

Flüchtlingsunterbringung – vom Notfall zum Normalfall

Wo Entscheider aus Politik und Verwaltung anpacken sollten

Die langfristige Unterbringung von Flüchtlingen ist Aufgabe der Kommunen. Während sich die von den Ländern betriebenen Erstaufnahmelager nach der Schließung der Balkanroute leeren, sind die Gemeinden, Kreise und Städte nun umso mehr gefordert. Mit strukturierten Konzepten für Flüchtlingsmanagement und -unterbringung müssen sie dafür sorgen, dass nachhaltige Lebensbedingungen für geflüchtete Menschen geschaffen werden. Denn diese bilden die Basis für eine gelingende Integration. Mit dem vorliegenden Wegweiser möchte das Institut für den öffentlichen Sektor gemeinsam mit dem Lehrstuhl für Public und Non-profit Management der Universität Potsdam einen Überblick geben über die wesentlichen Themen, die es dabei zu berücksichtigen gilt. Das Papier benennt Risiken und zeigt auf, wie ihnen Verwaltungen, private Dienstleister und auch der Gesetzgeber begegnen können.

Gefördert durch



Handlungsfelder auf einen Blick

WOHNRAUMKONZEPTE FÜR GEFLÜCHTETE MENSCHEN

1. Wohnraum anbieten

Ein lokales Wohnraummanagement sollte von interkommunaler Zusammenarbeit und steuerlichen Anreizen für Vermieter flankiert werden.

2. Unterkünfte neu bauen

Strukturierte, schnelle und rechtssichere Baugenehmigungsverfahren helfen den Bauherren.

3. Bestehende Gebäude anders nutzen

Jetzt ist es an der Zeit, frei werdende Sporthallen wieder freizugeben und dauerhafte Unterkunftsmodelle zu schaffen.

4. Städtebauliche Konzepte entwickeln

Wichtig sind eine stärkere Förderung des sozialen Wohnungsbaus, eine dezentrale Unterbringung sowie die Berücksichtigung bestehender Sozialstrukturen.

5. Vorausschauend planen

Kommunen brauchen frühzeitige verlässliche Informationen über die Flüchtlinge, die mittelfristig bleiben.

6. Zugang zu IT und Web schaffen

Jede Unterkunft sollte über kostenloses WLAN und einen Computerraum verfügen. Das erleichtert auch die Integration wie etwa die Eingliederung ins Arbeitsleben.

AKTEURE GUT STEUERN – TROTZ KAPAZITÄTSENGPASS

7. Personellen Engpässen entgegenwirken

Ungewöhnliche Zeiten erfordern ungewöhnliche Maßnahmen wie reaktivierte Pensionäre, neue Kurzausbildungen und Social Media-Strategien zur Rekrutierung.

8. Koordinierungsstäbe besser organisieren

Auf lokaler Ebene können ressortübergreifende Stellen die Koordination von Verwal-

tungsaufgaben, Ehrenamtlichen und Dienstleistern erleichtern.

9. Finanzielle Härten schultern

Effiziente Abläufe und Kostentransparenz sind die Grundlagen für den richtigen Umgang mit begrenzten Mitteln.

VERGABE: OHNE DIENSTLEISTER GEHT ES NICHT

10. Zuverlässige Dienstleister gewinnen

Vergaben an Externe wie etwa Bauunternehmen oder Non-Profit-Unternehmen sind rechtssicher zu planen – das erfordert Personal und Know-how. Darüber hinaus müssen Dienstleister qualitätsorientiert gesteuert werden.

INTERNATIONALE PERSPEKTIVEN IM BETRIEB VON UNTERKÜNFTEN

11. Die Bewohner mithelfen lassen

Weltweit ein Mittel für eine bessere Integration, gegen Langeweile und Aggression: Bewohner sollten mit anpacken, wann immer es geht.

12. Selbstständigkeit ermöglichen

Geflüchtete Menschen können mit zeitlich begrenzten und staatlich geförderten Kleinstfirmen schnell auf eigenen Beinen stehen – international gibt es hier gute Beispiele.

13. Gewalt vermeiden

Von abschließbaren Sanitäranlagen bis zu einem funktionierenden Beschwerdemanagement: Maßnahmen gegen Übergriffe in Unterkünften.

FLÜCHTLINGSMANAGEMENT: NICHT OHNE DIE BÜRGER!

14. Akzeptanz schaffen

Sicherheitskonzepte beruhigen besorgte Anwohner, Begegnungen mit Flüchtlingen schaffen Empathie und fördern die Integration.

Wohnraumkonzepte für geflüchtete Menschen

Im Jahr 2015 sind rund 1,1 Millionen Menschen auf der Suche nach Schutz nach Deutschland gekommen.¹ Die Bewältigung dieses Flüchtlingszustroms stellt die Kommunen vor außerordentliche Herausforderungen. So zentral wie komplex ist das Thema der Unterbringung. Viele Fragen verlangen hier derzeit nach guten Antworten.

1. Wohnraum anmieten

Die Situation: Die meisten Kommunen sind bei der Bereitstellung von Unterkünften auf die Zusammenarbeit mit Immobilieneigentümern, Hostels oder Pflegeheimen angewiesen. Vor allem bei der langfristigen Unterbringung kommen auch leer stehende Wohnungen infrage. Schätzungen zufolge gibt es davon deutschlandweit bis zu 1,7 Millionen.²

Risiken und Herausforderungen: Kommunen sehen sich bei der Anmietung privater Immobilien einer ganzen Reihe von Risiken gegenüber. So wird befürchtet, dass angespannte Wohnungsmärkte und steigende Preise angesichts begrenzter finanzieller Mittel zunehmend zum Problem werden.³ Hinzu kommt, dass Kommunen nur einen eingeschränkten Überblick über ungenutzten privaten Wohnraum haben. Kommt es schließlich zu Verhandlungen mit gewerblichen Vermietern, so stellen um-

satzsteuerliche Folgewirkungen eine Hürde dar.⁴ Sie verlieren das Recht auf Vorsteuerabzug, sobald sie einen „langfristigen“ Vertrag mit der Kommune abschließen. Diese wirtschaftliche Einbuße müsste von der Gemeinde durch höhere Mieten ausgeglichen werden. Daran scheitern Verhandlungen regelmäßig.

Lösungen: Um das Problem des entfallenden Vorsteuerabzugs für Vermieter zu lindern, sollte das steuerliche Kriterium der „kurzfristigen Vermietung“ weiter ausgelegt werden, als das derzeit der Fall ist. Eine temporäre Nutzung könnte immer dann angenommen werden, wenn das Gebäude nicht für eine langfristige Wohnnutzung ausgelegt ist, wie etwa bei Lager-, Büro- oder Hotelkomplexen.⁵ Eine Klarstellung des Bundesfinanzministeriums wäre hier wünschenswert. Was den Bestand an ungenutzten Wohnungen betrifft, so ließen sich Besitzer über steuerliche Anreize dazu motivieren, Wohnungen für die Unterbringung von Geflüchteten zur Verfügung zu stellen. Eine Lösung für die angespannte Wohnsituation kann auch eine interkommunale Kooperation sein. So könnte es Kommunen mit freien Kapazitäten freigestellt werden, mehr Flüchtlinge aufzunehmen, als zugewiesen wurden.⁶ Das würde die Wohnungsnot in Ballungszentren entschärfen. Im Gegenzug erhalten die Gemeinden, die überproportional viele Flüchtlinge aufnehmen, höhere Mittelzuschüsse von übergeordneten politischen Ebenen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Lage sollten Kommunen ein eigenes Wohnraummanagement aufbauen.

HANDLUNGSFELD 1

So können Kommunen anpacken:

- interkommunale Zusammenarbeit forcieren
- eigenes Wohnraummanagement aufbauen

Hier sind Bund und Länder gefragt:

- Vermietern den Vorsteuerabzug zusichern
- steuerliche Anreize zur Vermietung schaffen

¹ Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2016): Fakten zur Asylpolitik, S. 1

² Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2014): Aktuelle und zukünftige Entwicklung von Wohnungsleerständen in den Teilräumen Deutschlands, S. 5

³ Vgl. KGSt (2016): Flüchtlingsmanagement – Kommunale Steuerungsmaßnahmen durch Risikomanagement entwickeln, S. 14

⁴ Vgl. Ronnecker, S. (2016): Steuerfalle Flüchtlingsunterkunft? In: Der Neue Kämmerer, Ausgabe vom 1.3.2016, S. 15

⁵ Vgl. Deutscher Städtetag (2016): Ertrag- und umsatzsteuerliche Fragestellungen im Zusammenhang mit der Flüchtlingsversorgung in kommunalen Notunterkünften. Online verfügbar unter: www.derneuekaemmerer.de; zuletzt abgerufen am 14.3.2016

⁶ Vgl. KGSt (2016): Flüchtlingsmanagement – Kommunale Steuerungsmaßnahmen durch Risikomanagement entwickeln, S. 17

2. Unterkünfte neu bauen

Die Situation: Bei langfristiger Unterbringung geht es oft um die Schaffung neuen Wohnraums. Nach einer Studie des Pestel Instituts müssen bis 2020 jährlich 400.000 Wohnungen neu gebaut werden⁷, davon jährlich 80.000 Sozialwohnungen.⁸ Diese Berechnungen berücksichtigen für das Jahr 2015 insgesamt 800.000 Flüchtlinge.⁹ Derzeit setzen 36 Prozent der Kommunen darauf, neue Wohngebäude zu errichten.¹⁰ In vielen Gemeinde- und Landkreisordnungen ist es die Norm, dass privaten Lösungen immer Vorrang vor kommunalen/staatlichen Lösungen zu geben ist, sofern die Privaten gleich gut oder besser sind.

Risiken und Herausforderungen: Die wesentlichen Risiken für Kommunen liegen bei den Kosten. Sie sind bei der Schaffung neuen Wohnraums oft auf Unterstützung angewiesen. Auch wenn die Vergütungssätze für die Flüchtlingsversorgung von einigen Bundesländern Anfang 2016 angehoben wurden, sind sie vielfach noch nicht ausreichend.¹¹ Angesichts des anhaltenden Baubooms sowie steigender Anforderungen unter anderem in der Energieeffizienz ist es zudem eher unrealistisch, dass Kommunen wirklich günstig bauen können. Auch die von der Wohnungswirtschaft diskutierten Steuererleichterungen und Objektförderungen werden angesichts steigender Baupreise wohl nicht zum Erfolg führen.¹² Hinzu kommt ein Mangel an geeignetem Bauland; die Mobilität von Flüchtlingen stellt einen weiteren Unsicherheitsfaktor für verlässliche Planungen dar.

