus resultierenden Kompetenztransfer mangelt (vgl. ebd.: 11).

Diese prekären strukturellen und personellen Rahmenbedingungen haben auch Konsequenzen, wenn es um die Arbeit mit Geflüchteten geht. Obwohl „die lokale Flüchtlingsarbeit bereits in einem erheblichen Maße etablierte Strukturen auf[weist], zu denen auch die Arbeit mit Ehrenamtlichen und deren Einsatz gehört“ (NEMO 2016: 31), sind Migrantenorganisationen „nur in sehr wenigen Fällen auch (...) Teil dieser schon etablierten Strukturen.“ (ebd.) Bei einigen lokalen muslimischen Gemeinden ist zudem zu vermuten, dass sie „mit dem Spagat zwischen Tagesgeschäft und Flüchtlingshilfe überfordert waren und sind“, da „deren Funktionieren in weit größerem Maß vom Ehrenamt abhängt, als das der christlichen Kirchen“ (Nagel/El-Menouar 2017: 46).

Gleichzeitig werden Migrantenorganisationen zunehmend als gesellschaftspolitische Akteure wahrgenommen und aufgefordert, sich auf kommunaler, Landes- und Bundesebene an der Gestaltung integrationspolitischer Bestimmungen zu beteiligen. Auch wenn einige Migrantendachorganisationen bereits sehr professionell aufgestellt sind, können nicht alle diesem Anspruch gerecht werden. Es ist daher eine „Aufgabe von Staat und Zivilgesellschaft, Migrantenorganisationen darin zu unterstützen und sie zu befähigen, die Erwartungen, die an sie gestellt werden und denen sie sich

auch selbst stellen wollen, erfüllen zu können“ (Huth 2010: 14). Dies gilt auch für ihre Mitwirkung und Arbeit im Flüchtlingsbereich. Denn Migrantenorganisationen sind

„zum einen der Ort, an dem – idealer Weise – Migrations- und Fluchtgeschichte(n) als kollektive Erfahrung aufbewahrt und verarbeitet wird. Zum anderen können sie stärker, als dies Individuen vermögen, die Interessen an Integration und gleichberechtigter Teilhabe artikulieren und ihnen Gewicht verleihen.“ (NEMO 2016: 14, H.i.O.)

Beteiligung von Migrantenorganisationen an Bundesprogrammen

In den letzten Jahren wurden zahlreiche Bundesprogramme ins Leben gerufen, die das Ziel verfolgen, freiwilliges und bürgerschaftliches Engagement im Flüchtlingsbereich „durch gute Rahmenbedingungen zu stärken und die vielen Engagierten künftig noch besser zu unterstützen“ (BMAS 2016: 40). Gleichzeitig sollen dabei „sowohl eine aktive Teilhabe und Partizipation von geflüchteten Menschen als auch die interkulturelle Öffnung sichergestellt werden“ (ebd.). Zur Umsetzung dieser Programme werden neben freien Wohlfahrtsverbänden, Stiftungen und Freiwilligenagenturen auch Migrantenorganisationen und muslimische Verbände als Träger adressiert und gefördert.

Eines der wichtigsten Bundesprogramme, das sich gezielt an Migrantenorganisationen richtet, ist die Strukturförderung vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).² Ziel der Maßnahme ist es, bundesweit agierende Dachverbände von Migrantenorganisationen „bei ihrer Professionalisierung zu unterstützen, sie langfristig als Kooperationspartner zu stärken und sie mit anderen Akteuren der Integrationsförderung (...) zu vernetzen“ (BMAS 2016: 42). Auch hier wurde die Bedeutung der Migrantenorganisationen bei der Unterstützung von Geflüchteten erkannt: Die Ausschreibung der Strukturförderung aus dem Frühjahr 2017 richtete sich dezidiert an Migrantenorganisationen, die im Flüchtlingsbereich tätig sind.³

Das Patenschaftsprogramm „Menschen stärken Menschen“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat zum Ziel, Patenschaften zwischen geflüchteten und in Deutschland lebenden Menschen zu fördern und zu unterstützen.⁴ Als Programmträger verantwortet die Türkische Gemeinde in Deutschland (TGD) das Programm „Gemeinsam. Schaffen. Patenschaften für das WIR der Verschiedenen“⁵ mit dem Ziel, die bundesweit 13 an diesem Programm beteiligten Migrantenorganisationen bei der Initiierung von Patenschaften mit geflüchteten Menschen zu unterstützen.

2 Vgl. https://www.bamf.de/DE/Infothek/Projekttraeger/Strukturfoerderung-MO/strukturfoerderung-mo.html;sessionid=2F21B9D720E33E011A4C85E3291A02E8.1_cid286?nn=1367522 (Zugriff am 01.08.2017).

3 Vgl. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationsprojekte/strukturfoerderung-mo-2017.html?nn=9124672> (Zugriff am 01.08.2017).

4 Vgl. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/engagement-und-gesellschaft/fluechtlingspolitik-und-integration/menschen-staerken-menschen> (Zugriff am 01.08.2017).

5 Vgl. <http://www.tgd.de/projekte/gemeinsam-schaffen/> (Zugriff am 01.08.2017).

Ein weiteres Bundesprogramm, an dem sich Migrantenorganisationen beteiligen, ist das Sonderprogramm „Bundesfreiwilligendienst (BFD) mit Flüchtlingsbezug“.⁶ Mit dem Programm soll das freiwillige Engagement für und mit Geflüchteten gestärkt und erweitert werden. Dafür werden in den Jahren 2016 bis 2018 jährlich bis zu 10.000 zusätzliche BFD-Plätze eingerichtet. Dabei erhalten auch Geflüchtete selbst die Möglichkeit, einen BFD zu absolvieren. In Zusammenarbeit mit dem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) unterstützt die TGD ca. 22 Migrantenorganisationen und muslimische Gemeinden dabei, als Einsatzstellen im Flüchtlingsbereich tätig zu werden und Menschen mit Fluchterfahrung als Freiwillige einzusetzen.⁷

Auch im Rahmen des Themenjahres „Partizipation“ der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Integrationsbeauftragte des Bundes) wird die Bedeutung, die den Migrantenorganisationen diesbezüglich in unserer Gesellschaft zugewiesen wird, hervorgehoben und eine Stärkung von Migrantenorganisationen als notwendig erachtet.⁸ In den Jahren 2016 und 2017 förderte die Integrationsbeauftragte des Bundes zudem elf Projekte zur gesellschaftlichen Integration von Geflüchteten mit diesen inhaltlichen Schwerpunkten:

- Koordinierung und Qualifizierung von Ehrenamt in der Flüchtlingsarbeit
- Empowerment geflüchteter Frauen und besonders schutzbedürftiger Personen
- Integration von Flüchtlingen in und durch den Sport

Vier dieser Projekte werden von Migrantenorganisationen durchgeführt, davon drei im ersten Schwerpunkt: Das Projekt „samo.fa“⁹ des Bundesverbands Netzwerke von Migrantenorganisationen (NEMO e.V.) unterstützt Aktive aus Migrantenorganisationen in ihrem lokalen und kommunalen Engagement für und mit Geflüchteten. Mit dem Projekt „Migrantinnen als Mutmacherinnen und Brückenbauerinnen“¹⁰ (MUT-Projekt) setzt sich der Dachverband der Migrantinnenorganisationen (DaMigra e.V.) mit bundesweiten Veranstaltungen sowie Beratungs- und Empowermentprojekten für die Integration geflüchteter Frauen ein. Die muslimischen Dachverbände, die in der Deutschen Islamkonferenz vertreten sind,¹¹ führen das bundesweite Projekt „Moscheen fördern Flüchtlinge“¹² durch, welches das Ziel verfolgt, mehr als 700 Multiplikatorinnen und Multiplikatoren aus Moscheegemeinden als Flüchtlingsbeauftragte zu schulen und zu zertifizieren. Unter den zweiten Schwerpunkt fällt das Projekt des Ethno-medizinischen Zentrums Hannover „Ausbildung von MiMis für die Gewaltprävention geflüchteter

6 Vgl. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/engagement-und-gesellschaft/freiwilligendienste/bundesfreiwilligendienst-mit-fluechtlingsbezug/96740> (Zugriff am 01.08.2017),

7 Vgl. <http://www.tgd.de/projekte/bundesfreiwilligendienst-mit-fluechtlingsbezug/> (Zugriff am 01.08.2017).

8 Vgl. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Allgemein/2016-05-25-themenjahr-teilhabe.html> (Zugriff am 01.08.2017).

9 Vgl. <http://www.samofa.de/> (Zugriff am 01.08.2017).

10 Vgl. <http://www.damigra.de/mut-projekt/ueber-das-projekt> (Zugriff am 01.08.2017).

11 DITIB (Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e.V.), VIKZ (Verband der Islamischen Kulturzentren e.V.), IGBD (Islamische Gemeinschaft der Bosniaken in Deutschland), ZRMD (Zentralrat der Marokkaner in Deutschland) und AMJ (Ahmadiyya Muslim Jamaat Deutschland).

12 Vgl. <http://fluechtlingshilfe.ditib.de/de/moscheen-foerdern-fluechtlinge> (Zugriff am 01.08.2017).

Frauen“¹³, das Migrantinnen zu Multiplikatorinnen (MiMi-Mediatorinnen) in der Gewaltprävention schult.

Über die Beteiligung an den genannten Bundesprogrammen hinaus haben sich zahlreiche muslimische Verbände „öffentlich zu ihrer Verantwortung bekannt und sind bestrebt, die Flüchtlingshilfe auszubauen und zu professionalisieren“ (Nagel/El-Menouar 2017: 10). Der im März 2016 gegründete „Verband Muslimische Flüchtlingshilfe“¹⁴ soll dabei helfen, „die bestehende Flüchtlingshilfe der Mitgliedsorganisationen konfessionsübergreifend zu koordinieren und auszubauen“ (ebd.).

Migrantenorganisationen als Akteure im Flüchtlingsbereich

Migrantenorganisationen beteiligen sich aktiv an der Gestaltung der Einwanderungsgesellschaft. Ihre Leistungen und Anstrengungen sind für den Integrationsbereich unabdingbar. Daher ist zu erwarten, dass Migrantenorganisationen – im Allgemeinen und insbesondere im Flüchtlingsbereich – in Zukunft noch mehr zu Schlüsselakteuren im Prozess der gesellschaftlichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund werden.

„Es sind die Migrantenorganisationen selbst, die – wenn sie sich zur Flüchtlingsarbeit öffnen – als Stimme und Ort für Teilhabe für die Aktiven eine unverzichtbare Bezugsgröße sind. Von daher ist es perspektivisch sehr wichtig, dass Netzwerke von Migrantenorganisationen, die sich für die Flüchtlingsarbeit geöffnet haben, zu zentralen Akteuren werden.“
(NEMO 2016: 43)

Um ihre sozialintegrativen Potenziale zu fördern und Migrantenorganisationen darin zu unterstützen, diese Rolle wahrzunehmen, führt INBAS-Sozialforschung GmbH derzeit mit Förderung der Integrationsbeauftragten des Bundes eine Bestandsaufnahme der Aktivitäten von Migrantenorganisationen im Flüchtlingsbereich durch. Im Ergebnis dient diese Bestandsaufnahme der Analyse von Gelingensfaktoren und Hinderungsgründen, um praxis- und förderrelevante Handlungsempfehlungen zu entwickeln.¹⁵ Eine besondere Bedeutung kommt hierbei der kommunalen Integrationspolitik und Engagementförderung zu, denn „die eigentliche Flüchtlingsarbeit findet (...) in den lokalen Gemeinden statt und wird von Ehrenamtlichen getragen“ (Nagel/El-Menouar 2017: 10).

Damit Migrantenorganisationen ihre Potenziale im Flüchtlingsbereich entfalten und so ihren Teil zu gesellschaftlicher Teilhabe, Integration und sozialem Zusammenhalt beitragen können, sind förderliche und unterstützende Rahmenbedingungen vor Ort notwendig. Dazu gehören die Ermöglichung einer nachhaltigen, strukturell gesicherten Aufstellung in der Kommune, die Möglichkeit zur Vernetzung mit anderen kommunalen Akteuren der Integra-

13 Vgl. http://www.ethno-medizinisches-zentrum.de/index.php?option=com_content&view=article&id=28&Itemid=34 (Zugriff am 01.08.2017).

14 Der Verband Muslimische Flüchtlingshilfe (VMF) ist ein Zusammenschluss der islamischen Religionsgemeinschaften Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland (IRD), Zentralrat der Muslime in Deutschland (ZMD) und Islamische Gemeinschaft der schiitischen Gemeinden Deutschlands (IGS) (<http://vmfzv.org/selbstdarstellung>, Zugriff am 01.08.2017).

15 Vgl. <http://www.inbas-sozialforschung.de/projekte/die-rolle-von-migrantenorganisationen-im-fluechtlingsbereich.html> (Zugriff am 01.08.2017).

tionsarbeit und der Engagementförderung sowie die Wahrnehmung und Anerkennung der Migrantenorganisationen als integrationspolitische Akteure. In diesem Sinne ist kommunale Integrationspolitik gefordert, Migrantenorganisationen als Akteure der Integrationsarbeit zu unterstützen, sie in ihre Arbeit und Netzwerke einzubeziehen und ihr schon vorhandenes Engagementpotenzial verstärkt zu aktivieren und zu fördern.

Literatur

- Bertelsmann Stiftung (2016) (Hrsg.): Koordinationsmodelle und Herausforderungen ehrenamtlicher Flüchtlingshilfe in den Kommunen, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/koordinationsmodelle-und-herausforderungen-ehrenamtlicher-fluechtlingshilfe-in-den-kommunen/> (Zugriff am 1.8.2017)
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Darstellung der Maßnahmen der Bundesregierung für die Sprachförderung und Integration von Flüchtlingen, https://www.bmbf.de/pub/BReg_Broschuere_Integration_Fluechtlinge.pdf (Zugriff am 1.8.2017).
- Bundesverband Netzwerke von Migrantenorganisationen (NEMO e.V.) (2016): samo.fa – Stärkung der Aktiven aus Migrantenorganisationen in der Flüchtlingsarbeit. Zwischenbericht – ein lokaler Handlungsansatz, http://www.samofa.de/wp-content/uploads/2016/11/Samo.fa_Zwischenbericht.pdf (Zugriff am 1.8.2017).
- Huth, Susanne (2007): Bürgerschaftliches Engagement in Migrantenselbstorganisationen: integrationsfördernd oder -hemmend?, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Jg. 38, H. 3: 70–78.
- Huth, Susanne (2010): Kompetenzen nutzen – Migrantenorganisationen stärken, in: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Dokumentation der 2. Fachtagung „Kompetenzen nutzen – Migrantenorganisationen stärken“: 9–16.
- Huth, Susanne (2011): Migration und Integration, in: Thomas Olk und Birger Hartnuß (Hrsg.): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement, Weinheim/Basel: 439–449.
- Karakayali, Serhat, und J. Olaf Kleist (2015): EFA-Studie: Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit in Deutschland. 1. Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2014, Berlin, <https://www.bim.hu-berlin.de/de/publikationen/2015/strukturen-und-motive-der-ehrenamtlichen-fluechtlingsarbeit-efa-in-deutschland/> (Zugriff am 1.8.2017)
- Karakayali, Serhat, und J. Olaf Kleist (2016): Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland. 2. Forschungsbericht. Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2015. Berlin (Humboldt-Universität zu Berlin), <https://www.bim.hu-berlin.de/de/publikationen/2016/strukturen-und-motive-der-ehrenamtlichen-fluechtlingsarbeit-efa-in-deutschland-2/> (Zugriff am 1.8.2017).
- Migrantendachorganisationen (2016): Die neue Rolle der Migrantendachorganisationen bei der Lösung der aktuellen Flüchtlingszuwanderung. Ein gemeinsam abgestimmter Vorschlag an die integrationspolitischen Sprecher/innen im Bundestag, http://www.bagiv.de/pdf/160429-Anschreiben-neue-Rolle-der-Migrantendachorganisationen_FINAL.pdf (Zugriff am 1.8.2017).
- Nagel, Alexander K., und Yasemin El-Menouar (2017): Engagement für Geflüchtete – eine Sache des Glaubens? Die Rolle der Religion für die Flüchtlingshilfe, Expertise im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/51_Religionsmonitor/BSt_ReligionsmonitorFluechtlingshilfe_3_2017_web.pdf (Zugriff am 1.8.2017).

Internetquellen

- Bundesprogramm „Menschen stärken Menschen“: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/engagement-und-gesellschaft/fluechtlingspolitik-und-integration/menschen-staerken-menschen> (Zugriff am 1.8.2017).
- Sonderprogramm Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/engagement-und-gesellschaft/freiwilligendienste/bundesfreiwilligendienst-mit-fluechtlingsbezug/96740> (Zugriff am 1.8.2017)
- Strukturförderung von Migrantenorganisationen auf Bundesebene: <https://www.bamf.de/DE/Infothek/Projekttraeger/Strukturfoerderung-MO/strukturfoerderung-mo.html?nn=1367522> (Zugriff am 1.8.2017).
- Teil haben, Teil sein: Partizipation in der Einwanderungsgesellschaft. Themenjahr Partizipation: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Allgemein/2016-05-25-themenjahr-teilhabe.html> (Zugriff am 1.8.2017).

Arbeitsmarktpotenzial, Qualifikationsniveau, berufliche Perspektiven Geflüchteter

1. Einleitung

Allein im Jahr 2015 kamen etwa 890.000 Schutzsuchende nach Deutschland (Bundesministerium des Inneren 2016). Diese Zuwanderung stellt eine gesellschaftliche Veränderung dar, mit der sich Politik und Verwaltung, zivilgesellschaftliche Akteure und die Forschung auseinandersetzen müssen. Die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten ist dabei eines der zentralen Themen. Welche Potenziale bestehen für Geflüchtete auf dem deutschen Arbeitsmarkt und welche Faktoren begünstigen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit?

Zur Beantwortung dieser Fragen stützen wir uns auf die Daten der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016 in Deutschland, die als erste Welle einer repräsentativen Längsschnittstudie startete (Brücker et al. 2016; Kroh et al. 2017). Die Befragung basiert auf einer aus dem Ausländerzentralregister gezogenen Stichprobe: Zielgruppe sind Personen, die zwischen dem 1. Januar 2013 und dem 31. Januar 2016 nach Deutschland einreisten und dort einen formellen Antrag auf Asyl beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) stellten (Kroh et al. 2016).¹ Im Folgenden konzentrieren wir uns auf Personen aus dieser Gruppe, die zwischen 18 und 65 Jahre alt und somit im Erwerbsalter sind.

Nach einer kurzen Darstellung des Qualifikationsniveaus der Geflüchteten (Abschnitt 2) präsentieren wir Befunde zum Eintritt in den Arbeitsmarkt (Abschnitt 3) und untersuchen Faktoren, die sich auf die Chance, erwerbstätig zu sein, auswirken (Abschnitt 4).

2. Das Qualifikationsniveau von Geflüchteten

Insgesamt ist das Qualifikationsniveau der Geflüchteten sehr heterogen: 25 % verfügen über einen Abschluss einer Mittel- und 35 % über einen Abschluss einer weiterführenden Schule, 11 % haben nur eine Grundschule besucht, weitere 11 % haben bisher keinerlei formale Bildung erhalten (Brenzels/Kosyakova 2017: 20). Geflüchtete in Deutschland weisen damit deutlich weniger mittlere Schulabschlüsse und deutlich mehr niedrige oder nicht vorhandene Schulabschlüsse auf als die deutsche Gesamtbevölkerung (siehe auch DIW Economic Bulletin 48 2016: 546). Besonders den mittleren Abschlüssen wird aber in der Diskussion um den Fachkräfteman-

¹ Es handelt sich bei dieser Definition also nicht um die Bezeichnung des juristischen Status als anerkannte/r Geflüchtete/r, sondern um einen Sammelbegriff für schutzsuchende Personen.

gel in Deutschland eine hohe Bedeutung zugeschrieben (Bremser et al. 2012: 14).

Für den Zutritt zum Arbeitsmarkt bedeutet dies, dass vor allem Geflüchtete mit niedrigem Bildungsstatus weitere Qualifizierungsmaßnahmen benötigen, da ihnen ansonsten dauerhaft prekäre Beschäftigungsverhältnisse drohen. Dies wäre ebenso im Sinne einer Besserung des Fachkräftemangels in Deutschland.

3. Erwerbstätigkeit und Eintritt in den Arbeitsmarkt

Ein nicht unerheblicher Anteil der Geflüchteten, die zwischen 2013 und 2016 nach Deutschland kamen, ging zum Befragungszeitpunkt Mitte/Ende 2016 bereits einer Erwerbstätigkeit nach.² Für Geflüchtete, die zwischen 1990 und 2010 nach Deutschland kamen, zeigte sich in früheren Studien, dass Geflüchtete nur schrittweise mit längerem Aufenthalt in Deutschland zur höheren Erwerbstätigenquote anderer Migrantengruppen aufschließen (Salikutluk/Giesecke/Kroh 2016; Brücker et al. 2017: 5). Von den Geflüchteten, die zwischen 2013 und 2016 nach Deutschland einreisten, sind 16 % erwerbstätig, absolvieren eine Ausbildung oder ein Praktikum (siehe Tab. 1).³ Frauen weisen dabei eine deutlich niedrigere Quote auf als Männer (9,3 gegenüber 18,9 %).

Tab. 1:
Erwerbstätigenquote
unter Geflüchteten

	Alle	Frauen	Männer
Erwerbstätig (inkl. Ausbildung/Praktika)	16,4 %	9,3 %	18,9 %
Nicht erwerbstätig	83,6 %	91,7 %	81,1 %
Gesamt (N ungewichtet)	100 (4415)	100 (1710)	100 (2705)

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis der Daten der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten.

Ein Blick auf die geplante Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zeigt, dass die Motivation zu arbeiten unter Geflüchteten hoch ist. Die große Mehrheit plant, in Zukunft ganz sicher eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen (80 %, siehe Tab. 2). Weitere 14 % halten dies für wahrscheinlich, während nur knapp 6 % angeben, keine Erwerbstätigkeit aufnehmen zu wollen oder es für unwahrscheinlich halten. Ein Blick auf Geschlechterunterschiede in dieser Erwerbsorientierung zeigt eine signifikant niedrigere, aber dennoch hohe Bereitschaft unter Frauen: Knapp 63 % sind sich ganz sicher, weitere knapp 24 % halten dies für wahrscheinlich. Unter den männlichen Geflüchteten planen fast neun von zehn, in Zukunft ganz sicher eine Arbeit aufzunehmen (86,5 %).

² Unter Erwerbstätigkeit verstehen wir hier neben Voll- und Teilzeitarbeit auch geringfügige Beschäftigung und Praktika.

³ Gewichtete prozentuale Anteile.

Tab. 2:
Geplante Erwerbstätigkeit

	Alle	Frau	Mann
Nein oder unwahrscheinlich	5,7 %	13,3 %	3,8 %
Wahrscheinlich	14,3%	23,9%	10,7 %
Ganz sicher	80 %	62,8 %	86,5 %
Gesamt (N ungewichtet)	100 (3729)	100 (1505)	100 (2224)

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis der Daten der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten.

Die bereits erwerbstätigen Geflüchteten verteilen sich vor allem auf Arbeiter und Angestellte (59,8 %) sowie Auszubildende und Praktikanten (30,8 %, siehe Tab. 3). Auch hier zeigt sich ein Unterschied zwischen männlichen und weiblichen Geflüchteten. Männliche Geflüchtete sind häufiger auf Auszubildenden- und Praktikantenstellen anzutreffen, während Frauen häufiger als Arbeiterinnen oder Angestellte tätig sind.

Tab. 3:
Berufliche Stellung

	Alle	Frauen	Männer
Arbeiter und Angestellte	59,8 %	71,3 %	57,9 %
Selbständige	0,4 %	1,4 %	0,3 %
Azubis & Praktikanten	30,8 %	19,4 %	32,7 %
Keine Angabe	8,9 %	7,8 %	9,1 %
Gesamt (N ungewichtet)	100 (601)	100 (174)	100 (428)

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis der Daten der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten.

Interessante Unterschiede zeigen sich auch beim Blick auf die Passung zwischen erlerntem und ausgeübtem Beruf. Insgesamt arbeiten knapp 26 % der Geflüchteten in einem Beruf, der ihrer Ausbildung entspricht, bei 41 % ist dies nicht der Fall (siehe Tab. 4). Weibliche Geflüchtete arbeiten öfter in einem Beruf, der ihrem erlernten Beruf entspricht als männliche Geflüchtete (37,3 %), haben aber auch häufiger keinen Beruf erlernt (27,3 %). Männliche Geflüchtete kommen seltener ohne Berufsausbildung nach Deutschland (15,8 %), arbeiten aber häufiger in einem Beruf, der nicht ihrem erlernten Beruf entspricht (44 %). Insgesamt zeigen diese Zahlen, dass Geflüchtete in Deutschland häufig keinen Arbeitsmarkteinstieg finden, der ihrem gelernten Beruf entspricht. Dies führt in der Regel zu einem niedrigeren Einkommen (Nordin/Persson/Rooth 2010). Gezielte Unterstützungsangebote könnten Geflüchteten helfen, eine ihrer Qualifikation angemessene Anstellung zu finden und ein Gehaltsgefälle aufgrund mangelnder Passung zu umgehen.

Tab. 4:
Beschäftigung im erlernten Beruf

	Alle	Frauen	Männer
Ja	25,7 %	37,3 %	23,7 %
Nein	41,1 %	24,1 %	44,0 %
Noch in Ausbildung	15,8 %	11,4 %	16,5 %
Keinen Beruf erlernt	17,4 %	27,3 %	15,8 %
Gesamt (N ungewichtet)	100 (644)	100 (181)	100 (463)

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis der Daten der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten.

4. Was beeinflusst die Chance, erwerbstätig zu sein?

Tab. 5 bildet den Zusammenhang zwischen der Chance auf Erwerbstätigkeit und soziodemografischen Eigenschaften, Qualifikationen und Dimensionen des Fluchtstatus ab. Die Ergebnisse der logistischen Regression sind als durchschnittliche marginale Effekte dargestellt. Diese geben die Veränderung der durchschnittlichen Wahrscheinlichkeit an, erwerbstätig zu sein, wenn sich eine Eigenschaft verändert, während alle anderen Faktoren konstant gehalten werden. Beispielsweise haben Männer unter Kontrolle der Qualifikationen und aller weiteren Faktoren im Modell im Durchschnitt eine um 7 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit als Frauen, erwerbstätig zu sein. Aus diesen statistischen Zusammenhängen lassen sich zwar keine kausalen Schlussfolgerungen ableiten. Die Analysen zeigen aber, welche Faktoren in einem statistischen Zusammenhang mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit stehen.

Erwartungsgemäß sind jüngere Personen häufiger erwerbstätig als ältere Menschen. Generell verringert sich die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbstätigkeit mit jedem Kind, das auch in Deutschland lebt und jünger als 18 Jahre ist, durchschnittlich um zwei Prozentpunkte. Einigen Gruppen scheint der Einstieg in den Arbeitsmarkt leichter zu gelingen als anderen. So haben Personen aus Albanien, Serbien und dem Kosovo, aus Afghanistan, Iran und Pakistan höhere Erwerbswahrscheinlichkeiten als syrische Geflüchtete. Mit 20 Prozentpunkten unterscheiden sich vor allem Personen aus Albanien, Serbien und dem Kosovo von syrischen Geflüchteten. Mögliche Erklärungen hierfür könnten die geringere kulturelle Distanz (vgl. Gerhards/Hans 2006) und größere bestehende Unterstützungsnetzwerke bei Geflüchteten aus dem europäischen Raum sein, was die Integration in den Arbeitsmarkt erleichtern kann.

Wie die bisherige Forschung zeigt, spielen Qualifikationen eine zentrale Rolle für den Arbeitsmarkt (z.B. Kalter 2008). Bei Geflüchteten, die eine berufsbildende Schule besucht haben, ist die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Deutschland im Durchschnitt um knapp 20 Prozentpunkte höher als bei Geflüchteten, die keinerlei beruflichen Abschluss besitzen. Interessanterweise finden wir keine Unterschiede zwischen Personen ohne beruflichen Abschluss und Universitätsabsolventen. Dies könnte daran liegen, dass Personen mit akademischem Abschluss dem Arbeitsmarkt erst später zur Verfügung stehen, da es keinen formalisierten Prozess gibt, diese Abschlüsse anerkennen zu lassen. Ferner könnten Geflüchtete mit Universitätsabschluss länger nach einer Erwerbstätigkeit suchen müssen, die ihrem Qualifikationsniveau entspricht. Über die berufliche Qualifikation hinaus finden wir keine statistisch signifikanten Effekte der schulischen Bildung.

Auf Grundlage bisheriger Forschungsbefunde gibt es eine Reihe an Faktoren, die Zuwanderer und speziell Geflüchtete betreffen. Der Schutzstatus beispielsweise hat eine gewichtige Bedeutung für die Arbeitserlaubnis bzw. den Zeitpunkt, ab wann die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gestattet ist. Grob zusammengefasst haben Geflüchtete, die eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, die rechtliche Möglichkeit, direkt eine Erwerbstätigkeit, eine Ausbildung oder ein Praktikum aufzunehmen. Bei Personen mit einer Duldung gilt dies nur für Ausbildungen und Praktika, erwerbstätig dürfen sie erst nach dreimonatigem Aufenthalt in Deutschland werden. Schließlich kann jegliche Form der Arbeitsmarktaktivität (ausgenommen Selbständigkeit) von Geflüchteten mit einer Aufenthaltsgestattung erst nach drei Monaten in Deutschland aufgenommen werden. Tatsächlich zeigen unsere Analysen,

dass die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein, mit einer Aufenthaltserlaubnis durchschnittlich um zehn Prozentpunkte höher liegt als bei einer Aufenthaltsgestattung. Keine Unterschiede zeigen sich in unseren Ergebnissen zwischen einer Aufenthaltsgestattung und einer Duldung.

Ein zusätzlicher Aspekt, der insbesondere bei Geflüchteten relevant ist, ist die physische und psychische Gesundheit (de Vroome/van Tubergen 2010). Diese kann aufgrund der erlebten Ereignisse auf der Flucht nach Deutschland belastet sein und dadurch die Möglichkeit zu Arbeitsmarktaktivitäten einschränken. Dies spiegelt sich in unseren Analysen wider: Mit zunehmenden gesundheitlichen Einschränkungen sinkt die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein.

Unabhängig vom Migrationsmotiv wirken sich Deutschkenntnisse, die Aufenthaltsdauer sowie die Bleibeabsicht positiv auf die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern aus (z.B. Kalter 2008). Je länger Geflüchtete bereits in Deutschland leben und je besser ihre Deutschkenntnisse sind, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Verglichen mit dem ersten Jahr steigt die Wahrscheinlichkeit, im dritten Jahr nach der Einreise erwerbstätig zu sein, um 15 Prozentpunkte. Die Bleibeabsicht hängt zwar positiv mit der Erwerbstätigkeit zusammen, jedoch ist der Effekt statistisch nicht signifikant. Keinen statistisch signifikanten Effekt finden wir auch für die Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen. Das kann einerseits daran liegen, dass wir bereits die Deutschkenntnisse berücksichtigt haben. Andererseits zeigen sich positive Effekte möglicherweise erst mit dem (zertifizierten) Abschluss eines solchen Kurses.

Tab. 5:
Zusammenhang zwischen Erwerbstätigkeit und Soziodemografie, Qualifikationen sowie zuwanderungsbezogenen Faktoren

Variable	Durchschnittliche marginale Effekte ¹
Geschlecht (Ref: weiblich)	0,07***
Altersgruppe (Ref: 18-30)	
• 31/40	0,05**
• 41/50	0,01
• 51/65	0,02
Anzahl Kinder, die auch in Deutschland sind (Ref: 0 Kinder)	
• 1-3 Kinder	-0,06***
• 4-8 Kinder	-0,10***
Herkunftsregion (Ref: Syrien)	
• Afghanistan	0,09***
• Irak	0,05
• Albanien, Serbien, Kosovo	0,21***
• Eritrea, Somalia	0,00
• Iran, Pakistan	0,11*
• Sonstige	0,17***
Art des berufsb. Abschlusses (Ref: kein berufs. Abschluss)	
• In Betrieb angelernt	0,09
• Berufsbildende Schule	0,21***
• Universität + Promotion	-0,01
• Sonstiges	-0,13***
Schulabschluss (Ref: keine Schule besucht/kein Abschluss)	
• Abschluss einer Mittelschule	0,00
• Weiterführende Schule	-0,01
• Abschluss einer anderen Schule	0,05
Schutzstatus (Ref: Aufenthaltsgestattung)	
• Aufenthaltserlaubnis	0,1***
• Duldung	-0,01
• Anderer Titel	0,03

Variable	Durchschnittliche marginale Effekte ¹
Aufenthaltsjahr (Ref: 1. Jahr in Deutschland)	
• Zweites Jahr	0,02
• Drittes Jahr	0,15***
Teilnahme an Integrationskursen o.Ä. (Ref: nein)	0,00
Deutschkenntnisse (Ref: schlecht)	
• Gut	0,16***
• Mittel	0,11***
Bleibeabsicht (Ref: möchte zurückkehren)	0,07*
Index körperliche & emotionale Probleme (Ref: keine Probleme)	
• Mittel	-0,11***
• Starke Probleme	-0,14***

N = 3258

Pseudo R² = 0,23***

Signifikanzniveau *0,1 **0,05 ***0,01

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis der Daten der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten.

1 Lesebeispiel: Ein geflüchteter Mann hat im Durchschnitt eine um 7 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein, als eine geflüchtete Frau mit den gleichen Eigenschaften, d.h. die beispielsweise im gleichen Alter ist und die gleichen schulischen und beruflichen Qualifikationen besitzt.

5. Fazit und Ausblick

Was sagen diese Befunde über das Arbeitsmarktpotenzial geflüchteter Menschen aus? Unsere Analyse zeigt, dass Geflüchtete mit einer beruflichen Ausbildung, Deutschkenntnissen und einer gewissen Erfahrung im Berufsleben schneller in den deutschen Arbeitsmarkt einsteigen können. Auch ein sicherer Aufenthaltsstatus und eine längere Aufenthaltsdauer erhöhen die Chancen, erwerbstätig zu sein. Es ist eindeutig, dass mit einem Schutzstatus, der eine längere zeitliche Bleibeperspektive bietet, die Erwerbstätigkeit wahrscheinlicher wird. Es ist also möglich, über entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen Anreize zu setzen, sodass sich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, eines Praktikums oder einer Ausbildung für die Geflüchteten lohnt. Auch Betriebe stehen hier in der Verantwortung. Außerdem sollten Personen, die bereits auf dem deutschen Arbeits- oder Ausbildungsmarkt sind, geschützt werden, um einen starken Anreiz zur ökonomischen Integration zu setzen.

In der Vergangenheit verlief der Arbeitsmarkteintritt von Geflüchteten deutlich langsamer als bei anderen Zuwanderergruppen (Salikutluk/Giesecke/Kroh 2016). Die Änderungen der institutionellen Zugangsbedingungen zum Arbeitsmarkt, unter anderem durch die Maßgaben des Integrationsgesetzes 2016 oder des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes 2015, zielen auf eine schnellere Einbindung von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt ab. Vorsichtig lassen sich leicht positive Tendenzen im Vergleich zur Erwerbsquote von Geflüchteten in der Vergangenheit während der ersten Jahre nach der Ankunft feststellen (Brücker/Hauptmann/Sirries 2017). Nicht nur die Erleichterung der rechtlichen Zugangsmöglichkeiten, sondern auch die hohe Bereitschaft der Geflüchteten zu arbeiten stellen gute Voraussetzungen für den Anstieg der Erwerbsquote von Geflüchteten in den kommenden Jahren dar.

Literatur

- Bremser, F., A. C. Höver, M. Schandock (2012): Akademikerüberhang und Fachkräftemangel: Wie entwickelt sich die berufliche Qualifikationsstruktur?, *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 4: 11–15.
- Brenzel, H., und Y. Kosyakova (2017): Bildung im Herkunftsland, *Politikberatung kompakt* 123: 19–21.
- Brücker, H., A. Hauptmann, S. Sirries (2017): Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Deutschland: Der Stand zum Jahresbeginn 2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte, No. 4/2017, Nürnberg.
- Brücker, H., N. Rother, J. Schupp (2016): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, *Politikberatung kompakt* 116.
- Bundesministerium des Inneren (2016): 890.000 Asylsuchende im Jahr 2015, Pressemitteilung vom 30.09.2016.
- De Vroome, T., und F. Van Tubergen (2010): The Employment Experience of Refugees in the Netherlands, 1. *International Migration Review*, 44(2): 376–403.
- Dumont, J.-C., T. Liebig, J. Peschner, F. Tanay, T. Xenogiani (2016): How are refugees faring on the labour market in Europe?, European Commission & OECD.
- Gerhards, J., und S. Hans (2006): Erklärung der Assimilation von Migranten in die Einwanderungsgesellschaft am Beispiel der Vergabe von Vornamen, DIW Discussion Paper 583, Berlin.
- Kalter, F. (2008): Ethnische Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt, in: T. Hinz und M. Abraham: *Arbeitsmarktsociologie*, Wiesbaden: 303–332.
- Kroh, M., A. Böhm, H. Brücker, J. Jacobsen, S. Kühne, E. Liebau, J. A. Scheible, J. Schupp, M. Siegert, P. Trübswetter (2017): Die IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Studiendesign und Feldergebnisse der Welle 1 (2016), *Politikberatung kompakt* 123: 4–17.
- Kroh, M., H. Brücker, S. Kühne, E. Liebau, J. Schupp, M. Siegert, P. Trübswetter (2016): Das Studiendesign der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten, SOEP Survey Papers 365 Series C: Data Documentation, Berlin (DIW/SOEP).
- Nordin, M., I. Persson, D.-O. Rooth (2010): Education-occupation mismatch: Is there an income penalty, *Economics of Education Review*, 29 (6): 1047–1059.
- Salikutluk, Z., J. Giesecke, M. Kroh (2016): Geflüchtete nahmen in Deutschland später eine Erwerbstätigkeit auf als andere MigrantInnen, DIW-Wochenbericht, 83 (35): 749–756.

4.

Wohnraumversorgung,
Stadtentwicklung,
Integration im Quartier

Zuwanderung und Integration von Geflüchteten

Aufgaben und Herausforderungen für die Stadtentwicklungspolitik

Zuwanderung und Integration – kommunale Herausforderungen und Handlungsanforderungen

Seit den 1950er-Jahren ist Deutschland durch Zuwanderung aus dem Ausland geprägt. Neben einer Vielzahl von positiven Effekten stellt dies seit Jahrzehnten erhebliche Anforderungen an die Stadtentwicklung und Integration als Gemeinschaftsaufgaben von Bund, Ländern und Kommunen. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Zuwanderung und Integration von Geflüchteten in Städte und Gemeinden werden im Folgenden Überlegungen zu den Herausforderungen und Aufgaben einer kommunalen Stadtentwicklung angestellt, die Migration und Integration als integralen Bestandteil umfasst. Dabei sei darauf hingewiesen, dass die mit der aktuellen Zuwanderung von Geflüchteten und der Integration von anerkannten Asylbewerbern verbundenen Herausforderungen für die Stadtentwicklung nicht alle neu sind. Auch werden die Herausforderungen nicht ausschließlich im Zusammenhang mit Geflüchteten diskutiert. Dies schmälert ihre Relevanz allerdings nicht im Geringsten.

Im Raum stehende Fragen und Herausforderungen adressieren eine Vielzahl kommunaler Handlungsfelder: Welche Herausforderungen stellen sich beispielsweise im Zuge der Zuwanderung für die Raumentwicklung? Ist eine möglichst ausgewogene Verteilung der Geflüchteten zwischen Kernstadt und Umland ein realistisches Ziel und wie kann diese überhaupt geregelt und organisiert werden? Wie ist die Wohnraumversorgung sicherzustellen, wenn Wohnungen im preiswerten Segment insbesondere in Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt kaum noch vorhanden sind (vgl. den Beitrag von Pätzold in diesem Band)? Wie kann mit Konkurrenz und Neidgefühlen zwischen alteingesessenen und neu zugewanderten Menschen und auch Haushalten, die auf bezahlbare Wohnungen angewiesen sind, umgegangen werden? Welche neuen Zielkonflikte entstehen zwischen baulicher und freiraumbezogener Entwicklung, wenn beispielsweise der Neubau von (Sozial-)Wohnungen in Wohnlagen, die bereits stark verdichtet sind, Anwohnerproteste auslöst? Wie positionieren sich Kommunen mit Blick auf damit verbundene Nutzer- und Flächenkonkurrenzen? Was tun angesichts des Problems der Überauslastung der sozialen Infrastruktur (Kitas, Schulen) im Zuge des Anstiegs der Einwohnerzahlen in Wohngebieten, die in besonderem Maße durch Zuwanderung geprägt sind? Und wie damit umgehen, dass sich die Geflüchteten in Ballungsräumen ansiedeln, die bereits einen hohen Zuwandereranteil haben und Gefahr laufen, als Ausländer-Ghettos stigmatisiert zu werden? Welche Perspektive hat in diesem Zusammenhang dezentrales Wohnen, das Konzentrations- und Segregationserscheinungen entgegenwirken soll und bestenfalls die soziale Akzeptanz der Neuzuwanderer im sozialräumlichen Kontext (Quartier) erhöht? Und – mit Blick auf die Stadtentwicklungspolitik – auf welche politischen und gesellschaftlichen

Vorbehalte trifft möglicherweise ein Stadtentwicklungsansatz, der die Themen Zuwanderung und Integration in den Fokus rückt?

Im Sammelsurium der damit verbundenen Aufgaben und Herausforderungen ist die Rolle der Stadtentwicklungspolitik aus mehreren Gründen eine entscheidende: Sie ist Instrument des Interessenausgleichs zwischen Nutzergruppen und deren Raumansprüchen. Sie hat die Verbesserung der Wohn- und Umweltqualität, der Zentrums- und Peripheriebeziehungen sowie der politischen Leistungsfähigkeit einer Kommune zum Ziel. Und sie adressiert die relevanten Themen: Stadtentwicklungspolitik richtet sich u.a. auf den Umgang bzw. die Bewältigung des demografischen Wandels und zielt auf die Förderung bzw. Sicherung des sozialen Zusammenhalts – zwei Aspekte, die im Zusammenhang mit Zuwanderung und Integration zentral sind.

Auch wenn Bund und Länder für die genannten Belange rahmensetzend sind, können und müssen die zur Integration gehörigen Aufgaben und Herausforderungen lokal – d.h. von und in den Städten und Gemeinden – angegangen werden. Stadtentwicklung ist eine Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung. Bund und Länder sind gefordert, die Städte und Gemeinden dabei zu unterstützen.

Wie kann die Kommune unter Zuhilfenahme ihrer Stadtentwicklung(spolitik) nun konkret Einfluss nehmen auf die Integration von Geflüchteten? Welche originären Aufgaben haben die Kommunen hierbei zu erfüllen? Zunächst stellt sich ein Problem: Noch 2007 wurde konstatiert, dass „die Stadtentwicklungspolitik die Bedeutung von ‚Migration‘ als Thema bislang nur fragmentarisch erkannt hat“ (Berding 2007: II). Auch die Erfahrungen in verschiedenen Projektkontexten¹ zeigen, dass Integrations- und Stadtentwicklungspolitik immer noch nicht selbstverständlich zusammengedacht werden, sondern in der Planung und Umsetzung häufig getrennt voneinander und entsprechend den Verwaltungsstrukturen versäult bearbeitet werden. Doch es gibt Ausnahmen, nämlich Kommunen,

- die eine Stadt(teil)entwicklungspolitik betreiben, die als „integriert“ bezeichnet wird, wobei sich „integriert“ nicht auf den thematischen Fokus der Integration bezieht, sondern auf einen ganzheitlich bzw. umfassend angelegten Politikansatz, der verschiedene kommunale Handlungsfelder miteinander verknüpft und Arbeitsstrukturen breit und verzahnt angelegt hat (vgl. 2.);
- deren Verwaltung im Zusammenhang mit der Zuwanderung und Integration ihre zentralen Aufgaben erkannt und benannt hat: Wohnraum beschaffen und Unterbringung sicherstellen, Zugang zu Sprache und Bildung sowie zu Ausbildung und Arbeit erleichtern; all dies erfordert nicht zuletzt die Gestaltung der Übergänge und Schnittstellen und den Aufbau sogenannter Präventions- oder Integrationsketten;
- die Integration sowohl in einen gesamtstädtischen als auch in einen sozialräumlichen Zusammenhang stellen und beispielsweise im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ (vgl. den Beitrag von Franke/Schnur in diesem Band) umsetzen;

1 „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Teilhabe und gesellschaftliche Integration“, Laufzeit: 2015–2018, www.vielfalt-in-stadt-und-land.de; Wohneigentum als Chance für die Stadtentwicklung und Integration, Laufzeit 2012–2014, <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/2013/Wohneigentumsbildung> (Zugriff am 01.08.2017); Zuwanderer in der Stadt – Verbundvorhaben Sozialräumliche Integration von Zuwanderern, Laufzeit 2005–2007, <http://www.zuwanderer-in-der-stadt.de>.

- deren Verwaltung weiß, dass Integration nicht allein strukturelle Maßnahmen im Bereich Wohnen und Arbeiten umfasst, sondern auch kulturelle und soziale Aspekte beinhaltet, wie den Aufbau und die Pflege von Netzwerken, die Aktivierung und Beteiligung der Bevölkerung sowie die Koordination von ehrenamtlichem Engagement.

Integrierter Ansatz und Quartiersorientierung als Rahmen für eine auf Zuwanderung und Integration ausgerichtete Stadtentwicklungspolitik

In der Forschung sowie der kommunalen Praxis ist es mittlerweile Konsens, dass der Stadtraum für den Verlauf und Erfolg von Integrationsprozessen eine herausgehobene Stellung innehat. Ob Migration und die kulturelle Komplexität produktiv verarbeitet werden können oder eher zu Konflikten führen, steht in engem Bezug zu sozialräumlichen Bedingungen. Das Wohnviertel und die Wohnung als alltägliche Aufenthaltsorte und Orte der Begegnung gewinnen für eine vielfältige Nachbarschaft und die Integration an Bedeutung (vgl. Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ 2005; Münch 2013). Für die Integration von Geflüchteten wird der Quartiersebene eine besondere Relevanz beigemessen. Nicht nur im Nationalen Integrationsplan der Bundesregierung von 2007, sondern auch in zahlreichen Publikationen der vergangenen Jahre heißt es, „dass Integration ‚vor Ort‘ beginne, also im sozialen Nahraum, in der Nachbarschaft, im Quartier“ (Schnur 2017: 1; vgl. Reimann 2014; Verbundpartner Zuwanderer in der Stadt 2007, 2005). Auch in einer vhw-Kommunalbefragung von 2016 wird die Quartiersebene von fast drei Viertel der befragten Kommunen als Integrationsort im Zusammenhang mit Geflüchteten als besonders wichtig eingeschätzt (vhw 2016). Hier können im besten Fall Begegnungen stattfinden, wird kommuniziert und interagiert.

Dieser wachsenden Bedeutung stadträumlicher Integration trägt die Kommunalpolitik bereits durch zahlreiche Aktivitäten Rechnung, denen gemeinsam ist, dass kommunale Verwaltungen Integrationspolitik zunehmend als Querschnittsaufgabe begreifen. Damit gewinnt eine primär sozialräumlich-lebensweltlich orientierte Perspektive, in der sich integrationspolitische Ansätze auf staatlicher, landesweiter und kommunaler bzw. gebietsbezogener Ebene verknüpfen, gegenüber einer primär an Zielgruppen ausgerichteten Politik an Relevanz. Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ (vgl. Franke 2009) ist zugleich Ergebnis und Leitbild dieser Entwicklung.

Eine nachhaltige Stadtentwicklung bildet nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen europäischen Staaten spätestens seit der im Zuge der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 entwickelten und verabschiedeten LEIPZIG CHARTA eine wichtige Basis für den Umgang mit Fragen der Zuwanderung, des nachbarschaftlichen Zusammenlebens und der Integration sowie der Gestaltung von Vielfalt. Zu deren Kernelementen gehören (vgl. Franke et al. 2014):

- Ressourcenbündelung: Bündelung von Finanzmitteln aus unterschiedlichen Quellen (Förderprogramme, kommunale Mittel, Mittel von Dritten wie Stiftungen etc.) und Bündelung von Know-how unterschiedlicher Institutionen und Akteure (Verwaltung, Wirtschaft, soziale Träger, Zivilgesellschaft inkl. Geflüchtete etc.);
- Aktivierung und Beteiligung: Einbeziehung von/Koproduktion mit Organisationen und Akteuren der Quartiersebene wie (Wohnungs-)Unter-

nehmen, Kitas, Schulen, Vereine, soziale Einrichtungen, Kirchen, „allein-gesessene“ Wohnbevölkerung und Geflüchtete;

- (Sozial-)Raumorientierung: Ausrichtung von kommunalen Quartiersentwicklungs- und Integrationskonzepten, Maßnahmen und Projekten nicht nur an gesamtstädtischen und zielgruppenbezogenen Belangen, sondern auch an ganzheitlichen Bedarfen und Möglichkeiten der „Integrations-“ und „Ankunftsquartiere“ inklusive ihrer Bewohnerschaft;
- vernetzungsorientiertes Management: Institutionalisierung einer auf Kommunikation, Kooperation, Koproduktion ausgerichteten Organisations- und Managementstruktur in der Kommunalverwaltung (ämterübergreifende Zusammenarbeit), im Quartier (Vernetzung lokaler Institutionen und Akteure, Aktivierung und Beteiligung der Quartiersbewohnerschaft) sowie zwischen Kommunalverwaltung und Quartier.²

Die kommunale Verwaltung ist der zentrale Akteur für diese Stadtentwicklungspolitik. Diese herausgehobene Rolle muss jedoch von ihr erkannt, angenommen und wahrgenommen werden. Sie ergibt sich nicht von alleine, sondern ist Ergebnis kommunaler Bemühungen und Aktivitäten. Gelingen die Einbindung von Verwaltungsspitze und Kommunalpolitik sowie ein ressortübergreifendes Handeln – z.B. aufgrund von mangelnden (personellen) Ressourcen, Kapazitätsengpässen in der Verwaltung, mangelnder Offenheit und/oder fachlicher Kompetenz – nicht und gibt es keine oder nur geringe Bereitschaft zu Kooperationen, nicht nur mit verwaltungsinternen, sondern auch mit verwaltungsexternen Akteuren (vgl. Reimann 2014: 236), ist die Integrationsarbeit vor Ort strategisch-strukturell wenig unterlegt. Sie wird in diesen Fällen (glücklicherweise) nicht selten vom Ehrenamt getragen.

Ausblick: Erforderliche Weichenstellungen für die Zusammenführung von Stadtentwicklung und Integration

Die mit der Zuwanderung von Geflüchteten verbundenen, sowohl quantitativ als auch qualitativ neuen Herausforderungen der Integration berühren in vielfältiger Weise Fragen der Stadtentwicklung. Die kommunale Praxis zeigt, dass eine Zusammenführung der kommunalen Handlungsfelder Stadtentwicklung und Integration nicht selbstverständlich ist, sondern einen konzeptionellen Rahmen benötigt, durch eine quartiersorientierte Ausrichtung der Stadtentwicklungs- und Integrationspolitik befördert wird und darüber hinaus strukturell unterlegt sein muss. Dieses Thema ist in größeren Städten mit einem hohen Anteil an (Neu-)Zuwanderern zwar besonders virulent, spielt jedoch auch für kleinere Städte eine zunehmend wichtige Rolle (Kirchhoff/Reimann 2017; Kirchhoff/Bolte 2015; Reimann/Kirchhoff 2015).

Im Einzelnen lassen die Befunde aus verschiedenen Forschungsprojekten des Difu³ folgende Schlussfolgerungen zur perspektivischen Ausrichtung der Stadtentwicklungspolitik unter dem Vorzeichen von Zuwanderung und Integration zu (vgl. Reimann 2017):

Gesamtstrategie Stadtentwicklung, Wohnen und Integration entwickeln: Strategien zur Qualifizierung der Unterbringung und Integration

² Praxisbeispiele hierzu finden sich u.a. hier: DESI 2016; Deutscher Landkreistag 2017; <http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt>.

³ Vgl. Fußnote 1.

von Geflüchteten sind dann besonders erfolgreich und wirksam, wenn sie in ein übergreifendes Stadtentwicklungskonzept eingebettet sind, das unterschiedliche Nutzer- und Flächenansprüche berücksichtigt und verschiedene kommunale Handlungsfelder in Beziehung zueinander setzt. Dies gewährleistet zum einen, dass die Themenfelder Stadtentwicklung, Wohnen und Integration miteinander verknüpft sowie in einen räumlichen Kontext gebracht werden. Zum anderen können hierdurch Chancen und Potenziale einer Stadtentwicklungspolitik, die Migration und Integration einen besonderen Stellenwert zugesteht, für andere kommunale Themenfelder herausgearbeitet und herausgestellt werden. Denn keinesfalls geht es hierbei um eine zielgruppenspezifisch ausgerichtete Politik, die besonderen Gruppen, wie Zuwanderern und Geflüchteten, Vorteile einräumt, sondern um einen Politikansatz, der die Synergieeffekte von Maßnahmen (wie preiswerter Wohnraum, gute soziale Infrastruktur etc.) für alle Bewohner und Nutzer einer Stadt herausstellt.

Ressortübergreifende Zusammenarbeit ausbauen und festigen: Um die Integration von Geflüchteten als Handlungsfeld integrierter Stadtentwicklungspolitik zu stärken, ist die ressortübergreifende Zusammenarbeit in der Verwaltung insbesondere zwischen den Bereichen Stadtentwicklung, Integration und Wohnen – so noch nicht vorhanden – aufzubauen bzw. zu stärken. Dabei sollten Zuständigkeiten klar festgelegt und eine belastbare Arbeitsteilung vereinbart werden. Zu klären ist zudem, wer den „Hut aufhat“. Bestehende Strukturen sollten für die Einbindung ausgewählter weiterer Akteure, z.B. Quartiermanagement, kommunale Wohnraumförderung, geöffnet werden. Grundsätzlich ist auf die Vermeidung von Doppelstrukturen zu achten.

Bestehende Handlungs-/Stadtentwicklungskonzepte in Hinblick auf die Einbettung des Handlungsfeldes Integration prüfen und weiterentwickeln: Bestandteil einer strategisch-konzeptionell ausgerichteten, integrierten Stadt(teil)entwicklung ist ein Handlungskonzept. Nur auf diese Weise kann die Einbettung von einzelnen Themen- und Handlungsfeldern bzw. Einzelprojekten, auch solche mit dem Ziel der Unterbringung und Integration von Geflüchteten, in eine übergreifende Strategie- und Zielentwicklung sichergestellt werden.