Lösungen: Da Kommunen die Kosten für Neubauten nicht alleine tragen können, bedarf es einer Aufgabenteilung zw-

ischen öffentlicher Hand und privaten Investoren sowie kommunalen Wohnungsbau-gesellschaften. Sie müssen durch effiziente, schnelle und rechtssichere Baugenehmigungsverfahren unterstützt werden. Die Schaffung von Baurecht geht damit einher. Darüber hinaus sollte Bauland zur Verfügung gestellt werden. Da Kommunen jedoch nicht immer über ausreichend Flächen verfügen, sollte auf die von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben verwalteten Grundstücke ausgewichen werden. Dort, wo noch eigene Grundstücke vorhanden sind, besteht die Möglichkeit der Bestellung von Erbbaurechten. Aber wie lassen sich geeignete Flächen identifizieren? Die Hafencity-Universität Hamburg hat hierzu kürzlich ein datenbasiertes Planungswerkzeug entwickelt, womit sich innerstädtische Freiflächen in einem dreidimensionalen Modell auf ihre Bebaubarkeit hin beurteilen lassen.¹³ Der Deutsche Städte- und Gemeindebund bringt ein „zoniertes Satzungsrecht“ ins Spiel, um privates Bauland zugänglich zu machen.¹⁴ Das würde bedeuten, dass Kommunen bebaubare Grundstücke mit einem höheren Grundsteuer-Hebesatz belegen können. Ein weiterer Ausweg kann in der Kooperation der (politischen) Verwaltungsebenen sowie in der Vereinfachung rechtlicher Vorgaben bestehen – etwa durch die Aufnahme eines neuen Innenentwicklungsmaßnahmengesetzes (IEG) in das Baugesetzbuch¹⁵ oder die Schaffung einer bundeseinheitlichen Musterbauordnung statt länderspezifischer Regelungen.¹⁶ Letzteres würde es der Wohnungswirtschaft ermöglichen, in größeren Mengen zu bauen. Naheliegend ist hier grundsätzlich modulares oder serielles Bauen. Eine Möglichkeit zum schnelleren und zugleich

günstigeren Bauen könnte der Einsatz von Flüchtlingen mit handwerklichen Basiskenntnissen als Bauhelfer im Rahmen kommunaler Ein-Euro-Jobs darstellen.¹⁷ Das Asylbewerberleistungsgesetz gibt hier den Rahmen; das geplante Integrationsgesetz forciert die Schaffung zusätzlicher Ein-Euro-Jobs.

HANDLUNGSFELD 2

So können Kommunen anpacken:

- rechtssichere Baugenehmigungen erteilen
- Bauland bereitstellen und Erbbaurecht nutzen
- Flüchtlinge als Bauhelfer einsetzen
- interkommunal kooperieren

Hier sind Bund und Länder gefragt:

- Baugesetzbuch um IEG erweitern
- einheitliche Musterbauordnung schaffen

7 Vgl. ISP Pestel Institut für Sozialforschung e.V. (2015): Impulse für den Wohnungsbau 2016: Deutschland braucht 400.000 neue Wohnungen pro Jahr

8 Vgl. Haasis, V. und Proeller, I. (2016): Flüchtlingsunterbringung als Bewährungsprobe für die Kommunalverwaltung. In: Public Governance (Ausgabe Frühjahr 2016), S. 6–10; Frankfurter Allgemeine Zeitung (2015): Jedes Jahr 400.000 neue Wohnungen benötigt, 15.9.2015. Online verfügbar unter: www.faz.net; zuletzt abgerufen am 7.3.2016

9 Vgl. ebd.

10 Vgl. Ernst & Young (2015): Flüchtlingszustrom: Herausforderungen für deutsche Kommunen, Umfrage unter 300 deutschen Kommunen, S. 21

11 Vgl. Schorr, T. und Martins, C. R. (2016): Langfristige Flüchtlingsunterbringung: neuer Wohnraum trotz angespanntem Wohnungsmarkt. In: Public Governance (Ausgabe Frühjahr 2016), S. 13–14

12 Vgl. ebd.

13 Vgl. Behördenspiegel (2016): Stadtmodell zur Flächenfindung für Flüchtlingsunterkünfte. Online verfügbar unter: www.behörden-spiegel.de; zuletzt geprüft am 14.4.2016

14 Vgl. DStGB (2016): Positionspapier: Wohnungsbau forcieren – Nachhaltige Stadtentwicklung stärken

15 Vgl. ebd.

16 Vgl. Süddeutsche Zeitung (14.4.2016): Republik der Kräne – Bundesregierung will mit einer Offensive den Wohnungsbau ankurbeln, S. 18

17 Vgl. KGSt (2016): Flüchtlingsmanagement – Kommunale Steuerungsmaßnahmen durch Risikomanagement entwickeln, S. 17

3. Bestehende Gebäude anders nutzen

Die Situation: Nachdem Flüchtlinge die ersten sechs Monate in von den Ländern betriebenen Erstaufnahmeeinrichtungen und Notunterkünften verbringen, werden sie in den meisten Bundesländern auf die Kommunen verteilt.¹⁸ Da die Flüchtlingsheime vor Ort oft nicht genügend Kapazitäten bieten, müssen schnell verfügbare Unterkünfte geschaffen werden. Hier werden bestehende kommunale Gebäude oft umgenutzt. Ein Großteil der Kommunen bringt nach einer aktuellen Umfrage die Flüchtlinge in eigenen Gebäuden und Liegenschaften – meist Wohngebäuden – unter.¹⁹ Angesichts der hohen Flüchtlingszahlen werden aber auch (ehemalige) Verwaltungsgebäude, Kasernen, Gewerbebauten, Schulgebäude oder Sporthallen genutzt oder umgebaut. Eine dauerhafte Lösung ist das allerdings selten.

Risiken und Herausforderungen: Gerade wenn es schnell gehen muss, kann es bei der Umnutzung bestehender gewerblicher Gebäude zu einer kurzen Phase der rechtlichen Unsicherheit kommen, bis die verantwortlichen kommunalpolitischen Gremien entschieden haben und notwendige Verträge beiderseitige Zustimmung erfahren.²⁰ Ein wenig

beachtetes Thema für Kommunen ist darüber hinaus der Versicherungsschutz umgenutzter Gebäude. Wenn die Umnutzung dem Versicherer nicht zeitnah gemeldet wird, drohen im potenziellen Schadensfall Diskussionen.²¹ Gerade die Umnutzung von Turnhallen sorgt darüber hinaus für Unmut in der Bevölkerung.

Lösungen: Um Phasen der rechtlichen Unsicherheit zwischen Nutzungsbeginn und Vertragsabschluss zu vermeiden, sind passende Übergangsregelungen wichtig, etwa in Form einer vorläufigen Nutzungsvereinbarung oder einer Absichtserklärung. Hinsichtlich des Versicherungsschutzes kommunaler und privater Gebäude sollten Kommunen bei einer veränderten Nutzung den Versicherer zeitnah informieren und gegebenenfalls den Versicherungsschutz ausweiten. Um den Unmut in der Bevölkerung zu begrenzen, sollten all jene Sporthallen schnellstmöglich wieder freigegeben werden, die im Zuge des aktuellen Rückgangs des Flüchtlingszustroms nicht mehr als Erstaufnahmelager benötigt werden. Sofern sich durch die vorübergehende Umnutzung Renovierungsbedarf ergibt, sollten der nötige Zeitrahmen und auch die Kosten dafür eingeplant werden. Aufgrund der gesetzlichen Aufgabenverteilung in der Unterbringung sollten die Länder hierfür die Mittel bereitstellen.

HANDLUNGSFELD 3

So können Kommunen anpacken:

- Sporthallen schnell wieder freigeben
- Übergangsregelungen formulieren
- Versicherungsschutz bedenken

Hier sind Bund und Länder gefragt:

- Mittel für Hallenrenovierung bereitstellen

4. Städtebauliche Konzepte entwickeln

Die Situation: Zu der Entscheidung über die Art und Weise eines Neubaus kommt die Perspektive „Stadtentwicklung“. Kommunen sehen hierin eine der größten Herausforderungen²², die vor allem auch mit integrationspolitischen Überlegungen verknüpft ist.

Risiken und Herausforderungen: Probleme entstehen vor allem dann, wenn keine städteplanerischen Überlegungen angestellt werden. So machen beispielsweise abgelegene und große Unterkünfte die gesellschaftliche Teilhabe für Flüchtlinge schwieriger und stehen auch dem Freiwilligenmanagement durch lange Anfahrtswege entgegen. Hinzu kommt die Gefahr sozialer Ausgrenzung und einer protestierenden Bevölkerung.

Lösungen: Zentral sind die Entwicklung eines überregionalen Wohnraumkonzepts und die dezentrale Unterbringung von Flüchtlingen in Wohnungen unter Berücksichtigung der bestehenden Sozialstruktur.²³ Um Bürgerproteste zu vermeiden, sollten Kommunalverwaltungen die betroffenen Anwohner frühzeitig in Bauplanungs- und Baugenehmigungsverfahren einbeziehen.²⁴ Der Bund sollte im Zuge der anstehenden Städtebaurechtsnovelle die Baunutzungsverordnung anpassen und einen neuen Baugebietstyp mit flexiblen Nutzungsmischungen für Wohnen und Arbeiten schaffen.²⁵ Überdies sollte der soziale Wohnungsbau gefördert werden und kommunale Wohnungsunternehmen sollten stärker in den Genuss von Förderprogrammen kommen.²⁶ Die von der Bundesregierung angedachte Steuerbegünstigung in Form einer Sonderabschreibung ist hier offenbar der falsche

18 Vgl. Haasis, V. und Proeller, I. (2016): Flüchtlingsunterbringung als Bewährungsprobe für die Kommunalverwaltung. In: Public Governance (Ausgabe Frühjahr 2016), S. 6–10

19 Vgl. Ernst&Young GmbH (2015): Flüchtlingszustrom: Herausforderungen für deutsche Kommunen, Umfrage unter 300 deutschen Kommunen, S. 18 f.