Quartiersansatz als strategische Handlungsmaxime. Einbettung in gesamtstädtischen Zusammenhang sicherstellen: Ankunftsquartiere (vgl. Saunders 2011) übernehmen in der Regel zentrale Funktionen für die Gesamtstadt. In ihnen werden vor allem erhebliche Integrationsleistungen – nicht nur für Geflüchtete – erbracht. Quartiersbezogene Strategien stehen damit immer in einem Wechselverhältnis sowohl zu bestimmten Zielgruppen als auch zur Gesamtstadt. Raumbezug und Sensibilität für die Themen Stadtentwicklung, Integration und Wohnen sind bei den Akteuren (Kommunalpolitik, Kommunalverwaltung) unterschiedlich stark ausgeprägt. Um Integrationspolitik sozialräumlich bzw. Stadtteilpolitik integrationspolitisch weiterzuentwickeln, ist es notwendig, dass Akteure ihre Perspektive erweitern: Der Stadtteil ist als Adressat von Maßnahmen in den Blick zu nehmen. In diesem Zusammenhang sollten quartiersbezogene Strategien der Unterbringung und Integration von Geflüchteten qualifiziert werden.

Besonderheiten und Gemeinsamkeiten von kleineren und größeren Städten beachten: Während es in den Großstädten zum etablierten Instrumentarium der Stadtentwicklung gehört, mangelt es in vielen kleineren Kommunen noch an konzeptionellen Grundlagen zur Ausrichtung und Fundierung der Verwaltungsarbeit. Das Thema Integration ist konzeptionell in kleineren Städten bislang häufig nicht verankert/platziert. Gerade in kleineren Städten ist es empfehlenswert, den Aufbau einer konzeptionellen

Grundlage und die dafür notwendigen strukturellen Voraussetzungen durch verwaltungsexterne Expertise zu unterstützen und zu begleiten. Gleichwohl sind mit Blick auf die begrenzten Verwaltungskapazitäten gerade in Klein- und Mittelstädten Überforderungen zu vermeiden.

Experimente zulassen und von Vorhandenem lernen: Die Gestaltung von vielfältigen Stadtgesellschaften, einschließlich damit verbundener Fragen der Integration von Geflüchteten, sind keine einfachen Themen und für den kommunalen Alltag mit vielen Herausforderungen verbunden. Es braucht kreative und neue Lösungen, z.B. zu integrativen Wohnprojekten. Gleichwohl gilt mit Blick auf die Praxis der Integration im Quartier: Das Rad muss nicht immer wieder neu erfunden werden; wir stehen nicht am Anfang. Kommunen und Wohnungsunternehmen verfolgen seit Jahren vielfältige Strategien, die insbesondere im Rahmen integrierter Stadtteilentwicklung nicht nur bauliche, sondern auch soziale, kulturelle, beschäftigungswirksame und beteiligungsfördernde Zielsetzungen haben.

Literatur

- Berding, Ulrich (2007): Migration – ein Thema der Stadtentwicklungspolitik?, PT Materialien 14, Berlin.
- DESI – Institut für demokratische Entwicklung und Soziale Integration (2016): Handreichung. Beispiele Guter Praxis in der kommunalen Flüchtlings- und Integrationsarbeit, Berlin.
- Deutscher Landkreistag (Hrsg.) (2017): Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen. Strategische Leitlinien und Best Practices, Berlin.
- Franke, Thomas (2014): „Soziale Stadt“ und raumorientiertes Handeln, in: Olaf Schnur (Hrsg.): Quartiersforschung. Zwischen Theorie und Praxis, 2. Aufl., Wiesbaden: 157–173.
- Gesemann, Frank, und Roland Roth (2016): Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden, Berlin.
- Gesemann, Frank, und Roland Roth (2009): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen, Wiesbaden.
- Höbel, Regina, Melanie Kloth, Bettina Reimann, Ulla Schuleri-Hartje (2006a): Stadträumliche Integrationspolitik. Umsetzung der Empfehlungen des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“, Darmstadt.
- Höbel, Regina, Melanie Kloth, Bettina Reimann, Ulla Schuleri-Hartje (2006b): Voneinander lernen. Gute-Praxis-Beispiele stadträumlicher Integrationspolitik. Ergebnisse der Begleitforschung zum Verbundprojekt „Zuwanderer in der Stadt“, Darmstadt.
- Kirchhoff, Gudrun, und Claudia Bolte (2015): Migration und Integration im ländlichen Raum. Besonderheiten und zukünftige Herausforderungen, in: Rita Garstenauer und Anne Unterwurzacher (Hrsg.): Aufbrechen, Arbeiten, Ankommen. Mobilität und Migration im ländlichen Raum seit 1945, Innsbruck: 185–198.
- Kirchhoff, Gudrun, und Bettina Reimann (2017): Vielfalt – Herausforderung und Chance für Klein- und Mittelstädte, in: Torsten Groß, Susanne Huth, Birgit Jagusch, Ansgar Klein, Siglinde Naumann (Hrsg.): Engagierte Migranten. Teilhabe in der Bürgergesellschaft, Schwalbach/Ts.: 225–231.
- Münch, Sybille (2013): Welche Effekte hat das Quartier für soziale Teilhabe und gesellschaftliche Kohäsion?, in: Migration und Soziale Arbeit, H. 1/2013, Darmstadt: 20–26.
- Reimann, Bettina (2014): Integration von Zuwanderern im Quartier: Ausgangslage, Herausforderungen und Perspektiven, in: Olaf Schnur (Hrsg.): Quartiersforschung. Zwischen Theorie und Praxis, 2. Aufl., Wiesbaden: 225–241.
- Reimann, Bettina, und Gudrun Kirchhoff (2015): Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten: Chance und Herausforderung für die sozialräumliche Integration, die gesellschaftliche Teilhabe und die städtische Identität, E-Newsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 14/2015, 16.9.2015.
- Saunders, Doug (2011): Arrival City, München.
- Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ (Hrsg.) (2007): Handlungsfeld: Stadträumliche Integrationspolitik. Ergebnisse des Projektes „Zuwanderer in der Stadt“, Darmstadt.
- Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ (Hrsg.) (2005): Zuwanderer in der Stadt. Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik, Darmstadt.
- vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2016): vhw-Kommunalbefragung 2016 – Herausforderungen – „Flüchtlingskrise vor Ort“, Berlin.

Renaissance sozial orientierter Wohnungspolitik?

Asylsuchende werden spätestens mit dem positiven Bescheid des BAMF zu Nachfragenden auf den städtischen Wohnungsmärkten, denn mit einem Wechsel des Rechtskreises geht die Möglichkeit zu arbeiten resp. die Anerkennung als Bedarfsgemeinschaft einher. Vor diesem Hintergrund wurde bereits mit dem Anstieg des Zuzugs 2015 – insbesondere vonseiten der Großstädte – die längerfristige wohnräumliche Versorgung von Flüchtlingen bzw. Asylberechtigten als prioritäres Handlungsfeld betont (vgl. Friedrich et al. 2015; Kleilein 2016). In der „Zwischenzeit“ (Antragstellung und -bearbeitung) bestand in den Städten mit angespannten Wohnungsmärkten kaum die Möglichkeit, Flüchtlinge dezentral in Wohnungen unterzubringen. Diese Situation bessert sich dort allerdings auch nach der Klärung des Aufenthaltsstatus nur geringfügig, denn als Wohnungssuchende stehen sie dann in Konkurrenz zu all den anderen Personengruppen, die auch auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen sind. Entsprechend lange sind die Verweildauern in den Gemeinschaftsunterkünften.

Mit der zunehmenden Knappheit von bezahlbaren Wohnungen, den stetig steigenden Mietniveaus und den auslaufenden Mietpreis- und Belegungsbindungen des sozialen Wohnungsbaus wachsen die wohnungspolitischen Aufgaben der Kommunen. Die Zuwanderer stellen insofern „nur“ eine weitere Gruppe dar, die auf Leistungen der sozialen Daseinsvorsorge angewiesen ist. In Summe kann man durchaus von einer „Wiedergeburt“ der sozialen Wohnungsfrage sprechen. Doch wie ist es um die Ressourcen und den Willen bestellt, auch ein neues, sozialeres Kapitel in der Wohnungspolitik aufzuschlagen? Dieser Frage wird in dem Beitrag nachgegangen.

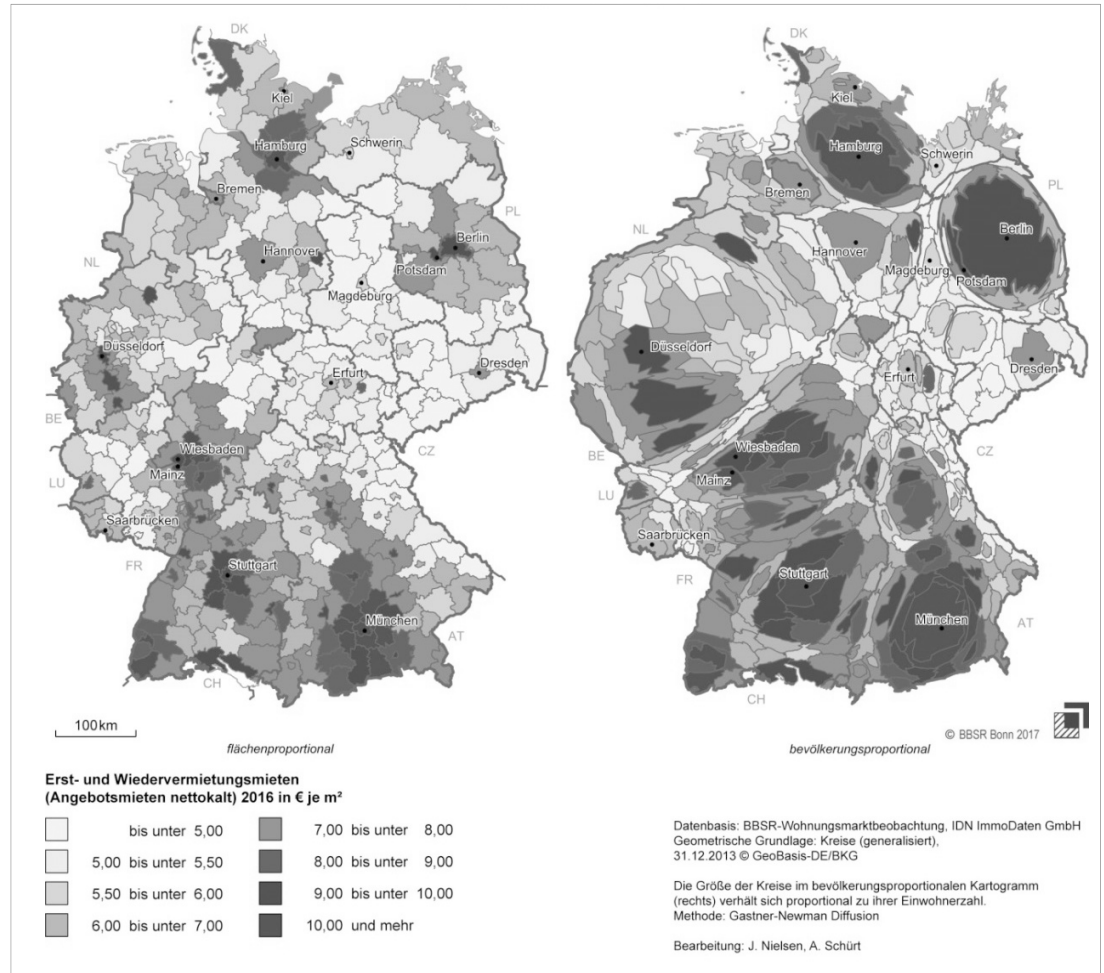
Standortbestimmung

„Die Wohnungsnot in den Zentren und Metropolregionen gehört im Zeitalter der Verstädterung samt ihrer Zwillingschwester, der Mietpreisexplosion, zu den großen Herausforderungen“, schrieb Gerhard Matzig am 7.7.17 in der Süddeutschen Zeitung (vgl. Abb. 1). Je näher die Bundestagswahl rückte, desto intensiver wurde die mediale Präsenz von wohnungspolitischen Fragen. Das war 2013 ähnlich, doch fand damals relativ schnell eine Fokussierung auf das Wahlkampfthema „Mietpreisbremse“ statt, die dann auch 2014 per Bundesgesetz in Kraft trat. Zu Beginn der letzten Legislaturperiode wurde parallel das „Bündnis für bezahlbares Bauen und Wohnen“ installiert, mit dem die Bundesregierung (BMUB) in Kooperation mit den Verbänden der Bau- und Immobilienwirtschaft die Weichenstellungen für den Wohnungsneubau überprüfte und nachjustierte,¹ um das Wohnungs-

1 Darunter fallen u.a. Ansätze zur Baulandmobilisierung (Vergabe von Grundstücken nach Konzept, lokale und regionale Bündnisse für Wohnen), zur Förderung (Soziale Wohnraumförderung, KfW-Programme „Energetische Stadtsanierung“ und „Altersgerechter Umbau“), zur Änderung von steuerlichen Rahmenbedingungen etc. (BMUB 2015). Ein Teil der Empfehlungen wurde rasch umgesetzt, während andere Bausteine (z.B. Erhöhung der

angebot zu erhöhen. Man installierte damit auf der einen Seite ein Instrument, um die Preissteigerungen im Wohnungsbestand – als Effekte des Nachfrageüberhangs bzw. der Knappheit – zu „bremsen“, und versuchte auf der anderen Seite das Angebot auszuweiten.²

Abb. 1:
Angebotsmieten
Wohnungen 2016



Quelle: Schürt/Waltersbacher 2017.

Das Vorgehen leuchtet ein, doch fallen die bislang erzielten Ergebnisse bei-der Ansätze bisher eher bescheiden aus. Hart in der Kritik steht vor allem die Mietpreisbremse, die in ihrer Wirkung weit hinter den hochgesteckten Er-wartungen zurückblieb³ (vgl. u.a. Hein/Thomschke 2016; Rose 2017; von Bodelschwingh/Dettmann/Schlichting 2016). Die aktuell diskutierten Opti-onen bewegen sich zwischen dem Verschärfen der Verordnung und deren

Akzeptanz für Neubauvorhaben oder auch die Reform der Grundsteuer) längerfristige Vorhaben bzw. Prozesse darstellen.

2 Die Wohnraumförderung ist seit der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbezie-hungen (Föderalismusreform) Aufgabe der Bundesländer. Der Bund unterstützt die För-deraktivitäten seit 2006 jährlich mit 518 Mio. Euro. Diese Finanzmittel wurden für 2017 und 2018 auf ca. 1,5 Mrd. Euro erhöht. Nach 2019 entfallen die Kompensationszahlungen allerdings und die Wohnraumförderung fällt zur Gänze in die Gestaltungs- und Finanzver-antwortung der Bundesländer.

3 Trotz Mietpreisbremse stiegen die Neuvermietungsnettomieten in den prosperierenden Städten. Dafür werden zum Teil die Ausnahmetatbestände (keine Anwendung bei umfas-sender Modernisierung und bei Neubau) verantwortlich gemacht. Auch wirkt erschwe-rend, dass die Einspruchsverantwortung beim Mieter liegt, der keine regelhafte Kenntnis der Miethöhe des Vormieters hat.

Abschaffung, was einzelne Bundesländer (NRW, Schleswig-Holstein) auch bereits planen. An der „Front“ des Neubaus deuten die Entwicklung der Baugenehmigungen und die Fertigstellungszahlen von Wohnungen ebenfalls keine Entspannung an. Vielmehr ist der rechnerische Fehlbedarf – wie aktuell ein von den Verbänden in Auftrag gegebenes Gutachten (Prognos 2017) ermittelte – inzwischen auf eine Million Wohnungen angewachsen. Im ersten Halbjahr 2017 ging die Zahl der Baugenehmigungen sogar zurück.⁴ Angesichts dessen werden bekannte Forderungen nach Deregulierung der Bauvorschriften, Vereinfachung der Genehmigungspraxis etc. ein weiteres Mal erneuert. Was in der gegenwärtigen Bilanzierung und Positionierung kaum eine Rolle spielt: Es war zu keinem Zeitpunkt realistisch, das „Wohnungsproblem“ in den (großen) Städten innerhalb von vier Jahren zu lösen.

Debattenlage: Der Markt soll es richten?

Die Bundeskanzlerin hat im Sommer 2017 geäußert: „Wohnungsknappheit wird am besten dadurch beantwortet, dass ich neue Wohnungen baue.“ (FAZ, Psotta, 17.08.2017) Und die darin zum Ausdruck kommende überraschende Bedeutung des Neubaus scheint überhaupt derzeit der Minimalkonsens zu sein, auf den sich viele einigen können (von Holm 2017 bis Möbert 2017). Wesentliche Unterschiede liegen aber in der Vorstellung, wer welche Neubauten für wen errichtet. Die Argumente des Marktes lauten: Es muss so viel gebaut werden, dass Angebot und Nachfrage ins Gleichgewicht kommen bzw. es müsste ein Angebotsüberhang entstehen. Dann wären Mietinteressenten resp. Kaufinteressenten in der Lage, preisliche Übertreibungen zu sanktionieren und die Preise würden fallen. Die Idee nimmt Anleihen bei den Erfahrungen der ausgehenden 1980er- und beginnenden 1990er-Jahre, als die Kombination aus demografischem Wandel und Stadtfucht in vielen Regionen zu einem Überangebot an Wohnungen und so zu einer (dramatischen) Entspannung der Wohnungsmärkte führte. Dafür, dass sich ein solches Szenario wiederholt, gibt es derzeit aber kaum Anzeichen. In den Wachstumsregionen die Bauvolumina in kurzer Zeit so auszuweiten, dass ein signifikanter Angebotsüberhang entsteht, erscheint dagegen nahezu utopisch – selbst wenn Teile der gebetsmühlenartig vorgetragenen Forderungen nach einer signifikanten Erhöhung der Baulandausweisungen, nach der Senkung von Baustandards, der Reduzierung baurechtlicher und kommunaler Auflagen etc. (vgl. Voigtländer 2017: 233 ff.) umgesetzt werden würden.⁵

Was bedeutet es aber, wenn eine solche marktimmanente Preiskorrektur nicht in Sicht ist? „Natürlich wäre auch der Markt allein in der Lage, den neuen Mangel zu verteilen. Schließlich sind Märkte dafür gemacht, um knappe Güter effizient zu verteilen. Insofern funktionieren sie gut: Sie zeigen durch den Preisauftrieb die Knappheit beim Angebot an, und sie sortieren das Unterkommen von finanzstarken und -schwachen Nachfragern neu. Rein technisch gesehen ist das eine perfekte Allokation.“ (Aring 2016) Gesellschafts- und sozialpolitisch wäre eine solche Entwicklung allerdings fatal, worauf auch Aring, Prognos und viele andere Autoren hinweisen. Die Neubaudebatte bedarf dringend der Erweiterung: einerseits „intern“, indem

4 Dafür wird auch ein „Vorzieheffekt“ verantwortlich gemacht, da viele Bauherren ihre Bauanträge vor dem Inkrafttreten der neuen Stufe der EnEV einreichen.

5 Dabei ist auch zu bedenken, dass renditeorientierte Bauherren kein zu ausgeprägtes Interesse haben, potenzielle Einsparungen beim Bau auch an die Mieter resp. Käufer weiterzugeben. In der aktuellen Debatte werden die Bau- und Bodenkosten für die steigenden Mietzinse verantwortlich gemacht. Diese haben daran einen wichtigen Anteil, aber dennoch sind die aufgerufenen Mieten keine Kostenmieten.

es um die Art des Neubaus, die Einbeziehung der Bedarfe von Zielgruppen, die vorgesehenen Raumausstattungen, die Intentionen von Akteuren des Wohnungsneubaus geht. Nicht jede neu gebaute Wohnung leistet gleichermaßen einen Beitrag zur Entlastung der angespannten Segmente der Wohnungsmärkte, und die zunehmende Knappheit betrifft in erster Linie den bezahlbaren Wohnraum. Andererseits ist es sehr verkürzt, den Bestand außen vor zu lassen bzw. lediglich potenzielle Sockereffekte des Neubaus anzuführen.⁶ Ob es diese Effekte gibt, ist nicht zuletzt davon abhängig, wer die Vermieter der frei werdenden (bisher) preiswerten Wohnungen sind. Denn wenn die Eigentümer starke Verwertungsinteressen haben, werden die Wohnungen dem preiswerten Marktsegment perspektivisch entzogen – durch Erhöhung der Neuvermietungsrenten, durch Modernisierung oder auch Umwandlung in Eigentum. Wohnungen verbleiben nur in dem preiswerten Segment, wenn sie durch Belegrechte oder Mietpreisbindungen „geschützt“ sind oder die Eigentümerziele das ohnehin vorsehen. Die traditionelle Wohnungsbauförderung (Schwerpunkt 1950er- bis 1990er-Jahre) erkaufte Bindungen in der Regel für einen Zeithorizont von bis zu 25 Jahren. Bei eigenen Wohnungsunternehmen kann die Kommune auch nach Ablauf dieser Fristen in die Vermietungskonditionen eingreifen (z.B. Mietenbündnis in Berlin). Die Verlängerung der auslaufenden Bindungen bzw. der Ankauf von Belegrechten im Bestand wird in vielen Städten versucht – allerdings mit mäßigem Erfolg. Die Anreize sind oft nicht so stark, dass sie die empfundenen Beschränkungen kompensieren könnten.

Damit richtet sich der Blick ein weiteres Mal auf die Interessen der Akteure des Wohnungsmarktes und deren Vermietungs- und Bewirtschaftungsstrategien. Von welchen Marktteilnehmern wird ein substanzieller Beitrag zur Lösung der Wohnungsfrage geleistet? Der Umsteuerung der Wohnungspolitik in den 1990er-Jahren und dem Rückzug des Staates folgte ein sukzessiver Umbau des Wohnungssektors in Richtung Marktsteuerung. In dieser Logik ist aber die Höhe der Rendite entscheidend, und damit besteht bei einem Teil der Akteure kein intrinsisches Interesse an der (sozialen) Wohnungsversorgung, sondern eher an der Immobilienverwertung (vgl. Aring et al. 2016; Holm 2017).

Wie zeigt sich das „Soziale“ in der Wohnungspolitik?

In vielen Großstädten reicht die Versorgungslücke am Wohnungsmarkt bereits weit in die Mittelschichten hinein, da sich Mietpreis- und Einkommensentwicklung entkoppelt haben (vgl. Abb. 1). Und es geht hier nicht nur um die oft kolportierte „Altbauwohnung mit Parkett“ in den angesagten Vierteln, sondern Familien, Ruheständler und viele mehr können sich das Wohnen in der Großstadt nicht mehr leisten und müssen ins Umland ausweichen. Mit Blick auf die Wohnungsversorgung der Flüchtlinge kam 2015 schnell die Frage auf, ob und wie sich eine weitere Verschärfung der Situation durch deren vermuteten Zuzugswunsch in die Metropolregionen vermeiden lasse. Das „Land“ sollte es richten: Die Argumentation basierte zum einen auf der Plausibilität der Nutzung von Leerständen, anstatt teuer neue Unterkünfte zu bauen (vgl. Braun/Simons 2015b). Zum anderen wurde auf die höheren Integrationschancen verwiesen, die sich – für Familien – aus der (angenommenen) höheren sozialen Konnektivität von Kleinstädten ergäben (vgl.

⁶ Auf den Wohnungsbestand gerichtete Instrumente wie die Mietpreisbremse oder auch Milieuschutzsatzungen werden z.B. von Voigtländer (2017: 161 ff.) als „Irrwege“ bezeichnet.

Braun/Simons 2015a). All die genannten Vorteile sind auf dem „Land“ zu finden, aber eben nicht überall. Leerstand und damit eine potenzielle Unterkunft ist kein Ersatz für eine Bildungs- und Arbeitsmarktperspektive. Die Stadtgesellschaft ist nicht unbedingt ein Ersatz für Familienbezüge und den Anschluss an Communities. Das bedeutet nicht, dass jedweder Steuerung der Verteilung eine Absage erteilt wird, nur sollte sie vielleicht eher an den „Integrationsperspektiven“ (Geis/Orth 2016) in Bildung und Arbeitsmarkt ansetzen und nicht nur auf die Verfügbarkeit von Wohnraum abstellen oder eine scheinbare Gerechtigkeit durch Gleichverteilung anstreben.

In den großen Städten stellt sich die Wohnungsfrage so oder so, und es sind zunehmend auch Personengruppen betroffen, die außerhalb des Kreises der Zielgruppen der sozialen Wohnungsversorgung – „Haushalte mit Zugangsschwierigkeiten am Wohnungsmarkt“ – liegen. Die Kommunen reagieren darauf, indem sie die Zielgruppen der Wohnraumförderung dementsprechend breiter definieren und auch „preisgedämpften“ Wohnraum für Haushalte fördern, deren Einkommen deutlich über den Grenzen des Wohnberechtigungsscheins liegt. Wenn man in dieser Situation einen Vorteil sehen kann, dann den, dass mit kulturellem und sozialem Kapital ausgestattete Gruppen sich intensiver mit wohnungspolitischen Fragen auseinandersetzen und auf dem Wege auch neue Formen der Wohnungsproduktion entstehen. In den besagten Großstädten findet sich ein lebendiges Gründungsgeschehen von Genossenschaften, Wohnprojekten etc., die andere Wege des Bauens und Bewirtschaftens von Immobilien beschreiten. Primäres Ziel ist die Schaffung von preisstabilem Wohnraum, aber quasi nebenbei – intendiert und nicht intendiert – entstehen viele soziale Mehrwerte.

Diese Modelle setzen hoffungsvolle Zeichen, der in diesem Rahmen geschaffene Wohnraum ist aber bei weitem nicht hinreichend. Vor allem bleibt die Frage der Wohnungsversorgung von einkommensärmeren Bevölkerungsgruppen ungelöst, auch wenn viele der neuen Wohnformen durchaus Solidarmodelle enthalten. Damit richtet sich der Blick immer wieder auf die gebundenen Mietwohnungen. Von diesen sind aus den vergangenen Förderperioden noch zwischen ein und eineinhalb Millionen in den Kommunen vorhanden. In den letzten Jahren ist es nicht gelungen, die aus der Bindung fallenden Wohnungen adäquat zu ersetzen. Damit stellt sich die Frage, ob die öffentliche Hand sich wieder stärker auch im Wohnungsbau engagieren muss. Gegen die Objektförderung wird regelmäßig eingewandt, dass sie nicht zielgerichtet sei (Fehlbelegung), da ehemals zugangsberechtigte Haushalte in den Wohnungen verbleiben. Damit müsste eine doppelt so hohe Zahl an Sozialwohnungen gebaut werden. Die im Rahmen von kommunalen Baulandmodellen errichteten geförderten Wohnungen würden zudem durch die frei finanzierten Wohnungen querfinanziert werden und diese dementsprechend verteuern. Treffsicherer wäre die Subjektförderung, da durch die Zahlung von Wohngeld bzw. durch die Übernahme der Kosten der Unterkunft die betroffenen Haushalte direkt unterstützt würden (vgl. Voigtländer 2017: 126, 182 ff.).

Das Wohngeld wird jeweils zur Hälfte von Bund und Ländern getragen und soll die Mietzahlungsfähigkeit der berechtigten Haushalte stärken, deren Einkommen oberhalb der Grundsicherungsgrenze liegt. Das Wohngeld wird – anders als die Kosten der Unterkunft – nicht dynamisch angepasst, sondern Veränderungen müssen – analog zu BAföG – im Rahmen eines Ge-

setzungsverfahrens (WoGG) umgesetzt werden.⁷ Bei der jüngsten Anpassung zum 1. Januar 2016 „stieg die Zahl der Wohngeldempfängerhaushalte von 460.000 im Jahr 2015 auf schätzungsweise 660.000 Haushalte im Jahr 2016 an.“ (Bundesregierung 2017: 112) Die Summe der Zahlungen erhöhte sich von 0,7 auf 1,1 Milliarden Euro. Die Dimension der Veränderungen belegt auch die Dynamik der Mietentwicklung – die letzte Anpassung erfolgte sieben Jahre zuvor im Jahr 2009.

Von der Systematik her ist das Wohngeld Teil der Wohnraumförderung. Die Kosten der Unterkunft für Bedarfsgemeinschaften nach SGB II oder SGB XII fallen dagegen in den Rechtskreis der Sozialgesetzgebung und werden von den Kommunen getragen. Sie bekommen davon bis zu einem Drittel vom Bund erstattet (siehe Deutscher Bundestag 2016). Um der regionalen Spezifik der Wohnungsmärkte Rechnung zu tragen, legen die Kommunen mittels eines „schlüssigen Konzeptes“ die Angemessenheitsgrenzen fest, in deren Rahmen die tatsächlichen Kosten der Unterkunft und Heizung übernommen werden (zu den Verfahren siehe Malottki et al. 2017). Steigende Mietpreise lösen damit Anpassungsnotwendigkeiten der jeweiligen lokalen Mietobergrenzen aus, da nachgewiesen werden muss, dass Grundsicherungsempfänger in dem Kostenrahmen auch eine Wohnung finden können. Allein im Bereich des SGB II beliefen sich Zahlungen im Jahr 2016 auf bundesweit 14 Milliarden Euro (vgl. Abb. 2). Das bedeutet im Zeitraum 2005 bis 2016 eine Steigerung von über 20 %, obwohl im selben Zeitraum die Zahl der Bedarfsgemeinschaften um knapp 8 % zurückging.⁸ Die „treffsichere“ Unterstützung der Bedarfsgemeinschaften kostet allein für die Stadt Berlin 1,46 Milliarden Euro im Jahr. Das ist annähernd der Betrag, den der Bund momentan für die soziale Wohnraumförderung (Objekt) den Ländern zur Verfügung stellt. Durch diese Transferleistungen entsteht aber keine einzige zusätzliche Wohnung.

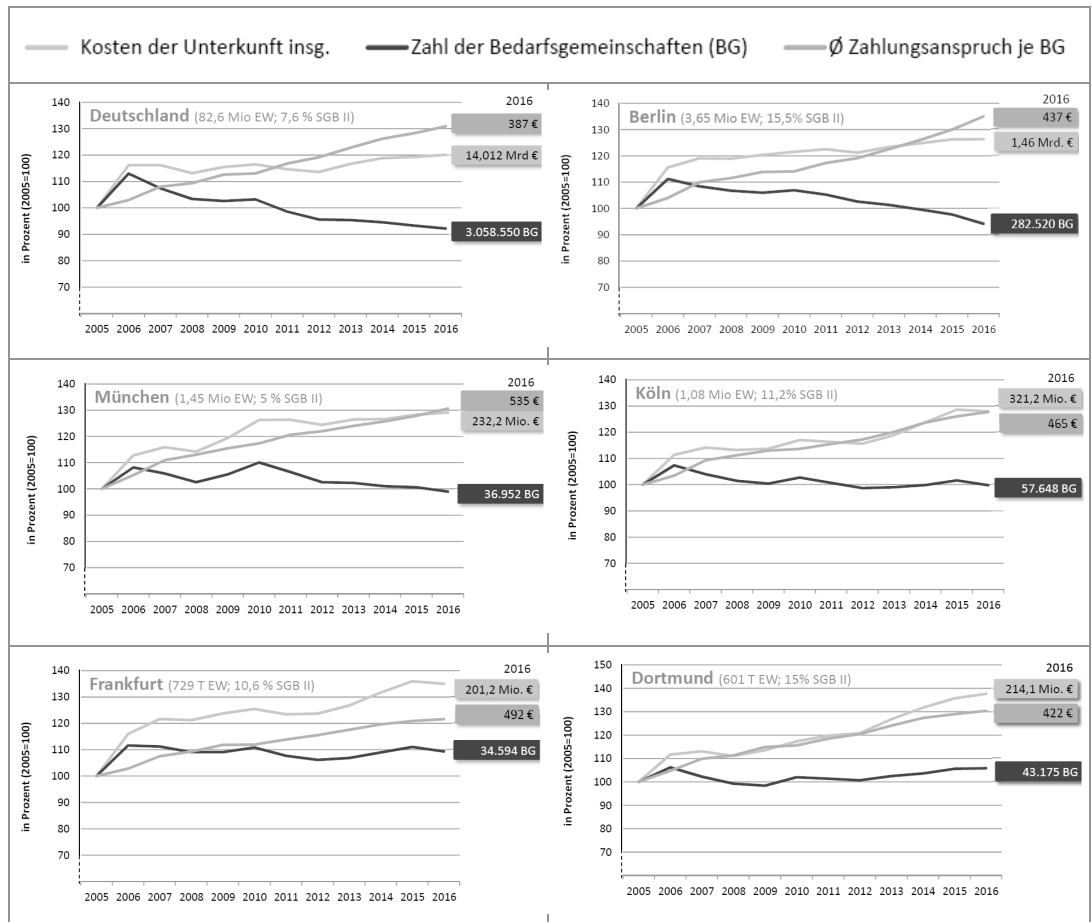
Wurde die Subjektförderung einst als flankierendes Instrument der Objektförderung eingeführt, hat sich die Bedeutung heute umgekehrt. Bei einer Abschwächung der Konjunktur und damit einhergehenden Veränderungen der Beschäftigungssituation sind aber exponentielle Kostensteigerungen zu befürchten. Es müsste damit im originären Interesse von Bund, Ländern und Kommunen liegen, alle Hebel in Bewegung zu setzen, um diese Kostenspirale zu unterbrechen. Wenn die öffentliche Hand 14 % des bundesweiten Mietzahlungsvolumens übernimmt, indem sie Haushalte unterstützt, die etwa ein Viertel aller Mietwohnungen bewohnen (Bundesregierung 2017: 111) – wäre dann nicht die aktive Gestaltung dieser Mietwohnungsmärkte naheliegend? Das würde bedeuten, Wohnungsmarktakeure wesentlich stärker zu unterstützen, die gemeinwohl- und nicht renditeorientiert ausgerichtet sind, um perspektivisch die „verlorenen“ Transferzahlungen in Stadt- und Wohnqualität zu investieren. Derzeit sieht es nicht unbedingt danach aus: Die Kompensationszahlungen des Bundes für die Wohnraumförderung enden mit dem Jahr 2019. Danach müssen nicht nur etwaige Fördermittel vollständig von den Ländern selbst aufgebracht werden, sondern auch die Fördermodelle der Länder werden sich – ohne den „goldenen Zügel“ – weiter ausdifferenzieren. Die Möglichkeiten der Kommunen, eigene Mittel zur Wohnraumförderung einzusetzen, unterscheiden sich bereits heute in Abhängigkeit von Prioritätensetzung und Haushaltslage deutlich. Eine weitere Individualisierung der Förderverfahren kann die Chance bieten,

7 Wohngeld gibt es seit 1965. Intention der Reform 2016 war die Angleichung an die Entwicklung der Mieten und Einkommen. Es wurden die Erhöhung der Wohngeldleistungen sowie die Anhebung der Miethöchstbeträge beschlossen und die Mietstufen neu festgelegt.

8 Zum Vergleich: Der bundesweite Anstieg der Angebotsmieten belief sich von 2005 bis 2016 auf knapp 8 % (Schürt/Waltersbacher 2017).

den Förderrahmen präziser auf Bedarfs- und Anbietergruppen zuzuschneiden (Vorschläge siehe Abstiens/Bormann/Bodelschwingh 2017). Doch ohne eine grundsätzliche Neuausrichtung der förderpolitischen Ansätze (und der Bodenpolitik) bleiben die Kommunen „Gefangene“ der Immobilienwirtschaft.

Abb. 2:
Veränderung der Kosten der Unterkunft* in Deutschland und ausgewählten Städten zwischen 2005 und 2016



Quelle: Berechnung und Darstellung Ricarda Pätzold nach Zahlen der Bundesagentur für Arbeit (Strukturen der Grundsicherung SGB II)

*Berücksichtigt wurden nur die Aufwendungen für SGB II – gilt für bedürftige erwerbsfähige Personen im Alter zwischen 15 und 65 Jahren.

Soziale Wohnungspolitik bedarf neuer Weichenstellungen

Die letzten Jahre sind von der Suche nach der Rolle von Bund, Ländern und Kommunen im Wohnungsmarkt geprägt. Wohnungspolitik zu betreiben, bedeutet immer das Marktgeschehen zu beeinflussen. Damit ist die Art und Weise von Interventionen von der Bewertung der jeweiligen Marktsituation abhängig. Dementsprechend wird bei den Forderungen nach einer stärkeren „Einmischung“ des Staates mit den Interessen der Mieter und oft auch der einkommensärmeren Bevölkerungsschichten argumentiert. Solchen Bestrebungen begegnen marktwirtschaftlich geprägte Akteure naturgemäß mit Abwehr. Jede Seite führt viele Begründungen ins Feld,⁹ die vor allem ei-

9 Gut sichtbar ist das momentan an den Diskussionen um die Einführung einer „neuen Gemeinnützigkeit“ (vgl. u.a. Schöning/Kadi/Schipper 2017: 132–177).

nes zeigen: Eine nachhaltige Wohnungspolitik bedarf einer Richtungsentscheidung und einer konsistenten Strategie, die Konjunkturen antizipiert und langfristig eine soziale Wohnraumversorgung sicherstellt. Wenn sich das wohnungspolitische Wirken dagegen nur auf die Reparatur von Verwerfungen reduziert, übernimmt der Staat lediglich immer wieder die Rolle der „Feuerwehr“ und verzichtet auf einen grundsätzlich gestaltenden Anspruch.

In der über 100-jährigen „Interventionsgeschichte“ des Wohnungsmarktes wurden immer neue Instrumente entwickelt, um auf bestimmte Verwerfungen zu reagieren, Reaktionen der Marktakteure zu stimulieren oder auch unerwünschte Praktiken zu unterbinden. Jedes dieser Instrumente ist damit in einen bestimmten historischen Anwendungskontext eingebunden, in dessen Rahmen auch die jeweiligen Ergebnisse entstanden sind. Diskutiert wird über den entstandenen „Instrumentenkasten“ oft, als wäre er eine Art „Formeln und Tabellen“ des Wohnungsmarktes, aus dem man sich fragmentarisch bedienen und zudem die Resultate von einzelnen Eingriffen vorausberechnen kann. Ein solches „mechanistisches“ Herangehen unterschätzt die Komplexität, die Dichte der Interdependenzen und die Eigenlogiken der Akteure und überschätzt z.T. die Reaktionsgeschwindigkeiten. Statt sich weiter in Spiegelfechtereien über das Recycling einzelner wohnungspolitischer Instrumente oder auch auf die Suche nach dem neuen one size fits all-Hebel zu begeben, bedarf es einer Neudefinition des sozialen Inhalts von Wohnungspolitik – die nicht nur im Rahmen des engeren Wirkungskreises wohnungspolitischer Maßnahmen, sondern als gesellschaftliches und räumliches Handlungsfeld diskutiert werden muss (Aring et al. 2016).

Die Notwendigkeit zeigt sich nicht zuletzt in der Zuwanderung der Flüchtlinge. Diese hat eine neue Dynamik in die Wohnungsdebatte gebracht. Allein, bezahlbaren Wohnraum wird es so schnell nicht in ausreichender Menge geben, zu vielfältig sind die Zielgruppen. Dennoch ist die Notwendigkeit einer gestaltenden Rolle der öffentlichen Hand in verschiedenen Partnerschaften heute akzeptierter als im zurückliegenden Jahrzehnt. Jetzt muss „nur“ die teilweise zu spürende Aufbruchsstimmung und die architektonische Experimentierfreude für die Schaffung von zukunftsfähigen Wohnungen in lebenswerten Stadtquartieren gestärkt und genutzt werden.

Literatur

- Abstiens, Lena, René Bormann, Arnt von Bodelschwingh (2017): Zukunft der Wohnraumförderung: Gemeinwohlorientierung und Bezahlbarkeit am Wohnungsmarkt, Friedrich-Ebert-Stiftung (WISO Diskurs 13/2017), Bonn.
- Aring, Jürgen (2016): Sie ist wieder da!, Forum Wohnen und Stadtentwicklung des vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V., Nr. 2: 57.
- Aring, Jürgen, Arno Bunzel, Bernd Hallenberg et al. (2016): Wohnungspolitik neu positionieren! Plädoyer von vhw und Di-fu für eine soziale und resiliente Wohnungspolitik, Berlin.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Kernempfehlungen und Maßnahmen, Berlin.
- Braun, Reiner, und Harald Simons (2015a): Familien aufs Land – Teil 2. Flüchtlinge kommen überwiegend als Familien und die sind in der Kleinstadt schneller integrierbar – der Staat muss deswegen lenkend eingreifen, empirica paper Nr. 230, Berlin/Bonn.
- Braun, Reiner, und Harald Simons (2015b): Familien aufs Land! Warum wir die Flüchtlinge im Leerstand unterbringen sollten und wie das funktionieren könnte, empirica paper Nr. 228, Berlin/Bonn.
- Bundesregierung (2017): Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016, Berlin.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2016): Kostenerstattung des Bundes für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II. Regelungen der Bundesländer für die praktische Umsetzung, Bearb.: Wissen-

- schaftliche Dienste, Dokumentation WD 6 - 3000 - 100/16.
- Friedrich, Jörg, Simon Takasaki, Peter Haslinger et al. (Hrsg.) (2015): Refugees Welcome. Konzepte für eine menschenwürdige Architektur, Berlin.
- Geis, Wido, und Anja Katrin Orth (2016): Flüchtlinge regional besser verteilen. Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus, Gutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft für die Robert Bosch Stiftung, Köln.
- Hein, Sebastian, und Lorenz Thomschke (2016): Mietpreisbremse: Fahrkarte geschossen? Effekte der Mietpreisbremse in ausgewählten Städten, empirica paper Nr. 232, Berlin/Bonn.
- Holm, Andrej (2017): „Neue Gemeinnützigkeit“ und soziale Wohnungsver-sorgung, in: Barbara Schö-nig, Justin Kadi, Sebastian Schipper (Hrsg.): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur, Bielefeld: 135–151.
- Kleilein, Doris (2016): In der Komfortzone, in: Bauwelt, Nr. 15: 6 f.
- Matzig, Gerhard (2017): „Ist das Hochhaus die Antwort auf die Wohnungsnot?“, in: Süddeutsche Zeitung, 7. Juli 2017, <http://www.sueddeutsche.de/kultur/architektur-wo-die-luft-duenn-wird-1.3575989>.
- Möbert, Jochen (2017): Deutsche Wohnungspolitik. Falsche Weichenstellungen korrigieren, Deutschland-Monitor, Bundestagswahl 2017 (23. August 2017), Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main.
- Prognos (2017): Studie Wohnungsbautag 2017. Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten, im Auftrag des Verbändebündnis Wohnungsbau, Autoren: Tobias Koch, Oliver Ehrentraut, Marion Neumann, Ante Pivac, Berlin.
- Psotta, Michael (2017): „Merkel erklärt Mietpreisbremse für gescheitert.“, in: FAZ, 17.08.2017, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/angela-merkel-erklart-die-mietpreisbremse-fuer-gescheitert-15155951.html>
- Rose, Christine (2017): Bremsversagen, in: Immobilien Zeitung, Nr. 31: 1.
- Schö-nig, Barbara, Justin Kadi, Sebastian Schipper (Hrsg.) (2017): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur, Bielefeld.
- Schürt, Alexander, und Matthias Walters-bacher (2017): Wohnungsengpässe sorgen weiterhin für spürbare Mietan-stiege, <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Wohnen/Immobilien/Immobilienmarktbeobachtung/Projekte/Fachbeitraege/mieten/start.html?nn=446432>, (Zugriff am 3.09.2017).
- Voigtländer, Michael (2017): Luxusgut Wohnen. Warum unsere Städte immer teurer werden und was jetzt zu tun ist, Wiesbaden.
- von Bodelschwingh, Arnt, Marleen Dett-mann, Hendrik Schlichting (2016): Wiedervermietungsmieten und Mietpreis-bremse in Berlin, Kurzanalyse für den Berliner Mieterverein e.V., Berlin.
- von Malottki, Christian, Max-Christopher Krapp, Joachim Kirchner et al. (2017): Ermittlung der existenzsichernden Be-darfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Ar-beitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch So-zialgesetzbuch (SGB XII), Forschungs-bericht 478 im Auftrag des BMAS, <http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Arbeitsmarkt/fb478-ermittlung-existenzsicherende-bedarfe.html>

Die Rolle der Wohnungswirtschaft bei der Integration von Flüchtlingen

1. Einleitung

Zuwanderung im Wandel

Deutschland ist seit vielen Jahrzehnten von Zuwanderung geprägt. Die Gesellschaft hat sich durch die Migration verändert. Kulturelle, ethnische, religiöse und nationale Vielfalt sind längst deutsche Realität.

Das Zuwanderungsgeschehen in Deutschland war viele Jahre vor allem durch Zuwanderung aus europäischen Ländern gekennzeichnet. Im Jahr 2015 kamen fast drei Fünftel aller zugewanderten Personen aus einem anderen europäischen Staat nach Deutschland. So zählten 2015 neben Syrien auch Rumänien, Polen, Albanien, Bulgarien, Kroatien und Italien zu den zehn zahlenmäßig stärksten Herkunftsländern.

Bedingt durch die Flüchtlingsströme kommt momentan zudem ein großer Anteil der Zuwandernden aus dem Nahen und Mittleren Osten sowie aus Afrika. Damit vergrößert sich die Bandbreite der kulturellen Vielfalt in den Nachbarschaften. Die Anforderungen an integrative Maßnahmen im Wohnquartier erhöhen sich. Dabei sind insbesondere die Großstädte im Fokus der Zuwanderer (Quelle: Auswertung von 66 kreisfreien Großstädten. Wanderungsstatistik und Bevölkerungsfortschreibung des Bundes und der Länder, laufende Raumbbeobachtung des BBSR, 2017).

Wanderung verändert Städte

Allerdings: Zum ersten Mal seit der Jahrtausendwende zogen 2014 mehr Inländer aus den Großstädten weg als hinzu. Die Bevölkerung in den Großstädten wächst seit einigen Jahren daher immer stärker durch Zuzüge aus dem Ausland. Ohne die Zuwanderung aus dem Ausland würden die sieben größten Städte in Deutschland teilweise Einwohner verlieren. Großstädter beginnen wieder stärker in das Umland zu ziehen, vor allem Familien (ebd.).

Die Zusammensetzung von Stadtgesellschaften verändert sich also weiter. Gleichzeitig stellt sich die Frage nach einer raumordnungspolitischen Stärkung der ländlichen Räume. Die Regionen außerhalb der Ballungszentren bieten bezahlbaren Wohnraum und auch Arbeitsplätze.

Konkurrenz um bezahlbaren Wohnraum steigt

Seit Jahren werden in Deutschland weniger Wohnungen gebaut als benötigt. Vor allem in den Großstadtreionen ist es für Haushalte mit mittleren und niedrigen Einkommen schwieriger geworden, bezahlbare und bedürf-

nisgerechte Wohnungen zu finden. Die Zunahme der Nettozuwanderung nach Deutschland – immerhin 3,6 Millionen Menschen seit 2010 – verschärft die Konkurrenz um bezahlbaren Wohnraum gerade in den nachgefragten Regionen (Statistisches Bundesamt 2016: 13 f.; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017: 6).

Das Wohnungsangebot muss stärker ausgeweitet werden, um bezahlbaren Wohnraum für alle bieten zu können – und dies auch außerhalb der gefragten Ballungsregionen. Mindestens 80.000 Sozialwohnungen und 60.000 bezahlbare Mietwohnungen müssten pro Jahr zusätzlich gebaut werden (GdW 2016: 19 f.).

Die Entspannung der Wohnungsnachfrage kann wesentlich dazu beitragen, dass Zuwanderer von den vorhandenen Nachbarschaften nicht als Konkurrenten, sondern als willkommene neue Nachbarn erlebt werden.

Vielfältiges Engagement im Wohnquartier

Für die Integration der vielen zugewanderten Menschen aus Krisengebieten spielt das Zusammenleben in den Wohnquartieren eine entscheidende Rolle. Die Wohnung und ihr Umfeld, die Begegnung und der Austausch mit den Nachbarn sowie die Kontakte in Kitas, Schulen, Gesundheitseinrichtungen oder Begegnungsstätten sind elementare Voraussetzungen dafür, dass sich Einheimische und Zugewanderte als respektiert wahrnehmen, miteinander statt nur nebeneinander im gleichen Quartier leben und Integration überhaupt erst beginnen kann.

Die vom GdW vertretenen kommunalen Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften haben in den letzten Jahrzehnten vielfältige Erfahrungen mit der Unterbringung und Integration von Zuwanderern gesammelt. Engagiertes Quartiersmanagement, intensive Betreuung und sensible Belegungspolitik haben bewirkt, dass der soziale Frieden in den Nachbarschaften gewahrt blieb und die Menschen gut und sicher in ihren Quartieren wohnen.

In einer Befragung des GdW Bundesverbandes von Wohnungs- und Immobilienunternehmen aus dem Herbst 2016 spiegelt sich das Spektrum der praktischen Integrationshilfe durch Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften wider (vgl. Abb. 1). Sie reicht von der interkulturellen Weiterbildung der Mitarbeiter über Rechtsberatung für die Mieter bis zur Unterstützung und Initiierung ehrenamtlicher Initiativen. In Schulungen „Zur Miete wohnen“ werden den Zugewanderten aus nichteuropäischen Kulturkreisen auf anschauliche und einfache Weise die Gewohnheiten und zum Teil informellen Regeln des nachbarschaftlichen Zusammenlebens und des Wohnens nahegebracht.

Abb. 1:
Integration von Flücht-
lingen – was die Woh-
nungswirtschaft anbie-
tet



Gemeinsam mit Partnern aus den sozialen und Bildungsbereichen bieten die Unternehmen Sprachkurse und Freizeitangebote sowie die dafür notwendigen Räumlichkeiten an, wirken am Quartiersmanagement mit und kümmern sich zum Teil um Arbeits- und Ausbildungsangebote.

Die vom GdW beauftragte Studie „Mieter mit Migrationshintergrund“ hat aus den gesammelten Erfahrungen Handlungsempfehlungen abgeleitet, die auf zehn Erfolgsfaktoren beruhen (vgl. Übers. 1). Die Übersicht zeigt, dass Quartiers- und Sozialmanagement als mittlerweile selbstverständliche Voraussetzung für gelingende Integration angesehen werden. Dabei ist es zielführend, an bestehende Netzwerke anzuknüpfen und Integrationsmaßnahmen mit ohnehin anstehenden Maßnahmen im Quartier zu verbinden. Jugend und Bildung stehen zusammen mit dem in letzter Zeit wichtiger gewordenen Thema Sicherheit im Zentrum des Engagements. Mitarbeiter arbeiten als „Sensoren“ möglichst direkt im Quartier und werden mit ihrer genauen Vor-Ort-Kenntnis bei Belegungsentscheidungen eingebunden.

Übers. 1:
Zehn Erfolgsfaktoren für
die Stabilisierung multi-
ethnischer Quartiere

- 1) Akzeptanz der Vielfalt auf allen Ebenen der Unternehmensorganisation
- 2) Quartiers- und Sozialmanagement als selbstverständliche Aufgabe der Wohnungswirtschaft
- 3) Systematisches Quartiersmonitoring
- 4) Mitarbeiter als „Sensoren“ direkt im Quartier
- 5) Quartiers-Know-how bei Belegungsentscheidungen einbinden
- 6) Integrationsmaßnahmen in Quartiersmaßnahmen einbetten
- 7) (Interkulturelle) Kontakte fördern
- 8) Bestehende Netzwerke nutzen
- 9) Jugend, Bildung und Sicherheit als zentrale Themen
- 10) Öffentlichkeitsarbeit

Quelle: GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH: Mieter mit Migrationshintergrund, Berlin 2015: 8.

Nicht die Fehler aus den 1970er- und 1990er-Jahren wiederholen

Wir haben gelernt: Die Stabilisierung der Nachbarschaften in benachteiligten Quartieren ist eine Daueraufgabe. Wir wissen, wie sensibel das Zusammenleben in ethnisch stark gemischten Quartieren unterstützt werden muss, um Konflikte zu vermeiden. Kleinteilige Betreuung bis hin zum einzel-fallbezogenen Engagement ist der Schlüssel zum Erfolg. Die enge Kooperation der Wohnungsunternehmen mit Schulen, Kitas, Sport- und Kulturvereinen sowie mit sozialen Trägern befördert die Integration.

Angesichts der Wohnraumknappheit in den Ballungsregionen und der Notwendigkeit schnellen Handelns dürfen Fehler aus der Vergangenheit bei der weiterführenden Unterbringung Geflüchteter nach dem Verlassen der Erstaufnahmeeinrichtungen nicht wiederholt werden. Das heißt: Keine Konzentration von Zugewanderten in einzelnen Gebäuden, keine Einrichtung von dauerhaften Unterkünften am Stadtrand, keine neuen Siedlungen ohne die notwendige Infrastruktur am Rande der Gesellschaft.

2. Große Wohnsiedlungen besonders gefordert

Die zuwandernden Menschen suchen vor allem dort Betreuung, Arbeit und Unterkunft, wo der Migrantenanteil bereits jetzt am höchsten ist und wo vonseiten der Zuwanderer wie vonseiten der bereits dort wohnenden Menschen die schwierigsten Integrationsleistungen erbracht werden müssen: in den Großsiedlungen, an den Arbeitsplätzen der unteren Einkommensgruppen, in den öffentlichen Kitas und Grundschulen, bei den kommunalen Wohnungsunternehmen.

Viele Nachbarschaften in den großen Wohnsiedlungen der 1950er- bis 1980er-Jahre schultern große Integrationsleistungen, die allen anderen Stadtquartieren indirekt zugutekommen. Hier ist der Anteil von Haushalten mit niedrigen Einkommen und mit Migrationshintergrund höher als im Durchschnitt der jeweiligen Städte.

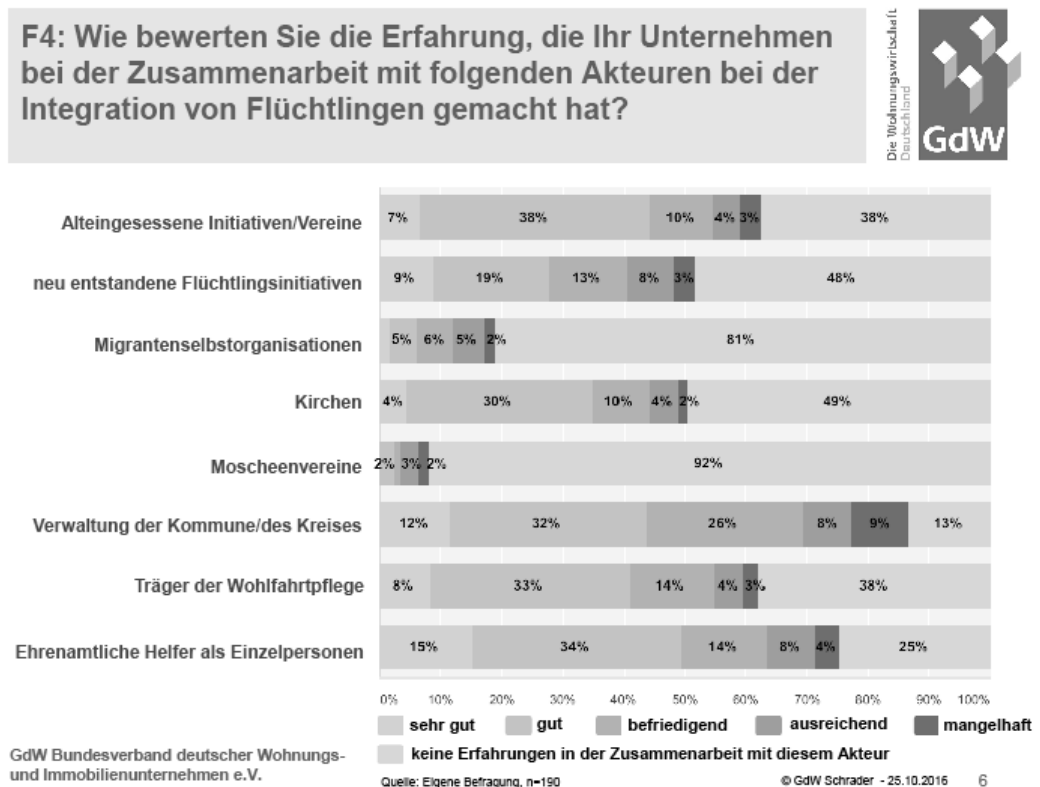
Benachteiligte Quartiere in diesen Wohngebieten sind nicht die Ursache sozialer Konflikte, können aber zu Austragungsorten von Konflikten werden. Die Integrationsfähigkeit von Nachbarschaften hat Grenzen. Sie sinkt, je höher die Zahl neuer Haushalte ist und je größer die Unterschiede in den Wohngewohnheiten und in der Alltagskultur zwischen neuen und vorhandenen Nachbarn sind.

In der Realität benachteiligter Quartiere bestehen Konkurrenzen bei der Suche nach einer Wohnung, nach einem Kitaplatz oder bei der gesundheitlichen Betreuung: ernst zu nehmende Gründe dafür, die vorhandenen Nachbarschaften nicht zu überfordern. Die soziale Infrastruktur – von Kitaplätzen über die Schule bis hin zur gesundheitlichen Betreuung – muss mit den wachsenden Anforderungen Schritt halten.

Kooperation im Quartier ist ausbaufähig

Die Wohnungsgenossenschaften und -gesellschaften arbeiten bei der Unterbringung von Flüchtlingen und bei der Integration im Quartier mit vielen Akteuren zusammen. Unsere Stärke liegt gerade auch in der Netzwerkarbeit im Quartier. Dabei hat sich die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Partnern in den letzten Jahren weiter verbessert. Allerdings beurteilen die Wohnungsunternehmen laut einer bundesweiten Sondererhebung ihre Erfahrungen regional sehr unterschiedlich. Vielerorts übernimmt die Wohnungswirtschaft staatliche Aufgaben. Die Kooperation mit Migrantenselbstorganisationen und Moscheevereinen bewegt sich auf niedrigem Niveau (vgl. Abb. 2).

Abb. 2:
Klima der Zusammen-
arbeit



Ein Zuhause – mehr als ein Dach über dem Kopf

Die Wohnungsgenossenschaften und kommunalen Wohnungsbaugesellschaften stellen sich ihrer Verantwortung. Menschen, die vor Krieg und Not aus ihren Heimatländern flüchten, bieten wir ein Zuhause. Gleichzeitig beachten die vom GdW vertretenen Wohnungsunternehmen, dass ihre Mieter in den vorhandenen Nachbarschaften ein Recht auf die Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse und Interessen haben. Sie achten deshalb mit ihrer jahr-

zehntelangen Erfahrung auf soziale Durchmischung, Sicherheit und Konfliktabbau in den Wohnquartieren.

Aus unserer Vermietungspraxis wissen wir aber auch: Die Integrationsfähigkeit von Wohnquartieren hat Grenzen. Werden diese Grenzen überschritten, nützen keine moralischen Appelle, sondern die Bewohner forcieren durch ihr Umzugsverhalten die Abwärtsspirale der betroffenen Quartiere selbst. Wo diese Grenzen liegen, ist schwer zu quantifizieren. Sie hängen davon ab, wie stark die vorhandenen Nachbarschaften bereits hinsichtlich ihrer Integrationsfähigkeit gefordert sind. Eine Rolle spielt auch, wie stark die Bereitschaft bei den Zuwandernden ist, sich in die Regeln der vorhandenen Nachbarschaft einzuleben.

Was ist zu tun?

Gefragt ist eine Kommunalpolitik, die Verunsicherungen in den Nachbarschaften benachteiligter Quartiere abbaut und Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Staates und der Zivilgesellschaft zurückgewinnt. Die Wohnungsunternehmen stehen als Partner der Kommunen bereit und sind im Austausch darüber, was sie über das bisher Geleistete hinaus tun können, um gutes und sicheres Wohnen für alle Mieter zu gewährleisten.

1. Partnerschaftliche Belegungspolitik

Notwendig ist eine sensible und kleinteilige Belegungspolitik gerade in den großen Wohnsiedlungen, die auf die Belastbarkeit vorhandener Nachbarschaften Rücksicht nimmt. Bewährt haben sich freiwillige Kooperationsvereinbarungen zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen, um soziale Spannungen in den Nachbarschaften zu vermeiden oder zumindest zu dämpfen. Gut beraten sind Kommunen, die auf das Quartiers-Know-how der Wohnungsunternehmen zurückgreifen und diese in Belegungsentscheidungen einbinden.

2. Stärkung der Sozialen Stadt

Die ressortübergreifende Strategie „Soziale Stadt“ ist der richtige Ansatz, um die Betreuung der Flüchtlinge in den Nachbarschaften zu unterstützen. Der derzeitige Ansatz kann dabei nur ein Anfang sein. Hier geht es nicht um eine temporäre Konzeption, sondern um langfristige Kontinuität.

Das Programm „Soziale Stadt“ ist der Ankerpunkt, um Integrationsmaßnahmen der verschiedenen Ressorts räumlich konkret vor Ort im Quartier zu konzentrieren. Die Förderung von nicht-investiven Maßnahmen der Quartiersarbeit muss dabei im Mittelpunkt stehen. Die große Aufgabe der Integration von Flüchtlingen darf allerdings nicht dazu führen, den ganzheitlichen Ansatz des Programms „Soziale Stadt“, der sich auf die Überwindung oder zumindest Dämpfung von Benachteiligungen der vorhandenen Bewohnerschaft richtet, zu schmälern.

3. Investitionspakt „Soziale Integration im Quartier“ – nicht ohne die Wohnungswirtschaft

Die Wohnungswirtschaft begrüßt den neuen Investitionspakt „Soziale Integration im Quartier“, für den der Bund in den Jahren 2017 bis 2020 jährlich die erhebliche Summe von 200 Millionen Euro zur Verfügung stellt. Ziel des Investitionspakts sind die Erhaltung und der Ausbau der sozialen Infrastruktur (Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen) und deren Weiterqualifizierung zu Orten des sozialen Zusammenhalts und der Integration. Dies

können zum Beispiel Bildungseinrichtungen wie Schulen, Bibliotheken, Kindergärten oder auch Quartierstreffe sein.

Das Programm muss jedoch auch für Maßnahmen und Einrichtungen der Wohnungswirtschaft und andere private Akteure offenstehen, die Zusammenhalt und Integration im Quartier befördern. Diese Selbstverständlichkeit ist noch nicht gelebte Praxis. Seit Jahren engagieren sich Wohnungsgenossenschaften und Wohnungsbaugesellschaften beim Bau und Betrieb von Nachbarschaftstreffen oder Mieterläden, verbessern das Wohnumfeld durch integrationsfördernde Maßnahmen und bieten in Kooperation mit sozialen Trägern soziale Dienstleistungen an. Die Wohnungswirtschaft ist zunehmend bei der Bewirtschaftung und beim Bau sozialer Infrastruktur gefordert und erweist sich dabei als zuverlässiger Partner der Kommunen. Hinzu kommt unser nicht-investives Engagement in den Nachbarschaften.

Da Leistungen des Integrationsmanagements förderfähig sind, sollte das Programm auch Wohnungsunternehmen offenstehen, u.a. um zusätzliches Personal für integrative Maßnahmen finanzieren zu können.

4. Verbreitung von Best Practice

Seit Jahrzehnten engagiert sich die Wohnungswirtschaft für den sozialen Zusammenhalt in den Nachbarschaften und kommuniziert gute Beispiele. Bereits 1998 veröffentlichte der GdW die Studie „Überforderte Nachbarschaften“, die eine der Grundlagen für die Einführung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ war.

Der kurz darauf, im Jahre 2000, vom GdW initiierte Wettbewerb zum „Preis Soziale Stadt“ (weitere Informationen unter <http://www.preis-soziale-stadt.de/integrationspreis/> – Zugriff am 20.7.2017) hat dazu beigetragen, gute Beispiele bekannt zu machen und die Öffentlichkeit für Belange des sozialen Zusammenhalts in den Wohnmilieus zu sensibilisieren. 1.500 Projekte wurden seither eingereicht, dokumentiert und einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die zahlreichen Projekte zeigen die Vielfalt und das große Engagement für den sozialen Zusammenhalt in den Nachbarschaften. Hinter mehr als einem Drittel aller eingereichten Projekte stehen kommunale Wohnungsgesellschaften und -genossenschaften. Zudem waren bei zahlreichen weiteren Projekten Wohnungsunternehmen als wichtige Kooperationspartner beteiligt.

Der im Mai 2017 vergebene „Integrationspreis – Zusammenleben mit neuen Nachbarn“¹ hat der Öffentlichkeit anhand guter Beispiele vermittelt, dass erfolgreiche Integration zuerst im Wohnquartier beginnt (zwei Beispiele sind unten dargestellt).

Integrationspreis 2017 – Zusammenleben mit neuen Nachbarn

Rheinsberger Initiative – Ein starkes Netzwerk ehrenamtlicher Bürger unterstützt die Integration von Flüchtlingsfamilien

Im Oktober 2014 stand die kleine Stadt Rheinsberg erstmals vor der Aufgabe, Geflüchtete aufzunehmen. Die Stadtverwaltung und die Wohnungsgesellschaft REWOGES setzten von Anfang an auf eine dezentrale Unterbringung, damit der unmittelbare Kontakt zu den Einheimischen das Ankommen erleichtert.

¹ Weitere Informationen unter <http://web.gdw.de/service/wettbewerbe/integrationspreis-2017> – Zugriff am 20.07.2017.

40 Wohnungen wurden seitens der Wohnungsbaugesellschaft über Einzelmietverträge bereitgestellt. Parallel dazu übernahm die „Rheinsberger Initiative“, die als neues Netzwerk von Ehrenamtlichen, Wohnungsgesellschaft, Schulen, sozialen Trägern und Stadtverwaltung entstanden war, die Koordination von Hilfsangeboten nach dem Motto: Hilfe anbieten, wo sie erwünscht ist und abgefragt wird.

Statt Bevormundung wurde die Selbständigkeit der neuen Rheinsberger gefördert. Über eine transparente Öffentlichkeitsarbeit u.a. durch das Magazin „Stadtleben“ wurde die Rheinsberger Bevölkerung informiert. Eine „Lebensfibel“ wurde gemeinsam erarbeitet und informiert über Regeln im nachbarschaftlichen Zusammenleben. Die neuen Bürger besuchen Sprachkurse, Schulen, arbeiten in örtlichen Betrieben oder absolvieren erste Praktika, bringen sich aktiv im öffentlichen Leben ein. Mittlerweile leben 200 Geflüchtete in Rheinsberg.

Nominierung zum Integrationspreis 2017

Betreuung von Asylbewerbern – von der Ankunft bis zur ersten eigenen Wohnung

Die Allgäuer Bau- und Siedlungsgenossenschaft übernimmt in Kooperation mit der Stadt Kempten und der Diakonie die dezentrale Unterbringung von Geflüchteten mit dauerhaften Mietverhältnissen – eine für Genossenschaften keineswegs selbstverständliche, freiwillige Aufgabe.

Beeindruckend ist die lückenlose Betreuung: In Kooperation mit der Bundespolizei werden neu Ankommende möglichst sofort dezentral untergebracht. Erläutert werden die wichtigsten Verhaltensregeln. Die Genossenschaft beschafft die wichtigsten Möbel und Einrichtungsgegenstände, u.a. auf Basis von Sachspenden und Geldern der Diakonie. Vier Vollzeitstellen wurden eingerichtet, um die Betreuung zu sichern. Die Nachbarschaften werden über Rundschreiben und Presseartikel einbezogen und über den Einzug der neuen Mieter informiert.

Über das Wohnen hinaus engagiert sich die Genossenschaft bei der Vermittlung von Praktika und beim Umbau einer Schule für die Berufsausbildung. Mittlerweile hat die Genossenschaft zahlreiche Wohnungen regulär an Geflüchtete vermietet. Für den Bau weiterer Wohnungen wurden Grundstücke angekauft.

Literatur

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
(2017): Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland – Bericht für das Jahr 2016, Nürnberg.
GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen
(2016): Wohnungswirtschaftliche Daten

und Trends 2016/2017 – Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW. Berlin.
Statistisches Bundesamt (2016): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Vorläufige Wanderungsergebnisse, Wiesbaden.

Von der Erst- zur Anschlussunterbringung

Wege und Probleme der Wohnungsmarktintegration am Beispiel der Landeshauptstadt Potsdam

Einleitung

Im Zusammenhang mit der Aufnahme mehrerer hunderttausend Schutzsuchender seit 2014 stehen Zielsetzungen und Rahmenbedingungen einer kommunalen Integrationspolitik im Fokus sozialpolitischer Diskussionen. Als wesentliche Handlungsfelder, mit denen die Integrationschancen von Zuwanderern in den Kommunen verbessert werden können, werden dabei vor allem Spracherwerb, Bildung und Kinderbetreuung sowie Qualifikation und Beschäftigung thematisiert (vgl. bspw. Deutscher Verein 2016; Deutscher Städtetag 2016). Es wird insbesondere davon ausgegangen, dass (ökonomisch) strukturstarke Regionen zugewanderte Ausländer wesentlich leichter integrieren als strukturschwache (Maretzke 2017, S. 11). Dass in öffentlichen Unterkünften untergebrachte Geflüchtete nach einschlägiger Definition wohnungslos sind (Deutscher Städtetag 1987; BAG-W 2010; Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen 2005, S. 7 ff.) und damit inzwischen viele zehntausend Flüchtlinge als Wohnungsnotfälle mit besonderem Wohnbedarf der behördlichen Hilfe bei der Wohnungssuche bedürfen, dass dies somit ein wesentlicher integrationshemmender Faktor sein könnte, findet in der öffentlichen Diskussion um die Integration von Geflüchteten dagegen bislang kaum Berücksichtigung.

Die Schaffung einer angemessenen und stabilen Wohnsituation, das zeigen Erfahrungen aus der Wohnungsnotfallhilfe, ist aber zumeist Voraussetzung für die Überwindung aller weiterer sozialer Schwierigkeiten. Daher finden seit einigen Jahren in der Wohnungsnotfallhilfe Konzepte Verbreitung, nach denen die Wohnraumversorgung allen anderen Hilfesritten vorangestellt wird (siehe bspw. Busch-Geertsema 2013). Diesem Ansatz folgend ist die Versorgung mit einer eigenen Wohnung sowie die Stabilität der Wohnsituation auch wesentliche Bedingung für die soziale Integration und gesellschaftliche Teilhabe Geflüchteter.

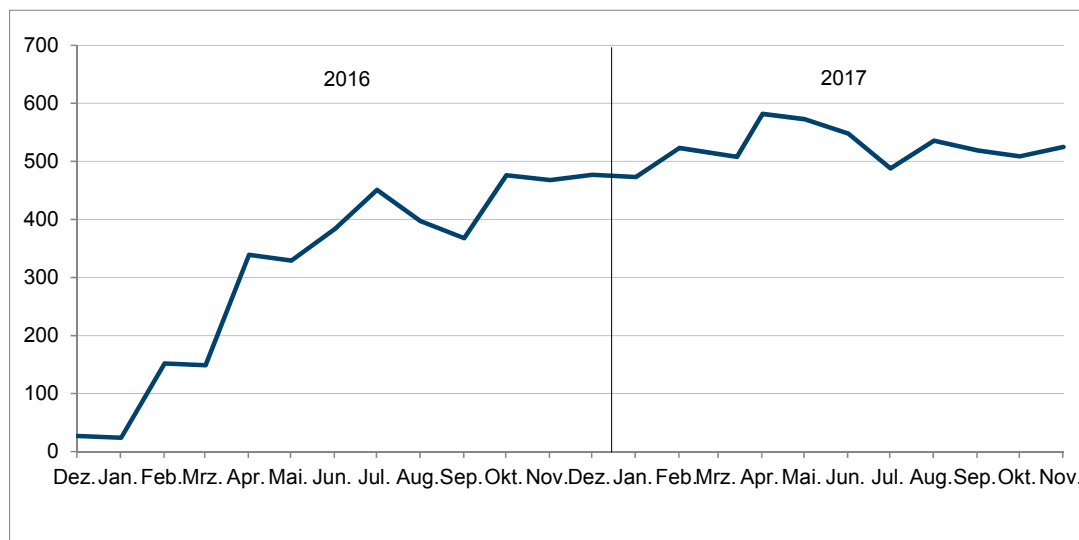
Daher überrascht es, dass das Handlungsfeld Wohnen in den meisten Handlungsempfehlungen und Integrationskonzepten oft nur am Rande und dann mit Verweis auf die sehr unterschiedlichen kommunalen Wohnungsmärkte stark generalisierend thematisiert wird, wobei vor allem auf planerisch-technische Schwerpunkte abgestellt wird, wie sie die wohnungspolitischen Diskussionen insgesamt derzeit (noch) ausmachen: wie dem zusätzlichen Bedarf an Wohnraum mit einer Ausweitung des Wohnungsangebots insbesondere durch Neubau begegnet werden kann. Andere Ebenen im Hilfesystem kommunaler Wohnraumversorgung und Wohnungsnotfallhilfe, beispielsweise eine zielgerichtete und strukturierte Vorbereitung auf das eigenständige Wohnen oder Maßnahmen zur Verhinderung von Wohnungsverlusten (vgl. Specht 2010), werden hingegen kaum thematisiert.

Die Landeshauptstadt Potsdam hat demgegenüber das Wohnen zu einem der zentralen Handlungsfelder kommunaler Integrationspolitik gemacht. Einer der Gründe hierfür sind die großen Herausforderungen, vor denen Potsdam, wie viele andere Großstädte mit angespanntem Wohnungsmarkt auch, bei der Wiedereingliederung von Langzeitwohnungslosen in den Wohnungsmarkt steht. Auch im Zusammenhang mit den Folgen, die digitale Vernetzung und Informationsbereitstellung durch Auskunftsteien für die (Wieder-)Beschaffung von Wohnraum nach Wohnungsverlust durch Mietschulden oder „mietwidriges Verhalten“ haben, erhält eine wachsende Zahl von Menschen langfristig oder sogar dauerhaft keinen Zugang zum Wohnungsmarkt mehr. Zu den Haushalten, deren Wohnbiografie vor diesem Hintergrund in eine mitunter bereits jahrzehntelange öffentlich-rechtliche Unterbringung und soziale Desintegration münden, zählen in Potsdam auch Haushalte aus früheren Phasen der Zuwanderung. Insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten kommt daher zur nachhaltigen Sicherung von Integrationserfolgen auch der Prävention vor Wohnungsverlust zentrale Bedeutung zu. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrung und der vorangestellten Überlegungen wird Wohnen in Potsdam als eines der wesentlichen integrationspolitischen Handlungsfelder behandelt. Im Beitrag werden Rahmenbedingungen, Herausforderungen, konzeptionelle Grundlagen und Erfahrungen mit diesem Handlungsfeld umrissen.

Rahmenbedingungen: Zuwanderung und Zuweisung – was heißt das für Potsdam?

Sofern Zuwanderer als Asylsuchende oder über Aufnahmekontingente besonderer Übersiedlungsgruppen nach Deutschland kommen, werden sie in der Regel über feste Verteilungsschlüssel zunächst den Ländern und – ggf. mit einem Zwischenschritt über deren zentrale Aufnahmestellen – im Anschluss weiter den Kommunen zur Aufnahme zugewiesen. Die Landeshauptstadt Potsdam hat dieser Verteilungssystematik und ihren rechtlichen Grundlagen folgend (für Brandenburg ist dies das **Landesaufnahmegesetz vom 15.03.2016 i.V.m. der Durchführungsverordnung vom 19. Oktober 2016**) 6,1 % der brandenburgischen bzw. rund 0,2 % aller innerhalb eines Jahres in Deutschland ankommenden Geflüchteten, Spätaussiedler, jüdischen Zuwandernden und sogenannten Kontingentflüchtlinge aufzunehmen. In der Verwaltungspraxis bedeutet das, dass jeweils innerhalb nur weniger Tage und Wochen Unterkunft und Sicherung des Existenzminimums für diese Menschen zu organisieren sind. Im Jahr 2015 galt das in Potsdam für immerhin rund 1.400 Menschen. 2016 folgten weitere 500 Menschen, im Jahr 2017 zeichnet sich ein weiterer Rückgang der Zahlen ab. Während die Zahl dieser „Schlüssel“-Zuweisungen also rückläufig ist, steigt seit Mitte 2016 trotz ausländerrechtlicher Beschränkungen die Zahl der Familiennachzüge und der anerkannten Geflüchteten aus anderen Kommunen, die ihre Meldeadresse in Potsdam haben, hier Transferleistungen beziehen, dabei aber von Wohnungslosigkeit betroffen oder bedroht sind. Beide Gruppen zusammen sowie jene zugewiesenen Geflüchteten, die aufgrund ihrer Bleibeprognose oder ihres Aufenthaltsstatus als Wohnungsnotfälle zu betrachten sind, machen inzwischen einen Anteil von über 40 % aller Personen aus, die in den Flüchtlingeinrichtungen der Landeshauptstadt Potsdam leben (Abb. 1). Die Auslastung der Einrichtungen blieb infolgedessen trotz des Rückgangs an Zuweisungen in den vergangenen Monaten konstant bei rund 80 % der vertraglich gesicherten Unterkunftsplätze.

Abb. 1:
Auszugsberechtigte in
Flüchtlingseinrichtun-
gen der Landeshaupt-
stadt Potsdam
(2015–2017)



Quelle: Landeshauptstadt Potsdam, Bereich Wohnen

Die ethnische Zusammensetzung dieser Zuwanderer – damit unter anderem auch die kulturelle Prägung ihrer Wohnbedürfnisse – ist dabei äußerst heterogen. Größte Gruppe unter den zugewiesenen Schutzsuchenden, den Familiennachzügen und den Zuzügen nach Anerkennung sind jene Geflüchteten, die Syrien als ihr Herkunftsland angegeben haben. Die übrigen Geflüchteten verteilen sich auf eine Vielzahl von Herkunftsländern, deren Zusammensetzung sich insbesondere bei Zuweisung durch die Erstaufnahmestelle des Landes Brandenburg auch im Jahresverlauf ändert. Weder Kommunen noch Zuwanderer haben dabei nennenswerten Einfluss darauf, wie diese Verteilung gesteuert wird.

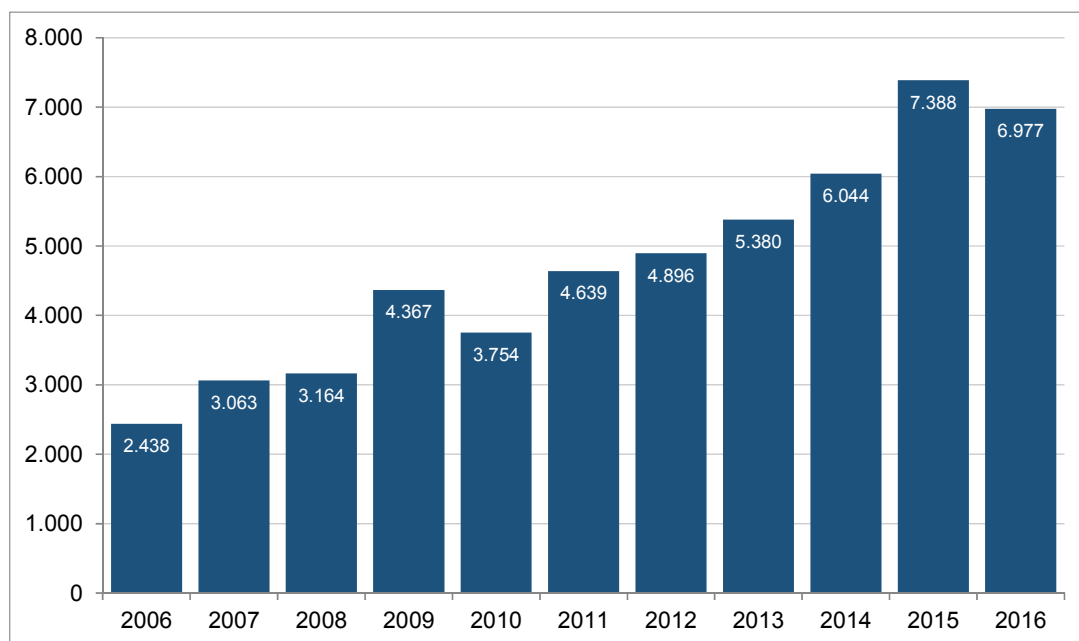
Herausforderungen für die Integration: Bevölkerungsstruktur, Wohnungsmarkt, Finanzkraft

Vier Aspekte bilden für die Aufnahme und Integration von Geflüchteten in Potsdam, schlaglichtartig beschrieben, den wesentlichen Rahmen:

- Potsdam hat einen im Bundesvergleich bislang geringen Anteil an Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft (2016: 7,5 %) bzw. Migrationshintergrund (2016: 11,9 %). Es gibt im Umgang mit der Aufnahme von Zuwanderern insgesamt eine große Offenheit. Potsdam versteht sich als weltoffene und tolerante Stadt und hat 2008 ein entsprechendes Bekenntnis mit historischem Bezug abgelegt (Landeshauptstadt Potsdam 2008). Die Stadt verfügt über ein breites Spektrum ehrenamtlicher Strukturen und zivilgesellschaftlichen Engagements. Stadtpolitik, Stadtöffentlichkeit, Wohnungseigentümer und auch die Verwaltung haben aber insgesamt noch wenig Erfahrung im praktischen Umgang mit ethnischer Pluralität. Aufgrund der Knappheit informeller Integrationsmechanismen, wie sie für Städte mit einer kleinen Population an Migranten beschrieben wurde, kommt formalen Angeboten zur sozialen Integration damit in Potsdam eine hohe Bedeutung zu (vgl. Aumüller/Bretl 2008, S. 144).
- Potsdam ist eine wachsende Stadt. Sie verzeichnet bereits seit der Jahrtausendwende eine kontinuierliche Bevölkerungszunahme von jährlich ca. 2.000 bis 2.500 Personen, die überwiegend auf ein positives Wanderungssaldo zurückgeht. Das Wachstum hat sich, insbesondere infolge der Flüchtlingskrise, in den letzten Jahren stark beschleunigt. 2015,

2016 und aller Voraussicht nach auch 2017 lag und liegt es jeweils bei 4.000 bis 4.500 Personen. Der Potsdamer Wohnungsmarkt ist infolgedessen sehr stark angespannt. Es gibt keinen nennenswerten Leerstand (Leerstandsquote 2015: 0,7 %), es gibt eine geringe, weiter abnehmende Fluktuation, also immer weniger durch Umzug frei werdende Wohnungen. Die Zahl der Wohnungssuchenden innerhalb der Stadt wie auch von außerhalb liegt um ein Vielfaches über dem Angebot. Das rechnerische Wohnungsdefizit hat infolgedessen deutlich zugenommen: 2015 gab es über 7.000 Wohnungen weniger, als Haushalte in Potsdam wohnten (vgl. Abb. 2). Der Wohnungsneubau ist zwar rege und erreicht mit jährlich 1.000 bis 1.500 fertiggestellten Wohnungen – bezogen auf die Stadtgröße – einen der höchsten Werte unter den Kommunen Deutschlands. Er orientiert sich jedoch überwiegend an einkommensstarker Nachfrage. Wohnungsneubau für Haushalte mit geringem Einkommen entsteht demgegenüber nur im geförderten Wohnungsneubau des städtischen Wohnungsunternehmens ProPotsdam oder – derzeit aber noch in geringem Umfang – bei den ortsansässigen Wohnungsgenossenschaften.

Abb. 2:
Wohnungsversorgungs-
defizit in der Landes-
hauptstadt Potsdam
2006–2016



Quelle: Landeshauptstadt Potsdam, Bereich Wohnen

- Wer der Landeshauptstadt Potsdam als Zuwanderer zugewiesen wurde, wird zunächst in einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung untergebracht, da es auch aus den genannten Gründen in der Regel keine Möglichkeit gibt, Wohnraum kurzfristig zur Verfügung zu stellen. Angestrebt werden Einrichtungen mit wohnungsähnlicher Unterbringung in integrierten Lagen für ca. 80 bis 120 Menschen, die über das gesamte Stadtgebiet verteilt sind. In der Hochphase der Aufnahme Geflüchteter ab Sommer 2015 mussten aber abweichend von dieser Zielvorstellung temporär sehr verschiedene Typen von Flüchtlingseinrichtungen geschaffen werden, von denen viele diesem Standard nicht entsprechen. Die größte Einrichtung hat nun 500 Plätze, einige Unterkünfte liegen im Außenbereich, es gibt ehemalige Krankenhauscontainer, umgebaute Gewerbeeinheiten und Kasernengebäude sowie Leichtbauhallen mit mehreren hundert Plätzen als bislang nicht belegte Notfallstandorte. Außerdem ist die Unterbringung in den Einrichtungen überwiegend nicht wohnungsähnlich, vielmehr sind viele der Unterkünfte mit Gemeinschaftsbädern

und -küchen ausgestaltet. Zusammengenommen verfügt Potsdam derzeit über 16 Standorte mit 1.800 bis 2.200 Plätzen. Für die Mehrzahl dieser Plätze wird bereits 2019 das Ende der vertraglichen Bindungsfrist erreicht werden.

- Potsdam ist im Vergleich zu anderen brandenburgischen Kommunen finanzstark. Im Bundesvergleich gehört es jedoch zu den finanzschwachen Kommunen (Bertelsmann Stiftung 2017). Die Möglichkeiten, mit eigenen Investitionen auf Bedarfe zu reagieren, die sich aus Zuzug und Bevölkerungswachstum ergeben, sind somit eng begrenzt. Potsdam muss permanent darum ringen, sich sein Wachstum leisten zu können. Fällt das Wachstum noch stärker aus als ohnehin prognostiziert, dann ist die Schaffung beispielsweise von zusätzlichen Schul- und Kitaplätzen sowie weiterer Infrastruktureinrichtungen, aber auch von Wohnungen und Gemeinschaftsunterkünften nicht ohne weiteres leistbar.

Für die Landeshauptstadt Potsdam stellt der Zuzug von Geflüchteten und deren Integration unter den genannten Rahmenbedingungen bis heute eine der zentralen Herausforderungen dar.

Das Potsdamer Integrationskonzept

Die Grundlage für Maßnahmen zur Integration von Zuwanderern bildet das Potsdamer Integrationskonzept. Es wurde unter Federführung des Büros für Chancengleichheit und Integration 2008 erstmals erstellt. Wichtigste Zielgruppe des Konzeptes sind seit seiner Erstellung Geflüchtete. Die fortgeschriebene aktuelle Fassung wurde 2016 unter umfangreicher zivilgesellschaftlicher Beteiligung erstellt und mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 05.07.2017 für den Zeitraum 2016 bis 2020 in Kraft gesetzt (Landeshauptstadt Potsdam 2017a). Neben Handlungsfeldern wie Bildung, Arbeit, Beratung und Unterstützung sowie „Aktive Stadtgesellschaft“ wurde im Zuge der Fortschreibung auch das Handlungsfeld „Unterbringung und Wohnen im Stadtteil, Stadtentwicklung“ erweitert und um Ziele und Maßnahmen zur Wohnraumversorgung und Wohnungssicherung ergänzt.

Dieser Erweiterung lag ein gemeinsames Verständnis darüber zugrunde, dass

- die Wohnsituation Einfluss auf die Art des Zusammenlebens innerhalb der Haushalte, auf die Sozialisation von Kindern, auf die Erholung und Freizeitgestaltung sowie auf die Pflege von sozialen Kontakten ausübt,
- die Begründung eines Mietverhältnisses oder von Wohneigentum zudem die Grundlage zur Befriedigung eines breiten Spektrums an grundlegenden Lebensbedürfnissen bildet,
- damit ein maßgeblicher Schritt zur strukturell-rechtlichen Integration vollzogen wird, weil erst mit der Wohnsitznahme prekäre Wohnverhältnisse, zu denen auch die öffentlich-rechtliche Unterbringung zählt, überwunden werden können, und schließlich
- erst im eigenständigen Wohnen zum Ausdruck kommt, dass am Ort der Wohnung dauerhaft oder zumindest längerfristig der Lebensmittelpunkt gewählt wird (Landeshauptstadt Potsdam 2017a, S. 17).

Die im Handlungsfeld formulierten Integrationsziele für die Wohnraumversorgung und Wohnungssicherung werden im Folgenden kurz vorgestellt.

1. **Gleichberechtigten Zugang zu Wohnraum schaffen:**
Der gleichberechtigte Zugang zu Mietwohnungen, zur Nutzung von Genossenschaftswohnungen sowie – eher langfristig gedacht – zum Erwerb von Wohneigentum, stellt einen wichtigen Baustein zur Integration dar. Geflüchtete sind in Potsdam aber nur ausnahmsweise in der Lage, sich am Markt angemessen mit Wohnraum zu versorgen und erhalten daher gemäß § 1 WoFG nach Beantragung eines Wohnberechtigungsscheins (WBS) Unterstützung bei der Wohnungssuche durch die Landeshauptstadt Potsdam.
2. **Gleichberechtigte Wohnbedingungen schaffen:**
Erhebungen zur Wohnsituation von Migrantinnen und Migranten zeigen, dass sie in ihren Wohnbedingungen (u.a. Wohnfläche pro Haushaltsmitglied, Wohnungseigentümerquote) im Durchschnitt gegenüber Nichtmigranten schlechter gestellt sind (vgl. u.a. BBSR/Difu 2014, S. 39 ff.). Daher ist nicht nur der Zugang zur eigenen Wohnung, sondern auch eine angemessene Wohnsituation sowie die Berücksichtigung von verschiedenen kulturellen Prägungen, die Einfluss auf die Ausgestaltung zielgruppengerechter Wohngrundrisse nehmen, innerhalb des Handlungsfeldes von Bedeutung, etwa indem diese Bedarfe durch eine Ausdifferenzierung der Wohnungsstruktur auf der Angebotsseite möglichst ihre Entsprechung finden sollen.
3. **Zügige Wohnraumversorgung von Asylsuchenden und Geduldeten sichern**
4. **Aufnahmepflichtige Zugewanderte bei Wohnraumversorgung unterstützen**
5. **Nachgezogene Angehörige bei Wohnraumversorgung unterstützen**
Potsdam hat sich trotz der beschriebenen Wohnungsmarktlage zum Ziel gesetzt, die Aufenthaltsdauer Zugewanderter in Flüchtlingseinrichtungen möglichst auf maximal ein Jahr zu begrenzen. Hierfür stehen, was das Verfügbarmachen von Wohnraum betrifft, im Wesentlichen folgende Handlungsoptionen zur Verfügung:
 - **Vermittlung in den Wohnungsbestand:** Potsdam kann hierbei auf eine Vielzahl an Instrumenten zur Wohnraumversorgung zurückgreifen, insbesondere indem der Zugang zu mietpreis- und belegungsgebundenem Wohnraum sichergestellt wird. In den vergangenen fünf Jahren wurden Vereinbarungen für rund 3.500 flexible und mittelbare Bindungen für eine Laufzeit bis maximal 2030 mit dem städtischen Wohnungsunternehmen und einer Wohnungsgenossenschaft abgeschlossen (vgl. Landeshauptstadt Potsdam 2017b). Sie regeln, dass von den Vertragspartnern jährlich vorab festgelegte Kontingente an Wohnraum der Stadt zur Ausübung von Benennungsrechten bereitgestellt werden.
 - **Öffentlich-rechtliche Unterbringung:** Hierfür hat die Landeshauptstadt Potsdam seit 2015 rund 200 Wohnungen („Nutzungswohnungen“) angemietet. Dies diene zunächst auch der Entlastung der Flüchtlingseinrichtungen, vor allem aber der Gestaltung des Übergangs von der Unterkunft in die eigene Wohnung beispielsweise in jenen Fällen, in denen der aufenthaltsrechtliche Status die Beantragung eines Wohnberechtigungsscheins bzw. die eigenständige Anmietung einer Wohnung noch nicht ermöglicht. Dies ist regelmäßig der Fall, wenn der gesicherte Aufenthaltsstatus unter zwölf Monaten liegt. Auch ein Teil der Flüchtlingseinrichtungen wurde in Form von

„Wohnverbünden“ in bestehende Wohngebäude integriert. Um die Knappheit am Wohnungsmarkt nicht durch die Anmietung zu verstärken und damit die Möglichkeiten der eigenständigen Wohnraumversorgung noch weiter zu verschlechtern, wurden für die Wohnverbünde überwiegend Wohnungen angemietet, die sanierungsbedingt leer standen und damit auch nur zeitlich befristet nutzbar sind.

- **Wohnungsneubau:** Dieser trug, wie erwähnt, in den vergangenen Jahren nur in geringem Umfang zur Verbesserung der Versorgung von Haushalten mit Marktzugangsschwierigkeiten bei. Mit dem städtischen Wohnungsunternehmen ProPotsdam wurden daher 2016 im Rahmen der Fortschreibung eines Balanced-Scorecard-Verfahrens Zielvereinbarungen über den Neubau von mindestens 1.000 gebundenen Wohnungen bis 2027 geschlossen¹.

Mit diesen Instrumenten gelang es, 2016 und 2017 jeweils rund 450 Geflüchtete aus Flüchtlingseinrichtungen und „Nutzungswohnungen“ mit eigenen Wohnungen zu versorgen. Unter Berücksichtigung aller anderen Bedarfsgruppen wird auch für die kommenden Jahre mit einer Größenordnung von 350 bis 500 Versorgungsfällen gerechnet.

6. Wohnungsverlust präventiv entgegenwirken

Der Prävention vor Wohnungsverlust kommt eine maßgebliche Rolle zu, um bereits erzielte Integrationserfolge zu sichern. Potsdam finanziert mit kommunalen Eigenmitteln die Betreuung und Beratung von Geflüchteten in Wohnungen durch einen sozialen Träger. Mittels „Beratungsgutscheinen“ können Geflüchtete, die in eigenen Wohnungen leben, weiterhin Unterstützung in alltagspraktischen Fragen rund um das Wohnen in Anspruch nehmen. Die Wohnungseigentümer haben in dem Träger ebenfalls einen Ansprechpartner. Damit soll drohendem Wohnungsverlust durch Miet- und Energieschulden, Nachbarschaftskonflikte oder fehlerhafte Nutzung der Mietsache vorgebeugt werden. Zudem findet eine enge Zusammenarbeit zwischen der Landeshauptstadt Potsdam und den Wohnungsunternehmen statt, um frühzeitig mit eigener Sozialarbeit und Maßnahmen auf soziale Schwierigkeiten reagieren zu können, die zu Wohnungsnotständen führen können. Die Aufgaben sind in der Fachstelle Wohnungssicherung gebündelt, in der seit 2015 ein neues Team Asyl mit Aufgaben der Sozialarbeit (u.a. Prävention vor Wohnungsverlust), des Ordnungsrechts (insb. Unterbringung obdachloser anerkannter Geflüchteter aus anderen Kommunen) und der Verwaltung der durch die Landeshauptstadt Potsdam für Geflüchtete angemieteten Wohnungen aufgebaut wurde.

7. Integration bei der Stadtentwicklung beachten

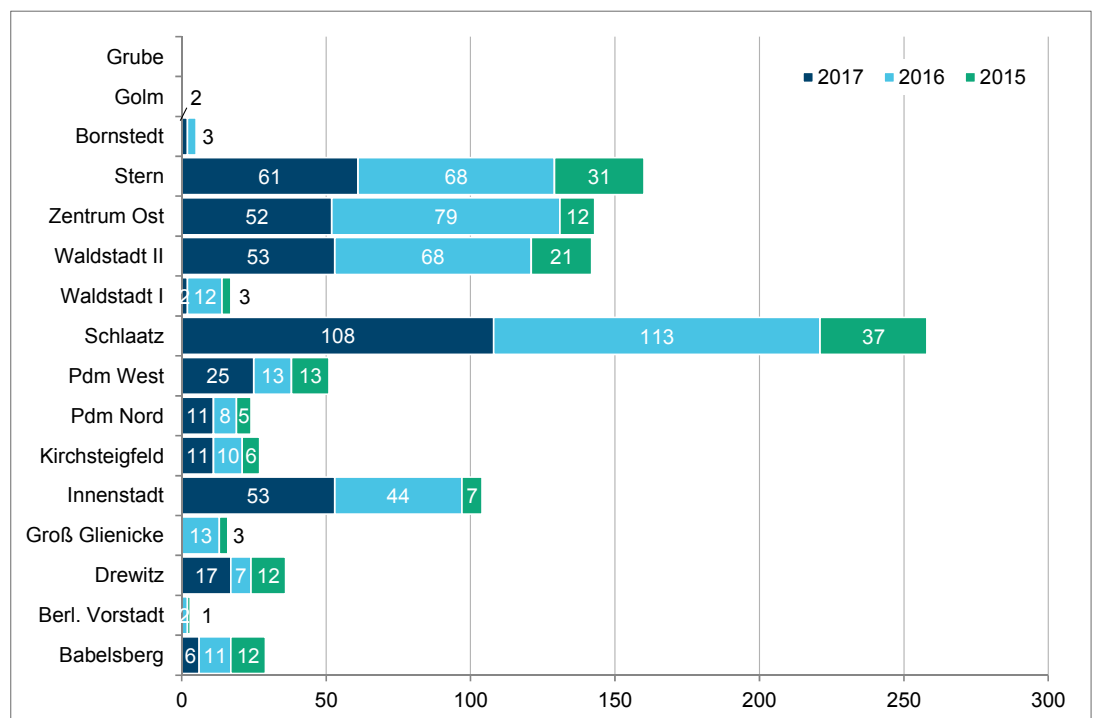
Potsdam ist eine sozialräumlich stark polarisierte Stadt mit prägnanten Unterschieden in der sozialen Zusammensetzung der einzelnen Stadtteile. Das gilt insbesondere auch für die Verteilung der Menschen mit Migrationshintergrund. Benennungsrechte, die im Zusammenhang mit Mietpreis- und Belegungsbindungen durch den Bereich Wohnen aus-

¹ Verfahren zur ausgewogenen strategischen Steuerung der Unternehmensziele des städtischen Wohnungsunternehmens. Bei der Fortschreibung wurde unter anderem vereinbart: Im Zeitraum von 2016 bis 2027 werden insgesamt 2.000 Wohnungen neu errichtet. Der gesamte Wohnungsbestand der ProPotsdam soll bis zum Jahr 2033 energetisch und demografiegerecht saniert werden. Bis zum Jahr 2020 werden jährlich 600 Mietverträge mit Mietpreis- und Belegungsbindungen bereitgestellt, darunter auch Wohnungen für die Unterbringung von Geflüchteten, vgl. <https://www.potsdam.de/146-oberbuergermeister-und-propotsdam-2000-neue-wohnungen-bis-2027> (Zugriff am 20.07.2017).

geübt werden, sind eines der kommunalen Steuerungsinstrumente, um dieser Polarisierung entgegenzuwirken. Geflüchtete machten 2016 einen Anteil von rund 40 % an den Potsdamer WBS-Haushalten aus. Gleich hoch war ihr Anteil an den Haushalten, die über Benennungsverfahren mit Wohnraum versorgt werden konnten. Es gibt einzelne Stadtteile, die derzeit stärker als andere als Aufnahmequartiere fungieren (vgl. Abb. 3). Zur Sicherung sozial ausgewogener Sozialstrukturen gem. § 6, Nr. 4 WoFG wird daher darauf hingewirkt, die Versorgung Geflüchteter im geförderten Wohnungsbestand auf möglichst viele Stadtteile zu verteilen, um die Gefahren sozialräumlicher Ausgrenzung und Segregation zu verringern.

- Zur Verbesserung der Willkommens- und Anerkennungskultur sowie zur Stärkung der wechselseitigen Akzeptanz von Geflüchteten und Anwohnern stellt Potsdam ein Integrationsbudget von jährlich insgesamt 300.000 Euro zur Verfügung, mit dem kleinteilige, überwiegend stadtteilbezogene und gemeinschaftlich von Geflüchteten und Anwohnern organisierte Aktivitäten wie Begegnungsfeste und Lotsenangebote etc. organisiert werden (Landeshauptstadt Potsdam 2016). Die Mittel werden überwiegend anteilig nach Anzahl der Unterkunftplätze in den Flüchtlingseinrichtungen auf die Stadtteile verteilt.

Abb. 3:
Wohnraumversorgung
von Geflüchteten seit
2015 – in eigene Woh-
nungen gezogene Per-
sonen nach Stadtteilen;
Stand: August 2017



Quelle: Landeshauptstadt Potsdam, Bereich Wohnen

Erfahrungen bei der praktischen Umsetzung und künftige Herausforderungen

In Potsdam ist es in den vergangenen zwei Jahren im Zuge der Ausübung von Benennungsrechten jeweils gelungen, Geflüchteten „gleichberechtigt“ Zugang zu angemessenem Wohnraum zu verschaffen. Dies bedeutet aber lediglich, dass der Anteil der versorgten Flüchtlingshaushalte mit WBS nicht unter dem aller WBS-Haushalte liegt. Diese Gesamtversorgungsquote

schwankte in den vergangenen Jahren zwischen 20 und 25 %. Aufgrund (zu) knapper Versorgungsmöglichkeiten gibt es somit eine wachsende Zahl von Geflüchteten, für die innerhalb eines Jahres keine Wohnung bereitgestellt werden kann. Derzeit liegt bereits die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in den Flüchtlingseinrichtungen bei 12,5 Monaten. Viele dieser Einrichtungen sind Gemeinschaftsunterkünfte, die nur für eine vorübergehende Unterkunft ausgestattet wurden. Unter Integrationsgesichtspunkten bringt dies Folgerisiken mit sich; die Unterbringung, Betreuung und Bewachung sind zudem, auch wenn die Kosten teilweise durch das Land Brandenburg getragen werden, für Potsdam aufwändig und teuer.

Weil die Zahl der vertraglich gesicherten Plätze in Flüchtlingseinrichtungen in den kommenden zwei Jahren voraussichtlich um mehr als zwei Drittel zurückgehen wird, kommt in den kommenden beiden Jahren dem Auszugsmanagement aus den Flüchtlingseinrichtungen eine zentrale Rolle zu. Allerdings gibt es eine wachsende Zahl von Geflüchteten, die aufgrund einer Ablehnung ihres Asylantrags oder geringer Erfolgsaussichten ihres laufenden Verfahrens keine Möglichkeit zur eigenständigen Wohnsitznahme haben. Daher werden trotz rückläufiger Zuweisungszahlen neue Unterkunftsplätze mit einem besseren Unterbringungsstandard geschaffen werden.

Ein Großteil der Wohnraumversorgung Geflüchteter erfolgt beim städtischen Wohnungsunternehmen. Der ProPotsdam gehören rund 19 % des Potsdamer Wohnungsbestands. Auf diesen entfielen im vergangenen und laufenden Jahr jeweils über 80 % aller Mietvertragsabschlüsse von Flüchtlingshaushalten. Sowohl bei Wohnungsgenossenschaften, die weitere 18 % des Potsdamer Wohnungsbestandes besitzen, als auch bei privaten Wohnungseigentümern konnte nur eine geringe Zahl an Flüchtlingshaushalten ein eigenes Nutzungs- bzw. Mietverhältnis begründen. Über die Bereitstellung von Wohnraum hinaus engagiert sich die ProPotsdam in vielfältiger Weise, unter anderem mit Schulungsangeboten für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, mehrsprachigen Informationsangeboten für Wohnungssuchende sowie eigener Sozialarbeit und Angeboten der Stadtteilarbeit für die Integration von Geflüchteten. Sie ist damit der wichtigste Partner für die Integration Geflüchteter in Potsdam.

Um eine gleichmäßigere Verteilung Geflüchteter auf die verschiedenen Stadtteile im Zuge der Wohnsitznahme sicherzustellen, werden vermehrt Benennungen von Geflüchteten in einzelnen Stadtteilen vorgenommen. Dass im Gegenzug die Wohnraumvermittlung in jenen Stadtteilen eingeschränkt wurde, die bislang den Schwerpunkt der Wohnsitznahme bildeten ist aber nicht unumstritten und hat aktuell Diskussionen um eine Diskriminierung von Geflüchteten beim Zugang zum Wohnungsmarkt aufgeworfen.

Die mit dem 2016 in Kraft getretenen Integrationsgesetz eingeführte Wohnsitzzuweisung, durch die der Umzug Geflüchteter in Orte außerhalb des Bundeslandes ihrer Zuweisung auch nach ihrer Anerkennung als Schutzbedürftige erschwert wurde, hat in Potsdam die Anspannung am Wohnungsmarkt verstärkt, vor allem weil der Wohnsitzzuweisung auf Ebene der Bundesländer in Brandenburg keine (negative) Wohnsitzzuweisung innerhalb der Ländergrenzen gefolgt ist. Das sorgt dafür, dass anerkannte Geflüchtete nicht über die Landesgrenzen hinweg in andere Städte und Kommunen umziehen können. In Brandenburg wiederum ist Potsdam aufgrund seiner Nähe zu Berlin, seines hohen Anteils an Mietwohnungen und der vergleichsweise großen Zahl an Personen mit Migrationshintergrund attraktiv für einen Zuzug anerkannter Geflüchteter. Verstärkt wird dieser Zuzug durch die Schließung von Gemeinschaftsunterkünften in anderen Landkreisen, ohne dass eine Wohnraumversorgung vor Ort erfolgt. So hat Potsdam seit der Einführung der Wohnsitzzuweisung im vergangenen Jahr bereits

mehrere hundert weitere Geflüchtete aus anderen Kommunen Brandenburgs aufgenommen.

Fazit

Wohnen als Integrationsfaktor wird noch immer wenig beachtet, möglicherweise auch deshalb, weil die „Wohnungsfrage“ einmal als „gelöst“ galt und infolgedessen viele Kommunen ihre Wohnungsämter aufgelöst haben. Aktuell konzentriert sich die Diskussion auf steigende Wohnkosten und (städte)bauliche Aspekte. Ausgehend von dem Bewusstsein, dass die Sicherstellung der mit der Wohnung verbundenen Grundbedürfnisse in Kommunen mit stark angespanntem Wohnungsmarkt insbesondere für alle Haushalte ohne eine eigene Wohnung nicht selbstverständlich ist, umfasst das Handlungsfeld Wohnen und Unterbringung im Quartier im Potsdamer Integrationskonzept darüber hinausgehende Zielformulierungen und Maßnahmen. Geflüchtete sind rechtlich und faktisch wohnungslos, wenn sie einen anerkannten Aufenthaltsstatus haben und weiter öffentlich-rechtlich untergebracht sind. Damit sind sie zwar vor elementaren Gefahren geschützt. Aufgrund der fehlenden Privatsphäre, der gemeinschaftlichen Nutzung von Sanitäreinrichtungen und Küchen, des geringeren Schutzes vor Zutrittsrechten öffentlicher Stellen, der Vorgabe von Verhaltens- und Nutzungsregeln, der jederzeit möglichen Umverteilung in andere Einrichtungen sowie der Bereitstellung einer oft nur geringen Wohnfläche pro Person entspricht diese Form der Unterbringung aber in vielen wesentlichen Aspekten nicht dem Wohnen im grundgesetzlich geschützten Sinne. Sie stellt damit, insbesondere bei einer längeren Verweildauer in den Unterkünften, ein wesentliches Hemmnis für eine zügige Integration dar.

Integrationspolitik kann daher nicht ohne Berücksichtigung der Möglichkeiten zur Wohnraumversorgung in den Kommunen gelingen. Das gilt für die Kommunen selbst, die im Rahmen ihrer Integrationspolitik Ziele und Maßnahmen für die Eingliederung in den Wohnungsmarkt, die Vermeidung prekärer Wohnverhältnisse z.B. durch Überbelegung von Wohnungen sowie die Vermeidung von Wohnungsverlust für anerkannte Geflüchtete in Gleichbehandlung mit anderen Personengruppen formulieren sollten.

Es gilt aber gleichfalls für den Bund und die Länder. Zu prüfen wäre beispielsweise, inwieweit die Zuweisungsschlüssel auf Bundes- und Länderebene die Möglichkeiten und Grenzen der Anschlussversorgung mit Wohnraum in den Kommunen künftig berücksichtigen. Insbesondere in den Stadtstaaten Hamburg und Berlin hat sich gezeigt, dass das bestehende Verteilungssystem kurzfristigen und sehr dynamischen Entwicklungen bei der Aufnahme von Schutzbedürftigen nicht gewachsen war. Dasselbe gilt innerhalb der Flächenländer für die Verteilung auf Landkreise und kreisfreie Städte. Im Bereich der Förderpolitik sollten die umfangreichen Erfahrungen insbesondere aus dem nicht-investiven Programmbereich der „Sozialen Stadt“ nutzbar gemacht werden, beispielsweise indem eine an der eigenen Wohnung und dem jeweiligen Sozialraum orientierte Gemeinwesenarbeit zur sozialen Integration im Quartier (vgl. vhw/Difu 2017) Gegenstand eines eigenständigen, unabhängig von den Gebietskulissen der Städtebauförderung organisierten Förderprogramms wird.