20 Vgl. Vogt, M. und Schmitz, S. (2015): Beschlagnahme: Leerstehende Immobilien für Flüchtlinge. CMS-Blog vom 29.9.2015. Online verfügbar unter: www.cms-shs-blogg.de; zuletzt geprüft am 27.5.2016

21 Vgl. Mockenhaupt, V. (2016): Kommunaler Versicherungsschutz – Viele Fragen im Zusammenhang mit der Unterbringung von Flüchtlingen. Publicus – Der Online-Spiegel für das Öffentliche Recht. Online verfügbar unter: www.publicus-boorberg.de; zuletzt geprüft am 27.5.2016

22 Vgl. KGSt (2016): Flüchtlingsmanagement – Kommunale Steuerungsmaßnahmen durch Risikomanagement entwickeln, S. 17

23 Vgl. Portz, M. und Düsterdiek, B. (2015): Erleichterungen im Bauplanungsrecht zur Unterbringung von Flüchtlingen in Kraft. Deutscher Städte- und Gemeindebund

24 Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015): Häufig gestellte Fragen im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Flüchtlingsunterkünften. Online verfügbar unter: www.bmub.bund.de; zuletzt geprüft am 14.4.2016

25 Vgl. DSfGB (2016): Positionspapier: Wohnungsbau forcieren – Nachhaltige Stadtentwicklung stärken

26 Vgl. ebd.

Weg. Stattdessen könnten öffentliche Wohnungsunternehmen von einer Investitionszulage profitieren.²⁷ Grundsätzlich gilt: Um kommunale Akteure zu entlasten, kann die Erarbeitung einer Gesamtkonzeption zur Unterbringung auch an Dritte vergeben werden.

HANDLUNGSFELD 4

So können Kommunen anpacken:

- bestehende Sozialstruktur berücksichtigen
- Bürger frühzeitig einbeziehen

Hier sind Bund und Länder gefragt:

- überregionale Wohnraumkonzepte entwickeln
- geeignete Baugebietstypen schaffen
- sozialen Wohnungsbau stärker fördern

5. Vorausschauend planen

Die Situation: Für Kommunen geht es zunächst darum, „Erste Hilfe“ zu leisten. Dennoch müssen sie zunehmend damit beginnen, längerfristige Perspektiven für die Flüchtlingsunterbringung zu entwickeln. Die meisten Akteure erwarten von den Gemeinden Strategien mit weitem Planungshorizont.²⁸ Dabei resultiert die mangelnde Planungssicherheit oftmals aus einer schlechten Informationslage und aus der Kurzfristigkeit von Flüchtlingszuweisungen.

Risiken und Herausforderungen: Langfristige Strategien erfordern Planungssicherheit. Bislang fehlen den Kommunen allerdings noch zu oft klare Anhaltspunkte, welche Ziele erreicht werden sollen.²⁹ Dort, wo nachhaltige Lösungen fehlen, besteht die Gefahr der kommunalen Überforderung. Im Ernstfall geht dann das Flüchtlingsmanagement zulasten anderer kommunaler Aufgabenbereiche.³⁰ Und es entstehen neue Aufgaben, die nicht ausreichend wahrgenommen werden können, da der nötige zeitliche Vorlauf fehlt. Nicht zu vernachlässigen ist auch die Gefahr leer stehenden Wohnraums,

sollten die Flüchtlinge irgendwann in ihre Heimatländer zurückkehren oder innerhalb Deutschlands umziehen.

Lösungen: Für eine langfristige Strategieentwicklung ist es wichtig, Kommunen in vorausschauender Planung früh über die Zuweisung von Flüchtlingen zu informieren.³¹ Langfristige Planungen könnten zudem erleichtert werden durch ordnungspolitische Maßnahmen wie eine befristete Residenzpflicht für anerkannte Asylbewerber. Der erste Entwurf zu einem Integrationsgesetz der Bundesregierung geht in diese Richtung;³² ebenso wie das jüngste EuGH-Urteil zu Wohnsitzauflagen für Flüchtlinge mit subsidiärem Schutz.³³ Einen weiteren Ansatzpunkt liefert das neue Datenaustauschverbesserungsgesetz zur schnelleren und übergreifenden Registrierung: Es sollte dazu genutzt werden, die Steuerung und Verteilung der Schutzsuchenden künftig effektiver zu gestalten.³⁴ Eine besondere Herausforderung stellt die Einschätzung po-

tenzieller Aufnahmekapazitäten dar. Unter Berücksichtigung lokaler wirtschaftlicher und sozialer Gegebenheiten sollte eine Kommune Auskunft darüber geben können, ob, wie viele, in welcher Frist und unter welchen Bedingungen künftig Flüchtlinge aufgenommen werden können. Gezielte Anreizsysteme könnten Kommunen dazu motivieren, ihre tatsächlichen Kapazitäten auch transparent zu machen. Perspektivisch sollte die langfristige Unterbringung von Flüchtlingen zudem so geplant werden, dass der jetzt geschaffene Wohnraum nach einem eventuellen Wegzug der Flüchtlinge anderen Mitgliedern der Bevölkerung zur Verfügung steht – etwa in Form günstiger Sozialwohnungen.

HANDLUNGSFELD 5

So können Kommunen anpacken:

- Aufnahmekapazitäten realistisch einschätzen
- an die Zeit nach den Flüchtlingen denken

Hier sind Bund und Länder gefragt:

- frühzeitige Information über Neuzuweisungen
- Anreizsysteme für mehr Transparenz
- Datenaustausch für bessere Zuweisung nutzen

27 Vgl. Süddeutsche Zeitung (2016): Bau-Steuerersatz umstritten, Ausgabe vom 27.4.2016, S. 21

28 Vgl. KGSt (2016): Flüchtlingsmanagement, Kommunale Steuerungsmaßnahmen durch Risikomanagement entwickeln, S. 15

29 Vgl. Haasis, V. und Proeller, I. (2016): Flüchtlingsunterbringung als Bewährungsprobe für die Kommunalverwaltung. In: Public Governance (Ausgabe Frühjahr 2016), S. 6–10

30 Vgl. ebd., S. 12

31 Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2014): Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen, S. 7

32 Vgl. Süddeutsche Zeitung (2016): Koalition einigt sich auf Integrationsgesetz. Online verfügbar unter: www.sueddeutsche.de; zuletzt abgerufen am 15.4.2016

33 Vgl. Zeit (2016): Wohnsitzpflicht muss Integration dienen. Online verfügbar unter: www.zeit.de; zuletzt abgerufen am 19.4.2016

34 Vgl. Ritgen, K. (2016): Rechtliche Rahmenbedingungen für die Zuwanderung und Integration von Flüchtlingen. AWV-Informationen 2/2016, S. 9

6. Zugang zu IT und Web schaffen

Die Situation: Das Smartphone ist für Geflüchtete heutzutage das wichtigste Informationsmedium. Außerdem können sie damit Kontakt zu anderen Flüchtlingen und ihrer Familie zu Hause halten. Aber Datenvolumina über Handyverträge sind teuer. Hinzu kommt der Zugang zu moderner Informationstechnologie wie Computer oder Tablet als Voraussetzung für die Integration in den Arbeitsmarkt. In deutschen Heimen funktioniert die Versorgung mit Computerarbeitsräumen und freiem WLAN bislang vor allem über private Initiativen.³⁵ Laut einer Recherche des Blogs netzpolitik.org boten Mitte 2015 lediglich rund 15 Prozent aller deutschen Flüchtlingsunterkünfte einen Internetzugang.³⁶

Risiken und Herausforderungen: Vor allem bei der Bereitstellung von kostenlosem WLAN haben viele Kommunen Bedenken hinsichtlich der Haftung.³⁷ Es geht um die Frage: Wer trägt die rechtliche Verantwortung, wenn es im Netz zu Rechtsverletzungen kommt – Nutzer oder Anbieter? Der Mangel an Computerarbeitsplätzen kann die spätere Integration in den Arbeitsmarkt erschweren.

Lösungen: Sowohl die Bereitstellung von kostenlosem WLAN als auch von Computern sollte bei der Planung von Flüchtlingsunterkünften frühzeitig berücksichtigt und eingepreist werden. Um die notwendige technische Ausrüstung zu bekommen, sollten Kommunen vermehrt auf privatwirtschaftliches Sponsoring setzen. Hinsichtlich der Haftungsfragen bei kostenlosem und freiem WLAN hat der Bundestag im November 2015 einen Gesetzentwurf zur sogenannten Störerhaftung vorgelegt, der jedoch auf Kritik der EU-Kommission stieß.³⁸ Damit ist die Rechtsunsicherheit zwar bislang noch nicht aufgelöst. Die Netzpolitiker der großen Koalition haben sich jedoch kürzlich darauf geeinigt, die Störerhaftung künftig komplett abschaffen zu wollen.³⁹ Darin liegt das Potenzial, dieses Hindernis für eine breite Internetversorgung in Flüchtlingsheimen aus dem Weg zu räumen. Das würde auch den Weg hin zu einer kommunalen Social Media-Strategie erleichtern, mit der die Kommunikation von Geflüchteten untereinander proaktiv begleitet und zur Vermittlung von unterkunfts-, aber auch integrationsrelevanten Informationen genutzt werden kann.

HANDLUNGSFELD 6

So können Kommunen anpacken:

- Computerräume einplanen
- privatwirtschaftliches Sponsoring stärken
- Social Media-Kommunikation begleiten

Hier sind Bund und Länder gefragt:

- Rechtssicherheit bei freiem WLAN schaffen

³⁵ Vgl. Hannoversche Allgemeine (2016): Ein Computerraum für Flüchtlinge. Online-Ausgabe vom 12.2.2016; Refugees-online (2016): Was wir machen. Online verfügbar unter: www.refugees-online.de

³⁶ Vgl. netzpolitik.org (2015): Internet für Asylsuchende: Warum dieses wichtige Werkzeug der Selbstbestimmung meist verwehrt bleibt. Online-Artikel, erschienen am 1.6.2015

³⁷ Vgl. ebd.