Literatur

- Aumüller, Jutta, und Carolin Bretl (2008): Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland, Berlin.
- BAG-W (2010): Wohnungsnotfalldefinition der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld.
- Bertelsmann Stiftung (2017): Bertelsmann Finanzreport, Gütersloh.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2014): Wohneigentum als Chance für Stadtentwicklung und Integration, Berlin
- Busch-Geertsema, Volker (2013): Housing First Europe. Ein europäisches Pilotprojekt zur Behebung von Wohnungslosigkeit bei Personen in komplexen Problemlagen, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, November 2013, Berlin.
- Deutscher Städtetag (2016): Positionen des Deutschen Städtetages zur Flüchtlingspolitik, Berlin/Köln.
- Deutscher Städtetag (1987): Sicherung der Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen und Verbesserung der Lebensbedingungen in sozialen Brennpunkten, Köln.
- Deutscher Verein (2016): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Förderung der Integration geflüchteter Menschen, Berlin.
- Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen (Hrsg.), Gesamtbericht, o.O.
- Landeshauptstadt Potsdam (2017a): EINE Stadt für ALLE. Integrationskonzept der Landeshauptstadt Potsdam 2016 – 2020, <https://www.potsdam.de/eine-stadt-fuer-alle-neues-integrationskonzept-2016-2020>, Zugriff am 27.08.2017.
- Landeshauptstadt Potsdam (2017b): Wohnungsmarkt Potsdam, Jahrgang 10/2017, noch unveröffentlicht.
- Landeshauptstadt Potsdam (2016): Richtlinie zur Förderung von Angeboten zur sozialen Integration von Geflüchteten, <https://www.potsdam.de/richtlinie-zur-foerderung-von-angeboten-zur-sozialen-integration-von-gefluechteten>, Zugriff am 27.08.2017.
- Landeshauptstadt Potsdam (2008): Neues Potsdamer Toleranzedikt, <http://www.potsdamer-toleranzedikt.de>, Zugriff am 27.08.2017.
- Maretzke, Steffen (2017): Regionale Herausforderungen im Kontext der Absicherung leistungsfähiger Integrationsangebote, in: Regionale Implikationen der Zuwanderung aus dem Ausland in Deutschland, BBSR-Online-Publikation Nr. 04/2017, Bonn.
- Specht, Thomas (2010): „Niemand muss in unserer Stadt mehr draußen schlafen!“ – Eckpunkte für eine kommunale Agenda, Hamburg.
- vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. und Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), (Verfasser: Thomas Franke, Olaf Schnur und Patrick Senkel) (2017): Geflüchtete in der Sozialen Stadt. Potenziale der Weiterentwicklung des Quartiersansatzes Sozialer Stadt im Kontext der Fluchtmigration, vhw-Schriftenreihe 6, Berlin.

Änderungen des Baurechts zur Erleichterung der Schaffung von Unterkünften für Geflüchtete

Der Zustrom von Flüchtlingen, der im Jahre 2014 in nicht vorhersehbarer Dimension eintrat, führte schon bald zur Frage, wie die Flüchtlinge rasch untergebracht werden können. Die kommunale Praxis befürchtete, dass das geltende Planungsrecht die Bereitstellung der erforderlichen Gebäude erschwert oder doch verzögert. Diese Sorge gab den Anlass für zwei Novellen des Baurechtes in den Jahren 2014 und 2015.

1. Zweimal Änderungen des Baugesetzbuchs

Schon am 26. November 2014 trat eine erste Änderung des Baugesetzbuchs aus Anlass der Flüchtlingszuwanderung in Kraft: das Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen (Gesetz vom 20.11.2014 BGBl. I S. 1748). Das Gesetz geht auf einen erst am 19. September 2014 vom Bundesrat beschlossenen Gesetzesantrag zurück, der von den Ländern Hamburg, Baden-Württemberg und Bremen eingebracht worden war. Was war der Anlass für diese zügige politische Entscheidung für eine Änderung des BauGB? Viele Kommunen in Deutschland sind vor allem seit 2014 mit der Bewältigung der stark angestiegenen Zuwanderung von Flüchtlingen konfrontiert, so in der Begründung des Antrags des Bundesrates (BR-Drs. 419/14). Die Bereitstellung von Unterkünften für diese Menschen, die oft aus Krisengebieten nach Deutschland kommen, stellt in Ballungszentren mit ohnehin angespannten Wohnungsmärkten ein großes Problem dar. Flächen, die zur Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum für den Wohnungsbau benötigt werden, stehen dort im Regelfall nicht zur Verfügung. Die zeitnahe Nutzung anderer Flächen – so die Gesetzesbegründung – scheitert vielfach an planungsrechtlichen Vorschriften. Der Gesetzgeber hat ein Sonderrecht geschaffen, das im Wesentlichen bis 31.12.2019 anwendbar sein soll. Die aufgrund der Sonderregelungen geschaffenen Ermächtigungen enden zu diesem Zeitpunkt, die aufgrund dieses Rechts getroffenen Entscheidungen und die erlassenen Planungen gelten fort.

Mit der sich im Laufe des Jahres 2015 abzeichnenden massiven weiteren Zunahme der Flüchtlingszahlen begannen im August 2015 Vorbereitungen für ein umfassendes „Asylpaket“. Von Anfang an sollten hierbei auch „bau- und vergaberechtliche Hemmnisse“ bei der Schaffung von Flüchtlingsunterkünften, einschließlich des Bauplanungsrechts, in den Blick genommen werden. Der Gesetzesbeschluss des Bundestages zur zweiten Änderung des BauGB folgte am 15. Oktober 2015. Der Bundesrat erteilte seine Zustimmung, der es bei isolierten BauGB-Änderungen nicht bedurft hätte, bereits am Tag danach, am 16. Oktober 2015, sodass das Asylverfahrensbe-

schleunigungsgesetz am 24. Oktober 2015 in Kraft treten konnte (zum Gesetz im Einzelnen vgl. Krautzbberger/Stür 2015: 73).

2. Bauleitplanung

2.1 Einordnung von Flüchtlingswohnungen und Asylunterkünften in die Bauleitplanung

aa) Die übergangsweise Unterbringung von Flüchtlingen und Asylsuchenden kann in **Wohngebäuden** oder in **Anlagen für soziale Zwecke** stattfinden. Teilweise werden auch Beherbergungsbetriebe genutzt. Gemeinschaftsunterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende sind vielfach auch als Anlagen für soziale Zwecke zu betrachten. Je nach Ausgestaltung der Räumlichkeiten und Aufenthaltsbedingungen kann es sich bauplanungsrechtlich aber auch um ein „Wohnen“ handeln. Der Begriff des Wohnens ist durch eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie Freiwilligkeit des Aufenthalts gekennzeichnet (vgl. Stock, in: König/Roeser/Stock, BauNVO, 3. Aufl., München 2014, § 3, Rn. 18). Kriterien zur Abgrenzung der Anlage für soziale Zwecke zum „Wohnen“ sind namentlich die Zahl der Bewohner, die Beschränkungen der Lebensführung aufgrund der beengten räumlichen Verhältnisse sowie die zeitliche Begrenzung des Aufenthalts.

bb) Durch entsprechende Festsetzungen über die Art der baulichen Nutzung können die in § 1 Abs. 2 BauNVO genannten Baugebiete im **Bebauungsplan** festgesetzt werden.

Allgemein zulässig sind **Anlagen für soziale Zwecke** nach Maßgabe der BauNVO in durch Bebauungsplan festgesetzten allgemeinen Wohngebieten (§ 4 BauNVO), besonderen Wohngebieten (§ 4a BauNVO), Dorfgebieten (§ 5 BauNVO), Mischgebieten (§ 6 BauNVO, Urbanen Gebieten (§ 6a BauNVO; die Regelung wurde erst 2017 eingeführt) und Kerngebieten (§ 7 BauNVO).

Ausnahmsweise können Anlagen für soziale Zwecke nach Maßgabe der BauNVO zugelassen werden in durch Bebauungsplan festgesetzten Kleinsiedlungsgebieten (§ 2 BauNVO), reinen Wohngebieten (§ 3 BauNVO), Gewerbegebieten (§ 8 BauNVO) oder auch Industriegebieten (§ 9 BauNVO).

Allgemein zulässig sind **Wohnungen** bzw. **Wohngebäude** nach Maßgabe der BauNVO in durch Bebauungsplan festgesetzten (1) Kleinsiedlungsgebieten (§ 2 BauNVO), (2) reinen Wohngebieten (§ 3 BauNVO), (3) allgemeinen Wohngebieten (§ 4 BauNVO), (4) besonderen Wohngebieten (§ 4a BauNVO), (5) Dorfgebieten (§ 5 BauNVO), (6) Mischgebieten (§ 6 BauNVO), Urbanen Gebieten (§ 6a BauNVO) (7) Kerngebieten (§ 7 BauNVO) nach Maßgabe der Festsetzungen des Bebauungsplans. Dagegen sind Wohnungen bzw. Wohngebäude in den festgesetzten Gewerbegebieten (§ 8 BauNVO), Industriegebieten (§ 9 BauNVO) oder Sondergebieten, die der Erholung dienen (§ 10 BauNVO), grundsätzlich unzulässig.

cc) Weiterhin besteht die Möglichkeit, **Sondergebiete** i. S. v. § 11 Abs. 2 BauNVO mit der Zweckbestimmung „Sondergebiet für Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende“ und die Art der Nutzung im Einzelnen darzustellen und festzusetzen. Bei Sondergebieten mit einer anderen Zweckbestimmung kann im Einzelfall eine Unterkunft für Flüchtlinge und Asylbegehrende bei Vorliegen der Voraussetzungen einer Befreiung gemäß § 31 Abs. 2 BauGB in Betracht kommen.

dd) Weitere rechtliche Gesichtspunkte, die bei der Zulässigkeit von Flüchtlingsunterkünften eine Bedeutung haben – das wird aus der Praxis auch vor dem Hintergrund von Nachbarklagen berichtet –, ist der Grundsatz der **Gebietsverträglichkeit**. Selbst wenn ein Vorhaben abstrakt nach der BauNVO regelmäßig oder ausnahmsweise in dem jeweiligen Gebiet zugelassen werden kann, ist als ungeschriebene Einschränkung zu prüfen, ob es konkret gebietsverträglich ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. Mai 2002 – 4 B 86/01 –). Hierfür kommt es auf die spezifische Zweckbestimmung des jeweiligen Baugebiets an. Von maßgeblicher Bedeutung für die Bestimmung des jeweiligen Gebietscharakters sind die Anforderungen des Vorhabens an ein Gebiet, die Auswirkungen des Vorhabens auf ein Gebiet und die Erfüllung des spezifischen Gebietsbedarfs.

Auch das in § 15 Abs. 1 BauNVO verankerte **Rücksichtnahmegebot** ist ein planungsrechtliches Korrektur- und Steuerungsinstrument, um ein Vorhaben, das nach der abstrakten Baugebietsfestsetzung im Bebauungsplan eine generell oder ausnahmsweise zulässige Nutzung darstellt, im Einzelfall jedoch der Eigenart des Baugebiets in seiner konkreten Ausgestaltung und Entwicklung widerspricht, als unzulässig abzulehnen.

2.2 Die Neuregelung in § 1 Abs. 6 Nr. 13 BauGB

In § 1 Absatz 6 BauGB wurde der Katalog der städtebaulichen Belange durch eine neue Nummer 13 ergänzt: „**die Belange von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden und ihrer Unterbringung**“. Die Vorschrift soll sicherstellen, dass den Belangen von Flüchtlingen, Asylbewerbern und Asylbewerberinnen und insbesondere deren Unterbringung bei der Bauleitplanung verstärkt Rechnung getragen wird. Dies hat u.a. Bedeutung für die Erforderlichkeit entsprechender Bauleitpläne nach § 1 Abs. 3 des Baugesetzbuchs (BauGB). Die Stellungnahme der Bundesregierung weist zutreffend darauf hin, dass es sich dabei um eine klarstellende Regelung handelt, weil der jetzt ausdrücklich geregelte Belang auch als sonstiger städtebaulicher Belang Relevanz hätte. Diese Situation ergibt sich im Grunde für alle Belange in § 1 Abs. 6 BauGB. Der Gesetzgeber ergänzt den Katalog aber gleichwohl, um für aktuelle und in ihrer Bedeutung wichtig erscheinenden Anliegen der Planung in den Gemeinden auch einen gewissen Fingerzeig zu geben. Die Regelung gilt – wie auch die Änderung der Befreiungsvorschrift (vgl. unten Ziff. 3) – unbefristet.

Der neu aufgenommene Belang stellt auf die Belange von Flüchtlingen allgemein ab und nicht nur auf die Unterbringung der Flüchtlinge. Schon daraus ergibt sich, dass sich aus der städtebaulichen Neuregelung kein Argument für eine Unterbringung der Flüchtlinge ohne Berücksichtigung der geltenden Standards ableiten lässt. Im Gegenteil wäre nach den Belangen des Städtebaus die Planung einer **unangemessenen („menschenunwürdigen“)** Unterbringung unzulässig.

Dies gilt entsprechend für die in § 246 Abs. 8 und 10 BauGB vorgesehenen Regelungen zu den § 34 Abs. 3a, § 35 Abs. 4 BauGB sowie § 8 BauNVO, die städtebaulich gerechtfertigt sein müssen und für welche diese Grundsätze daher ebenso gelten.

3. Befreiung

Eine Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans kann nach § 31 Abs. 2 BauGB im Einzelfall zulässig sein, wenn u.a. die Grundzüge der Planung berührt sind und ein Befreiungstatbestand i.S.d. § 31 Abs. 2 Nr. 1

bis 3 BauGB vorliegt. Die Abweichung vom Bebauungsplan muss weiterhin auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar sein.

Die Neuregelung sieht in § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB vor, dass der Bedarf zur **Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden** als ein Allgemeinwohlgrund zu sehen ist, der die Erteilung einer Befreiung erfordern kann. Nach der Neuregelung soll das Vorliegen von Gründen des Wohls der Allgemeinheit bei Erteilung von Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplans nach § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB bei der Errichtung und Erweiterung von Anlagen zur Unterbringung Flüchtlingen oder Asylbegehrenden sowie bei der Nutzungsänderung von anderen baulichen Anlagen in Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden angenommen werden können.

Unter **Allgemeinwohl** im Sinne dieser Bestimmung werden alle öffentlichen Interessen verstanden, wie sie beispielhaft etwa in § 1 Abs. 5 und 6 aufgeführt sind. Hierunter können also Befreiungen für soziale, kulturelle oder sportliche Einrichtungen (Krankenhäuser, Kindergärten, Theater, Schulen, Badeanstalten, Turnhallen) oder Sicherheits-, Umweltschutz-, Verkehrs-, Versorgungs- oder Entsorgungseinrichtungen (Polizeiwachen, Kläranlagen, Heizkraftwerke, Straßenbahntrassen für den innerörtlichen Verkehr) fallen. Auch ein dringender Wohnbedarf fällt unter den Begriff des Wohls der Allgemeinheit. Dies verdeutlicht, dass die Neuregelung als „Klarstellung“ zu werten ist.

Die Regelung gilt nach dem jetzt geltenden neuen Recht unbefristet; nach dem Bundesrat-Vorschlag sollte die Regelung nur bis Ende 2019 gelten (BR-Drs. 419/14). Die Gründe für die Überführung ins Dauerrecht liegen vor allem darin, dass die Neuregelungen im Grund Klarstellungen der Rechtslage sind.

4. Zulässigkeit von Vorhaben im Innenbereich

4.1 Einordnung in die Zulässigkeitsvorschrift

Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende sind im unbeplanten Innenbereich zulässig, wenn sie sich gemäß § 34 Abs. 1 BauGB in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen. Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem der in der BauNVO bezeichneten Baugebiete, beurteilt sich die Zulässigkeit von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende gemäß § 34 Abs. 2 BauGB nach ihrer Art allein nach den entsprechenden Vorschriften der BauNVO. Für Ausnahmen und Befreiungen ist § 31 Abs. 1 und 2 BauGB gemäß § 34 Abs. 2 BauGB entsprechend anzuwenden; auf die Änderung des § 31 Abs. 2 BauGB wurde schon oben in Ziff. 3 hingewiesen.

4.2 Die Neuregelung in § 34 Abs. 3a BauGB

§ 34 Abs. 3 a BauGB ermöglicht die erleichterte Genehmigung für die Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gewerbe- oder Handwerksbetriebs, einschließlich der Nutzungsänderung zu Wohnzwecken oder der Erweiterung, Änderung oder Erneuerung einer zulässigerweise errichteten, Wohnzwecken dienenden baulichen Anlage. Nach der Neuregelung wird der Anwendungsbereich von § 34 Abs. 3a BauGB erweitert auf Nutzungsänderungen zulässigerweise errichteter Geschäfts-, Büro- oder Verwaltungsgebäude in Anlagen, die der **Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden** dienen. Die Ab-

weichung muss städtebaulich vertretbar und auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein.

5. Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich

5.1 Einordnung in die Regelungen des § 35 BauGB

Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende sind keine „privilegierten“ Vorhaben i.S. des **§ 35 Abs. 1 BauGB**. Sie können im Außenbereich ggf. im Einzelfall als sonstige Vorhaben nach **§ 35 Abs. 2 BauGB** zugelassen werden, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt und die Erschließung gesichert ist. Öffentliche Belange sind insbesondere auch beeinträchtigt, wenn das Vorhaben dem Flächennutzungsplan widerspricht (**§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BauGB**) oder die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lässt (**§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 7 BauGB**).

5.2 Die Neuregelung in § 246 Abs. 9 BauGB

In der neu eingefügten Bestimmung wird festgelegt, dass bis zum 31. Dezember 2019 die Rechtsfolge des **§ 35 Absatz 4 Satz 1 BauGB** für Vorhaben, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen, entsprechend anzuwenden ist. Voraussetzung ist, dass das Vorhaben im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit nach **§ 30 Absatz 1 BauGB** oder **§ 34 BauGB** zu beurteilenden bebauten Flächen innerhalb des Siedlungsbereichs erfolgen soll.

Die Neuregelung erweitert somit den Katalog der im Außenbereich „begünstigt“ zulässigen Vorhaben um solche Vorhaben, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen. Die Zulässigkeit bestimmt sich dabei nach den für „begünstigte Vorhaben“ – **§ 35 Abs. 4 BauGB** – geltenden Bestimmungen. Den „begünstigten“ Vorhaben können danach entgegenstehende Darstellungen des Flächennutzungsplans oder eines Landschaftsplans, die natürliche Eigenart der Landschaft oder die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung nicht entgegengehalten werden. **§ 35 Abs. 4 BauGB** schließt im Wesentlichen an Bestandsvorhaben an, die insbesondere erweitert oder ihrer Nutzung nach geändert oder wieder aufgebaut werden sollen. Schon durch die Novelle 2014 – Innenentwicklungsnovelle – wurde die Anwendung dieser Bestimmung zwar auf Fälle des Neubaus erweitert, allerdings zugleich auf solche Fälle beschränkt, bei denen ein schon bestehendes Gebäude rückgebaut werden soll; **§ 35 Abs. 4 Satz 2 BauGB**. Die Erweiterung in der „Flüchtlingsnovelle 2014“ erfasst dagegen den Neubaufall selbst. Damit wird eine Ermächtigung für die Inanspruchnahme des Außenbereichs aufgrund einer Baugenehmigung geschaffen.

Voraussetzung für die Zulässigkeit des Vorhabens ist, dass das Vorhaben im **unmittelbaren räumlichen Zusammenhang** mit einem bebauten Ortsteil liegt. Hier kommen sowohl Ortsteile mit Bebauungsplänen i.S. des **§ 30 Absatz 1 BauGB** als auch Innenbereiche nach **§ 34 BauGB** in Betracht. Die Vorschrift zielt damit insbesondere auf Flächen in Ortsteilen, die mangels Bebauungszusammenhang nicht nach **§ 34 Absatz 1 BauGB** bebaubar sind. Der Bundesrat (BR-Drs. 419/14) hat dazu ausdrücklich den sogenannten „Außenbereich im Innenbereich“ benannt (hierzu grundlegend BVerwG, Urt. v. 1.12.1971 – 4 C 6.71). Die Neuregelung umfasst auch Ortsteilerweiterungen.

Die Lage „innerhalb des Siedlungsbereichs“ knüpft an einen im BauGB nicht ausdrücklich benannten Tatbestand an. Jedoch knüpft die Rechtsprechung an diesen Begriff an, zuletzt namentlich beim Begriff der „Innenentwicklung“ (vgl. z.B. OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 24.02.2010 – 1 C 10852/09 –; OVG Saarland, Urt. v. 4.10.2012 – 2 C 305/10 -99).

Zu denken ist sowohl an Konversionsflächen als auch an Flächen, die nach der städtebaulichen Entwicklung, dokumentiert z.B. im Flächennutzungsplan oder in einem städtebaulichen Entwicklungskonzept, für eine bauliche Nutzung vorgesehen sind, deren tatsächliche Entwicklung eine bauliche Vorprägung aufweist. Auch ein „Außenbereich im Innenbereich“ ist hierunter – wie erwähnt – zu subsumieren.

6. Gewerbegebiete: die Neuregelung in § 246 Abs. 10 BauGB

Nach § 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO können in Gewerbegebieten Anlagen für u.a. soziale Zwecke ausnahmsweise zugelassen werden. Nach § 246 Abs. 10 BauGB kann in Gewerbegebieten (§ 8 BauNVO) für Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige **Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende** von den Festsetzungen des Bebauungsplans abgesehen werden. Voraussetzung dafür ist, dass an dem Standort Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme zugelassen werden können oder allgemein zulässig sind und die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar ist. Von dieser Regelung bleibt die Zulässigkeit von Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für Flüchtlinge oder Asylbegehrende in den **anderen Baugebieten** unberührt, in denen Wohngebäude oder Anlagen für soziale Zwecke vorgesehen sind.

Die Vorschrift ist sowohl für Bebauungsplangebiete als auch für **Gebiete i.S. des § 34 Abs. 2 BauGB i.V. mit § 8 BauNVO**, also faktische Gewerbegebiete, anzuwenden.

Die Neuregelung ist vor dem Hintergrund der in der zum Teil unterschiedlich behandelten und damit in der Rechtsprechung nicht geklärten Frage zu sehen, ob u.a. eine Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber im Sinne der Regelung des § 8 BauNVO „**gebietsverträglich**“ ist: In der Rechtsprechung werden solche Anlagen vielfach nicht als Anlagen für soziale Zwecke angesehen, die in Gewerbegebieten nach § 8 Absatz 3 Nummer 2 BauNVO als Ausnahme zugelassen werden.

Auch diese Regelung ist befristet anwendbar bis zum 31. Dezember 2019.

7. Generalklausel analog § 37 BauGB (§ 246 Abs. 14 BauGB)

In Anknüpfung an § 37 BauGB über bauliche Maßnahmen des Bundes und der Länder wird in einem Sondertatbestand geregelt, dass für Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftseinrichtungen oder sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende bis zum 31.12.2019 von den Vorschriften des BauGB oder den aufgrund des BauGB erlassenen Vorschriften in erforderlichem Umfang abgewichen werden kann. Dies gilt auch, wenn die Einrichtung von einem Dritten (z.B. von Landkreisen oder Privaten) betrieben wird. Auch auf Einrichtungen, die aufgrund von Regelungen nach § 50 Abs. 2 des Asylgesetzes von einer Gemeinde oder von einem Dritten, der von der

Gemeinde beauftragt ist, im übertragenen Wirkungskreis betrieben werden, soll die Regelung anzuwenden sein (vgl. BT-Drs. 18/6185 v. 29.09.2015: 75)

Diese Abweichungsbefugnis ist daran gebunden, dass auch bei Anwendung von § 246 Abs. 8 bis 13 BauGB dringend benötigte Unterkunftsmöglichkeiten im Gebiet der Gemeinde nicht rechtzeitig bereitgestellt werden können (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB und Artikel 2 Abs. 2 S. 1 GG).

In Anlehnung an § 37 Abs. 2 S. 2 BauGB tritt an die Stelle eines Einvernehmens die Anhörung der Gemeinde. Das gilt auch bei der Erteilung einer Ausnahme von einer Veränderungssperre (§ 14 Abs. 2 S. 2 BauGB). Beides gilt nicht, wenn Vorhabenträger die Gemeinde oder ein von ihr beauftragter Dritter ist. Auch für diese Nutzungen gelten grundsätzlich die Rückbaupflichtungen des § 35 Abs. 5 S. 2 BauGB, d.h. die Verpflichtung, das Vorhaben nach der dauerhaften Aufgabe der Nutzung zurückzubauen und die Bodenversiegelungen zu beseitigen. Zugleich sind einschränkend auch hier die entsprechenden Regelungen in § 246 Abs. 13 BauGB anzuwenden.

Dieser Teil der Neuregelung blieb bei den Gesetzesberatungen im Innenausschuss allerdings nicht ohne Kritik. Mögliche Konflikte zwischen Land, Landkreis und Gemeinden über geeignete Standorte müssten weiterhin im Dialog gelöst werden und dürften den Gemeinden nicht einfach auferlegt werden. Die gemeindliche Anhörung greife daher zu kurz, wurde von den kommunalen Spitzenverbänden geäußert. Vor allem sei ein so zentraler Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung nicht zu rechtfertigen (vgl. Deutscher Landkreistag, Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss v.08.10.2015, BT-Ausschussdrucksache 18(4)404 C).

8. Gemeindliches Einvernehmen nach § 36 BauGB (§ 246 Abs. 15 BauGB)

Nach § 246 Abs. 15 BauGB gilt in Verfahren zur Genehmigung von baulichen Anlagen, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen, bis zum 31.12.2019 das Einvernehmen der Gemeinde abweichend von § 36 Abs. 2 S. 2 BauGB (auch in Verbindung mit § 246 Abs. 10 S. 2 und Abs. 12 S. 2 BauGB) als erteilt, wenn es nicht innerhalb eines Monats verweigert wird. Die Vorschrift verkürzt die grundsätzlich zweimonatige Einvernehmensregelung auf die Hälfte.

9. Beteiligung der Naturschutzbehörden (§ 246 Abs. 15 BauGB)

Nach § 246 Abs. 15 soll in Verfahren zur Genehmigung von baulichen Anlagen, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen, bis zum 31.12.2019 das Einvernehmen der Gemeinde abweichend von § 36 Abs. 2 S. 2 BauGB (auch in Verbindung mit § 246 Abs. 10 S. 2 und Abs. 12 S. 2 BauGB) als erteilt gelten, wenn es nicht innerhalb eines Monats verweigert wird. Die entsprechende Vorschrift für Innenbereichsvorhaben wird auch auf Außenbereichsvorhaben bezogen mit der Folge, dass auch bei Außenbereichsvorhaben bei Ablauf der Monatsfrist eine abschließende Stellungnahme der zuständigen Naturschutzbehörde nicht abgewartet werden muss. Ob diese Verkürzung auf eine Monatsfrist in der Praxis wirklich hilft, wurde in den Gesetzesberatungen allerdings bezweifelt, weil die Frist in Notfällen immer noch erheblich zu lang sei.

10. Bedeutung der Befristungen (§ 246 Abs. 17 BauGB)

Nach § 246 Abs. 17 BauGB – eingeführt durch die Novelle 2015 – bezieht sich die in § 246 Abs. 8 bis 16 BauGB vorgesehene Befristung nicht auf die Geltungsdauer einer Genehmigung – sie kann unbefristet sein, sondern auf den Zeitraum, in dem insbesondere im bauaufsichtlichen Zulassungsverfahren von den Vorschriften Gebrauch gemacht werden kann (Ende 2019). Allerdings ist ein Teil der Tatbestände auf eine Höchstdauer von drei Jahren beschränkt. Diese zeitliche Befristung gilt etwa für die Errichtung mobiler Unterkünfte und Nutzungsänderungen in Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften oder sonstigen Unterkünften für Flüchtlinge oder Asylbegehrende (§ 246 Abs. 12 BauGB) oder vergleichbaren Einrichtungen im Außenbereich (§ 246 Abs. 13 BauGB). § 246 Abs. 17 BauGB dient der Klarstellung und ist auch auf die BauGB-Novelle 2014 anwendbar.

11. Hinweis auf weitere baurechtliche Möglichkeiten

Unbeschadet der mit der jüngsten BauGB-Novelle eröffneten Möglichkeiten können in entsprechenden Situationen auch weitere baurechtliche Möglichkeiten in Betracht kommen:

11.1. Satzungen nach §§ 34 und 35 BauGB

Die Gemeinden können durch Satzungen nach §§ 34 Abs. 4 und 35 Abs. 6 BauGB geeignete Flächen für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden bestimmen.

11.2. Vorhaben des Bundes und der Länder gem. § 37 BauGB

Unbeschadet der gemeindlichen Abweichungsmöglichkeit nach § 246 Abs. 14 BauGB kann die Anwendung des § 37 Abs. 1 BauGB bei Vorhaben des Landes als ein materieller Befreiungstatbestand, der ein Abweichen von den materiellen städtebaulichen Vorschriften ermöglicht, in Betracht kommen, wenn die besondere öffentliche Zweckbestimmung der Bauten dies erfordert. Das Gesetz ermöglicht unter den Voraussetzungen des § 37 Abs. 1 BauGB ein Abweichen auch von solchen Zulässigkeitsvoraussetzungen, von denen selbst die Erteilung einer Ausnahme oder Befreiung nicht vorgesehen ist. § 37 Abs. 1 BauGB findet auch bei Nutzungsänderungen Anwendung. Diese Entscheidungen können auch ohne gemeindliches Einvernehmen getroffen werden.

Bei den **Aufnahmeeinrichtungen** im Sinne von § 44 AsylVfG (Asylverfahrensgesetz) handelt es sich um bauliche Anlagen eines Landes. Die baulichen Anlagen, die der landesinternen Verteilung im Sinne von § 50 AsylVfG dienen, sind nur dann als Einrichtungen des Landes zu bewerten, wenn diese auch in der Zuständigkeit des Landes betrieben werden und das jeweilige Landesrecht diese Aufgabe nicht den Kommunen zuweist.

Der Begriff der „**besonderen öffentlichen Zweckbestimmung**“ im Sinne von § 37 BauGB setzt eine Unmittelbarkeit der öffentlichen Zweckbestimmung voraus. Die besondere öffentliche Zweckbestimmung ergibt sich bei

diesen Einrichtungen, bei denen der Bund oder ein Land Bauherr der Maßnahme ist, aus der Notwendigkeit, kurzfristig Erstaufnahmekapazitäten für die räumlich zusammengeführte Unterbringung einer großen Anzahl von Flüchtlingen und Asylbegehrenden für einen befristeten Zeitraum zum Zwecke der beschleunigten Durchführung bestimmter Asylverwaltungsverfahren zu schaffen. Die Einrichtungen unterscheiden sich daher wegen dieser Aufgabenstellung nach Standort, Art, Ausführung und Auswirkung von sonstigen Verwaltungsbauten.

Soweit eine vorhandene Anlage am konkreten Standort **umgenutzt** werden muss, kann sich die Erforderlichkeit regelmäßig aus der Tatsache ergeben, dass sonstige Einrichtungen nicht vorhanden sind bzw. andere Einrichtungen kurzfristig oder aus Kostengründen nicht für eine Nutzung zur Verfügung stehen.

12. Fazit

An den Neuregelungen der „Flüchtlingsnovellen“ ist u.a. bemerkenswert, dass – entgegen dem Trend der Gesetzgebungen zugunsten der Innentwicklung seit 1994 – Erleichterungen für das Bauen im Außenbereich geschaffen wurden. So gesehen überrascht es nicht, dass bereits mit der BauGB-Novelle 2017 (Gesetz vom 4. Mai 2017, BGBl. I S. 1057) auch für den sonstigen Wohnungsbau mit dem neuen § 13b Erleichterungen für den Wohnungsbau im Außenbereich geschaffen wurden. Die unbefristete Aufnahme der Unterbringung der Flüchtlinge als Befreiungsgrund in § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB ist unsystematisch und birgt das Risiko in sich, bei Gelegenheit weitere Tatbestände in die Befreiungsregelung aufzunehmen und damit die Notwendigkeit zur Planung zurückzudrängen. Es bleibt die Frage, ob es nicht überzeugender gewesen wäre, die Sonderregelungen in ein zeitlich befristetes Sondergesetz aufzunehmen, so wie es etwa 1990 als eine Antwort auf die damalige Wohnungsnot mit dem befristet geltenden BauGB-Maßnahmengesetz 1990 oder den Sonderregelungen aus Anlass der Herstellung der Einheit Deutschlands mit § 246a BauGB der Fall war. Eine solche Regelung würde es begünstigen, die Sonderregelungen zum gegebenen Zeitpunkt einer kritischen Bilanz zu unterziehen und eine Entscheidung über eine ggf. modifizierte Übernahme in das Vollrecht zu erleichtern.

Literatur

- | | |
|---|---|
| Bundesrat (2014): Gesetzesantrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen, BR-Drs. 419/14. | Deutscher Landkreistag (2015): Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss v. 08.10.2015, BT-Ausschussdrucksache 18(4)404 C. |
| Bundesverwaltungsgericht (2002): Postzustellstützpunkt im allgemeinen Wohngebiet, BVerwG, Urteil vom 21. März 2002 – 4 C 1/02. | Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen, Bundesgesetzblatt, Jg. 2014, Teil 1, Nr. 53, Bonn 20.11.2014. |
| Bundesverwaltungsgericht (2002): Seniorenpflegeheime in Gewerbegebieten, BVerwG, Beschluss vom 13. Mai 2002 – 4 B 86/01. | König, Helmut, Thomas Roeser, Jürgen Stock: Baunutzungsverordnung, BauNVO, Kommentar, 3. Aufl., München. |
| Deutscher Bundestag (2015): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes, BT-Drs. 18/6185 v. 29.09.2015. | Krautzbberger, Michael, und Bernhard Stür (2015): Flüchtlingsunterbringung: Die BauGB-Novellen 2014 und 2015, Deutsches Verwaltungsblatt: 73. |

Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz,
1. Senat (2010): Beschleunigtes Verfah-
ren für Bebauungsplan bei Außenbe-
reichsinsel, Urt. v. 24.02.2010 – 1 C
10852/09.

Oberverwaltungsgericht Saarland (2012):
Anforderungen eines Vorhaben- und
Erschließungsplans, Urt. v. 4.10.2012 –
2 C 305/10 -99.

Geflüchtete in der Sozialen Stadt

Potenziale der Weiterentwicklung des Quartiersansatzes Soziale Stadt im Kontext der Fluchtmigration

Die Debatte zum Umgang mit der gegenwärtigen Fluchtmigration bestimmt seit 2015 in hohem Maße den öffentlichen Diskurs in Deutschland und Europa. Im Kern steht dabei immer auch die Frage nach Möglichkeiten zur Steuerung der zukünftigen Entwicklungen in den alltäglichen Lebenswelten der alten und neuen Bewohner/innen. Die aktuelle Situation bietet die Chance und die Notwendigkeit, nicht nur auf Geflüchtete zu fokussieren, sondern eine Verbesserung der sozialen Integration **für alle** und auf Dauer zu erreichen (vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2011: 10; Deutscher Städtetag 2016: 7).

Vor diesem Hintergrund führten der vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. und das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) in den Jahren 2016 und 2017 eine Untersuchung mittelfristiger Fragen der quartiersbezogenen Steuerung und Urban Governance im Kontext von Flucht und Asyl durch (Franke/Schnur/Senkel 2017). Ziel war es, den gegenwärtigen Sachstand aufzubereiten, daraus gewonnene Erkenntnisse mit Expert/innen zu vertiefen und somit einen Beitrag zur Fachdiskussion zu leisten. Im Fokus standen die Perspektiven der Vor-Ort-Ebene von Quartieren und der kommunalen Steuerungsebene.

Ausgangsthese war, dass „traditionelle“ Migrationsquartiere auch in Zukunft wichtige Integrationsorte (für Geflüchtete) sein werden und mit dem Programm Soziale Stadt bereits erprobte, gegebenenfalls jedoch zu modifizierende bzw. zu erweiternde Instrumente vorliegen. Konkret standen zwei übergeordnete Erkenntnisinteressen im Mittelpunkt:

- a) Es stellt sich die Frage, welche Erkenntnisse sich aus den Programmgebieten der Sozialen Stadt im Sinne jahrelang praktizierter **„sozialer Integrationslabore“** ableiten lassen. Damit zielt das Projekt u.a. auf die konkreten Integrationserfordernisse und -ressourcen vor Ort, auf Fragen zur Ansprech- und Erreichbarkeit von Migrant/innen und auf bisherige Integrationserfolge und deren grundlegende Ursachen ab.
- b) Zugleich stellt sich die Frage, ob das **„Governance-Labor“** der Programmumsetzung Soziale Stadt für einen integrierten Quartiersentwicklungsansatz mit einem (noch) stärkeren Fokus auf Integration von Geflüchteten im Quartier „ausreicht“, wo Modifikationen sinnvoll erscheinen oder ob hier ergänzende Förderansätze bzw. Ressourcen notwendig sind.

Das Untersuchungsdesign umfasste Dokumentenanalysen zur Flüchtlings-thematik im Kontext integrierter Stadtentwicklung, eine Vertiefung der Analyseergebnisse im Rahmen leitfadengestützter Expert/inneninterviews (Einzel- und Gruppeninterviews mit insgesamt 13 Vertreter/innen von Kommunalverwaltungen sowie von Quartiersinstitutionen) sowie die Vertiefung daraus abgeleiteter Thesen im Rahmen zweier Workshops mit Ex-

pert/innengruppen (Workshop I: Quartiers-/Programmgebietsebene, Workshop II: Steuerungsebene von Kommunalverwaltungen und Wohnungsunternehmen). Die Gesamtergebnisse wurden in der Dokumentation Franke/Schnur/Senkel 2017 veröffentlicht¹; der hier vorliegende Beitrag ist eine Zusammenfassung dieser Publikation.

Das Programm Soziale Stadt als Rahmen für die Integration von Geflüchteten im Quartier: Reichweiten und Ergänzungsbedarfe aus der Praxisperspektive

Bei der Integration von Zuwanderern in städtischen Wohnquartieren blickt Deutschland faktisch auf eine lange Tradition zurück. Viele der hier entstandenen Quartiere mit größeren Anteilen von Menschen mit Migrationshintergrund gelten in baulich-städtebaulicher, wohnungs- und wohnumfeldbezogener, sozialer, wirtschaftlicher, kultureller und umweltbezogener Hinsicht (im gesamtstädtischen Vergleich) als „benachteiligt“ oder „mehrfach belastet“ und sind Programmgebiete des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt. Es wurde im Jahr 1999 gestartet, läuft bis heute und bot bislang eine breite strukturelle Basis für die Integration von Menschen in das und durch das Quartier (vgl. u.a. Bundestransferstelle Soziale Stadt 2014). Angesichts der Herausforderung, vielerorts nun teils erhebliche Zahlen von Geflüchteten in Wohnquartieren integrieren zu müssen und zu wollen, stellt sich allerdings die Frage, ob die Programmstrukturen dafür noch immer ausreichen oder ob – und wenn ja: an welchen Stellen? – sie für „Ankunftsorte“ und „Integrationsquartiere“ ergänzt werden sollten.

Diese Fragen wurde im Rahmen der Expert/inneninterviews und -workshops eingehend erörtert. Dabei wurde eine Reihe von Vorschlägen entwickelt, deren Darstellung sich zunächst an fünf strategischen Handlungsfeldern der Sozialen Stadt orientiert:

- Ausrichtung der Programmumsetzung an den betreffenden Stadtteilen/Quartieren (Gebietsbezug/Raumorientierung),
- Bündelung materieller Ressourcen und von Know-how,
- Aktivierung und intensive Beteiligung der Akteure vor Ort,
- vernetzungsorientiertes Management,
- partizipative Erarbeitung integrierter Quartiersentwicklungskonzepte.

Strategische Handlungsfelder der Sozialen Stadt

Gebietsbezug/Raumorientierung

Eine zentrale Voraussetzung für die Umsetzung des Programms Soziale Stadt ist die Ausweisung von Programmgebieten mit einem im gesamtstädtischen Vergleich „besonderen“ Entwicklungsbedarf. Der dezidierte Gebietsbezug dient als Grundlage für die Identifizierung von Problemen und Potenzialen der Programmgebiete. Er bildet den Rahmen für Kommunikation und Kooperation zwischen allen professionellen und nicht-professionellen Akteuren, die an der Programmumsetzung beteiligt sind – und damit den Ausgangspunkt sowie den Fokus integrierter Quartiersentwicklung.

1 Online unter www.difu.de/publikationen und www.vhw.de.

In den Interviews und Workshops wurde darauf hingewiesen, dass auch „Integrationsquartiere“ außerhalb der Programmkulisse Soziale Stadt – inklusive Einrichtung eines Quartiermanagements – gefördert werden sollten, ohne dafür „volumfänglich“ Programmgebiet werden zu müssen (Kriterium: „besondere Integrationserfordernisse“ anstelle des umfänglicheren „besonderen Entwicklungsbedarfes“).

Bei bereits bestehenden Programmgebieten sollte eine unbürokratische Veränderung ihrer Grenzen möglich sein, um auf sich verändernde Gegebenheiten schnell reagieren und für Integration wichtige Einrichtungen außerhalb der bisherigen Abgrenzungen einbeziehen zu können („Exklaven“).

Aktivierung und Beteiligung, „Empowerment“

Generell wird im Programm Soziale Stadt der Aktivierung und Beteiligung besondere Bedeutung beigemessen. Zentrales Anliegen der Sozialen Stadt ist es, „das eigenständige Stadtleben (...) aufzubauen, den sozialen Verbund (...) herzustellen und das Zusammenleben im Quartier zu fördern (...) und die Bewohnerschaft zu motivieren, in Initiativen und Vereinen mitzuwirken und sich dauerhaft selbst zu organisieren. So soll erreicht werden, dass die Stadtteile schrittweise [wieder] als Gemeinwesen funktionieren“ (Bauministerkonferenz 2005: 5).

Damit sind auch die Zugangsmöglichkeiten zu Geflüchteten (im Quartier) angesprochen. Angesichts der großen Zahl von Neuankömmlingen gilt in vielen Quartieren, dass es mit Blick auf „herkömmliche“ Aktivierungs- und Beteiligungsversuche nicht um ein „Mehr des Gleichen“ gehen kann. Vielmehr müssen passgenaue, neue Zugangswege entdeckt bzw. solche, die sich im Einzelfall bewährt haben, auch in andere Quartierskontexte übertragen werden. Es geht also um neue Qualitäten und Intensitäten von Ansprache und Einbeziehung, wobei unter anderem nach tatsächlich funktionierenden „Personalschlüsseln“ für die Wahrnehmung dieser Aufgaben gefragt werden kann. Unabhängig davon, welche Zahlen im Detail oder angesichts von Erfahrungen andernorts „richtig“ sind – deutlich wird in jedem Fall, dass eine begleitete „Integration von Geflüchteten im Quartier“ realistischweise nicht ohne zusätzliche personelle Ressourcen gegenüber der „herkömmlichen“ Soziale-Stadt-Situation auskommen kann. Dies gilt umso mehr unter der Annahme, dass Geflüchtete mit nur rudimentären Kenntnissen der Situation in ihrem neuen Heimatland in besonderem Maße auf Unterstützung bei der Entwicklung, Stärkung bzw. Anpassung ihrer individuellen (Problemlösungs-)Kompetenzen („Empowerment“) angewiesen sind.

In den Interviews und Workshops wurde deutlich: Ein „gutes“ Zusammenleben im Quartier und in Nachbarschaftsverhältnissen im Sinne eines funktionierenden Gemeinwesens ist wesentlicher Teil von Integration – dies bezieht sich auf „Alteingesessene“ ebenso wie auf „Neuankommende“. Begleitet/initiiert/vertieft/ermöglicht wird ein solches Zusammenleben in starkem Maße durch projektspezifische Gemeinwesenarbeit, die in Integrationsquartieren erheblich ausgeweitet, mit Blick auf ihre Ressourcen gestärkt sowie angesichts der (neuen) Integrationserfordernisse inhaltlich qualifiziert werden muss. Auch Ehrenamt ist für die Integration im Quartier unverzichtbar. Es sollte jedoch deutlich von hauptamtlichen Strukturen (und deren Aufgabenverantwortung) getrennt werden. Die Kooperationsstrukturen zwischen Ehrenamt und anderen Akteuren sollten (stärker) professionalisiert werden.

Ressourcenbündelung

Um der Komplexität integrierter Quartiersentwicklung gerecht werden zu können, ist die Soziale Stadt darauf angewiesen, materielle Ressourcen aus unterschiedlichen Quellen – Förderprogramme von EU, Bund und Ländern, kommunale Haushaltsmittel, Mittel Dritter wie Stiftungen und Unternehmen – miteinander zu verknüpfen, um sowohl investive als auch sozial-integrative Maßnahmen möglichst „aus einer Hand“ realisieren zu können.

Ebenso bedeutsam ist es, dass unterschiedliche Akteure innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung ihr Erfahrungs- und Fachwissen miteinander teilen. Im Rahmen ressortübergreifender Kooperation aller für die Quartiersentwicklung relevanten Verwaltungsbereiche arbeiten im Idealfall unter anderem Stadtplanung und -entwicklung, Soziales, Jugend, Gesundheit, Integration, Wirtschaft, Umwelt/Grün zusammen. Mit besonderem Blick auf die Integration von Geflüchteten geht es auch darum, dass kommunale Integrationsbeauftragte gegebenenfalls (noch) stärker quartiers-spezifische Betrachtungsperspektiven entwickeln als bislang.

Der Erfahrungs- und Wissensaustausch bezieht sich jedoch nicht nur auf die professionellen Verwaltungsakteure: Auch die Quartiersbevölkerung und andere lokale Akteure müssen intensiv einbezogen werden

Aus Sicht der in die Untersuchung einbezogenen Expert/innen und mit Blick auf einzelne Maßnahmen und Projekte wird deutlich, dass weniger eine Aneinanderreihung verhältnismäßig kleinteiliger Projekte (ohne gesicherte Folgefinanzierung) hilfreich ist als vielmehr eine mittelfristige Projektstrategie – wobei ad-hoc-Projekte mit bewusst kurzer Laufzeit nach wie vor relevant sein können. Für eine integrative Projektstrategie, in der erfolgreiche Projekte langfristig abgesichert werden, muss allerdings die Ressourcenbündelung besser funktionieren als heute.

Möglichkeiten der Förderung auch von nicht-investiven Maßnahmen/Projekten durch Bund und Länder sollten geprüft werden.

Vernetzungsorientiertes Management

Insgesamt ist integrierte Quartiersentwicklung in starkem Maße auf Kommunikation, Koordinierung, Kooperation, Koproduktion und Vernetzung ausgelegt. Dafür werden Management- und Organisationsstrukturen benötigt, die in hohem Maße vernetzungsorientiert ausgerichtet sind (ressortübergreifende Arbeitsgruppen auf der Verwaltungsebene, lokales Quartiermanagement vor Ort, Vernetzung von Verwaltungs- und „Alltagswelt“ der Quartiere, Einbeziehung von Akteuren, die weder der Verwaltungs- noch der Quartiersebene zuzurechnen sind, z.B. Wohnungsunternehmen, Migrantenselbstorganisationen, Unternehmer/innen der „ethnischen Ökonomie“) – insgesamt stehen hier also Moderation, Mediation, Dialogmanagement auf der Agenda. Im Kontext „Integration von Geflüchteten im Quartier“ stellt sich die Frage, inwiefern **eigene** „Integrationsstrukturen“ parallel oder quer zu den bereits bestehenden Institutionalisierungen notwendig sind – beispielsweise indem eine koordinierende Person in der Verwaltung als „Integrationslotse“ benannt oder ein eigenes „Quartiermanagement Integration“ installiert wird. Von den in die Untersuchung einbezogenen Expert/innen wurde jedoch mehrheitlich die Auffassung vertreten, in Programmgebieten der Sozialen Stadt sollten solche Parallel- oder Sonderstrukturen vermieden werden. Allerdings sollten die bereits vorhandenen Strukturen im Hinblick auf die Erfordernisse einer Integration (von Geflüchteten) im Quartier sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht angepasst werden (Anzahl und „Skills“ der vor Ort tätigen Fachleute, Vertragsbedingungen bzw. -laufzeiten etc.).

Darüber hinaus seien in „Ankunftsquartieren“ dezentralisierte Verwaltungs- und Dienstleistungsangebote – beispielsweise der JobCenter – sinnvoll, um wahrnehmbarer zu werden und (dadurch) Zugangsbarrieren zu diesen Institutionen abzubauen. Sie können beispielsweise in Nachbarschafts- oder Stadtteilzentren angesiedelt werden. Grundsätzlich sollten sich ihre Angebote an möglichst alle Bewohner/innen und nicht nur speziell an Geflüchtete oder Migrant/innen richten.

Integriertes Entwicklungskonzept

Integrierte Entwicklungskonzepte sind das zentrale strategische Instrument für die Umsetzung des Programms Soziale Stadt – entsprechend finden sie sich fast überall in der Programmumsetzung. Zu ihren Inhalten gehören Gebietsanalysen (Herausforderungen und Potenziale), Entwicklungsziele und -strategien, geplante Maßnahmen und Projekte, Finanzierungs- und Zeitplanung. Darüber hinaus werden in vielen Kommunen Integrationskonzepte aufgestellt.

In den Interviews und Workshops wurde deutlich: In Kommunen mit gesamtstädtischen Integrationskonzepten sollten diese auch für (verschiedene) „Ankunfts“- bzw. „Integrations“-Quartiere konkretisiert und hier mit integrierten Quartiersentwicklungskonzepten in Übereinstimmung gebracht werden (Schnittstellen verdeutlichen, Ergänzungen kompatibel machen, Dopplungen vermeiden, Konzepte für ihre zeitgleiche Umsetzung harmonisieren).

Inhaltliche Handlungsfelder der Sozialen Stadt

Mit Blick auf die Umsetzung des Programms Soziale Stadt in verschiedenen inhaltlichen Handlungsfeldern wird deutlich: In den nunmehr rund 17 Jahren Programmlaufzeit wurden an verschiedenen Orten unterschiedliche Erfahrungen mit Versuchen gemacht, Zuwander/innen zu integrieren – manche davon gelten als überaus erfolgreich und finden sich dementsprechend in Publikationen beispielsweise der Bundestransferstelle Soziale Stadt (vgl. u.a. Bundestransferstelle Soziale Stadt 2014). Andere bleiben – nicht weniger erfolgreich – bis heute eher „im Stillen“, wieder andere zeigen Grenzen von Integrationsversuchen auf, beispielsweise wenn sie bereits bei der – gut gemeinten – Zielgruppenansprache hinter den Erwartungen der initiiierenden Akteure zurückbleiben.

Bisherige Schwerpunkte bei der Integration von Zuwanderern im Quartier lagen insbesondere bei kommunalen baulichen Strategien und Maßnahmen (Schaffung von „Integrationsorten“), Maßnahmen im Bildungsbereich, in der lokalen Ökonomie sowie bei der Verbesserung von Teilhabemöglichkeiten (vgl. Böhme/Franke 2015).

Integrationsorte

Mit Blick auf baulich-investive Maßnahmen (nur diese lassen sich aus dem Städtebauförderungsprogramm unmittelbar fördern) ging und geht es vor allem darum, „Integrationsorte“ – also soziale Infrastrukturen vor Ort wie Nachbarschaftshäuser, Räume für besonders Schutzbedürftige bzw. besondere Bedarfe oder allgemein Begegnungsräume – zu schaffen und Bestände bedarfsgerecht (baulich) anzupassen. Auch aus Sicht der projektbeteiligten Expert/innen sind alltägliche Orte der Begegnung für die Integrationsarbeit im Quartier essentiell. Dies können Cafés, Sportplätze, Werkstätten sein, wenn sie ohne „Renditedruck“ und Stigmatisierung als „sozialer Ort“ auskommen. Solche Integrationsorte sind nicht immer plan- und „pro-

grammierbar“. Oft sind es Orte, die „gefunden“ werden und dann die notwendige personelle und materielle Unterstützung erhalten müssen, um im Integrationssinne (weiter) zu „funktionieren“. In diesen Orten sollte Integration prozesshaft stattfinden können, d.h. es sollte nicht primär um ein „Projektziel“ Integration gehen. Generell wird vorgeschlagen, die Gelingensfaktoren solcher Integrationsorte inklusive ihrer Unterstützungsbedarfe stärker zu identifizieren.

Gleichzeitig sollte es aus Expert/innensicht Orte geben, in denen bewusst nur bestimmte Bevölkerungsgruppen (beispielsweise unter den Aspekten ethnische Zugehörigkeit, Alter, Geschlecht, besondere Bedürftigkeit) einen (geschützten) Raum finden – z.B. Begegnungsorte für Mädchen mit Migrationshintergrund oder für zugewanderte Väter mit ihren Kindern. Auch sie benötigen materielle und immaterielle Unterstützung.

Bildungsförderung

Bildungsbezogene Strategien und Maßnahmen der Sozialen Stadt umfassen ein breites Spektrum: frühkindliche Förderung in Kita und Vorschule, vorschulische Sprachförderung, individuelle Förderung von Schüler/innen, stärkere Einbeziehung von Eltern sowie intensivere Elternbildung (unter anderem Spracherwerb), Weiterentwicklung von Kitas und Schulen zu quartiersbezogenen „Stadtteilschulen“ und „Stadtteilkitas“ (sowohl baulich mit Blick auf ihre Nutzungsmöglichkeiten als auch im Sinne einer Ausweitung von Angeboten in das Quartier hinein), interkulturelle Öffnung dieser Einrichtungen, Übergangsmanagement Kita – Schule(n) – Beruf inklusive Vermittlung zwischen Betrieben und ausbildungsgerechten Zuwander/innen innerhalb des Quartiers und darüber hinaus.

Auch hier können aus dem Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt sowie durch den Investitionspakt baulich-investive Maßnahmen gefördert werden – beispielsweise Umbauten von Schulen und Schulhöfen. Für Sprachunterricht oder interkulturelle Arbeit – also für die sozial-integrative „Bespielung“ der gebauten Strukturen – müssen jedoch andere Ressourcen erschlossen werden.

Die projektbeteiligten Expert/innen hoben hervor: Kitas und Schulen sind zentrale Integrationsorte, müssen dafür aber oftmals (personell) besser ausgestattet werden. Wichtig sind hier innovative(re) Betreuungs- / Unterrichtsformen (zum Beispiel in kleineren Gruppen). Gleiches gilt für Einrichtungen der beruflichen Qualifizierung. Für diese Institutionen wird häufig mehr Personal benötigt, das zudem in Integrationsfragen qualifiziert ist (Muttersprachler/innen, interkulturelle Kompetenz).

Lokale Ökonomie

Insbesondere die Stärkung der (lokalen) ethnischen Ökonomie liegt in Sozialer Stadt-Gebieten mit einem hohen Zuwanderanteil als potenziell aussichtsreiche Integrationsstrategie auf der Hand. Dazu kann es gehören, Existenzgründer/innen mit Migrationshintergrund zu unterstützen, bestehende Unternehmen beispielsweise durch Beratungsleistungen zu stabilisieren, Kleinkredite bereitzustellen sowie allgemein Beratungs- und Qualifizierungsangebote vorzuhalten. Eine stärkere sozialräumliche Ausrichtung der kommunalen Wirtschaftsförderung kann ebenfalls zu diesen Strategien gehören wie ein „integrationsortsbezogenes“ Engagement von (lokalen) Unternehmen – beispielsweise durch Sponsoring – oder der Sparkassen. Generell muss auch im Bereich Lokale Ökonomie zwischen baulich-investiven und aus dem Programm Soziale Stadt förderbaren Maßnahmen sowie nicht förderfähigen Beratungsleistungen bzw. „Begleitungen“ unterschieden

werden – auch hier können bereits etablierte Unternehmen aktiv(er) werden („Patenschaften“, Coaching etc.).

Aus der Perspektive der Interviewpartner/innen und Workshopteilnehmer/innen sollte zudem stärker geprüft werden, ob lokalen Unternehmen (mehr) Anreize oder auch Absicherungen angeboten werden können, damit sie (mehr) Stellen für Geflüchtete anbieten. Auch sollte überlegt werden, inwieweit für den Einstieg von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt neue (welche?) Formen der geförderten Beschäftigung hilfreich oder sogar notwendig sein können.

Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten

Als zentral für die Integration von Zuwander/innen werden ihre Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten an sozial-räumlichen Entwicklungen gesehen. Entsprechende Strategien und Maßnahmen umfassen unter anderem die Einrichtung interkultureller Kommunikations- und Begegnungsorte, die Unterstützung der Selbstorganisation von Zuwanderergruppen und eine stärkere Einbeziehung von Migrant/innen in (lokal)politische Gremien. Bei allen Ansätzen spielt die intensive Zusammenarbeit mit Multiplikator/innen eine große Rolle (Kontakte/„Zugänge“ herstellen). Auf der individuellen Ebene steht die Förderung der sozialen und kommunikativen Kompetenz von Menschen mit Migrationshintergrund auf der Agenda.

Bei der Beteiligung an Quartiersentwicklungen bis hin zur Koproduktion gemeinsam mit anderen professionellen und nicht-professionellen Akteuren geht es unter anderem darum, Angebote zu entwickeln, die (auch) für Zuwander/innen zugänglich sind. Für eine gelingende Aktivierung ist die persönliche Ansprache durch Personen aus dem gleichen Sprachkreis wie der Zielgruppe sowie die Berücksichtigung der kulturellen Gepflogenheiten der Zuwanderer oftmals Voraussetzung. Unter dem Aspekt Integration können von Geflüchteten selbst (mit)initiierte Projekte eine besondere Rolle spielen – unter anderem mit Blick auf „Empowerment“ (inklusive Überwindung von kulturellen und Sprachbarrieren), worauf die projektbeteiligten Expert/innen besonders hinwiesen.

Der Beitrag des Programms „Soziale Stadt“ zu einer „sozialen Stadt“ aus einer theoretischen Perspektive

Bei allen Umsetzungserfolgen muss betont werden: Die Soziale Stadt ist ein Programm der Städtebauförderung und damit im Wesentlichen auf die Förderung baulich-investiver Maßnahmen und Projekte fokussiert. Genauso wenig, wie es sinnvoll erscheint, die Lösung gesamtgesellschaftlicher Probleme allein in der Umsetzung von Städtebauförderungsprogrammen zu sehen, ist es umgekehrt wenig ertragreich, die Soziale Stadt mit Anforderungen außerhalb ihrer „Reichweite“ – also im Wesentlichen mit sozial-integrativen Fragestellungen – zu konfrontieren. Gleichzeitig sehen beispielsweise die vom vhw zur aktuellen Fluchtmigration befragten Kommunen mit entsprechenden Programmgebieten mit großer Mehrheit das Programm „als wichtig für die Bewältigung von Herausforderungen durch die Flüchtlingskrise“ an (vhw 2016: 4).

Vor diesem Hintergrund stellen sich zwei Fragen: Die eine betrifft als „Binnenbetrachtung“ Optimierungsmöglichkeiten des Programms innerhalb seiner Reichweite. Die andere richtet den Blick auf Ergänzungsmöglichkeiten sowohl außerhalb des unmittelbaren Programmkontextes Soziale Stadt als auch – genereller – außerhalb der Städtebauförderung.

Bei der „Binnenbetrachtung“ erscheinen einige der oben genannten Vorschläge im Sinne einer Programmoptimierung bereits jetzt ohne größeren Aufwand machbar (teilweise wurde damit auch bereits begonnen): unbürokratische Ausweitung bzw. Flexibilisierung der Gebietskulisse, Vermeidung von integrationsbezogenen Parallel- oder Sonderstrukturen in Programmgewebieten der Sozialen Stadt, Synchronisierung von integrierten Entwicklungs- und Integrationskonzepten auf gesamtstädtischer und Quartierebene, Qualifizierung von niederschweligen Orten der Begegnung auch im Sinne einer „Prozessförderung Integration“.

Ein Großteil der zentralen Vorschläge, die sich als Kondensat der Expert/inneninterviews und der beiden Workshops zusammenfassen lassen, überschreitet jedoch den Förderrahmen der Sozialen Stadt zum Teil deutlich: Dazu gehört in erster Linie der Wunsch, (nicht nur) in Soziale-Stadt-Gebieten die hier erforderliche Integrationsarbeit (für alle Quartiersbewohner/innen!) unter anderem durch eine angemessene personelle „Bespiegung“ der gebauten Strukturen leisten bzw. unterstützen zu können. Erforderlich ist demnach eine Gemeinwesenarbeit i.w.S., die auf ausreichende Personalressourcen mit den „richtigen“ Qualifikationen und verlässlichen Vertragsressourcen zurückgreifen kann. In Kitas und Schulen wird (ebenfalls) eine quantitative und qualitative Personalanpassung für notwendig gehalten (mehr Personal, das in Integrationsfragen qualifiziert ist). Damit wird ein Blick „über den Tellerrand“ der Sozialen Stadt im Spezifischen und der Städtebauförderung generell notwendig, denn: Will man die gesamtgesellschaftliche Aufgabe Integration (für alle) außerhalb baulich-investiver Maßnahmen – also die eigentliche Integrationsarbeit „von Mensch zu Mensch“ – nicht alleine den „betroffenen“ Kommunen und Quartieren überlassen, muss die Lücke zwischen Förderung der baulichen „Hardware“ und Hoffnungen auf ausreichende kommunale „Software“ anderweitig geschlossen werden.

Es drängt sich die Frage auf, welche Integrationsaufgaben tatsächlich rein kommunal bzw. quartiersbezogen sind und welche Integrationsaufgaben an anderer Stelle gelöst und daher programmflankierend – also außerhalb des Ansatzes Soziale Stadt – adressiert werden müssen: Bildungs-, Wohnungs-, Integrations- und Arbeitsmarktpolitik gehören sicher dazu. Dies ist keine neue Erkenntnis, sie bleibt jedoch elementar für eine Betrachtung der „Reichweite“ der Sozialen Stadt gerade im Hinblick auf Integration. Kurz: Die Soziale Stadt wird vor Ort kaum Arbeitsplätze – zumindest nicht in nennenswertem Maße – für Zuwanderer schaffen können und versteht sich explizit auch nicht als „Wohnraumbeschaffungsprogramm“ oder als Ansatz der Gemeinwesenarbeit.

Dann jedoch muss nach Flankierungen gefragt werden: Wenn das Programm vor allem „bauliche Hüllen“ verbessern kann – wo bleiben dann die notwendigen anderen Ressourcen, um den „großen Wurf“ einer sozial gerechten, integrierenden und integrativen Stadt- und Quartiersentwicklung zu vervollständigen? Eine soziale Stadt mit kleinem „s“ ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, zu der das Programm mit großem „S“ einen zentralen Beitrag leistet – nicht mehr und nicht weniger (vgl. Franke/Schnur 2016).

Um das Projekt soziale Stadt – inklusive Integration im Quartier – realisieren zu können, ist eine stärkere Berücksichtigung des „Sozialraumansatzes“ in allen gesellschaftspolitischen Bereichen notwendig, institutionalisiert in den verschiedenen Ressorts von Bund, Ländern und Kommunen. Hier richtet sich der Blick derzeit vor allem auf die „Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt“ der Bundesregierung (BMUB 2016).

Angesichts zeitnah benötigter Lösungsansätze/Ressourcen sollte auch darüber nachgedacht werden, zumindest für den „Sonderfall Integration von Geflüchteten im Quartier“ eine dezidiert sozial-integrativ ausgerichtete Zusatzförderung **außerhalb** der Städtebauförderung einzurichten, also über den Integrationspakt hinaus ein „Aktionsprogramm“ oder „Modellvorhaben Ankunftsquartiere“ aufzulegen. Als ideal erscheint ein sozialraumorientiertes „Integrationsprogramm“ im Sinne eines „Monofonds“, aus dem sich vor Ort investive und sozial-integrative Maßnahmen und Projekte gleichermaßen finanzieren lassen (vgl. EU-Initiativen URBAN I und II als Vorreiterinnen der Sozialen Stadt). Das Programm sollte dort, wo besondere Integrationsanforderungen entstanden sind oder entstehen, eingesetzt werden können, also in Gebieten der Sozialen Stadt oder auch in Quartieren außerhalb dieser Förderkulisse. Aus dem Programm sollten zumindest temporär bzw. für einen definierten Zeitraum („Sonderherausforderung Integration von Geflüchteten im Quartier“) auch Personalkosten finanziert werden können, um den mit einer „echten“ Integration einhergehenden erheblichen/zusätzlichen Personalaufwand in den Kommunen abzufedern. Die Umsetzung eines solchen Programms sollte auf fundierten Analysen, Zielformulierungen und Konzepten für eine integrierte und integrierende Quartiersentwicklung basieren und durch eine Prozessevaluierung begleitet werden. Dass zumindest diese Grundüberlegungen realistisch sind, zeigt das Beispiel „Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement – Wettbewerb zur Förderung von modellhaften Projekten der Gemeinwesenarbeit und des Quartiersmanagements zur Unterstützung der Teilhabe in Quartieren und Wohngebieten mit besonderen sozialen, demografischen sowie integrativen Herausforderungen“, der im April 2017 vom Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung ausgelobt wurde.²

Ein solches Programm kann ein Schritt sein, um auch weitere Erkenntnisse zu vielen normativen Fragen rund um „Integration“ zu generieren:

- Wann ist die (individuelle) Unterstützung von „alteingesessenen“ und neu zugewanderten Quartiersbewohner/innen im Sinne von Integration aus wessen Sicht erfolgreich? Bemisst sich dies in Mengeneffekten (Anzahl von Wohnungen, Kitaplätzen, weiteren sozialen Infrastrukturen etc.) und/oder in Qualitätszuwächsen (z.B. Förderung von sozialen Prozessen)?
- Wann können wir von einer besseren Teilhabe lokaler Bevölkerungsgruppen – wiederum: aus wessen Sicht? – sprechen? Wessen und welche Ziele werden damit verfolgt?
- Wann sind Zuwander/innen aus wessen Sicht „besser“ (?) oder „ausreichend“ (?) integriert? Wann ist das soziale Zusammenleben inklusive Identifikation der Wohnadresse mit „Heimat“, Verbesserung von Nachbarschaften und Netzwerken etc. „gut genug“ – für wen und wofür?

Bislang stellt sich das Thema Integration von Geflüchteten zunächst vor allem als eine quantitative Herausforderung mit Blick auf Unterbringung, Registrierung und Versorgung dar. Spätestens mit der Genehmigung des Asylantrags kommt eine qualitative Dimension hinzu, denn dann geht es um Integrationen in unserer Gesellschaft, verbunden unter anderem mit der Frage, was dies kosten darf – auch mit Blick auf weiteren Forschungsbedarf.

2 Vgl. hierzu ausführlicher: www.gwa-nds.de/ (Zugriff am 30.11.2017).

Literatur

- Bauministerkonferenz – Konferenz der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder, ARGEBAU (2005): Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“. Dritte Fassung vom 29.08.2005.
- Böhme, Christa, und Thomas Franke (2015): Sozialraumorientierte Integration von Flüchtlingen – Lernen vom Programm Soziale Stadt?, in: Special Difu-Berichte 4/2015 (Flüchtlinge und Asylsuchende in Kommunen), Berlin: 14.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2016): Nachbarschaften stärken, Miteinander im Quartier - Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt, Berlin.
- Bundestransferstelle Soziale Stadt im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), vertreten durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)(2014): Statusbericht Soziale Stadt 2014, Berlin.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.): Flüchtlinge vor Ort in die Gesellschaft integrieren – Anforderungen für Kommunen und Lösungsansätze, Berlin und Köln 2016.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2016): 11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin.
- Franke, Thomas, Olaf Schnur und Patrick Senkel (2017): Geflüchtete in der Sozialen Stadt. Potenziale der Weiterentwicklung des Quartiersansatzes Soziale Stadt im Kontext der Fluchtmigration, vhw-Schriftenreihe 6, Berlin.
- Franke, Thomas, und Olaf Schnur (2016): „Problemgebiete“ und Stadtpolitik in Deutschland am Beispiel des Programms Soziale Stadt, in: Florian Weber und Olaf Kühne (Hrsg.): Fraktale Metropolen – Stadtentwicklung zwischen Devianz, Polarisierung und Hybridisierung, Wiesbaden: 295-311.
- vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2016): vhw-Kommunalbefragung 2016 – Herausforderungen „Flüchtlingskrise vor Ort“, Berlin.

Diversitätsorientierte Sicherheitsstrategien

1. Vom Willkommens- zum Sicherheitsdiskurs

Ein Leben in Sicherheit wünschen sich die meisten Menschen: Menschen, die vor unterschiedlichsten Bedrohungen Zuflucht in Deutschland suchen, ebenso wie die ansässige Bevölkerung. Wenngleich die Zuwanderung einer großen Zahl von Menschen im Jahr 2015 immer auch von kritischen Kommentaren begleitet war – auch was die Sicherheit in Deutschland betrifft –, war sie doch zunächst von einer großen Welle der Solidarität und einer positiven Grundstimmung dominiert. Die Bilder der Ankunft von Geflüchteten z.B. am Münchner Hauptbahnhof vermitteln den Eindruck eines Landes, dass Neuankommende so herzlich aufnimmt, dass nicht nur sie, sondern auch die Ansässigen selbst manchmal von ihrer eigenen Herzlichkeit überwältigt schienen. Mit den Ereignissen der Silvesternacht 2015 rund um den Kölner Hauptbahnhof veränderte sich diese Stimmung erheblich. Freiwillige unterstützen zwar weiterhin in hoher Zahl die Arbeit mit Geflüchteten, die öffentliche Diskussion nahm aber das Thema „Sicherheit“ und deren vermeintliche oder tatsächliche Bedrohungen stärker in den Blick. Manche Diskussion um Fragen der Integration von neu Zugewanderten wurde davon dominiert. Dabei wurden Befürchtungen geäußert, Städte könnten unsicherer werden. Neben Vermutungen und Gerüchten waren zunächst oft fehlende Informationen oder falsch interpretierte Statistiken Grundlage der Befürchtungen. Zunächst stand die Diskussion um eine möglicherweise steigende Alltags- und Gewaltkriminalität im Vordergrund. Nach den terroristischen Gewalttaten im Jahr 2016 geriet immer stärker das Thema einer terroristischen Bedrohung und möglicher Folgen der Radikalisierung von Menschen in den Fokus der öffentlichen Diskussion.

2. Zuwanderung und Sicherheit – einige Fakten

Um Vorverurteilungen vorzubeugen und Gerüchten entgegenzuwirken, wie sich die Sicherheitslage in Deutschland durch eine verstärkte Zuwanderung verändert haben könnte und inwieweit Zuwanderer in Kriminalität verwickelt sind, werden möglichst konkrete Aussagen zur Kriminalitätsentwicklung in diesem Bereich benötigt.

Berichte über die Kriminalitätsentwicklung stützen sich meist auf die Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS). Die PKS registriert nicht Täter, sondern Taten und Tatverdächtige. Die Aussagekraft der PKS ist eingeschränkt durch Verschiebungen zwischen Hell- und Dunkelfeld der Kriminalität und aufgrund veränderten Anzeigeverhaltens oder veränderter Verfolgungsintensität. Die Berechnung der Kriminalitätsbelastung erfolgt dabei auf Basis der Einwohnerzahl und wird als Tatverdächtigenbelastungszahl (TVBZ) ausgewiesen. Dieser Wert ergibt sich aus der Zahl der ermittelten Tatverdächtigen, bezogen auf 100.000 Einwohner des entsprechenden Bevölkerungsanteils, jeweils ohne Kinder unter acht Jahren. Da ein solcher Referenzwert für die Gruppe der Zuwanderer fehlt, lassen sich keine statistisch

belastbaren Aussagen zur Kriminalitätsbelastung von Zuwanderern treffen. Erst recht lassen sich keine Vergleiche zur allgemeinen Kriminalitätsstatistik oder zur deutschen Wohnbevölkerung ziehen, beispielsweise weil in der Gesamtbevölkerung der Anteil von Frauen, älteren Menschen und Kleinkindern deutlich größer ist, die üblicherweise erheblich weniger in der Kriminalitätsstatistik auffallen.

Entwicklung der Allgemeinkriminalität

Bereits frühzeitig machten die Sicherheitsbehörden darauf aufmerksam, dass es Anzeichen dafür gibt, dass Kriminelle die Zuwanderungswelle im Jahr 2015 nutzen könnten, während des Asylantragsverfahrens in Deutschland Straftaten zu begehen (DLF, 11.10.2015). Gleichzeitig wurde betont, dass die große Mehrheit der Zuwanderer strafrechtlich nicht auffallen werde

Tatsächlich hat es, stützt man sich auf das Bundeslagebild 2016 „Kriminalität im Kontext von Zuwanderung“ des Bundeskriminalamtes (BKA 2017)¹, in den letzten Jahren eine Zunahme der Allgemeinkriminalität von Zuwanderern gegeben. Lag die Zahl der aufgeklärten Straftaten mit mindestens einem tatverdächtigen Zuwanderer 2012 bei rund 63.000, betrug sie 2016 rund 293.000. Allein von 2015 zu 2016 hat sich diese Zahl um 42 % erhöht. Das ist gerade auch vor dem Hintergrund, dass die Gesamtzahl aller aufgeklärten Straftaten von 2015 bis 2016 um nur 0,4 % (BKA 2017) gestiegen ist, eine erhebliche Zunahme, trotz aller Einschränkungen, die in der statistischen Erhebungsmethode begründet liegen.

Dabei muss man jedoch berücksichtigen, dass auch Fälle erfasst werden, bei denen neben Zuwanderern² zugleich Tatverdächtige ermittelt wurden, die nicht Zuwanderer sind. Auch werden nicht nur die im Jahr 2016 neu nach Deutschland gekommenen Asylsuchenden, sondern auch davor eingereiste und sich weiterhin in Deutschland aufhaltende Asylsuchende erfasst. Das Bundeslagebild begründet dies damit, dass „die Entwicklung von Kriminalität im Kontext von Zuwanderung [...] in Relation zur Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland betrachtet werden“ (BKA 2017: 2) müsse. Auch enthalten die Basisdaten keine Informationen zur Aufenthaltsdauer oder zum Zuwanderungszeitpunkt von Tatverdächtigen, sodass keine Differenzierung zwischen Zuwanderern, die vor oder im Jahr 2016 eingereist sind, gemacht werden können. Das Bundeslagebild schließt nur Taten ein, deren Ermittlungen zum Erhebungstichtag abgeschlossen waren.³ Grundsätzlich gilt damit auch, dass die Aktualität der PKS dadurch ein-

1 Das Bundeslagebild des Bundeskriminalamts vom April 2017 basiert für den Bereich der Allgemeinkriminalität auf den Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS), für den Bereich der Organisierten Kriminalität auf dem Bundeslagebild „Organisierte Kriminalität“ und für den Bereich der politisch motivierten Kriminalität auf den Daten des Kriminalpolizeilichen Meldedienstes in Fällen Politisch motivierter Kriminalität (KPMD-PMK). Es werden ausschließlich aufgeklärte Fälle betrachtet. Eine Ausnahme davon bildet das Kapitel „Opfer“ des Bundeslagebildes 2016 „Kriminalität im Kontext von Zuwanderung.“

2 Als Zuwanderer werden Personen verstanden, sie sich mit dem Aufenthaltsstatus „Asylbewerber“, „Duldung“, „Kontingentflüchtling/Bürgerkriegsflüchtling“ oder „Un-erlaubter Aufenthalt“ in Deutschland aufhalten. Tatverdächtige mit positiv abgeschlossenem Asylverfahren werden nicht erfasst. Das Bundeslagebild stützt sich auf Zahlen des Systems zur Erstverteilung von Asylsuchenden auf die Länder (EASY) des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), das die Verteilung von Asylbegehrenden durch das BAMF auf die Länder dokumentiert. Fehl- und Mehrfacherfassungen können dabei nicht ausgeschlossen werden. Der Bundeslagebericht verweist darauf, dass „daher nur eine Teilmenge des zu berücksichtigenden Personenkreises“ (BKA 2017: 2) dargestellt wird.

3 Der am 19.12.2016 in Berlin verübte Anschlag auf den Weihnachtsmarkt am Breitscheidplatz ist damit beispielsweise nicht enthalten.

beschränkt ist, da Verfahren mit langer Ermittlungsdauer ggf. erst in Folgejahren erfasst werden. So wurde knapp ein Viertel der in der PKS 2016 erfassten Straftaten bereits 2015 oder früher verübt.

Entwicklung in unterschiedlichen Deliktsbereichen

Die Art der Kriminalität hat sich gegenüber den Vorjahren kaum verändert. Diebstahlsdelikte machen fast ein Drittel der Straftaten von tatverdächtigen Zuwanderern aus, gefolgt von Vermögens- und Fälschungsdelikten sowie Rohheitsdelikten und Straftaten gegen die persönliche Freiheit. Auch wenn man die Taten ohne tatverdächtige Zuwanderer betrachtet, ergibt sich für die Verteilung der Kriminalität auf die genannten Delikte im Jahr 2016 ein sehr ähnliches Bild. Deutliche Abweichungen zeigen sich allerdings bei den Diebstahlsdelikten: Sie machten 2016 bei tatverdächtigen Zuwanderern 31 % der Straftaten aus, bei Straftaten ohne tatverdächtige Zuwanderer 19 %.

Anteil und Struktur tatverdächtiger Zuwanderer

Der Anteil der tatverdächtigen Zuwanderer an allen registrierten Tatverdächtigen stieg von 2015 auf 2016 von sechs auf neun % bei insgesamt in etwa gleich gebliebener Zahl von rund zwei Millionen Tatverdächtigen (BKA 2017). Dabei ist jedoch der Verlauf der Zuwanderung zu berücksichtigen: Auch die Zahl der Zuwanderer stieg in diesem Zeitraum erheblich.

86 % der tatverdächtigen Zuwanderer waren Männer. 67 % der Tatverdächtigen waren jünger als 30 Jahre. Verglichen mit allen Tatverdächtigen zeigte sich vor allem ein erhöhter Anteil der 18- bis unter 30-Jährigen unter den tatverdächtigen Zuwanderern: 54 % der tatverdächtigen Zuwanderer kamen aus dieser Altersgruppe, während der Anteil bei allen registrierten Tatverdächtigen 35 % betrug. Der Anteil der über 40-Jährigen tatverdächtigen Zuwanderer war dementsprechend deutlich geringer: 11 % bei den tatverdächtigen Zuwanderern gegenüber 34 % bei allen registrierten Tatverdächtigen (BKA 2017). Dies weist allerdings nicht zwangsläufig auf eine besonders hohe Kriminalitätsbelastung bei jungen Zuwanderern hin, sondern auf die demografischen Besonderheiten der Zuwanderung: Die Gruppe der Zuwanderer ist deutlich jünger als die Gesamtbevölkerung in Deutschland.

Bestimmte soziodemografische Besonderheiten der Zuwanderung in den letzten Jahren sind allerdings mit Blick auf die Kriminalitätsentwicklung und Kriminalprävention beachtenswert. So stellten 2012 bis 2014 knapp 9.000 unbegleitete Minderjährige in Deutschland einen Asylantrag (Parusel 2015). In diesem Zusammenhang beschäftigt sich die Polizei mit dem Phänomen der „Straßenkinder“ unter den minderjährigen unbegleiteten Zuwanderern, die in die Kriminalität abgleiten könnten (DLF 11.10.2015). Neben den Strafverfolgungsbehörden werden sich aber vor allem auch Jugendsozialarbeit, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitik mit ihnen beschäftigen müssen.

Kriminalität unter Zuwanderern

Auseinandersetzungen zwischen Zuwanderern treten insbesondere in der Ausnahmesituation beengter Sammelunterkünfte auf. Da das Bundeslagebild (BKA 2017) auf Basis der PKS keine Angaben zur Tatörtlichkeit machen kann, trifft es auch keine Aussagen zu möglichen Straftaten in oder um

Erstaufnahmeeinrichtungen oder Flüchtlingsunterkünfte. Sehr wohl enthält das Bundeslagebild allerdings Aussagen zu Täter-Opfer-Beziehungen.⁴ Danach ist bei fast vier Fünftel der Fälle, bei denen Zuwanderer Opfer wurden, mindestens ein Tatverdächtiger auch Zuwanderer (BKA 2017). Hier wird z.B. auch von Übergriffen in Sammelunterkünften auf allein reisende Frauen berichtet. Insgesamt hat sich die Zahl der Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, bei denen mindestens ein tatverdächtiger Zuwanderer registriert wurde, von 2015 auf 2016 auf rund 3.400 Fälle mehr als verdoppelt. Auch der Anteil der Straftaten mit tatverdächtigen Zuwanderern an der Gesamtzahl der Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung ist im gleichen Zeitraum von knapp fünf auf neun % gestiegen. Auch wenn man einen längeren Zeitraum betrachtet (2012–2016), zeigt sich ein kontinuierlicher Anstieg der Zahl der Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, bei denen mindestens ein tatverdächtiger Zuwanderer registriert wurde. Besondere Aufmerksamkeit verdient auch, dass die höchsten Steigerungsraten im Deliktsbereich des sexuellen Missbrauchs von Kindern zu finden sind (BKA 2017).

Registrierte Straftaten gegen Sammelunterkünfte

Zwar ist die Anzahl der registrierten Straftaten gegen Sammelunterkünfte in 2016 gegenüber 2015 leicht zurückgegangen, mit fast 1.000 Fällen aber weiterhin hoch, verglichen beispielsweise mit 2014, als die Zahl der Fälle unter 200 lag (BKA 2017). Statistisch ist das einerseits in gewissem Umfang auf die größere Zahl von Unterkünften zurückzuführen, aber vor allem auf eine sich zunehmend radikalisierte Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit um die Unterbringung von Zuwanderern. Besonderes Augenmerk gilt dabei einer sich verändernden Täterstruktur: Es werden Tatverdächtige identifiziert, die bisher mit politisch motivierter Kriminalität nicht in Verbindung gebracht werden konnten (DLF, 11.10.2015). Kriminalität in diesem Kontext umfasst Sachbeschädigungen, Propagandadelikte, Brand- und Körperverletzungsdelikte. Knapp 170 registrierte Fälle (2016) wurden als Gewaltdelikte (Tötungsdelikte, Körperverletzung, Brandstiftung) eingestuft, davon sieben Tötungsdelikte. Die Zahl der registrierten Gewaltdelikte in diesem Bereich war damit 2016 annähernd so hoch wie 2015, als ein deutlicher Anstieg gegenüber den knapp 30 Gewaltdelikten im Jahr 2014 registriert worden war (BKA 2017). Die Häufigkeit und Intensität der Straftaten ist dabei sehr unterschiedlich verteilt und steht „in starker Abhängigkeit zu den organisatorischen Möglichkeiten der jeweiligen lokalen Szene/Akteure“ (BKA 2017: 39). Das Bundeskriminalamt befürchtet, dass neben den direkt gegen Asylbewerber gerichteten Straftaten auch „die Agitation zum Nachteil von vermeintlich Verantwortlichen (Politiker, Unterkunftsbetreiber etc.) weiterhin fortbesteht und anlassbezogen intensiviert wird“ (BKA 2017: 39). Daneben wurden politisch motivierte Straftaten beispielsweise im Kontext von Gegendemonstrationen zu Protesten gegen (geplante) Asylbewerberunterkünfte registriert. Die Taten richteten sich gegen politische Gegner, gegen staatliche Institutionen und Einrichtungen und besonders gegen die Polizei.

4 Bei der Bewertung der statistischen Daten ist zu berücksichtigen, dass eine Opferfassung nur bei ausgewählten Delikten erfolgt, besonders in den Bereichen „Straftaten gegen das Leben“, „Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung“, „Rohheitsdelikte“ und „Straftaten gegen die persönliche Freiheit“. Direkte statistische Vergleiche zwischen der Gruppe der tatverdächtigen Zuwanderer und der Gruppe der Opfer sind kaum sinnvoll möglich, da die Zuordnungskriterien bezüglich der Gruppen voneinander abweichen.

Übertragung von Konflikten aus Herkunftsländern

Befürchtet wird auch, dass Konflikte aus den Herkunftsländern der Zuwanderer zu Auseinandersetzungen in Deutschland führen können. Das ist nicht auszuschließen; inwieweit dies aber strafrechtlich relevant werden wird, ist vor dem Hintergrund sich verändernder Konfliktsituationen kaum seriös abzuschätzen. Auch sind in Deutschland ausgetragene Konflikte aus den Herkunftsländern der Zuwanderer nicht zwangsläufig mit politisch motivierter Gewalt verbunden. Vom Bundeslagebild wurden in diesem Kontext für 2016 vor allem Konflikte zwischen syrischen Kurden/PKK-Sympathisanten einerseits und türkisch-nationalistischen Gruppen andererseits genannt.

Terrorrisiko

Es hat sich gezeigt, dass ein grundsätzliches Risiko besteht, dass unter den Zuwandernden terroristische Straftäter sein können. 2016 lagen dem BKA dazu bezogen auf den islamistischen Terrorismus Einzelhinweise auf sich in Deutschland aufhaltende mutmaßliche Kämpfer, Angehörige, Unterstützer oder Sympathisanten terroristischer Organisationen im Ausland und islamistisch motivierte Kriegsverbrecher „im mittleren dreistelligen Bereich“ (BKA 2017: 41) vor. Neben der Zuwanderung bereits Radikalisierter kommt das Risiko hinzu, dass Zuwandernde von radikalisierten Gruppen in Deutschland angesprochen werden, die vermeintlich Halt bieten (DLF, 11.10.2015). Eine verstärkte Präventions- wie Deradikalisierungsarbeit besonders mit Jugendlichen erscheint in diesem Bereich angezeigt.

Strukturen der organisierten Kriminalität

Schließlich gibt es Befürchtungen, dass Strukturen der organisierten Kriminalität (OK-Strukturen) im Kontext der Zuwanderung an Bedeutung gewinnen. Tatsächlich werden im Kontext der Zuwanderung Verfahren der Schleuserkriminalität geführt und zum Bereich der organisierten Kriminalität gerechnet. Die Zahl der Verfahren ist 2016 gegenüber 2015 leicht zurückgegangen und lag bei 38 (BKA 2017). Die angesichts der hohen Zahl von Zuwanderern geringe Zahl von Verfahren ist vermutlich auch stark beeinflusst von der Komplexität von Ermittlungsverfahren in diesem Bereich und den internationalen Strukturen der Kriminalität. Darüber hinaus beobachten bzw. bekämpfen die Sicherheitsbehörden auch Strukturen der organisierten Kriminalität, „die im Kontext der Zuwanderung von Bedeutung sein können, wie z. B. die Etablierung neuer OK-Strukturen oder die Nutzung des Flüchtlingsstroms durch OK-Strukturen für kriminelle Aktivitäten“ (BKA 2017: 42).

Überlastung von Sicherheitsbehörden und Freiwilligenorganisationen

Wenngleich mittlerweile ein breiter Konsens besteht, dass eine personelle Verstärkung der Sicherheitskräfte grundsätzlich notwendig ist und erste entsprechende Stellen geschaffen werden, werden Sicherheitsprobleme bisher wenig erörtert, die aus der Überlastung von Sicherheitsbehörden und Freiwilligenorganisationen entstehen könnten. Es ist kaum damit zu rechnen, dass sich im Bereich der Strafverfolgung wie der Prävention der Aufgabenumfang verringern wird. Auch wenn man nicht davon sprechen kann, dass das Leben in den Städten grundsätzlich unsicherer wird, muss man anerkennen, dass gesellschaftliche Veränderungen mit neuen Sicherheits-

aufgaben verbunden sind. Die zunehmende Diversität der Gesellschaft ist Teil dieser gesellschaftlichen Veränderungen.

3. Diversität und Sicherheit⁵

Nutzungsansprüche und Nutzungskonflikte

Das Zusammentreffen unterschiedlicher Bewohner- und Nutzungsgruppen im Stadtteil kann zu Konflikten und Spannungen führen, selbst wenn keinerlei abweichendes Verhalten vorliegt (vgl. Bruns 2016: 232). Interethnische und -kulturelle Kontakte können dazu beitragen, Vorurteile zu überwinden (vgl. Bruns 2016: 232, Häußermann/Siebel 2004, Sturm/Körner-Blätgen 2015: 10). Durch aktuelle demografische Entwicklungen wie Zuwanderung, aber auch eine in weiten Teilen alternde Bevölkerung, durch die Individualisierung von Lebensstilen und die sich im individuellen Lebenszyklus wandelnden Bedürfnisse ergeben sich unterschiedliche Normvorstellungen, Nutzungsmuster, Ansprüche und Bedürfnisse an den Sozialraum, die einbezogen werden müssen, um Nutzungskonflikte zu vermeiden. Es geht also nicht darum, Diversität als Bedrohung für die Sicherheit zu sehen. Hierfür ist es gerade in Bezug auf die Versorgung mit Wohnraum wichtig, Fehler der Vergangenheit nicht zu wiederholen, wie z.B. unzureichende Aufmerksamkeit für die Art der Belegung von Wohnraum in einem Quartier (BAK 2016: 28) bei ohnehin nur begrenzt und räumlich häufig konzentriertem Sozialen Wohnungsbau, und Sicherheitsverlusten präventiv zu begegnen. Dies kann vor allem dann gelingen, wenn die Stadtteile ein hohes Identifikationspotenzial aufweisen (BAK 2016: 28).

Segregation und Integration

Gesellschaftliche Desintegrationsprozesse – also Prozesse des zunehmenden Auseinanderfallens gesellschaftlicher Strukturen – können zum Abschwächen sozialer Bindungen, zu Vorurteilen, Gewalt, Entfremdungen und Extremismus führen und Feindbilder begünstigen (vgl. Imbusch/Heitmeyer 2012: 13 f., Heitmeyer/Anhut 2007). Integration in die Gesellschaft erfolgt über die systemische, ökonomische und soziale Ebene (vgl. Heitmeyer/Anhut 2007, Häußermann/Siebel 2004). Dabei spielt neben der Arbeitsmarktintegration die soziale Integration im Quartier eine zentrale Rolle (vgl. Reimann 2008: 197). Die Betrachtung von Desintegration im Kontext von sozialräumlicher Sicherheit wirft damit die Frage auf, wie Unsicherheiten durch Desintegration entstehen bzw. wie ihnen durch Integrationsansätze präventiv begegnet werden kann.

Räumlich schlagen sich Desintegrationsprozesse auch in residentieller Segregation entlang sozialer und ökonomischer Merkmale nieder (vgl. Häußermann/Wurtzbacher 2012: 183). Nachdem lange ein kritisch geprägter Blick auf Segregation vorherrschte (vgl. ausgehend Burgess et al. 1925) werden mittlerweile auch die Potenziale migrantisch geprägter Quartiere für die Integration von Zuwanderern und deren gesamtstädtische Funktion herausgestellt, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. u.a. Yildiz 2011, Häußermann/Siebel 2004, Reimann 2008, Saunders 2012). Deutlich wird, dass ein differenzierter Blick auf die Bedürfnisse und Potenziale von Migran-

⁵ Dieses Kapitel basiert z.T. auf einer Literaturanalyse zur Vorbereitung eines Forschungsprojekts, die von Hanna Blieffert durchgeführt wurde.

tinnen und Migranten notwendig ist (Keller/Ruhne 2011: 13 f., Friedrichs/Triemer 2008) und der Integrationsbegriff um Differenzierungsmerkmale erweitert werden sollte (vgl. West 2014). Dies sollte auch auf die Erschließung von Potenzialen von Migrantinnen und Migranten für eine integrative Entwicklung sicherer urbaner Stadtquartiere abzielen (beispielsweise analog zur Entwicklung der lokalen Migrantenökonomien; vgl. Schuleri-Hartje et al. 2005).

Dass zunehmende Diversität der Bevölkerung in den Quartieren Herausforderungen für die Sicherheit vor Ort mitbringt, zeigt insbesondere die Praxis in urbanen Räumen. So werden Pläne zur Integration von Zuwanderern erarbeitet, die explizit wie implizit Aspekte der Sicherheit betrachten (z.B. der Masterplan Integration und Sicherheit des Berliner Senats, o.A. 2016). Der Deutsche Städte- und Gemeindebund verweist darauf, dass Bund, Länder und Kommunen in diesem Bereich eng zusammenarbeiten sollten (vgl. DStGB 2016). Auch der Deutsche Städtetag thematisiert Sicherheit in diesem Kontext und hat eine Arbeitsgruppe gegründet, in der, einem ganzheitlichen Sicherheitsverständnis folgend, „neben ordnungspolitischem auch jugend- und sozialpolitischer sowie städtebaulicher Sachverstand vertreten sein soll“ (DST 2016). Bereits vor Jahren forderte ein Positionspapier zum Thema Sicherheit und Ordnung des Deutschen Städtetages, dass „vor allem im Bereich der Metropolregionen mit anhaltendem Zuwanderungspotential [...] der Gefahr von Segregation – anstatt objektiv und subjektiv sicherheitsfördernder Integration – zu begegnen“ (Deutscher Städtetag 2011: 5) ist. Der DST stellt im aktuellen Positionspapier „Sicherheit und Ordnung in der Stadt“ fest: „Mangelnde Integration und Perspektivlosigkeit sind ein idealer Nährboden für ein Abgleiten von Menschen in Kriminalität und Extremismus“ (Deutscher Städtetag 2017: 6). Nicht erst seit der starken Zuwanderung im Jahr 2015, sondern bereits seit der EU-Osterweiterung hätten sich entsprechende Problemlagen verschärft. Dies betreffe besonders bereits belastete, sozialräumlich vernachlässigte Stadtgebiete (ebenda). Das Positionspapier, das den „Begleiterscheinungen der Zuwanderung“ ein eigenes kurzes Kapitel widmet, verweist darauf, dass die „am stärksten betroffenen Städte [...] sich wiederholt an Bund und Länder mit der Bitte um Unterstützung gewandt und diese auch schrittweise erhalten [haben]. Dabei geht es um verbesserte Möglichkeiten des Zugriffs auf Schrottimmobilien, in denen oft unerträgliche Zustände herrschen, um die gezielte Bekämpfung krimineller Strukturen des Sozialleistungsmissbrauchs durch Schwerpunktaktionen und eine verbesserte Zusammenarbeit der beteiligten Behörden, um Maßnahmen gegen Scheinselbständigkeit und vieles andere mehr.“ (DST 2017: 16). Das Papier betont, dass „die Abwehr negativer Auswirkungen der Zuwanderung auf Sicherheit und Ordnung [...] Bestandteil der allgemeinen Integrationsanstrengungen“ (ebenda) in den Städten sein muss.

Gefühlte und tatsächliche Bedrohungen

Das Geschäftsführende Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes sieht die Bürgerinnen und Bürger „vor dem Hintergrund der erhöhten Terrorgefahr, gewaltbereiter Extremisten, Anschläge und Übergriffe im Zusammenhang mit der Flüchtlingssituation sowie der drastisch ansteigenden Hasskriminalität gegenüber Kommunalpolitikern, Polizisten und ehrenamtliche Helfern verunsichert“ (Landsberg 2017). „Auch die hohe Zahl von Wohnungs- und Geschäftseinbrüchen sowie der starke Anstieg von Trick- und Taschendiebstählen im Alltag erzeugen Angst“ und führten dazu, dass „die Menschen beginnen zu zweifeln, ob der Staat ihre Sicherheit noch ausreichend gewährleisten kann“ (ebenda). Wenngleich ein Teil der

Verunsicherung aus „gefühlten Bedrohungen“ bestehe, sei „das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger auch eine Frage der Lebensqualität in den Städten und Gemeinden“ (ebenda). Um damit umzugehen, müssten unterschiedliche Ansätze verfolgt werden: Aufklärungs- und Präventionsangebote, städtebauliche Kriminalprävention, Schutz von Gemeinschaftsunterkünften von Zugewanderten, Verfolgung fremdenfeindlicher Straftaten, Vermeidung von Ängsten aus der Bevölkerung und Vorurteilen durch Informationspolitik und Kommunikationsplattformen, aber auch mehr sichtbare Polizeipräsenz in der Öffentlichkeit, die Entlastung der Polizei von bürokratischen Aufgaben und größere Konzentration auf Strafverfolgung und Straftatenverhinderung (vgl. Masterplan Integration und Sicherheit 2016, DStGB 2016).

Städtebauliche Kriminalprävention

Eine Reihe von praktischen kommunalen Ansätzen beschäftigt sich mit der urbanen Sicherheit: Dazu gehören ordnungsrechtliche, personelle, technische, sozialräumliche und informative/kommunikative Maßnahmen (vgl. Floeting/Seidel-Schulze 2012). Mit Blick auf baulich-gestalterische Maßnahmen, die die Sicherheit im Wohnumfeld erhöhen, ist in der Praxis der CPTED-Ansatz („Crime Prevention Through Environmental Design“) international anerkannt: Einem situativen Ansatz der Kriminalprävention folgend, wird dabei davon ausgegangen, dass Kriminalität vorbeugend durch architektonische, freiraumplanerische und städtebauliche Gestaltung verhindert werden kann (vgl. Jeffrey 1971, Newman 1972, Clarke 2009). Der Ansatz findet sich in verschiedenen Handreichungen für die Praxis wieder. Die Frage ist nicht abschließend geklärt, in welchem Maß die bauliche Struktur selbst dazu beiträgt, das Sicherheitsempfinden zu verbessern (z.B. über die Begrenzung von Tatgelegenheiten), und in welchem Maß das Sicherheitsempfinden indirekt durch den damit zusammenhängenden nachbarschaftlichen Zusammenhalt positiv beeinflusst wird (vgl. Veil 2010, zu Nachbarschaftlichkeit und Kriminalprävention vgl. Schubert/Veil 2011). Es lässt sich aber an Beispielen zeigen, dass sich sowohl die Qualität des Wohnumfeldes als auch das Miteinander im Quartier positiv auf das Sicherheitsgefühl auswirken (vgl. Verbundprojekt transit/LKA Nds. 2015). Zusätzlich zeigt sich, dass sich die Zufriedenheit mit der Qualität des Wohngebiets positiv auf die Beurteilung des nachbarschaftlichen Zusammenlebens mit Ausländern auswirkt (Sturm/Körner-Blätgen 2015: 9). Eine vereinfachte kausale Verbindung von Raum und abweichendem Verhalten ist kaum möglich. Eine „Versicherheitlichung“ der Quartiersentwicklung (vgl. z.B. Schreiber 2011) sollte daher vermieden werden. Neben städtebaulichen Ansätzen tragen vor allem auch soziale Maßnahmen zur Sicherheit und zu einem verbesserten Sicherheitsempfinden in den Quartieren bei (vgl. Häußermann 2012). Auch spielen Aspekte der Diversität in den CPTED-Ansätzen bisher nur implizit eine Rolle, ohne dass sie differenziert ausgeführt werden.

Soziale Stadt

Das wichtigste praktische Beispiel für die Förderung sozial orientierter Ansätze der Stadtentwicklung ist das Städtebauförderungsprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“. Es wurde im Jahr 1999 von Bund und Ländern mit dem Ziel aufgelegt, der „Abwärtsspirale“ aus zunehmender sozialer und räumlicher Polarisierung in den Städten entgegenzuwirken, indem die Lebensbedingungen vor Ort umfassend verbessert und die Lebenssituation von Quartiersbewohnerinnen und -bewohnern stabilisiert werden sollten. Es ging also gerade nicht nur darum, bauli-

che Missstände zu beseitigen, sondern auch Engagement, soziale Aktivitäten sowie nachbarschaftliches Zusammenleben in benachteiligten Stadtquartieren zu fördern. Wenngleich es eine Reihe von konkreten Beispielen für die Berücksichtigung von Themen der Ordnung und Sicherheit im Kontext der Städtebauförderung gibt, wird das Thema Sicherheit und Kriminalprävention als Impuls für mehr Lebensqualität dabei aber bislang nicht explizit berücksichtigt. Es bestehen Vorbehalte bei der Verknüpfung von sozialen mit sicherheitsrelevanten Themen hinsichtlich einer „Versicherheitlichung“ des Themenbereichs (vgl. Floeting 2015: 53).

4. Schlussbemerkung

Die innere Sicherheit gewinnt für das kommunalpolitische Handeln weiter an Bedeutung. Sie „wird ins Zentrum des politischen Handelns der kommenden Jahre rücken. Die Sicherheitspolitik wird zunehmend auch zu einem kommunalen Thema“ (Landsberg 2017: o.S.). Auch für die Quartiersentwicklung sind entsprechende Themen von großer Bedeutung, da ein negatives Sicherheitsempfinden im Quartier (vgl. Reimann 2008: 202) und auch eine fremdenfeindliche Atmosphäre (vgl. Baumann 2009: 3) integrationshemmend wirken können.

Festzuhalten bleibt, dass angesichts von knapp 1,2 Millionen Schutzsuchenden, die von Anfang 2015 bis Ende 2016 nach Deutschland kamen, zwar die Fallzahlen insgesamt in vielen Feldern der Allgemeinkriminalität wie der politisch motivierten Kriminalität gestiegen sind, aber „der weit überwiegende Teil der seit Anfang des Jahres 2015 nach Deutschland gekommenen Zuwanderer weiterhin keine Straftaten begeht“ (BKA 2017: 43). Langfristig wird die Sicherheit in den Städten in einem Einwanderungsland gerade auch davon abhängen, wie Integration gelingt, sozial prekäre Verhältnisse und Radikalisierung vermieden werden können. Es muss daher neben der präventiven Reduzierung von Tatgelegenheiten und Bemühungen um die Deradikalisierung potenzieller terroristischer Gewalttäter in erster Linie darum gehen, den Weg aus sozialen Lagen und Lebenssituationen, die Kriminalität begünstigen, zu erleichtern.

Literatur

- BAK – Bundesarchitektenkammer (2016): Bezahlbarer Wohnraum für alle – Positionspapier der Bundesarchitektenkammer (Auszug), in: BMUB (Hrsg.): Zuwanderung und integrierende Stadtgesellschaft – Was folgt nach der Erstunterbringung?, Berlin: 27–32.
- Baumann, M. (2009): Migration und Sicherheit, WISO direkt, September 2009.
- Bruns, D. (2016): Kulturell diverse Raumanneignung – Eine Diskussion am Beispiel öffentlicher Parkanlagen, in: F. Weber/O. Kühne (Hrsg.): Fraktale Metropolen – Stadtentwicklung zwischen Devianz, Polarisierung und Hybridisierung, Wiesbaden: 231–243.
- BKA – Bundeskriminalamt (2017): Kriminalität im Kontext von Zuwanderung. Bundeslagebild 2016, Wiesbaden.
- BKA – Bundeskriminalamt (2015): Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Jahrbuch 2014, Wiesbaden.
- Burgess, E., R. Park und R. McKenzie (1925): The City, Chicago.
- Clarke, R. V. (2009): Situational Crime Prevention, in: R. Wortley/L. Mazerolle (Hrsg.): Environmental Criminology and Crime Analysis, Cullompton: 259–267.
- Deutschlandfunk (11.10.2015): Interview mit dem Präsidenten des Bundeskriminalamtes Holger Münch.
- Der Tagesspiegel (25.10.2015): Interview mit dem bayerischen Innenminister Joachim Herrmann.
- DST – Deutscher Städtetag (2017): Sicherheit und Ordnung in der Stadt. Positionspapier des Deutschen Städtetages. Berlin/Köln.
- DST – Deutscher Städtetag (2016): Sicherheit in den Städten. Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages, <http://www.staedtetag.de/presse/beschluesse/077092/index.html> (Zugriff: 05.07.2017).

- DST – Deutscher Städtetag (2011): Sicherheit und Ordnung in der Stadt. Positionspapier des Deutschen Städtetages. Berlin/Köln.
- DStGB: –Deutscher Städte- und Gemeindebund (2016): Bündnis für mehr Sicherheit, Pressemitteilung, <https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Aktuelles/Archiv/Archiv%202016/B%C3%BCndnis%20f%C3%BCr%20mehr%20Sicherheit/> (Zugriff: 5.7.2016).
- Floeting, H. (2015): Urbane Sicherheit, in: ders. (Hrsg.): Sicherheit in der Stadt. Rahmenbedingungen – Praxisbeispiele – Internationale Erfahrungen, Berlin: 21–91 (Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 14).
- Floeting, H., und A. Seidel-Schulze (2012): Urbane Sicherheit – eine Gemeinschaftsaufgabe. Ergebnisse aus zwei Kommunalbefragungen, Berlin (Difu-Paper).
- Friedrichs, J., und S. Triemer (2008): Gespaltene Städte? Soziale und ethnische Segregation in deutschen Großstädten, Wiesbaden.
- Häußermann, H. (2007): Ihre Parallelgesellschaften, unsere Probleme, in: Leviathan, Nr. 35: 458–466.
- Häußermann, H., und W. Siebel (2004): Stadtsoziologie, Frankfurt/M.
- Häußermann, H., und J. Wurtzbacher (2012): Politische Integration und Repräsentation in der fragmentierten Stadt, in: W. Heitmeyer/P. Imbusch (Hrsg.): Desintegrationsdynamiken, Wiesbaden: 171–184.
- Heitmeyer, W., und R. Anhut (2007): Desintegrationstheorie – ein Erklärungsansatz, Bielefeld, BI.Research, Universität Bielefeld, Nr. 30: 55–58.
- Imbusch, P., und W. Heitmeyer (2012): Dynamiken gesellschaftlicher Integration und Desintegration, in: dieselben (Hrsg.): Desintegrationsdynamiken, Wiesbaden: 9–25.
- Jeffery, C. R. (1971): Crime Prevention Through Environmental Design, Beverly Hills, CA.
- Keller, C., und R. Ruhne (2011): Die Besonderheit des Städtischen. Entwicklungslinien der Stadt(soziologie), in: H. Herrmann, C. Keller, R. Neef, R. Ruhne (Hrsg.): Die Besonderheit des Städtischen, Wiesbaden.
- Landsberg, G. (2017): Innere Sicherheit stärken – Radikalisierung und Hasskriminalität nachhaltig bekämpfen, in: Deutscher Städte- und Gemeindebund, Position, 12. Mai 2017.
- Newman, O. (1972): Defensible Space. Crime Prevention Through Urban Design, New York.
- o.A. (2016): Masterplan Integration und Sicherheit, Berlin.
- Parusel, Bernd (2015): Unbegleitete Minderjährige auf der Flucht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 25/2015: 31–38.
- Reimann, B. (2008): Integration von Zuwanderern im Quartier: Ausgangslage, Herausforderungen und Perspektiven, in: O. Schnur (Hrsg.): Quartiersforschung, Wiesbaden: 225–241.
- Schreiber, V. (2011): Fraktale Sicherheiten. Eine Kritik der kommunalen Kriminalprävention, Bielefeld.
- Schuleri-Hartje, U.-K., H. Floeting, B. Reimann (2005): Ethnische Ökonomie, Integrationsfaktor und Integrationsmaßstab, Darmstadt.
- Saunders, D. (2012): Arrival City, München.
- Sommer, Ilka (2012): „Ausländerkriminalität“ – statistische Daten und soziale Wirklichkeit, in: Dossier Innere Sicherheit, Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/76639/auslaenderkriminalitaet?p=all>.
- Sturm, G., und N. Körner-Blätgen (2015): Ausländer in Deutschland – Herausforderungen und Chancen, Nachrichten – Magazin der ARL, 45 (3): 6–10.
- Veil, K. (2010): Die Ordnung des städtischen Lebens durch Planung? Eine Untersuchung zur Verbindung von Städtebau und Sicherheit, in: A. Groenemeyer (Hrsg.): Wege der Sicherheitsgesellschaft, Wiesbaden: 328–342.
- Schubert, H., und K. Veil (2011): Kriminalprävention im Sozialraum. Explorative Validierung des ISAN-Präventionsmodells, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, 94. Jg., H. 2: 83–101.
- Verbundprojekt transit/Landeskriminalamt Niedersachsen (2015): Sicherheit im Wohnumfeld – Auswertung der Befragung zum Sicherheitsempfinden im Wohnumfeld, Hannover, http://www.transit-online.info/fileadmin/transit/Materialien/Befragungen/Auswertung_der_Befragung_zum_Sicherheitsempfinden (Zugriff 5.7.2016).
- West, C. (2014): Zwischen kulturellem Pluralismus und Transkulturalität – Postmoderne Momente im Migrationsdiskurs, in: P. Gans (Hrsg.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration, Hannover: 92–126.
- Yildiz, E. (2011): Migration und Diversität als urbane Ressource, in: H. Herrmann, C. Keller, R. Neef, R. Ruhne (Hrsg.): Die Besonderheit des Städtischen, Wiesbaden: 125–144.

5. Migration und Raumentwicklung

Überlegungen zu einer integrationsorientierten Regionalpolitik

1. Einleitung

Ein Großteil der vor allem in 2015 zugezogenen Flüchtlinge ist mittlerweile aus den Gemeinschaftsunterkünften aus- und in eine eigene Wohnung gezogen. Die Integration und die Ermöglichung eines sinnhaften und friedvollen Lebens für all diejenigen, die gekommen sind, steht als Aufgabe in vielen Fällen jedoch noch bevor. Neben Asylsuchenden sind in 2015 850.000 EU-Bürgerinnen und -bürger, 100.000 Studienanfänger/innen, 82.000 Personen durch Familiennachzug und 39.000 Erwerbstätige in die Bundesrepublik eingewandert (Konar u.a. 2017: 14). Die postmigrantische¹ Situation in Deutschland ist ausgesprochen vielfältig und wird durch die in kurzer Zeit zugewanderten Geflüchteten weiter ausdifferenziert.