³⁸ Vgl. Bundestags-Drucksache 18/6745; Zeit (2015): EU-Kommission hat Bedenken gegen das WLAN-Gesetz. Online-Ausgabe vom 9.11.2015

³⁹ Vgl. Süddeutsche Zeitung (2016): Freies WLAN für alle. Erschienen in der Ausgabe vom 12.5.2016, S. 1

! INTERVIEW

Guter Baustandard, qualifiziertes Personal und eine durchdachte Belegung Dr. Rembert Vaerst, Sprecher der Geschäftsführung von „fördern und wohnen“*, über die Flüchtlingsunterbringung in Hamburg



Dr. Rembert Vaerst

Herr Dr. Vaerst, was muss eine Folgeunterkunft bieten, um Flüchtlinge dauerhaft zu beherbergen?

Zunächst einmal störe ich mich etwas an dem Begriff „dauerhaft“, denn wenn der Staat einem Flüchtling eine Folgeunterkunft stellt, dann ist das auf eine begrenzte Zeit ausgelegt. Bei uns in Hamburg bleiben Flüchtlinge im Schnitt drei Jahre in Folgeunterkünften. Für den gelingenden Betrieb gibt es meiner Meinung nach drei Schlüsselerkriterien. Das ist erstens ein guter baulicher Standard, der dem geförderten Wohnungsbau entsprechen sollte. Das ist zweitens eine gute Ausstattung mit qualifiziertem und sozialkompetentem Personal. Wir haben in Hamburg einen Schlüssel von 1:80 in der Sozialarbeit und von 1:150 im technischen Dienst. Und das ist drittens eine gute Struktur in der Belegung, um den sozialen Frieden zu wahren. In Hamburg versuchen wir zum Beispiel, dass in einer Unterkunft 60 Prozent Familien und 40 Prozent Alleinlebende leben.

Welche Rolle spielt die Belegung mit unterschiedlichen Nationalitäten?

Wir achten darauf, dass Geflüchtete unterschiedlicher Herkunft und auch Sprache gemeinsam untergebracht werden. Damit fördern wir, dass sich die Bewohner im Idealfall auf Deutsch verständigen. Zudem lernen sie so, dass sie ab jetzt Teil einer Gesellschaft sind, in der viele Nationalitäten zusammenleben. Das beugt Gettobildung vor.

Wo liegen die Schwierigkeiten?

Schwierig ist es meist ganz zu Beginn. Wenn an einem Standort eine neue Unterkunft errichtet werden soll, gibt es zunächst oft Sorgen in der Nachbarschaft. Wir haben aber die Erfahrung gemacht, dass es sich in der Regel gut einspielt, sobald die Unterkunft einmal da ist und der Betrieb läuft. Hier spielt auch das Engagement von Ehrenamtlichen eine tragende Rolle. Wenn es trotzdem zu sozialem Unfrieden kommt, dann haben wir als Betreiber von über 100 Einrichtungen in Hamburg den Vorteil, dass wir Menschen auch mal schnell in andere Unterkünfte verlegen können. Insgesamt sind wir stolz darauf, wie ruhig es bei uns ist.

Thema „öffentliche Vergabe“: Sehen Sie hier Verbesserungsbedarf?

Grundsätzlich sind die Regelwerke der öffentlichen Vergabe kompliziert; viele Dinge müssen berücksichtigt werden und es braucht einiges an Know-how. Gerade in den Sommermonaten 2015, als in kurzer Zeit sehr viele Flüchtlinge in Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht

werden mussten, kam die Vergabe auch bei uns etwas ins Stocken. Aber wir haben unser Team verstärkt und jetzt läuft es gut. Hier in Hamburg haben wir eine sehr strenge Aufsicht seitens der Sozialbehörde. Es wird genau darauf geachtet, dass alles Wichtige auch eingehalten wird.

Wie läuft Ihre Zusammenarbeit mit der Stadt Hamburg konkret ab?

In Hamburg gibt es seit vergangenem Herbst einen „Zentralen Koordinierungsstab Flüchtlinge“, der pro Bezirk alle 14 Tage sogenannte Standortkonferenzen durchführt und mögliche Standorte prüft. Eine Lenkungsgruppe, in die alle Hamburger Institutionen eingebunden sind, die mit dem Thema Flächennutzung zu tun haben, beschließt dann, welcher Standort für die Einrichtung einer Unterkunft geeignet ist. Danach werden wir tätig. Als Alleinanbieter für Folgeunterbringungen haben wir den Auftrag, die Unterkunft zu erstellen und zu betreiben. Während wir früher eine Baumaßnahme im Jahr hatten, sind es heute 30.

Wie stellt die Stadt Hamburg sicher, dass die Qualität der Leistungserbringung den vereinbarten Standards entspricht?

Zunächst einmal melden wir monatlich die Belegungsdichte für jede Unterkunft an die Sozialbehörden. So wird Über- oder Unterbelegung vermieden. Hinsichtlich Hygienestandards und Brandschutz führen das Gesundheitsamt und die Feuerwehr etwa alle zwei Jahre Begehungen durch. Darüber hinaus befinden wir uns in regelmäßigen Abstimmungsgesprächen mit der Sozialbehörde, insbesondere wenn es zu Beschwerden kommt. Vereinzelt gehen die bezirklichen Fachstellen auch in die Einrichtungen und prüfen gezielt nach.

Was passiert mit dem ganzen neu geschaffenen Wohnraum, wenn er in einigen Jahren vielleicht nicht mehr für die Flüchtlinge gebraucht wird?

Was wir heute für die vorübergehende Unterbringung von Geflüchteten in Folgeunterkünften an permanentem Wohnraum schaffen, wird perspektivisch einmal in sozialen Wohnraum überführt. Was die Erstaufnahmeeinrichtungen betrifft, so führt der Rückgang des Zustroms von Neuankömmlingen dazu, dass wir langsam damit beginnen können, prekäre Standorte wie umfunktionierte leere Baumarkthallen wieder freizugeben. Als Nächstes kämen Erstunterkünfte an weniger prekären Standorten wie in Containerbauten und umfunktionierten Büroräumen an die Reihe. Hier ist der Bedarf aber nach wie vor groß; soweit sind wir also noch lange nicht.

* Das Sozialunternehmen f & w fördern und wohnen AöR betreibt derzeit rund die Hälfte aller Erstaufnahmeeinrichtungen sowie alle Folgeunterbringungen für Flüchtlinge in Hamburg. Die Anstalt des öffentlichen Rechts ist ein Unternehmen der Freien und Hansestadt Hamburg, das derzeit rund 1.600 Mitarbeiter beschäftigt.

Akteure gut steuern – trotz Kapazitätsengpass

Im Flüchtlingsmanagement tummeln sich private Dienstleister und engagierte Freiwillige. Zugleich sind auf der Verwaltungsseite die personellen und finanziellen Kapazitäten begrenzt. Um die Aufgaben trotzdem zu bewältigen, braucht es neue Ansätze.

7. Personellen Engpässen entgegenwirken

Die Situation: Aufnahme, Unterbringung und Integration von Flüchtlingen erfordern von den Kommunen teilweise erheblichen Personaleinsatz. In vielen Städten und Gemeinden ist die Belastungsgrenze bereits erreicht; teilweise sogar überschritten.⁴⁰

Risiken und Herausforderungen: In Kommunen fehlt häufig der personelle Spielraum zur Entwicklung von Problemlösungsstrategien.⁴¹ Da das vorhandene Personal vielfach überlastet ist, geht das Flüchtlingsmanagement zulasten anderer kommunaler Aufgaben. Auch wenn es aktuell eher nicht danach aussieht: Sollte der Zustrom an Flüchtlingen im weiteren Verlauf des Jahres 2016 wieder an Fahrt aufnehmen, besteht die große Gefahr, dass Städte, Gemeinden und Kreise mit der Unterbringung, Versorgung, Betreuung und späteren Integration vollends überfordert sind.

Lösungen: Ein Ansatz liegt in stärkerem netzwerkorientierten Handeln. Klassische Hierarchien sollten ihre Relevanz künftig verlieren und im Zusammenwirken Gleichberechtigter aufgehen, um so schnellere Entscheidungswege zu öffnen und die unterschiedlichen Akteure zu vernetzen.⁴² Dem Personalmangel kann damit begegnet werden, Pensionäre zu reaktivieren, Kurzausbildungen für kurzfristig benötigte Tätigkeiten zu entwickeln und Arbeitsprozesse umzuorganisieren.⁴³ Auch die Auslagerung ganzer Projekte an Dritte sollte in Erwägung gezogen werden. Neue Mitarbeiter, aber auch zusätzliche ehrenamtliche Helfer lassen sich gezielt im Rahmen einer konzertierten Social Media-Strategie finden. Örtliche Unternehmen sollten dazu motiviert werden, mehr Personal für Tätigkeiten in der Flüchtlingshilfe freizustellen.

HANDLUNGSFELD 7

So können Kommunen anpacken:

- stärker im Netzwerk arbeiten
- Pensionäre reaktivieren
- Kurzausbildungen entwickeln
- Social Media-Strategie zur Rekrutierung nutzen
- Unternehmen zu Freistellungen motivieren

8. Koordinierungsstäbe besser organisieren

Die Situation: Viele unterschiedliche Engagierte erschweren die Koordination der Geflüchteten und die Erfüllung ihrer Bedürfnisse. Wenig verwunderlich ist es darum, dass für viele Kommunen die Vielzahl an Anlaufstellen im eigenen Ort ein Problem darstellt.⁴⁴

Risiken und Herausforderungen: Wenn zu viele Akteure unterwegs sind, geht der Überblick nur allzu leicht verloren. Dabei sind unklare Zuständigkeiten nicht nur für Geflüchtete ein Problem. Auch Dienstleister und Ehrenamtliche laufen Gefahr, dass die Grenzen zwischen ihren Tätigkeiten verschwimmen. Das birgt das Risiko, dass Helfer ihre Motivation verlieren. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass bei den Bürgern der Eindruck entsteht, der Verwaltung fehle der Überblick und sie habe die Lage nicht im Griff. Nicht ohne Grund sehen es die Kommunen als eine der größten Herausforderungen, haupt- und ehrenamtliche Leistungen gut zu koordinieren.⁴⁵

Lösungen: Verwaltungen sind gefordert, ehrenamtliche Arbeit zu fördern, zu vernetzen und sie mit den hauptamtlichen Leistungen abzustimmen. Vielfach wird auf Koordinierungsgremien, -stäbe und -stellen zurückgegriffen. Solche Strukturen können eine Plattform für einen effektiveren Informationsaustausch sein. Wichtig ist es, der Ausnahmesituation in allen Bereichen der Verwaltung Rechnung zu tragen, idealerweise über einen Verantwortlichen mit eigenem Stab. Ein erfolgreiches Praxisbeispiel kommt hier aus dem Landkreis München:⁴⁶ Dort hat die Koordinierungsstelle für den Bereich „Asyl“ am Landratsamt die Funktion einer solchen Stabsstelle. Sie koordiniert dezernats- und ämterübergreifend all jene Bereiche, die typischerweise mit dem Thema beschäftigt sind. Damit Koordinierungsstäbe angesichts der hohen Volatilität von Flüchtlingsströmen jederzeit im richtigen Umfang reagieren können, ist

40 Vgl. DStGB (2016): Deutschland umbauen – DStGB Bilanz 2015/16

41 Vgl. Haasis, V. und Proeller, I. (2016): Flüchtlingsunterbringung als Bewährungsprobe für die Kommunalverwaltung. In: Public Governance (Ausgabe Frühjahr 2016), S. 6–10

42 Vgl. ebd.

43 Vgl. KGSt (2016): Flüchtlingsmanagement – Kommunale Steuerungsmaßnahmen durch Risikomanagement entwickeln, S. 17

44 Vgl. ebd., S. 13

45 Vgl. ebd., S. 14

46 Vgl. Haasis, V. und Proeller, I. (2016): Flüchtlingsunterbringung als Bewährungsprobe für die Kommunalverwaltung. In: Public Governance (Ausgabe Frühjahr 2016), S. 6–10

überdies eine wirkungsorientierte Steuerung über ein angemessenes Controlling wichtig. Denkbar wäre etwa die langfristige Unterbringung eines vorab vereinbarten Anteils von Flüchtlingsfamilien in Wohnungen.

9. Finanzielle Härten schultern

Die Situation: Kommunen befinden sich vielfach nicht nur personell, sondern auch finanziell am Rande ihrer Kapazitäten. Auch wenn viele Länder die Vergütungssätze jüngst angehoben haben, reichen sie oft nicht aus, um die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und die Unterbringung nach der Erstaufnahme zu schultern.⁴⁷ Gemeinsam mit der FH Münster hat jüngst die Stadt Hamm in Nordrhein-Westfalen die Kosten pro Flüchtling berechnet.⁴⁸ Ergebnis: Trotz weitreichender Erstattungen von Bund und Land muss die Stadt jährlich pro Flüchtling 1.620 Euro selbst tragen. Dabei ist ein Großteil der Flüchtlinge in Wohnungen mit relativ günstigen Quadratmeterpreisen untergebracht. In Kommunen mit angespannteren Wohnungsmärkten dürfte die Lage weit schlechter sein. Der Deutsche Städtetag taxiert die Zusatzkosten allein für die Unterkunft deutschlandweit für 2016 auf 1,5 Milliarden Euro.⁴⁹ Längst nicht alle Kommunen haben zudem einen klaren Überblick über die anfallenden Unterbringungskosten.⁵⁰ In vielen Haushalten werden diese nicht präzise gebucht oder extra ausgewiesen.

Risiken und Herausforderungen: Kommunale Akteure sehen in der Finanzierung des Flüchtlingsmanagements aktuell eine der größten Herausforderungen.⁵¹ Vor dem Hintergrund, dass die Länder

HANDLUNGSFELD 8

So können Kommunen anpacken:

- Koordinierungsstellen schaffen
- Einsätze wirkungsorientiert steuern

die kommunalen Kosten bislang in der Regel nicht voll ausgleichen, besteht das größte Risiko in der zusätzlichen Verschuldung. Um diese so gering wie möglich zu halten, schichten Kommunen intern um. Immer häufiger greifen sie auch zum Mittel der Haushaltssperre.⁵² In der Konsequenz entsteht die Gefahr, dass andere kommunale Aufgabenbereiche leiden. Auch durch eventuell nötig werdende Steuererhöhungen droht die Akzeptanz in der Bevölkerung zu schwinden. Unklarheiten über die tatsächlich anfallenden Kosten vor Ort erschweren zudem die Verhandlungen mit Bund, Ländern und Anbietern privater Dienstleistungen.

Lösungen: Eine naheliegende Lösung auf kommunaler Ebene stellt die bessere Mittelausstattung durch Bund und Länder dar.⁵³ Nicht umsonst fordern kommunale Spitzenverbände regelmäßig genau das.⁵⁴ Für Kommunen ist es ein erfreuliches Zeichen, dass der Bund signalisiert hat, die flüchtlingsbezogenen Kosten der Unterkunft künftig voll übernehmen zu wollen.⁵⁵ Für Kämmerer spielt vor allem eine dauerhafte und planbare Entlastung eine Rolle.⁵⁶ Wesentlich ist auch die schnelle Weitergabe von Bundesmitteln über die Länder. Darüber hinaus sollten alternative Finanzierungsmöglichkeiten etwa über Fördermittel ausgelotet

werden. Einsparpotenzial kann sich durch Synergien in der Zusammenarbeit von Kommunen und Kreisen ergeben. Auch Sponsoring durch Privatunternehmen kann ein Weg sein, um den Kostendruck zu lindern.⁵⁷ Die finanzierten Maßnahmen sollten konkret gefasst und mit klaren Ergebniszielen versehen werden.⁵⁸ Auf Bundesebene sollten die Flüchtlingskosten nicht weiter gemäß der Logik des Länderfinanzausgleichs verteilt werden. Zielführender wäre es, die Mittel zwischen den Ländern dem Königsteiner Schlüssel oder der tatsächlichen regionalen Verteilung der Flüchtlinge folgen zu lassen. Damit Kommunen realistische Forderungen an Bund und Länder stellen können, ist eine bessere Kostenübersicht auf lokaler Ebene zwingend nötig. Das erfordert die konsequente Buchung und Ausweisung der Unterbringungskosten in den Haushalten. Darüber hinaus wäre eine bundesweite Kostendatenbank hilfreich, in die explizit anfallende Kosten eingepreist werden.

HANDLUNGSFELD 9

So können Kommunen anpacken:

- Kreis-Kommune-Kooperationen stärken
- effizienzbasierte Haushaltssteuerung forcieren
- Fördermittelverfügbarkeit umfassend prüfen
- Kosten richtig buchen und ausweisen

Hier sind Bund und Länder gefragt:

- Bund und Länder: mehr Mittel bereitstellen
- Bundesmittel zügig durchreichen
- Mittel bedarfsorientierter verteilen
- nationale Kostendatenbank aufbauen

47 Vgl. Schorr, T. und Martins, C. R. (2016): Langfristige Flüchtlingsunterbringung: neuer Wohnraum trotz angespanntem Wohnungsmarkt. In: PublicGovernance (Ausgabe Frühjahr 2016), S. 13–14; Hummel, C.-A. und Thöne, M. (2016): Finanzierung der Flüchtlingspolitik – Für eine ausgewogene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen bei Bund, Ländern und Kommunen. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut der Universität zu Köln. Fifo-Berichte Nr. 21, S. 17–19, S. 54

48 Vgl. Der Neue Kämmerer (2016): Hamm: Was kostet ein Flüchtling? Online verfügbar unter: www.derneuekaemmerer.de; zuletzt abgerufen am 26.4.2016

49 Vgl. Der Neue Kämmerer (2016): 16 : 1: Über Flüchtlinge und Federalismus. Online verfügbar unter: www.derneuekaemmerer.de; zuletzt abgerufen am 26.4.2016

50 Vgl. Zeit (2016): Wie viel kosten die Flüchtlinge? Ausgabe vom 12.5.2016, S. 22–23

51 Vgl. KGSt (2016): Flüchtlingsmanagement – Kommunale Steuerungsmaßnahmen durch Risikomanagement entwickeln, S. 14

52 Vgl. Der Neue Kämmerer (2015): Flüchtlinge: Was fordern die Kämmerer? Ausgabe vom 3.9.2015, S. 1, S. 10

53 Vgl. DStGB (2016): Deutschland umbauen – DStGB Bilanz 2015/16, S. 6

54 Vgl. Ritgen, K. (2016): Rechtliche Rahmenbedingungen für die Zuwanderung und Integration von Flüchtlingen. AWW-Informationen 2/2016, S. 10

55 Vgl. Süddeutsche Zeitung (2016): Berliner Vollpension. In der Ausgabe vom 11.5.2016, S. 5

56 Vgl. Der Neue Kämmerer (2015): Flüchtlinge: Was fordern die Kämmerer? Ausgabe vom 3.9.2015, S. 1, S. 10

57 Vgl. KGSt (2016): Flüchtlingsmanagement – Kommunale Steuerungsmaßnahmen durch Risikomanagement entwickeln, S. 17

58 Vgl. Hummel, C.-A. und Thöne, M. (2016): Finanzierung der Flüchtlingspolitik – Für eine ausgewogene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen bei Bund, Ländern und Kommunen. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut der Universität zu Köln. Fifo-Berichte Nr. 21, S. 56–59

Vergabe: Ohne Dienstleister geht es nicht

Dort, wo bei Bundesländern, Landkreisen und Kommunen personelle und räumliche Kapazitäten ausgereizt sind, kommen Partnerschaften mit privaten Dienstleistern in Betracht. Aus rechtlicher Sicht muss diese Zusammenarbeit besonders abgesichert sein.