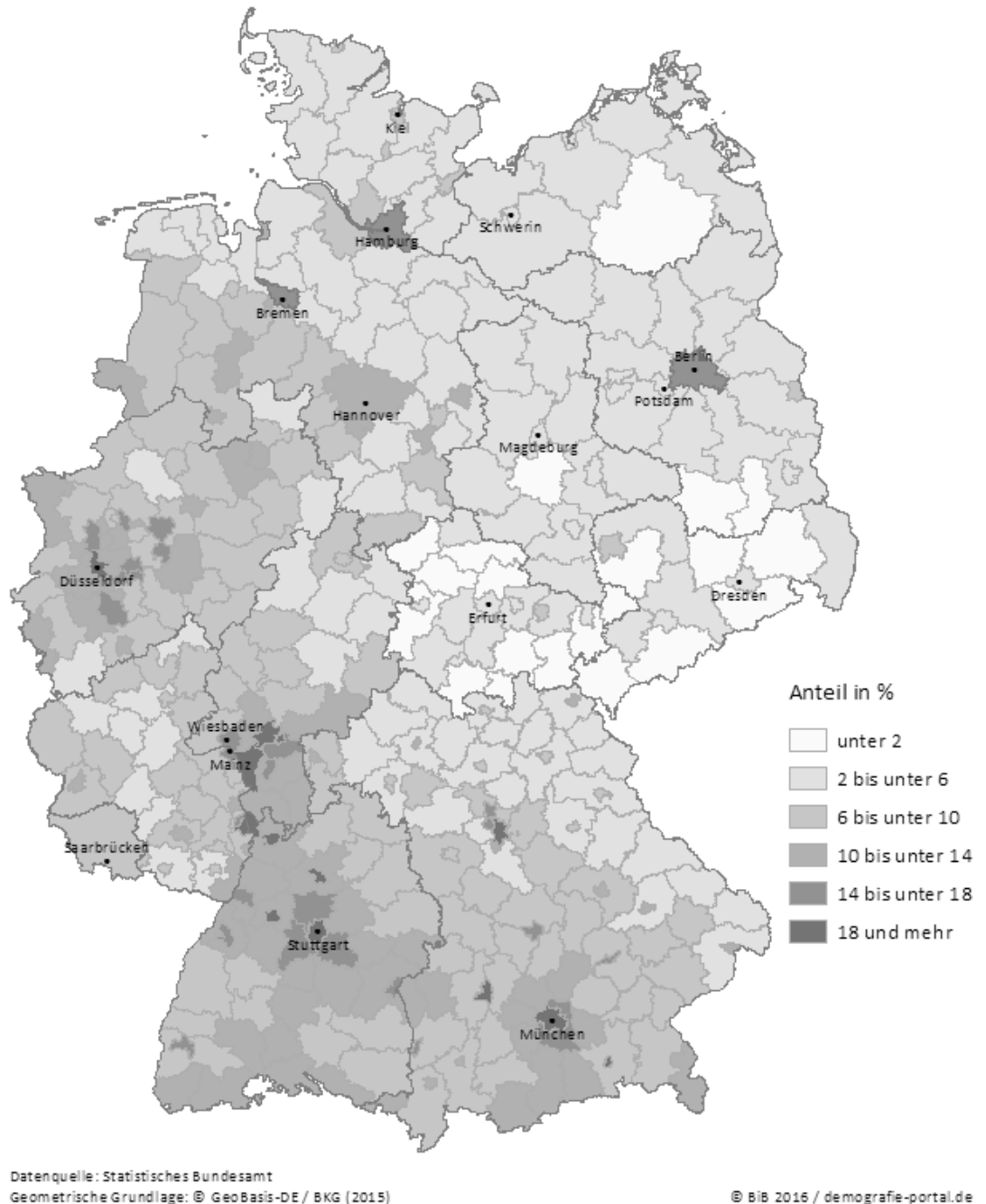
Ein wesentliches Merkmal der heutigen Bundesrepublik ist die unterschiedliche Verteilung von Migranten nach städtischen und ländlichen Siedlungsräumen, West- und Ostdeutschland. Neben der Wanderung zu den Arbeits- und Ausbildungsplätzen sind die familiären bzw. sozialen Netze und die Verkehrsverbindungen in das Heimatland als ursächliche Faktoren für die Wohnstandortwahl bekannt (Hanhörster 2014). Diese sich selbst verstärkenden Effekte führen zu einer polarisierten Bevölkerungsentwicklung in wachsenden und schrumpfenden Räumen, wobei die natürliche Bevölkerungsentwicklung in nahezu allen Räumen ähnliche Raten zeigt.

Da die Flüchtlinge nach dem Steueraufkommen und der Bevölkerungszahl verteilt werden (Königsteiner Schlüssel), nehmen Städte 70 % der Flüchtlinge auf (Göddecke-Stellmann 2017: 115). Abbildung 1 zeigt, dass Ausländer in ländlichen Regionen unterrepräsentiert sind, vor allem in Ostdeutschland (häufig unter 2 % der Bevölkerung), in Westdeutschland vor allem im Norden Bayerns mit 2–6 %. Zugleich sind Ausländer fester Bestandteil in den meisten Umlandgemeinden großer Städte und in den wirtschaftsstarken westdeutschen Regionen. Unberücksichtigt bleiben bei dieser Betrachtung die deutschen Migranten, insbesondere die 4,5 Mio. (Spät-)Aussiedler, von denen wegen der Wohnortzuweisung auch heute noch mehr als die Hälfte in Orten mit weniger als 50.000 Einwohnern leben, vor allem in westdeutschen Ländern (auch von ihnen leben nur 5 % in Ostdeutschland; Deutscher Landkreistag 2016: 22). Der geringere Anteil Zugewanderter ermöglicht einerseits individuelles Aufeinanderzugehen von Zugewanderten und Einheimischen, erschwert andererseits zugleich die Einrichtung notwendiger sozialer und kultureller Einrichtungen sowie die Selbstorganisation von Migrantengruppen. Und nicht immer ist es einfach, Zugang zu den Milieus der ländlichen Gemeinden und Kleinstädte zu finden. Umgekehrt bieten die größere

1 Postmigrantisch bezeichnet eine durch Einwanderung geprägte Gesellschaft, die ihre Heterogenität politisch anerkennt und in der „Strukturen, Institutionen und politische Kulturen nachholend (also postmigrantisch) an die erkannte Migrationsrealität angepasst werden, was mehr Durchlässigkeit und soziale Aufstiege, aber auch Abwehrreaktionen und Verteilungskämpfe zur Folge hat“ (Foroutan 2015).

Dichte von Nachbarschaftskontakten und die Überschaubarkeit in kleinen Orten die Chance für Kooperation, Unterstützung und Integration.

Abb. 1
Anteil von Ausländern
an der Gesamtbevölke-
rung nach Kreisen,
2015



Quelle: https://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Informieren/DE/ZahlenFakten/Auslaender_Anteil_Kreise.html (Zugriff am 30.11.2017).

Der Zuzug in die Städte verstärkt die sozialräumlichen Folgen des demografischen Wandels, denn die vergleichsweise jungen Migrantinnen und Migranten senken das ohnehin niedrigere Alter in den Städten. Der steigende Druck auf den Wohnungsmarkt, vor allem im niedrigen Mietpreissegment, und die Integration in den formellen Arbeitsmarkt sind hier zentrale Problemlagen für die Zuziehenden. In peripheren Regionen bestehen umgekehrt Probleme im Zusammenhang mit der Alterung, beim Leerstand, bei den Infrastrukturen und Angeboten sowie infolge des Fachkräftemangels. Um die

positiven Wirkungen der internationalen Zuwanderung zu erfahren und zu fördern, liegt es nahe, dass sich die – sehr unterschiedlich geprägten – ländlichen Regionen mit der Integration von Migrantinnen und Migranten befassen. Es ist durchaus sinnvoll, dass sich auch in ländlichen Räumen der Trend zur Internationalisierung und einer kulturellen Mischung innerhalb der Bevölkerung ausbreiten. Das Erlernen der Sprache sowie das Erreichen von Schul- und Berufsabschlüssen, der Eintritt in den Arbeits-, aber auch in den regulären Wohnungsmarkt sowie der Kontakt und Austausch mit der Aufnahmegesellschaft sind dabei wesentliche Stellschrauben für ein selbstbestimmtes und eigenverantwortliches Leben in Deutschland.

Während Städte Erfahrungen mit kultureller Heterogenität und Integrationsaufgaben haben, sind dies teilweise neue Herausforderungen für Kommunen in ländlichen Räumen. Eine Schwierigkeit besteht darin, dass in ländlichen Regionen neben den Städten und Gemeinden die 294 Landkreise für soziale, kulturelle und technische Infrastrukturen verantwortlich sind und die Kooperationen entsprechend mühevoller sind. „Der Kommunikations- und Informationsfluss zwischen Landkreis und kreisangehörigen Kommunen stellt daher eine entscheidende Komponente eines erfolgreichen Integrationsmanagement auf Landkreisebene dar.“ (KGST 2017: 62) Die Landkreise sind u.a. für die Bildungsplanung, Jugendämter, teilweise Jobcenter, Berufsausbildung und Weiterbildung, Wohnungsmanagement, Gesundheitseinrichtungen und die Aufgaben aus dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständig. Die Städte und Gemeinden sind u.a. Träger der Schulen und Kitas. Integrationsangebote fallen zudem teilweise unter die freiwilligen Aufgaben, die sich viele Kommunen – zumal die unter Finanzaufsicht – nur sehr eingeschränkt leisten können. Der zeitliche Betrachtungshorizont für erfolgreiche Integrationsstrategien erstreckt sich nach bisherigen Erfahrungen dabei auf mindestens fünf bis sieben Jahre. Sie haben unter Beachtung der allgemeinen Leitbilder der Raumentwicklung, der Nachhaltigkeit und des Haushaltsausgleichs zu erfolgen (KGST 2017).

2. Integration und das Zusammenleben der Verschiedenen

Der klassische Integrationsbegriff nach Esser, der den Sprach- und Wissenserwerb, Bildung, Erwerbstätigkeit, angemessenes Wohnen, die Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben sowie die Identifikation mit der Mehrheitsgesellschaft betont (Esser 1980, 2009), wird als nicht mehr zeitgemäß angesehen. Die Kritik am Integrationsansatz betrifft die einseitige Perspektive auf die Ankommenden, ohne die fördernden und hemmenden Bedingungen der Aufnahmegesellschaft ausreichend zu berücksichtigen. Für die aktuelle Integration von Geflüchteten bedeutet dies, dass sie schnelle und zielgruppenorientierte Angebote zum Erlernen der deutschen Sprache benötigen, dass sie bezahlbare Wohnungen brauchen, die ihnen ermöglichen, die für sie wichtigen Infrastrukturen zu erreichen (Sprachkurse, Jobcenter, Gesundheitseinrichtungen), dass sie Berufsausbildungen und Arbeitsmöglichkeiten – jenseits des Helferbereichs – erhalten, dass sie passende Bildungseinrichtungen besuchen können und sie die Chance haben, sich aktiv in die Gesellschaften vor Ort einzubringen.

2.1 Arbeitsmarkt

Geflüchtete finden nur langsam Zugang zum Arbeitsmarkt, bislang meist im Helferbereich, beispielsweise in der Gastronomie oder Reinigungsbranche (Geis 2017: 33). Einer zügigen Integration stehen die bisherigen langwierigen

gen Verfahren und die komplizierte rechtliche Lage entgegen. Aufenthaltstitel und Bürgerstatus bilden neue Dimensionen sozialer Ungleichheit und Lebenschancen (allein beim Asyl: Niederlassungserlaubnis; Aufenthaltsge-stattung; Subsidiärer Schutz; Duldung oder befristete Aufenthaltserlaubnis; Bleibeberechtigte nach Härtefall, Resettlement-Flüchtlinge, zur Ausreise Verpflichtete) (Vertovic 2007). Die mit den Titeln verbundenen Regelungen behindern die Aufnahme in den Arbeitsmarkt und sollten teilweise abge-schafft werden (z.B. Zugang zu Praktika, Ausbildungsplätzen, Kettendul-dungen).

Ein Viertel der produktiven Betriebe sind im ländlichen Raum angesiedelt, die mit zuziehenden Migrantinnen und Migranten auf ein größeres Arbeits-kräftepotenzial zurückgreifen könnten. Auch die Möglichkeiten der Selb-ständigkeit im Handwerk sind theoretisch gegeben. Insbesondere für inter-national agierende mittelständische Betriebe (hidden champions) stellt die Internationalisierung der Bevölkerung ein Potenzial für die Entwicklung der Arbeitsmärkte in den Regionen dar. Der soziale Bereich bietet Beschäfti-gungsmöglichkeiten für zugewanderte Frauen, deren Erwerbsquoten aller-dings deutlich niedriger als bei den deutschen Frauen ausfallen (IAB 2017). So könnte dem Fachkräftemangel in ländlichen Räumen entgegengewirkt werden, der vor allem für den Industrie- und den Gesundheitsbereich kon-statiert wird (Geis 2017: 30).

Als eine wesentliche Maßnahme zum Einstieg in den regulären Arbeitsmarkt werden Brückenkurse genannt, aber auch die Feststellung und Sichtbar-machung von Kompetenzen und Fähigkeiten (z.B. Multilingualität) sowie Weiterentwicklungsmöglichkeiten. Diese Hürden bestehen in allen Sied-lungsräumen, können in ländlichen Regionen jedoch zusätzliche Schwierig-keiten bereiten, weil die Infrastruktureinrichtungen vorhanden sein bzw. erst geschaffen werden müssen, um die Eintrittswahrscheinlichkeiten in den Ar-beitsmarkt zu erhöhen (Kompetenzprofile erstellen, Beratungs- und Be-gleitkurse; Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten; ARGE Landentwicklung 2016; Deutscher Landkreistag 2016²). Verständigungsprobleme und die mit den Aufenthaltstiteln verursachten bürokratischen Hürden sind sehr hoch, so dass auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jobcentern vor Ort interkulturell geschult werden müssen. Ein friedliches, tolerantes und posit-ives Klima vor Ort ist Grundvoraussetzung und muss vermutlich in einigen Regionen durch Weiterbildung, Informationen, Diskussionen und Veranstal-tungen zunächst weiter entwickelt werden, bevor die positiven Wirkungen neuer Arbeitskräfte in ländlichen Regionen – die selbstverständlich sehr un-terschiedlich sind in ihrer Wirtschaftskraft und branchenspezifischen Prä-gung – greifen können.

Die Voraussetzungen, um sich selbständig zu machen, können in ländlichen Regionen wegen der Flächen- und Gebäudeverfügbarkeit möglicherweise höher sein als in Ballungsräumen, aber auch hier gilt es, Hilfestellungen, Fördermöglichkeiten, Standards der Betriebsführung zu vermitteln und klar zu kommunizieren. Doug Saunders beschreibt in seinem Buch „Arrival City“ (2011) beispielsweise, unter welchen räumlichen Bedingungen die gesell-schaftliche Platzierung in Städten am ehesten gelingt (u.a. innerstädtische Lagen, Erdgeschosswohnungen als Gewerberäume).

2 „Haus der Berufsvorbereitung“ Kreis Siegen-Wittgenstein und andere Best-Practice-Beispiele: S. 122 ff.

2.2 Wohnungsmarkt

Im Gegensatz zu den wachsenden Ballungsräumen ist der periphere ländliche Raum zum Teil erheblich von Leerstand in Ein- und Zweifamilienhäusern betroffen. Wohnungen sind daher auf den ersten Blick verfügbar. Der häufig festzustellende Leerstand bei den Ein- und Zweifamilienhäusern beruht häufig auf verstreutem Einzeleigentum, dessen Zugänglichkeit und Vermietbarkeit vom Landkreis organisiert werden muss, sofern Migranten und Geflüchtete als Zielgruppe für diesen Wohnungsbestand in Betracht kommen (vgl. KIM Osnabrück; KGST 2017). Zunehmend wird es notwendig, sich über konkrete Fragen der Raumausstattungen, Kosten für Reparaturen und Möblierungen sowie Flächenbegrenzungen (SGB II) unter ländlichen Bedingungen Klarheit zu verschaffen. Oftmals gibt es bei Migranten keine vorherige Mieterfahrung, da eine Mietwohnung in vielen Ländern nicht die übliche Wohnform ist. Und auch die Bewirtschaftung eines Hauses mit all seinen Erfordernissen und technischen Ausstattungen will unter neuen Rahmenbedingungen gelernt sein, so dass unterstützende Strukturen notwendig sind.

Die Zahl derjenigen, die noch in Not- und Gemeinschaftsunterkünften wohnen, wird nicht zentral erfasst, laut Spiegel Online vom 4.9.2017 leben noch etwa 15.000 Flüchtlinge in diesen prekären Verhältnissen. Diskriminierungen gegenüber Migrantinnen und Migranten sind empirisch belegt, so dass deren Wohnstandard und die Bausubstanz insgesamt häufig unterdurchschnittlich sind (bei im Mittel höheren Mieten), räumliche Segregation nicht nur in Städten festgestellt wird, die Wohnungen häufig in überforderten Nachbarschaften liegen und zunehmend auch desintegrierte Lagen hinzutreten (Friedrichs 2008). Dort, wo ein Wohnraummangel herrscht, könnten finanzielle Anreize Kommunen und Umlandgemeinden dazu bewegen, Wohnungsbau für einkommensschwache Gruppen voranzutreiben (A-ring/Hallenberg 2016). In ländlichen Regionen steht die Mobilisierung von Ein- und Zweifamilienhäusern auf dem Programm der politischen Akteure.

Hinsichtlich der Integration im Sinne der Ankunft und des Aufbaus eines selbständigen, gleichberechtigten und angstfreien Lebens können vor allem infrastrukturelle Herausforderungen sowie eine fehlende Offenheit der Bevölkerung gegenüber Zugewanderten in den verschiedenen Orten als Argumente gegen die Wohnsitzauflage angeführt werden, die in verschiedenen Bundesländern auf Gemeindeebene umgesetzt wird. Der Deutsche Städtetag, der Landkreistag und auch der vhw begrüßen eine zeitlich befristete Wohnsitzauflage, verweisen zugleich jedoch auch auf Anforderungen an die Ausstattung, Förderinstrumente, Kommunikation, Information und Kooperation der Akteure vor Ort. Wo es in schrumpfenden ländlichen Regionen gelingt, Zuziehende zu halten, können bestehende Infrastrukturangebote besser ausgelastet und möglicherweise aufrechterhalten werden. Ohne Investitionen wird dies nicht gelingen, so dass kommunale und regionale Ausgleichspolitiken ebenso gefragt sind wie Anreizsysteme, um Migrantinnen und Migranten für bestimmte Regionen zu interessieren (Arbeitsplätze, Wohnungen, Wohneigentum, Angebote für Partner, Familien und Bildung, Wertschätzung; BMVI 2016).

Chancen liegen vor allem in den Mittelzentren, die über die genannten Infrastrukturen und Einrichtungen verfügen und diese möglicherweise neu beleben können. Zugleich ist das ehrenamtliche Engagement in Klein- und Mittelstädten besonders stark ausgeprägt. Bei der Aufnahme von Bürgerinnen und Bürgern anderer Nationen und Kulturen stehen daher Grund- und Mittelzentren im Mittelpunkt: „Groß genug für Infrastruktur, klein genug für Integration!“ (BMVI 2016: 16; 2017)

2.3 Soziale Integration

Neben der Verfügbarkeit bezahlbaren Wohnraums handelt es sich, wie auch bei anderen aktuellen Aufgaben, die sich mit der Zuwanderung von Geflüchteten stellen, nicht um grundsätzlich neue Probleme, sondern um eine Verschärfung bestehender Problemlagen, wie z.B. Segregation, Landflucht, geringe Qualifikation von Migrantinnen und Migranten, allgemein von Menschen in prekären sozialen Verhältnissen oder die Arbeitsmarktpolitik (Zeitarbeit/Leiharbeit/prekäre Beschäftigung). In der Gesellschaft herrscht daher eine gemischte Stimmung vor, die von Willkommenskultur und Hilfsbereitschaft bis hin zu Neid und Ablehnung reicht. Es ist bislang nicht klar, unter welchen Bedingungen Integration gelingen und Fremdenfeindlichkeit verhindert werden kann (887 Übergriffe auf Flüchtlingsunterkünfte allein in 2015; Robert Bosch Stiftung 2016: 14). Wachsende Xenophobie, die sich nicht nur gegen Geflüchtete, sondern auch gegen Helfer/innen und Politiker/innen richtet, stellt ein massives gesellschaftliches Problem dar. Die vom Bundeskriminalamt veröffentlichten Zahlen machen deutlich, dass bei den Planungen in Bezug auf die Unterbringung und die Wohnsituation von Geflüchteten dieses Thema in den Vordergrund rückt.

Naika Foroutan (2015) macht darauf aufmerksam, dass ein nicht unerheblicher Teil der Mehrheitsbevölkerung mit der Vielfalt und Verschiedenheit der Bevölkerung Probleme hat, und konstatiert als Folge eine gesellschaftliche Desintegration, auch weil die Politik sich den neuen Verhältnissen nicht gestellt und sie nicht positiv gedeutet hat. Eine wahrgenommene kulturelle Bedrohung erschwert die Akzeptanz von Fremden dabei mehr als ökonomische Bedrohungsszenarien (Brader u.a. 2008). Muslime werden vergleichsweise skeptisch betrachtet, stellen derzeit aber den größten Anteil der geflüchteten Menschen (SVR-Stiftung 2016; El-Menouar 2017). Integration sollte daher die ganze Bevölkerung im Blick haben, so dass alle Bürgerinnen und Bürger Teilhabechancen und Wertschätzung erhalten, ohne dass religiöse, kulturelle oder nationale Merkmale Statusunterschiede bestimmen.

Je nach Siedlungstyp differieren die Herausforderungen, um die gesellschaftliche Integration der Flüchtlinge zu ermöglichen. Typische Probleme ländlicher Räume, vor allem in peripherer Lage, sind fehlende Nahversorgung und Infrastrukturprobleme, ein fehlender und bezahlbarer öffentlicher Nahverkehr und entsprechend hohe Mobilitätskosten. Hinzu kommen fehlende soziale Infrastrukturen, kulturelle und religiöse Angebote (Sprachkurse, Weiterbildung, Gesellschaftslehre, kulturelle und religiöse Angebote). Nach Informationen des BAMF reicht das Angebot an Integrationskursen, das ohnehin auf bestimmte Herkunftsländer mit hoher Anerkennungsquote beschränkt ist, nicht aus, vor allem im ländlichen Raum fehlen Träger für die Kurse. Die Wartezeiten für Deutschkurse sind entsprechend lang und für die Integration kontraproduktiv. Aus diesem Grund setzen Handlungserfordernisse vor allem hier an:

Im Quartier bzw. im Dorf sind „Kümmerer“ und Paten von zentraler Bedeutung, da sie als Kontakt- und Vertrauensperson fungieren, meist über Netzwerke verfügen und damit zwischen Neuankömmlingen und Aufnahmegeellschaft vermitteln können (Brücker u.a. 2016: 15; Schader Stiftung 2011). Kümmerer sind vor allem auch für die Wohnungswirtschaft und Hauseigentümer, aber auch im Arbeitsmarkt für Unternehmen bzw. im Bildungssektor als Begleiter von Bedeutung.

Auf kommunaler und Landkreisebene ist es erforderlich, Integrationskonzepte zu erarbeiten und sich aktiv und nachhaltig mit den Bedingungen des Zusammenlebens auseinanderzusetzen (Aring/Hallenberg 2016). Die dauerhafte Vernetzung der öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Ak-

teure, die die Bewältigung der großen Zahl Geflüchteter erst möglich gemacht hat, ist notwendig, auch um proaktiv weitere Menschen integrieren zu können. Die erlebte Zusammenarbeit und die Einbindung der Zivilgesellschaft können neuen Schwung geben, um bürokratische Strukturen im Sinne von Vereinfachung, Beschleunigung und Flexibilität zu verändern (vgl. Deutscher Landreistag 2016: 12). Ressortübergreifendes Arbeiten, wie z.B. in dem Programm Soziale Stadt langfristig erprobt, kann Vorbild für kommunale und regionale Integrationsaufgaben sein (Göddecke-Stellmann 2017).

Die Einrichtung von zentralen Stabs- und Servicestellen durch die Landkreise zur Steuerung von Kommunikation, Information und Kooperation, Plattformen und Dialogangeboten scheint eine sinnvolle und notwendige Maßnahme für die Organisationsstruktur zu sein. Sie können als Anlaufstelle für die verschiedenen Bevölkerungsgruppen und Knoten im Netz der Einrichtungen dienen, die auch die (Eigen-)Organisation unterstützen, kulturelle Kompetenz fördern und Informationen bereithalten. Die Einrichtung von Servicecentern – inklusive Islamberater – hilft, Schnittstellen zu reduzieren, auftretende Konflikte zu entschärfen und die Effizienz zu steigern (KGST 2017). Internetbasierte Apps und Integrationsplattformen in den verschiedenen Sprachen sind heute ein wesentliches Hilfsmittel für Informationen, Austausch und innovative Ideen.

Sozialraumkonferenzen können die verschiedenen Perspektiven der Akteure vor Ort deutlich machen und vereinfachen Abstimmungsprozesse. Das Verlassen der Migrantenperspektive (d.h. der ethnischen, religiösen und kulturellen Herkunft), die Schaffung übergreifender Angebote und das Empowerment sind dabei notwendige Stoßrichtungen, um Abwehrhaltungen der Mehrheitsgesellschaft zu überwinden. Sicherheitsüberlegungen und die Sorge um Destabilisierung sozialer und kultureller Ordnungen (vor allem in Ostdeutschland) sind dabei zu thematisieren und durch möglichst vielfältige Kontakte zu entschärfen (KGST 2017). Die Regionalkoordinatoren des BAMF bieten eine Vernetzungsmöglichkeit auf höherer Ebene.

Instrumente der Regional- und Kommunalentwicklung (ILEK, LEADER und IG EK) können genutzt und weiterentwickelt werden, um die Integration von Migrantinnen und Migranten zu unterstützen (ARGE Landentwicklung 2016: 18). Für die Fortschreibung der strategischen Gemeinde- bzw. Regionalkonzepte bedeutet dies, die Integration von Migrantinnen und Migranten als Thema und Perspektive aufzunehmen, z.B. im Hinblick auf die Wirtschaft, die Innenentwicklung, Gemeinschaftsräume oder Mobilität. Zu berücksichtigen wären nicht nur finanzielle Förderungen, sondern auch die Öffnung der sozialen Netzwerke und Beteiligungsverfahren. Die Integration von Geflüchteten kann auch als Ausgangspunkt genutzt werden, erstmalig strategische Konzepte aufzustellen. In diesen Fällen dürfte das Bewusstsein über soziale Problemlagen sowie Risiken und Chancen der ländlichen Entwicklung insgesamt geschärft werden. Regionen, die am Leader-Programm partizipieren, haben die Möglichkeit, Integrationsmaßnahmen in ihr Projektportfolio aufzunehmen, z.B. die Förderung von Kümmerern für die Begleitung in den Praktikums- und Arbeitsmarkt vor Ort oder von Organisationseinheiten, die die Geflüchteten auch nach dem Wechsel der Zuständigkeit in SGB II begleiten.

Weitere Maßnahmen, die hier nur stichwortartig genannt werden, bestehen in der Entwicklung eines Leitbildes „Zusammenleben der Verschiedenen in allen Regionen“, im Aufbau von Sozialplanung und dauerhafter Gemeinwesenarbeit sowie in der Zusammenführung von Zivilgesellschaft, privaten Akteuren, Trägern und politisch Verantwortlichen auf den entsprechenden räumlichen Ebenen. Die eingespielten Eliten in den verschiedenen Räumen

stehen vor der Aufgabe, Positionen und Ressourcen breiteren Bevölkerungsgruppen zugänglich zu machen, auch damit Migrantinnen und Migranten in Entscheidungsgremien besser repräsentiert sind als derzeit. Für eine erfolgreiche ökonomische und soziale Entwicklung – und dies gilt auch für ländliche Räume – gelten als zentrale Bausteine „Kreativität, Kommunikation, Wissensaustausch und Vertrauen“ (Schwan 2017). Zuwandernde sind eine Chance für die Weiterentwicklung von Orten und Regionen in einer globalisierten Welt, auch wenn dies mit konflikthafter Prozessen und Erscheinungen einhergeht, die ertragen und kommuniziert werden müssen (Siebel 2017: 103). Regionale Internationalisierungsstrategien bieten einen Ansatz, Netzwerke aufzubauen, die langfristige kulturelle und ökonomische Potenziale beinhalten (Beirat für Raumentwicklung 2016).

Eine zentrale Aufgabe der Politik besteht in einer institutionalisierten Antidiskriminierungsarbeit und Etablierung von Gleichstellungsmaßnahmen, die koordiniert und evaluiert gehören (Gülegen 2017: 137). Nach Yildiz besteht die Gelegenheit, soziale Gerechtigkeit wieder stärker in den Mittelpunkt politischen Handelns zu rücken. Hierfür benötigen wir andere Deutungen, die einen optimistischen Blick auf Migration und Vielfalt eröffnen (Yildiz 2017: 141). Abwehrhaltungen bieten keinen Fortschritt in Anbetracht der Notwendigkeit, eine breite politische Debatte über die städtischen und ländlichen Gesellschaften zu führen und Teilhabechancen und Gerechtigkeit neu zu justieren.

3. Fazit

In der Diskussion um neue Entwicklungsperspektiven für ländliche Räume werden positive Wirkungen der internationalen Zuwanderung aufgeführt, z.B. Auslastung der Infrastrukturen, Behebung des Fachkräftemangels und die Sicherung des öffentlichen Nahverkehrs. Obwohl in kleinen Gemeinden ein großes Potenzial im Hinblick auf verfügbaren Wohnraum, soziale Nähe und Ehrenamt besteht, sollte die Regionalpolitik sich bei der Integration von Geflüchteten auf Mittelzentren und möglicherweise gut ausgestattete Grundzentren konzentrieren, da hier die notwendigen sozialen Infrastrukturen bestehen oder weiter entwickelt werden können, vor allem weil Mobilität das große Hindernis in dünn besiedelten Regionen für Flüchtlinge darstellt.

Eine Voraussetzung für die soziale Integration von Zugewanderten ist das Bewusstsein über die Herausforderungen für die Regionalpolitik und die notwendige Anpassung der Strukturen. Hierzu ist es notwendig, die Regionalpolitik in dem Bewusstsein auszurichten, dass die Bundesrepublik ein Einwanderungsland ist und ländliche Räume von Zuwanderung nicht ausgenommen werden können und sollen. Die postmigrantische Situation erfordert es, regionale Ausgleichspolitiken zu überdenken, Wirtschaftsförderung stärker mit sozialen Fragen zu verbinden und generell Migrations- und Regionalpolitik zusammenzuführen. Wirtschaftsförderung bedeutet beispielsweise auch die Betreuung der Unternehmen, um die bürokratischen und sozialen Hürden abzubauen, die die Beschäftigung von Geflüchteten mit sich bringt. Die soziale Integration der verschiedenen Bevölkerungsgruppen ist im Vergleich zur finanziellen Förderung von Wirtschaftsstrukturen und baulichen Investitionen höher zu gewichten, als dies in der Regionalpolitik bisher der Fall war, um soziale Desintegration zu vermeiden. Die notwendigerweise entstehenden Kosten sind auf Landes- oder Bundesebene zu tragen und auszugleichen, damit nicht diejenigen, die Integrationsarbeit leisten, finanzielle Nachteile erleiden müssen.

Die Institutionalisierung neuer Organisationseinheiten, die Umwandlung von bislang ehrenamtlichen Kümmerern zu formal Beschäftigten für Integ-

rationsaufgaben und eine verbesserte Abstimmung der verschiedenen Zuständigkeiten, Träger und Netzwerke sind notwendige Maßnahmen und langfristige Aufgaben. Darüber hinaus erscheint es notwendig, sowohl Geflüchtete als auch Ehrenamtliche in den formellen und informellen Netzwerken zu verankern und auf diese Weise die interkulturelle Kompetenz in den Regionen zu verbreitern. Die ländlichen und regionalen strategischen Konzepte bieten Ansatzpunkte, um Netzwerke und Fördermaßnahmen im Hinblick auf Integrationsaufgaben zu erweitern. Die politischen Diskussionen in den Kommunen werden in Anbetracht von Ressentiments gegenüber Zugewanderten, vor allem Muslimen, nicht einfach werden und erfordern auf regionaler, Landes- und Bundesebene Unterstützung durch Informationen, Austausch und Vorbilder. Regionalpolitische Maßnahmen erfordern neue Prioritätensetzungen, ohne dass Neid- und Abwehrreaktion hervorgerufen werden.

Literatur

- ARGE Landentwicklung (Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung) (2016): Positionspapier zur nachhaltigen Integration von Migrantinnen und Migranten in ländlichen Räumen, <http://www.asg-goe.de/pdf/FT2016/ASG-Pressinformation---Alker---Positionspapier-ARGE-Landentwicklung.pdf>, Zugriff: 02.09.2017.
- Aring, Jürgen, und Bernd Hallenberg (2016): Eine flexible Wohnsitzauflage für Geflüchtete. Plädoyer für ein unterstützendes Instrument, Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung, VHW Werkstatt 4/2016.
- Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016): Flüchtlinge – Auswirkungen und Aufgaben für die (Bundes-)Raumordnung, Landes- und Regionalplanung. Empfehlung in 18. Legislaturperiode, Berlin.
- Bendel, Petra (2017): Alter Wein in neuen Schläuchen? Integrationskonzepte vor der Bundestagswahl, in: APUZ, 67. Jahrgang, 27–29/2017, 3. Juli 2017: 4–9.
- BMVI (Hrsg.) (2016): Der Zustrom von Flüchtlingen und die Einflüsse auf die Raumentwicklung, MORO Informationen Nr. 14/2, MORO-Diskussionsforum Raumentwicklung.
- BMVI (Hrsg.) (2017): Zuwanderung und Daseinsvorsorge im ländlichen Raum, MORO Informationen Nr. 14/3, MORO-Diskussionsforum Raumentwicklung.
- Brader, Ted, Nicholas A. Valentino, Elizabeth Suhay (2008): What Triggers Public Opposition to Immigration? Anxiety, Group Cues, and Immigration Threat, *American Journal of Political Science*, 52 (2008), 4: 959–978.
- Brücker, Herbert, Nina Rother, Jürgen Schupp (Hrsg.) (2016): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, IAB-Forschungsbericht 14/2016, Nürnberg
- Deutscher Landkreistag und vventure (Hrsg.) (2016): Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen. Strategische Leitlinien und Best Practices, Berlin.
- El-Menouar, Yasemin (2017): Muslime in Europa. Integriert, aber nicht akzeptiert? Ergebnisse und Länderprofile, Bertelsmann Stiftung (Religionsmonitor), Gütersloh.
- Erler, Gisela, und Margit Gottstein (2017): Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“. Lehren aus der Flüchtlingspolitik 2014 bis 2016. Überlegungen für die übergreifende Kommunikation, Koordination und Kooperation, Böll-Stiftung, E-paper Nr. 1, https://heimatkunde.boell.de/sites/default/files/lehren_aus_der_fluechtlingspolitik.pdf
- Esser, Hartmut (1980): Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten. Eine handlungstheoretische Analyse, Neuwied/Darmstadt.
- Esser, Hartmut (2009): Pluralisierung oder Assimilation? Effekte der multiplen Inklusion auf die Integration von Migranten, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 38 (2009), H. 5: 358–378.
- Foroutan, Naika (2015): Die Einheit der Verschiedenen: Integration in der postmigrantischen Gesellschaft, in *Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.): Focus Migration, Kurzdossier Nr. 28, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/205183/integration-in-der-postmigrantischen-gesellschaft>, Zugriff 03.09.2017.
- Friedrichs, Jürgen (2008): Ethnische Segregation, in: Frank Kalter (Hrsg.): Migration und Integration, Wiesbaden: 380–411.
- Geis, Wido (2017): Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Antwort auf den

- Fachkräftemangel?, in: APUZ, 67. Jahrgang, 27–29/2017, 3. Juli 2017: 27–33.
- Göddecke-Stellmann, Jürgen (2016): Die Förderung von Integrationsprozessen auf gesamtstaatlicher Ebene, in Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung, Akademie-Bericht, Hannover: 112–117.
- Gülegen, Enis (2017): Impulsbeitrag, Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung, Akademie-Bericht, Hannover: 134–136.
- Hanhörster, Heike (2014): Türkeistämmige Eigentümer in Migrantenvierteln: soziale und räumliche Mobilität der zweiten Generation, Stadt, Raum und Gesellschaft, Wiesbaden.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (2017): Zuwanderungsmonitor, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Migration/Migration-Nav.html>. http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Zuwanderungsmonitor_1708.pdf
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2017): Kommunales Integrationsmanagement, KGSt®-Bericht Nr. 7/2017, Teil 1, Köln.
- Konar, Özlem, Axel Kreienbrink, Anja Sticks (2017): Zuwanderung und Integration. Aktuelle Zahlen, Entwicklungen, Maßnahmen, in: APUZ, 67. Jahrgang, 27–29/2017, 3. Juli 2017: 13–20.
- Robert Bosch Stiftung (2016): Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland. Eine Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung und des SVR-Forschungsbereichs, Stuttgart.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (Hrsg.) (2016): Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland. Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- Saunders, Doug (2011): Arrival city, 1. Aufl., München.
- Schader-Stiftung (2011): Erfolgreiche Integration im ländlichen Raum. Handlungsempfehlungen und Gute-Praxis-Beispiele, Forschungs-Praxis-Projekt Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen, Darmstadt.
- Schwan, Gesine (2017): Flüchtlingspolitik. Für Menschlichkeit, gegen Heuchelei, in: Spiegel Online 27.02.2017.
- Siebel, Walter (2017): Integration von Zuwanderern – Eine elementare Kultur der europäischen Stadt, in: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung, Akademie-Bericht, Hannover: 98–103.
- Vertovec, Steven (2007): Super-diversity and its implications, in: Ethnic and Racial Studies, 30 (6), 1024–1054.
- Yildiz, Erol (2017): Ein Plädoyer für eine postintegrative Sicht der Dinge, in: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung, Akademie-Bericht, Hannover: 140 f.

Die Wohnsitzregelung als Instrument der regionalen Verteilung

1. Einführung

Mit dem am 6. August 2016 in Kraft getretenen Integrationsgesetz¹ hat der Bundesgesetzgeber das Aufenthaltsgesetz um den neuen § 12a erweitert. Die Norm trifft Regelungen darüber, wo insbesondere anerkannte Asylberechtigte, Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte² in den ersten drei Jahren nach ihrer Anerkennung ihren Wohnsitz zu nehmen haben. Ob dies nun eine sinnvolle integrationspolitische Maßnahme ist oder eine integrations-schädliche und womöglich gar rechtswidrige Gängelung einer ohnehin vom Schicksal geschlagenen Personengruppe, darüber gehen die Meinungen weit auseinander.

Dieser Beitrag will eine etwas genauere Analyse der Wohnsitzregelung für anerkannte Flüchtlinge ermöglichen und zur Objektivierung der Diskussion beitragen.³

2. Ausgangslage

Solange Asylbewerber sich im Anerkennungsverfahren befinden, werden sie zunächst nach dem Königsteiner Schlüssel⁴ auf die Bundesländer und dann durch die jeweiligen Länder regional verteilt. Mit der Verteilung will man eine gleichmäßige Lastenverteilung erreichen. Der Gesichtspunkt der gerechten Lastenverteilung für die aufnehmenden Länder und Kommunen bestimmte lange auch im Umgang mit anerkannten Schutzberechtigten die Richtung, die auf der Basis des „alten“ § 12 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes⁵ in der Regel eine Wohnsitzauflage erhielten.

Diese Praxis fand ein Ende, als 2008 das Bundesverwaltungsgericht⁶ für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge und 2016 der Europäische Gerichtshof⁷ für subsidiär Schutzberechtigte feststellte, dass Wohnsitzregelungen nur dann mit der Genfer Flüchtlingskonvention und weiteren, EU-

1 BGBl. I S. 1939.

2 Im Folgenden: anerkannte Schutzberechtigte.

3 Der Beitrag gibt die persönliche Sichtweise der Autorin wieder.

4 Der Königsteiner Schlüssel legt fest, welchen Anteil an gemeinsamen Finanzierungen die Länder zu tragen haben. Der Anteil berechnet sich zu zwei Dritteln nach dem Steueraufkommen und zu einem Drittel nach der Bevölkerungszahl. Der Schlüssel wird jährlich neu berechnet und verdankt seine Entstehung und seinen Namen dem Königsteiner Staatsabkommen von 1949.

5 § 12 Abs. 2 AufenthG regelt lapidar nur: „Das Visum und die Aufenthaltserlaubnis können mit Bedingungen erteilt und verlängert werden. Sie können, auch nachträglich, mit Auflagen, insbesondere einer räumlichen Beschränkung, verbunden werden.“

6 BVerwG vom 15.1.2008, 1 C 17.01.

7 EuGH vom 1.3.2016, C-443-14 und C-444-14.

rechtlichen Vorgaben vereinbar sind, wenn sie integrations- und migrationspolitischen Zielen dienen. Dies ließ sich für die von den jeweiligen Ausländerbehörden verfügbaren Wohnsitzauflagen alter Art nicht mehr darstellen. Somit fehlte gerade zu dem Zeitpunkt ein Steuerungsinstrument, als ab 2014 die Flüchtlingszahlen und damit auch die Zahl der positiven Bescheide des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge stark anstiegen.

Ein Handlungsbedarf auch aus integrations- und migrationspolitischer Sicht war dabei unübersehbar. Eine Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft⁸ stellte fest, dass 2014 im Vergleich der Flächenländer in Nordrhein-Westfalen besonders viele Personen mit einem humanitären Aufenthaltstitel leben (29,0 % gegenüber 21,2 %, die nach Königsteiner Schlüssel zu erwarten gewesen wären), ebenso in Niedersachsen (11,0 % gegenüber 9,3 % nach Königsteiner Schlüssel). In den neuen Bundesländern (z.B. Sachsen mit 2,1 % gegenüber 5,1 % nach Königsteiner Schlüssel), aber auch in Bayern (mit 9,2 % gegenüber 15,15 % nach Königsteiner Schlüssel) lebten besonders wenige Personen mit einem humanitären Aufenthaltstitel. In einigen Städten war der Anteil von Personen mit humanitärem Aufenthaltstitel besonders hoch. Während die bundesweit durchschnittliche Quote von Personen mit humanitärem Aufenthaltstitel bei 3,0 pro 1.000 Einwohner lag, waren Hamburg mit 8,18, Bonn mit 7,86 und Essen mit 7,66 Personen mit humanitärem Aufenthaltstitel Spitzenreiter. Weitere Werte über 6,0 wiesen Oberhausen, Bremen, Berlin, Wolfsburg, Wuppertal, Gelsenkirchen, Delmenhorst und Mülheim/Ruhr auf.

3. Grundzüge des § 12a des Aufenthaltsgesetzes

Die Wohnsitznahme von anerkannten Schutzberechtigten ist in § 12a des Aufenthaltsgesetzes zweistufig geregelt. Zum einen enthält § 12a Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes eine gesetzliche Verpflichtung, nach der Anerkennung den Wohnsitz in dem Bundesland zu nehmen, in das man zur Durchführung des Asylverfahrens oder Aufnahmeverfahrens zugewiesen wurde. Ziel dieser Regelung ist es, den Wanderungsbewegungen zwischen den Bundesländern entgegenzuwirken und mittelfristig eine der Integration förderliche gleichmäßige Verteilung auf die Länder zu erreichen. Wesentlich dabei ist, dass es sich um eine unmittelbar aus dem Gesetz folgende Verpflichtung handelt, die keiner Umsetzung durch Verwaltungsakt einer Behörde bedarf.

Zum anderen werden die zuständigen Landesbehörden ermächtigt, gemäß § 12a Abs. 2 und 3 des Aufenthaltsgesetzes Zuweisungen an einen bestimmten Ort vorzunehmen oder gemäß § 12a Abs. 4 des Aufenthaltsgesetzes die Wohnsitznahme an einem bestimmten Ort zu untersagen.

Sowohl die Dauer der gesetzlichen Wohnsitzverpflichtung als auch die der behördlichen Wohnsitzzuweisung ist auf drei Jahre beschränkt. Danach können die Betroffenen innerhalb des Bundesgebiets ihren Wohnort frei wählen. Insgesamt hat der Gesetzgeber die Geltung des § 12a des Aufenthaltsgesetzes zeitlich begrenzt. Die Norm tritt mit Ablauf des 5.8.2019 außer Kraft. Verpflichtungen und Zuweisungen, die bis zu diesem Datum entstanden sind, wirken allerdings noch bis längstens zum 5.8.2021 fort.⁹

8 Flüchtlinge regional besser verteilen – Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilmechanismus (Gutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln im Auftrag der Robert Bosch Stiftung; Februar 2016).

9 Siehe § 104 Abs. 14 des Aufenthaltsgesetzes.

§ 12a des Aufenthaltsgesetzes findet gemäß § 12a Abs. 1 Satz 2 keine Anwendung, wenn der Ausländer, sein Ehegatte, eingetragener Lebenspartner oder minderjähriges Kind einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mit einem Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich mit einem bestimmten Mindesteinkommen¹⁰ nachgeht oder studiert oder eine Ausbildung macht. § 12a Abs. 5 des Aufenthaltsgesetzes nennt Gründe, bei deren Vorliegen die Verpflichtung oder Zuweisung nachträglich aufzuheben ist. Unter anderem findet sich hier auch eine allgemeine Härtefallregelung. § 12a Abs. 6 des Aufenthaltsgesetzes stellt klar, dass die Wohnsitzverpflichtung oder -zuweisung auch für nachziehende Familienangehörige gilt.

4. Umsetzung durch die Länder

Die Verpflichtung, den Wohnsitz im jeweiligen Bundesland der Anerkennung zu nehmen, wirkt unmittelbar kraft Gesetzes und bedarf weder einer Umsetzung in Landesrecht noch behördlicher Verwaltungsakte. Die Regelung des § 12a Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes findet daher im gesamten Bundesgebiet Anwendung.

Von der Möglichkeit der Einführung von landesinternen Zuweisungsregelungen haben bisher die Länder Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, das Saarland, Thüringen, Hessen und jetzt ganz aktuell (durch Erlass vom 9.10.2017) auch Niedersachsen Gebrauch gemacht. Gründe dafür, dass nicht alle Bundesländer dem gefolgt sind, dürften die unterschiedliche politische Bewertung der mit der Zuweisung verbundenen Beschränkung der Freizügigkeit von Flüchtlingen, aber auch die regional sehr unterschiedlichen Gegebenheiten sein. Für die Stadtstaaten Hamburg und Berlin scheidet die Einführung von landesinternen Zuweisungsregelungen aus, da sie nur aus einer Kommune und damit aus einem möglichen Ort der Zuweisung im Sinne des § 12a des Aufenthaltsgesetzes bestehen. Bayern und Nordrhein-Westfalen haben sich formal des Instruments einer Rechtsverordnung bedient, während die übrigen Länder Näheres lediglich durch Erlasse geregelt haben.

Inhaltlich weisen die Modelle der einzelnen Länder zum Teil einige Besonderheiten auf. In Bayern¹¹ werden zum Beispiel Zuweisungen von Asylbewerbern nach dem Asylgesetz mit den Zuweisungen nach § 12a des Aufenthaltsgesetzes zusammen betrachtet. Die Zuweisung geschieht nach einer für beide Bereiche einheitlichen Quote und bezieht sich nur auf die Ebene der kreisfreien Gemeinden und Landkreise. In Nordrhein-Westfalen¹² und Baden-Württemberg¹³ erfolgt die Zuweisung bis auf Gemeindeebene und ist in starkem Maße darauf abgestellt, wo die Flüchtlinge zum Zeitpunkt ihrer Anerkennung ihren Wohnsitz hatten und Integrationsangebote bereits in Anspruch genommen wurden. Soweit noch kein Wohnsitz genommen wurde, findet in Nordrhein-Westfalen ein besonderer Verteilschlüssel Anwendung, der sich an den in § 12a des Aufenthaltsgesetzes genannten integrationspolitischen Kriterien orientiert und neben der Einwohnerzahl und der Fläche der Gemeinden auch den Arbeits- und Wohnungsmarkt berücksichtigt. Niedersachsen hat als bisher einziges Bundesland von der Möglichkeit des § 12a Abs. 4 des Aufenthaltsgesetzes Gebrauch gemacht, den

10 Derzeit 723 Euro netto.

11 §§ 3, 8 Asyldurchführungsverordnung (DV Asyl) vom 16.08.2016.

12 Ausländer-Wohnsitzregelungsverordnung (AWoV) vom 15.11.2016.

13 Vorläufige Anwendungshinweise des Ministeriums für Inneres, Digitales und Integration zu § 12a AufenthG vom 5.12.2016, Az. 4-1310/182.

weiteren Zuzug an einen bestimmten Ort (in diesem Fall Salzgitter) zu untersagen.

5. Erfahrungen in der praktischen Anwendung

Die gesetzliche Verpflichtung zur Wohnsitznahme im Bundesland der Anerkennung nach § 12a Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes hat sich in der Praxis bisher als weitgehend unkompliziertes Instrument erwiesen. Die Eindrücke aus der Praxis sprechen auch dafür, dass das Instrument Wirkung zeigt. In welchem Maße es allerdings am Ende tatsächlich gelingt, die erhoffte bessere Steuerung von Wanderungsbewegungen zu erreichen, bleibt abzuwarten. Valide Zahlen hierzu fehlen leider bisher.

In der Umsetzung ist die gesetzliche Verpflichtung zur Wohnsitznahme im Bundesland der Anerkennung deshalb unkompliziert, weil eine Umsetzung durch behördlichen Verwaltungsakt nicht erforderlich ist. Ein erheblicher Abstimmungsaufwand zwischen den Behörden der Länder entsteht jedoch dann, wenn Anträge auf Aufhebung der Verpflichtung und Umzug in ein anderes Bundesland gestellt werden, und nicht immer ist es leicht, hier einen Konsens zwischen Zuzugsbehörde und Wegzugsbehörde zu erzielen.

Besonderer Abstimmungsbedarf ergab sich dabei insbesondere in den ersten Monaten nach Inkrafttreten der Regelung hinsichtlich der Frage, in welchen Fällen ein Härtefall damit begründet werden konnte, dass ein anerkannter Schutzberechtigter schon vor Inkrafttreten des § 12a des Aufenthaltsgesetzes möglicherweise in gutem Glauben seinen Wohnsitz in einem anderen Bundesland genommen hatte. Ihre Ursache hat diese Fragestellung darin, dass das Gesetz zum 6.8.2016 in Kraft getreten ist, sein Geltungsbereich sich aber nach § 12a Abs. 7 des Aufenthaltsgesetzes auf alle Ausländer erstreckt, die ab dem 1.1.2016 anerkannt wurden. Im Ergebnis haben sich die Länder darauf verständigt, in diesen Altfällen regelmäßig einen Härtefall anzunehmen. Eine Ausnahme bildete allerdings Nordrhein-Westfalen, das sich vor allem aufgrund der besonderen Situation in einigen Städten des Ruhrgebiets gezwungen sah, einen Härtefall nur dann als begründet anzusehen, wenn weitere Umstände hinzukommen (insbesondere, wenn es sich um Familien mit Kindern handelt oder ein Integrationskurs bereits begonnen wurde).

Eine weitere Frage, die sich bei der Umsetzung des § 12a Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes stellte und nach wie vor stellt, ist die der sozialleistungsrechtlichen Folgen, die eintreten, wenn ein anerkannter Schutzberechtigter seinen Wohnsitz im „falschen“ Bundesland nimmt. Zwar hatte der Bundesgesetzgeber mit dem Integrationsgesetz in § 36 Abs. 2 des Sozialgesetzbuchs II die Regelung getroffen, dass für die Leistungserbringung nur das Jobcenter zuständig ist, in dessen Gebiet der Ausländer nach § 12a des Aufenthaltsgesetzes seinen Wohnsitz zu nehmen hat. Nach der Rechtsprechung des Landessozialgerichts NRW¹⁴ soll diese Regelung jedoch dann ins Leere laufen, wenn im Bundesland, in dem der Ausländer zu wohnen verpflichtet ist, keine Zuweisung an einen bestimmten Wohnort stattfindet. Es lasse sich dann nämlich kein eindeutig zuständiges Jobcenter feststellen. Diese Rechtsprechung würde in der praktischen Umsetzung zu dem sachlich durch nichts gerechtfertigten Ergebnis führen, dass der Ausländer, der rechtswidrig aus einem Land *mit* landesinterner Zuweisungsregelung wegzieht, an seinem rechtswidrig genommenen Wohnort keine Leistungen er-

14 LSG NRW vom 12.12.2016, L 7 A5 2184/16 B ER; weitere Senate des LSG NRW sind dem inzwischen im Ergebnis gefolgt.

hält, der Ausländer, der rechtswidrig aus einem Land *ohne* landesinterne Zuweisungsregelung wegzieht, jedoch wohl. Der Bundesgesetzgeber hat inzwischen mit Gesetz vom 17.7.2017¹⁵ das Sozialgesetzbuch II erneut geändert und versucht, durch Streichung des § 22 Abs. 1a klarzustellen, dass ein Leistungsbezug nur am Ort des rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalts möglich ist. Ob diese Rechtsänderung auch zu einer Änderung der Rechtsprechung des Landessozialgerichts NRW führen wird, bleibt abzuwarten.

Auch hinsichtlich der landesinternen Wohnsitzzuweisung steht bisher noch eine Evaluation aus, so dass es bisher nicht möglich ist, die Wirkung der getroffenen Maßnahmen anhand von validen Zahlen nachzuvollziehen.

Festhalten lässt sich, dass die Umsetzung der landesinternen Wohnsitzzuweisung, die durch Verwaltungsakt im Einzelfall erfolgen muss, wesentlich schwieriger und mit mehr praktischen Umsetzungsproblemen behaftet ist. Diese beginnen bereits damit, dass die zuständigen Landesbehörden zuverlässig und zeitnah von einem Anerkennungsbescheid des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) erfahren müssen, damit die Wohnsitzzuweisung ausgesprochen werden kann, bevor die anerkannten Schutzberechtigten sich eigeninitiativ einen Wohnsitz suchen. Um dies zu gewährleisten, hat Nordrhein-Westfalen eine Verwaltungsvereinbarung mit dem BAMF abgeschlossen, nach der alle Anerkennungsbescheide des BAMF aus NRW durch die Bezirksregierung Arnsberg zugestellt werden. Die Bezirksregierung Arnsberg ist die landesweit für Wohnsitzzuweisungen nach § 12a des Aufenthaltsgesetzes zuständige Behörde. Sie erhält so Gelegenheit, zum Anerkennungsbescheid die Wohnsitzzuweisung hinzuzufügen und beide Bescheide zeitgleich zuzustellen. Dieses Verfahren war anfangs für die Betroffenen, Flüchtlingshelfer, Ausländerbehörden und Jobcenter gewöhnungsbedürftig, hat sich aber inzwischen eingespielt und bewährt.