10. Zuverlässige Dienstleister gewinnen

Die Situation: Beim Betrieb einer Unterkunft sind Privatfirmen flexibler als die öffentliche Verwaltung. Gemäß einer Umfrage aus dem November 2015 schaffen damals noch gut zwei Drittel der Kommunen die Unterbringung aus eigener Kraft, nur ein Drittel zog Externe heran. Anders sieht es bei der Betreuung aus. Hier vertrauen 51 Prozent der Kommunen auf private Dienstleister.⁵⁹

Risiken und Herausforderungen: In vielen Kommunen läuft die Zusammenarbeit mit privaten Dienstleistern glatt und „geräuschlos“. Allerdings geraten Unternehmen, die geschäftsmäßig Flüchtlingsheime betreiben, sowie zunehmend auch Non-Profit-Organisationen, immer wieder in die Kritik.⁶⁰ Das große Risiko besteht im Vertrauensverlust in der Bevölkerung, den ein skandalbehaftetes Flüchtlingsmanagement mit sich bringt. Im Zentrum stehen intransparente und vermeintlich von Korruption begleitete sowie komplett ausbleibende Vergabeverfahren, die mangelnde Gewährleistung von Sicherheit sowie steigende Preise für den Betrieb

der Unterkunft bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Aufgaben. Der teilweise akute Handlungsdruck vor Ort verstärkt diese Gefahr. Non-Profit-Organisationen, die kein Interesse an Gewinnerwirtschaftung haben, geraten überdies schnell an Kapazitätsgrenzen, da sie oft nur mangelnde Rücklagen haben und darum weniger leicht als Unternehmen einen Kredit bekommen.⁶¹ Eine Herausforderung stellt auch die Dauer ordnungsgemäßer Vergabeverfahren dar, die im Konflikt steht mit dem hohen Zeitdruck bei der Schaffung von Unterkünften.

Lösungen: Wesentlich im Vergabeverfahren sind eine klare Definition ausgeschrieben Leistungen und Nebenleistungen sowie die Wahl geeigneter Zuschlagskriterien.⁶² Wenn sich ein Untreueverdacht oder der Verdacht auf Vergaberechtsverstöße andeutet, sind stringent durchgeführte forensische Untersuchungen unumgänglich. Information

schafft auch hier Vertrauen: Beim Einsatz externer Dienstleister ist es sinnvoll, die Qualität und persönliche Integrität der Unternehmen zu überprüfen. Die Kontrolle darf mit der Vertragsunterzeichnung jedoch nicht enden. Die Leistungserbringung in den Unterkünften sollte regelmäßig mittels unangekündigter Untersuchungen und in Gesprächen mit Bewohnern überprüft werden. Das kann flankiert werden durch die Revision der privaten Anbieter sowie Verwendungsnachweisprüfungen für ausgereichte Haushaltsmittel. Durch die aktuelle Vergaberechtsnovelle können die Fristen bei Auftragsvergabe verkürzt werden und so schnellere Reaktionsmöglichkeiten schaffen.⁶³ Davor hatten bereits einzelne Bundesländer Verfahrenserleichterungen eingeführt, wie etwa Nordrhein-Westfalen.⁶⁴ Angesichts der Neuerungen im Vergaberecht sollten im Flüchtlingsmanagement tätige Verwaltungsmitarbeiter hier auf dem neuesten Stand sein. Insgesamt empfiehlt sich auch eine klare Dienstleister- oder Beschafferstrategie, die etwa festlegt, welche Verträge mit welchen Bindungsfristen zum Beispiel mit privaten Dienstleistern, Non-Profit-Unternehmen und auch anderen Kommunen geschlossen werden sollen. Dazu gehört auch die Schaffung eines Vertragsmanagements mit einem Überprüfungs- und Anpassungszyklus für laufende Verträge. Um die Schlagkraft von Non-Profit-Organisationen zu erhöhen, könnte ein Sonderkreditprogramm staatlicher Investitionsbanken wie der KfW helfen.

HANDLUNGSFELD 10

So können Kommunen anpacken:

- Zeit und Personal für Vergaben einplanen
- (Neben-)Leistungen klar definieren
- Rechtsverstöße mit Härte verfolgen
- Leistungserbringung: Qualität prüfen
- Dienstleisterstrategie entwickeln

Hier sind Bund und Länder gefragt:

- Non-Profit-Sektor: Finanzierung stärken

59 Vgl. Ernst&Young GmbH (2015): Flüchtlingszustrom: Herausforderungen für deutsche Kommunen, Umfrage unter 300 deutschen Kommunen, S. 18 f.

60 Vgl. Tagesspiegel (2016): Korruptionsverdacht am Lageso – auch Mitarbeiter der AWO betroffen. Online verfügbar unter: www.tagesspiegel.de; zuletzt abgerufen am 26.2.2016; Deutschlandfunk (2015): Das Millionengeschäft Asyl. Gewinn machen mit der Ware Mensch. Online verfügbar unter: www.deutschlandfunk.de; zuletzt abgerufen am 24.1.2016

61 Vgl. Haasis, V. und Proeller, I. (2016): Flüchtlingsunterbringung als Bewährungsprobe für die Kommunalverwaltung. In: Public Governance (Ausgabe Frühjahr 2016), S. 6–10

62 Vgl. Röwekamp, H. und Fandrey, A. (2014): Ausgewählte Probleme bei der Vergabe von Betreuungsleistungen für Asylsuchende. Newsletter Vergaberecht – Kapellmann Rechtsanwälte, Ausgabe 2/2014

63 Vgl. Sontowski, R. (2015): Reform sichert kommunale Handlungsspielräume. In: Der Neue Kämmerer, Ausgabe vom 3.9.2015, S. 12

64 Vgl. PublicGovernance (Ausgabe Winter 2015): Versorgung und Unterbringung von Flüchtlingen: Vereinfachung von Vergabeverfahren, S. 33

Internationale Perspektiven im Betrieb von Unterkünften

441.889 Flüchtlinge haben im Jahr 2015 einen Asyl-Erstantrag in Deutschland gestellt.⁶⁵ Eine Menschenmenge, die eine Stadt weit größer als Bochum locker füllen könnte. Anregungen für die kommunale Unterbringung können auch aus Ländern wie der Türkei, Kenia oder Jordanien kommen, die schon lange massive Flüchtlingszuströme bewältigen.

11. Die Bewohner mithelfen lassen

Die Situation: Nach dem Tsunami 2004 haben die Bewohner eines Camps in Sri Lanka selbst die Müllentsorgung organisiert; im Camp Kilis an der syrisch-türkischen Grenze waschen sie die Wäsche der anderen Bewohner und im jordanischen „Zaatari Camp“ tragen sie zur Verbesserung der Infrastruktur bei.⁶⁶ Weltweit legen Manager großer Flüchtlingscamps Wert darauf, dass die Flüchtlinge selbst mit anpacken, wann immer die Organisation des Campalltags es erlaubt. Auch in Deutschland hat dieser Ansatz bereits Nachahmer gefunden; das Asylbewerberleistungsgesetz sieht im Paragraphen fünf die Beschäftigung von Bewohnern sogar explizit vor. Doch die Nachfrage nach den Stellen ist oft weit größer als das Angebot.⁶⁷ In der Konsequenz bleiben viele Geflüchtete in den ersten Monaten komplett ohne Aufgabe.

Risiken und Herausforderungen: Gepaart mit der Unsicherheit über die Zukunft und dem Erwartungsdruck der Familie kann das Verharren eine gefährli-

che Gemengelage bilden.⁶⁸ Demotivation und Aggression können die Folge sein. Vielfach ist die komplexe Rechtslage ein Hemmnis für Akteure.⁶⁹ Grundsätzlich dürfen Menschen, die in Deutschland in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen müssen und deren Asylantrag noch geprüft wird, in den ersten drei Monaten einer Beschäftigung nur in Form eines Ein-Euro-Jobs, etwa in einer Unterkunft, nachgehen.⁷⁰ Danach entscheiden Ausländerbehörde und Arbeitsagentur im Einzelfall; in Hinblick auf die bislang erforderliche Vorrangprüfung sieht der Entwurf des Integrationsgesetzes Erleichterungen vor. Noch nicht registrierte Flüchtlinge dürfen selbst in einer Unterkunft keinen Lohn erhalten.⁷¹

Lösungen: Dort, wo die Rechtslage kompliziert ist, sollten sowohl Akteure im Flüchtlingsmanagement als auch Flüchtlinge selbst besser aufgeklärt werden. Sinnvoll wäre hier eine zentrale Online-

HANDLUNGSFELD 11

So können Kommunen anpacken:

- Geflüchtete schnell einbeziehen

Hier sind Bund und Länder gefragt:

- bessere Rechtsaufklärung vorantreiben
- Ein-Euro-Jobs: Offensive schnell umsetzen

Informationsstelle, die in verschiedenen Sprachen und zu sämtlichen Rechtsfragen Auskunft gibt. Obwohl viele kommunale Akteure die Rechtssituation als kompliziert ansehen, sollten Geflüchtete so früh wie möglich in die Verantwortung genommen werden. Die Bundesregierung hat im Rahmen des geplanten Integrationsgesetzes jüngst eine Offensive in Sachen Ein-Euro-Jobs angekündigt, was in die richtige Richtung geht.⁷² Wenn es nicht anders geht, dann sollte eine Aufgabenübertragung aber auch ohne Bezahlung erwogen werden. Selbst einfache Tätigkeiten im Rahmen der Selbstverwaltung – etwa Müll aufsammeln oder Kinderbetreuung – können gut an Bewohner delegiert werden. Dort, wo dieser Sinneswandel unter Betreibern von Flüchtlingsunterkünften noch nicht stattgefunden hat, ist es höchste Zeit.

65 Vgl. BAMF (2016): Aktuelle Zahlen zu Asyl, S. 3

66 Vgl. New York Times Magazine (2014): How to Build a Perfect Refugee Camp. Online-Ausgabe vom 13.2.2014; Deutschland.de (2016): Mehr als ein Dach über dem Kopf. Online-Ausgabe vom 13.1.2016; Norwegian Refugee Council – NRC (2008): The Camp Management Project, S. 75–80

67 Vgl. Südwest Presse (2015): Flüchtlinge packen mit an – Ein-Euro-Jobs begehrt. Online verfügbar unter: www.swp.de; zuletzt abgerufen am 19.4.2016

68 Vgl. Klingst, M. (2015): Flüchtlingsunterkünfte – Gefährliche Langlewelle. Online verfügbar unter: www.zeit.de; zuletzt geprüft am 15.3.2016

69 Vgl. KGSt (2016): Flüchtlingsmanagement – Kommunale Steuerungsmaßnahmen durch Risikomanagement entwickeln, S. 17

70 Vgl. AsylbLG § 5

71 Vgl. Mitbestimmung – Das Magazin der Hans-Böckler-Stiftung (Ausgabe 1, 2016): Flüchtlinge nicht vom Arbeitsmarkt abschotten, S. 16–20

72 Vgl. Giertz, J. (2015): Flüchtlinge packen mit an – Ein-Euro-Jobs begehrt. Südwest Presse. Online verfügbar unter: www.swp.de; zuletzt geprüft am 15.3.2016; Süddeutsche Zeitung (2016): Koalition einigt sich auf Integrationsgesetz. Online verfügbar unter: www.sueddeutsche.de; zuletzt abgerufen am 15.4.2016

! INTERVIEW

**„Ein Sprungbrett ins normale Leben“
Daniel Kerber, Geschäftsführer von
„More than Shelters“*, über internationale
Ansätze**



Daniel Kerber

Herr Kerber, mit Ihrem Unternehmen „More than Shelters“ haben Sie bereits in internationalen Flüchtlingscamps gearbeitet, unter anderem im Camp „Zaatari“ in Jordanien. Was können deutsche Kommunen beim Thema Unterbringung von anderen Ländern lernen?

Am besten kann ich das aus meiner eigenen Erfahrung heraus beantworten. Als im vergangenen Jahr so viele Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind, haben wir uns im Erstaufnahmelager in der Hamburger Messe für besonders Bedürftige wie Kinder und stillende Mütter engagiert. Für sie haben wir Rückzugsräume geschaffen. Zuvor hatte „More than Shelters“ einen ausschließlich internationalen Fokus; dieses Engagement in Hamburg war für uns ein erster Transfer unserer internationalen Erfahrungen auf deutsche Verhältnisse. Denn wir wussten: Wenn wir es in dem Erstaufnahmelager nicht schaffen, eine gewisse Intimität für besonders bedürftige Gruppen herzustellen, dann sind Konflikte vorprogrammiert.

Trifft das auch auf die mittel- bis längerfristige Unterbringung zu?

Seit unserem ersten Engagement in Hamburg hat sich unsere Arbeit sehr professionalisiert. Im Moment wenden wir unsere internationale Erfahrung auch auf längerfristige Unterbringungen in Deutschland an. Hier geht es nicht nur darum, dass jeder ein Dach über dem Kopf hat und Essen bekommt. Es geht auch um soziale Aspekte wie die Schaffung von Schnittstellen zur Bevölkerung. In jedem Geflüchtetenkontext gibt es hier besonderes Konfliktpotenzial. Darum fragen wir uns: Wie plant man Begegnungsstätten mit in die Unterkunft hinein? Und: Wie lässt sich Sozialarbeit so ausgestalten, dass es nicht zur gefürchteten Gettoisierung kommt?

Haben Sie ein konkretes Beispiel?

In Zaatari in Jordanien hatten wir oft das Thema, dass die Menschen mit Essen versorgt werden mussten. Hier könnte man sich – übertragen auf deutsche Unterkünfte – die Frage stellen, ob man nicht gleich Ausbildungsküchen gestaltet, in denen die Bewohner auf den Arbeitsmarkt vorbereitet werden. Gemeinsam mit lokalen Initiativen ließe sich dieser Ort dann auch für benachteiligte Jugendliche aus der umliegenden Bevölkerung öffnen. In Jordanien haben wir ähnliche Projekte um das Thema „Recycling“ durchgeführt.

*Das mehrfach ausgezeichnete Hamburger Sozialunternehmen „More than Shelters“ entwickelt innovative Lösungen für die humanitäre Versorgung in Flüchtlingscamps.

Was unterscheidet internationale Camps von Unterkünften in Deutschland?

Der größte Unterschied ist, dass internationale Camps mittlerweile langfristig geplant werden. Da die Bewohner dort häufig nicht mehr weggehen, muss man sie als Städte auffassen, die den Menschen für lange Zeit einen neuen Lebensmittelpunkt bieten müssen. In Deutschland hingegen geht es vielmehr darum, die Menschen gerade nicht lange in Notunterkünften unterzubringen. Hier ist es politisch wünschenswert, den Leuten schon in der Unterkunft eine Perspektive zu eröffnen. Sie soll ein Sprungbrett sein nach draußen, ins normale Leben.

International wird verstärkt auf Mikrokredite, Kleinstfirmen und die Einbindung von Bewohnern gesetzt. Lässt sich das auch bei uns anwenden?

Ich kenne sehr viele dieser innovativen internationalen Konzepte und bin auch ein großer Verfechter. Aber es ist natürlich eine Herausforderung, diese bei bestehenden politischen Rahmenbedingungen lokal umzusetzen, noch dazu, wenn kommunale Entscheider ohnehin mit einer völlig neuen Situation umgehen müssen. Dennoch erlebe ich immer häufiger Politiker, die innovative Konzepte wohlwollend begrüßen, da sie ja auch dem gesunden Menschenverstand entsprechen. In vielen Fällen stelle ich hier gerade ein Umdenken fest.

Aktuell entwickeln Sie ein Konzept für das künftige Flüchtlingsdorf Tempelhofer Feld in Berlin, das dann die größte Unterkunft in Deutschland sein wird. Wo sehen Sie hier die Herausforderungen?

Die großen Herausforderungen liegen ganz ähnlich wie im „Zaatari“-Camp in Jordanien: Die Lage ist ausgesprochen komplex, es gibt eine vielfältige Akteurslandschaft und viele Bedarfe, die berücksichtigt werden müssen. Der Standort weckt viele Fantasien und hat großes Potenzial.

Wie beziehen Sie all das in Ihre konkreten Planungen ein?

Für Tempelhof ist ein wesentlicher Teil unserer Arbeit, die Kooperation von Behörden, Verwaltungen und allen Beteiligten zu gestalten. Hier fragen wir uns ganz konkret: Wer muss wann an welchem Tisch sitzen, um neue Projekte umzusetzen. In den vergangenen zwei Monaten haben wir kooperativ ein Rahmenkonzept erstellt, in das wir auch wesentliche Einzelmaßnahmen eingestrickt haben. Ich bin zuversichtlich, dass wir am Ende der Planungszeit, in fünf Monaten, auf einem guten Stand sein werden, um einen besonderen Ort schaffen zu können, auch einen Ort der Begegnung, Innovation und Integration.

12. Selbstständigkeit ermöglichen

Die Situation: Viele Geflüchtete dürften aus ihren Heimatländern Kenntnisse in Handwerk, Handel und Selbstständigkeit mitbringen. Diese können sie innerhalb von großen Unterkünften in Form von sogenannten Micro-Companies für andere einsetzen. In Kenias „Dadaab Camp“ beispielsweise florieren seit einigen Jahren kleine IT-Unternehmen, die von Flüchtlingen gegründet wurden und Dienstleistungen für Campbetreiber erbringen.⁷³

Risiken und Herausforderungen: International ist der Weg über die Selbstständigkeit ein wichtiger Baustein. In Deutschland wird zur Selbstständigkeit eine Aufenthaltserlaubnis vorausgesetzt.⁷⁴ Hinzu kommen rechtliche Einschränkungen durch die Meisterbindung im Handwerk.⁷⁵ Ein Hemmnis für Geflüchtete, die gründen wollen, dürfte zudem der Zugang zum nötigen Startkapital sein.

Lösungen: Die Beschränkungen ließen sich auflösen, indem Asylbewerbern beispielsweise unbürokratisch eine zeitlich begrenzte Erlaubnis zur kleingewerblichen Selbstständigkeit ermöglicht würde, die im Erfolgsfall sukzessive verlängert wird. Für den Zugang zu Kapital bietet sich das international erprobte Mittel der Mikrokredite an. Hier könnten wiederum staatliche Investitionsbanken wie die KfW eine tragende Rolle spielen.

HANDLUNGSFELD 12

Hier sind Bund und Länder gefragt:

- kurzfristige Selbstständigkeit zulassen
- Kleinstkredite: Programme ermöglichen

13. Gewalt vermeiden

Die Situation: Geschlechtsspezifische Gewalt und sexuelle Belästigung gegenüber Frauen und anderen Flüchtlingsgruppen wie Homosexuellen oder Transgender sind ein ernst zu nehmendes Problem für Menschen auf der Flucht. Gleiches trifft auf Gewalt zwischen unterschiedlichen Religionsgruppen zu. Obwohl es kaum Forschung über das Ausmaß geschlechtsspezifischer Gewalt in Unterkünften für Asylsuchende und Geduldete gibt, existieren Hinweise darauf, dass jede vierte geflüchtete Frau in Deutschland Gewalterfahrungen macht.⁷⁶ Das deckt sich mit den Erkenntnissen des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR), wo-

nach Kinder und Frauen in Übergangsunterkünften dieser Gefahr in besonderem Maße ausgeliefert sind.⁷⁷ Das UNHCR verfolgt darum weltweit Programme, mit denen gegengesteuert werden soll. In Guinea oder Liberia wurden Flüchtlinge beispielsweise mit Workshops und Aufklärungsvideos auf die Gefahr sexueller Gewalt hingewiesen.⁷⁸ Auch wenn große Camps in Entwicklungsländern nur sehr begrenzt mit deutschen Unterkünften verglichen werden können, so lässt sich doch eines festhalten: Hierzulande gibt es aktuell kein standardisiertes Vorgehen bei Gewalt in Unterkünften.⁷⁹

Risiken und Herausforderungen: Die große Gefahr für Flüchtlinge besteht darin, selbst Opfer zu werden. Dabei kommt längst nicht jedes Verbrechen zur Anzei-

ge. Denn Geflüchtete leben relativ isoliert in den Unterkünften.⁸⁰ Sie haben eingeschränkten Zugang zum inländischen Unterstützungs- und Rechtssystem und sprechen in der Regel unsere Sprache nicht gut genug, um die Gesetze zu verstehen. Die Angst, den Aufenthaltsstatus zu gefährden, lässt Opfer zudem häufig schweigen. Ein Hemmnis für den Schutz Betroffener ist es auch, dass sie bei Bedarf häufig erst nach Monaten dauerhaft in anderen Unterkünften unterkommen.