Selbstverständlich ist dabei, dass dieses Verfahren nicht zu einer wesentlichen Verzögerung der Zustellung des Anerkennungsbescheids führen darf. Eine Herausforderung ist es dabei, innerhalb weniger Tage die Durchführung eines Anhörungsverfahrens zu gewährleisten. Nordrhein-Westfalen hat sich deshalb dazu entschlossen, in den Fällen, in denen es beim bisher schon vorhandenen Wohnsitz bleibt, auf eine vorherige Anhörung zu verzichten und auf die Möglichkeit zu verweisen, die Wohnsitzzuweisung ggf. nach § 12a Abs. 5 des Aufenthaltsgesetzes nachträglich aufzuheben bzw. abzuändern.¹⁶ Die rechtliche Grundlage hierfür bietet die Ausnahmeregelung des § 1 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW.¹⁷

Im Zusammenhang mit der landesinternen Zuweisung zeigt sich eine weitere Schwierigkeit: Die oftmals sehr schwierige Wohnraumsituation in den Kommunen und die unterschiedlich ausgeprägte Fähigkeit und Bereitschaft der Kommunen, Flüchtlinge bei der Suche nach angemessenem Wohnraum zu unterstützen. Wenn Flüchtlinge nach mehrjähriger Zuweisung als Asylbewerber in eine Kommune weiterhin in einer entlegenen Liegenschaft in einem Mehrbettzimmer untergebracht sind, ist nachvollziehbar, dass sie sich noch nicht gut integriert fühlen und sich gegen eine Zuweisung für weitere drei Jahre in denselben Ort sträuben. Allerdings kann es auch keine Lösung sein, Kommunen mit schwierigem Wohnungsmarkt völlig von der Aufnahme von anerkannten Flüchtlingen auszunehmen, zumal ein schwieriger Wohnungsmarkt nicht selten mit einem guten Arbeitsmarkt einhergeht.

15 BGBl. I S. 2541.

16 § 5 Abs. 7 Satz 3 AWoV NRW.

17 Ablehnend hierzu jedoch: VG Köln vom 31.7.2017, 5 K 1559/17.

Zum Schluss soll nicht verschwiegen werden, dass es auch Fälle gibt, in denen Betroffene versuchen, unter Vortäuschung falscher Umstände von der Wohnsitzzuweisung oder -verpflichtung befreit zu werden. Insbesondere behauptete Arbeitsverhältnisse sind manchmal mit Vorsicht zu betrachten. Anhaltspunkte für ein missbräuchliches Unterlaufen des § 12a des Aufenthaltsgesetzes in großem Stil gibt es jedoch bisher nicht.

6. Fazit

Als Fazit lässt sich festhalten, dass es – ein Jahr nach Einführung des § 12a des Aufenthaltsgesetzes – sicherlich noch verfrüht wäre, eine abschließende Wertung über die Wirksamkeit und den integrationspolitischen Erfolg der Norm abgeben zu wollen. Aus der Sicht der Praxis gut handhabbar und von ihrem Ansatz her sinnvoll ist jedenfalls die gesetzliche Verpflichtung zur Wohnsitznahme im jeweiligen Bundesland nach § 12a Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes. Wesentlich komplizierter, aufwändiger und mit mehr Problemen behaftet ist aus der Sicht der Praxis die landesinterne Wohnsitzzuweisung – was aber nicht heißt, dass sie die Mühe nicht am Ende doch lohnt.

Integration Geflüchteter in ländlichen Räumen

Mit der großen Zahl Geflüchteter in den letzten Jahren stellt sich stärker als vordem die Frage einer gerechten regionalen Verteilung. Wo können Geflüchtete gut untergebracht und langfristig integriert werden? Vor allem der große Ansturm in 2015/2016 hat die Behörden an ihre Grenzen gebracht, ein geordneter Verfahrensablauf war kaum noch möglich. Viele Flüchtlinge konnten oft erst nach Monaten registriert und in ein reguläres Asylverfahren überführt werden. Die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder waren überfüllt, kurzfristig mussten Notaufnahmeeinrichtungen geschaffen werden, es kam zu unregelmäßigen Zuweisungen in die Kommunen. Vieles musste ad hoc entschieden werden. Maßgeblich war schlicht die Aktivierbarkeit oder das Vorhandensein von Unterbringungskapazitäten. Im Zusammenspiel mit dem Wanderungsverhalten der Flüchtlinge, sie streben vor allem an Orte mit großen Communities der eigenen Herkunftsländer, kam es in einigen Städten und Regionen zu Überlastungen, so z.B. in Städten des Ruhrgebiets oder in Hamburg und Berlin.

Mit der Wohnsitzregelung für anerkannte Asylbewerber und Flüchtlinge hofft die Bundesregierung, das Weiterwandern aus den ländlichen Regionen in die größeren Städte und damit den unregelmäßigen Zuzug in die Ballungsräume zu dämpfen und eine bessere regionale Verteilung zu erreichen. Begründet wird dies mit dem Ziel der Förderung einer nachhaltigen Integration. Bisher haben Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt eigene landesrechtliche Regelungen dazu erlassen. Einige Bundesländer verzichten bewusst auf eine Landesregelung, z.B. Brandenburg aufgrund des hohen verwaltungstechnischen Aufwands.

Doch welche Potenziale und Voraussetzungen bieten ländliche Regionen für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen und wie stellt sich die Situation der Flüchtlinge dort dar? Diese Fragen sollen in diesem Beitrag erörtert werden.¹

Neue Chancen für ländliche Räume?

Zunächst muss konstatiert werden, dass es „den“ ländlichen Raum nicht gibt, vielmehr ist der ländliche Raum in Deutschland sehr heterogen und vielfältig. Entsprechend unterschiedlich sind die Rahmenbedingungen für die Integration von Geflüchteten. Die jeweilige geografische Lage, die Siedlungsstruktur, die demografische und wirtschaftliche Entwicklung, aber auch die sozialhistorische Prägung und die lokale Zuwanderungsgeschichte sind Ausgangspunkte für die Integration von Zuwanderern in den ländlichen Regionen und die kommunale Integrationspolitik. Kommunen mit stabiler

1 Die Ausführungen in diesem Beitrag basieren auf Erkenntnissen aus dem Projekt „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“, das das Difu bearbeitet (2015 bis 2018), und der Fachgesprächsreihe „Flüchtlinge im Fokus – neue Herausforderungen für die Kommunen“, die das Difu seit Herbst 2015 durchführt.

Bevölkerungsentwicklung und dynamischer Wirtschaftskraft blicken meist auf eine langjährige Zuwanderungsgeschichte und vergleichsweise hohe Zuwanderungszahlen mit entsprechenden kommunalen Erfahrungen in der Integrationsarbeit. So haben wirtschaftsstarke Städte im ländlichen Raum Baden-Württembergs schon seit Jahrzehnten Strukturen der Integrationsarbeit aufgebaut, die eine gute Basis für die Integration von Geflüchteten bilden. Auf der anderen Seite haben periphere und stark schrumpfende ländliche Regionen in Ostdeutschland nur wenig Erfahrungen mit zugewanderter Bevölkerung aus dem Ausland, bei gleichzeitig ausgeprägten Abwehrhaltungen gegen Zugewanderte respektive Fremde in Teilen der Bevölkerung.

Der demografische Wandel und der sich abzeichnende Fachkräftemangel haben zu einer neuen Offenheit geführt, und so werden Flüchtlinge von etlichen ländlichen Kommunen mittlerweile als Potenzial gesehen, dem demografischen und strukturellen Wandel zu begegnen. Einige Kommunen wie Goslar (Süddeutsche Zeitung, 17. August 2015)² oder Altena (Deutschlandfunk, 26.02.2016)³ haben sich dezidiert positioniert, und die (Ober-) Bürgermeister erklärten öffentlich ihre Bereitschaft, mehr Flüchtlinge als vorgegeben aufzunehmen. Im Blickpunkt sind dabei vor allem Familien mit längerer Bleibeperspektive.

Das Institut empirica sieht bei einem Leerstand von rund 1,7 Mio. Wohnungen (Zensus 2011) – und dies insbesondere in den Schrumpfungsregionen – durch die Zuwanderung von Flüchtlingen die einmalige Chance, diese Leerstände wieder mit Leben zu erfüllen und dem Abwanderungstrend und dem sich abzeichnenden Fachkräftemangel zu begegnen. In seinem Positionspapier „Familien aufs Land“ (empirica 2015) befürwortet das Institut deshalb die befristete „Residenzpflicht“ für anerkannte Flüchtlinge, votiert aber gleichzeitig auch für eine qualifizierte Verteilung und sieht vor allem für Familien Perspektiven und Anschlussmöglichkeiten im ländlichen Raum.

Dem Wunsch nach Familien als Potenzial für den ländlichen Raum steht die soziodemografische Struktur der Geflüchteten bisher entgegen. Laut einer Kurzanalyse des BAMF (Rich 2016) über die Asylantragsteller im Jahr 2015 bilden junge Männer im Alter bis 33 Jahre die Mehrheit (68 %). Insgesamt überwiegen die Männer mit 74 %, davon ist etwa die Hälfte ledig – wobei es keine Angaben darüber gibt, ob bei den verheirateten Asylantragstellern die Ehepartnerinnen mit nach Deutschland gekommen sind. Mit dem Nachzug von Familienmitgliedern ist jedoch mit zukünftigen Verschiebungen in der soziodemografischen Zusammensetzung der Flüchtlingsgruppen zu rechnen.

Es gibt unterschiedliche Einschätzungen, ob der ländliche Raum von der derzeitigen Zuwanderung profitieren kann. Die meisten Experten gehen davon aus, dass die Zuwanderer dorthin gehen, wo sie die besten Arbeitsmarktchancen haben und sie Anschluss an ihre eigene ethnische Community finden. Nur vereinzelt würden Flüchtlinge im ländlichen Raum bleiben, z.B. wenn in der Phase der Erstunterbringung engere Kontakte zu Helferkreisen und zu lokalen Unternehmen geknüpft werden konnten und Bindungen mit Perspektiven entstanden sind (Arbeit, Bildungschancen für Kinder etc.).

2 <http://www.sueddeutsche.de/politik/2.220/goslars-buergermeister-oliver-junk-fluechtlinge-sind-zuerst-chance-und-nicht-zuerst-last-1.2611191> (Zugriff am 30.11.2017)

3 http://www.deutschlandfunk.de/buergermeister-von-altena-ich-kann-nur-dafuer-beten-dass.694.de.html?dram:article_id=346745 (Zugriff am 30.11.2017)

Dezentrale Unterbringung fördert Integration

Bei der Frage der Unterbringung der Flüchtlinge kommt im ländlichen Raum die Aufgabenteilung zwischen Landkreisen und Gemeinden zum Tragen. Die Unterbringung und Betreuung der Flüchtlinge liegt in der Regel in der Verantwortung der Landkreise, dort sind auch die Ausländerbehörden angesiedelt. Die Erfahrungen mit dieser Aufgabenteilung sind sehr unterschiedlich. Dort, wo eine gewachsene Tradition guter Zusammenarbeit gepflegt wird, funktionieren die Abstimmungsprozesse bei der Flüchtlingszuwanderung und deren Unterbringung, auch bei unterschiedlichen Parteizugehörigkeiten der Landräte und Bürgermeister. Kritik an der Auswahl der Unterkünfte, ihrer Lage und Größe und an den Abstimmungsprozessen mit den Kommunen bei den Zuweisungen wird häufiger von den größeren kreisangehörigen Städten geäußert. Sie sehen oftmals die sozialräumlichen Belange, wie die Einbindung der Nachbarschaften oder den Zugang zu sozialen und Bildungseinrichtungen, bei der Unterbringung nicht ausreichend berücksichtigt und bemängeln, dass die personellen Ressourcen für die Unterbringung und Betreuung vor allem bei den Landkreisen angesiedelt sind, obgleich die Integrationsfragen vor Ort anstehen. Einige Landkreise haben die Versorgung der Flüchtlinge an die Städte und Gemeinden delegiert.

Die dezentrale Unterbringung von Flüchtlingen in eigenen Wohnungen oder in kleinen Gemeinschaftsunterkünften wird in den meisten Kommunen favorisiert, auch wenn dies nicht immer sofort zu realisieren war und ist. In den ländlichen und vor allem schrumpfenden Kommunen hat man die dezentrale Unterbringung in der Regel erreicht, da freier Wohnraum zur Verfügung stand. Dabei waren Kommunen bevorteilt, die über kommunale Wohnungsgesellschaften verfügen. Diese waren in der Lage, kurzfristig leer stehenden Wohnraum zu aktivieren und für die Unterbringung zur Verfügung zu stellen. Doch auch private Vermieter haben Wohnraum für die Versorgung von Flüchtlingen angeboten. Nicht immer waren diese von ihrer Qualität für die Unterbringung geeignet. So wurde von etlichen Kommunen berichtet, dass ihnen Schrottimmobilien von privaten Eigentümern angeboten wurden, die nicht mehr marktgängig waren.

Hinsichtlich des Wohnungsmarktes sind Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Kommunen zu berücksichtigen. In den meisten Kommunen des ländlichen Raums in Westdeutschland gibt es nur einen eingeschränkten Mietwohnungsmarkt, es dominiert das selbst genutzte Eigenheim, so dass Immobilien für die Unterbringung von Flüchtlingen von den Kommunen schwerer zu akquirieren sind.

Mit dem traditionell größeren Mietwohnungsmarktsegment bei gleichzeitig hohem Leerstand können die ostdeutschen Kommunen Flüchtlinge leichter mit Wohnraum versorgen. Dabei haben sie zumeist die kommunalen Wohnungsgesellschaften als Partner, weniger die Genossenschaften. Diese begründen ihre Zurückhaltung bei der Flüchtlingsunterbringung mit ihrer Struktur als mitgliedergetragene Unternehmensform. Einige der östlichen Bundesländer (z.B. Brandenburg) haben die Mittel für den Stadtbau (Abriss und Rückbau) bereits für Sanierung und Reaktivierung leerstehender Wohngebäude umgewidmet (Difu 2016a). Für die Integration erschwerend ist die Lage der ehemals leer stehenden Plattenbauten. Diese ist auch in Kleinstädten durchaus räumlich segregiert, was zu den bekannten Folgeproblemen für die dort untergebrachten Flüchtlinge führen kann: Verbleib in der eigenen Herkunftsgruppe, wenig Kontaktebenen mit der einheimischen Bevölkerung und Stigmatisierung.

Tendenziell leben Zuwanderer in den kleineren Kommunen dennoch weniger segregiert als in den Großstädten, daher bestehen auch weniger struk-

turelle Benachteiligungen zum Beispiel im Bildungsbereich. Dies kommt auch den Flüchtlingen zugute, denn alltägliche Begegnungen erhöhen die Akzeptanz in der Bevölkerung und erleichtern die Integration. Die Möglichkeiten der dezentralen Unterbringung in Wohnungen sind deshalb als ein wichtiges Potenzial der ländlichen Regionen anzusehen.

Infrastruktur, Daseinsvorsorge und Mobilität

Mit der Ansiedlung von Flüchtlingen ist durchaus eine Aufbruchsstimmung in den Kommunen des ländlichen Raums verbunden, viele der kommunal Verantwortlichen und der lokalen Institutionen wollen Flüchtlinge mit Bleibeperspektive binden und integrieren und damit auch zur Sicherung des Gemeinwesens, von Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Infrastruktur beitragen.

Der demografische Wandel und Schrumpfungsprozesse haben zu einer stärkeren Konzentration der Infrastrukturangebote in den zentralen Orten des ländlichen Raums geführt. In vielen Dörfern gibt es mittlerweile kein Grundschulangebot mehr, viele Kitas sind von Schließung bedroht, die Gesundheitsdienste und der Einzelhandel haben sich aus den Dörfern zurückgezogen. Es steigen die Mobilitätsanforderungen für die Bevölkerung.

Gleichzeitig wurde der öffentliche Personennahverkehr im ländlichen Raum stark ausgedünnt. Das öffentliche Mobilitätsangebot zwischen den Orten ist häufig auf den Schulbusverkehr reduziert, so dass Personengruppen mit eingeschränkter individueller Mobilität Probleme mit dem Zugang zur Versorgungsinfrastruktur haben (siehe auch den Beitrag von Moritz Kirchesch in diesem Band). Einen Ausgleich bieten persönliche soziale Netze, die unterstützend wirken, oder auch ehrenamtliche Angebote wie Bürgerbusse. Flüchtlinge sind im besonderen Maße von einer schlechten Nahverkehrsversorgung betroffen, da sie in der Phase des Ankommens und Einlebens erhöhte Mobilitätsanforderungen haben (Gang zur Ausländerbehörde, Integrationskurse, Beratung und Fortbildung, Arbeitssuche) und ihnen mobilitätsunterstützende soziale Netze in der Regel fehlen.

Vor diesem Hintergrund besteht hinsichtlich der Integration von Flüchtlingen, aber auch insgesamt bezogen auf die Integration von Neuzuwanderern die spezifische Herausforderung ländlicher Kommunen der Gewährleistung eines erreichbaren Infrastruktur- und Integrationsangebotes.

Eine hohe Bedeutung für die Aufrechterhaltung und Gewährleistung von Angeboten der Integrationsarbeit im ländlichen Raum haben intermediäre Akteure, in der Regel die Wohlfahrtsverbände als Träger der Migrationserstberatung oder der Jugendintegrationsdienste, die Volkshochschulen als größte Anbieter der vom Bund finanzierten Integrationskurse im ländlichen Raum, aber auch die Kirchen und religiösen Gemeinschaften. Im Rahmen der Flüchtlingszuwanderung treten die Wohlfahrtsverbände häufig auch als Betreiber von Gemeinschaftsunterkünften auf. Diese intermediären Akteure sind in der Regel in den zentralen Orten angesiedelt, häufig in den Kreisstädten, was auch dazu führt, dass Integrationskurse und Beratungsangebote von Flüchtlingen, die in den umliegenden Orten untergebracht sind, nur schwer erreichbar sind.

Viele Landkreise setzen deshalb bei der Unterbringung von Flüchtlingen prioritär auf gut angebundene zentrale Orte, um ihnen den Zugang zur notwendigen Integrationsinfrastruktur, insbesondere die Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen, zu ermöglichen. Auch die Regionalplanung votiert für eine Fokussierung auf die mittelzentralen Bereiche, um den Verbleib von Flüchtlingen im ländlichen Raum zu unterstützen (BMVI 2016).

Qualifikation und Beschäftigung

Die anfängliche Euphorie, mit der Zuwanderung von Flüchtlingen und einer Öffnung des Arbeitsmarktes dem Fachkräftemangel begegnen zu können, ist einer gewissen Ernüchterung gewichen. Erfahrungen zeigen, dass die Arbeitsmarktintegration schwierig und ein langwieriger Prozess ist. Sie wird vor allem von drei Komponenten bestimmt:

1. dem rechtlichen Status und der perspektivischen Aufenthaltsdauer,
2. der Feststellung des Bildungsstandes und der Kompetenz und
3. den (mangelnden) deutschen Sprachkenntnissen der Geflüchteten.

Die ersten Studien zur Qualifikation der Flüchtlinge und zu ihren Arbeitsmarktperspektiven weisen zudem auf einen hohen Anteil gering qualifizierter Menschen ohne ausreichende Schulbildung hin (Rich 2016; Brücker et al. 2016). Von Flüchtlingen, die ab 1995 nach Deutschland gekommen sind, hätten nach fünf Jahren nur knapp 50 % eine reguläre Beschäftigung, berichtet Claudia Walther von der Bertelsmann Stiftung im Rahmen eines Fachgesprächs des Difu (Difu 2017a). Die Flüchtlinge seien demnach nicht die „Fachkräfte von morgen, sondern von übermorgen“.

Deutschland hat den Zugang zum Arbeitsmarkt für Flüchtlinge geöffnet, und eine Vielzahl an Förderprogrammen unterstützt die Integration in Arbeit und Ausbildung durch berufsbezogene Sprachkurse, Angebote für Anpassungsqualifizierungen und direkte Unterstützung bei der Bewerbung. Doch der deutsche Arbeitsmarkt stellt hohe formale Anforderungen, und mögliche Arbeitgeber sind oft (noch) nicht bereit oder fühlen sich nicht in der Lage, mit den genannten Restriktionen umzugehen. „Aus Sicht der Betriebe stellen unzureichende deutsche Sprachkenntnisse derzeit den Hauptgrund für Einstellungshemmnisse von Geflüchteten dar.“ (Gürtzgen et al. 2017: 6) Da sich der Arbeitsmarkt in ländlichen Regionen durch einen hohen Anteil kleiner Betriebe des verarbeitenden Gewerbes (Mittelstand und Handwerk) charakterisieren lässt, werden dort die Hürden als besonders hoch eingeschätzt.

Schlicht falsch sei die Aussage, dass in ländlichen Gebieten keine (freien) Arbeitsplätze vorhanden wären, so Harald Simons von empirica. „Die Chancen auf einen Arbeitsplatz sind heute in vielen ländlichen Räumen besser als in den wachsenden Schwarmstädten, dies gilt insbesondere auch, da der benötigte Qualifikations- und Spezialisierungsgrad häufig bei den Arbeitsplätzen im ländlichen Raum niedriger ist, wobei dies nicht grundsätzlich verallgemeinerbar ist.“ (Simons 2016: 67) Als Grund wird der deutliche Rückgang des Arbeitsangebotes genannt, bei gleichzeitig stetig wachsender Zahl an Arbeitsplätzen auch in den Schrumpfsregionen. Fachkräftengpässe und Nachwuchsprobleme charakterisieren mittlerweile viele ländliche Regionen. „Die Situation ist vor allem in den Gesundheits- und Sozialberufen angespannt.“ (Schader-Stiftung 2013: 16)

Die Flüchtlinge selbst sind meist hochmotiviert und wollen möglichst schnell arbeiten, auch um beispielsweise ihre Schulden für die Fluchthilfe zurückzahlen oder um die Familie in der Heimat unterstützen zu können. Oft haben sie aber unrealistische Vorstellungen von den Anforderungen des Arbeitsmarktes und der Bewertung der Passfähigkeit ihrer Kompetenzen. Der finanzielle Druck erschwert zudem die Akzeptanz einer vorgeschalteten Aus- oder Weiterbildung. Sie sind quasi „systemfremd“ und nicht vertraut mit dem dualen Ausbildungssystem. So werden die Aussichten auf einen Arbeitsplatz häufig eher als Hilfskraft im Bereich des Niedriglohnssektors gesehen, ganz abgesehen von der Gefahr einer illegalen Beschäftigung.

Um die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen, wird es darauf ankommen, dass die kommunalen Jobcenter, die Ausländerbehörden, die lokalen Unternehmen und ihre Kammern eng zusammenarbeiten, um individuell passfähige und möglichst qualifikationsadäquate Zugänge zu schaffen. Sinnvoll wäre es, für die Übergangs- und Wartezeit eine Kombination aus Sprachkurs und Anpassungsqualifizierung anzubieten. Bewährt haben sich Lotsen- oder Mentoring-Programme zur Begleitung der Flüchtlinge und vorgeschaltete Praktika. Wichtig sind auch Ansprechpartner und Beratung für die Betriebe, die bereit sind, Flüchtlinge einzustellen, aber den bürokratischen Aufwand ohne externe Hilfe nicht bewältigen können.

Zivilgesellschaftliches Engagement

Im ländlichen Raum spielen die örtlichen Vereine im Bereich Sport, Kultur und Brauchtumspflege eine zentrale Rolle für das gesellschaftliche Zusammenleben. Die Integration in gesellschaftliche Strukturen ist daher gerade in kleinen Städten und Gemeinden stark an die Teilnahme am Vereinsleben gekoppelt. Vereine, Gruppen und Initiativen übernehmen die Funktion wichtiger Informations- und Netzbörsen. Durch den Zugang zum jeweiligen sozialen Netz können die Mitglieder auf Unterstützungen und Hilfeleistungen zurückgreifen (Schader-Stiftung 2011).

Eine wichtige Erfahrung in den Krisenjahren 2015/2016 war das immense zivilgesellschaftliche Engagement in der Flüchtlingshilfe, ohne das in vielen Kommunen die Aufnahme, Unterbringung und Betreuung der Flüchtlinge nicht zu leisten gewesen wäre. Dies gilt auch für die Kommunen des ländlichen Raums. Der Wettbewerb „Menschen und Erfolge“ in 2015 zum Thema „In ländlichen Räumen willkommen“ hat eindrucksvoll die Vielfalt der Projekte im ländlichen Raum zur Unterstützung der Integration von Flüchtlingen aufgezeigt (BMUB 2015). Das Projekt „Willkommen in Gransee“ (siehe Beitrag von Ines Richter in diesem Band) ist einer der preisgekrönten Wettbewerbsgewinner.

Ein besonderes integrationspolitisches Potenzial der Kommunen im ländlichen Raum ist daher in diesen bürgerschaftlich getragenen Netzwerken zu sehen. Die Anforderungen der ehrenamtlich Aktiven an die lokale Politik und die notwendige Koordination der Angebote stellt die ländlichen Kommunen jedoch vor neue Herausforderungen.

Kommunale Steuerung und Koordination

In vielen Kommunen des ländlichen Raums befinden sich kommunale Strukturen zur Förderung der Integration von Zugewanderten noch im Aufbau. Bisher haben vor allem die Landkreise Strukturen der Integrationsarbeit geschaffen – dazu zählen Integrationsberichte, Integrationskonzepte, Integrationsbeauftragte und Integrationsbeiräte. Kleinere Städte und Gemeinden haben meist keine eigenen Strukturen (Schader-Stiftung 2011). So hebt der Deutsche Landkreistag das Zusammenspiel der beiden kommunalen Selbstverwaltungsebenen im ländlichen Raum und die koordinierende Rolle der Landkreise hervor, da viele kleine Städte und Gemeinden mit der Aufgabe überfordert und auf Unterstützung angewiesen seien (Deutscher Landkreistag 2016: 21).

Mit der Flüchtlingszuwanderung haben viele der kleineren Städte erkannt, dass ihnen strategische Konzepte und Strukturen fehlen. Vielerorts hat man

darauf reagiert und Flüchtlingskoordinatoren oder Integrationsbeauftragte eingestellt, die als Ansprechpartner sowohl innerhalb der Verwaltung fungieren als auch die Vernetzung der Akteure in der Flüchtlings- und Integrationsarbeit koordinieren. Um aber auch das Zusammenspiel der zentralen Akteure von Hauptamt und Ehrenamt zu verbessern, hat man darüber hinaus Runde Tische oder Lenkungsunden zur Abstimmung und Steuerung der Aufgaben eingerichtet. Grundsätzlich haben „Stakeholder“ eine wichtige Funktion, ihre Haltung gegenüber Flüchtlingen ist ausschlaggebend für das gesellschaftliche Klima in einer Kommune und die Akzeptanz in der Bevölkerung. Wie bei allen Fragen der städtischen Entwicklung ist entscheidend, dass der (Ober-)Bürgermeister die Integration von Flüchtlingen auf die Agenda setzt und als eine der zentralen Zukunftsaufgaben definiert.

Auch konzeptionell stellen sich die kleineren Städte neu auf, wobei sie hier meist auf externe Unterstützung und Moderation angewiesen sind. Im Rahmen des Projektes „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten“ des Difu streben sechs der neun beteiligten Projektkommunen die Erarbeitung eines integrationspolitischen Handlungskonzeptes an. Hierbei gilt es, Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft gemeinsam ins Boot zu holen, bestehende Angebote und den Bedarf zu analysieren, Erörterungs- und Abstimmungsprozesse zu organisieren, politische Leitlinien zu erarbeiten und nicht zuletzt ein abgestimmtes Handlungskonzept als Ratsbeschluss zu verabschieden.

Fazit

Die Kommunen des ländlichen Raums bieten durchaus Potenziale für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen. Voraussetzung sind eine gesellschaftliche Offenheit und die Akzeptanz von Zuwanderung in der Bevölkerung, aber auch Strukturen, die die Integration der Flüchtlinge befördern können. Dabei bieten Klein- und Mittelstädte aufgrund ihrer Infrastrukturausstattung und der Arbeitsmarktbedingungen bessere Voraussetzungen als Dörfer und kleine Gemeinden. Und ländliche Kommunen in verstädterten Regionen mit stabiler wirtschaftlicher Lage bieten wiederum bessere Voraussetzungen als Kommunen in stark schrumpfenden peripheren ländlichen Regionen. Doch es hängt nicht nur von den Rahmenbedingungen ab, entscheidend sind auch die Akteure vor Ort. Damit die Integration in das Gemeinwesen gelingt, bedarf es begleitender sozialintegrativer Maßnahmen und Projekte, einer Vernetzung und guten Zusammenarbeit der zentralen Akteure im Integrationsbereich, einer koordinierenden Rolle der kommunalen Verwaltungen und einer strategischen Verknüpfung der unterschiedlichen Politikfelder: Integration, Bildung, Arbeitsmarkt, Stadtentwicklung und Wohnen. Um die Herausforderungen meistern zu können, sind insbesondere kleinere ländliche Städte und Gemeinden auf Unterstützung sowie die Qualifizierung der kommunalen Institutionen und ihres Personals angewiesen. Hier käme den Landkreisen eine zentrale Rolle als Beratungs-, Unterstützungs- und Qualifizierungsinstanz zu.

Die Aufnahme von Flüchtlingen und ihren Familien in den ländlichen Kommunen könnte auch die Chance bieten, Infrastrukturangebote wie Schulen und Kitas neu zu beleben oder von Schließung bedrohte zu erhalten, neue Mobilitätskonzepte für den ländlichen Raum zu entwickeln und das Zusammenspiel von Städten, Gemeinden und Landkreisen in ihrer Verantwortung für die Daseinsvorsorge neu auszuloten. Flüchtlinge könnten also einen wichtigen Impuls für die Stabilisierung der ländlichen Regionen geben. Voraussetzung ist, dass die Flüchtlinge Bindungen entwickeln und für sich Perspektiven in den ländlichen Kommunen sehen.

Literatur

- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit: Wettbewerb Menschen und Erfolg. Aktiv für ländliche Infrastruktur, <http://www.menschenunderfolge.de/wettbewerb-2015/>
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016): Diskussionsforum Raumentwicklung. Der Zustrom von Flüchtlingen und die Einflüsse auf die Raumentwicklung. Ein MORO-Forschungsfeld, MORO Informationen Nr. 14/2 2016, Bonn.
- Brücker, Herbert, Nina Rother, Jürgen Schupp, Christian Babka von Gostomski, Axel Böhm, Tanja Fendel, Martin Friedrich, Marco Giesselmann, Yuliya Kosyakova, Martin Kroh, Elisabeth Liebau, David Richter, Agnese Romiti, Diana Schacht, Jana A. Scheible, Paul Schmelzer, Manuel Siegert, Steffen Sirries, Parvati Trübswetter und Ehsan Valizadeh (2016): Flucht, Ankunft in Deutschland und erste Schritte der Integration, DIW Wochenbericht Nr. 46/2016 vom 16. November 2016.
- Deutscher Landkreistag (2016): Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen. Strategische Leitlinien und Best Practices, Berlin.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2017a): Protokoll des 4. Fachgesprächs „Flüchtlinge im Fokus – neue Herausforderungen für die Kommunen“ am 21. Juni 2017 in Berlin.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2017b): Forschungs-Praxis-Projekt „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“ – 2. Zwischenbericht, Berlin.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2016a): Protokoll des 1. Fachgesprächs „Flüchtlinge im Fokus – neue Herausforderungen für die Kommunen“ am 8. Dezember 2015 in Berlin.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2016b): Forschungs-Praxis-Projekt „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“ – 1. Zwischenbericht, Berlin.
- empirica (2015): Familien aufs Land – Teil 2, empirica paper Nr. 230, Berlin, <https://www.empirica-institut.de/kufa/empi230rbhs.pdf>
- Gürtzgen, Nicole, Alexander Kubis und Martina Rebieh (2017): IAB-Stellenerhebung. Geflüchtete kommen mehr und mehr am Arbeitsmarkt an, IAB-Kurzbericht Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 14/2017.
- Rich, Anna-Katharina (2016): BAMF-Kurzanalyse. Asylersantragsteller in Deutschland im Jahr 2015. Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Ausgabe 03/2016, Nürnberg.
- Schader-Stiftung (Hrsg.) (2014): Interkulturelle Öffnung und Willkommenskultur in strukturschwachen ländlichen Regionen. Ein Handbuch für Kommunen, Darmstadt.
- Schader-Stiftung (2013): Willkommenskultur als Strategie zur Gewinnung von Fachkräften. Sind wir bereit für mehr Zuwanderung? Expertenworkshop: Fachkräftemangel und Fachkräftesicherung in ländlichen Regionen. Dokumentation, Darmstadt.
- Schader-Stiftung (Hrsg.) (2011): Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projektes, Darmstadt.
- Simons, Harald (2016): Integration im ländlichen Raum, in: Deutscher Landkreistag: Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen. Strategische Leitlinien und Best Practices, Berlin.
- vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (2017): Geflüchtete im ländlichen Raum – eine Chance für die Kommunen? Ein Gespräch mit Thomas Scholz, Bürgermeister von Mengerskirchen, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Zeitschrift des vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V., H. 2.

Integration im ländlichen Raum – interkommunale Kooperation im Coburger Land

Im Landkreis Coburg, der im Norden Bayerns in direkter Grenzlage zu Thüringen liegt, sollte im Jahr 2011 von der Regierung von Oberfranken in einer kreisangehörigen Gemeinde eine neue Gemeinschaftsunterkunft für ca. 120 Flüchtlinge errichtet werden. Der Kreis mit seinen knapp 87.000 Einwohnern (vgl. Landesamt für Statistik 2015: 6) ist dem ländlichen Raum zuzuordnen und setzt sich aus 17 kreisangehörigen Städten und Gemeinden zusammen, die zum Teil landwirtschaftlich, zum Teil industriell geprägt sind.

Integrationspotenziale für ländliche Räume

Die Debatte rund um die Errichtung der geplanten Gemeinschaftsunterkunft führte im Landkreis Coburg zu der Idee, die Flüchtlinge – statt geballt auf engstem Raum in einer Gemeinde – verteilt auf alle Gemeinden des Kreises unterzubringen. Der Landkreis Coburg ist – so wie die meisten ländlichen Räume – vom demografischen Wandel betroffen, der sich hier neben der Überalterung vor allem durch eine Schrumpfung der Bevölkerungszahl zeigt. Aufgrund dessen war in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden genügend Wohnraum vorhanden, der leer stand und hätte genutzt werden können.

Die vielen kleinen Städte und Gemeinden mit ihren Ortsteilen weisen ein relativ intaktes und sehr reges örtliches Gemeinwesen auf. Es gibt zahlreiche und sehr engagierte Vereine und Verbände, die von Sport über Obst- und Gartenbau bis hin zur Musik ein breites Angebotsspektrum vorhalten. Sicherlich, auch hier wirken demografischer Wandel und gesamtgesellschaftliche Veränderungsprozesse, aber dennoch: Es besteht auf der Ebene der Ortschaften nach wie vor eine Verantwortungsgemeinschaft, die sich durch Identifikation mit der Heimat, aktive Nachbarschaft und eine damit verbundene Kultur des „Sich Kümmerns“ zeigt.

All das sind Potenziale, die genutzt werden können, wenn es um die Integration von Flüchtlingen geht. Nicht zuletzt kann auch die lokale Ökonomie vom Zuzug der Flüchtlinge profitieren, da beispielsweise die örtlichen Lebensmitteleinzelhändler durch Migranten neue Kundschaft gewinnen. Darüber hinaus besteht im lokalen Arbeitsmarkt eine Nachfrage nach Arbeitskräften im Sekundärsektor. 57,4 % der Beschäftigten arbeiten in der Produktion, bayernweit sind es 32,8 % (IHK Oberfranken 2017: 1). Im besten Fall entsteht – so war die Annahme – eine gegenseitige „Win-Win-Situation“: Die Gemeinden werden bunter, die interkulturelle Kompetenz wird gestärkt und die Flüchtlinge haben durch enge Kontakte zur autochthonen Bevölkerung wesentlich bessere Möglichkeiten, sich im Gemeinwesen zurechtzufinden (Berger 2017: 4).

Interkommunale Solidarität bei dezentraler Unterbringung von Flüchtlingen

Alle 17 Bürgermeister des Kreises begrüßten damals die Idee und erklärten sich bereit, bei der Unterbringung entsprechend mitzuwirken. Sie forderten in einer gemeinsam mit dem Landrat gefassten Resolution, die dezentrale Unterbringung von Flüchtlingen als Modell erproben zu dürfen. Dem Modell wurde letztlich in seiner Umfänglichkeit die Genehmigung versagt. Was erreicht werden konnte war, dass nicht 120 sondern nur 60 Flüchtlinge in der neuen Gemeinschaftsunterkunft untergebracht wurden und dass die darüber hinaus dem Landkreis zugewiesenen Flüchtlinge seither vor allem aus Familienverbänden bestanden, für die die dezentrale Unterbringung genehmigt wurde. Somit findet seit 2011 im Landkreis Coburg die Unterbringung von Flüchtlingen eingeschränkt dezentral statt.

Die Flüchtlingskrise 2015 – vom Chaosmanagement zur strategischen Planung

Diese Vorerfahrung half dem Kreis sehr, als im Jahr 2015 die Flüchtlingswelle nach Deutschland kam. In der akuten damaligen Krise gelang es im Coburger Land, auf die Errichtung bzw. Anmietung von Großunterkünften zu verzichten. Die Flüchtlinge wurden nach Einwohnerschlüssel auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden verteilt und zogen dort in Wohnungen, die von den Gemeinden vermittelt wurden. Die Versorgung der Flüchtlinge erfolgte über die Kreisverwaltung in enger Kooperation mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden, und vor Ort entwickelte sich – wie wohl überall in Deutschland – ein sehr starkes bürgerliches Engagement.

Trotz der bereits zu diesem Zeitpunkt seit langem gelebten und gut funktionierenden Kooperationskultur und -struktur blieb die Krise eine Krise – auch für das Coburger Land. Konfrontiert mit der Notlage der ankommenden Menschen, ergab sich mitunter ein „Integrationsaktivismus“, der in der akuten Situation notwendig, für die Entstehung nachhaltiger Strukturen und die Ordnung von Zuständigkeiten aber hinderlich war. Neue Stellen auf unterschiedlichsten Ebenen und in unterschiedlichster Trägerschaft schossen aus dem Boden, in einigen Feldern gab es eine Vielzahl von Akteuren, die sich kümmerten, in anderen Feldern klafften Angebotslücken. Der Überblick fehlte. Dem geschuldet fehlte ebenso die übergreifende Struktur, die die verschiedenen Handlungsebenen erfasst, Zuständigkeiten definiert und die somit die Grundlage bildet, die für die Integration vorhandenen Ressourcen sinnstiftend und gewinnbringend einzusetzen.

Ein dabei notwendiger Schritt ist es ebenfalls, strukturell vorhandene Lücken zu identifizieren und – soweit möglich – zu füllen. Dabei ist es wichtig, sich die unterschiedlichen Wirkungsebenen des Landkreises und der kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu verdeutlichen. Während das Landratsamt auf der Kreisebene für die Unterbringung und Versorgung der Menschen bis zum Zeitpunkt der Klärung des ausländerrechtlichen Status verantwortlich ist, beginnt die formale Verantwortung der Kommunen mit der Wohnsitznahme nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Trotz dieser formellen Zuständigkeiten spielt sich das Leben der Zugewanderten jedoch, unabhängig vom rechtlichen Status, direkt vor Ort in den Städten und Gemeinden ab, und dort findet auch Integration statt. Dabei entstehen auf jeder der beiden kommunalen Wirkungsebenen jeweils **politische und administrative** Verantwortlichkeiten. Um im Sinne verantwortungsgemeinschaftlichen Handelns bei der Integration ein Zusammenspiel von Politik und Ver-

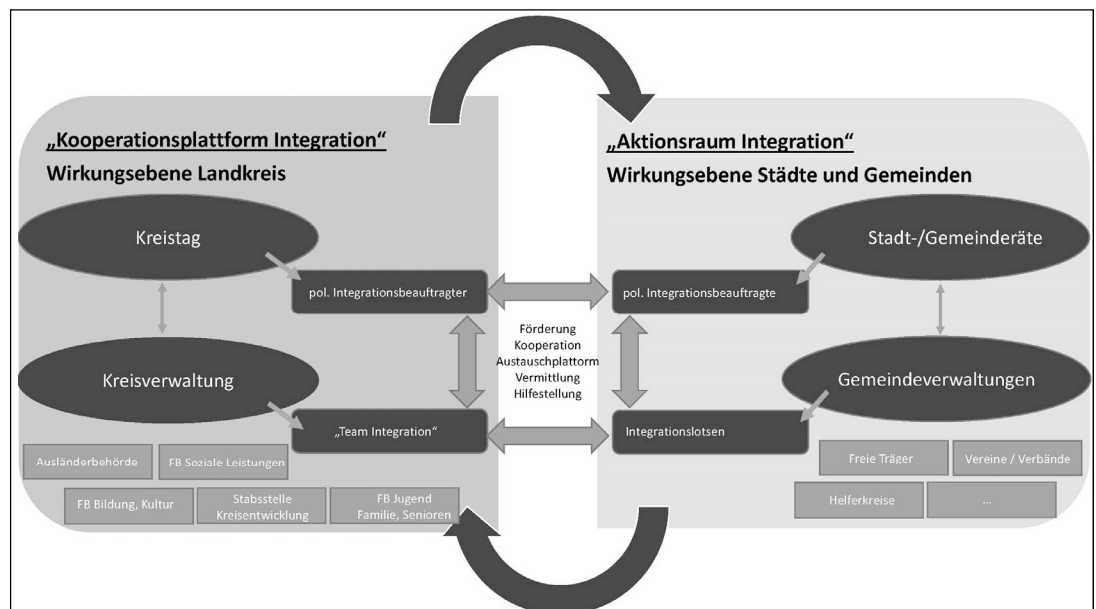
waltung voranzubringen, wurden im Landkreis Coburg sowohl auf Gemeindeebene als auch auf Kreisebene Integrationsbeauftragte aus den politischen Gremien und Integrationslotsen aus den Kommunalverwaltungen benannt.

Die politischen Integrationsbeauftragten der Gemeinderäte und des Kreistages sollen eine Vermittlerrolle zwischen den in der Gemeinde bzw. im Landkreis agierenden Interessengruppen einnehmen. Sie sollen dazu beitragen, dass Flüchtlingen Mitwirkungsmöglichkeiten im Gemeinwesen aufgezeigt werden. Gleichzeitig sind sie ein Sprachrohr der Bedürfnisse der einzelnen Gemeinde in Richtung des Landkreises. Dies soll dem Landkreis die Möglichkeit geben, politische Handlungsbedarfe rechtzeitig erkennen zu können.

Die administrative Rolle der Integrationslotsen aus den Verwaltungen ist durch die Unterstützung der Integrationsarbeit vor Ort, dem eigentlichen „Aktionsraum“ der Integration, gekennzeichnet. Die Lotsen stehen in direktem Kontakt zu Helferkreisen, freien Trägern, Vereinen und Verbänden und sind somit die Schnittstelle in die Kommunalverwaltungen vor Ort. Dabei unterstützen sie die Integrationsarbeit vor Ort, wenn es beispielsweise um die Planung und Durchführung von Veranstaltungen oder die Akquise von Fördermitteln geht. Auf der Kreisebene steht ihnen eine Ansprechpartnerin aus dem „Team Integration“ zur Verfügung. Das Team Integration setzt sich aus Mitarbeitern der Landkreisverwaltung zusammen.

Um den Austausch zwischen der „Kooperationsplattform Landkreis“ und dem „Aktionsraum Gemeinde“ zu sichern, finden regelmäßige, landkreisweite Austauschtreffen sowohl der Integrationslotsen als auch der politischen Integrationsbeauftragten statt. Dort aufgeworfene Themen von landkreisweiter Bedeutung können vom Team Integration und dem politischen Integrationsbeauftragten des Landkreises zurück in die Landkreisverwaltung bzw. den Kreistag gespielt werden.

Abb. 1:
Kooperation im Landkreis Coburg



Quelle: Landkreis Coburg.

Um die übergeordnete strategische Planung für die Integrationsarbeit zu vertiefen und zu dokumentieren, werden im Landkreis derzeit im Rahmen des vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur geförderten „Modellvorhabens der Raumordnung – Lebendige Regionen“ Strate-

gien und Handlungsempfehlungen für gelingende Integration erarbeitet. Mit einer Planungsperspektive bis 2025 soll erfasst werden, welche Strukturen auf welchen Ebenen momentan im Bereich der Integration vorhanden sind und wo Lücken bestehen. Dazu werden in den Kommunen des Kreises vorhandene Integrationsangebote erhoben, um zu erörtern, welche individuellen kommunalen Spezifika mit dem Gelingen oder Scheitern dieser Angebote im Zusammenhang stehen. Diese Spezifika können sowohl **räumlich** bedingt sein (Lage der Kommune im Landkreis, Verkehrsanbindung, Infrastruktur), in der **Sozialstruktur** liegen (sowohl bezogen auf Autochthone als auch auf Migranten) oder sich auf die **politische Haltung** der Gemeinde zur Integration beziehen. Die Schader-Stiftung definiert in Anlehnung an Scheffer (vgl. Scheffer 1999: 764) drei Wege, wie Integrationspolitik vor Ort angegangen werden kann:

- Der passive Weg, bei dem die politische Kommune auf ihre „Nichtzuständigkeit“ verweist, von sich aus nicht aktiv wird und nur dann eingreift, wenn der soziale Friede verletzt oder als gefährdet angesehen wird.
- Der pragmatische Weg, bei dem zwar ebenfalls „Nichtzuständigkeit“ festgestellt wird und aus diesem Grund weder zusätzliche finanzielle noch personelle Ressourcen für die Integrationsarbeit eingesetzt werden, die Integrationspolitik aber dennoch als querschnittsorientiertes Politikfeld verstanden wird. Die Wirkung politischer Entscheidungen auf die Zuwanderer wird grundsätzlich mit bedacht.
- Der offensive Weg, bei dem die politische Kommune das Politikfeld Integration als eigene Gestaltungsaufgabe sieht und hierfür in der Regel auch finanzielle und personelle Ressourcen einsetzt.

Berücksichtigt man diese kommunalen Spezifika, können erfolgreiche Integrationsleistungen vor Ort nicht automatisch als Blaupause für andere Gemeinden im Landkreis dienen, sondern sind immer von den individuellen Voraussetzungen abhängig.

Für die Datenerhebung im Landkreis Coburg werden die mit Integration befassten Akteure vor Ort anhand von standardisierten Interviews und in Gruppendiskussionen befragt. Die Erkenntnisse der Erhebung sollen in einen „Masterplan Integration“ überführt werden, der definiert, wie gelingende Vor-Ort-Integration erfolgen kann. Aus dieser begonnenen Analyse leiten sich erste Erkenntnisse aus der kommunalen Praxis ab, die hier kurz dargestellt werden.

Überführung von personengebundenem Humankapital in dokumentiertes Integrationswissen

In den vergangenen zwei Jahren war das bürgerschaftliche Engagement in der Region eine maßgebliche Voraussetzung für die gelungene Organisation der Ankunft und der Integration der Flüchtlinge in unsere Städte und Gemeinden. Die Engagementbereitschaft lässt nun jedoch sukzessive nach. Wenn man mit den ehrenamtlichen Helferkreisen auf den verschiedenen Ebenen ins Gespräch kommt, ist festzustellen, dass dieses Nachlassen nur wenig mit der Abnahme der Zuwanderungszahlen zu tun hat. Die Ehrenamtlichen beschreiben ihre Situation als „zwischen den Stühlen sitzend“. Sie sind diejenigen, die direkt mit den Schicksalen der Flüchtlinge konfrontiert sind und die Wege finden müssen, mit diesen umzugehen. Sie sind auch diejenigen, die nach ihrem Gefühl ständig an bürokratische Hürden stoßen, wenn sie versuchen, die Flüchtlinge zu unterstützen. In der Summe ihrer

Schilderungen fühlen sie sich alleine gelassen, überfordert und zu wenig wertgeschätzt. Hinzu kommt des Öfteren auch das Gefühl empfundener Undankbarkeit seitens einiger Flüchtlinge bzw. einer Forderungshaltung, die manche Flüchtlinge ihrerseits mittlerweile entwickeln. Aus den Erfahrungen der Jahre 2015 und 2016 lässt sich grundsätzlich konstatieren, dass bürgerschaftliches Engagement in hohem Maße vorhanden ist, wenn es mit den richtigen Themen geweckt wird. Die Frage, wie dieses situationsbezogen erwachsende Engagement auch jenseits von etablierten Vereinsstrukturen immer wieder neu für das Gemeinwohl nutzbar gemacht werden kann, bleibt bislang unbeantwortet. Die Frage stellt sich jedoch beständig, da die örtliche Vielfalt an Angebots- und Infrastrukturen auch maßgeblich davon abhängt, ob Bürgerinnen und Bürger bereit sind, sich engagiert einzubringen.

Für die Integrationsarbeit vor Ort bleibt es wichtig, das individuelle, an den einzelnen Helfer gebundene Humankapital zu sichern und in dokumentiertes und allgemein abrufbares Wissen zu überführen. Dies ist auch im Hinblick auf etwaige neue Migrationsbewegungen in unseren Landkreis von Bedeutung. Viele engagierte Ehrenamtliche haben für sich beispielsweise konkrete Handlungsabläufe und Vorgehensweisen in der Phase des Ankommens von Migranten etabliert. Dieses Humankapital kann, sauber dokumentiert, auch über die Einzelfälle und die jeweilige Kommune hinaus, als technisches Wissen nutzbar gemacht werden. Im Coburger Land sieht sich der Landkreis hier in der Pflicht und führt die Auswertung der Erkenntnisse und Erfahrungen der Ehrenamtlichen im Rahmen des Masterplans zusammen.

Herausforderungen des ländlichen Raumes unter dem Brennglas

Viele Experten gehen davon aus, dass es Migranten in die größeren Städte zieht: „Die allermeisten Zuwanderer streben in die Ballungsräume. Das ist auch bei den Flüchtlingen und Asylbewerbern nicht anders, sobald sie die freie Wahl haben, wo sie sich niederlassen wollen.“ (Neumeyer 2016: 11) Ein Grund für diesen Trend stellt das sozio-kulturelle Umfeld der Städte dar, das in seiner Offenheit, jenseits von festen Vereinsstrukturen, für Zuzügler grundsätzlich attraktiv erscheint. Dazu bilden sich in den Städten schneller Zusammenschlüsse von Einwanderergruppen, bei denen Migranten Anschluss finden können. Viele Migranten gehen davon aus, dass – ähnlich wie in ihren Heimatländern – Wohlstand und Reichtum vor allem urbane Phänomene sind und dort auch einfacher Arbeit zu finden ist. Die tatsächliche Situation stellt sich jedoch mitunter anders dar. So beträgt die Arbeitslosenquote im Landkreis Coburg im Juni 2017 2,9 % (Bundesagentur für Arbeit 2017). Dazu ermöglicht die industriell geprägte Wirtschaft den Einstieg in den Arbeitsmarkt auch bei mittleren Bildungsabschlüssen. Diese oft spezifischen Vorteile von Regionen müssen ländliche Räume noch deutlicher gegenüber Migranten herausheben, damit diese einen Anreiz sehen, sich auf dem Land niederzulassen.

Dennoch können auch die Herausforderungen, vor denen ländliche Räume stehen, nicht verschwiegen werden, treten sie doch im Handlungsfeld Integration noch einmal besonders deutlich zutage. Der günstige und freie Wohnraum vor Ort bietet sich zwar grundsätzlich für die Wohnsitznahme von Migranten an, häufig steht er aber gerade deshalb leer, weil er abgelegen von Daseinsvorsorgeeinrichtungen wie Supermärkten, Arztpraxen und öffentlichem Personennahverkehr ist. Flüchtlinge sind aber aufgrund ihrer fehlenden Mobilität zumeist stark auf diese Einrichtungen in ihrer unmittel-

baren Umgebung angewiesen, da sie selten ein eigenes Kraftfahrzeug besitzen und die Nutzung des ÖPNV für Migranten, insbesondere im Familienverbund, meist teuer ist. Viele Hilfsangebote wie beispielsweise Sprachkurse, psychosoziale Betreuung und Bildungseinrichtungen werden zumeist in größeren Städten vorgehalten und sind aus entlegeneren Ortschaften schwer zu erreichen. So ergeben sich selbst verstärkende Effekte von Abwanderung in Städte. Für das Mobilitätsverhalten von Migranten liegen bisher nur wenige Untersuchungen vor (vgl. Bauer 2015: 17), was eine strategische Planung erschwert. Deshalb sollen die Mobilitätsbedürfnisse der Migranten im Landkreis Coburg im Rahmen des Modellvorhabens möglichst detailliert erhoben werden, um fundierte Rückschlüsse auf Handlungsbedarfe ziehen zu können.

Grenzen interkommunaler Kooperation – Integrationshürden von außen

Durch die Entwicklung und Verfestigung von Kooperationsstrukturen wird gelingende Integration in interkommunaler Kooperation vor Ort erst möglich. Die Rolle der Kommunen in der Integrationspolitik wird jedoch überschätzt, wenn man meint, dass die politische Steuerungsfähigkeit ausreicht, um Integration gelingen zu lassen. Integrationsmaßnahmen sind in der Regel freiwillige Leistungen, die somit deutlich unter Finanzierungsvorbehalt stehen. Zudem sind die einzelnen Kommunen abhängig von Entscheidungen der Bundes- und Landespolitik. Gesetzesänderungen beispielsweise im Bereich der Wohnsitznahme oder bei der Definition sicherer Herkunftsländer haben direkte Auswirkungen auf die Situation in den Städten und Gemeinden und somit auch auf die Steuerungsfähigkeit und Regionalentwicklung im ländlichen Raum.

Ziel des Landkreises in der Kooperation mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden ist es, eine durchgängige und aufeinander abgestimmte Betreuung der einzelnen Flüchtlinge zu ermöglichen bzw. sicherzustellen. Dem steht jedoch der Schutz der personenbezogenen Daten entgegen: JobCenter, Maßnahmenträger, Schulen, Landkreis, Gemeinden und viele weitere institutionelle Ebenen verwalten Daten zu einzelnen Flüchtlingen. Diese Daten können aber weder untereinander abgeglichen noch gegenseitig nutzbar gemacht werden. In sich konsistente „Integrationspakete“, die auf alle Lebensbereiche der Flüchtlinge abzielen und die die Lebenswirklichkeit der einzelnen Städte und Gemeinden abbilden (Sprache, Beruf, Wohnung, Integration in die Dorfgemeinschaft), sind somit selbst bei vorhandenen Ressourcen und dem Willen zu interkommunaler Kooperation nie aus einer Hand erstellbar. Sie bleiben somit das Stückwerk einzelner, mal mehr, mal weniger motivierter Akteure, das in der Folge mühsam zusammengeführt werden muss.

Gelungene Integration in ländliche Räume kann eine „triple-win-Situation“ sein – aber sie ist kein Selbstläufer

Gelungene Integration in ländliche Räume kann gesamtgesellschaftlich ein Gewinn sein. Sie kann die Überbelastung von urbanen Regionen verhindern, indem sie die ohnehin angespannte Wohnraumsituation gerade in Metropolen und Universitätsstädten entlastet. Insgesamt ist so von einem besseren Lastenausgleich im Stadt-Land-Gefälle auszugehen. In ländlichen Regionen kann Migration den demografischen Wandel abfedern und die Gesellschaft

auf dem Land bunter und vielfältiger machen. Sie bietet den lokalen Firmen, die unter Fachkräftemangel leiden, die Chance, mittelfristig Arbeitsplätze zu besetzen. Migranten selbst haben durch direkteren Kontakt zu Autochthonen die Chance, in bestehende Gemeinschaften und Netzwerke aufgenommen zu werden, was Integration erleichtert und beschleunigt. Dieser Profit muss ihnen aber zunächst deutlich werden. Erst wenn Zugewanderte erkennen, welche Potenziale der ländliche Raum für ihr tatsächliches Ankommen in unsere Gesellschaft bietet, werden sie sich entscheiden, dauerhaft zu bleiben. Dazu muss die autochthone Gesellschaft selbst die Vorzüge generieren und den Migranten verdeutlichen. Dies gelingt nur, wenn sich eine Region durch Kooperation in den Zielen und dem Vorgehen einig ist. Der Landkreis Coburg hat sich entschieden, diesen Weg im Sinne einer Verantwortungsgemeinschaft zu gehen. Dieser Weg ist steinig und nicht ohne Hürden. Er bietet aber eine weitere Gelegenheit, neue Potenziale für ländliche Räume zu erschließen.

Literatur

- Bauer, Uta (2015): Flüchtlinge und Mobilität, in: Flüchtlinge und Asylsuchende in Kommunen, Deutsches Institut für Urbanistik, Special Difu-Berichte 4/2015: 17.
- Berger, Martina (2011): Planungsüberlegungen zur Unterbringung von Asylbewerbern im Landkreis Coburg, Landkreis Coburg.
- Berger, Martina (2016): Integrationsbeauftragte im Landkreis Coburg, Landkreis Coburg.
- Bundesagentur für Arbeit (2017): Monatsbericht zur Arbeitslosenstatistik, Juni 2017, www.statistik.arbeitsagentur.de
- IHK Oberfranken (2017): Strukturdaten 2017, www.bayreuth.ihk.de/Statistische-Daten.htm
- Neumeyer, Martin (2016): Der ländliche Raum als (neue) Heimat, in: Silke Franke und Holger Magel (Hrsg.): Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen, Hanns Seidel Stiftung e.V., München.
- Scheffer, Thomas (1999): Ausländerpolitik in der Kommune, in: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, 2. Aufl. Opladen: 764–779.

Mobilität in ländlichen Räumen – Herausforderungen und Perspektiven

Deutschlands ländliche Räume sind heterogen und vielfältig. Neben prosperierenden Regionen, häufig im Einzugsbereich von Ballungszentren, gibt es abgelegene Regionen mit niedriger Bevölkerungsdichte und schwacher Wirtschaftskraft. Insbesondere diese dünn besiedelten Gebiete sind vom demografischen Wandel besonders betroffen. Sinkende Einwohnerzahlen führen dazu, dass die soziale und technische Infrastruktur immer weniger ausgelastet ist und die Zahl an leer stehenden Gebäuden stetig zunimmt. Aufgrund wirtschaftlicher Zwänge werden Versorgungs- und Bildungseinrichtungen geschlossen und sind nur noch in zentralen Orten vorhanden.

Weit gestreute Wohnstandorte und die auf zentrale Orte konzentrierten Versorgungs- und Dienstleistungsangebote erfordern ein hohes Maß an Mobilität. Auch die Wege zur Arbeit oder zu Freunden und Bekannten sind im ländlichen Raum häufig länger als in der Stadt. Im Sinne des Grundgesetzes müssen Menschen in ländlichen Regionen die gleichen Chancen haben wie Menschen in der Stadt; und das gilt sowohl für Flüchtlinge als auch für Einheimische. Ein wichtiger Punkt ist hier der Abbau von Mobilitätshemmnissen (Franke/Magel 2016: 7). Die Mobilität muss für alle Bevölkerungsgruppen sichergestellt werden, damit jeder seine individuellen Bedürfnisse befriedigen kann.

Aus diesem Grund ist der öffentliche Verkehr eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Das, was unter Daseinsvorsorge zu verstehen ist, ist dabei aber nicht eindeutig geregelt. Zwar verpflichtet der Daseinsvorsorgeauftrag den Staat und die Kommunen, für ihre Bürgerinnen und Bürger bestimmte Leistungen vorzuhalten, aber es bleibt offen, welche Leistungen und welches Versorgungsniveau damit verbunden sind. Dies führt insbesondere in Zeiten einer prekären öffentlichen Haushaltslage zur Diskussion um die Ausgestaltung der Aufgaben der Daseinsvorsorge.

Im Zuge dieser Diskussion wird stets auch die Notwendigkeit eines flächendeckenden Angebots des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) kritisch hinterfragt, denn eine Verpflichtung zur flächendeckenden ÖPNV-Erschließung gibt es nicht. Auf die Unterauslastung von Versorgungseinrichtungen kann mit einer räumlichen Konzentration auf zentrale Orte reagiert werden, sodass Lebensmittelgeschäfte, Ärzte, Schulen etc. in der Regel in den Hauptorten zu finden sind. Diese Möglichkeit besteht beim öffentlichen Verkehr nicht. Im Gegenteil: Dieser muss gerade bei geringer Nachfrage und der damit verbundenen räumlichen Konzentration von Einrichtungen der Daseinsvorsorge größere Flächen erschließen und damit mehr leisten (BMVBS/BBSR 2009). In der Praxis wird aber aufgrund finanzieller Zwänge der Auftrag, den ÖPNV überall und für jeden als Teil der Daseinsvorsorge einzurichten, vielfach nicht als Verpflichtung begriffen. Häufig orientieren sich Linienführung und Fahrplan am Schülerverkehr. So ist das Angebot außerhalb der Schulzeiten, am Wochenende oder in den Ferien sehr dünn beziehungsweise fehlt ganz. Abseits der Hauptlinien verweist in

vielen kleinen Dörfern der Fahrplan oft nur auf die Möglichkeit von Anrufsammeltaxis, die schon am Tag vor der geplanten Fahrt bestellt werden müssen.

1. Die Mobilitätssituation auf dem Land

Im dünn besiedelten ländlichen Raum bleibt für die Menschen so das Auto meist die einzige Möglichkeit, Einrichtungen der Daseinsvorsorge in akzeptabler Zeit zu erreichen. Insbesondere Familien sind heute mehr denn je auf das Auto angewiesen (Ahrend/Herget 2012: 53). Wer altersbedingt schon — beziehungsweise noch — fahren kann, nutzt den Pkw. Was aber tun die anderen? Was tun diejenigen, die sich aus finanziellen Gründen kein Auto leisten können? Sie sind auf Alternativen angewiesen.

Auch Ältere, Kinder, Jugendliche und Menschen in prekären Lebensumständen wie zum Beispiel Flüchtlinge haben das Bedürfnis, sich in ihrer Umwelt zu bewegen. Neben notwendigen Wegen zum Arzt, zum Amt, zur Schule oder zur Arbeit spielt Mobilität im Alltag und bei der Freizeitgestaltung eine wichtige Rolle. Freunde treffen, zum Sport oder ins Kino gehen, Einkaufen oder die Verwandtschaft in der nächsten Stadt besuchen — all dies setzt ein gewisses Maß an Mobilität voraus.

Wenn möglich, nehmen diejenigen, die nicht selbst fahren können oder wollen, private Fahrdienste in Anspruch. In ländlichen Regionen ist das „Eltern-taxi“ im Dauereinsatz und chauffiert die Kinder zu Schule, Sport und Freunden. Ältere werden von ihren Verwandten zum Arzt oder Einkaufen gefahren. Wenn gerade niemand aus der Familie zur Verfügung steht, springen oft Nachbarn und Bekannte ein und übernehmen die Fahrdienste. So ist häufig die erste Alternative zum eigenen Auto das Auto der Verwandtschaft oder der Nachbarn (Ahrend/Herget 2012: 16). Den Betroffenen sichert dies zwar eine gewisse Mobilität, doch bedeuten fehlende Alternativen für sie Abhängigkeit und Einschränkung der Lebensqualität.

Noch schwieriger ist es für diejenigen, die nicht auf ein Auto in der Verwandtschaft oder Nachbarschaft zurückzugreifen können. Was tun finanzschwache Bevölkerungsgruppen, die auf den öffentlichen Verkehr angewiesen sind? Die Altersarmut nimmt zu und aktuell auch die Anzahl Geflüchteter, die in ländlichen Gemeinden Zuflucht finden. Auch sie möchten und müssen sich in ihrer Umwelt bewegen. Ein Beispiel aus einer ländlichen Region in Bayern zeigt, welche Bedeutung ein fehlendes Mobilitätsangebot für die unterschiedlichen Betroffenen hat.

Im Kurort Bad Gögging suchen zahlreiche Kurhotels händeringend nach Personal und würden gerne Flüchtlinge aus der 18 Kilometer entfernten Gemeinschaftsunterkunft in Ihrlerstein beschäftigen. Zwischen den beiden Orten besteht leider keine ÖPNV-Verbindung, sodass es für die beiden Flüchtlinge, die im Monarch-Hotel in Bad Gögging als Praktikant und Teilzeitkraft arbeiten, eine Herausforderung ist, zwischen Wohn- und Arbeitsort zu pendeln. Mal springen Kollegen als Fahrer ein, mal fahren Freunde. Wenn keiner fahren kann, dient das Hotel als Übernachtungsort. Auch die Geschäftsführerin des Vereins AiD e. V. — Ankommen in Deutschland — steht oftmals vor dem Transportproblem. Dabei nutzen sie alle Transportmöglichkeiten vom Z Fußgehen, Fahrrad- oder Busfahren bis dahin, dass die Flüchtlinge sogar hin und wieder selbst mit dem Auto fahren (Fellner 2016: 76 f.). Dies ist möglich, da in der Regel der ausländische Führerschein noch für ein halbes Jahr gilt. Auch können ausländische Führerscheine in Deutschland unter Umständen anerkannt und umgeschrieben werden, wenn diese im Original vorgelegt werden können. Das ist aber bei Geflüch-

teten in den meisten Fällen nicht möglich, da die Papiere entweder nicht mitgenommen oder verloren wurden. Liegt das Original vor, fehlt noch die erfolgreiche theoretische und praktische Führerscheinprüfung für die deutsche Fahrerlaubnis (Fellner 2016: 77). Fehlende deutsche Sprachkenntnisse schränken diese Möglichkeit aber ein. Nicht zuletzt verfügen wahrscheinlich nur die wenigsten Zugewanderten über ein Auto.

2. Lösungsansätze und ihre Herausforderung

Wie also die Herausforderung angehen? Es gibt zahlreiche Beispiele, wie die Menschen vor Ort das Mobilitätsproblem in den Griff bekommen haben: vom klassischen ÖPNV über Mitfahrssysteme, das Fahrrad oder auch digitale Lösungen.

2.1 ÖPNV in der Fläche

Linienbusse, Rufbusse oder Anrufsammeltaxis (AST) sind klassische Angebote, um die Mobilität der Menschen im ländlichen Raum sicherzustellen. Auf einige Schwierigkeiten wurde hier schon hingewiesen. Aber auch wenn das ÖPNV-Angebot gut ist, bleiben Fragen offen. Zunächst stellt sich die nach den Kosten. Auch die Fahrt mit dem Bus kostet Geld. Hier bieten die meisten Verkehrsverbünde kostengünstige Sozialtickets für Bedürftige an – Flüchtlinge inbegriffen. In manchen Regionen werden die Kosten komplett übernommen oder man kann wie in Schwanstätten (Bayern) ein- bis zweimal die Woche ein Ticket ausleihen, um in die Stadt zu fahren (Liebenberg/Röbke/Thümmeler 2016: 59). Aber: Mit Bus und Bahn zu fahren, ist im ländlichen, autodominierten Raum nicht selbstverständlich. Und vielen auch einheimischen Menschen fehlt die Erfahrung, mit dem Bus zu fahren. Sie haben Schwierigkeiten, die Informationen zum ÖPNV zu finden, und trauen sich nicht, die Busfahrer oder Verkehrsunternehmen direkt anzusprechen. Den Fahrplan zu lesen und die richtige Fahrkarte zu lösen oder ein AST zu bestellen, ist nicht für jeden leicht – schon gar nicht, wenn die nötigen Deutschkenntnisse fehlen. Hier gibt es Beispiele von ehrenamtlichen Mobilitätspaten, die den Betroffenen helfen. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Beispiele, bei denen mit Hilfe mehrsprachiger Broschüren die Menschen über das Angebot und die Nutzungsvoraussetzungen informiert werden.

2.2 Mitfahrverkehre als sinnvolle Ergänzung zum ÖPNV

Eine sinnvolle Ergänzung zum örtlichen ÖPNV-Angebot bieten auch Mitnahmeverkehre wie zum Beispiel die Mitfahrerbank in der Verbandsgemeinde Speicher in der Eifel. Hier wurden an den wichtigsten Ausfahrten aus Speicher türkisfarbene Bänke aufgestellt. Neben jeder dieser Bänke steht ein Schild, auf dem man anzeigen kann, wohin man gerne mitgenommen werden will. So kann jeder, der an der Bank vorbei in die richtige Richtung fährt, spontan entscheiden, ob er heute einen Mitfahrer mitnehmen möchte oder lieber nicht (Kreis/Berrens). Die Erfahrungen zeigen, dass die Mitfahrerbank von allen Bevölkerungsgruppen genutzt wird. Jedoch zeigen sich, so die Initiatorin des Projektes, Unterschiede zwischen den verschiedenen Kulturkreisen. So gibt es diejenigen, die nur im Kreis der Familie in Gruppen unterwegs sind oder auch Frauen, die niemals alleine fahren. Es ist für alle Betroffenen nicht immer einfach und kostet zum Teil Überwindung, bei einem Unbekannten ins Auto zu steigen oder Unbekannte mitzunehmen.

Eine andere Idee verfolgt die Youngcaritas Gelderland. Hier übernahm man die Idee vom Caritasverband in Essen, hilfsbedürftigen Menschen und Flüchtlingen unkompliziert zu helfen, damit sie sich im Gebiet des Verkehrsverbunds Rhein-Ruhr (VRR) bewegen können. Als Erkennungszeichen dient ein kleiner blauer Button mit einem „Anhalterdaumen“ darauf. Dadurch können Bus- und Bahnfahrer Bedürftige auf Bahnsteigen oder an Haltestellen gut erkennen, die auf ihrem Abo-Ticket mitgenommen werden möchten. Die Aktion wird über Facebook beworben und die Buttons können im Büro der Caritas abgeholt werden. Außerdem wurden die Flüchtlinge in den verschiedenen Unterkünften über die Aktion informiert (Caritas Gelderland). Außerdem hatte man das Ziel, einen Rahmen zu schaffen, innerhalb dessen man sich gegenseitig kennenlernen kann.

2.3 Förderung des Radverkehrs

Über die motorisierten Mobilitätsangebote hinaus besteht in ländlichen Räumen auch die Möglichkeit, sich zu Fuß oder mit dem Fahrrad fortzubewegen. Dies ist die kostengünstigste und auf kürzeren Strecken die unkomplizierteste Form, sein Ziel zu erreichen. Für Flüchtlinge wurden in einer Vielzahl von Projekten Fahrräder gesammelt, Fahrradwerkstätten eingerichtet und Radfahrkurse angeboten (siehe den Beitrag von Uta Bauer in diesem Band).

Die Nutzung von Elektrofahrrädern vergrößert zum einen die Reichweite des Fahrrads, zum anderen verringert sie den Kraftaufwand. Damit ist Radfahren nicht nur eine flexible und günstige Alternative für sportliche Zeitgenossen, sondern auch ein attraktives Verkehrsmittel für alle anderen. Die verstärkte Nutzung des Fahrrads als Fortbewegungsmittel setzt aber eine entsprechende Infrastruktur voraus, um den Radverkehr für Kinder, Jugendliche und Senioren sicher zu gestalten. Dazu gehören Radwege für Überlandverbindungen, aber auch sichere Verkehrsflächen innerhalb der Ortschaften. Wichtig sind in diesem Bereich auch Aufklärung, Rücksichtnahme und eine angemessene Geschwindigkeit von Autofahrern. Mit dem Fahrrad und insbesondere mit dem Elektrofahrrad kann man außerdem gut zu den Haltestellen des ÖPNV gelangen.

2.4 Mobile Dienstleister

Neben zahlreichen Möglichkeiten, die Menschen im ländlichen Raum mobil zu machen, gibt es auch mobile Einrichtungen, mit denen die Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen versorgt werden kann: Heute fahren in verschiedenen ländlichen Regionen Deutschlands rollende Supermärkte durch die Dörfer, oder die örtliche Sparkasse bietet Servicezeiten vor Ort in ihrem Sparkassen-Mobil an. In Brandenburg hält eine Zahnärztin in ihrer mobilen Zahnarztpraxis einmal in der Woche Sprechstunden vor Ort ab. In Lutherstadt Wittenberg (Sachsen-Anhalt) wurden im Zuge von Eingemeindungen in den vergangenen Jahren aus Kostengründen Verwaltungseinheiten zentralisiert und drei voll ausgestattete Bürgerbüros geschlossen. Um den Bewohnern dennoch dezentrale Versorgungsdienstleistungen anzubieten, werden die drei Ortsteile zu festen Terminen einmal in der Woche von einem „mobilen Bürgerbüro“ besucht. Die Außenstellen wurden mit entsprechender Büro- und Verwaltungstechnik ausgestattet, mit einem „mobilen Bürgerkoffer“. Voraussetzung für die reibungslose Nutzung des Bürgerkoffers ist eine stabile Internetverbindung, da auf zentrale Datenbanken zugegriffen werden muss (Hercksen/Kirchesch 2014). Durch den Einsatz mo-

biler Bürgerbüros, z.B. in Flüchtlingsunterkünften, könnten die Wege zum Amt für die Betroffenen deutlich erleichtert werden.

2.5 Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien

Das Beispiel aus Lutherstadt Wittenberg zeigt, dass bei der Sicherung der Daseinsvorsorge moderne Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) zunehmend an Bedeutung gewinnen. So bietet die „virtuelle Mobilität“ via Internet zahlreiche Möglichkeiten, Aspekte der Daseinsvorsorge zu bedienen. Die Synergien zwischen Mobilitätsdienstleistungen und IKT helfen, Mobilität effizienter zu gestalten. So muss man nicht für jede Überweisung zur Bank oder nicht bei jeder täglichen Kontrolluntersuchung zum Arzt. Online-Banking und Telemedizin können zum Teil den Besuch von Arztpraxis oder Bank vor Ort gut ersetzen. Zudem ist in ländlichen Regionen mit geringer Arbeitsplatzdichte Telearbeit eine gute Alternative.

3. Fazit

Die vielen Beispiele und Projekte zur Organisation und Sicherstellung der Mobilität in ländlichen Regionen sind so heterogen wie die Regionen selbst. Sie zeigen die Kreativität und den Einfallsreichtum ihrer Akteure. Dabei wird aber auch deutlich, dass es keine Patentlösung gibt. Vielmehr ist wichtig, dass die örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnisse berücksichtigt werden: Gemeinsam mit den Betroffenen muss ein auf die Region zugeschnittenes Mobilitätskonzept entwickelt werden. Hier sollte ein breiter integrierter Ansatz gewählt werden, in dem möglichst alle zur Verfügung stehenden Mobilitätsangebote — vom klassischen ÖPNV über Mitfahrsysteme bis hin zum Fahrrad — berücksichtigt werden. Ziel ist es, die einzelnen Verkehrsmittel in einem System so miteinander zu verknüpfen, dass ein flächendeckendes, barrierefreies und transparent gestaltetes Angebot entsteht. Dieses Angebot muss von einer regionalen Mobilitätszentrale mit zentralem Ansprechpartner koordiniert und gesteuert werden. Nicht zu vernachlässigen ist auch die Vermarktung des Angebots, damit die entsprechende Zielgruppe erreicht wird. Fest steht: Ohne die Sicherung der Mobilität kann auch die Daseinsvorsorge nicht gesichert werden.

Literatur

- Ahrend, Christine, und Melanie Herget (Hrsg.) (2012): Umwelt- und familienfreundliche Mobilität im ländlichen Raum – Handbuch für nachhaltige Regionalentwicklung, Berlin.
- BMVBS/BBSR (Hrsg.) (2009): Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV, Bonn.
- Franke, Silke, und Holger Magel (Hrsg.) (2016): Flüchtlinge aufs Land?, Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 106 (Hanns-Seidel-Stiftung), München.
- Fellner, Harald K. (2016): Integration von Flüchtlingen in die Arbeitswelt – Da ist Bewegung drin, in: Silke Franke und Holger Magel (Hrsg.): Flüchtlinge aufs Land? Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 106 (Hanns-Seidel-Stiftung): 73–79.
- Liebenberg, Aline, Thomas Rübke, Anne Thümmel (2016): Ehrenamtliche Flüchtlingsarbeit im Landkreis Roth – Strategische Aufgabenteilung, in: Silke Franke und Holger Magel (Hrsg.): Flüchtlinge aufs Land? Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 106 (Hanns-Seidel-Stiftung): 53–63.
- Hercksen, Hans, und Moritz Kirchesch (2014): Nutzungschancen des Breitbandinternets für ländliche Räume, Studie für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Bonn.

Internetquellen:

- Kreis/Berrens: <http://mitfahrerbank.com/so-gehts/die-idee/>
- Caritas Gelderland: <https://www.caritas-geldern.de/verband/presse/presse/fluechtlinge-mitnehmen-youngcaritas-aktion-verhilft-fluechtlingen-zu-mehr-mobilitaet-824e875b-d022-4>

Selbständig mobil sein – Integration auf zwei Rädern

Zentraler Bestandteil einer Willkommenskultur ist es, Flüchtlingen aktive gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Ob Teilnahme an einem Deutschkurs, einer Sportveranstaltung oder der Weg zur Arbeit: Mobilität ist die Voraussetzung dafür – und ein Kernelement für eine gelungene Integration. Dabei können der Standort der Unterbringung und die Qualität der Anbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln sowohl Interaktionen fördern als auch einschränken. Wenn Flüchtlinge überwiegend in ländlichen Gebieten oder in Stadtrandlagen untergebracht werden, sind sie meist von Anfang an mit erheblichen Mobilitätseinschränkungen konfrontiert. Die Sicherstellung der Mobilität beginnt daher schon bei der Wahl geeigneter Wohnstandorte und darf nicht vernachlässigt werden. Die Verkehrsinfrastruktur muss von Anfang an „mitgedacht“ werden.

Die meisten Flüchtlinge sind zunächst auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen. Dem Informationsbedarf bei der Nutzung von Bussen und Bahnen kommen viele Verkehrsverbünde mit entsprechenden mehrsprachigen Informationen zum Liniennetz wie auch zum Tarifsystem entgegen (z.B. Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg, Verkehrsverbund Trier, Hamburger Verkehrsverbund).

Vom ersten Tag ihres Aufenthaltes in Deutschland spielt darüber hinaus die Verkehrssicherheit eine wichtige Rolle, da ihnen das deutsche Verkehrssystem nicht vertraut ist und sprachliche Barrieren ein sicheres Verkehrsverhalten deutlich erschweren. Daher gilt es, frühzeitig die wesentlichsten Verkehrsregeln zu vermitteln.

Mobilitätserfahrungen aus der Heimat

Großen Einfluss auf die Mobilität der Flüchtlinge haben ihre Erfahrungen in den Herkunftsregionen. Dabei unterscheiden sich die Mobilitätskulturen der Herkunftsländer teilweise erheblich. Ein gut ausgebautes öffentliches Nahverkehrssystem ist in den Heimatländern nicht selbstverständlich. Wer keinen Zugriff auf einen privaten Pkw hat, geht häufig zu Fuß. Die Nutzung des Fahrrades ist regional sehr unterschiedlich, im arabischen Raum ist es als Alltagsverkehrsmittel wenig verbreitet. Lediglich für Freizeitaktivitäten gewinnt das Fahrrad an Bedeutung. Die Bahn wird ebenfalls selten genutzt, (Sammel-)Taxis und Kleinbusse sind dagegen gängige „öffentliche“ Verkehrsmittel. Folglich haben die Geflüchteten mit den hier verbreiteten Verkehrsmitteln nur wenige Erfahrungen (Filby 2016). Das wiederum bedeutet, dass Flüchtlinge sich in Deutschland ein neues Mobilitätsverhalten aneignen müssen, um sich in ihrem neuen Umfeld zurechtzufinden und mobil sein zu können.

Insgesamt ist das Mobilitätsverhalten von Menschen mit Migrationshintergrund eine große Unbekannte. In der Mobilitätsforschung spielt die Alltagsmobilität von Migrantinnen und Migranten bisher eine untergeordnete Rolle. Angesichts der aktuellen Flüchtlingszuwanderung ist dieses Erkennt-

nisdefizit dringend zu beheben. Die wenigen – lokal begrenzten – empirischen Untersuchungen belegen, dass sich das Mobilitätsverhalten von Menschen mit Migrationshintergrund von denen ohne Migrationshintergrund deutlich unterscheidet. Zusammengefasst sind Migrantinnen und Migranten häufiger auf den ÖPNV und das Zu-Fuß-Gehen angewiesen, sie nutzen seltener einen Pkw oder das Fahrrad. Dabei sind deutliche Geschlechterunterschiede auffällig. Migrantinnen verfügen signifikant seltener als Migranten über einen Pkw-Führerschein und nutzen deutlich seltener einen Pkw. Sie können vergleichsweise häufig nicht Fahrradfahren. Bei den männlichen Migranten fällt eine hohe Pkw-Affinität auf, zwischen 60 und 71 % nutzen (fast) täglich das Auto (Suhl et al. 2012).

Integration auf zwei Rädern

Angekommen in Deutschland, könnte das Fahrrad für Geflüchtete zu einem idealen Verkehrsmittel werden, es ermöglicht eine selbständige Mobilität, erweitert den Aktionsradius und ist in seiner Nutzung quasi kostenlos. Diese Vorteile haben sich deutschlandweit schnell herumgesprochen, über 500 Fahrradprojekte für Flüchtlinge stellen inzwischen Fahrräder zur Verfügung, vermitteln Verkehrsregeln oder organisieren Fahrradfahrkurse und Selbsthilfswerkstätten.

Fahrradwerkstätten als Kommunikationsplattform für Flüchtlinge



Foto: Fahrradwerkstatt, © Rückenwind e.V.

Der Berliner Verein Rückenwind e.V. wurde beispielsweise von Schülerinnen und Schülern sowie Studierenden gegründet. Die jungen Leute reparieren gemeinsam mit Flüchtlingen Fahrräder und machen diese schließlich funktionsfähig. Dabei entstehen viele Kontakte, so dass die Selbsthilfswerkstatt ein Ort der Begegnung wird. Über das gemeinsame Reparieren und aktive Mitwirken finden Flüchtlinge Kontakt zur lokalen Bevölkerung. Zudem möchte der Verein Flüchtlingen grundlegende handwerkliche Fähigkeiten mit auf den Weg geben und ein Fundament für eine zukünftige Ausbildung in diesem Bereich schaffen.

Nicht nur in Berlin sind viele Ehrenamtliche tätig. Im Saarland wurde das Projekt „Fahrräder für Flüchtlinge“ 2015 in der Kategorie Service mit dem Deutschen Fahrradpreis ausgezeichnet. So werden abseits der Selbsthilfswerkstatt Fahrradtouren unternommen, um die neue Umgebung zu erkun-

den, oder man trifft sich in einem Café und schließt über gemeinsame Aktivitäten ganz selbstverständlich Freundschaften.

In der Stadt Oldenburg haben sich zwei „Abräumaktionen“ pro Jahr etabliert. Hierbei werden stehengelassene Fahrräder durch städtische Angestellte entfernt. Die Polizei führt eine Eigentumsermittlung durch und gibt das Fahrrad schließlich, sofern kein Eigentümer ermittelt werden konnte, an Flüchtlinge weiter. Bis 2015 wurden die Fahrräder verschrottet oder versteigert, nun werden sie auf „Vordermann“ gebracht und finden Nachfrage.

Neben Bürgerinnen und Bürgern engagieren sich Vereine, Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Unternehmen und viele andere Organisationen. Dabei entstehen vielerorts neue Partnerschaften und unterschiedlichste Kooperationsstrukturen. So spendete beispielsweise der Rotary Club in Schwabmünchen die dringend benötigten Werkzeuge, um eine Fahrradwerkstatt auszurüsten.

Praxiserfahrungen

Neben den vielen positiven Effekten, sollten sich Projektverantwortliche auch auf verschiedene Probleme einstellen:

- Kostenlos verteilte Fahrräder werden mitunter nicht wertgeschätzt und stark defekt nach kurzer Zeit zurückgebracht, oder es wird gefragt, ob ein bestimmtes Fahrrad nicht auch in einer anderen Farbe vorrätig sei. Daraufhin haben einige Projekte eine Pfandgebühr eingeführt (zehn Euro), die bei der Rückgabe des Fahrrades erstattet wird. Zudem werden die Räder in Zusammenarbeit mit der Polizei registriert und codiert (z.B. „Fahrrad und Flüchtlinge“ im Saarland). Kleine „Hürden“ erhöhen die Verbindlichkeit („Bikes without Borders“) und tragen dazu bei, dass die Fahrräder sinnvoll genutzt werden.
- Bei der Verteilung der Fahrräder spielt in einigen Städten das Engagement der Flüchtlinge eine Rolle. So werden bevorzugt Flüchtlinge mit Fahrrädern ausgestattet, die beispielsweise regelmäßig zum Deutschkurs kommen. Besser noch ist das Reparieren mit einem Deutschkurs zu verbinden, wie es in einigen Städten praktiziert wird.
- Nicht jedes Rad wird gerne genommen, viele Räder haben einen tiefen Durchstieg („Damen-Räder“), 74 % der Flüchtlinge sind aber Männer. Relativ unbeliebt sind Räder mit Rücktritt, weil sie in vielen Ländern wenig bekannt sind („Fahrrad und Flüchtlinge“ im Saarland).
- Für das Reparieren und die Nutzung eines Fahrrads in der Stadt sind Ersatzteile und gewisses Zubehör vonnöten, insbesondere ein Helm, Beleuchtung und ein Schloss. Für diese Zusatzmaterialien müssen Spender und Sponsoren gefunden werden („Bikes without Borders“).

Verkehrssicherheit

Um Unfälle zu vermeiden, müssen Flüchtlinge die wichtigsten Verkehrsregeln kennen und sich nach den Regeln verhalten können. Mit Hilfe einer gezielten Aufklärungsarbeit sollen sie sich in Zukunft sicher im Straßenverkehr bewegen können. Die Vermittlung der wichtigsten Verkehrsregeln kann über Flyer, Broschüren, Plakate oder Apps erfolgen. Bewährt hat sich die Verwendung einer einfachen Bildsprache, um Sprachbarrieren zu überwinden und auch Analphabetinnen und Analphabeten erreichen zu können.

Theoriekurse in Kombination mit einem Fahrradkurs sind ebenfalls empfehlenswert. Informationsmaterialien werden bereits von unterschiedlichen Institutionen zum Download in verschiedensten Sprachen bereitgestellt. Eine sehr anwendungsorientierte Broschüre und App zum Thema Fahrradsicherheit für Geflüchtete bietet der Deutschen Verkehrssicherheitsrat e.V. (siehe Literaturliste).

Fahrradfahrkurse

Längst nicht alle Flüchtlinge haben in ihrem Heimatland gelernt, Fahrrad zu fahren. Besonders viele Frauen haben noch nie auf einem Fahrrad gesessen. Nicht weil es ihnen generell verboten wäre, das Fahrrad ist in ihren Heimatländern einfach kein alltägliches Fortbewegungsmittel. Daher werden gerade für diese Zielgruppe Fahrradkurse („BikeBridge“) angeboten, um ihnen den Zugang zum Fahrrad in ihrer „neuen Heimat“ zu ermöglichen. Ähnlich wie bei den Fahrradwerkstätten wirken die Frauenfahrradkurse weit über den eigentlichen Zweck hinaus. Sie ermöglichen den Frauen neue Freiheiten, neue Kontakte und nicht zuletzt eine Möglichkeit, sich zu bewegen. Lena vom Projekt BikeBridge aus Freiburg berichtet von Gesprächen mit Frauen in provisorischen Unterkünften: „Es gab Fußball oder Kickboxen für Kinder und Männer. Die Frauen aber saßen in den Zimmern. Angebote für Frauen gab es nicht.“ Über Zeitungsannoncen und Internetaufrufe werden im Winter Fahrräder gesucht, die im Sommer für die Kurse genutzt werden. Am Ende der Kurse bekommen die Frauen gegen eine niedrige Gebühr eines der gespendeten Fahrräder, einen Helm und ein Schloss. Letztes Jahr nahm auch Afrah, 22, im Irak geboren, an einem Kurs teil. Dieses Jahr kommt sie als Trainerin zu den Kursen – und wird dafür bezahlt. Das Projekt BikeBridge war dieses Jahr nominiert für den TAZ Panter-Preis 2017.

Eine sinnvolle Ergänzung zu einem Fahrradkurs ist eine Fahrradpatenschaft. Für eine bestimmte Zeit fahren einheimische und neu angekommene Frauen gemeinsam auf alltäglichen Wegen, wie beispielsweise zum Einkaufen, auf dem Rad. So können Unsicherheiten überwunden und das Fahrradfahren in Begleitung einer weiteren Person sicher erlernt werden.

Fahrradkurse können selbstverständlich auch mit männlichen Teilnehmern durchgeführt werden. Eine Anleitung zur Durchführung von Fahrradfahrkursen bietet die Plattform des Nationalen Radverkehrsplans, zum Beispiel „Anleitungen und Ideen für Projekte mit Flüchtlingen“ (siehe Literaturliste).

Zusammenfassung und Ausblick

Bundesweit gibt es inzwischen zahlreiche etablierte Projekte, welche Fahrräder zur Verfügung stellen, Verkehrsregeln vermitteln oder Fahrradfahrkurse und Selbsthilfwerkstätten organisieren. Viele der Flüchtlingsprojekte öffnen sich aktuell neuen Zielgruppen (Migrantinnen und Migranten, Einkommensschwache) und etablieren sich als wichtige Anlaufstellen in den Wohnquartieren. Neben den vielen Erfolgen gibt es typische Hindernisse, wie Sprach- und kulturelle Barrieren, Fragen zur Finanzierung, Haftung und Versicherung, welche es abzubauen und zu klären gilt. Es fehlt bislang eine bundesweite Analyse, Reflexion und Auswertung der zahlreichen Fahrradprojekte als Integrationsbestandteil. Kommunen, Ehrenamtliche und Vereine müssen immer noch im „Trial and Error-Verfahren“ vergleichbare Projekte umsetzen. Aufgrund der wachsenden Nachfrage nach Fahrrädern steigt der Finanzierungsbedarf für Räumlichkeiten, Werkzeuge, Ersatzteile

und anderes. Die Anzahl der zur Verfügung stehenden Fahrräder reicht meist nicht aus, Fahrradtrainings müssen ausgebaut und weitere Ehrenamtliche mobilisiert werden, um Projekte umsetzen zu können. Darüber hinaus sind die angestoßenen Initiativen keineswegs flächendeckend für alle Flüchtlinge zugänglich.

Literatur

- Fassmann, Heinz, und Ursula Reeger (2014): Migrationshintergrund und Alltagsmobilität. Mobilitätsverhalten und Verkehrsmittelwahl der österreichischen Bevölkerung, Wien.
- Filby, Anna (2016): Mobilität in öffentlichen Räumen als Teilaspekt der Integration von syrischen Flüchtlingen in Deutschland – Beispiel Augsburg, Bachelor-Arbeit, Augsburg.
- Harms, Lucas (2007): Mobilität ethnischer Minderheiten in den Stadtgebieten der Niederlande, in: K.J. Beckmann, T. Bracher, M. Hesse (Hrsg.): Städtische Mobilität und soziale Ungleichheit, Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 46. Jg., Bd. II/2007: 78-94.
- Kasper, Birgit, Ulrike Reutter, Steffi Schubert (2007): Verkehrsverhalten von Migrantinnen und Migranten – eine Gleichung mit vielen Unbekannten, in: K.J. Beckmann, T. Bracher, M. Hesse (Hrsg.): Städtische Mobilität und soziale Ungleichheit, Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 46. Jg., Bd. II/2007: 62-77.
- Suhl, Kerstin, und Janina Welsch (2012): Wie mobil sind Migrantinnen und Migranten im Alltag?, Ergebnisse einer empirischen Erhebung, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung ILS (Hrsg.), Dortmund.
- https://stiftung.adac.de/_mmm/pdf/SGE_FOL_Verkehrssicherheit_Fl%C3%BChtlinge_A3_01_16_Internet_258151.pdf
- ADFC e.V.: Flyer „Sicher unterwegs mit dem Fahrrad. Die wichtigsten Verkehrsregeln für Radfahrer“, <https://www.adfc-muenchen.de/adfc-muenchen/arbeitsgruppen/asyl/>
- Deutscher Verkehrssicherheitsrat (DVR): „Fahrrad fahren in Deutschland. Die wichtigsten Regeln“ und „Unterwegs in Deutschland – worauf muss ich achten? Grundregeln des Straßenverkehrs“, www.germanroadsafety.de

Internetquellen

- Übersicht über Projekte: <http://itstarted-withafight.de/2015/09/04/fahrraeder-fuer-fluechtlinge/>
- „Rückenwind“: <http://rueckenwind.berlin/>
- „Fahrräder für Flüchtlinge“ im Saarland: <https://nationaler-radverkehrsplan.de/de/praxis/fahrraeder-fuer-fluechtlinge>
- „Bike Bridge“: <https://bikebridge.org/>
- „Bikes without borders“: <http://bikes-withoutborders.blogspot.de/p/ausleih-konzept.html>
- „Cycling Lessons for ladies“: <https://www.facebook.com/cyclinglessonsforladiesinberlin>
- Handbuch: „Anleitungen und Ideen für Projekte mit Flüchtlingen“: <http://edoc.difu.de/edoc.php?id=N25H4TLB>

Info-Material

- ADAC e.V.: Flyer „Einfach sicher unterwegs. Die wichtigsten Verkehrsregeln in Deutschland“,

Autorinnen und Autoren

Bülent Arslan

Gründer und Geschäftsführer der IMAP GmbH in Düsseldorf (Institut für interkulturelle Management- und Politikberatung); Diplom-Volkswirt; ehemals Mitglied des Integrationsbeirats des Landes Nordrhein-Westfalen und der Deutschen Islam Konferenz; ausgebildeter Organisationsentwickler und systemischer Organisationsberater; Themenschwerpunkte: kommunales Integrationsmanagement, Organisationsentwicklung im interkulturellen und internationalen Kontext.

Uta Bauer

Seit 2015 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bereich Mobilität des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin; seit über 20 Jahren Mitglied der Kommission „Frauen in der Stadt“ des Deutschen Städtetages, ehemals Mitglied der Enquete-Kommission „Zukunft der Mobilität“ des Landtages Nordrhein-Westfalen; Themenschwerpunkte: Fußverkehr und Nahmobilität, barrierefreie Mobilität, Siedlungsentwicklung und Verkehr sowie gender- und zielgruppenorientierte Planung.

Melisa Bel Adasme

Wissenschaftliche Mitarbeiterin bei INBAS-Sozialforschung GmbH, Frankfurt am Main; M.A. Soziologie; in den Projekten „Die Rolle von Migrantenorganisationen im Flüchtlingsbereich“, „Teilhabe durch Engagement“ sowie „Aufbau eines Bundeselternnetzwerks mit Migrantenorganisationen“ tätig, fachliche Schwerpunkte: Integration, Partizipation und zivilgesellschaftliches Engagement, Gender Studies und Biographieforschung.

Martina Berger

Landkreis Coburg, Leiterin der Stabsstelle „Soziales, Bildung und Kultur“ im Planungstab Landkreisentwicklung; Projektleitung MORO Lebendige Regionen, M.A. und Diplomsozialpädagogin (FH); ehemals Jugendpflegerin, Sozialplanerin, Jugendamtsleiterin und seit 2008 Sozial-, Bildungs- und Kulturreferentin des Landkreises Coburg, verschiedene Lehraufträge an der Hochschule Coburg zu den Themenbereichen Sozialpolitik, Organisationslehre, Jugendhilfe und Sozialplanung; Themenschwerpunkte: ländlicher Raum, Sozialraum.

Dr. Elke Bojarra-Becker

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Urbanistik, Berlin, zuletzt Leitung des Bereichs Fortbildung; Studi-

um der Raumplanung an der TU Dortmund und der Universität La Sapienza, Rom; Mitglied der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung; berufenes Mitglied der Bewertungskommission der AG Städte mit historischen Stadtkernen des Landes Brandenburg, der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung sowie der Akademie für Raumforschung und Landesplanung; Arbeitsschwerpunkte: integrierte Stadtentwicklung und Stadtentwicklungspolitik, Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft, Kommunikation, lokale und regionale Governance, Fort- und Weiterbildung.

Erdmann Bierdel

Jugendamtsleiter des Kreises Euskirchen (Nordrhein-Westfalen); Dipl. Sozialarbeiter/Sozialpädagoge (FH).

Dr. Holger Floeting

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Urbanistik, Berlin; im Themenfeld „Urbane Sicherheit“ verantwortlich für die Konzeption und Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen für Führungs- und Fachpersonal aus Kommunen, Polizei, Kammern und Verbänden sowie Ratsmitglieder; Forschungsthemen im Bereich „Urbane Sicherheit“: kommunale Akteure und Institutionen, städtebauliche Kriminalprävention, Diversität und Sicherheit, Sicherheitstechnologien und Sicherheitswahrnehmung.

Dr. Thomas Franke

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Urbanistik, Berlin, Bereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales; Dipl.-Geograph, Promotion an der Universität Bonn; ehemals freier Mitarbeiter der Friedrich-Ebert-Stiftung und Mitarbeit in einem Beratungsbüro (Institutionenentwicklung in Osteuropa); Arbeitsschwerpunkte: integrierte Stadt(teil)entwicklung (im internationalen Vergleich), Governance/neue Formen von Steuerung und Akteursbeteiligung.

Axel Gedaschko

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.; Jurist; ehemals Politiker im Land Niedersachsen und in der Freien und Hansestadt Hamburg; seit 2011 Präsident des Spitzenverbandes der Wohnungswirtschaft GdW.

Jonas Glüsenkamp

Landkreis Coburg, Projektmanager im Planungsstab Landkreisentwicklung; Volkswirt M.Sc., Studium an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg und der Technischen Universität Budapest; im Planungsstab des Landkreises Coburg im Projekt MORO Lebendige Regionen zuständig für die Querschnittsaufgaben Kommunalfinanzen und Integration von Migranten.

Charlotte Hinsen

Ministerialrätin, Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen; Volljuristin, Studium in Bonn und Freiburg; ehemals Referentin bei der Landesbeauftragten für Datenschutz in Stuttgart, später Dezernentin und Hauptdezernentin in verschiedenen Abteilungen bei der Bezirksregierung Arnsberg, Abteilungsleiterin Verwaltung und Logistik beim Polizeipräsidium Wuppertal sowie Referentin für Personalangelegenheiten beim Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, ab 2015 Leiterin des Referats Ausländerrecht zunächst beim Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, seit Sommer 2017 beim MKFFI NRW.

Katrin Hirseland

Stellvertretende Leiterin der Abteilung „Leitungsunterstützung und Grundsatz“ im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Nürnberg; Politologin und Kulturwissenschaftlerin; ehemals Tätigkeit für eine Stiftung im Bereich interkulturelle Projekte; seit 2003 Mitarbeiterin des BAMF, zunächst Referentin/Referatsleiterin im Bereich Integration, ab 2012 Leitung des Leitungsstabs, seit 2016 im Bereich „Leitungsunterstützung und Grundsatz“.

Dr. Bernd Hunger

Seit 1999 Referatsleiter für Stadtentwicklung, Wohnungsbau beim GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V., seit 2006 Vorstandsvorsitzender des Kompetenzzentrum Großsiedlungen e.V.; Stadtplaner und Stadtsoziologe; Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung; mehrjährige Lehrtätigkeit an der TU Berlin und der Universität Oldenburg, thematische Schwerpunkte: Stadtumbau, Soziale Stadt, Großsiedlungen, Integrationspolitik, Baukultur im Wohnungsbau; Planungen und Studien für zahlreiche Städte in freiberuflicher Tätigkeit mit dem StadtBüro Hunger, Stadtentwicklung und -planung.

Susanne Huth

Geschäftsführerin der INBAS-Sozialforschung GmbH, Frankfurt am Main; Diplom-Soziologin; Themenschwerpunkte:

gesellschaftliche Teilhabe und Integration, bürgerschaftliches Engagement und Freiwilligendienste; Leiterin von Projekten zum bürgerschaftlichen Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund, zur interkulturellen Öffnung von Organisationen, zu den Funktionen und Potenzialen von Migrantenorganisationen sowie zur Sozialpolitik für ältere Menschen mit Migrationshintergrund.

Jannes Jacobsen

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Drittmittelprojekt „Geflüchtete Familien“ des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) am DIW Berlin; Soziologe, derzeit Promotion an der Humboldt-Universität zu Berlin zur sozialen und ökonomischen Integration Geflüchteter.

Gregor Jekel

Landeshauptstadt Potsdam, Leiter des Bereichs Wohnen; zuvor von 2001 bis 2013 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Urbanistik, Berlin, dort Themenverantwortlicher für kommunale Wohnraumversorgung; Dipl.-Geograph.

Moritz Kirchesch

Referent in der Deutschen Vernetzungsstelle für ländliche Räume (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung), Bonn; Dipl.-Ing.; Themenschwerpunkte: Dorfentwicklung, Mobilität, Daseinsvorsorge und Integration in ländlichen Räumen.

Gudrun Kirchhoff

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Urbanistik, Berlin, Bereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales; Dipl.-Soziologin; stellvertretende Projektleiterin des Forschungs-Praxis-Projektes „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“ sowie Projektleiterin der Difu-Koordinierungsstelle Flüchtlinge; vormals wissenschaftliche Referentin bei der Schader-Stiftung in Darmstadt, dort Koordination verschiedener Forschungsprojekte zu den Themen sozialräumliche Integration von Zuwanderern und Qualifizierung kommunaler Integrationspolitik insbesondere in den Kommunen des ländlichen Raums.

Rüdiger Knipp

Seit 2017 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin; dort bis 2016 im Bereich Fortbildung Konzipierung und Leitung von Seminaren für Fach- und Führungskräfte und politische Entscheidungsträger aus deutschen Kommunalverwaltungen; Mitarbeit in Projekten zu finanz- und verwaltungswissenschaftlichen Fragestellungen; Dipl.-Volkswirt; Themenschwerpunkte:

kommunalrelevante Auswirkungen aktueller Entwicklungen der Verwaltungsmodernisierung, der öffentlichen Finanzwirtschaft, der Integrationspolitik und der Bildungspolitik.

Prof. Dr. Michael Krautzberger
Ministerialdirektor a.D.; Studium der Rechtswissenschaften sowie der politischen Wissenschaften und der Kunstgeschichte an der Universität München und der Hochschule für Politik in München; 1971 bis 1973 Stadtentwicklungsreferat der Landeshauptstadt München; von 1973 bis 2003 im Bundesbauministerium tätig, zuletzt als Leiter der Abteilung Bauwesen und Städtebau; Honorarprofessor an der Universität Dortmund (Fakultät Raumplanung) und an der Humboldt-Universität zu Berlin (Juristische Fakultät); von 2009 bis 2013 Präsident der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung; bis 2013 stellvertretender Vorsitzender der Deutschen Stiftung Denkmalschutz und bis 2015 Mitglied im Board von EUROPA NOSTRA.

Prof. Dr. Martin Kroh
Stellvertretender Leiter des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) am DIW Berlin, Professor für Sozialwissenschaftliche Methoden an der Humboldt-Universität zu Berlin; daneben Abteilungsleiter im Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung.

Dr. Nicolas Legewie
Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) am DIW Berlin; stellvertretender Projektleiter im Drittmittelprojekt „Mentoring of Refugees“ (MORE); Forschungsschwerpunkte: soziale Ungleichheit und Mobilität, Migration, Bildung und Arbeitsmarkt.

Hans-Jürgen Lemmer
Stadt Wuppertal; Integrationsbeauftragter und Leiter des Ressorts Zuwanderung und Integration; seit 1981 in der Flüchtlings- und Integrationsarbeit tätig.

Ricarda Pätzold
Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Urbanistik, Berlin, Bereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales, mit den Arbeitsschwerpunkten Wohnungsbau, Wohnungspolitik und Stadtentwicklungsprozesse; Dipl.-Ing., Stadt- und Regionalplanerin; 2005 bis 2013 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der TU Berlin, Institut für Stadt- und Regionalplanung; Themenschwerpunkte in Forschung und Lehre: Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Kulturwirtschaft, Stadterneuerung; Ständiger Gast in der Fachkommission „Wohnungswesen“ des Deutschen Städtetages.

Dr. Bettina Reimann

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Urbanistik, Berlin, Bereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales, mit den Arbeitsschwerpunkten Integration, Bürgerbeteiligung, soziale Stadtentwicklung, Evaluation und Begleitforschung; Dipl.-Soziologin; Projektleiterin des aktuellen Forschungsprojektes „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“; Mitglied des Kommunalen Qualitätszirkels zur Integrationspolitik und Mitglied der Allianz Vielfältige Demokratie, Arbeitskreis „Qualität“, Bertelsmann-Stiftung.

Ines Richter

Sprecherin der Initiative „Willkommen in Gransee“; Psychologische Psychotherapeutin; Erziehungs- und Familienberatungsstelle des DRK-Kreisverbandes Märkisch-Oder-Havel-Spree in Gransee und Oranienburg.

Dr. Klaus Ritgen

Seit 2006 Referent des Deutschen Landkreistages, Berlin; u.a. zuständig für die Bereiche Integration und Ausländerrecht; Jurastudium, nach Referendariat und Promotion zunächst wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliches Recht der Universität Bonn, Abt. Staatsrecht (Prof. Dr. Fritz Ossenbühl); in den folgenden Jahren wissenschaftlicher Mitarbeiter von Prof. Dr. Thomas von Danwitz, zunächst am Institut für Medienrecht, dann am Institut für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre der Universität zu Köln; Autor zahlreicher Veröffentlichungen zum Verfassungs-, Verwaltungs-, Kommunal- und Flüchtlingsrecht.

Christine Roddewig-Oudnia

Stadt Wuppertal; Leiterin des Jugendamtes; bis Sommer 2017 Leiterin des Kommunalen Integrationszentrums im Ressort Zuwanderung und Integration.

Dr. Zerrin Salikutluk

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung in der Abteilung Arbeitsmarkt, Migration und Integration der Humboldt-Universität zu Berlin; Forschungsschwerpunkte: soziale, ethnische und geschlechtsspezifische Ungleichheitsmuster im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt.

Prof. Dr. Hannes Schammann

Juniorprofessor für Migrationspolitik an der Universität Hildesheim; zuvor in der migrations- und integrationspolitischen Praxis tätig, u.a. bei der Robert Bosch Stiftung und beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge; Forschungsschwerpunkte: Fragen der Migrations-, Integrations-

und Flüchtlingspolitik in Deutschland aus vorwiegend institutionenzentrierter Perspektive; derzeit Arbeit an mehreren Projekten zu migrationspolitischen Handlungsspielräumen von Kommunen.

Dr. Henrik Scheller

Teamleiter Finanzen am Deutschen Institut für Urbanistik, Berlin, Bereich Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen; zuvor Vertretungsprofessor am Lehrstuhl „Politik und Regieren in Deutschland und Europa“ der Universität Potsdam; Dipl.-Pol.; Arbeitsschwerpunkte: Fragen des Finanz- und Bildungsföderalismus in der Bundesrepublik, kommunale Finanz- und Haushaltswirtschaft, Fragen der öffentlichen Investitionstätigkeit und Infrastruktur; Mitherausgeber des Jahrbuchs für öffentliche Finanzen, einem transdisziplinären Publikations- und Workshop-Projekt an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Verwaltung.

Dr. David Schiefer

Seit 2015 wissenschaftlicher Mitarbeiter des Forschungsbereichs beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration; Dipl.-Psychologe; nach dem Studium von 2007 bis 2014 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Jacobs University Bremen, dort Promotion.

Jessica Schneider

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Urbanistik, Berlin, Bereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales; MSc.PH; Studium der Angewandten Kindheitswissenschaften an der Hochschule Magdeburg-Stendal und von Public Health: Psychosoziale Prävention

und Gesundheitsförderung an der Freien Universität Berlin; Themenschwerpunkte: Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheitsförderung und Prävention sowie die Integration von Geflüchteten in Kommunen.

Dr. Olaf Schnur

Wissenschaftlicher Leiter beim vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V., Berlin; Dipl.-Geograph, Tätigkeit u.a. als Projektleiter im Forschungsbüro empirica (beratend für Kommunen sowie die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft), nach Promotion und Habilitation Vertretungsprofessuren für Human- und Stadtgeographie in Berlin, Potsdam und Tübingen, Gastwissenschaftler am Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung der Hochschule für Soziale Arbeit in Basel (Schweiz); Sprecher des AK Quartiersforschung (www.quartiersforschung.de).

Prof. Dr. Annette Spellerberg

Professorin für Stadt- und Regionalsoziologie und von 2014 bis Januar 2017 Dekanin des Fachbereichs Raum- und Umweltplanung an der TU Kaiserslautern; Studium der Soziologie, Politik, Psychologie und Pädagogik an der Freien Universität Berlin; Arbeits- und Forschungsschwerpunkte: Stadt- und Regionalsoziologie, Wohnen und Nachbarschaft, Sozialstrukturanalyse und Lebensstilforschung sowie sozialwissenschaftliche Methoden; Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung und der Deutschen Gesellschaft für Soziologie.