HANDLUNGSFELD 13

So können Kommunen anpacken:

- Notplätze in Unterkünften bereitstellen
- Mindeststandards festlegen
- abschließbare Zimmer und Sanitäranlagen
- gemischtgeschlechtliche Wachdienste
- Beschwerdemanagement einführen
- Förderprogramme nutzen

Lösungen: Sobald ein Mensch in einer Unterkunft zum Opfer einer Gewalttat wird, muss er schnell vom Täter getrennt werden. Ein Schwerpunkt sollte darum auf einem schnellen Umzug liegen.⁸¹ Behördenmitarbeiter müssen in Akutsituationen schnell erreichbar sein; zusätzlich sollten die Sozialbehörden eine bestimmte Anzahl von Notplätzen vorhalten. Künftig sollte auch dieses Thema eine größere Rolle bei der Erarbeitung und Überprüfung von Mindeststandards, Leitlinien oder Konzepten für die Unterbringung spielen. Wichtig sind darüber hinaus so offensichtliche Maßnahmen wie abschließbare Zimmer und Sanitäranlagen, Frauenräume oder gemischtgeschlechtlich besetzte Wachdienste. Das Beschwerdemanagement in Unterkünften sollte geschlechtsspezifische Gewalt explizit berücksichtigen. Zur Finanzierung sollten Kommunen das Sonderförderprogramm „Schutz in Flüchtlingsunterkünften“ in Erwägung ziehen, das das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend kürzlich mit der KfW aufgelegt hat.⁸²

76 Vgl. Schröttle, M. und Müller, U. (2005): Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland – Langfassung, BMFSFJ (Hrsg.), S. 394 ff.

77 Vgl. United Nations High Commissioner for Refugees (2003): Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons, S. 20

78 Vgl. UNHCR (2008): UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls, S. 47

79 Vgl. Raabe, H. (2015): Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften. Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 11

80 Vgl. ebd., S. 22

81 Vgl. ebd., S. 23–27

82 Vgl. KGSt-Journal (2016): Schutz in Flüchtlingsunterkünften – Sonderförderung zum Nullzins, Ausgabe 04/2016, S. 13–14

73 Vgl. The Guardian (2012): IT entrepreneurs find surprise success in Kenya's Dadaab refugee camps. Online-Ausgabe vom 4.6.2012

74 Vgl. § 21 AufenthG; Weiser, B. (2012): Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktzugangs von Flüchtlingen. Informationsverbund Asyl und Migration, S. 14

75 Vgl. Handwerksordnung, Anlage A und B. Online verfügbar unter: www.zdh.de/daten-fakten/das-handwerk.html; zuletzt geprüft am 15.3.2016

Flüchtlingsmanagement: Nicht ohne die Bürger!

Der sprunghafte Anstieg von Anschlägen gegen Flüchtlingsheime im letzten Jahr zeigt: Nicht alle Bürger sehen die Verantwortung unserer Gesellschaft für Asylsuchende.⁸³ Um dafür ein Bewusstsein zu schaffen und Ängste abzubauen, ist es wesentlich, Bürger rechtzeitig zu informieren.

14. Akzeptanz schaffen

Die Situation: Der Unmut in Teilen der Bevölkerung hat viele Gründe. Oft steht die diffuse Angst im Hintergrund, künftig selbst kürzertreten zu müssen. Daneben ist es der vermeintliche Verlust von Sicherheit, der manchen Bürger umtreibt. In den Kommunen ist es häufig die Nutzung von Sporthallen für die Flüchtlingsunterbringung, die für Unmut bei Sportvereinen, Schulen, Eltern, Jugendlichen und Kindern sorgt. Im April standen deutschlandweit noch rund 1.000 Hallen nicht für den Unterricht zur Verfügung.⁸⁴ In der Konsequenz hat sich von 2014 auf 2015 die Gesamtzahl der Straftaten gegen Flüchtlingsunterkünfte mehr als verfünffacht.

Risiken und Herausforderungen: Kommunen sehen aktuell die größten Risiken in der schwindenden Akzeptanz von Flüchtlingen in der eigenen Kommune und in dem sich verschlechternden Sicherheitsgefühl der Bevölkerung.⁸⁵ Das birgt die Gefahren, dass sich weniger Menschen engagieren und dass Neid das Zusammenleben vergiftet.

Lösungen: Die Kommune sollte die Menschen zueinander bringen.⁸⁶ Um für mehr Verständnis bei den Bürgern zu sorgen, sollten zielgerichtete Aufklärungs- und Präventionskampagnen entwickelt, Plattformen geschaffen und Veranstaltungen organisiert werden, die den Bürgern die Augen öffnen für die Schicksale der Geflüchteten. Hier geht es um die Vermittlung individueller Fluchtursachen und konkreter Erfahrungen. Das schafft Empathie. Und es hilft dabei, sozialen Frieden zu wahren. Das gilt auch für die Erarbeitung und Vorstellung individueller Sicherheitskonzepte sowie die frühzeitige Bürgerbeteiligung an Bauplanungs- und auch Baugenehmigungsverfahren. Nur ein konsequenter Einbezug der Bürger vermittelt den Eindruck, dass die Verwaltung die Lage im Griff hat. Im Rahmen einer gezielten Social Media-Strategie können Kommunen Informations- und Aufklärungskampagnen in der Bevölkerung durchführen und so mehr Akzeptanz schaffen. Angesichts der zuletzt sinkenden Flüchtlingszahlen können Kommunen zudem für Entspannung sorgen, wenn sie die frei werdenden Turnhallen wo nötig renovieren und möglichst zügig wieder für den Schul- und Vereinssport zugänglich machen.

HANDLUNGSFELD 14

So können Kommunen anpacken:

- Sicherheitskonzepte erarbeiten
- Begegnungen ermöglichen
- umfassend informieren
- Akzeptanz schaffen via Social Media-Strategie
- Turnhallen schnellstmöglich wieder freigeben

⁸³ Vgl. FAZ (2016): Sprunghafter Anstieg bei Anschlägen gegen Flüchtlingsheime. Online verfügbar unter: www.faz.net; zuletzt geprüft am 21.3.2016

⁸⁴ Vgl. Neue Osnabrücker Zeitung (2016): Lehrerverband: Turnhallen für den Schulsport freigeben. Online verfügbar unter: www.noz.de; zuletzt geprüft am 18.4.2016

⁸⁵ Vgl. KGSt (2016): Flüchtlingsmanagement – Kommunale Steuerungsmaßnahmen durch Risikomanagement entwickeln, S. 14

⁸⁶ Vgl. DStGB (2016): Deutschland umbauen – DStGB Bilanz 2015/16

DER HERAUSGEBER STELLT SICH VOR:

Für eine leistungsstarke Verwaltung und öffentliche Wirtschaft

Das Institut für den öffentlichen Sektor

Bei zahlreichen Themen, die die öffentliche Verwaltung und öffentliche Unternehmen betreffen, ist das Institut für den öffentlichen Sektor e.V. als forschende und publizistische Einrichtung und Think-Tank ein guter Ansprechpartner. Das Institut wird seit seiner Gründung 2005 von KPMG gefördert. Es verfolgt die Zielsetzung, sich an der Diskussion zur Verwaltungsmodernisierung sowie an Diskursen zur Leitung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen aktiv zu beteiligen, eine Diskussionsplattform für die beteiligten Akteure bereitzustellen sowie Ideengeber und Treiber der Entwicklung zu sein.

Wissenschaftliche Beiträge und Fachpublikationen

In Fachpublikationen und -büchern unter Beteiligung des Instituts für den öffentlichen Sektor werden Analysen und Handlungsempfehlungen zu Trends und Herausforderungen im öffentlichen Sektor veröffentlicht. Sie sind online kostenlos verfügbar unter www.publicgovernance.de. Beispiele sind:

- „Der ‚Konzern Kommune‘ in der Krise?“ (2016, mit KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft)
- „Nachhaltige kommunale Finanzpolitik“ (2014, von Prof. Dr. Hannes Rehm)
- „Kommunale Beschaffung im Umbruch“ (November 2013 und 2015 (Folgestudie), mit KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft)
- „Wirkungsorientierte Steuerung in Nonprofit-Organisationen“ (Mai 2013, mit Phineo gAG)
- „Haushaltsmodernisierung in den Bundesländern – Vielfältige Reformpfade“ (Juni 2012, mit Finanzministerium Nordrhein-Westfalen und Hertie School of Governance)

Kooperation mit Wissenschaft und Praxis

Das Institut kooperiert mit wissenschaftlichen Einrichtungen – etwa mit dem Lehrstuhl „Public and Financial Management“ an der Hertie School of Governance in Berlin. Darüber hinaus unterstützt es den gemeinsamen Studiengang „Executive Master of Public Administration“ der Hertie School of Governance und der Universität Potsdam. Es kombiniert somit Lehre, Forschung und Praxis zu einer innovativen und zielgerichteten Expertise.

Publikationen und Fachbeiträge zur Modernisierung von Staat und Verwaltung

Die Zeitschrift „PublicGovernance – Zeitschrift für öffentliches Management“ bietet viermal im Jahr Informationen für Entscheidungsträger in Politik, Verwaltung und öffentlicher Wirtschaft.

Vorträge und Diskussionen mit Entscheidungsträgern

Um seiner Eigenschaft als Forum für Austausch und Diskussion gerecht werden zu können, lädt das Institut die Abonnenten der Zeitschrift „PublicGovernance“ exklusiv zu Veranstaltungen – Diskussionsrunden, Symposien und Tagungen – ein.

Seminare und Schulungsangebote

Aufgrund der besonderen Herausforderungen eines Aufsichtsratsmandats in öffentlichen Unternehmen bietet das Institut für den öffentlichen Sektor speziell für diese Mandatsträger – aber auch für Geschäftsleitungen und politische Entscheidungsträger – Seminare und Schulungen an. Durch individuelle Schulungsangebote konnten wir bereits Einrichtungen auf Bundes- und Kommunalebene konkret helfen.

Kontakt

Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Klingelhöferstraße 18
10785 Berlin

Dr. Ferdinand Schuster
Geschäftsführer
T +49 30 2068 2060
de-publicgovernance@kpmg.com
www.publicgovernance.de

Autoren:

Christian Raffer
Nina Kairies-Lamp

Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte aufgrund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany.