

Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen

Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement

Expertise gefördert und herausgegeben

von der Robert Bosch Stiftung

Jutta Aumüller, Priska Daphi, Celine Biesenkamp



Inhalt

Vorwort	5
Einleitung: Flüchtlingsaufnahme zwischen Willkommen und Ablehnung <i>Jutta Aumüller, Priska Daphi, Celine Biesenkamp</i>	7
Teil 1: Rahmenbedingungen der Flüchtlingsaufnahme und ihre Umsetzung in den Kommunen <i>Jutta Aumüller</i>	19
1 Die Flüchtlingsaufnahme im föderalen System	21
1.1 Zuständigkeit der Bundesländer in der Flüchtlingsaufnahme	21
1.2 Flüchtlingspolitik in den Landesintegrationskonzepten	24
1.3 Regelungen zur Kostenerstattung	26
1.4 Flüchtlingspolitische Handlungsspielräume der Kommunen	30
2 Formen und Praxis der Wohnunterbringung in den Kommunen	34
2.1 Formen der Wohnunterbringung	35
2.2 Kontrolle der Wohnqualität	43
2.3 Erfahrungen mit unterschiedlichen Betreibermodellen	47
2.4 Kommunale Konzepte und Strategien zur Wohnunterbringung von Flüchtlingen	51
2.5 Kommunale Unterbringungskonzepte im »Stresstest«	59
2.6 Bessere Akzeptanz von Flüchtlingen durch dezentrale Unterbringung	61
2.7 Experimentelle Formen der Unterbringung – Ansatzpunkt für ein neues Verständnis von »urban citizenship«?	63
2.8 Zentrale und dezentrale Unterbringung in der Praxis: Eine Abwägung der Vor- und Nachteile aus Sicht der Kommunen	65
2.9 Unterstützungsbedarfe der Kommunen für eine verbesserte Wohnunterbringung von Flüchtlingen	70
3 Kommunale Integration von Flüchtlingen	73
3.1 Orientierung und Integration durch Sprache	74
3.2 Maßnahmen der Arbeitsförderung für Flüchtlinge	80
3.3 Zivilgesellschaftliches Engagement für Flüchtlinge in der Kommune	85

4	Flüchtlingsaufnahme und demografische Entwicklung	102
4.1	Integrationskonzept des Landes Brandenburg	103
4.2	Fallbeispiel: Main-Kinzig-Kreis	104
4.3	Fallbeispiel: Stadt Rauschenberg	105
4.4	Fallbeispiel: Stadt Goslar	107
4.5	Fallbeispiel: Landkreis Coburg	107
4.6	Stichwort: Spurwechsel	108
4.7	Ansiedlung von Flüchtlingen als Bestandteil einer demografischen Strategie	109
5	Fazit: Flüchtlinge als Zielgruppe in der kommunalen Integrationspolitik	112
Teil 2: Reaktionen der lokalen Bevölkerung		121
<i>Celine Biesenkamp und Priska Daphi</i>		
1	Hintergründe lokaler Reaktionen auf Unterkünfte	124
1.1	Die Fälle im Überblick	124
1.2	Behördliche Praxis, zivilgesellschaftliches Engagement und Reaktionen der Anwohner	127
2	Fallbeschreibungen	134
2.1	Anzing	134
2.2	Hoyerswerda	139
2.3	Berlin-Hellersdorf	144
2.4	Schlüchtern	149
2.5	Hannover-Südstadt	152
2.6	Berlin-Britz	155
Teil 3: Handlungsperspektiven in der kommunalen Flüchtlingspolitik		161
<i>Jutta Aumüller, Priska Daphi, Celine Biesenkamp</i>		
Literatur		170
Anhang		181
Liste der Gesprächspartner		181
Impressum		182

Vorwort

Die Anzahl an Menschen, die in Deutschland Schutz vor Verfolgung suchen, steigt stetig an. Die Herausforderungen, die sich vor diesem Hintergrund abzeichnen, betreffen uns alle. Während es derzeit noch vermehrt darum geht, die Menschen schnell mit dem Notwendigsten zu versorgen und ihnen ein zügiges und menschenwürdiges Asylverfahren zu ermöglichen, werden gleichzeitig die Weichen für die langfristige Integration gelegt: Denn viele derjenigen, die zu uns kommen, werden für lange Zeit oder sogar für immer in Deutschland leben und hier eine neue Heimat finden.

Die vorliegende Expertise bietet in bisher einmaliger Form einen umfassenden Einblick in die behördliche Praxis der Kommunen im Umgang mit Flüchtlingen und Asylsuchenden. Im Spannungsfeld bundesgesetzlicher und föderaler Vorgaben und der Reaktionen der lokalen Bevölkerung werden Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume der Kommunen aufgezeigt. Durch die Analyse verschiedener Formen der Wohnunterbringung, der Einbeziehung der lokalen Bevölkerung und der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Initiativen wird deutlich, unter welchen Bedingungen die Integration von Flüchtlingen in den Kommunen gelingen kann.

Die Autorinnen haben hierfür zu Jahresbeginn 2015 kommunale Entscheidungsträger zu ihren Erfahrungen befragt. Die aktuellen Entwicklungen wie auch die anstehenden gesetzlichen Änderungen waren zu diesem Zeitpunkt nicht absehbar. Gleichwohl liegt mit der vorliegenden Expertise eine Untersuchung vor, die bei den aktuellen Herausforderungen nicht die Zukunft aus dem Blick verliert und entscheidende Impulse für eine zukunftsfähige Gesellschaft bietet:

Transparenz schaffen, Teilhabe ermöglichen, Orientierung bieten

Sowohl für die bereits ansässige Bevölkerung als auch für die Flüchtlinge selbst müssen bisherige Formen des Zusammenlebens neu definiert werden. Solch ein Prozess fordert Offenheit von beiden Seiten. Dies ist jedoch nur möglich, wenn alle Beteiligten vor Ort in die Entscheidungen mit eingebunden sind und aktiv an der Gestaltung ihrer Gesellschaft teilhaben können.

Vernetzung aktiv voranbringen

Um handlungsfähig zu bleiben, setzen viele Kommunen auf eine verstärkte Vernetzung der verschiedenen Akteure. Dies schließt neben den Regeldiensten auch die immense Anzahl an ehrenamtlich Engagierten mit ein. Diese Vernetzung gilt es aktiv zu gestalten und, wo immer möglich, zu institutionalisieren.

Flüchtlinge als Zielgruppe kommunaler Integrationspolitik mitdenken

Die Erfahrungen der kommunalen Arbeit zeigen: Die Zeiten, in denen Flüchtlinge nicht in lokalen Integrationskonzepten mitgedacht wurden, sind vorbei. Viele Kommunen stützen sich bereits seit längerem auf Konzepte, die Flüchtlinge als Zielgruppe kommunaler Integrationspolitik mit einbeziehen, und leisten somit einen entscheidenden Beitrag des gemeinsamen Zusammenlebens.

Auch die Robert Bosch Stiftung denkt in eine ähnliche Richtung. Die im März 2015 einberufene Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik verfolgt mit ihren praxisorientierten Empfehlungen, u. a. zu den Themen Unterbringung und kommunale Zusammenarbeit, Integration von Anfang an. Dazu führt die Kommission das Fachwissen von möglichst vielen beteiligten Stellen strukturiert zusammen. Wir hoffen, dass wir dadurch auch im Jahr 2016 einen entscheidenden Beitrag zu Verbesserungen leisten können.

Was wir trotz oder gerade wegen der Herausforderungen dieses Jahres in Deutschland erleben durften, sind entscheidende Zeichen einer mehrheitlich aufnahmebereiten und unterstützenden Gesellschaft. Die kommunalen Behörden leisten zusammen mit den vielen Ehrenamtlichen derzeit Unermessliches und gehen mit großem Engagement beispielhaft voran. Die Expertise würdigt deren Arbeit in besonderer Weise. In diesem Sinne gilt unser Dank sowohl Dr. Jutta Aumüller, Dr. Priska Daphi und Celine Biesenkamp für ihre Arbeit als auch allen Beteiligten und Befragten.



Uta-Micaela Dürig
Geschäftsführerin Robert Bosch Stiftung
November 2015

Einleitung: Flüchtlingsaufnahme zwischen Willkommen und Ablehnung

Jutta Aumüller, Priska Daphi, Celine Biesenkamp

Deutschland erlebt gegenwärtig die größte Flüchtlingszuwanderung seit den 1990er Jahren. Damals waren 350.000 Kriegsflüchtlinge aus Jugoslawien nach Deutschland geflüchtet. Heute sind es die Krisenherde im Nahen und Mittleren Osten und in zerfallenden afrikanischen Staaten, die die Asylzahlen wieder in enorme Höhen ansteigen lassen. Knapp 203.000 Flüchtlinge stellten 2014 einen Asylantrag in Deutschland. Im laufenden Jahr 2015 wird diese Zahl vermutlich um das Vierfache steigen.

Die wachsende Zahl an Asylanträgen stellt die Länder und Kommunen in Deutschland vor große Herausforderungen. Diese betreffen nicht nur die Bereitstellung von ausreichendem Wohnraum, sondern auch die adäquate Betreuung und Integration der Flüchtlinge. Die vorliegende Expertise untersucht die gegenwärtige Flüchtlingsaufnahme in den Bundesländern und Kommunen hinsichtlich der gesetzlichen Rahmenbedingungen, der behördlichen Praxis, der Rolle des zivilgesellschaftlichen Engagements und der Reaktionen der Anwohnerschaft auf die Flüchtlingsunterbringung.

Steigende Asylantragszahlen hatten in den 1970er Jahren dazu geführt, dass in Deutschland eine föderale Verteilung asylsuchender Menschen auf die Bundesländer eingeführt wurde. Damals setzte auch eine zunehmende Schlechterstellung von Asylsuchenden gegenüber anderen Migrantengruppen ein. Dies geschah einerseits durch legislative Maßnahmen, wie die im 1982 verabschiedeten Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) nahegelegte Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, die Residenzpflicht sowie das 1993 erlassene Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Durch Letzteres wurden die Sozialleistungen für Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge signifikant gegenüber dem regulären Sozialhilfesatz abgesenkt und die Bereitstellung dieser Leistungen in Form von Sachleistungen angeordnet. Andererseits sorgten auch öffentliche Diskurse, die sich an der »Asylantenflut«, an »Wirtschaftsflüchtlingen« und »Scheinasylanten« festmachten, für ein negatives Image des Asylrechts in weiten Teilen der Bevölkerung.

Die rechtliche Schlechterstellung und der negativ besetzte öffentliche Diskurs wirken heute noch nach und prägen die rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, unter denen die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen in den Ländern und Kommunen erfolgt. Dennoch ist ersichtlich, dass Deutschland zugleich um ein neues Selbstbild als Einwanderungsland ringt und das Asyl zunehmend als eine Form der befristeten oder dauerhaften Einwanderung begriffen wird. So erlebt man in Deutschland gegenwärtig beides: Haltungen des Willkommens und der Ablehnung gegenüber asylsuchenden Menschen.

Aufbau und Fragestellung der Studie

Die Absicht der vorliegenden Studie ist es, die Handlungsmöglichkeiten von Kommunen angesichts dieser enormen Herausforderung zu untersuchen. Zwischen der Verpflichtung der Kommunen, asylsuchende Menschen unterzubringen und zu versorgen, und der Akzeptanz dieser unfreiwilligen Mitbewohner im Kreis der örtlichen Bevölkerung eröffnet sich ein Spannungsfeld, in dem erweiterte kommunalpolitische Kompetenzen gefordert sind. Die Verfasserinnen richten ihr Augenmerk auf dieses Spannungsfeld und analysieren, wie Kommunen im Rahmen bundesgesetzlicher und föderaler Vorgaben agieren und wie kommunale Handlungsstrategien an die lokale Bevölkerung vermittelt werden können. Die Stärkung der Handlungskompetenz kommunalpolitischer und zivilgesellschaftlicher Akteure spielt hierbei eine zentrale Rolle, um lokal angepasste Strukturen für den Umgang mit Flüchtlingszuwanderung zu schaffen, die nach aller Voraussicht auch in den nächsten Jahren anhalten wird. Die Grundlage der Studie bilden empirische Recherchen in deutschen Kommunen, anhand derer Konfliktsituationen, aber auch Beispiele einer guten Praxis nachgezeichnet werden.

Die Studie ist in zwei Teile untergliedert: Der erste Teil befasst sich mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen der Flüchtlingsunterbringung und ihrer Umsetzung in den Bundesländern und Kommunen. Der zweite Teil setzt sich mit den Reaktionen der Lokalbevölkerung auf Flüchtlingsunterkünfte auseinander. Beide Teile gehen innerhalb ihrer Schwerpunkte auch auf die Rolle von zivilgesellschaftlichem Engagement vor Ort ein, das sowohl in der Ausgestaltung der Unterbringung als auch in den Reaktionen der Lokalbevölkerung eine zentrale Rolle spielt. In beiden Teilen werden entsprechende kommunale Erfahrungen exemplarisch recherchiert und ausgewertet.

Die Rahmenbedingungen kommunaler Flüchtlingsunterbringung stehen im Mittelpunkt des ersten Teils. Obwohl hierzu in den letzten beiden Jahren bereits Überblicksdarstellungen von Pro Asyl und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) vorgelegt wurden (Müller 2013; Wendel 2014a), ist ein Rückbezug in dieser Studie notwendig, um die Komplexität des Asylverfahrens im Rahmen des föderalen Mehrebenensystems nachzuzeichnen. Darüber hinaus sollen aber auch Verbindungen

der Asylpolitik zur Integrationspolitik der Länder aufgezeigt werden. Analysiert werden die unterschiedlichen Praktiken der Unterbringung und die damit verbundenen Chancen einer Integration von Flüchtlingen in die lokale Gesellschaft, die sich in besonderer Weise in eigenständigen kommunalen Konzepten zur Flüchtlingsunterbringung niederschlagen. Hierzu werden die unterschiedlichen Formen der Unterbringung dargestellt und auf ihre Implikationen für die Integration hin untersucht. Darüber hinaus sollen gute Praktiken der Unterbringung und gesellschaftlichen Einbindung von Flüchtlingen identifiziert werden. Auch wenn die Aufnahme von Asylsuchenden nach wie vor dem staatlichen Gebot der Nicht-Integration unterliegt (vgl. Aumüller 2009, S. 113 ff.), sind viele Bundesländer darin aktiv geworden, die Bedingungen der Unterbringung und Integration von Flüchtlingen zu verbessern. Fast überall existieren vor Ort Formen der Integration von Flüchtlingen, die durch ein breites ehrenamtliches Engagement getragen, aber auch durch öffentlich geförderte Angebote unterstützt werden. Dabei interessieren vor allem Formen einer guten Praxis, die gegenwärtig in solchen Gemeinden, Städten und Landkreisen entstehen, die die Unterbringung mit Konzepten einer systematischen Begleitung und sozialen Betreuung von Flüchtlingen verbinden. Untersucht wird, welche Rahmenbedingungen auf kommunaler und höherer Ebene notwendig sind, um dieses Engagement zu unterstützen.

Der zweite Teil der Studie nimmt die Reaktionen der Lokalbevölkerung auf die Flüchtlingsunterkünfte in den Blick, als eine wichtige Grundlage der Flüchtlingsintegration. Hier wird der Frage nachgegangen, wie die unterschiedlichen Reaktionen auf Flüchtlingsunterkünfte - zwischen massiver Ablehnung und engagierter Unterstützung - zu erklären sind. Obwohl in der Flüchtlingsaufnahme oft eine hohe Empathie in der Bevölkerung festzustellen ist, ist sie ein potenziell konflikträchtiges Thema. In vielen Städten und Gemeinden, in denen Einrichtungen für Flüchtlinge vorhanden oder geplant sind, regt sich Widerstand. Aber es gibt auch Standorte, an denen die Unterbringung von Flüchtlingen weithin akzeptiert wird und konkrete Unterstützungsangebote aus der Bevölkerung kommen. Brisant bleibt dieses Thema auch weiterhin, da der Gipfel der Flüchtlingsaufnahme noch nicht erreicht ist. Durch den Vergleich exemplarischer Fallstudien werden die Hintergründe der lokalen Reaktionen auf Flüchtlingsunterkünfte beleuchtet. Da vergleichende Studien solcher Reaktionen bisher weitgehend fehlen, bietet dieser Teil erste Einblicke in die komplexe Dynamik der Anwohnerreaktionen. Die Fallstudien gehen dabei speziell auf den Zusammenhang zwischen diesen Reaktionen und der kommunalen Unterbringungspraxis sowie den zivilgesellschaftlichen Initiativen vor Ort ein.

In einem gemeinsamen abschließenden Teil möchten wir Handlungsperspektiven aufzeigen, die sich aus der in den untersuchten Kommunen vorgefundenen Situation und der Einschätzung der dort befragten Akteure in der Flüchtlingsaufnahme ergeben.

Überblick über den Forschungsstand

Das öffentliche und wissenschaftliche Interesse am Thema Asyl ist in Deutschland in den letzten Jahren groß. Aufgrund der Vielzahl der Publikationen können wir an dieser Stelle keinen Gesamtüberblick bieten und beschränken uns auf diejenigen thematischen Bereiche, die die Fragestellungen in dieser Studie in besonderer Weise tangieren. So wird die deutschsprachige Forschung zu den Implikationen des EU-weiten Dublin-Übereinkommens für die Asylpolitik im Folgenden nicht berücksichtigt.

Nach einem Forschungseinbruch, der in den 1990er Jahren durch den sogenannten Asylkompromiss eingeleitet wurde, ist das sozialwissenschaftliche Interesse am Thema Asyl und Asylpolitik in den letzten Jahren in Deutschland wieder stark gewachsen. So widmen sich verschiedene Studien den Lebensbedingungen und der sozialen Mobilität von Flüchtlingen, zum Beispiel hinsichtlich von Bildungschancen (Studnitz 2011; Ekmescic 2011; Schwaiger/Neumann 2014) und des Arbeitsmarktzugangs (Weiß 2011; Grehl-Schmitt 2014; Gag/Voges 2014; Gag 2012). Ferner wurde die Integration von Flüchtlingen in einzelnen Städten und Kommunen analysiert (Ottersbach 2011; Aumüller/Bretl 2008). Mit der flüchtlingspolitischen Handlungskompetenz von Kommunen hat sich besonders Aumüller (2009) befasst, in neuerer Zeit auch Bötel/Steinbrück (2014) und Schammann (2015).

Die unterschiedlichen politischen Aufnahmebedingungen für Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge in den Bundesländern wurden von Müller (2013) und Wendel (2014a) zusammengefasst. Insbesondere in der Studie von Wendel werden zugleich auch die Wohnbedingungen für Asylsuchende in den Blick genommen. Eine kritische Analyse zur Politik der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften legte Tobias Pieper mit seiner Dissertation »Die Gegenwart der Lager – Zur Mikrophysik der Herrschaft in der deutschen Flüchtlingspolitik« vor (Pieper 2008a; 2008b). Nur vereinzelt existieren vertiefte Erhebungen zur Flüchtlingspolitik einzelner Bundesländer, so beispielsweise eine empirische Untersuchung des Flüchtlingsrats NRW zu den Asylunterkünften im Bundesland (Flüchtlingsrat NRW 2013). Die genannten Studien bilden zugleich eine wichtige Referenz für die vorliegende Expertise. Im Übrigen dominiert in diesem Themenfeld graue Literatur, die von Flüchtlingshilfsorganisationen, Wohlfahrtsverbänden und anderen Institutionen der Lobby- und Sozialarbeit erstellt wird und in der sich zugleich der rasche Wandel in diesem Politikfeld abbildet. Ein komplett unbeleuchtetes Feld bilden zudem von der Politik in Auftrag

gegebene Gutachten und Expertisen zur Praxis der Flüchtlingsaufnahme, von denen nur ein Teil überhaupt in die Öffentlichkeit gelangt.

Vergleichsweise viele Studien beschäftigen sich mit der Einstellung zu Migranten und Flüchtlingen in Deutschland im Allgemeinen. Sie bieten einen ersten Einblick in die Hintergründe der Einstellungen gegenüber Flüchtlingen. Allerdings basieren sie auf allgemeinen Umfragen und bieten keine Einblicke in die Dynamik von Ablehnung und Unterstützung von Flüchtlingen vor Ort. Sie ermöglichen damit nur eine begrenzte Erklärung der Reaktionen auf Flüchtlingsunterkünfte. Studien zur Einstellung gegenüber Migranten allgemein zeigen, dass die Offenheit gegenüber Migranten und das Bewusstsein darüber, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, seit 2012 gestiegen sind (Bertelsmann Stiftung 2015). Auch wurde ein Rückgang ausländerfeindlicher Einstellungen in Deutschland seit 2002 festgestellt (Decker et al. 2014). Die Einstellungen gegenüber Flüchtlingen jedoch haben sich in den letzten Jahren anders entwickelt: Während ablehnende Einstellungen gegenüber Migranten in den letzten Jahren abgenommen haben, hat die Ablehnung gegenüber Flüchtlingen seit 2011 stark zugenommen.¹ So ist der Anteil derjenigen, die eine großzügige Prüfung von Asylanträgen seitens des Staates ablehnen, von knapp 26 Prozent im Jahr 2011 (vgl. Heitmeyer 2012) auf 76 Prozent im Jahr 2014 gestiegen (Decker et al. 2014). Auch vermuten 55 Prozent der Befragten im Jahr 2014, dass die meisten Flüchtlinge in ihrer Heimat nicht wirklich verfolgt werden – im Jahr 2011 waren es knapp zehn Prozent weniger (ebd.). Eine Studie der Robert Bosch Stiftung aus dem Jahr 2014 zeigt zudem, dass zwar viele befragte Personen bereit sind, Flüchtlinge durch Sachspenden (45 %) und Deutschkurse (30 %) zu unterstützen; deutlich weniger erklären sich jedoch bereit, politisch für die Verbesserung der Situation von Flüchtlingen in Deutschland aktiv zu werden (18 %) (Robert Bosch Stiftung 2014).

Bislang fehlen Untersuchungen, die das Zusammenspiel von behördlicher Praxis, zivilgesellschaftlichem Engagement und Reaktionen der lokalen Bevölkerung auf die Unterbringung von Flüchtlingen analysieren. Diese Lücke soll mit der vorliegenden Studie geschlossen werden. Wir verfolgen die übergeordnete Frage, wie sich die Ausgestaltung der Aufnahmebedingungen und die Akzeptanz von Asylsuchenden in der Bevölkerung zueinander verhalten und welche Rolle dabei zivilgesellschaftliche Akteure spielen. Damit wollen wir Aufschluss darüber gewinnen, welche Formen der Wohnunterbringung, der Einbeziehung der lokalen Bevölkerung, der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Initiativen und der Flüchtlingsintegration geeignet sind, um eine positive Aufnahmebereitschaft für Flüchtlinge in den Städten und Gemeinden zu fördern.

1 Die Ablehnung im Vergleich zum Jahr 1993 ist jedoch gesunken (vgl. Robert Bosch Stiftung 2014).

Methodik und Auswahl der untersuchten Fallbeispiele

Für unsere Fragestellung haben wir entsprechende kommunale Erfahrungen exemplarisch recherchiert und ausgewertet. Die Basis unserer Studie bilden zum einen qualitative Interviews, die mit Vertretern der Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik, Integrationsfachleuten sowie professionellen und ehrenamtlichen Akteuren in der Flüchtlingsaufnahme geführt wurden (siehe Anhang). Zudem greift die Expertise auf die Auswertung von Dokumenten und Veröffentlichungen zur Situation und Entwicklung der Flüchtlingsunterbringung zurück – dies beinhaltet verfügbare amtliche Dokumente und graue Literatur, die von Verwaltungen und Kommunen, politischen Akteuren, Nicht-Regierungsorganisationen und Initiativen im Rahmen ihrer Tätigkeit erstellt wurden, darunter auch Landesintegrationskonzepte und kommunale Unterbringungskonzepte. In Teil 2 wurden zudem Medienberichte mit aufgegriffen.

In beiden Teilen werden verschiedene kommunale Erfahrungen der Flüchtlingsunterbringung und Reaktionen der Lokalbevölkerung exemplarisch recherchiert und ausgewertet. Berücksichtigt wurden hierbei Kommunen und Standorte verschiedener Bevölkerungsgröße und in verschiedenen Bundesländern.² Darüber hinaus wurden für Teil 1 und Teil 2 Fälle gewählt, die zu der jeweiligen Fragestellung einen signifikanten Beitrag leisten konnten. Für Teil 1 betraf dies insbesondere Fälle mit innovativen Ansätzen in den verschiedenen Handlungsfeldern kommunaler Flüchtlingspolitik, um Beispiele guter Praxis nachzeichnen zu können. Zudem war in diesem Teil die Auswahl durch frühere Forschungserfahrung im Bereich der lokalen Integrationspolitik und die Bereitschaft beteiligter Akteure, Auskunft über ihr Fachgebiet zu geben, beeinflusst. In Teil 2 wurden verschiedene Standorte von Gemeinschaftsunterkünften ausgewählt, die sich in der Reaktion der Lokalbevölkerung und der Unterbringungspraxis unterscheiden (siehe Teil 2, Kapitel 1), um den Zusammenhang von Reaktionen und Unterbringungspraxis zu beleuchten. Ein Teil dieser Fälle überschneidet sich mit den Fällen, die in Teil 1 besprochen werden, um die Bezüge innerhalb der Expertise zu erhöhen.

Kommunen und Flüchtlingsintegration

Flüchtlinge unterliegen einer Vielzahl rechtlicher Kategorisierungen und behördlicher Restriktionen. Mit ihrer Aufnahme verbinden sich in nationalstaatlicher Perspektive grundsätzliche Strategien der Inklusion und Exklusion – wer gehört zu Deutschland und wer nicht? – und der politischen Legitimation – wie inklusiv darf eine Aufnahme-strategie sein, damit die regierende Partei von der Wahlbevölkerung mehrheitlich akzeptiert wird? Anders stellt sich die Flüchtlingsaufnahme in

2 Dennoch ist diese Auswahl keineswegs repräsentativ und lässt keine allgemeinen Aussagen über den Einfluss bestimmter sozialräumlicher und gemeindetypologischer Strukturmerkmale auf die Flüchtlingsaufnahme zu.

kommunaler Perspektive dar. Kommunen haben keinen Einfluss darauf, wie viele und welche Flüchtlinge sie unterbringen müssen. Hingegen sind sie dafür zuständig, die praktischen Probleme der Unterbringung und Versorgung zu lösen. Es verwundert daher nicht, dass Kommunen einen tendenziell pragmatischen Blick auf asylsuchende Menschen haben. Sie werden als Mitbewohner auf kürzere oder längere Zeit betrachtet, die in vieler Hinsicht einen Integrationsbedarf wie andere Migranten auch haben. Die Prämisse, dass die überwiegende Mehrheit der Asylsuchenden Deutschland ohnehin wieder verlassen würde, war stets allenfalls partiell zutreffend. Tatsächlich war und ist die durchschnittliche Verweildauer von Asylsuchenden und Geduldeten bundesweit sehr hoch. Insbesondere die Praxis der Kettenduldungen führt dazu, dass in Deutschland Zehntausende nicht anerkannte Flüchtlinge leben, die sich bereits seit vielen Jahren hier aufhalten, ohne dass realistisch eine Rückführung zu erwarten ist.³ Auch sie müssen aus kommunaler Sicht in irgendeiner Weise integriert werden bzw. ihre Integration selbstständig vor Ort bewerkstelligen. Faktisch war das Gebot der Nicht-Integration von Flüchtlingen in den Kommunen nie realisierbar.

In der aktuellen hohen Flüchtlingszuwanderung ist ein erneuter Wandel in der Integrationsfrage zu beobachten – und zwar auf allen Ebenen des föderalen Systems. Anfang 2015 betrug die Schutzquote für Asylsuchende 41,6 Prozent – darunter für Flüchtlinge aus Syrien 86 Prozent, aus dem Irak 94 Prozent und aus Eritrea 75 Prozent – und war damit so hoch wie nie zuvor in der bundesdeutschen Asylgeschichte. Ein großer Teil der heute asylsuchenden Menschen wird langfristig zur deutschen Bevölkerung gehören. Die Politik handelt gegenwärtig auf verschiedenen Ebenen und hat zahlreiche Maßnahmen erlassen, die eine Integration von Flüchtlingen erleichtern bzw. beschleunigen sollen. Damit wird ein tiefgreifender Paradigmenwechsel eingeleitet, der sich zunehmend auch mit Diskursen zur Arbeitsmarktentwicklung und zur Gestaltung des demografischen Wandels verbindet.

Einige Begriffe und wie wir sie verwenden

Es sind eingangs einige Begriffe zu erklären, die wir in dieser Studie verwenden werden. Dies ist zunächst der Flüchtlingsbegriff selbst. Flüchtling ist ein Sammelbegriff für Personen, die ihren Heimatort verlassen haben, um einer bedrohlichen Situation zu entkommen, und zumeist in einem anderen Land um Asyl ersuchen. Wenn wir von Flüchtlingen sprechen, meinen wir – sofern nicht anders vermerkt – Menschen, die als asylsuchend nach Deutschland gekommen sind und bislang keinen geregelten Aufenthaltsstatus in Form eines Aufenthaltstitels erlangt haben. Das umfasst ausdrücklich Personen mit unterschiedlichem Rechtsstatus. Im rechtlichen Sinn handelt es sich bei den Personen, um die es in dieser Studie geht, sowohl um Asylsuchende,

³ Genaue Zahlen sind einer Broschüre des Flüchtlingsrats Brandenburg zu entnehmen (Wendel 2014b).

Asylantragsteller (oder auch Asylbewerber), um subsidiär Schutzbedürftige wie auch um geduldete Flüchtlinge, deren Asylantrag abgelehnt wurde und deren Abschiebung aus verschiedenen Gründen ausgesetzt wurde. Mit der Antragstellung auf Asyl verfügen diese Menschen über eine Aufenthaltsgestattung, d. h. über das Recht, sich bis zum Abschluss ihres Asylverfahrens in Deutschland aufhalten zu dürfen. Aus Gründen der Lesbarkeit verzichten wir in der Regel auf die korrekte juristische Bezeichnung.

In der Aufnahmegesellschaft herrscht häufig ein sehr verallgemeinerndes Bild von Flüchtlingen. Die Menschen, die zum Beispiel in einer Flüchtlingsunterkunft leben, werden als homogene Gruppe wahrgenommen. Dabei ist sie alles andere als gleichförmig. Um nur einige Merkmale zu nennen: Dort leben Menschen unterschiedlicher Nationalität, unterschiedlichen Alters und unterschiedlicher sozialer Herkunft meist auf engem Raum zusammen. Außerdem leben einige Menschen schon seit vielen Jahren in solchen Unterkünften, weil sie keine Aufenthaltserlaubnis bekommen haben, aber nicht abgeschoben werden können. Sie haben unter Umständen schon viele andere Flüchtlinge ein- und ausziehen sehen, während sie selbst in einer unveränderbaren Situation feststecken. Die subjektive Perspektive von Flüchtlingen wird in dieser Außenwahrnehmung häufig vernachlässigt. Diese Diversität der Flüchtlingsbevölkerung bedeutet faktisch aber eine zusätzliche Herausforderung in der kommunalen Flüchtlingspolitik.

Wenn in dieser Studie die Rede von der kommunalen Flüchtlingspolitik ist, dann sind damit alle diejenigen behördlichen und politischen Maßnahmen gemeint, die die Lebenssituation von asylsuchenden und geduldeten Menschen vor Ort beeinflussen. Wie kommunale Integrationspolitik im Allgemeinen findet auch kommunale Flüchtlingspolitik in unterschiedlichen Handlungsfeldern statt. Dazu zählen die Wohnungspolitik, die Bildungsintegration in Kitas und Schulen, die Sprachförderung, der Umgang mit Anwohnern, die Mediation von Nachbarschaftskonflikten, die Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit, lokale Maßnahmen der Beschäftigungsförderung u. a. m. In dieser Vielfältigkeit reicht kommunale Flüchtlingspolitik über die Zuständigkeitsbereiche von Ausländerbehörde und Sozialamt hinaus. Kommunale Konzepte einer Willkommenskultur für Flüchtlinge oder der Flüchtlingsaufnahme, die in manchen Städten bereits entstanden sind, sind ein Ausdruck dafür, dass auch dieser Bereich zunehmend als ein eigenständig zu gestaltendes kommunales Handlungsfeld aufgefasst wird. Zivilgesellschaftliche Gruppen wie Bürgerinitiativen, kirchliche Träger und Vereine spielen zudem in der kommunalen Flüchtlingspolitik eine wichtige Rolle, sind jedoch von den behördlichen und politischen Akteuren zu unterscheiden: Ihre Ressourcen, Motive und Handlungsoptionen sind anders gestaltet. Anerkannte Flüchtlinge sind im Allgemeinen nicht länger Adressaten dieser Politik, da sie mit der Anerkennung einen Anspruch auf reguläre Integrations- und

soziale Maßnahmen – wie alle anderen Migranten – haben. Allerdings erleben wir derzeit, dass auch anerkannte Flüchtlinge weiterhin in den örtlichen Gemeinschaftsunterkünften leben müssen, da für sie kurzfristig keine eigene Wohnung zu Verfügung steht. In der Praxis lässt sich also keine trennscharfe Unterscheidung von kommunaler Integrations- und Flüchtlingspolitik treffen.

Mittlerweile ist es selbstverständlich geworden, auch von einer Integration von Flüchtlingen zu sprechen. Der Integrationsbegriff als solcher soll hier nicht weiter vertieft und problematisiert werden. Mit der Integration von Flüchtlingen sind alle Prozesse gemeint, die die sprachliche, kulturelle, soziale und strukturelle Eingliederung von Menschen mit und ohne geregelten Aufenthaltsstatus in die Aufnahmegesellschaft vorantreiben und eine verbesserte Teilhabe zum Ziel haben. Zur Integration gehört auch die Sensibilisierung der Aufnahmegesellschaft für die Anliegen von Flüchtlingen, beispielsweise durch den Abbau von Vorurteilen und Diskriminierung sowie eine interkulturelle Öffnung von Verwaltungen und Vereinen.

Schließlich erscheinen hier noch einige Anmerkungen zum Begriff der Gemeinschaftsunterkunft notwendig, die gegenwärtig noch immer das vorherrschende Modell der Unterbringung von Menschen im Asylverfahren darstellt. Der Begriff Gemeinschaftsunterkunft taucht erstmals im Asylverfahrensgesetz von 1982 auf. Seinerzeit konnte sich der Begriff gegen die konkurrierenden Vorschläge »Sammelunterkunft« oder »Sammellager« durchsetzen, was der positiven Konnotation des »Gemeinschafts«-Begriffsbestandteils geschuldet gewesen sein dürfte, obwohl der gemeinschaftsfördernde Charakter dieser Einrichtungen von jeher fraglich war (Wendel 2014a, S. 10). Kennzeichnend für die Gemeinschaftsunterkunft ist die vorübergehende Unterbringung, häufig verbunden mit dürftigen Lebensverhältnissen. Kritiker dieser Praxis und Menschenrechtsaktivisten sprechen deshalb häufig von einer »Lagerstruktur« in der Unterbringung von Asylsuchenden, um den abschreckenden Charakter dieser Lebensbedingungen zu pointieren (vgl. Pieper 2008b, S. 118). Nach längerem Zögern haben wir uns im folgenden Text für die Verwendung dieses Begriffs entschieden, da dies auch der Praxis der Kommunen entspricht, deren Unterbringungskonzepte in dieser Studie untersucht werden. Die Textverständlichkeit soll durch einen heterodoxen Begriffsgebrauch nicht unnötig erschwert werden.

Personenbezogene Bezeichnungen, die sich zugleich auf Frauen und Männer beziehen, führen wir zur besseren Lesbarkeit nur in der männlichen Form an. Gemeint sind ausdrücklich auch alle nicht männlichen Personen.

Danksagung

Die Studie wurde am Zentrum Technik und Gesellschaft an der Technischen Universität Berlin in Kooperation mit dem Institut für Protest- und Bewegungsforschung (IPB) und dem Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) durchgeführt und von Dr. Jutta Aumüller, Dr. Priska Daphi und Celine Biesenkamp erstellt. Den Antrag bei der Robert Bosch Stiftung stellten PD Dr. Heike Walk und Dr. Priska Daphi. Die Recherchen wurden im Mai 2015 abgeschlossen und bilden die Ereignisse zu diesem Zeitpunkt ab.

Unser herzlicher Dank gilt den vielen Gesprächspartnern in den Kommunen, die sich geduldig und auskunftsbereit für Interviews zur Verfügung gestellt haben und offen über die Herausforderungen vor Ort berichteten. Eine namentliche Auflistung unserer Auskunftspersonen befindet sich im Anhang. Bedanken möchten wir uns bei den Mitarbeitern der Robert Bosch Stiftung, die die Entstehung der Studie mit guten Ratschlägen und viel Geduld begleitet haben. Zuletzt sei unseren Kollegen gedankt, die mit Gedankenarbeit, Kritik und Ermutigung an der Entstehung beteiligt waren: PD Dr. Heike Walk, Professor Dr. Roland Roth und Dr. Frank Gesemann. In einem Forschungsfeld, das sich gegenwärtig überaus fluide darstellt und in seinem raschen Wandel häufig schwer greifbar ist, bildete ihre Unterstützung einen wichtigen Ankerpunkt in unseren Recherchen.

Teil 1

Rahmenbedingungen der Flüchtlingsaufnahme und ihre Umsetzung in den Kommunen

Jutta Aumüller

Einführung

Die Aufnahme von Flüchtlingen erfolgt in Deutschland in einem hochbürokratisierten, komplexen Verfahren, dessen Grundzüge in diesem Teil referiert werden sollen. In den Kommunen wird dieses Verfahren in eine lokale Praxis umgesetzt, wobei die Flüchtlingsunterbringung vor Ort durchaus auch in einer eigenen, angepassten Handlungslogik betrieben wird. In diesem Teil soll aufgezeigt werden, dass die Unterbringung und Integration von Asylsuchenden, Menschen mit einem humanitären Schutzstatus und Geduldeten zunehmend ein eigenständiges Aktionsfeld in den Kommunen begründet, das in einem weiteren oder engeren Bezug zur kommunalen Integrationspolitik wie auch weiteren kommunalpolitischen Handlungsfeldern steht. Thematisch ist dieser Teil in folgende Unterkapitel gegliedert:

- :: Kapitel 1 befasst sich mit der Flüchtlingsaufnahme im föderalen System und beschreibt die Zuständigkeiten der verschiedenen Akteursebenen – Bund, Länder und Kommunen – bei der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen.
- :: Kapitel 2 ist der Frage gewidmet, wie sich die Aufnahme und Wohnunterbringung vor Ort tatsächlich gestaltet. Im Vordergrund steht dabei die Analyse zentraler und dezentraler Formen der Unterbringung. Ein zweiter Schwerpunkt in diesem Kapitel befasst sich mit kommunalen Konzepten zur Wohnunterbringung von Flüchtlingen, mit denen Kommunen ihren eigenen Gestaltungsspielraum in diesem Feld ausloten.
- :: In Kapitel 3 werden Ansätze einer kommunalen Flüchtlingsintegration über die Wohnunterbringung hinaus untersucht. Ausgangspunkt dieser Darstellung ist die Tatsache, dass die kommunale Flüchtlingsaufnahme weit mehr als eine Verwaltungsaufgabe ist, vielmehr viele Lebensbereiche der örtlichen Gesellschaft insgesamt berührt und immer stärker als eine vor Ort gemeinschaftlich zu bewerkstellende Aufgabe begriffen wird.
- :: Kapitel 4 schließlich wagt sich auf ein – bislang noch – eher heikles Terrain, indem die Aufnahme von Flüchtlingen mit der Frage der gesamtgesellschaftlichen demografischen Entwicklung verknüpft wird. Erfragt wurden in den Interviews auch Zukunftsvorstellungen über den Verbleib der heutigen Asylsuchenden in den Kommunen. Deutlich werden hierbei Erwartungsperspektiven, für deren Umsetzung gangbare Wege erst noch gefunden und erprobt werden müssen.

1

Die Flüchtlingsaufnahme im föderalen System

In diesem Kapitel werden die Zuständigkeiten der Flüchtlingsaufnahme auf den verschiedenen Ebenen des föderalen Systems dargestellt. Ein erster Schwerpunkt liegt auf den Flüchtlingsaufnahmeetzen der Länder sowie weitergehenden Überlegungen zur Integration von Asylsuchenden in den Landesintegrationskonzepten. Den zweiten Schwerpunkt dieses Kapitels bildet die Frage, welche Handlungsspielräume die Kommunen in der Integration von Flüchtlingen besitzen.

1.1 Zuständigkeit der Bundesländer in der Flüchtlingsaufnahme

Die Flüchtlingsaufnahme erfolgt in Deutschland im Rahmen eines Systems geteilter Zuständigkeiten zwischen dem Bund, den Ländern und den Kommunen, dessen heutige Form im Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) aus dem Jahr 1982 festgelegt wurde. Die Aufgabe des Bundes ist es dabei, das Asylverfahren durchzuführen. Die Bundesländer sind für die Unterbringung Asylsuchender und die Gewährung existenzsichernder Leistungen zuständig. Mit der Durchführung dieser Aufgaben werden in letzter Instanz die Kommunen betraut, die hierfür eine finanzielle Kompensation durch das jeweilige Bundesland erhalten.

Flüchtlinge im Asylverfahren sowie abgelehnte Asylbewerber, deren Abschiebung ausgesetzt ist, verfügen über kein Mitspracherecht bei der Wahl des Wohnortes in Deutschland.⁴ Ihre Unterbringung wird in einem mehrstufigen Verfahren organisiert, das von Bundesland zu Bundesland variiert.⁵ Zuständig für das Vorhalten von Wohnraum und für die Versorgung von Flüchtlingen sind in letzter Instanz die Kommunen.

Die Verteilung neu einreisender Asylsuchender auf die Bundesländer erfolgt nach dem sogenannten Königsteiner Schlüssel, mit dem die Verteilungsquoten an aufzunehmenden Flüchtlingen für die einzelnen Länder jährlich berechnet werden. Diese Berechnung erfolgt auf der Grundlage der Steuereinnahmen sowie der Bevölkerungszahl eines Bundeslandes. Asylsuchende werden in der so ermittelten zuständigen Erstaufnahmeeinrichtung des Landes aufgenommen, wo auch die Erstanhörung im Asylverfahren stattfindet. Die zeitliche Dauer dieser Unterbringung soll sechs bis maximal zwölf Wochen betragen. Von dort werden Asylbewerber dann auf die Kommunen (Landkreise und kreisfreie Städte) weiter verteilt. Auch innerhalb der einzelnen Bundesländer erfolgt die sogenannte Anschlussunterbringung in den Kommunen zumeist nach einem vorab festgelegten Verteilungsschlüssel.

4 Als einzige Ausnahme gilt das Prinzip der Einheit der Familie; d.h. die in Deutschland lebenden Mitglieder einer Familie haben das Recht, eine gemeinsame Unterkunft an einem Ort zugewiesen zu bekommen (§ 51 Abs. 1 AsylVfG).

5 In jüngerer Zeit wurden ausführliche Darstellungen dieses Systems und seine Ausgestaltung in den einzelnen Bundesländern von Müller (2013) und Wendel (2014a) vorgelegt.

Die einzelnen Bundesländer erlassen Gesetze zur landesweiten Regelung der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen. Darin werden die landesinternen behördlichen Zuständigkeiten für die Aufnahme und Unterbringung, das Verfahren zur Verteilung der Asylsuchenden innerhalb des Bundeslandes sowie zur Refinanzierung der Kommunen für die bei der Flüchtlingsunterbringung entstandenen Aufwendungen festgelegt. Die Bundesländer haben unterschiedliche Vorgaben, was die Trägerschaft, den Betrieb und die politisch-administrative Ausgestaltung der Anschlussunterbringung in den Kommunen betrifft (vgl. Müller 2013, S. 15). In den meisten Bundesländern wird ein Verfahren praktiziert, bei dem die Flüchtlinge direkt aus der vom Land betriebenen Erstaufnahmeeinrichtung auf die Kommunen verteilt werden. Diese sind dann für die Beschaffung geeigneter Einrichtungen zur Wohnunterbringung zuständig. Der Freistaat Bayern bildet insofern eine Ausnahme, als dass dort die Regierungsbezirke für die Anschlussunterbringung von Asylsuchenden zuständig sind; eine Aufgabenübertragung an die Kommunen findet laut der bayerischen Asyldurchführungsverordnung (DVAsyl) nicht statt. Ein zentralisiertes einstufiges Verfahren wird in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg praktiziert. Dort liegt die Verantwortung für die Erstaufnahme und die weitere Unterbringung direkt bei der Landesregierung (Wendel 2014a, S. 12). Die Kosten werden entsprechend direkt von der Landesregierung getragen.

Bislang konzentrieren sich die Flüchtlingsaufnahme Gesetze der Länder fast ausschließlich auf die Gestaltung der Wohnunterbringung. Weitergehende Richtlinien, die auch eine psychosoziale Begleitung von Flüchtlingen vorsehen, existieren in kaum einem Aufnahmegesetz. Eine Ausnahme bildet das novellierte Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) des Landes Baden-Württemberg, das 2014 in Kraft getreten ist. Hier wird in den Richtlinien zur Erstaufnahme festgeschrieben, dass neu eintreffende Asylsuchende einen Anspruch auf eine qualifizierte Sozial- und Verfahrensberatung haben und besonders schutzbedürftige Personen bei der Erstaufnahme zu identifizieren sind. Weiterhin schreibt das Gesetz den »unteren Aufnahmebehörden« (in den Landkreisen) vor, eine angemessene Flüchtlingssozialarbeit zu gewährleisten, den Schulbesuch von Kindern zu organisieren sowie sicherzustellen, »dass unentgeltlich Grundkenntnisse der deutschen Sprache erworben werden können« (§ 13). Dies ist ein Novum in der Ländergesetzgebung zur Flüchtlingsaufnahme, dass auch psychosoziale und integrative Angebote als verpflichtende Maßnahmen festgeschrieben werden.

Eine vergleichbare Verpflichtung zur psychosozialen Versorgung von Flüchtlingen findet sich allenfalls noch im nordrhein-westfälischen Flüchtlingsaufnahmegesetz. Hier wird verbindlich festgeschrieben, dass von den für die Flüchtlingsunterbringung vorgesehenen Landesmitteln, die an die Kommunen fließen, 4,5 Prozent

ausschließlich für die soziale Betreuung der Asylsuchenden zu verwenden sind (§ 4 FlüAG des Landes NRW).

Hinsichtlich der Mindeststandards von Flüchtlingsunterkünften gibt es im Asylverfahrensgesetz keine bundesweite Regelung. Auch in den Bundesländern existiert dazu keine einheitliche Praxis:

»Auch auf Länderebene gibt es keine einheitlichen Mindestanforderungen für die Unterbringung von Asylsuchenden. In manchen Ländern gibt es Regelungen, in manchen nicht. Auch die bestehenden Regelungen unterscheiden sich erheblich, sei es in ihrer Verbindlichkeit, sei es inhaltlich. Die Lebensbedingungen von Flüchtlingen sind also stark vom Wohlwollen der jeweils zuständigen staatlichen Stellen abhängig.«

(Cremer 2014, S. 6)

Wichtige gesetzliche Auflagen, die die Wohnfreiheit von asylsuchenden Menschen weiterhin beeinträchtigen, sind die Residenzpflicht sowie die Wohnsitzauflage. Die Residenzpflicht beschränkt den Aufenthalt von Asylbewerbern und geduldeten Flüchtlingen auf einen festgelegten räumlichen Radius (z. B. Landkreis, Bundesland). Seit 2013 wurden in fast allen Bundesländern die bestehenden Gesetze gelockert und die Residenzpflicht auf das gesamte Landesgebiet ausgeweitet (in Berlin und Brandenburg sowie in Bremen und Niedersachsen jeweils auf beide Länder). In Bayern und Sachsen ist das Aufenthaltsrecht derzeit noch auf die Regierungsbezirke eingeschränkt. Seit dem 1. Januar 2015 ist die Residenzpflicht für Asylbewerber und Geduldete auf drei Monate begrenzt, sofern der Lebensunterhalt dieser Personen gesichert ist.

Laut Bundesrecht sind die Ausländerbehörden grundsätzlich ermächtigt, Wohnsitzauflagen zu erteilen. Die Wohnsitzauflage ist eine Art sozialhilferechtliche Residenzpflicht. Damit besteht keine freie Wahl des Wohnsitzes, wenn eine Person öffentliche Sozialleistungen bezieht. Die Wohnsitzauflage kann auch Flüchtlingen mit einer Aufenthaltserlaubnis auferlegt werden, sofern sie Leistungen nach SGB II oder SGB XII beziehen; darüber hinaus auch Asylsuchenden, die Leistungen nach dem AsylbLG beziehen. Die Wohnsitzauflage ist eine in vielen Bundesländern gängige Praxis, anerkannten Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen einen Wohnsitz nur in dem jeweiligen Bundesland, dem Bezirk oder dem Landkreis, bisweilen sogar nur auf eine einzelne Gemeinde beschränkt, zu ermöglichen, in dem die Aufenthaltserlaubnis ausgestellt wurde. Dadurch soll eine unkontrollierte Binnenwanderung von ausländischen Sozialhilfeempfängern verhindert werden, um die Kontrolle über die entstehenden Kosten bei Ländern und Gemeinden zu gewährleisten. Sie kann sich jedoch als hinderlich erweisen, wenn es darum geht, in eine Privatwohnung umzuziehen, wenn diese außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Ausländerbehörde liegt.

1.2 Flüchtlingspolitik in den Landesintegrationskonzepten

Sieht man von den Flüchtlingsaufnahmegesetzen ab, so werden in den Ländern in den letzten Jahren erste Ansätze sichtbar, Asylsuchende und geduldete Flüchtlinge als eine integrale Zielgruppe staatlicher Integrationspolitik – neben dauerhaft hier lebenden Menschen mit Migrationshintergrund – zu begreifen. In bislang fünf Bundesländern werden Flüchtlinge als Zielgruppe in den landeseigenen Integrationskonzepten angesprochen. Neben den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sind dies die Länder Brandenburg und Rheinland-Pfalz.

Im Berliner Integrationskonzept »Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken« (2007) werden in einem eigenständigen Kapitel Integrationsperspektiven für Flüchtlinge thematisiert. Das Ziel der damit verknüpften Integrationsangebote ist es, Asylbewerbern und langjährig Geduldeten »eine Perspektive für ein selbstständiges Leben« zu ermöglichen (ebd., S. 83). Konkretisiert werden folgende Handlungsbereiche:

- :: eine grundsätzliche Gewährleistung von Barleistungen anstelle von Sachleistungen für alle Anspruchsberechtigten von Leistungen nach dem AsylbLG;
- :: die Unterbringung von Flüchtlingen in Wohnungen anstelle von Wohnheimen;
- :: der Zugang zu niedrigschwelligen Beratungs- und Fürsorgeangeboten;
- :: die Unterstützung von langjährig geduldeten Flüchtlingen bei der Arbeitssuche;
- :: darüber hinaus verschiedene integrationspolitische Regelungen für Personen ohne Aufenthaltsstatus (z. B. Zugang zu sozialer und medizinischer Basisversorgung).

Auch im Bremer »Entwicklungsplan Partizipation und Integration« (2012) wird der Lebenssituation von Flüchtlingen ein eigenes Kapitel gewidmet. Die Rahmenzielsetzung ist auch hier, Asylbewerbern und langjährig Geduldeten »eine Perspektive für ein selbstständiges Leben« zu ermöglichen. Als Ziele und Maßnahmen werden dabei die (mittlerweile umgesetzte) Abschaffung der Residenzpflicht, eine verbesserte Gesundheitsversorgung für Flüchtlinge, »ein stufenweiser Abbau von Wohnheimkapazitäten zugunsten der Nutzung von Wohnungen für Flüchtlinge und Asylbewerberinnen und -bewerber« sowie die Schaffung eines Angebots von Deutschkursen in Gemeinschaftsunterkünften formuliert (ebd., S. 18). Im Hamburger Integrationskonzept »Teilhabe, Interkulturelle Öffnung und Zusammenhalt« (2013) sind Flüchtlinge bei den Maßnahmen und Zielen »ausdrücklich mitgemeint« (ebd., S. 9). Formuliert werden in den verschiedenen Handlungsfeldern Teilziele, die sich explizit an Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge richten, zum Beispiel zur verbesserten Teilhabe von Flüchtlingskindern an der frühen Bildungsförderung, zur Sicherstellung eines Angebots zur sprachlichen Förderung von geduldeten Flüchtlingen und Asylbewerbern sowie zur gleichberechtigten Teilhabe von geduldeten Jugendlichen in der dualen Ausbildung.

Von den Flächenstaaten haben bislang Rheinland-Pfalz und Brandenburg eigene Ausführungen zur Integration von Flüchtlingen in ihre Landesintegrationskonzepte aufgenommen. In Rheinland-Pfalz wurde die Zuständigkeit für das AsylbLG sowie für Fragen, die den Aufenthalt von Flüchtlingen berühren, vom Innenministerium auf das Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen übertragen. Die Aufnahme von Flüchtlingen wird nicht mehr primär als eine ordnungspolitische Frage begriffen, sondern in eine integrationspolitische Perspektive gestellt. Dies wird im 2013 verabschiedeten Landesintegrationskonzept als »Paradigmenwechsel« bezeichnet (ebd., S. 69). Flüchtlinge, und zwar auch solche, die sich noch im Anerkennungsverfahren befinden, sowie abgelehnte Asylbewerber mit einer Duldung werden ausdrücklich als Zielgruppe des Integrations- und Migrationskonzepts aufgeführt. Begründet wird dies damit, dass die faktische Integration Asylsuchender in vielen Fällen zu einem asylunabhängigen Bleiberecht führe (ebd., S. 69).

Ein bislang beispiellos ausführliches Konzept zur verbesserten Aufnahme und Integration von Flüchtlingen wurde vom Land Brandenburg im Landesintegrationskonzept »Zuwanderung und Integration als Chance für Brandenburg« von 2014 vorgelegt. Interessant und neu an dem Konzept ist, dass die Asyl- und Flüchtlingspolitik erstmals als »integrativer Bestandteil der brandenburgischen Integrations- und Migrationspolitik« aufgeführt und damit in die Nähe einer demografischen Strategie gerückt wird (siehe auch Kapitel 4 in diesem Teil). Fachkräfte und Asylsuchende werden in dem Konzept mehrfach in einem Atemzug genannt und historische Vorgängertraditionen nachgezeichnet - zurückgehend bis zur Aufnahme von Glaubensflüchtlingen durch den Großen Kurfürsten Ende des 17. Jahrhunderts. So wird es als ein Ziel der brandenburgischen Integrationspolitik genannt, allen Gruppen von Migranten »je nach Lebenssituation passgenaue Angebote zu machen« (ebd., S. 9). Dies richte sich »an Fachkräfte genauso wie an Asylsuchende« (ebd.). Im Konzept wird davon ausgegangen, dass etwa 70 Prozent der Asylsuchenden dauerhaft in Deutschland verbleiben und deshalb ein frühzeitiger Spracherwerb den Zugang zum Arbeitsmarkt erheblich erleichtern könne (ebd.).

Die Landesintegrationskonzepte von Brandenburg und Rheinland-Pfalz signalisieren einen Paradigmenwandel hin zu einer integrationsorientierten Flüchtlingsaufnahme, der sich in absehbarer Zeit auch auf weitere Bundesländer ausweiten wird. So finden sich in den Koalitionsvereinbarungen der grün-roten Regierung in Baden-Württemberg (2011) und der rot-grünen Regierung in Niedersachsen (2013) ausführliche Absichtserklärungen zu einer Verbesserung der Lebenssituation von Flüchtlingen und Asylbewerbern. In Baden-Württemberg fand diese Absichtserklärung ihren Niederschlag bereits im novellierten Flüchtlingsaufnahmegesetz von 2013. Die Öffnung der Landesintegrationspolitik in Bezug auf asylsuchende

Menschen bedeutet aber nicht unbedingt, dass sich auch die Flüchtlingsaufnahme-gesetze integrationsfreundlich gestalten. In vielen Ländern laufen daher ordnungs- und integrationspolitische Strategien noch unverbunden nebeneinander her.

1.3 Regelungen zur Kostenerstattung

Für die Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden (Wohnunterbringung und Leistungen nach dem AsylbLG) erhalten die Kommunen eine Kostenerstattung durch das Land. Die Abrechnung erfolgt entweder pauschal oder »spitz«: Bei der pauschalen Abrechnung erhalten die Kommunen eine monatliche, vierteljährliche oder jährliche Pauschale pro Person, die aufgenommen wird. Bei der Spitzabrechnung übernimmt das Land alle nachgewiesenen Auslagen der Kommunen. Aus Sicht mancher Landesregierungen liegt der Vorzug einer pauschalen Kostenerstattung darin, dass der Verwaltungsaufwand vermindert wird und sich die Abrechnung einfacher gestaltet. In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg übernimmt das Land direkt alle für den Betrieb der Gemeinschaftsunterkünfte sowie alle weiteren anfallenden Kosten, so dass den aufnehmenden Bezirken im Prinzip keine eigenen Kosten entstehen.

Die nachfolgende Aufstellung ist der Studie von Wendel (2014a) entnommen und gibt die Erstattungsregelungen in den Flächenstaaten wieder (Stand: 2014):

Tabelle 1: Erstattungsregelungen in den Flächenstaaten

	Jahrespauschale je Asyl-suchender für AsylbLG und Unterbringung	Zusätzliche Erstattung von Krankenkosten	Zusätzliche Bewachungs-kostenpauschale	Zusätzliche Investitions-pauschale	Sonderregeln für Geduldete
Brandenburg	9.011 Euro	nein	6.900 Euro/Monat	2.300,81 Euro/Platz	Kappung der Kosten-erstattung nach 4 Jahren Aufenthalt
Baden-Württemberg	12.466 Euro einmalig	nein	nein	nein	Kosten mit einmaliger Pauschale abgegolten
Bayern	entfällt (Spitzabrechnung)				
Hessen	6.251,64 Euro bis 7.554,12 Euro	über 10.226 Euro	nein	nein	Kappung der Kosten-erstattung nach 2 Jahren Duldung
Mecklenburg-Vorpommern	entfällt (Spitzabrechnung)				
Niedersachsen	5.932 Euro	nein	nein	nein	nein
Nordrhein-Westfalen	3.960 Euro	nein	nein	nein	Kappung der Kosten-erstattung nach 3 Jahren Duldung
Rheinland-Pfalz	5.892 Euro	über 7.600 Euro 85 %	nein	nein	Kappung der Kosten-erstattung nach 3 Jahren
Schleswig-Holstein	entfällt (70 % Kostenerstattung)				
Saarland	entfällt (Spitzabrechnung AsylbLG)	nein	nein	nein	keine Kostenerstattung
Sachsen	6.000 Euro	über 7.669,38 Euro	nein	nein	nein
Sachsen-Anhalt	entfällt (Finanzausgleich)				
Thüringen	6.444 Euro	über 2.556,46 Euro	Spitzabrechnung	7.500 Euro/ Platz (Gesetzesentwurf)	nein

Quelle: Wendel 2014a, S. 24.

Die Länder Brandenburg und Thüringen gewähren zudem eine Investitions- pauschale für die Einrichtung neuer Unterbringungsplätze. In Thüringen wird mit dieser Pauschale allerdings nur deren Einrichtung in Gemeinschaftsunterkünften gefördert.

Die Tabelle belegt sehr unterschiedliche Formen der Erstattung in den einzelnen Bundesländern. Es geht daraus nicht hervor, ob mit dieser Erstattung tatsächlich alle für die Kommunen anfallenden Kosten für die Unterbringung und Versorgung kompensiert werden. Hierfür liegt bislang keine bundesweite Untersuchung vor. Der Frage, wie auskömmlich die Kostenerstattung für die Kommunen ist, soll anhand einiger vorliegender Untersuchungen sowie anhand eigener Recherchen in Kommunen nachgegangen werden.

Thüringen ist eines der wenigen Bundesländer, für die aufgeschlüsselte Zahlen über die Kostendeckung in den einzelnen Landkreisen bzw. kreisfreien Städten vorliegen. Landesweit variiert der Kostendeckungsgrad in Thüringen von 46 Prozent (Jena⁶) bis 104 Prozent (Kyffhäuserkreis). Das bedeutet, dass in Jena weniger als die Hälfte der Kosten durch das Land kompensiert werden. Acht der insgesamt 23 Landkreise und kreisfreien Städte erhielten eine leichte Überkompensation von bis zu 104 Prozent. Der Kostendeckungsgrad für die übrigen und damit die Mehrheit der Kommunen variierte zwischen 80 und 96 Prozent; im Durchschnitt betrug der Deckungsgrad der Landeserstattung 91,6 Prozent (Wendel 2014a, S. 28).

Für Sachsen haben Lenk et al. (2014) ein Gutachten zur Auskömmlichkeit der Kostenerstattungspauschale für die Kommunen vorgelegt. Demnach betrug der Kostendeckungsgrad im Jahr 2014 im Durchschnitt aller sächsischer Kommunen zwischen 74 und 78 Prozent - abhängig davon, wie hoch die zusätzlichen Kosten für die kommunale Verwaltung angesetzt wurden (Lenk et al. 2014, S. 66 f.). Dabei zeigten sich starke Unterschiede der anfallenden Kosten zwischen den einzelnen Landkreisen bzw. kreisfreien Städten, so dass - wie im Thüringer Beispiel - die lokale Kostenbilanz sehr unterschiedlich ausfiel. In privat betriebenen Gemeinschaftsunterkünften betrug die Kostenspanne in den Landkreisen von 1.300 Euro bis zu 3.400 Euro jährlich pro Unterbringungsplatz. Bei der zentralen Unterbringung ohne Abschluss eines Betreibervertrages variierte die Kostenspanne in den meisten Kommunen zwischen 2.500 Euro und 4.000 Euro (Lenk et al. 2014, S. 36 f.), wobei einige Großstädte deutlich darüber hinausreichende Durchschnittskosten (von bis zu 9.400 Euro pro Platz) aufwiesen. Selbstverständlich ist hierbei von differierenden Qualitätsstandards in der Ausstattung und im Leistungsangebot der einzelnen Unterkünfte auszugehen.

6 Diese geringe Auskömmlichkeit mit den erstatteten Landesmitteln dürfte damit zusammenhängen, dass in Jena die durchschnittlichen Kosten der Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft mit 5.122 Euro extrem hoch liegen (Wendel 2014a, S. 31).

Auch führen hohe Belegungskonzentrationen zu einem stärkeren Verschleiß bei Inventar und Bausubstanz. Die Autoren weisen zudem darauf hin, dass insbesondere bei klassischen Gemeinschaftsunterkünften das Konfliktpotenzial steige, was wiederum den Aufwand für Bewachung und soziale Betreuung erhöht (Lenk et al. 2014, S. 38).

Für Osnabrück liegen Zahlen zur Auskömmlichkeit im »Konzept zur Wohnraumversorgung und Integration von Flüchtlingen« für das Jahr 2013 vor. Die Stadt erhielt vom Land Niedersachsen 2013 eine jährliche Pauschale von 5.036 Euro pro untergebrachte Person, die 2014 auf 5.932 Euro erhöht wurde. Für das Jahr 2013 wurde das Defizit für die Unterbringung und Versorgung von der Stadt mit 800.000 Euro angegeben. Legt man dieses Defizit auf die Zahl der damals untergebrachten Flüchtlinge um, so würde eine auskömmliche Pauschale bei ca. 6.370 Euro liegen.

Aber auch eine direkte Kostenübernahme durch das Land bedeutet noch nicht, dass die kommunalen Einheiten kostenneutral aus der Flüchtlingsunterbringung hervorgehen. Für den Berliner Bezirk Neukölln beispielsweise wies der zuständige Sozialstadtrat im Interview darauf hin, dass der Bezirk auch solche Kosten für die medizinische Betreuung und für die Integration asylsuchender Menschen übernehme, die vom Land nicht refinanziert werden. Dies betrifft etwa die Bereitstellung von Impfstoffen oder die Einrichtung von Willkommensklassen an den Schulen für die Kinder aus Flüchtlingsfamilien.⁷

In den meisten Bundesländern müssen aus diesen Pauschalen auch die Kosten für die gesundheitliche Betreuung der Asylbewerber beglichen werden. Hier gibt es einige Ausnahmen: In Hessen übernimmt das Land die Kosten für die gesundheitliche Versorgung, die den Betrag von 10.226 Euro pro behandelter Person übersteigen. In Rheinland-Pfalz übernimmt das Land die finanziellen Aufwendungen, die im Fall einer stationären Behandlung im Krankenhaus entstehen. In Sachsen und Thüringen übernimmt das Land jeweils Mehraufwendungen für die medizinische Versorgung, die 7.670 Euro bzw. 2.556 Euro jährlich pro Person übersteigen (Stand 2013; Müller 2013, S. 14). Spezifizierte Berechnungen zur Kostenbelastung der Kommunen durch medizinische Aufwendungen liegen bislang nicht vor. Allerdings sind die Kommunen mit Aufwendungen belastet, die die gesetzlich vorgesehene Akutversorgung deutlich übersteigen. Durch Krieg und Flucht erlittene Verletzungen und Traumatisierungen erfordern eine nachhaltige und andauernde medizinische Versorgung, die im Falle der befragten Kommunen in der Regel von diesen übernommen wird. Um die Kommunen hierbei zu entlasten, fordert der Deutsche Städte- und Gemeindebund vom Bund die Einrichtung eines Gesundheitsfonds für Flüchtlinge, aus dem diese kommunalen Aufwendungen refinanziert werden können.

7 Interview mit Bernd Szczepanski, Bezirksstadtrat für Soziales, Berlin-Neukölln, am 18.12.2014.

Die vorliegenden Beispiele zeigen, dass die Kostenerstattung der Länder zur Flüchtlingsunterbringung für die Kommunen kaum auskömmlich sein dürfte. Besonders schwierig wird es mit einer einmaligen pauschalen Kostenerstattung, wie sie das Land Baden-Württemberg praktiziert. Zieht sich das Asylverfahren in die Länge, schließt sich eine Duldung an, so übersteigen die kommunalen Kosten die Rückerstattung leicht um ein Vielfaches. Mehrere Bundesländer praktizieren eine Kappungsregelung, die die Kostenerstattung auf eine bestimmte Zeitdauer beschränkt. Wendel (2014a, S. 33) geht davon aus, »dass die Kappungsregelung als Anreiz für die kommunalen Gebietskörperschaften wirkt, den Druck auf Geduldete mit weiteren Restriktionen zu erhöhen, um eine schnellere Abschiebung der als finanzielle Belastung angesehenen Personen zu erreichen«, kann dies empirisch allerdings nicht nachweisen.⁸ Bereits frühere Fallstudien haben erbracht, dass sich gerade die Kommunen für eine rasche Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen stark machen, nicht zuletzt um diese Personen möglichst rasch aus dem kommunalen Unterhalt und aus der Sozialhilfe herauszunehmen (Aumüller 2009, S. 122 f.).

1.4 Flüchtlingspolitische Handlungsspielräume der Kommunen

Das bislang dargestellte Aufnahmeverfahren weist den Kommunen eine große Verantwortung in der Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden zu, ohne dass sie an der Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen mitwirken können. Noch immer sind Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge von vielen regulären Angeboten und Möglichkeiten der bundesdeutschen Integrationspolitik ausgeschlossen. Zwar haben in jüngerer Zeit einige Auflockerungen in der bis dato sehr restriktiven Aufnahmepolitik des Bundes stattgefunden. Aber immer noch haben Asylsuchende keinen Anspruch auf Teilhabe an den gesetzlichen Integrationskursen; auch bleibt die Eingliederung in den Arbeitsmarkt trotz des zeitlich herabgesetzten Beschäftigungsverbot (auf drei Monate) noch immer problematisch - um mit Sprache und Arbeit die beiden wichtigsten Säulen von Integration anzuführen.

Seit jeher haben die Kommunen - ungeachtet einer restriktiven staatlichen Flüchtlingspolitik - einen besonderen Blick auf die vor Ort lebenden Flüchtlinge und oftmals einen sehr pragmatischen Umgang mit ihnen entwickelt. Zum einen wird gerade in der Kommune die humanitäre Komponente des Asyls deutlich: Menschen flüchten vor Verfolgung, Krieg und Armut, werden mit ihren Bedürfnissen und Traumata sichtbar, müssen im Asylverfahren begleitet werden und benötigen eine Orientierung, selbst wenn ihr Aufenthalt nicht dauerhaft sein sollte. Zum anderen bedeutet Nicht-Integration eine vollständige Abhängigkeit der Flüchtlinge von Sozialhilfeleistungen, für die die Kommunen, wie oben festgestellt, vor allem bei einem längeren Aufenthalt keine auskömmliche Kompensation durch das Land erhalten.

8 »Es lässt sich nicht nachweisen, dass Bundesländer mit Kappungsregelung eine höhere Abschiebungsquote haben als solche ohne oder mit Spitzabrechnung« (Wendel 2014a, S. 34).

Entgegen dem lange Zeit verordneten Verdikt, dass für Asylsuchende keine Integration in Deutschland vorgesehen sei, entwickelten viele Kommunen eine Praxis, getragen von unterschiedlichen Akteuren, wie Asylsuchende und langjährig geduldete Flüchtlinge dennoch einen Zugang zu Sprache, Bildung und Beschäftigung finden können. Seit den 2000er Jahren haben zahlreiche Kommunen zudem eigene Konzepte für die Flüchtlingsunterbringung vor Ort erarbeitet und implementiert. Bei allen diesen Maßnahmen handelt es sich um freiwillige Leistungen der Kommunen, oftmals gepaart mit einem sehr hohen ehrenamtlichen Engagement ortsansässiger Bürger für Flüchtlinge.

Es liegen bislang nur wenige Studien vor, die die kommunalen Aktivitäten für eine verbesserte Unterbringung und Integration von Flüchtlingen untersuchen. Eine ausführliche Untersuchung wurde 2008 von Jutta Aumüller und Carolin Bretl vorgelegt. Dieser Studie lagen ausgiebige Fallstudien in vier deutschen Städten zugrunde, die jeweils unterschiedliche Strategien für eine verbesserte Integration von asylsuchenden Menschen eingeschlagen hatten. Alle Strategien aber zielten auf eine verbesserte Sprachförderung und Möglichkeiten einer Arbeitsmarkteingliederung der vor Ort lebenden Asylbewerber und geduldeten Flüchtlinge ab (Aumüller 2009, S. 121). Zu den Akteuren der kommunalen Integration von Flüchtlingen gehörten sowohl öffentliche als auch wohlfahrtsverbandliche und ehrenamtliche Anbieter.

Integrative Maßnahmen für Flüchtlinge ohne geregelten Aufenthaltsstatus lassen sich vor Ort im Wesentlichen über vier Kanäle realisieren (siehe dazu ausführlich Aumüller 2009, S. 124 ff.):

- :: durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln, die explizit für diese Zielgruppe vorgesehen sind – so können Kommunen über europäische Förderprogramme (v. a. Europäischer Flüchtlingsfonds, Europäischer Sozialfonds) Finanzmittel akquirieren, die auch die Integration von Flüchtlingen zum Ziel haben (Aumüller/Bretl 2008, S. 22 f.);
- :: durch die Einbeziehung von nicht anerkannten Flüchtlingen in allgemeine integrationspolitische Maßnahmen wie beispielsweise Unterstützungsangebote für Schüler, Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche, Sprachkurse, Berufspraktika, allgemeine Begegnungsangebote;
- :: indem integrative Maßnahmen in den Kommunen nicht auf spezielle Statusgruppen zugeschnitten werden, sondern die gesamte Bevölkerung eines bestimmten Sozialraumes erreichen (z. B. Maßnahmen im Rahmen des Bundesprogramms »Soziale Stadt«);

:: indem besondere Möglichkeiten geschaffen werden, um auch Flüchtlinge in die Regelförderung der Integration zu überführen. Dies erfolgt beispielsweise im Rahmen der 2007 beschlossenen Altfallregelung für langjährig geduldete Flüchtlinge, die nach mehrjähriger Wartezeit unter bestimmten Bedingungen eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erhalten können.

Darüber hinaus verfügen Kommunen über bestimmte Ermessensspielräume im Umgang mit Flüchtlingen. Einen Aufschluss darüber, wie dieses Ermessen genutzt wird, geben zwei Detailstudien, die sich mit der kommunalen Praxis der Leistungsgewährung für Asylbewerber sowie mit dem kommunalen Umgang mit irregulären Migranten befassen (Bötel/Steinbrück 2014; Wilmes 2013). Beide Studien zeigen, dass das Ermessen im jeweiligen lokalen Kontext unterschiedlich genutzt wird. Kommunale Ermessensspielräume, die das Asylbewerberleistungsgesetz einräumt, beziehen sich auf die Gewährung sogenannter »sonstiger Leistungen«, die im Gesetz im Einzelnen nicht spezifiziert werden, auf die Möglichkeit der Leistungseinschränkung sowie das Ermessen, Sach- oder Geldleistungen zu gewähren. Auch im Umgang mit Flüchtlingen ohne Papiere betreiben manche Städte auf eigene Initiative hin eine aktive Integrationspolitik (Wilmes 2013). Auch diese beiden Studien belegen, dass die Flüchtlingsaufnahme nicht in allen, aber in vielen Kommunen ein eigenständig ausgestaltetes Handlungsfeld bildet.

Ein wichtiger Ermessensspielraum ergibt sich schließlich aus dem Umstand, dass bei weitem nicht alle Bundesländer eine verpflichtende Unterbringung von Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften vorschreiben. Hier haben die Kommunen freie Hand bei der Gestaltung der Unterbringung. Mit diesem Thema wird sich das folgende Kapitel eingehend befassen. Auch können die Kommunen vielfach selbst entscheiden, ob die Leistungen nach dem AsylbLG in Form von Sach- oder von Geldleistungen gewährt werden.

Letztlich liegt es bislang auch an den Kommunen selbst, ob die Flüchtlingsaufnahme als eine möglichst rasch zu überbrückende Notsituation oder als eine längerfristige Aufgabe gestaltet wird. Begreift man die Flüchtlingszuwanderung als eine längerfristige Aufgabe, möglicherweise auch aus demografischen Erwägungen heraus, dann wird sie nicht nur zu einer sozialen, sondern auch zu einer infrastrukturellen, städtebaulichen und generell gesellschaftspolitischen Frage, für die tendenziell ressortübergreifende Strategien zu entwickeln sind.

Die Aufnahme von Flüchtlingen erfolgt in einem System geteilter Zuständigkeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Die einzelnen Bundesländer unterscheiden sich in den Bestimmungen, die sie zur Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden erlassen. Bislang enthalten nur einzelne Landesaufnahmegesetze auch Bestimmungen zur psychosozialen Begleitung von Flüchtlingen. Von vielen regulären Integrationsmaßnahmen bleiben Flüchtlinge, deren Aufenthaltsstatus ungeklärt ist, ausgeschlossen. Allerdings werden in neueren Landesintegrationskonzepten Ansätze sichtbar, wonach auch Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge eine Zielgruppe staatlicher Integrationspolitik bilden.

Für die Wohnunterbringung und Versorgung von Flüchtlingen erhalten die Kommunen eine Kostenerstattung durch die Länder, die sich zumeist als nicht auskömmlich erweist. In den Kommunen selbst wird ein pragmatischer Umgang mit den vor Ort lebenden Flüchtlingen gepflegt, der tendenziell integrationsfreundlich ist. Zunehmend erarbeiten die Kommunen eigene Konzepte für die Flüchtlingsunterbringung vor Ort, in denen behördliche und zivilgesellschaftliche Maßnahmen der Eingliederung strukturiert und aufeinander bezogen werden. Obwohl die Gestaltungsspielräume, die Kommunen für die Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen zur Verfügung stehen, beschränkt sind, werden diese vielfach ausgenutzt, um ein konfliktarmes Nebeneinander – im günstigen Falle auch Miteinander – von örtlicher Bevölkerung und Bewohnern im Asylverfahren zu ermöglichen.

2 Formen und Praxis der Wohn- unterbringung in den Kommunen

In diesem Kapitel werden verschiedene Aspekte der kommunalen Wohnunterbringung von Flüchtlingen untersucht. Die Auseinandersetzung zwischen restriktiven und befürwortenden Positionen in der Flüchtlingsaufnahme wird mit Blick auf das Wohnen von Flüchtlingen häufig auf einen Antagonismus von zentraler und dezentraler Unterbringung – Gemeinschaftsunterkunft versus Einzelwohnung – fokussiert. Dargestellt werden daher verschiedene Formen der Wohnunterbringung sowie ihre Vor- und Nachteile aus Sicht der bereithaltenden Kommunen wie auch ihrer asylsuchenden Bewohner. Berücksichtigt werden auch Fragen der Organisation und Qualität des Wohnraums für Flüchtlinge, die sich gerade in der derzeitigen Phase hoher Flüchtlingszuweisungen in besonderem Maße stellen. Die Darstellung in Kapitel 2.1 stützt sich stark auf eine Studie zur Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, die Kay Wendel 2014 für Pro Asyl vorgelegt hat (Wendel 2014a). Das große Verdienst von Wendels Studie liegt darin, dass weit verstreute Informationen zu den unterschiedlichen Ländervorschriften und -praktiken gesammelt und gebündelt vorgelegt wurden. Da der flüchtlingspolitische Handlungsspielraum der einzelnen Kommunen stark von diesen Vorschriften bestimmt wird, werden wir zur Vermittlung eines besseren Verständnisses in den Kapiteln 2.1 und 2.2 ausgiebig auf diese Studie rekurren.

Ein zweiter zentraler Aspekt in diesem Kapitel dreht sich um kommunale Konzepte und Strategien zur Wohnunterbringung von Flüchtlingen. Bislang liegen in der Forschung hierzu keine Analysen vor. Diese Konzepte werden von immer mehr Kommunen zur Handlungsorientierung erstellt und verbinden Festlegungen, wie die Unterbringung auszugestaltet ist, häufig mit weiterreichenden Planungen einer psychosozialen Begleitung von Flüchtlingen und ihrer Einbindung in die lokale Gesellschaft. Einige markante Beispiele solcher Konzepte werden vorgestellt und die Erfahrungen in der Kommune damit reflektiert. Besondere zivilgesellschaftliche Initiativen zur Flüchtlingsunterbringung und ihre Implikation für das Ideal einer Stadtgesellschaft mit gleichen Teilhaberechten für alle dort lebenden Menschen werden am Beispiel des »Grandhotel Cosmopolis« in Augsburg in Kapitel 2.7 diskutiert.

Die übergreifende Klammer um dieses Kapitel bilden zwei grundlegende Fragen:

- :: Gibt es eine Form der Unterbringung, die der besonderen Situation von Flüchtlingen – Verlust der bisherigen Lebensperspektive, häufig verbunden mit erlittenen Traumata, Eingewöhnung in eine völlig unvertraute soziale und kulturelle Umgebung, Neustart des Lebens nach einer Phase der Verfolgung und Flucht bei gleichzeitig ungeklärter Aufenthaltsperspektive – in allen diesen Facetten gerecht werden kann?

- :: Gibt es eine Form der Unterbringung, die in besonderer Weise als allgemein verträglich – für alle vor Ort lebenden Personen – charakterisiert werden kann?

Die Antworten der untersuchten Kommunen erweisen sich komplexer als erhofft. Sie sollen aber in der gebührenden Differenziertheit möglichst klar nachgezeichnet werden.

2.1 Formen der Wohnunterbringung

2.1.1 Die Gemeinschaftsunterkunft als dominierendes Modell der Wohnunterbringung

Noch immer werden Asylsuchende mehrheitlich in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht. Obwohl den Bundesländern diese Form der Unterbringung als regulärer Modus nahegelegt wird, besteht hierzu keine Verpflichtung.

Im Asylverfahrensgesetz ist diese Regelung als Soll-Vorschrift formuliert:

»Ausländer, die einen Asylantrag gestellt haben und nicht oder nicht mehr verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, sollen in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden. Hierbei sind sowohl das öffentliche Interesse als auch Belange des Ausländers zu berücksichtigen.« (§ 53 Abs. 1 AsylVfG)

Eine unmittelbare Verpflichtung der Bundesländer, Flüchtlinge tatsächlich in Sammelunterkünften und nicht in Wohnungen unterzubringen, ist daraus nicht abzuleiten. Eine genauere Bestimmung, wie eine Gemeinschaftsunterkunft beschaffen und welche Mindeststandards gewährleistet sein müssen, fehlt im Gesetz:

»Der Begriff bestimmt lediglich, dass mehrere Personen in einem Gebäude untergebracht werden, dessen Räume nicht anderweitig zum Wohnen oder Übernachten vermietet werden« (Wendel 2014a, S. 10). In der Praxis wurden und werden hierfür häufig stillgelegte öffentliche Einrichtungen (z. B. Kasernen, Schulen), Plattenbauten oder entmietete Hochhäuser genutzt. Häufig handelt es sich zudem um periphere Lagen in Industriegebieten, am Stadtrand oder in ländlichen Regionen, die diese Unterkünfte von anderen kommunalen Siedlungsformen isolieren.

Mit solchen Gemeinschaftsunterkünften sind grundsätzlich mehrere Nachteile psychosozialer, gesellschaftlicher und materieller Art verbunden:

- :: Menschen unterschiedlicher Herkunft leben auf engstem Raum miteinander und müssen häufig auch Küche und Sanitärräume miteinander teilen. Die Unterbringung erfolgt in Mehrbettzimmern, die sich Einzelpersonen mit ihnen fremden Menschen teilen. Familien werden gemeinsam in einem Raum untergebracht. Die Enge und fehlende Privatsphäre sowie das erzwungene Zusammenleben mit Personen, die unter Verfolgungserfahrungen und Traumatisierungen leiden, erzeugen eine massive psychosoziale Belastung.

- :: Häufig ist die Sicherheit der Menschen in den Erstaufnahme- und den anschließenden Gemeinschaftsunterkünften nicht gewährleistet. Frauen, so kritisiert das Deutsche Institut für Menschenrechte, sind einer erhöhten Gefahr von Belästigungen und sexuellen Übergriffen ausgesetzt. Für Kinder und Jugendliche fehlen Spiel- und Bewegungsmöglichkeiten sowie eine angemessene Lernatmosphäre (Cremer 2014, S. 7).
- :: Die minderwertige Ausstattung sowie die räumliche Isolation der Asylsuchenden schafft eine Abgrenzung von der einheimischen Bevölkerung. Ein kommunikativer Austausch findet nicht statt; die Bewohner der Gemeinschaftsunterkünfte bleiben als fremd und minderwertig stigmatisiert. Damit werden Entfremdungsgefühle auch in der einheimischen Bevölkerung erzeugt.
- :: Gemeinschaftsunterkünfte erweisen sich in den meisten Fällen als die für den Staat teurere Variante der Flüchtlingsunterbringung gegenüber der Unterbringung in Einzelwohnungen (siehe unten: Abschnitt »Kommunale Kosten der dezentralen Unterbringung«).

Als wesentliche Qualitätskriterien benennt Wendel folgende Eigenschaften einer Unterkunft: die Mindestwohn- und Schlaflfläche pro Person, Anzahl der pro Raum untergebrachten Personen, die Lage einer Unterkunft, ihre Größe (maximale Belegungszahl), abgeschlossene Wohnbereiche mit eigener Kochgelegenheit und Sanitärbereich, die Verfügbarkeit von Gemeinschaftsräumen, Kinderspielzimmern und Außenanlagen zur Freizeitgestaltung, Regelungen für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge sowie eine Begrenzung der Verweildauer in der Gemeinschaftsunterkunft (Wendel 2014a, S. 37).

Nicht in allen Bundesländern gibt es Mindeststandards, die die Ausstattung von Gemeinschaftsunterkünften festlegen:⁹

- :: Keine Mindeststandards existieren in den Bundesländern Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland.
- :: Verbindliche Mindeststandards gelten in Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen. In Baden-Württemberg gelten die Mindeststandards nur für die vorläufige Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften des Landes, der Landkreise und kreisfreien Städte, nicht aber für die Anschlussunterbringung in den kreisangehörigen Gemeinden.
- :: Empfehlungen bzw. Leitlinien für die Unterbringung existieren in Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. In Bayern beziehen sich diese Empfehlungen auf Gemeinschaftsunterkünfte in der Trägerschaft der Bezirksregierungen, nicht aber für die Unterbringung durch die Landkreise und Kommunen.

9 Die folgende Darstellung gründet auf Wendel (2014a, S. 35 ff.).

Wendel (2014a, S. 37) weist darauf hin, dass der Verzicht auf Mindeststandards nicht zwangsläufig mit einer schlechten Unterbringungsqualität gleichzusetzen ist, und erinnert an die starke Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung in manchen Bundesländern. So sind Rheinland-Pfalz und Niedersachsen die Bundesländer mit der bundesweit höchsten Unterbringung von Asylsuchenden in Wohnungen.

Bestehende verpflichtende oder empfehlende Vorschriften legen eine Mindestwohnfläche von 6 bis 7,5 m² pro Person fest. Die Vorschriften für die maximale Raumbelastung variieren zwischen vier und sechs Personen. Zur Lage der Unterkünfte heißt es in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, dass diese in einer geschlossenen Ortschaft oder daran angrenzend gelegen sein sollen. In Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen heißt es dazu, dass Unterkünfte über eine Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) verfügen sollen. Vorhandene Regelungen schreiben die Verfügbarkeit von nach Geschlechtern getrennten Sanitäreinrichtungen fest.

Kaum eine Richtlinie thematisiert abgeschlossene Wohneinheiten für die Unterbringung von Flüchtlingen. In Bayern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein existieren Soll-Vorschriften, wonach Familien möglichst in abgetrennten Wohneinheiten unterzubringen sind bzw. deren Belange bei der Zimmerzuteilung zu berücksichtigen sind. In allen Landesrichtlinien wird die Bereitstellung von mindestens einem Gemeinschaftsraum verpflichtend oder empfehlend festgeschrieben. Ebenso ist die Einrichtung eines Kinder- oder Spielzimmers verpflichtend (Bayern, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen) oder empfehlend (Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen, Schleswig-Holstein) vorgeschrieben. In Schleswig-Holstein und Thüringen existieren darüber hinaus Ist-Vorschriften zur Ausstattung der Unterkunft mit Außenanlagen, die eine Freizeitnutzung ermöglichen, in Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt gibt es eine entsprechende Soll-Vorschrift.

Kontrollvorschriften über die Einhaltung der Mindeststandards existieren in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Es ist aber aus der vorhandenen Literatur heraus nicht zu eruieren, inwieweit diese Kontrollvorschriften tatsächlich durchgeführt und bei Verstößen Sanktionen verhängt werden. In Berlin beispielsweise werden erst seit Ende 2013 überhaupt Kontrollen über die Einhaltung der Mindeststandards durchgeführt; bislang gab es Auflagen, aber noch keine Sanktionen gegen Betreiber, die dagegen verstoßen.¹⁰ Problematische Situationen wie beispielsweise in einer Berliner Flüchtlingsunterkunft, in der monatelang kein ausreichender Brandschutz vorhanden war, dürften keine Ausnahme bilden.

¹⁰ Interview mit Fabio Reinhardt, Mitglied des Abgeordnetenhauses Berlin, am 06.03.2015.

Unabhängig von den Landesregelungen haben viele Kommunen eigene Standards für die Flüchtlingsunterbringung in Gemeinschaftsunterkünften festgelegt (siehe Kapitel 2.4).

2.1.2 Zentrale versus dezentrale Unterbringung

Die Qualität der Wohnunterbringung von Asylsuchenden wird häufig auf den Gegensatz zwischen zentraler und dezentraler Unterbringung - Gemeinschaftsunterkunft versus Einzelwohnung - zugespitzt.¹¹ Es gibt eine Reihe von Argumenten zu den Vor- und Nachteilen einer Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften und in Wohnungen. Für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften wird häufig argumentiert, dass sie gerade Menschen in der Aufnahmephase die Orientierung erleichtere und dort eine durchgängige Betreuung gewährleistet werden könne. Auch seien manche Personen mit dem selbstständigen Wohnen in der eigenen Wohnung überfordert. Dagegen aber sprechen die in Kapitel 2.1.1 genannten Gründe. Bei einem zu langen Verbleib von Flüchtlingen in der Gemeinschaftsunterkunft besteht die Gefahr, dass sie unselbstständig werden. Für die Unterbringung in Wohnungen spreche, dass damit den individuellen Bedürfnissen der Menschen besser Rechnung getragen werden könne und dass die Integration in die lokale Umgebung dadurch erleichtert werde. Für die Lösung konkreter Problemlagen setzt dies allerdings eine gewisse Eigenverantwortlichkeit der Bewohner voraus und die Fähigkeit, sich selbstständig vor Ort orientieren zu können - auch in Bezug auf Hilfsangebote und soziale Anlaufstellen.

Die Bundesländer haben unterschiedliche Vorgaben für die Kommunen erlassen, wie die Unterbringung Asylsuchender zu erfolgen hat (siehe dazu im Einzelnen Müller 2013, S. 15 ff.). Nicht alle Bundesländer schreiben die Unterbringung von Asylsuchenden in Gemeinschaftsunterkünften verbindlich fest. Eine Verpflichtung, zunächst in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, gibt es in Bayern, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Sachsen; in Sachsen-Anhalt und Thüringen jeweils als Soll-Vorschrift. In Baden-Württemberg gibt es keine verpflichtende, aber eine faktische »vorläufige Unterbringung« von Asylsuchenden in Gemeinschaftsunterkünften (Wendel 2014a, S. 59 ff.). Brandenburg, Berlin, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland schreiben hingegen nicht vor, Flüchtlinge in Gemeinschaftsunterkünften unterzubringen oder solche auf Landes- und kommunaler Ebene vorzuhalten. Wendel erwähnt in seiner Studie eine Reihe von Kommunen, die ihnen zugewiesene Flüchtlinge vollständig in Wohnungen unterbringen.¹²

11 Allerdings gibt es einige Unterschiede im Gebrauch des Begriffs dezentrale Unterbringung. In einigen Bundesländern bedeutet dies nicht die Unterbringung von Asylsuchenden in Wohnungen, sondern eine Aufgabenübertragung an die unteren Aufnahmebehörden, die in ihrem Bereich für eine Unterbringung zu sorgen haben, unabhängig davon, wie diese konkret ausgestaltet wird.

12 »Außer der erwähnten Stadt Dessau-Roßlau sind das 17 von 36 Landkreisen und kreisfreien Städten in Rheinland-Pfalz (...), zwölf Kommunen in Niedersachsen (...), der Landkreis Prignitz in Brandenburg sowie sechs Landkreise und kreisfreie Städte in Thüringen.« (Wendel 2014a, S. 62, Anm. 29)

Weiterhin unterschiedlich sind auch die Länderregelungen, nach welcher Aufenthaltsdauer Flüchtlinge die Gemeinschaftsunterkunft verlassen und in eine Wohnung ziehen dürfen – sofern eine landesweite Regelung überhaupt existiert. In Berlin gilt formell, dass Flüchtlinge durchweg in Wohnungen unterzubringen sind, ein Aufenthalt in der Gemeinschaftsunterkunft also eigentlich nicht vorgesehen ist; in Bremen dürfen sich Asylsuchende und Geduldete nach drei Monaten Aufenthalt in der Gemeinschaftsunterkunft eine eigene Wohnung suchen. Am Ende der Zeitskala stehen Bayern und Mecklenburg-Vorpommern, die den Auszug aus der Gemeinschaftsunterkunft erst nach vier Jahren gestatten (Wendel 2014a, S. 62 ff.).

Zur Unterbringung von Flüchtlingen in Wohnungen existieren gegenwärtig keine aktuellen Zahlen. Die Statistik wird überlagert von einem anhaltenden Zuweisungsgeschehen, so dass sich die Bestandszahlen in den Ländern und Kommunen ständig verändern. Wendel (2014a, S. 68) gibt die Durchschnittswerte für die Jahre 2006 bis 2013 an. Demnach wurde im Jahr 2007 die in diesem Zeitraum höchste Quote der Wohnungsunterbringung erreicht: Damals waren 66 Prozent der Asylbewerber und geduldeten Flüchtlinge in Wohnungen untergebracht. Im Jahr 2013 betrug die Quote nur noch 55 Prozent. Darin drückt sich der Anstieg der Asylbewerberzahlen aus, denn obwohl die Kommunen beständig neue Wohnmöglichkeiten auch in Einzelunterbringung akquirieren, zwingt der Anstieg der Flüchtlingszahlen wieder zu einer verstärkten Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften.

Die folgende Tabelle, die sich auf das Jahr 2013 bezieht, zeigt die sehr unterschiedliche Häufigkeit, mit der Asylsuchende in Wohnungen dezentral untergebracht werden.

Tabelle 2: Wohnungsquote nach Bundesländern

Bundesland	Wohnungsquote
Rheinland-Pfalz	90,6%
Niedersachsen	83,6%
Schleswig-Holstein	71,6%
Bremen	71,6%
Hamburg	64,5%
Berlin	57,8%
Nordrhein-Westfalen	50,3%
Thüringen	49,1%
Mecklenburg-Vorpommern	48,6%
Bayern	48,0%
Sachsen-Anhalt	45,8%
Hessen	45,5%
Saarland	42,7%
Sachsen	34,2%
Brandenburg	34,1%
Baden-Württemberg	33,5%
Deutschland gesamt	55,0%

Quelle: Wendel 2014a, S. 69, S. 70, Anm. 39.

Diese Quote dürfte sich seit 2014 zugunsten einer stärkeren zentralen Unterbringung verschoben haben. Für Berlin beispielsweise wird gegenwärtig das Verhältnis von zentraler und dezentraler Unterbringung auf 60 zu 40 eingeschätzt.¹³ Umgekehrt findet in Ländern, die bislang auf die grundsätzliche Unterbringung von Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften bestanden haben, z. B. Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen, keine konsequente Einhaltung dieses Prinzips mehr statt.¹⁴ In allen Flächen- und Stadtstaaten lässt die hohe Flüchtlingszuwanderung gegenwärtig keine prinzipiellen Lösungen mehr zu. Vielmehr sind alle Länder darauf angewiesen, verschiedene Wohnformen miteinander zu kombinieren, um ihrer Unterbringungspflicht nachzukommen.

2.1.3 Dezentrale Unterbringung von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen
Mehrere Bundesländer (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt) empfehlen, besonders schutzbedürftige Flüchtlinge bevorzugt in Wohnungen unterzubringen. Die EU-Aufnahmerichtlinie von 2013, welche in Deutschland bislang noch nicht umgesetzt ist, definiert folgende Personengruppen als besonders schutzbedürftig: minderjährige, unbegleitete minderjährige,

¹³ Interview mit Fabio Reinhardt, Mitglied des Abgeordnetenhauses Berlin, am 06.03.2015.

¹⁴ Interview mit Michael Busch, Landrat des Landkreises Coburg, am 20.02.2015, und mit Martina Kador-Probst, Sozialamtsleiterin der Stadt Leipzig, am 04.03.2015.

behinderte und ältere Flüchtlinge, Schwangere und Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer von Menschenhandel, Personen mit schweren körperlichen oder psychischen Erkrankungen sowie Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben (Wendel 2014a, S. 55).

Ein Clearing-Verfahren zur Identifizierung besonders schutzbedürftiger Personen bei der Erstaufnahme ist bislang erst in Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern verbindlich vorgeschrieben. Wendel stellt fest, »dass die Versorgung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge im Vergleich zu anderen vulnerablen Gruppen noch am besten organisiert ist. In den meisten Bundesländern gibt es für UMF [unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, Anm.] Clearingstellen, was es für andere besonders Schutzbedürftige nicht oder nicht mit den entsprechenden Fachkräften gibt« (Wendel 2014a, S. 58).

In den befragten Kommunen wies vor allem Bremen einen sehr hohen Anteil an unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen auf, die ein automatisches Bleiberecht in der Kommune ihrer Ersteinreise haben und von dort nicht mehr nach einem Schlüssel weiterverteilt werden. Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sind vor allem ein Phänomen der Großstädte; für ihre Unterbringung ist die kommunale Jugendhilfe zuständig. In Bremen werden sie nach Möglichkeit in Pflegefamilien untergebracht, was für die Hansestadt aufgrund der hohen Zahl dieser Jugendlichen »eine große Kraftanstrengung« bedeutet.¹⁵ In München wurde über die Unterbringung von minderjährigen Jugendlichen in Einrichtungen der Jugendhilfe hinaus ein Konzept auch für unbegleitete heranwachsende Flüchtlinge im Alter von 18 bis 25 Jahren erstellt, das eine Unterbringung in dezentralen Wohnformen (Wohngemeinschaften) außerhalb der Jugendhilfe vorsieht (Landeshauptstadt München 2015).

2.1.4 Kommunale Kosten der dezentralen Unterbringung

Für die Abwägung von zentraler und dezentraler Unterbringung werden häufig Kostenargumente ins Feld geführt. Im Folgenden soll anhand verfügbarer Informationen dargestellt werden, welche Kosten den Kommunen für welche Form der Unterbringung entstehen.

Für Sachsen haben sich Lenk et al. (2014) mit dieser Frage befasst. Sie stellen in ihrer detailreichen Untersuchung fest, dass generell die Unterbringungsqualität durch kleinräumige, dezentrale Unterbringungskonzepte erhöht werde. Aufgrund des kleineren Betreuungsschlüssels und begrenzter Synergiepotenziale sei dies jedoch häufig mit vergleichsweise höheren Kosten der Unterbringung verbunden, auch wenn in diesem Punkt im kommunalen Vergleich Sachsens wiederum

¹⁵ Interview mit Hilke Wiezoreck, Referat für Integrationspolitik Bremen, am 08.04.2015.

bemerkenswerte Kostenunterschiede zwischen den Gemeinden auftreten. Zudem habe die »Betreiberphilosophie«, die sich bei kleineren Unterkünften häufig qualitativ positiv auswirke, einen erheblichen Einfluss auf die Gestaltung der Kosten (Lenk et al. 2014, S. 38). Anhand der Angaben der sächsischen Städte und Landkreise stellen sie fest, dass Gemeinschaftsunterkünfte insbesondere bei der Unterbringung von Einzelpersonen kostengünstiger sind als eine dezentrale Unterbringung, während sich bei letzterer die Qualität der Unterbringung erhöhe. Umgekehrt aber zeige sich für Familien oder Kleingruppen ein gegenläufiger Effekt, indem sich dezentrale Konzepte mittelfristig als kostengünstiger erweisen (ebd.). Kosten der Erstaussstattung, Folge- und Nebenkosten seien zudem bei der dezentralen Unterbringung schwieriger zu kalkulieren als bei der zentralen Unterbringung. Wie bei den Gemeinschaftsunterkünften fielen aber auch die Kosten für die dezentrale Unterbringung von Flüchtlingen in den einzelnen Kommunen uneinheitlich aus und reichten von durchschnittlich 3.000 Euro pro untergebrachter Person und Jahr in großstädtischen Gebieten bis zu 1.200 Euro im ländlichen Raum (ebd., S. 37 f.). In der Gesamtschau der Antworten der Gebietskörperschaften, so die Autoren, lasse sich festhalten, »dass sich die dezentrale Unterbringung wohl insbesondere dort als kostengünstiger erweist, wo die Unterkunftskosten (Miete, Nebenkosten etc.) auf mehrere Leistungsträger verteilt sind und gleichzeitig kein erhöhter Bedarf für die soziale Betreuung besteht, d. h. [...] im Wesentlichen bei Familien« (ebd., S. 39).

Für Hessen belegt eine Aufstellung des Hessischen Landesrechnungshofes einen durchschnittlich niedrigeren Kostensatz für die Unterbringung von Asylsuchenden in Wohnungen gegenüber der Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft.¹⁶ Die Zahlen beruhen auf Angaben aus fünf hessischen Landkreisen und beziehen sich auf das Jahr 2012. Zu diesem Zeitpunkt betragen die Kosten pro Platz in einer Gemeinschaftsunterkunft monatlich 241 Euro; im Vergleich dazu betragen die Wohnungskosten pro untergebrachter Person (Miete plus Erstaussstattung) 211 Euro. Die Unterbringung in Wohnungen wird als die wirtschaftlichere Variante ausgewiesen.

Für einzelne Städte liegen Kostenvergleiche teilweise aus früheren Jahren vor. So betragen in Leverkusen die Kosten für die Unterbringung in einem Übergangsheim bezogen auf das Jahr 2012 pro Person mit allen Nebenkosten 223 Euro monatlich, bei Unterbringung in einer Privatwohnung nur 148 Euro (Schillings 2012). Von einem signifikant niedrigeren Kostensatz ging auch die Stadt Köln aus, als sie im Jahr 2004 Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen festlegte.¹⁷ Seinerzeit wurden die durchschnittlichen monatlichen Kosten für die Stadt bei Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft mit gemeinsamer Küchen- und Sanitärnutzung mit

16 http://www.rechnungshof-hessen.de/fileadmin/veroeffentlichungen/pressemitteilungen_uepkk/fohlen-25.pdf.

17 Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen, Beschluss des Rates der Stadt Köln vom 20.07.2004, S. 10.

24,56 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche, bei Wohnheimen mit abgeschlossenen Wohneinheiten mit 17,96 Euro und bei Wohnungen auf dem Kölner Wohnungsmarkt mit 11,30 Euro festgesetzt. Begründet wurden diese Unterschiede in der Vergleichsberechnung mit personalintensiven Kostenfaktoren (z. B. Hausmeister und Wachdienst) bzw. mit einem höheren Instandhaltungsbedarf in den Wohnheimen.

Ein genereller Kostenvergleich dürfte gegenwärtig allerdings schwierig sein. Städte wie Köln und Berlin haben vor gut einem Jahrzehnt die Umstellung auf eine Wohnungsunterbringung mit den signifikant niedrigeren Kosten begründet.¹⁸ Wie sich die Kostenlage tatsächlich gestaltet, hängt von der aktuellen Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt ab. In Berlin beispielsweise haben sich die Chancen für Menschen im Transferleistungsbezug, eine preisgünstige Wohnung zu finden, deren Kosten vom Jobcenter bzw. Sozialamt übernommen werden, in den letzten Jahren stetig verschlechtert.

Entsprechend gering sind auch die Chancen von Asylbewerbern auf dem freien Wohnungsmarkt. Werden Gebäude oder Wohnungen zur Unterbringung von der Kommune angemietet, so hängen die Kosten oftmals von der Marktübersicht, vom Verhandlungsgeschick und von der Dauer der abgeschlossenen Nutzungsverträge ab – und zwar unabhängig davon, ob Immobilien als Gemeinschaftsunterkünfte oder für das Einzelwohnen genutzt werden.

Tendenziell aber dürfte die dezentrale Unterbringung die kostengünstigere Variante sein – nicht zuletzt deshalb, weil Kosten für die Verwaltung, soziale Betreuung, Bewirtschaftung und Bewachung minimiert werden bzw. ganz entfallen.

2.2 Kontrolle der Wohnqualität

Verschimmelte Wände, Ungeziefer in den Räumen, freiliegende Elektrokabel, hochgradig verschmutzte Sanitär- und Kochräume – wer sich mit der Unterbringung von Flüchtlingen befasst, kommt um solche Erfahrungsberichte aus Gemeinschaftsunterkünften nicht herum. Bisher werden noch zu wenige Instrumente angewandt, um die geforderte Wohnqualität von Flüchtlingsunterkünften zu überprüfen und Verbesserungen durchzusetzen. Die Qualität einer Flüchtlingsunterkunft hängt aber nicht nur von einwandfrei hygienischen Wohnverhältnissen ab. Die Gewährleistung einer sozialen Betreuung und ein verbrieftes Mitspracherecht der Bewohner bei der Ausgestaltung der Unterkünfte sind ebenfalls Merkmale einer Unterbringung, die den rechtlich-sozialen und menschlichen Bedürfnissen von Flüchtlingen gerecht wird. Die Umsetzung dieser genannten Aspekte ist das Thema dieses Kapitels.

¹⁸ Vgl. ebd.; Ausführungsvorschriften über die Anmietung von Wohnraum durch Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, Beschluss des Senats von Berlin vom 05.08.2003.

2.2.1 »Heim-TÜV« Sachsen

Ein Beispiel für eine öffentliche Qualitätskontrolle bietet der »Heim-TÜV« in Sachsen, der seit 2011 in den Gemeinschaftsunterkünften des Landes durchgeführt wird. Unter dem Motto »Menschenwürde messbar machen« definiert der »Heim-TÜV« Kriterien für angemessene humanitäre Zustände bei der Unterbringung von Asylsuchenden. Er setzt damit auf eine Umsetzungsstrategie für Forderungen an die Unterbringung, wie sie beispielsweise von den Wohlfahrtsverbänden und Flüchtlingsräten formuliert werden.

Der »Heim-TÜV« besteht aus einem Fragenkatalog, der folgende Qualitätskriterien einschließt: die Unterbringung von Familien und Frauen in der Unterkunft, Gewährleistung von Sicherheit und Betreuung, eine frauen- und familiengerechte Unterbringung, die Integration von Kindern, Bildungsangebote, Mitwirkungsmöglichkeiten, Lage und Ausstattung, Zustand der Einrichtung und ihr Umfeld, gesellschaftliche Einbindung. Die Bewertung erfolgt anhand von drei Einstufungsmöglichkeiten: Grün für »angemessen bzw. menschenwürdig«; Gelb für »unter Beobachtung«; Rot für »unangemessen« (Gillo/Friedrich 2013, S. 369). Der Einstufung liegt ein detailliertes Bewertungsschema zugrunde, das eine statistische Auswertung der erhobenen Daten ermöglicht.

Die Begehung der Gemeinschaftsunterkünfte erfolgt in einem zweijährigen Turnus durch eine öffentliche Kommission, zu der Vertreter der zuständigen Unterbringungsbehörden, der kommunalen Sozial- bzw. Ordnungsämter, die Koordinatoren für Migration der zuständigen Regionalstelle der Sächsischen Bildungsagentur sowie die zuständigen kommunalen Integrations- und Ausländerbeauftragten gehören (ebd.). Durch die Auswertung ergibt sich die Gelegenheit, erkannte Probleme in den Unterkünften abzustellen. Die Erfahrungen der bisherigen Visitationsrunden zeigen, dass vorhandene Mängel in einem erheblichen Umfang abgestellt werden konnten; die Zahl der Unterkünfte, die sich »im roten Bereich« befinden, hat sich signifikant von anfangs ca. 50 Prozent auf zehn Prozent reduziert.

Der »Heim-TÜV« geht von der Prämisse aus, dass eine kostenstabilisierende Flüchtlingsunterbringung eine angemessene finanzielle Zuwendung durch das Land erfordert. Eine angemessene Unterbringungsqualität sei notwendig, um Vandalismus in den Unterkünften sowie Resignation, physischen und psychischen Erkrankungen der Bewohner vorzubeugen. Wo dies nicht der Fall sei, steigen die Folgekosten, die gemeinschaftlich zu tragen sind. Weiterhin steige die Gefahr, ablehnende Haltungen gegen Asylsuchende in der Öffentlichkeit hervorzurufen (ebd., S. 367). Es wird also von indirekten Folgekosten ausgegangen, die sich bislang in den formalen Kosten nachweisen für die Flüchtlingsunterbringung nicht abbilden lassen.

Das Beispiel des »Heim-TÜV« zeigt, dass sich Mängel in der Unterbringung von Asylsuchenden bearbeiten lassen, wenn der politische Wille sowie die Bereitschaft bestehen, einen gewissen Kontrollaufwand dafür aufzubringen. Es wird zugleich Interesse an einer menschenwürdigen Unterbringung signalisiert, das notwendig ist, um eine allgemeine Akzeptanz für die Flüchtlingsaufnahme in der Bevölkerung herzustellen.

2.2.2 Gewährleistung sozialer Betreuung

Die soziale Betreuung von Flüchtlingen in der Gemeinschaftsunterkunft bezieht sich auf die Organisation des Alltags in der Unterkunft bzw. während des Asylverfahrens. Davon zu unterscheiden ist die Asylverfahrensberatung, welche Flüchtlinge rechtlich hinsichtlich ihres Asylantrages unterstützt. Sie erfordert besondere Kenntnisse und sollte in jedem Fall getrennt von der Regelung anderer sozialer Belange erfolgen. Auch in der Gewährleistung sozialer Betreuung gibt es in den Bundesländern eine große Bandbreite von Positionen, die in einem Kontinuum zwischen integrationsfördernd und integrationsvermeidend angesiedelt sind. Wendel (2014a, S. 74) führt exemplarisch für die Pole dieses Kontinuums die Länder Bremen und Bayern an: In Bremen wird explizit der Tatsache Rechnung getragen, dass ein Großteil der Asylsuchenden »unabhängig von den Möglichkeiten, einen Aufenthaltstitel zu erlangen« langfristig in Deutschland bleiben wird. Asylsuchende sind deshalb nicht von Angeboten der Integration und Partizipation auszuschließen. Die soziale Betreuung von Asylbewerbern und Geduldeten wird in einen integrationspolitischen Gesamtzusammenhang gestellt (Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen 2014, S. 12).

In Bayern hingegen rekuriert die noch immer praktizierte Richtlinie zur Asylsozialberatung auf einen vorübergehenden Aufenthalt der Asylsuchenden in Deutschland.¹⁹ Dabei wird insbesondere auf die niedrigen Anerkennungsquoten in Asylverfahren hingewiesen:

»Ein Schwerpunkt der Asylsozialberatung ist, dass die Betroffenen, die sich bis zum Abschluss des Asylverfahrens bzw. nach einem ablehnenden Asylverfahren nur vorübergehend in Deutschland aufhalten, durch die Bereitstellung von Orientierungshilfen, Beratung und Information in die Lage versetzt werden, die auftretenden Alltagsprobleme besser bewältigen zu können.

Da der Personenkreis lediglich sozial zu versorgen ist, darf die Beratung und Betreuung keine Maßnahmen umfassen, die der sozialen, sprachlichen oder beruflichen Integration in die deutsche Gesellschaft dienen. Die Fähigkeit zur Reintegration in die Herkunftsländer soll erhalten bleiben.«

(Asylsozialberatungs-Richtlinie Bayern, Nr. 1.1.1)

¹⁹ Diese Richtlinie ist formell Ende 2013 abgelaufen, wird aber bis zum Abschluss der Beratungen über die Ausrichtung einer neuen Richtlinie in Bayern fortgeführt.

Auch in der Frage des Betreuungsschlüssels (Anzahl der Flüchtlinge pro Betreuerstelle) gibt es eine große Variationsbreite zwischen den einzelnen Bundesländern. Sofern überhaupt ein Betreuungsschlüssel angegeben wird, reicht dieser im günstigsten Fall von einer Betreuerstelle für 96 Flüchtlinge (Mecklenburg-Vorpommern) bis hin zum Verhältnis 1:150 (Bayern).

Der Betreuungsschlüssel des Landes sagt noch wenig über die tatsächliche Situation in den einzelnen Unterkünften aus. In den Fallbeispielen in Teil 2 lassen sich teilweise sehr betreuungsgünstige Konstellationen vorfinden, zum Beispiel in der Stadt Hannover, die in ihrem städtischen Unterbringungskonzept einen verbindlichen Schlüssel von einer Sozialarbeiterstelle auf 50 Asylbewerber festschreibt (siehe Kapitel 2.5 in Teil 2), und ebenso in der Stadt Leipzig, die für die soziale Betreuung in der städtischen Erstaufnahmeeinrichtung und in den kleineren Gemeinschaftsunterkünften einen Schlüssel von einer Sozialarbeiterstelle für 50 bzw. 40 Asylbewerber festgelegt hat. In der Gemeinschaftsunterkunft in Hoyerswerda (siehe Kapitel 2.2 in Teil 2) waren dies zwei Sozialarbeiter bei einer Aufnahmekapazität von 140 Personen, in Berlin-Hellersdorf (siehe Kapitel 2.3 in Teil 2) wiederum zwei Stellen für 400 Personen. In der Gemeinschaftsunterkunft Hof Reith in Schlüchtern im Main-Kinzig-Kreis (siehe Kapitel 2.4 in Teil 2) existierte jedoch bei einer Aufnahmekapazität von 160 Personen bis 2015 überhaupt keine Sozialarbeiterstelle, sondern lediglich eine Hausmeisterstelle; mittlerweile wurde dort eine professionelle sozialpädagogische Betreuung eingerichtet.

2.2.3 Heimbeiräte

In verschiedenen Bundesländern werden in Gemeinschaftsunterkünften Heimbeiräte installiert, so in Sachsen und Sachsen-Anhalt. Diese Beiräte werden von den Bewohnern gewählt und sollen ihre Mitwirkung am Heimbetrieb gewährleisten. Hinsichtlich der Rolle und Funktion der Heimbeiräte existieren kontroverse Ansichten: Von Befürwortern dieses Modells wird auf die Chance einer demokratischen Mitwirkung von Asylsuchenden im eigenen Umfeld hingewiesen. Kritiker des Modells, die sich besonders in antirassistischen Flüchtlingsunterstützerkreisen befinden, schreiben dem Heimbeirat eine Erfüllungsfunktion zu: Er bilde einen verlängerten Arm der Heimleitung in der Durchsetzung von Ordnung und Sauberkeit und werde in den Dienst eines reibungslosen Ablaufes gestellt.

Leider war es im Rahmen der Recherchen nicht möglich, bisherige Erfahrungen mit den Heimbeiräten zu eruieren; entsprechende Anfragen wurden nicht beantwortet. Forderungen, in den Gemeinschaftsunterkünften ein Mindestmaß an Partizipation der Bewohner zu gewährleisten, beziehen sich auf die Anschlussunterkünfte. Einen Orientierungspunkt, wie eine solche Form der Selbstverwaltung ausgestaltet werden könnte, sind beispielsweise die Mitspracherechte in Studentenwohnheimen.

2.3 Erfahrungen mit unterschiedlichen Betreibermodellen

Für den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften gibt es mehrere Modelle: Es werden sowohl kommunale, gemeinnützige als auch private Betreiber eingesetzt. In den Medien sind privat betriebene Gemeinschaftsunterkünfte in Verruf geraten, nachdem Fälle von Verwahrlosung und Schikanen gegen die Bewohner – etwa im Herbst 2014 in einer Unterkunft im nordrhein-westfälischen Burbach – publik wurden. Das Geschäft mit der Flüchtlingsunterbringung gilt als lukrativ; berichtet wird von Fällen, in denen sich private Betreiber mit Dumpingpreisen einen Konkurrenzvorteil gegenüber gemeinnützigen Mitbewerbern verschaffen.²⁰

Für den Einstieg von immer mehr kommerziellen Betreibern in das Geschäft mit Flüchtlingsunterkünften gibt es vielfältige Gründe. Bisweilen sehen sich Kommunen oder auch gemeinnützige Wohlfahrtsverbände nicht in der Lage, in die Einrichtung von Unterkünften zu investieren. Dies übernehmen stattdessen private Unternehmen. Manche gemeinnützige Organisationen lehnen das Angebot ab, Wohneinrichtungen kurzfristig in Betrieb zu nehmen, da sie den nach ihren Kriterien gebotenen Standard von Ausstattung und Betreuung nicht realisieren können. Gerade Wohlfahrtsverbände, die häufig über Erfahrungen im Betrieb von Flüchtlingsunterkünften verfügen, sind bemüht, verantwortungsvoll und längerfristig zu denken und nicht rasche Zusagen zu machen.²¹ Zudem haben die öffentlichen Auftraggeber bei der Vergabe ein Interesse daran, mit verschiedenen Anbietern zu verhandeln, um einen vorteilhaften Preis zu erzielen. Private Anbieter sind in diesen Verhandlungen eher bereit, Abstriche beispielsweise beim Personalschlüssel und bei der sozialpädagogischen Betreuung zu machen.²² Schließlich ist der kommerzielle Betrieb von Flüchtlingsunterkünften ein Geschäftszweig, der angesichts der derzeitigen Situation eine langfristige Einnahme gewähren dürfte. Aber obwohl diese Argumente für eine fortschreitende Privatisierung und Ökonomisierung der Flüchtlingsunterbringung sprechen, lässt sich nicht behaupten, dass private Betreiber grundsätzlich schlecht sind, dagegen gemeinnützige oder öffentliche Betreiber in jedem Fall die bessere Alternative darstellen. Viele Menschen, die in diesen Unterkünften arbeiten, sind bemüht, ihr Bestes zu geben – und dies in einem insgesamt schwierigen Feld, in dem viele Akteure mitreden.

Informationen über kommunale Erfahrungen mit unterschiedlichen Betreibermodellen wurden vor allem in den Interviews vor Ort gewonnen. Im Folgenden sollen zwei Beispiele den Umgang mit unterschiedlichen Betreibermodellen in den Kommunen illustrieren.

20 z. B. »Vier Euro für einen Flüchtling«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 01.10.2014.

21 Gespräch mit Fabio Reinhardt, Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin, am 06.03.2015. S. a. das Fallbeispiel der Flüchtlingsunterkunft der Gemeinde am Döhrener Turm in Hannover in Teil 2.

22 Ebd.

In Berlin werden Gemeinschaftsunterkünfte ausschließlich von privaten oder gemeinnützigen Betreibern geführt. Dabei gab es auch problematische Erfahrungen mit einigen privaten Betreibern, die zugesagte Standards nicht einhielten oder ehrenamtlichen Unterstützern den Zugang zur Einrichtung untersagten, weil diese Kritik an den Unterbringungsbedingungen geübt hatten. Die Zuständigkeit für die Flüchtlingsunterbringung liegt bei der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales; die ausführende Stelle ist das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LaGeSo). Die Bezirke als die eigentliche kommunale Ebene haben in der Flüchtlingsunterbringung keine Verantwortlichkeit. Da in Berlin über die Jahre hinweg Kapazitäten zur Flüchtlingsunterbringung abgebaut worden sind, wird hier vielfach auf Anbieter gesetzt, die kurzfristig in der Lage sind, die Bauträgerschaft und Bauausführung zu übernehmen – auch wenn der Betrieb der Einrichtungen in manchen Fällen in die Kritik gerät. Ein Beispiel hierfür ist die Firma PeWoBe, die den Betrieb der Flüchtlingsunterkunft in Berlin-Britz übernommen hat (siehe Kapitel 2.6 in Teil 2). In der Unterkunft wurde von Beginn an mit einer personellen Unterbesetzung gearbeitet; monatelang wurde die Unterkunft ohne den vorschriftsmäßigen Brandschutz betrieben.²³ Die Firma betreibt in Berlin mehrere Gemeinschaftsunterkünfte. Im Main-Kinzig-Kreis werden Gemeinschaftsunterkünfte überwiegend von den Kommunen selbst betrieben, es gibt aber auch einige privat betriebene Unterkünfte. Bei der Vergabe werden Betreiber bevorzugt, die selbst in der Kommune leben oder dort ihren Firmensitz haben:

»Dem Kreis und den örtlichen Kommunen ist es wichtig, dass der Verantwortliche, der Liegenschaftseigentümer oder Betreiber, jemand ist, den wir kennen. Der in der Regel auch in der Kommune lebt oder dort seinen Firmensitz hat, der also letztlich auch auf seinen eigenen Ruf bedacht sein und dem daran gelegen sein muss, eine gute, d. h. seriöse Betreiberleistung zu erbringen.«²⁴

Indem der Landkreis das Prinzip einer dezentralen kleinräumlichen Unterbringung verfolgt, nimmt er kommerziell orientierten Anbietern das Interesse an der Errichtung von Gemeinschaftsunterkünften. Schließlich sind diese für private Unternehmen nur dann rentabel, wenn sie eine bestimmte Mindestgröße aufweisen.

Der Kreis hingegen verfolgt eine Verteilungsstrategie, wonach der Anteil ausländischer Flüchtlinge an der örtlichen Bevölkerung ein Prozent nicht übersteigen sollte. Großunterkünfte werden daher in den Kommunen nicht realisiert:

23 Interview mit Jürgen Schulte, Anwohnerinitiative »Hufeisern gegen Rechts«, Berlin-Britz, am 03.12.2014.

24 Gespräch mit Susanne Simmler, Erste Kreisbeigeordnete, und Klaus Pichl, Leiter des Kreissozialamts, beide Main-Kinzig-Kreis, am 10.12.2014.

»Unsere politische Vorgabe [des Landkreises, Anm.] ist die kleinräumliche Unterbringung, dezentral, die auch gemeinschaftverträglich in Kindergarten, Schule und örtlicher Gemeinschaft zu organisieren ist. Nur gewinnorientierte Investoren haben an einer solchen kleinräumlichen Unterbringung kein Interesse.«²⁵

Bei der dezentralen Unterbringung außerhalb lokaler Gemeinschaftsunterkünfte wird der Mietvertrag zwischen dem Vermieter und der Kommune abgeschlossen. Der Landkreis legt den kommunalen Mietspiegel als Grundlage für die Erstattung der Mietkosten zugrunde. Private Mietspekulation bei der Anmietung von Flüchtlingsunterkünften konnte weitgehend vermieden werden. Als ein wirkungsvolles Regulativ wurden dabei die Runden Tische zur Flüchtlingsaufnahme im Landkreis bezeichnet; dadurch, dass sich viele haupt- und ehrenamtlich engagierte Akteure regelmäßig zum Austausch über anstehende Fragen der Flüchtlingsunterbringung treffen, werden Spekulationsversuche relativ leicht transparent und unterliegen einer öffentlichen Kontrolle.

Mit dem privaten Management von Gemeinschaftsunterkünften sind grundsätzlich mehrere Probleme verbunden:

- :: Beim Einsatz privater Betreiberfirmen haben die Kommunen über das rechtliche Baugenehmigungsverfahren hinaus keinen Einfluss auf die Art und Weise, wie die Einrichtung belegt und betrieben wird. Bei konflikthafter Entwicklungen aber sind die Kommunen zuständig für das soziale Konfliktmanagement, etwa wenn es zu Widerständen in der örtlichen Bevölkerung kommt und Moderationsprozesse notwendig werden.
- :: In der gegenwärtigen zugespitzten Situation der Flüchtlingsaufnahme werden verfügbare Baugrundstücke extensiv genutzt, um Unterbringungsplätze für Asylsuchende zu schaffen. Das führt im äußersten Fall zu starken Verdichtungen von Unterbringungsplätzen und zu einer verstärkten Lagersituation – besonders dann, wenn die Gewinninteressen bei der Unterbringung im Vordergrund stehen.
- :: Die kommunalen Behörden haben keinerlei Einfluss darauf, welches Personal in den Unterkünften eingesetzt wird und inwieweit die Personen für die vorgesehene Tätigkeit qualifiziert sind. In Interviews, die in Berlin geführt wurden, wurde berichtet, dass qualifiziertes Personal häufig alternierend an verschiedenen Standorten eines Betreibers eingesetzt wird, um Personalnöte auszugleichen. Für die Kontinuität der Ansprache und Entwicklung eines Standortes ist dies abträglich. Berichtet wurde auch, dass die Diskrepanz zwischen den Geschäftsinteressen privater Betreiber und dem professionellen Verständnis dort eingesetzter Leitungspersonen und Sozialarbeiter bisweilen unübersehbar ist.²⁶

²⁵ Ebd.

²⁶ Interview mit Bernd Szczepanski, Bezirksstadtrat für Soziales, Berlin-Neukölln, am 18.12.2014.
Interview mit Dr. Thomas Bryant, Projektkoordinator, Berlin-Hellersdorf, am 08.12.2014.

Das Engagement, welches das Personal vor Ort entwickelt, um stabile Strukturen innerhalb der Unterkunft und auch zur Realisierung von Hilfsangeboten, von ehrenamtlichem Engagement etc. aufzubauen, wird durch eine diskontinuierliche Personalpolitik der Firmen konterkariert.

- :: Um den Einsatz von Wachsützern wurde im Sommer 2014 ein Skandal in Nordrhein-Westfalen aufgedeckt, wonach Mitarbeiter einer privaten Wachschutzfirma, die teilweise einen rechtsextremen Hintergrund besaßen, Heimbewohner misshandelten. Bislang gibt es keine bundesweit einheitliche Regelung, dass für die Tätigkeit als Wachschützer ein polizeiliches Führungszeugnis vorgelegt werden muss. Generell verfügen Wachschützer über eine nicht unproblematische Rolle: In manchen Unterkünften sind Wachschützer rund um die Uhr präsent – anders als Sozialarbeiter oder die Hausleitung. Sie verfügen damit über einen hohen reglementierenden Einfluss auf den Alltag der Heimbewohner.
- :: Die Betreiber sind berechtigt, Hausverbote für Besucher auszusprechen. Dies hat beispielsweise in einigen Fällen in Berlin dazu geführt, dass ehrenamtlichen Helfern der Zugang zur Unterkunft untersagt wurde.
- :: Bisweilen präsentieren sich private Betreiber als ein Konglomerat von undurchschaubaren Betreibern und Interessenverbindungen. In Berlin beispielsweise wurde bekannt, dass ein bis 2013 amtierender Staatssekretär in der Landessozialverwaltung als Anteilseigner in eine private Betreiberfirma eingestiegen ist, die den Zuschlag für den Aufbau einer Containersiedlung zur Flüchtlingsaufnahme erhalten soll.²⁷ Zwar hat sich der gegenwärtig amtierende Sozialsenator Mario Czaja im Sommer 2014 geäußert, dass er sich künftig gemeinnützigen Betreibern zuwenden möchte, aber eine Umsetzung ist bislang noch nicht erkennbar.

Problematische Aspekte privater Betreiberschaft beziehen sich auf Großunterkünfte, die für das Unternehmen lukrativ sein müssen. In die dezentrale Unterbringung sind zwar ebenfalls private Vermieter eingebunden, doch lassen sich nach Auskunft unserer kommunalen Interviewpartner hier Vorgaben durch eine Qualitätskontrolle der Immobilie sowie die Orientierung am örtlichen Mietspiegel besser durchsetzen.

Vorhandene Umfragen sowie eigene Recherchen weisen darauf hin, dass die meisten Kommunen Schwierigkeiten auch bei der Beschaffung von dezentralen Wohnmöglichkeiten haben.

²⁷ Es handelt sich um den CDU-Politiker Michael Büge, der sich zudem zur Mitgliedschaft in einer rechtskonservativen Burschenschaft bekannte, welcher Verbindungen zu rechtsextremen Milieus nachgesagt werden. Siehe »Lieber Burschenschaftler als Ministerialer: Berliner Senator entlässt Staatssekretär«, in: Spiegel Online, 13.05.2013, <http://www.spiegel.de/unispiegel/jobundberuf/staatssekretaer-buege-bleibt-in-burschenschaft-gothia-a-899565.html>. Der Ex-Staatssekretär hat seine Anteile an der Firma mittlerweile aufgegeben; auch Familienmitglieder, die Anteile hielten, sind aus der Firma ausgestiegen.

In einer 2014 durchgeführten Umfrage des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes gaben drei Viertel der auskunftswilligen Kommunen in Niedersachsen an, dass es Probleme bei der Bereitstellung von Wohnraum für Flüchtlinge gibt oder noch erwartet werden. Ein knappes Drittel gab als einen Grund für diese Schwierigkeiten Vorbehalte oder die fehlende Bereitschaft der Vermieter an, Wohnraum an Asylbewerber zu vermieten. Weitere häufig genannte Probleme auf dem Wohnungsmarkt bildeten die Mietpreisentwicklung und die Kurzfristigkeit der Zuweisungen (Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund 2014). Wenig überraschend zeichnete sich auch in unseren Befragungen ab, dass kleinere Gemeinden und Landkreise weniger Schwierigkeiten bei einer dezentralen Unterbringung hatten, als dies in den Großstädten der Fall ist. Besonders dort, wo Kooperationen mit kommunalen Wohnungsbaugesellschaften möglich waren, zeigte sich eine wesentlich entspanntere Situation in der dezentralen Unterbringung.²⁸

2.4 Kommunale Konzepte und Strategien zur Wohnunterbringung von Flüchtlingen

In den letzten Jahren haben zahlreiche Städte und Landkreise eigene Konzepte zur Unterbringung von Asylsuchenden erstellt und implementiert. Obwohl diese Konzepte lokal unterschiedlich gestaltet sind, bedeuten sie praktisch immer eine Verbesserung der Wohnsituation gegenüber den landesgesetzlich vorgeschriebenen Standards. Mit kommunalen Vertretern verschiedener Städte und Landkreise, in denen Strategien der dezentralen Unterbringung verfolgt werden, wurden Interviews geführt und deren Motivation, Praxis sowie weiterführende Integrationsmaßnahmen für Asylsuchende vor Ort erfragt.

Auslöser für diese Konzeptentwicklung ist zumeist ein konkreter Anlass, das bisherige örtliche Verfahren zur Flüchtlingsunterbringung zu überdenken. Oft handelt es sich dabei um bevorstehende bauliche Maßnahmen. Die Konzeptentwicklung erfolgt in der Regel auf der Grundlage eines konsensualen Beschlusses im Kommunalparlament und erfordert weiterhin eine breite Einbindung von Akteuren, die im engeren oder weiteren Sinn in der Kommune mit der Aufnahme von Flüchtlingen befasst sind.

Die Beispiele, die in diesem Kapitel vorgestellt werden, wurden nach der Maßgabe einer dezentralen Unterbringung ausgewählt. Diese hat hier einen hohen Stellenwert und wird als ausschließliche Unterbringungsform favorisiert oder mit anderen Unterbringungsformen kombiniert. Die ausgewählten Fallbeispiele stehen exemplarisch auch für andere Kommunen, die eine ähnliche systematische Unterbringungs politik verfolgen, und illustrieren allgemein den kommunalen Handlungsrahmen in diesem Feld. Über den Entstehungshintergrund der Konzepte wurden Interviews zumeist mit den Leitungspersonen der Sozialreferate, in deren Zuständigkeit sie fallen, oder mit anderen kommunalpolitischen Personen geführt.

²⁸ Interview mit Michael Busch, Landrat des Landkreises Coburg, am 20.02.2015.

- :: Bereits im Jahr 2000 wurde in Leverkusen ein Konzept zur dezentralen Unterbringung von Flüchtlingen entwickelt, das seit 2002 in die Praxis umgesetzt wird. Den Hintergrund bildeten als untragbar empfundene Zustände, die in den 90er Jahren bei der Unterbringung von Asylsuchenden aufgetreten waren. Die Stadt stand vor der Wahl, entweder ein umfangreiches Investitions- und Instandhaltungsprogramm für Gemeinschaftsunterkünfte aufzulegen oder auch Flüchtlinge mit einem ungeregelten Aufenthaltsstatus verstärkt in Privatwohnungen unterzubringen. Aus Kostenüberlegungen fiel die Entscheidung für das letztere Modell. Das Konzept wurde kooperativ von Stadtverwaltung, Flüchtlingsrat und Caritas erarbeitet und sieht vor, dass neu ankommende Flüchtlinge nach einer kurzen Phase in einem Übergangsheim die Möglichkeit erhalten, sich selbst eine Wohnung auf dem Wohnungsmarkt zu suchen (Schillings 2012).
- :: In Köln wurden 2004 »Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen« durch den Rat der Stadt beschlossen. Erarbeitet wurden diese Leitlinien durch einen Runden Tisch für Flüchtlingsfragen, dessen Mitglieder aus der Verwaltung, aus den politischen Fraktionen, aus Wohlfahrtsverbänden und Religionsgemeinschaften stammen. In ihrer Zielsetzung beziehen sich die Leitlinien auf das städtische Leitbild Köln 2020, mit dem sich die Stadt als eine »europäische Metropole der Inspiration und Interkulturalität« positioniert und in dem Flüchtlinge als ein integraler Teil der städtischen Gesellschaft aufgefasst werden.²⁹
- :: In Osnabrück wurde 2013 das »Konzept zur Wohnraumversorgung und Integration von Flüchtlingen« von der rot-grünen Ratsfraktion initiiert und von allen Fraktionen sowie der Verwaltung zustimmend aufgegriffen. Das Konzept wurde in seiner Entstehungsphase weiterhin mit Vereinen, Verbänden und Beteiligten unterschiedlicher Art abgestimmt. Damit verbunden war die Erwartung, ein verbessertes Gestaltungskonzept sowie eine klare Rahmenregelung zu schaffen, wie Flüchtlinge künftig untergebracht werden sollen.³⁰
- :: Das Konzept »Wohnen für Berechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Leipzig« wurde 2012 entwickelt, zu einem Zeitpunkt bereits steigender Flüchtlingszahlen. Die konzeptionelle Arbeit erfolgte im Austausch mit lokalen Akteuren der Flüchtlingsarbeit und Interessenvertretungen von Flüchtlingen. Eine Zielstellung war es dabei, die Unterbringung vor allem aus humanitärer Sicht zu verbessern. In Sachsen gilt die Vorgabe, Flüchtlinge grundsätzlich in Gemeinschaftsunterkünften unterzubringen. Nach Auffassung der Stadt Leipzig hingegen sollten bestimmte Gruppen von Flüchtlingen nach einer Frist dezentral untergebracht werden.³¹

29 Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen, Beschluss des Rates der Stadt Köln vom 20.07.2004.

30 Interview mit Rita Maria Rzycki, Sozialstadträtin, Stadt Osnabrück, am 04.02.2015.

31 Interview mit Martina Kador-Probst, Sozialamtsleiterin der Stadt Leipzig, am 04.03.2015.

- :: In Berlin wurden 2003 »Ausführungsvorschriften über die Anmietung von Wohnraum durch Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz« beschlossen.³² Asylsuchende sollten demnach möglichst in Wohnungen statt in Gemeinschaftsunterkünften leben. Begründet wurde diese Maßnahme mit dem Hinweis, dass das Leben in Wohnungen finanziell günstiger sei und die betroffenen Menschen ein selbstständigeres Leben führen könnten als in einer Gemeinschaftsunterkunft.
- :: Ausgangspunkt eines Konzepts für dezentrale Unterbringung im Landkreis Coburg waren Planungen der Bezirksregierung von Oberfranken, in einer Gemeinde des Kreises eine große Gemeinschaftsunterkunft mit mindestens 150 Plätzen einzurichten. Bei einer Bevölkerungsgröße von lediglich 2.500 Einwohnern erschien dem Landkreis eine solche Einrichtung zu überdimensioniert, nicht zuletzt unter dem Aspekt, dass ausreichend Kindergarten- und Schulplätze bereitzuhalten waren. Im Kreissozialreferat wurde daraufhin ein Konzept zur dezentralen Unterbringung entwickelt: Asylsuchende sollten - anteilig zur Einwohnerzahl - auf alle 17 Gemeinden des Kreises verteilt werden. Eingebunden in die Konzeptentwicklung wurden die Bürgermeister der Gemeinden, zivilgesellschaftliche Akteure sowie die beiden kreiseigenen Wohnungsbauunternehmen, da Wohnungen akquiriert werden mussten. Das Konzept fand parteiübergreifend Unterstützung; alle kreiseigenen Städte und Gemeinden verpflichteten sich per Unterschrift, Wohnungen vor Ort zur Verfügung zu stellen.³³

Diese Beispiele bilden die Beweggründe von Städten, Asylsuchende im kommunalen Rahmen grundsätzlich oder teilweise in Wohnungen unterzubringen, weitgehend ab. Die zentralen Argumente lauten: günstigere Unterbringung für die Kommune und ein besserer humanitärer Standard für die betroffenen Menschen.

Nicht alle Konzepte setzen auf ein durchgängig dezentrales Wohnen von Asylsuchenden. Fast immer aber sind sie mit weiterführenden Angeboten der psychosozialen Betreuung und Begleitung verbunden. Das thematische Spektrum soll im Folgenden anhand einiger Fallbeispiele verdeutlicht werden.

32 Obwohl es ein eigenständiges Bundesland ist, soll Berlin – wie an späterer Stelle auch Bremen – hier als Beispiel für eine großstädtische Unterbringung von Flüchtlingen angeführt werden.

33 Interview mit Michael Busch, Landrat des Landkreises Coburg, am 20.02.2015.

2.4.1 Köln: Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen

Die 2004 vom Rat der Stadt Köln verabschiedeten Leitlinien haben über Jahre hinweg eine bundesweite Vorbildfunktion eingenommen. Wichtige Orientierungspunkte bildeten die Sozialverträglichkeit der Flüchtlingsaufnahme (im Sinne der Akzeptanz in der lokalen Bevölkerung) sowie eine Kostenminimierung bei der Unterbringung.

Konzipiert wurde ein dreistufiges Unterbringungsmodell, das in ähnlicher Weise später auch in den Konzepten anderer Kommunen wieder aufscheint (siehe z. B. Osnabrück und Leipzig):

- :: Die Erstunterbringung erfolgt in einer städtischen Erstaufnahmeeinrichtung für die Dauer von längstens drei Monaten (sogenannte Orientierungsphase).
- :: Daran schließt sich die Unterbringung in einem Wohnheim an. Für solche Wohnheime ist in den Leitlinien eine maximale Belegungsgröße von 50 bis 80 Personen vorgesehen (sogenannte Integrationsphase I). In dieser Phase sind flexible Angebote der psychosozialen Betreuung vorgesehen, die sich an den individuellen Bedarfen der Bewohner orientieren sollen. Hierzu gehören Sprach- und Alphabetisierungskurse, Informationen über Normen und Werte sowie über »Formen der Konfliktbewältigung in unserer Gesellschaft«. ³⁴
- :: Nach spätestens 36 Monaten soll der Umzug aus dem Wohnheim in eine Wohnung erfolgen (sogenannte Integrationsphase II). In dieser Phase soll die psychosoziale Betreuung im Rahmen der Regelangebote der sozialen Dienste und der freien Wohlfahrtspflege erfolgen.

Eine wichtige Orientierungsmarke bildet die Akzeptanz der Flüchtlingsaufnahme in der ortsansässigen Bevölkerung. Hierfür ist besonders auf das Erscheinungsbild der Wohnheime zu achten: Eine negative Typisierung von Flüchtlingen durch desolate Unterbringungsverhältnisse ist zu vermeiden. Die Leitlinien enthalten darüber hinaus Vorkehrungen zur Integration von Kindern und Jugendlichen in die schulische Regelversorgung, zur speziellen Versorgung von kranken und traumatisierten Flüchtlingen sowie zur Unterstützung des ehrenamtlichen Engagements in der Begleitung von Flüchtlingen.

³⁴ Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen, Beschluss des Rates der Stadt Köln vom 20.07.2004, S. 14.

2.4.2 Osnabrück: Konzept zur Wohnraumversorgung und Integration von Flüchtlingen
 In Osnabrück sieht das Konzept zur Wohnraumversorgung und Integration von Flüchtlingen vor, Asylsuchende maximal 24 Monate lang in einer Gemeinschaftsunterkunft unterzubringen. Spätestens nach dieser Phase sollen Flüchtlinge in eigenen Wohnungen leben, die von ihnen selbst angemietet und deren Kosten von der Stadt übernommen werden. Eine dezentrale Unterbringung ist auch innerhalb der ersten 24 Monate möglich, wenn die betreffenden Personen bestimmte Kriterien erfüllen und die erforderliche Eigenverantwortlichkeit aufweisen.

Die Regelunterbringung erfolgt in Gemeinschaftsunterkünften, die idealerweise jeweils einen kleineren Zuschnitt haben und über das gesamte Stadtgebiet verteilt sind. Die gegenwärtig größte Gemeinschaftsunterkunft verfügt über 120 Plätze, die sich auf vier benachbarte Wohnhäuser verteilen. In jedem dieser Häuser gibt es fünf abgeschlossene Wohneinheiten, in denen jeweils durchschnittlich fünf bis sechs Personen leben. Familien erhalten eine Wohneinheit für sich. Alleinstehende Personen leben in Wohngemeinschaft zusammen, aber sind überwiegend in Einzelzimmern untergebracht. Hinzu kommen nach Auskunft der Sozialstadträtin Anfang 2015 zwölf weitere, über das Stadtgebiet verteilte Gemeinschaftsunterkünfte.³⁵ An zwei Standorten teilen sich mehrere alleinstehende Menschen ein Zimmer sowie Gemeinschaftsduschen. Bei der Belegung wird nach Möglichkeit auf eine sinnvolle Zusammensetzung nach Familien und Alleinstehenden, aber auch nach Herkunftsländern und ethnischer Zugehörigkeit geachtet.

Die weiträumig verteilten kleineren Gemeinschaftsunterkünfte werden als ein Zwischenschritt zu einer dezentralen Unterbringung gesehen. Auch Wohnungen für Flüchtlinge sind über das gesamte Stadtgebiet verteilt. Sie dienen sowohl der Erstaufnahme als auch der Aufnahme von Flüchtlingen, die nach einem positiven Asylentscheid aus der Gemeinschaftsunterkunft ausziehen. Im Jahr 2013 lebten 47 Prozent der städtischen Flüchtlinge in einer Wohnung, 53 Prozent in einer Gemeinschaftsunterkunft. Da sich die Zahl der Asylsuchenden 2014 in Osnabrück eher moderat um 20 Prozent (von 600 auf 720 Personen) erhöht hat, dürfte sich dieses Verhältnis nicht signifikant verschoben haben.³⁶ Die Unterkünfte befinden sich teils in städtischer, teils in nicht-öffentlicher Betreiberschaft.

Die Unterbringung wird von einer aufsuchenden Flüchtlingssozialarbeit flankiert. 2014 wurde von der Stadt eine Koordinierungsstelle Flüchtlingsarbeit eingerichtet, die mit zwei Vollzeitkräften besetzt wurde. Sie fungiert als Schnittstelle zwischen Verwaltung, freien Trägern und Flüchtlingen.

³⁵ Interview mit Rita Maria Rzycki, Sozialstadträtin, Stadt Osnabrück, am 04.02.2015.

³⁶ Die Stadt Osnabrück bietet eine Immobilie zur Einrichtung einer Erstaufnahmeeinrichtung des Landes an, deren Bewohnerzahl auf die Gesamtaufnahmequote der Stadt angerechnet wird.

2.4.3 Wohnkonzept der Stadt Leipzig

Das Konzept »Wohnen für Berechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Leipzig« sieht ein mehrstufiges Unterbringungsverfahren vor. Die Unterbringung erfolgt zunächst in einer größeren Gemeinschaftsunterkunft für eine Dauer von sechs bis zwölf Monaten. Modellhaft erfolgt darauf eine Unterbringung in einer kleineren Gemeinschaftsunterkunft; am Ende steht das Wohnen im eigenen Wohnraum (welches keine Asylenerkennung bzw. keinen Schutzstatus voraussetzt). Allerdings besteht auch die Möglichkeit, direkt aus der Erstunterbringung in einer größeren Gemeinschaftsunterkunft in eine eigene Wohnung zu ziehen – nämlich dann, wenn besondere, im Konzept definierte, humanitäre Gründe vorliegen. Die praktische Umsetzung erfolgt also nicht zwingend über drei Stufen.

Die dezentrale Unterbringung erfolgt sowohl in der Form, dass sich Asylsuchende selbst eine Wohnung suchen und eigenständig einen Mietvertrag abschließen, als auch in der Variante einer Unterbringung in Gewährleistungswohnungen, die von der Stadt angemietet werden. Die erste Variante erscheint sehr voraussetzungsvoll; allerdings ist über den Betreuungsschlüssel in den Gemeinschaftsunterkünften vorgesehen, dass Asylsuchende eine Unterstützung bei der eigenständigen Wohnungssuche erhalten. Außerdem gibt es Betreuungsressourcen bei Trägern der Migrantenhilfe für diejenigen, die in eigenen Wohnraum ziehen und weiterhin Unterstützungsbedarf haben. Sofern das Sozialamt den Mietvertrag abschließt, ist es vorgesehen, dass dieser nach einiger Zeit von den Bewohnern selbst übernommen wird.³⁷

Im Februar 2015 verfügte die Stadt Leipzig über zwei große Gemeinschaftsunterkünfte mit bis zu 300 Plätzen. Die Bewohner leben dort in abgeschlossenen Wohneinheiten mit Küche und Bad. Kleinere Gemeinschaftsunterkünfte sind Mehrparteien-Wohnhäuser, in denen sich jeweils vier bis fünf Bewohner eine abgeschlossene Wohnung teilen. Die Stadt stellt hierfür eine soziale Betreuung. Der Wohnstandard ist einfach, den Bewohnern bleibt die Ausgestaltung der Innenräume selbst überlassen.

Eine soziale Begleitung ist lediglich in den Gemeinschaftsunterkünften vorgesehen. Für Flüchtlinge in eigenen Wohnungen ist keine aufsuchende Sozialarbeit vorgesehen; sie sollen dann in der Lage sein, stationäre Anlaufstellen für ihre Anliegen in Anspruch nehmen zu können.

2.4.4 Ländliche Regionen: Praxis der dezentralen Unterbringung im Main-Kinzig-Kreis

Im Folgenden soll ein Blick auf die Praxis der Wohnunterbringung in zwei ländlich geprägten Landkreisen geworfen werden. Eine weitgehend dezentrale Unterbringung von Flüchtlingen wird im hessischen Main-Kinzig-Kreis praktiziert. Der Main-Kinzig-Kreis verfügt über kein formuliertes Konzept zur Flüchtlingsunterbringung, jedoch

³⁷ Interview mit Martina Kador-Probst, Sozialamtsleiterin der Stadt Leipzig, am 04.03.2015.

über eine langjährige Praxis und eine insgesamt aufnahmefreundliche Verwaltung, was auch in Zeiten einer erhöhten Flüchtlingszuweisung Handlungssicherheit schafft. Für die zentrale Aufnahme der Flüchtlinge im Landkreis, die zumeist von der Landeserstaufnahmestelle in Gießen zugewiesen werden, steht eine bereits seit den 90er Jahren existierende Gemeinschaftsunterkunft als Erstanlaufstelle bereit. Verbrachten die Flüchtlinge in früheren Jahren mit geringer Asylumigration die überwiegende Zeit ihres Asylverfahrens in dieser zentralen Aufnahmeeinrichtung des Kreises, so sank die Verweildauer dort 2014 beträchtlich, da stetig nachrückende Asylsuchende eine zügige Weiterverteilung auf die Städte und Gemeinden erforderten. Ende 2014 wurden im Kreis 595 Plätze in 18 Gemeinschaftsunterkünften bereitgehalten – die größte davon die zentrale Aufnahmeeinrichtung Hof Reith in der Kleinstadt Schlüchtern mit 160 Plätzen (siehe auch Teil 2). In allen anderen Fällen – Ende 2014 betrug die Zahl der im Kreis lebenden Flüchtlinge ca. 2.100 Personen – erfolgte die Unterbringung der Flüchtlinge dezentral über den Landkreis in angemieteten Wohnungen.

Dezentrale Unterbringung bedeutet im Landkreis sowohl eine Unterbringung von Flüchtlingen in kleinen, abgeschlossenen Wohneinheiten als auch deren Verteilung über den gesamten Kreis. Die Verteilung innerhalb des Kreises wird anhand einer Quotenberechnung vorgenommen, die sich an der Einwohnerzahl der insgesamt 29 kreisangehörigen Städte und Gemeinden orientiert. Diese Quotenberechnung innerhalb des Kreises wird bereits seit 1992 praktiziert und ist ein lange eingeübtes Verfahren, das auch in der gegenwärtig gesteigerten Flüchtlingszuwanderung politisch nicht verhandelt werden muss. Mit der Zuweisung von Flüchtlingen erfolgt ein Gesprächsangebot der Kreisverwaltung, wie diese in einer menschenwürdigen Weise in der Gemeinde umgesetzt werden kann. Tatsächlich weist eine Übersicht von Aufnahmedefiziten und -überschüssen in den einzelnen kreisangehörigen Kommunen nur relativ geringe Abweichungen von der genannten Sollformel bei der Verteilung auf die einzelnen Gemeinden auf.³⁸

Angestrebt wird eine dezentrale Unterbringung auch in Bezug auf die Wohnungseinheiten, in denen Asylsuchende untergebracht werden. Bisherige Gemeinschaftsunterkünfte (mit Ausnahme der Erstaufnahmestelle Hof Reith) weisen eine Platzkapazität von maximal 40 Personen auf; eine Zielvorgabe ist es, Gemeinschaftsunterkünfte in den Kommunen für nicht mehr als 20 Personen einzurichten. Es sollte möglichst rasch nach der Zuweisung in den Landkreis eine Unterbringung in kleinen, dezentralen Wohneinrichtungen erfolgen. Familien werden grundsätzlich in Wohnungen untergebracht, die von den Kommunen angemietet werden.

³⁸ Klaus Pichl, Bericht für den »Runden Tisch Hof Reith« in Schlüchtern, Daten und Fakten zum Thema Asyl, Stand: 26.11.2014. Unveröffentlichte Präsentation.

2.4.5 Landkreis Coburg

Im oberfränkischen Landkreis Coburg wurde das 2011 entwickelte Modell der dezentralen Unterbringung zunächst vom bayerischen Sozialministerium abgelehnt. Das Modell sah eine dezentrale Unterbringung von Asylsuchenden in kommunalen Wohnungen vor, gleichmäßig verteilt auf die 17 Städte und Gemeinden des Landkreises. Die Quotierung sollte anhand der Einwohnerzahl in den einzelnen Gemeinden erfolgen. Begründet wurde die Ablehnung vom Sozialministerium mit haushalts-technischen Gründen: Der Landkreis sah in seinem Konzept eine Abweichung vom seinerzeit in Bayern geltenden Prinzip der Ausgabe von Sachleistungen vor. An deren Stelle sollten Geldleistungen an die Anspruchsberechtigten ausgezahlt werden – eine Praxis, die mittlerweile im Landkreis durchgängig gebräuchlich ist. Stattdessen wurde die ursprünglich für 150 Personen geplante zentrale Gemeinschaftsunterkunft dennoch gebaut, wenn auch in einem viel kleineren Maßstab als ursprünglich geplant. Die reguläre Kapazität beträgt nunmehr 60 Plätze.

Das 2011 zurückgewiesene Konzept wird in der gegenwärtigen Phase hoher Flüchtlingszuweisungen umständehalber realisiert, ohne dass es dazu noch einer Genehmigung durch den Freistaat bedarf: Der Platzmangel in der zentralen Gemeinschaftsunterkunft des Kreises nötigt zur dezentralen Unterbringung in kommunalen Wohnungen, die über den Landkreis verteilt sind. Zum Zeitpunkt des Interviews (im Februar 2015) waren zwölf Flüchtlinge pro Woche neu im Landkreis aufzunehmen; zu diesem Zeitpunkt waren ca. 300 Flüchtlinge dezentral in den Gemeinden des Landkreises untergebracht.³⁹

Eine wichtige Voraussetzung für die Konzepterstellung bildete die seit 2002 im Landkreis praktizierte Sozialraumorientierung in der sozialen Arbeit. Im Kreis existiert ein flächendeckendes Netzwerk von sozialen Diensten und Jugendpflege sowie allen Einrichtungen, die damit verbunden sind (Vereine, Schulen, Kindergärten etc.). Die sozialräumliche Ausrichtung bietet eine wichtige Unterstützung bei der Umsetzung der dezentralen Unterbringung. In der gegenwärtigen Situation erweist sich die damalige Konzeptentwicklung als hilfreich, weil dadurch bereits wichtige Vernetzungen mit den Gemeinden im Kreis, ihren Bürgermeistern und den dort vorhandenen sozialen Angeboten hergestellt wurden. Die Konzeptentwicklung bedeutet also einen klaren Vorsprung in der interkommunalen Netzwerkarbeit.

39 Interview mit Michael Busch, Landrat des Landkreises Coburg, am 20.02.2015.

2.5 Kommunale Unterbringungskonzepte im »Stresstest«

Angesichts der rapide gestiegenen Flüchtlingszahlen stellt sich die Frage, welchen Stellenwert kommunale Unterbringungsstrategien unter den gegenwärtigen Belastungen haben. Unter den befragten Kommunen sind diese ungleich verteilt; nicht alle Kommunen sind von den hohen Zuweisungen gleichermaßen betroffen. Sicherlich hängt es nicht von einem bloßen Strategiepapier ab, wie gut oder schlecht eine Kommune mit dieser Herausforderung zurechtkommt. In den Interviews aber wurde deutlich, dass die Gestaltungsspielräume der Kommunen bei der Bereitstellung von Wohnraum unterschiedlich sind:

- :: Eine wichtige Rolle spielt die kommunale Liegenschafts- und Wohnungsbau-politik. Verfügen Kommunen über Grundstücke und Wohnungen im Eigenbesitz oder können sie auf Kooperationen mit öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften zurückgreifen, so sind die Gestaltungsspielräume deutlich größer.
- :: Weiterhin ist die Größe der Kommune entscheidend. Vor allem die Großstädte sind von den Folgen der Flüchtlingszuwanderung betroffen. Flüchtlinge konkurrieren hier mit anderen Gruppen – Familien, Studenten, Migranten, sozial schwächere Menschen – um kostengünstigen Wohnraum. Hingegen verfügen ländliche Regionen zumeist über bessere Möglichkeiten gerade der dezentralen Unterbringung.

Die hohe Flüchtlingszuwanderung führt insbesondere in den Großstädten zu Schwierigkeiten bei der Unterbringung. Für Köln wurde bereits 2011 in einer Fortschreibung des Unterbringungskonzepts von 2004 festgestellt, dass der Auszug von Asylsuchenden aus den Wohnheimen in eigene Wohnungen stagniere, da entsprechender preiswerter Wohnraum fehle. Festgestellt wurde zudem, dass fast die Hälfte der in den städtischen Flüchtlingswohnheimen untergebrachten Menschen bereits seit acht Jahren oder noch länger dort wohnte.⁴⁰ Seitdem hat sich die Situation in der Stadt bezüglich der Flüchtlingsaufnahme kontinuierlich zugespitzt; Ende 2014 hatte die Stadt ca. 5.000 Flüchtlinge einquartiert. Die Stadt war gezwungen, Notunterkünfte für neu zugewiesene Flüchtlinge einzurichten, unter anderem in einem aufgelassenen Baumarkt; auch wurden zahlreiche Hotels für die Unterbringung angemietet. In einem Interview, das im März 2015 auf »Zeit Online« veröffentlicht wurde, bezeichnete die Sozialdezernentin der Stadt das ursprüngliche Konzept als »eigentlich großartig«, allerdings könnten diese Vorgaben mittlerweile nicht mehr eingehalten werden.⁴¹ Als Ursachen für die desolate Unterbringungssituation nannte die Sozialdezernentin – neben den gestiegenen Flüchtlingszahlen – die Tatsache, dass die Stadt über Jahre hinweg bestehende Unterkünfte geschlossen hat, sowie den stagnierenden sozialen Wohnungsbau.

40 Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen, Beschluss des Rates der Stadt Köln vom 20.07.2004, S. 9.

41 »Was sollen wir tun?« Ein Gespräch mit der Sozialdezernentin Henriette Reker. <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-03/fluechtlinge-koeln-reker-asyl> (abgerufen am 28.03.2015).

In Berlin, wo seit 2003 eine dezentrale Anschlussunterbringung in Wohnungen (nach der Erstaufnahmephase von ca. drei Monaten) praktiziert wurde, sind gegenwärtig nur noch ungefähr 40 Prozent der Asylsuchenden in Einzelwohnungen untergebracht. Dabei gibt es durch die Anwesenheit größerer Herkunfts-Communities in der Großstadt eine nicht unbeträchtliche Mobilität von Asylsuchenden in der Wohnunterbringung. Mittlerweile besteht für Asylbewerber die Möglichkeit, aus der Gemeinschaftsunterkunft zu Verwandten in der Stadt zu ziehen, sobald die Aufnahme-prozedur durch das verantwortliche Landesamt für Gesundheit und Soziales abgeschlossen und der Leistungsbezug nach AsylbLG geregelt ist (etwa drei Wochen). Diese Möglichkeit wird durchaus genutzt. Häufiger jedoch können selbst Flüchtlinge, deren Asylverfahren abgeschlossen ist, nicht aus der Gemeinschaftsunterkunft ausziehen, da auf dem Wohnungsmarkt kein bezahlbarer Wohnraum zur Verfügung steht. Auf einen Presseaufruf der Sozialsenatorin hin, Asylbewerber als Mitbewohner in Privathaushalten oder Wohngemeinschaften aufzunehmen, wurden etwa 30 Personen vermittelt.⁴²

Wie in Köln wurde auch in Berlin keine vorausschauende Planung zur Flüchtlingsunterbringung betrieben. Das dezentrale Unterbringungskonzept von 2003 war der damals günstigen Situation auf dem Wohnungsmarkt geschuldet. Von Seiten der Bezirke wurde bereits seit mehreren Jahren auf einen bevorstehenden Wohnungsmangel hingewiesen. Allerdings habe der Berliner Senat die Flüchtlingsaufnahme nicht als eine Gesamtaufgabe, sondern als eine partikuläre Angelegenheit des Sozialressorts betrachtet.⁴³

Die Einrichtung von Notunterkünften prägt gegenwärtig vielerorts die Situation in der Flüchtlingsunterbringung. Bürogebäude und Sporthallen, Traglufthallen, Wohncontainer, die umgenutzt werden, und selbst die kurzfristige Unterbringung in Zelten sind Erscheinungen in einem Land, das sich zuvor jahrelang der Flüchtlingsaufnahme politisch entzogen hatte. Dennoch zweifeln die befragten Kommunen auch gegenwärtig nicht an der Sinnhaftigkeit ihrer Unterbringungskonzepte:

:: In der Stadt Leipzig waren Anfang 2015 ca. 2.600 Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge untergebracht, davon mehr als die Hälfte im eigenen Wohnraum. Dies liegt weit über der 2011 prognostizierten Zahl von 1.150 der in der Stadt einzurichtenden Unterbringungsplätze. Es mussten Abstriche an der damals festgelegten Strategie gemacht werden; beispielsweise wird eine größere Unterkunft, die eigentlich zur Schließung anstand, weiterhin benötigt. Dennoch bleibt das Konzept weiterhin handlungsleitend und bewährt sich als Orientierungsrahmen unter den gegenwärtigen Bedingungen. Gefordert ist allerdings eine in allen Bereichen größer dimensionierte Umsetzung.⁴⁴

42 Interview mit Fabio Reinhardt, Mitglied des Abgeordnetenhauses Berlin, am 06.03.2015.

43 Interview mit Bernd Szczepanski, Bezirksstadtrat für Soziales, Berlin-Neukölln, am 18.12.2014.

44 Interview mit Martina Kador-Probst, Sozialamtsleiterin der Stadt Leipzig, am 04.03.2015.

- :: In Osnabrück blieb der Anstieg der Flüchtlingszahlen 2014 gegenüber dem Vorjahr moderat, da die Stadt eine Immobilie für die Landesaufnahmeeinrichtung stellt. Die Bewohner dieser Durchgangseinrichtung werden auf die Gesamtaufnahmequote der Stadt angerechnet. Das Konzept von 2013 kann weiterhin praktiziert werden; es soll daran auch bei steigenden Zuweisungszahlen festgehalten werden.⁴⁵
- :: Im Main-Kinzig-Kreis bewährt sich das langjährige Verfahren der Flüchtlingszuweisung innerhalb des Kreises gerade in der derzeitigen Hochphase, da über das Verfahren allgemein Konsens besteht.⁴⁶ Die dezentrale Unterbringung erleichtert die Integration in den örtlichen Alltag und trägt nach Einschätzung der für die Integration Verantwortlichen des Kreises dazu bei, dass das Thema Flüchtlingsaufnahme an die Bevölkerung herangeführt und nicht mehr isoliert von Integration generell betrachtet wird.⁴⁷ Beispielsweise ergeben sich dadurch bessere Möglichkeiten der Integration von Flüchtlingen in die Sportvereine.
- :: Im Landkreis Coburg gelangt das zunächst vom Sozialministerium abgelehnte Konzept der dezentralen Unterbringung gerade aufgrund der gestiegenen Zuweisungen zur praktischen Umsetzung und schafft Handlungssicherheit, da Vernetzungsstrukturen bereits bei der Konzepterstellung ausgehandelt worden waren.⁴⁸

2.6 Bessere Akzeptanz von Flüchtlingen durch dezentrale Unterbringung

Das häufig geäußerte Argument, eine dezentrale Unterbringung von Flüchtlingen erhöhe deren Akzeptanz in der ortsansässigen Bevölkerung, wird durch die Interviews in den Kommunen bestätigt. Hierbei wurden mehrere Faktoren hervorgehoben: Die Art der Unterbringung beeinflusst Haltungen der Akzeptanz bzw. Ablehnung von Flüchtlingen. Unterkünfte, die eine bestimmte Aufnahmekapazität überschreiten – in den Interviews wurden hier, basierend auf der jeweiligen lokalen Erfahrung, verschiedene Grenzwerte zwischen 50 und 100 Personen genannt – forcieren ablehnende Haltungen, da die Integration der Bewohner in die Nachbarschaft blockiert wird und Einrichtungen solcher Größe leichter einer rassistischen und rechtsextremen Mobilisierung Vorschub leisten. Hingegen waren Anwohnerproteste gegen Flüchtlinge in Einzelwohnungen in den befragten Kommunen weitgehend unbekannt. In der Einschätzung der Kommunen gilt es, eine gesteigerte Sichtbarkeit von Flüchtlingszuwanderung zu vermeiden. Zweitens spielt auch die Bauweise eine Rolle: Die Unterbringung in leer stehenden Gebäuden wird in der benachbarten Bevölkerung eher akzeptiert, als wenn Behelfsunterkünfte in Form von Containern etc. aufgestellt werden.

45 Interview mit Rita Maria Rzyski, Sozialstadträtin, Stadt Osnabrück, am 04.02.2015.

46 Interview mit Susanne Simmler, Erste Kreisbeigeordnete, und Klaus Pichl, Leiter des Kreissozialamts, beide Main-Kinzig-Kreis, am 10.12.2014.

47 Interview mit Anna Seipel, Integrationsbeauftragte Main-Kinzig-Kreis, am 11.12.2014.

48 Interview mit Michael Busch, Landrat des Landkreises Coburg, am 20.02.2015.

Auch wenn man Containerlösungen von außen nicht ansehen kann, welchen Wohnstandard sie im Inneren bieten, schaffen sie schlechte Assoziationen, beispielsweise unhygienische Bedingungen.⁴⁹ Wohnunterkünfte – und auch Einzelwohnungen – für Flüchtlinge müssen einen akzeptablen qualitativen Zustand aufweisen, dürfen keine Schrottimmobilien sein, damit eine Stigmatisierung vermieden wird. Im günstigen Fall kann mit der Flüchtlingsunterbringung sogar eine Wohnaufwertung erzeugt werden: Aus nordrhein-westfälischen Kommunen wurde berichtet, dass durch die dezentrale Unterbringung örtlichem Wohnungsleerstand begegnet und eine positive Quartiersentwicklung initiiert werden konnte (Busch 2015).

Die dezentrale Unterbringung von Asylsuchenden erleichtert deren Integration in den örtlichen Alltag. Sie begünstigt zudem das niedrighschwellige ehrenamtliche Engagement für Flüchtlinge in einem nachbarschaftlichen Rahmen, und auch die Bereitstellung kommunaler Angebote gestaltet sich besser. Dies gilt besonders etwa für Kindergärten, Schulen und Jugendfreizeiteinrichtungen.

Hingewiesen wurde weiterhin darauf, dass die Entwicklung und öffentliche Kommunikation eines Konzepts zur Flüchtlingsunterbringung offenbar auch dann die Akzeptanz in der Bevölkerung unterstützt, wenn es sich nicht um eine genuin dezentrale Unterbringung handelt. In Osnabrück etwa wurde das Konzept zur Wohnraumversorgung und Integration von Flüchtlingen während der Entstehungsphase mit Vereinen, Verbänden und Beteiligten unterschiedlicher Art abgestimmt. Die Bürger der Stadt hatten die Möglichkeit, ihre Rückmeldung zu geben. Durch das transparente Verfahren konnte ein weitgehender Konsens in der Bürgerschaft über das Verfahren der Flüchtlingsunterbringung hergestellt werden. Bislang habe es keine negativen Reaktionen auf Flüchtlinge gegeben.⁵⁰

Während in den meisten Kommunen der Einfluss einer strategisch und transparent angelegten Flüchtlingsaufnahme positiv für die Akzeptanz von Asylsuchenden in der lokalen Bevölkerung wahrgenommen wurde, waren die Erfahrungen in der Stadt Leipzig zwiespältig. Auch hier warb die Kommunalverwaltung mit ihrem Wohnkonzept für eine größere Offenheit in der Flüchtlingsaufnahme. Dennoch waren negative Reaktionen in der Bevölkerung auf die Einrichtung kleinerer Unterkünfte durchaus vorhanden (nach dem Motto: »Das Konzept ist gut, aber die Flüchtlinge müssen doch nicht ausgerechnet hier einziehen!«). Allerdings konnten Kommunalpolitik und Verwaltung auf diese Weise signalisieren, dass eine Handlungsstrategie hinter der Aufnahme und Verteilung der Flüchtlinge in der Stadt steht. Nach Einschätzung der damit befassten Sozialamtsleiterin kann auch ein gutes Konzept dort, wo eine massive Ablehnung von Flüchtlingen besteht, kaum etwas bewirken.

49 Interview mit Fabio Reinhardt, Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin, am 06.03.2015.

50 Interview mit Rita Maria Rzycki, Sozialstadträtin, Stadt Osnabrück, am 04.02.2015.

Kritiker seien eher durch das konkrete Erleben und die persönliche Begegnung mit Flüchtlingen in ihrer Haltung zu beeinflussen. Die Erfahrung in Leipzig zeigt, dass sich Widerstände aus der Bürgerschaft durch das konkrete Zusammenleben beilegen lassen. Jedoch erfordern solche Prozesse einen langen Atem.⁵¹

2.7 Experimentelle Formen der Unterbringung – Ansatzpunkt für ein neues Verständnis von »urban citizenship«?

Zunehmend entstehen auf kommunaler Ebene Initiativen für ein gemeinsames Wohnen und Arbeiten von ansässigen und asylsuchenden Menschen. Prominent hierfür steht das »Grandhotel Cosmopolis« in Augsburg; dazu gehören aber auch »Magdas Hotel« in Wien, ein von der österreichischen Caritas betriebenes »Social Business«, das von Hotelfachleuten und Flüchtlingen geführt wird, das im Sommer 2015 eröffnete »Sharehaus Refugio« der Berliner Stadtmission oder im Beschäftigungsbereich das Projekt »Cucula« in Berlin (siehe Kapitel 3.2). In allen diesen Initiativen geht es darum, aufenthalts- und staatsbürgerrechtliche Differenzierungen innerhalb der Gesellschaft in einer gemeinsamen urbanen Alltagsgestaltung, die Ansässige und Flüchtlinge gleichermaßen umfasst, aufzuheben.

Großes mediales Aufsehen erregte 2013 die Eröffnung der Flüchtlingsunterkunft »Grandhotel Cosmopolis« in Augsburg. Initiiert wurde das Projekt durch eine Künstlerinitiative, die ein aufgelassenes Altenheim der Diakonie in ein Hotel für Gäste mit und ohne Asyl umbaute. Neben den Wohnräumen existieren Künstlerateliers und gastronomische Angebote; das Haus wird zudem als Veranstaltungsort für Kulturangebote genutzt. Der Asylbereich ist in einem abgeteilten Gebäudetrakt untergebracht und wird offiziell von der Bezirksregierung Schwaben betrieben. Hier leben 50 bis 60 Flüchtlinge auf drei Etagen, die über Schlafzimmer, Küchen, Bäder, WCs und Aufenthaltsräume verfügen.

In seinem Selbstverständnis versteht sich das Grandhotel – in Anlehnung an den Kunstbegriff von Joseph Beuys – als eine »soziale Plastik«: Die Asylbewerber werden in ein Wohn- und Kunstprojekt einbezogen, das auf eine Überwindung ihrer bisherigen Ausgrenzung abzielt. Eine wesentliche Intention des Projekts ist es, die hinter dem Attribut »Flüchtling« verschwundene Individualität der Personen sichtbar zu machen. Alle Bewohner und Mitarbeiter des Grandhotels können mit ihren unverwechselbaren Fähigkeiten und ihrer sozialen Kompetenz an einem »gesellschaftlichen Gesamtkunstwerk« mitwirken – unabhängig von rechtlichen Definitionen, die über ihre Existenz getroffen werden:

51 Interview mit Martina Kador-Probst, Sozialamtsleiterin der Stadt Leipzig, am 04.03.2015.

»Wir sehen unser Projekt als ein Kind des 21. Jahrhunderts, in dem staatsbürgerliche Definitionen überwunden sein sollten. Wir versuchen diese Definitionen zu hinterfragen und das ‚Wording‘ zu reformieren.«⁵²

Bei den Asylbewohnern im Grandhotel handelt es sich um eine Zufallsauswahl von Personen, die von der Bezirksregierung dieser Unterbringung zugewiesen werden. Ein wichtiges Anliegen ist die gleichberechtigte Partizipation der Asylbewohner an allen Hausangelegenheiten. Mitbestimmung erfolgt im Rahmen eines regelmäßigen Haus-Plenums, auf dem gemeinsame Angelegenheiten koordiniert und entschieden werden. Für die Bewohner mit Flüchtlingsstatus gibt es die Möglichkeit, in den verschiedenen Bereichen des Grandhotels mitzuarbeiten: im Bar-Café, in der Küche, in verschiedenen Werkstattangeboten oder auch in politischen Arbeitsgruppen, z. B. zum Thema Frauenrechte. Es handelt sich dabei um keine besonderen sozialpädagogischen Angebote, sondern um reguläre Tätigkeiten, um den Hausbetrieb in Gang zu halten. Mit dieser Arbeit verbindet sich im Selbstverständnis der Initiatoren ein verändertes Verständnis von gesellschaftlich notwendiger Arbeit, in dem Konzepte wie »Ehrenamt« und »bezahlte Tätigkeit« ihre dominierende Relevanz verlieren.⁵³

Das »Grandhotel Cosmopolis« wird von verschiedenen Kooperationspartnern und Unterstützern mitgetragen. Eine besondere Herausforderung stellt die Kooperation mit der Bezirksregierung Schwaben dar. Zwar wurde das Projekt von Beginn an von der Bezirksregierung mitgetragen, da anders eine Realisierung nicht möglich gewesen wäre. In der praktischen Zusammenarbeit vor Ort jedoch gab es durchaus Spannungen, die durch das divergierende Selbstverständnis der Akteure – Heimleitung im Asylbereich einerseits und Initiatorengruppe andererseits – bedingt waren. Inzwischen wird die Heimleitung nicht mehr von der Bezirksregierung, sondern vom Diakonischen Werk gestellt, wodurch sich die Kooperation stark verbessert hat.⁵⁴

Das Grandhotel ist eher lose mit anderen Ansätzen der begleitenden Flüchtlingssozialarbeit in Augsburg verknüpft. In einem Nebengebäude befindet sich die Asylberatung des Diakonischen Werks, die auch von den Bewohnern des Grandhotels in Anspruch genommen wird. Unter den Aktivisten des Grandhotels entstand die Idee zum Aufbau einer Law Refugee Clinic nach dem Vorbild anderer deutscher Vorläufer (siehe auch Kapitel 3.3). Diese ist an der Universität Augsburg angesiedelt und befindet sich gegenwärtig im Aufbau. Von der Stadt Augsburg wurde das Hotel-Projekt anfangs kritisch gesehen. Mittlerweile aber existieren gute Verbindungen zum städtischen Kulturamt und das kreative Potenzial des Grandhotels wird für städtische Kulturveranstaltungen angefragt und genutzt.

52 Interview mit Stef Maldener, Grandhotel Cosmopolis, am 13.03.2015.

53 Ebd.

54 Ebd.

Initiativen wie das »Grandhotel Cosmopolis« arbeiten daran, die gesellschaftliche Sichtweise auf »den Flüchtling« als eine marginalisierte soziale Figur zu verändern. Das Recht auf Teilhabe wird auf die gesamte Stadtgesellschaft unabhängig vom staatsbürgerlichen Status projiziert. Der gemeinsam gestaltete Alltag arbeitet der vorherrschenden Hierarchisierung von Bevölkerungsgruppen durch die Zuweisung unterschiedlicher Rechte und Aufenthaltstitel entgegen. Sie fügen sich damit in lokal fundierte Konzepte der sozialen Partizipation ein, die in der gegenwärtigen Forschung unter dem Stichwort »urban citizenship« diskutiert werden – die Mitgestaltung und Teilhabe am städtischen Leben durch alle dort lebenden Menschen (vgl. Hess/Lebuhn 2014).

2.8 Zentrale und dezentrale Unterbringung in der Praxis:

Eine Abwägung der Vor- und Nachteile aus Sicht der Kommunen

Bislang existiert keine systematische Untersuchung darüber, welche Anforderungen asylsuchende Menschen selbst an eine angemessene Wohnunterbringung stellen und für welche Wohnform sie optieren. Das Für und Wider von zentraler und dezentraler Unterbringung lässt sich daher nur aus der Perspektive befragter kommunaler und flüchtlingspolitischer Akteure rekonstruieren. Auf die Frage nach der »besseren« Unterbringungsform fallen die Antworten aus den befragten Kommunen unterschiedlich aus. Es bedarf in jedem Fall einer differenzierteren Darstellung, als sie der bloße Gegensatz zwischen zentral und dezentral bieten kann. Dezentral meint sowohl die Unterbringung in Wohnungen wie auch die kleinräumliche Verteilung von Asylsuchenden über eine Gebietskörperschaft (siehe Kapitel 2.1.2). Zumeist aber ist diese kleinräumliche Verteilung ebenfalls mit einer Unterbringung primär in Einzelwohnungen verbunden.

In keiner der betrachteten Kommunen lässt sich eine dezentrale Unterbringung in der gegenwärtigen Situation als durchgängiges Modell praktizieren. Die Städte Berlin und Köln, die bereits seit einem Jahrzehnt auf ein solches Modell setzen, müssen gegenwärtig mindestens die Hälfte aller Asylsuchenden in Gemeinschaftsunterkünften unterbringen. Die Strategie, auf dezentrale Unterbringung zu setzen, hat zu einem Abbau von Gemeinschaftsunterkünften geführt. Da es sich in beiden Fällen zugleich um Großstädte mit einem stark nachgefragten Wohnungsmarkt handelt, kommen derzeit Provisorien wie Turnhallen, Wohncontainer, aufgelassene Bürohäuser und Traglufthallen zum Einsatz.

In ländlich strukturierten Räumen lassen sich Konzepte der dezentralen Unterbringung dagegen weiterhin praktizieren. Hier ist in kleineren Orten zumeist leer stehender Wohnraum vorhanden, der sich für die Unterbringung nutzen lässt. Außerdem erfolgt dort die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften – beispielsweise für die Erstaufnahme in der Kommune – in wesentlich kleiner dimensionierten

Einheiten, so dass der Belastungsfaktor für die solcherart untergebrachten Menschen verringert wird.

Die Großstädte Leipzig und Osnabrück arbeiten mit mehrstufigen Unterbringungskonzepten, die sowohl die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften wie auch in Wohnungen vorsehen. Die zuständigen Sozialreferatsleiterinnen betonen, dass es zum einen zwischen den Antipoden »zentral« und »dezentral« eine Reihe von Abstufungen und Differenzierungen gebe und dass zum anderen bei den Asylsuchenden selbst unterschiedliche Bedarfe und Voraussetzungen für das Einzelwohnen vorlägen.

Für die dezentrale Unterbringung spricht besonders, dass die Unterbringung in Einzelwohnungen für die meisten Kommunen die kostengünstigere Variante ist. Zwar gibt es hier lokale Unterschiede, und besonders für manche Großstädte mit angespanntem Mietwohnungsmarkt fällt diese Berechnung nicht eindeutig aus. Die vorgestellten Fallbeispiele weisen allerdings eine klare Tendenz in diese Richtung auf.

Einhellig wird ein Vorzug der dezentralen Unterbringung darin gesehen, dass eine bessere Akzeptanz für die Flüchtlingsaufnahme in der ortsansässigen Bevölkerung entsteht. Anders als bei großen Gemeinschaftsunterkünften wird eine Stigmatisierung der Asylsuchenden vermieden; die Kontaktmöglichkeiten innerhalb der Nachbarschaft steigen, »wodurch Vorbehalte ausgeräumt werden können und nachbarschaftliches Engagement möglich wird« (Busch 2015, S. 10). Offensichtlich bewährt sich die dezentrale Unterbringung gerade in ländlichen Gebieten, da dort das Angebot leer stehender Wohnungen im Allgemeinen größer ist. Zudem erhalten Bürgerproteste und fremdenfeindliche Mobilisierungen durch den Alltagskontakt mit asylsuchenden Menschen ein regulierendes Gegengewicht. Die dezentralen Unterkünfte bieten zudem kaum einen räumlichen Angriffspunkt für rechtsextreme Attacken.

Bisweilen versuchen Kommunen, mit der dezentralen Unterbringung von Flüchtlingen kommunalem Wohnungsleerstand zu begegnen. Aus dem nordrhein-westfälischen Bergkamen beispielsweise wird berichtet, dass durch die Unterbringung von Asylsuchenden in leer stehenden Einzelwohnungen eine positive Quartiersentwicklung unterstützt werden konnte (Busch 2015). Weitere Beispiele, wie durch die innerörtliche Ansiedlung von Flüchtlingen Wohnungsleerstand und einer Verödung von Innenstädten entgegengewirkt werden kann, werden in Kapitel 4 diskutiert. Zwei Aspekte aber sind wesentlich, damit sich der integrative Aspekt einer dezentralen Unterbringung nicht in sein Gegenteil verkehrt: die Ausstattung der Wohnung und ihre räumliche Lage. Wohnungen für die Flüchtlingsunterbringung sollten nicht unter den ortsüblichen Qualitätsstandard fallen, um eine Stigmatisierung der Bewohner zu vermeiden. Weiterhin ist gerade in ländlichen Regionen von Bedeutung, wie

weit Wohnungen für Asylsuchende von geschlossenen Ortschaften abgelegen sein dürfen. In jedem Fall muss die Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) gewährleistet sein, Einkaufsmöglichkeiten und Ärzte müssen erreichbar sein. Gleiches gilt auch für die Erreichbarkeit von Behörden und Beratungsmöglichkeiten im Asylverfahren. Zudem müssen Angebote der psychosozialen Begleitung, der Bildung und der Freizeitgestaltung nutzbar sein.

Gerade in der Verfügbarkeit von Hilfsangeboten aber sehen manche Kommunen die Schwierigkeit einer konsequenten dezentralen Unterbringung. Sie ist dort nur für solche Asylsuchenden vorgesehen, die lange genug mit den örtlichen Einrichtungen vertraut und in ihrer Lebensführung eigenständig genug sind, um stationäre Angebote der sozialen Beratung in Anspruch nehmen zu können. Dass Konzepte der dezentralen Unterbringung allerdings auch mit einer aufsuchenden Sozialarbeit verknüpft werden können, beweist das Beispiel des Landkreises Stendal. Hier wird im Konzept zur Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden vorgeschrieben, dass jede Wohnung außerhalb der Gemeinschaftsunterkunft regelmäßig mindestens einmal monatlich von einem Sozialarbeiter aufgesucht werden soll.⁵⁵

Aus kommunaler Sicht kann zudem die Verfügbarkeit von bestimmten Wohnungen eine Schwierigkeit bei der dezentralen Unterbringung darstellen. Aus der Stadt Leipzig wurde berichtet, dass es schwierig sei, speziell kleine Wohnungen für alleinstehende Personen zu akquirieren.⁵⁶ Die Wohnungsakquise erfordert stetige Kontakte mit städtischen Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften sowie eine beständige Recherche auf dem privaten Wohnungsmarkt.

In vielen Interviews wurde deutlich, dass die Gemeinschaftsunterkunft nicht in jedem Fall als die schlechtere Unterbringungsvariante gesehen wird. Für die Beurteilung der Qualität einer Gemeinschaftsunterkunft wurden verschiedene Differenzierungsfaktoren genannt: Dies sind primär die sozialräumliche Lage einer Unterkunft, ihre absolute Größe gemessen an der Personenkapazität, ihre interne Ausstattung (abgetrennte/offene Wohneinheiten) sowie die Verfügbarkeit von begleitenden Angeboten für die dort untergebrachten Asylsuchenden.

Gemeinschaftsunterkünfte wurden von den Interviewpartnern dann als eine vertretbare Unterbringungsform gewertet, wenn sie die folgenden Mindestanforderungen aufweisen:

55 Konzept zur Unterbringung und Betreuung von nicht dauerhaft aufenthaltsberechtigten Ausländern im Landkreis Stendal, veröffentlicht im Amtsblatt für den Landkreis Stendal vom 05.03.2014, Nr. 6.

56 Interview mit Martina Kador-Probst, Sozialamtsleiterin der Stadt Leipzig, am 04.03.2015.

- :: Die Personenkapazität soll überschaubar sein (möglichst nicht mehr als 50 Personen), keinesfalls aber 100 Personen überschreiten.
- :: Innerhalb der Gemeinschaftsunterkunft ist die Unterbringung von Familien oder Wohngruppen in kleineren, geschlossenen Wohneinheiten mit eigenen Koch- und Sanitarräumen möglich. Beispielsweise werden in Leipzig und Osnabrück leer stehende Mehrfamilienhäuser als Gemeinschaftsunterkünfte genutzt.
- :: Alleinstehende Personen können in Einzelzimmern untergebracht werden.
- :: Bei der Belegung einzelner Gemeinschaftsunterkünfte wird auf eine sozial verträgliche Zusammensetzung der Bewohner geachtet. Frauen und Kinder müssen sich sicher in der Unterkunft bewegen können und in separaten Zimmern untergebracht werden. Den Bedürfnissen von Kindern ist Rechnung zu tragen, indem Kinderspielzimmer und Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung eingerichtet werden.
- :: Wichtig ist das Angebot einer psychosozialen Begleitung, das in der Gemeinschaftsunterkunft vorhanden sein sollte. Ergänzend dazu sind integrative Maßnahmen, wie Sprachkurse oder Hausaufgabenhilfe für die Kinder, verfügbar, um ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Integration zu ermöglichen.
- :: Gemeinschaftsunterkünfte müssen im Mindeststandard Gemeinschaftsräume, Spielzimmer für Kinder und einen Internetzugang für die Bewohner aufweisen.
- :: Es muss sich um feststehende Gebäude handeln; Wohncontainer sind auch für die mittelfristige Unterbringung keine akzeptable Lösung.
- :: Gemeinschaftsunterkünfte müssen sozial verträglich in die Nachbarschaft eingebunden sein und einen insgesamt akzeptabel ansehnlichen Eindruck aufweisen, um einer Stigmatisierung der Bewohner aufgrund »unhygienischer Wohnverhältnisse« vorzubeugen.
- :: Für die Bewohner muss die Möglichkeit der Freizeitgestaltung im Freien bestehen.
- :: Es muss Mitspracherechte für die Bewohner geben. Bisher liegen nur wenige Erfahrungen mit Heimbeiräten in Flüchtlingsunterkünften vor. Es wäre jedoch notwendig zu bestimmen, wie eine solche Form der Partizipation effektiv ausgestaltet werden kann.
- :: Für den Einsatz privater Sicherheitsdienste in Gemeinschaftsunterkünften müssen Kommunen Qualitätsstandards setzen und ihre Einhaltung kontrollieren. Hierzu gehören eine Sicherheitsüberprüfung und ein polizeiliches Führungszeugnis für alle in diesem Bereich beschäftigten Personen, eine Zuverlässigkeitsbescheinigung des örtlichen Ordnungsamtes, der Nachweis einer abgelegten Sachkundeprüfung, für die Unternehmen zudem die Verpflichtung, den tariflichen Mindestlohn zu zahlen, und die Mitgliedschaft in einem Arbeitgeberverband (vgl. zu Nordrhein-Westfalen Nebe 2015).
- :: Gemeinschaftsunterkünfte müssen einen akzeptablen Anschluss an den öffentlichen Personennahverkehr mit tagsüber regelmäßig verkehrenden Verbindungen aufweisen.

Die Frage, ob es signifikante Qualitätsunterschiede zwischen öffentlich und privat betriebenen Unterkünften gibt, lässt sich anhand der Recherchen nicht eindeutig beantworten. Hier liegen in den Kommunen unterschiedliche Erfahrungen sowohl mit gemeinnützigen wie auch kommerziellen Betreibern von Flüchtlingsunterkünften vor. Der qualitative Standard von nicht-staatlich betriebenen Unterkünften hängt entscheidend davon ab, ob sich die Kommunen bei der Vergabe auf ein Preisdumping der Anbieter einlassen oder konsequent die Einhaltung von Qualitätsstandards einfordern – auch auf die Gefahr höherer Kosten hin. Private Betreiber von Unterkünften müssen zur Einhaltung der Mindeststandards vertraglich verpflichtet werden. Schließlich zeigt das Beispiel des »Heim-TÜV« in Sachsen, dass die Kommunen selbst initiativ werden können, wenn es um eine Kontrolle der in Gemeinschaftsunterkünften gebotenen Qualität geht – unabhängig davon, in welcher Betreiberschaft sich eine Unterkunft befindet. Es zeigt sich zudem deutlich, dass Kommunen dort einen größeren Handlungsspielraum in der Akquise von Gemeinschaftseinrichtungen oder privat nutzbarem Wohnraum haben, wo sie auf das Angebot öffentlicher Wohnungsunternehmen zurückgreifen können.

Schließlich soll nochmals an innovative Unterbringungsformen in der Flüchtlingsaufnahme erinnert werden, wie sie beispielsweise das »Grandhotel Cosmopolis« in Augsburg bietet. Ein solches Projekt scheint besonders geeignet, Flüchtlingen einen anderen Platz als bisher im sozialen Gefüge zuzuweisen – nicht mehr länger den der randständigen, flüchtig anwesenden Person, sondern Flüchtlinge als ein integrativer Bestandteil der lokalen Gesellschaft und der städtischen Kultur. Auch wenn die breite Übertragung eines solchen Modells gegenwärtig unrealistisch ist, können Kommunen doch als Unterstützer solcher Modellprojekte fungieren und damit einer veränderten Kultur im gesellschaftlichen Umgang mit Asylsuchenden den Weg bereiten.

Als Fazit aus den Fallstudien lassen sich folgende Erkenntnisse zur konzeptgestützten Unterbringung von Flüchtlingen auf kommunaler Ebene festhalten:

- :: In allen diesen Kommunen wird die Unterbringung mit verschiedenen Maßnahmen der Begleitung und Integration der Asylsuchenden verbunden.
- :: In fast allen Kommunen trägt die dezentrale Unterbringung in einem hohen Maß zur Akzeptanz von Flüchtlingen in der örtlichen Bevölkerung bei.
- :: Erstaunlicherweise bewährt sich das Modell der dezentralen Unterbringung in den meisten befragten Kommunen auch in der gegenwärtigen Phase hoher kommunaler Flüchtlingszuweisungen, auch wenn mit Berlin und Köln Ausnahmen festzustellen sind.⁵⁷

57 <http://www.inforadio.de/dossier/fluechtlingsunterbringung/beitraege-kein-platz-fuer-fluechtlinge/-was-sollen-wir-tun--.html>.

Es mag derzeit unrealistisch erscheinen, besonders elaborierte Qualitätsstandards für die Unterbringung anzumahnen – geht es doch vielfach darum, für die Erstaufnahme in den Kommunen überhaupt ein Dach über dem Kopf zu gewährleisten. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass viele Flüchtlinge, die entweder auf den Abschluss ihres Asylverfahrens warten oder sich in einer Duldung befinden, bereits jahrelang in Gemeinschaftsunterkünften leben. Eine Umfrage des nordrhein-westfälischen Flüchtlingsrates, die 2013 durchgeführt wurde, brachte zutage, dass knapp die Hälfte der im Bundesland untergebrachten Flüchtlinge in einer Duldung lebte. Durchschnittlich wohnten die Flüchtlinge 4,2 Jahre in den kommunalen Gemeinschaftsunterkünften; der längste Aufenthalt betrug in einem Fall 22 Jahre (Flüchtlingsrat NRW 2013, S. 15 f.). Allein diese Zahlen zeigen, dass die Flüchtlingsunterbringung kein akutes Problem der Kommunen ist – auch wenn die aktuell hohen Zuweisungszahlen dies so erscheinen lassen –, sondern dass in den Kommunen langfristig eine Bevölkerungsgruppe mit einem stark eingeschränkten bürgerlichen und sozialrechtlichen Status lebt. Insofern muss die Wohnungsfrage unabhängig von aktuellen Zwängen gesehen werden.

2.9 Unterstützungsbedarfe der Kommunen für eine verbesserte Wohnunterbringung von Flüchtlingen

Besonders die kommunalen Spitzenverbände setzen sich für eine verbesserte Unterstützung der Kommunen bei der Flüchtlingsunterbringung ein. Neben Forderungen der finanziellen Unterstützung – durch eine verbesserte Refinanzierung der Kommunen für die Flüchtlingsunterbringung sowie die Einrichtung eines Gesundheitsfonds durch den Bund, um die Kommunen von den Kosten der medizinischen Versorgung zu entlasten – beziehen sich mehrere Forderungen speziell auf die Wohnunterbringung. Dazu gehört die Forderung an die Länder, Flüchtlinge verbindlich für eine Dauer von zwölf Wochen in den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder zu belassen, um in dieser Zeit das Asylverfahren möglichst zum Abschluss zu bringen und abgelehnte Asylbewerber wieder in das Herkunftsland zurückzuführen. Um die Kapazitäten für die Flüchtlingsunterbringung zu erhöhen, fordern die kommunalen Spitzenverbände weiterhin, Liegenschaften des Bundes (z. B. aufgelassene Kasernen) in den Kommunen zur Verfügung zu stellen.⁵⁸

Im Sinne der kommunalen Spitzenverbände wurde im November 2014 das Bauplanungsrecht per Bundestagsbeschluss geändert.⁵⁹ War bislang die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften in Gewerbegebieten nicht möglich, so bietet das neue Gesetz nunmehr diese Möglichkeit. Die Errichtung neuer Unterkünfte kann zudem aufgrund einer Ermessensentscheidung auch dann genehmigt werden, wenn sich

58 Positionspapier des Deutschen Städtetages vom 07.05.2015; Positionspapier des Deutschen Städte- und Gemeindeförderungsbundes vom 31.10.2014.

59 Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen, in Kraft getreten am 26.11.2014.

das Bauvorhaben nicht in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Diese Gesetzesänderung gibt Kommunen eine relativ kurzfristige Handhabe, um neue Unterbringungsmöglichkeiten für weiterhin steigende Zuweisungen zu erschließen. Ob diese Gesetzesänderung für eine verbesserte Akzeptanz von Flüchtlingen und eine beschleunigte Integration derjenigen Personen steht, für die die Schutzquote greift, muss bezweifelt werden.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte plädiert für eine Aufhebung von pauschalen Wohnverpflichtungen in Gemeinschaftsunterkünften und präzisiert dabei folgende Forderungen:

- :: Asylsuchende sollten die Möglichkeit haben, auch leer stehende Wohnungen in anderen Bundesländern in Anspruch nehmen zu können. Dies setzt voraus, dass die bestehende Bundesregelung zur Verteilung der Asylsuchenden auf die Länder überprüft wird.
- :: Asylsuchende sollten die Möglichkeit haben, in Privathaushalten mitwohnen zu dürfen (z. B. bei Familienangehörigen, Freunden und Bekannten).
- :: Die Länder und Kommunen sollten ein Wohnraummanagement für Asylsuchende schaffen, das ihnen die Wohnungssuche erleichtert (z. B. durch Bereitstellung von verständlichen Informationen über verfügbare Mietwohnungen).
- :: Bund, Länder und Kommunen sollten verstärkt Wohnungen zu sozial verträglichen Mieten schaffen, die auch Asylsuchenden zugutekommen können (Cremer 2014, S. 11).

Wichtig ist eine vorausschauende Planung von Flüchtlingsunterkünften: Kommunen sollten vom Land so früh wie möglich über bevorstehende Zuweisungen informiert werden, damit sie geeignete Unterbringungsmöglichkeiten bereitstellen können.

Die Wohnunterbringung von Asylsuchenden erfolgt überwiegend in Gemeinschaftsunterkünften. Der Erlass und die Kontrolle von Mindeststandards für die Ausstattung solcher Unterkünfte werden in den Bundesländern unterschiedlich gehandhabt. Für die dezentrale Unterbringung in Einzelwohnungen sprechen verschiedene humanitäre Gründe, aber auch tendenziell niedrigere Kosten, die den Kommunen durch diese Wohnform entstehen. Die private Trägerschaft von Flüchtlingsunterkünften ist mit gewissen Qualitätsrisiken verbunden, bildet aber nicht in jedem Fall die schlechtere Alternative zur öffentlichen oder gemeinnützigen Trägerschaft.

Grundsätzlich lassen sich Qualitätsunterschiede in der Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden nicht einseitig auf eine zentrale oder dezentrale Wohnunterbringung zurückführen. In den meisten Kommunen werden beide Formen der Unterbringung praktiziert. Dabei treten in ländlich geprägten Gebieten weniger Schwierigkeiten für eine weitgehende Versorgung mit Einzelwohnungen auf, als dies in den städtischen Gebieten der Fall ist.

Zentrale Qualitätskriterien für Flüchtlingsunterkünfte aus kommunaler Sicht sind eine überschaubare Personenkapazität pro Einrichtung, die dezentrale Verteilung von Einrichtungen über das Stadt- bzw. Kreisgebiet, separate Wohneinheiten für Familien und kleine Wohngruppen, eine sozial verträgliche Mischung der Bewohnerinnen und Bewohner in den einzelnen Unterkünften sowie die Verfügbarkeit einer psychosozialen Begleitung.

Zahlreiche Städte und Landkreise verfügen über eigenständige Konzepte zur Unterbringung von Asylsuchenden. Darin wird eine dezentrale Unterbringung favorisiert bzw. wird ein strukturiertes kommunales Unterbringungsverfahren in mehreren Stufen festgelegt. In nahezu allen Fällen sind solche Konzepte mit weiterreichenden Betreuungs- und Integrationsangeboten verbunden. Obwohl die Städte und Gemeinden aufgrund der gestiegenen Zuweisungszahlen einem hohen Handlungsdruck ausgesetzt sind, erweisen sich kommunale Aufnahmekonzepte als vorteilhaft, da sie eine Handlungsorientierung schaffen, die Vernetzung von beteiligten Akteuren unterstützen sowie die Akzeptanz von Flüchtlingen in der örtlichen Bevölkerung begünstigen.

Unterstützungsbedarfe der Kommunen in der Flüchtlingsaufnahme bestehen in einer verbesserten Refinanzierung für die Unterbringung, Versorgung und gesundheitliche Betreuung von Asylsuchenden sowie in Vorkehrungen durch Bund und Länder, die eine bessere Planbarkeit der Flüchtlingszuweisungen ermöglichen.

3

Kommunale Integration von Flüchtlingen

Bürger, Verwaltungsfachleute und Kommunalpolitiker geben sich bei der gegenwärtigen Aufnahme von Flüchtlingen nicht mit der Maxime »Hauptsache, ein Dach über dem Kopf« zufrieden. Es dürfte wohl kaum eine Kommune geben, in der nicht irgendwelche Formen der psychosozialen Begleitung und des zivilgesellschaftlichen Engagements für die aufgenommenen Flüchtlinge vorhanden sind. In diesem Kapitel sollen deshalb verschiedene Ausprägungen des kommunalen Engagements für Flüchtlinge vorgestellt und analysiert werden. Wir beschränken uns hierbei auf die Handlungsfelder Sprachförderung, Beschäftigungsförderung und zivilgesellschaftliches Engagement für Flüchtlinge – Bereiche, die in den befragten Kommunen besonders im Vordergrund standen. Die Informationen für dieses Kapitel wurden in Interviews mit den beteiligten Akteuren vor Ort gewonnen. Neben kommunalpolitischen Funktionsträgern waren dies zuständige Fachpersonen in der Verwaltung sowie ehrenamtlich engagierte Personen. Weiterhin wurden verfügbare Dokumente zur lokalen Praxis sowie Hinweise in der Fachliteratur ausgewertet.

Die schulische Integration von Kindern und Jugendlichen ist primär Länderangelegenheit. Einige Beobachtungen sollen hier deshalb genügen. Das in der UN-Kinderrechtskonvention festgeschriebene Recht auf Bildung für alle Kinder und Jugendlichen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus wird seit 2010 auch in Deutschland vorbehaltlos anerkannt. In allen Bundesländern besteht nunmehr eine Schulpflicht oder zumindest ein Schulbesuchsrecht für Flüchtlingskinder. Allerdings konnte nicht in allen befragten Kommunen sichergestellt werden, dass die Einhaltung der Schulpflicht bei neu ankommenden Asylsuchenden zuverlässig kontrolliert wird. In allen Kommunen wurde zudem der Kita-Besuch von Kindern im Vorschulalter befürwortet und nach den verfügbaren Kapazitäten unterstützt – nicht zuletzt im Sinne einer frühzeitigen Sprachförderung und Integration dieser Kinder.

Flüchtlingskinder und -jugendliche sind Seiteneinsteiger in das Bildungssystem und benötigen deshalb besondere und individualisierte Hilfestellungen. Sie werden nach der Einreise zunächst in besonderen Vorbereitungs- oder Willkommensklassen beschult. Bildungsfachleute fordern begleitende Maßnahmen, um Flüchtlingskinder zügig in die Regelklassen integrieren zu können: etwa ergänzende sozialpädagogische Maßnahmen, die Einbeziehung der Eltern und eine Sensibilisierung des Lehrpersonals für die besondere Lebenssituation von Flüchtlingen (Mies-van Engelshoven 2010, S. 22 f.). In den Kommunen, die wir befragten, konzentrierte sich das kommunale Engagement auf die Bereitstellung von Kita- und Schulplätzen, auf die Einrichtung von Willkommensklassen und die Organisation des Schulwegtransports, gewissermaßen darauf, zunächst einmal die Rahmenbedingungen für eine

Bildungsförderung von jungen Flüchtlingen zu schaffen. Mit den bislang erreichten Resultaten war man im Großen und Ganzen zufrieden. Auch wenn die Organisation nicht in allen Fällen reibungsfrei ablief, so wurde in den Gesprächen doch deutlich, dass in diesem Handlungsfeld eine klare Orientierung bei allen Beteiligten vorhanden ist – nämlich dass die Bildungsintegration der Kinder in keiner Weise zur Debatte steht. Ergänzende Unterstützungsangebote für die Kinder und Jugendlichen werden in erster Linie über zivilgesellschaftliches Engagement in den Kommunen gesichert, das beispielsweise Hausaufgabenhilfe in den Unterkünften, Familienpatenschaften und Sport- und Freizeitangebote umfasst. Dieses Engagement erfolgt bisweilen auf einer Ad-hoc-Basis einzelner aktiver Bürger; es kann aber auch sehr strukturiert erfolgen wie in Schwäbisch Gmünd, wo in einem städtischen Bildungs- und Familienzentrum systematisch Angebote zur Lernbetreuung für Flüchtlingskinder und ihre Eltern entwickelt werden und diese Zielgruppe somit als ein integraler Bestandteil der sozialräumlichen Arbeit begriffen wird.

Die Bildungsintegration der Kinder ist ein wichtiger Meilenstein, um eine Form der Integrationsnormalität auch für die beteiligten erwachsenen Familienmitglieder herzustellen.⁶⁰ Der Kita- und Schulalltag der Kinder trägt dazu bei, den Familienalltag zu strukturieren, und eröffnet auch einen Zugang zu den Eltern. Möglichst gute Bildungsmöglichkeiten für die Kinder signalisieren den Eltern, in der Gesellschaft angenommen zu sein, und unterstützen damit aus der Sicht der Kommunen positiv die Integrationsbereitschaft.

3.1 Orientierung und Integration durch Sprache

Eine zumindest elementare Beherrschung der deutschen Sprache bildet die Basis für Integration und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Ein kostenfreier Anspruch auf das Erlernen der deutschen Sprache besteht bislang nur für zugewanderte Menschen mit einem gesicherten Aufenthaltstitel. Kostenfrei teilnahmeberechtigt an den Integrationskursen des Bundes sind Ausländer, die bereits längere Zeit in Deutschland leben, neu Zugewanderte mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis (auch im Rahmen des Familiennachzuges oder aus humanitären Gründen), Bürger aus Staaten der Europäischen Union (gegenwärtig nur nach Maßgabe freier Kursplätze), Spätaussiedler und deren Familienangehörige sowie Deutsche ausländischer Herkunft ohne ausreichende Deutschkenntnisse. Darüber hinaus können weitere Interessenten an den Integrationskursen teilnehmen, sofern freie Kursplätze zur Verfügung stehen. Für die Teilnahme ist jedoch ein Entgelt zu entrichten, das beispielsweise in Berlin 150 Euro für die Belegung eines Moduls von 100 Unterrichtsstunden beträgt. Asylbewerber haben bislang also nur die Möglichkeit, einen Integrationskurs des Bundes zu belegen, wenn ein freier Kursplatz vorhanden ist und wenn sie in der Lage sind, die geforderte Teilnahmegebühr

60 Interview mit Klaus Pichl, Leiter des Kreissozialamts Main-Kinzig-Kreis, am 10.12.2014.

selbstständig aufzubringen. Lediglich Hamburg und das Land Brandenburg finanzieren bei freien Kapazitäten Asylbewerbern die Teilnahme am Integrationskurs.

Ende 2013 legte der Bundesrat einen Gesetzentwurf zur Öffnung der Integrationskurse für EU-Bürger und Flüchtlinge vor, über den im Bundestag bislang nicht entschieden wurde. Damit soll ein Rechtsanspruch dieser Personenkreise auf einen kostenfreien Integrationskurs gesetzlich begründet werden. Der antragstellende Bundesrat argumentiert mit dem häufig langjährigen Aufenthalt von Asylbewerbern und Geduldeten in Deutschland, bis eine endgültige Asyl- oder Bleiberechtsentscheidung erfolgt. Während dieser Zeit haben Flüchtlinge unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Ausbildungsförderung oder berufsqualifizierende Maßnahmen, die jedoch wirkungslos bleiben, wenn nicht eine adäquate sprachliche Basis vorhanden ist. Bei einer abschließenden positiven Entscheidung vergeht damit wertvolle Zeit für eine zügige Integration. Zwar wurde die Karenzzeit, bis Asylbewerber einen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, seit 2015 auf drei Monate verkürzt; da jedoch Beschäftigungschancen entscheidend von Sprachkenntnissen abhängen, ergibt sich ein handlungslogischer Widerspruch zum andauernden Ausschluss aus den regulären Integrationskursen.

Waren Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge lange Zeit von formellen Möglichkeiten eines kostenfreien Spracherwerbs ausgeschlossen bzw. auf die Initiative ehrenamtlich tätiger Menschen und gemeinnütziger Organisationen angewiesen, so wird ein frühzeitiger Zugang zu sprachlichen Verständigungsmöglichkeiten nunmehr auch für diese Gruppe angestrebt. Dieses Bemühen ist nicht nur in den Kommunen zu beobachten, sondern auch von Bund und Ländern gibt es Initiativen, Flüchtlingen den Erwerb zumindest minimaler sprachlicher Verständigungsmittel zu ermöglichen. Im Koalitionsvertrag von 2013 legte die Bundesregierung fest, dass Asylbewerbern und Geduldeten in Zusammenarbeit mit den Ländern ein früher Spracherwerb ermöglicht werden soll.⁶¹ Bislang wurde dieses Vorhaben noch nicht weitläufig konkretisiert. Doch gibt es erste Entwicklungen in diesem Bereich. Seit 2013 finanziert der Freistaat Bayern aus Landesmitteln das Modellprojekt »Erstorientierung und Deutsch lernen für Asylbewerber«, in dessen Rahmen Personen mit einer Aufenthaltsgestattung sowie Personen mit einer Duldung Zugang zu Deutschkursen von zertifizierten Bildungsträgern haben. Das Modellprojekt wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge fachlich begleitet. Das Kursangebot umfasst 300 Unterrichtseinheiten. In mehreren Bundesländern werden Erstorientierungskurse für Flüchtlinge angeboten, die über Landes- und EU-Mittel finanziert werden. In diesen Kursen wird der Erwerb elementarer Sprachkenntnisse mit einer Orientierungshilfe für den Alltag in Deutschland verbunden.

61 Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 110.

Einige Bundesländer unterstützen Deutschkurse in den Kommunen durch einen Zuschuss beispielsweise an die Volkshochschulen.

Ging es lange Zeit vor dem Hintergrund einer Abwehrpolitik darum, die Integration von nicht-anerkannten Flüchtlingen in die deutsche Gesellschaft zu unterbinden, so stellte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 18.07.2012 fest, dass auch Asylbewerbern »ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben« in Deutschland zu gewähren sei.⁶² Im Wesentlichen werden folgende Argumente angeführt, um auch Asylbewerbern den Erwerb von sprachlichen Grundkenntnissen zu ermöglichen:

- :: Ein Mindestmaß an sprachlicher Verständigung zwischen Asylbewerbern und ansässiger Bevölkerung ist notwendig, um vor Ort die Akzeptanz von Flüchtlingen zu erhöhen und die hohe Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement für Flüchtlinge nutzbar zu machen.
- :: Der Erwerb von deutschen Sprachkenntnissen wird als eine Kompetenzerweiterung aufgefasst, die für Flüchtlinge auch dann wertvoll sein kann, wenn sie nicht dauerhaft in Deutschland verbleiben.
- :: Schließlich aber wird davon ausgegangen, dass ein beträchtlicher Teil der asylsuchenden Menschen per Schutzstatus oder Asylanerkennung dauerhaft in Deutschland verbleiben wird und dass vorhandene Sprachkenntnisse in diesem Fall eine zügige Integration unterstützen.

Auch wenn seit 2005 die Zuständigkeit für die Integrationskurse formell beim Bund liegt, so haben sich viele Kommunen parallel dazu immer auch mit eigenen Angeboten zur Sprachvermittlung engagiert, sei es über zusätzliche Angebote an den Volkshochschulen, durch niedrigschwellig angelegte Deutschkurse für besondere Zielgruppen (z. B. Analphabeten, Frauen mit häuslicher Bindung, Senioren), als Anbieter besonderer qualifizierungs- oder berufsrelevanter Sprachangebote oder durch die Übernahme einer Moderatorenrolle zwischen Trägern und finanziellen Förderinstitutionen von Sprachkursen (Schweitzer 2009, S. 444). In der gegenwärtigen Flüchtlingszuwanderung entwickeln die Kommunen ein besonderes Engagement, um Asylbewerbern zumindest ein Minimum an kommunikationsnotwendigen Deutschkenntnissen zu vermitteln. Hierfür stellen sie eigene Geldmittel zur Verfügung, um über erfahrene Träger, z. B. die örtlichen Volkshochschulen, ein besonderes Sprach- und Orientierungsangebot bereitzuhalten. Vielfach aber wird Sprache über Ehrenamtliche vermittelt. Manche Kommunen versuchen hierbei, dieses zivilgesellschaftliche Engagement durch eine Qualifizierung der Ehrenamtlichen oder die Finanzierung von Sachmitteln (Lernmaterialien etc.) zu unterstützen.

62 BVerfG 1 BvL 10/10, Urteil vom 18. Juli 2012.

Die Stadt Leipzig beispielsweise finanziert Möglichkeiten des Spracherwerbs für Flüchtlinge durch Angebote in den Gemeinschaftsunterkünften und an Volkshochschulen. Für das Jahr 2015 hat die Stadt hierfür 40.000 Euro bereitgestellt. Berücksichtigt man aber die Zahl der bereits anwesenden Asylbewerber, die Anfang 2015 bei ca. 2.600 Personen lag, so wird leicht klar, dass dieser Betrag nicht ausreicht, um ein erschöpfendes Angebot bereitzuhalten – von den für das Gesamtjahr zu erwartenden Zuwächsen zu schweigen.⁶³ Auch die in den Unterkünften vielfach angebotenen ehrenamtlichen Sprachkurse können dieses Defizit bei weitem nicht ausgleichen. Ähnliche Befunde gab es auch in anderen Städten, in denen Interviews mit kommunalen Vertretern geführt wurden. Im Folgenden soll die Praxis der Sprachvermittlung im Main-Kinzig-Kreis näher vorgestellt werden. Diese kann in ihrer Originalität als ein Beispiel guter Praxis für kommunales Engagement in diesem Handlungsfeld dienen.

3.1.1 Sprachvermittlung durch Ehrenamtliche: Das Beispiel der Stadt Schlüchtern und des Main-Kinzig-Kreises

In der Kleinstadt Schlüchtern im Main-Kinzig-Kreis existiert bereits seit 2004 ein umfangreiches Sprachlernangebot für Flüchtlinge, das von ehrenamtlich Engagierten bereitgehalten wird. Die Initiative »Brücken-Café« (siehe auch Kapitel 2.4 in Teil 2) bietet seitdem Sprachkurse für nicht-anspruchsberechtigte Personen an, die in der Erstaufnahmeeinrichtung des Kreises leben. Die Kurse finden tagsüber außerhalb der Unterkunft in den Räumen des städtischen Jugendtreffs statt und wurden von Beginn an stark von den Bewohnern der Gemeinschaftsunterkunft frequentiert. Seit 2013 existiert auch eine Filiale der Sprachkurse in der benachbarten Gemeinde Steinau. Gegenwärtig sind mehr als 20 Ehrenamtliche als Lehrkräfte im Brücken-Café aktiv; täglich werden zwei Sprachkurse – für Anfänger und Fortgeschrittene – angeboten. Die Bewohner der Gemeinschaftsunterkunft erhalten gleich nach ihrer Ankunft eine Karte mit einer Information und der Adresse der Sprachkurse.

Durch die derzeit stetige Neuzuweisung von Asylbewerbern ist in den Sprachkursen eine hohe Fluktuation entstanden. Für die Lehrkräfte bedeutet dies eine große Herausforderung, da sie beständig neue Teilnehmer in die Kurse integrieren müssen. Da die aufzunehmenden Flüchtlinge in einem immer schnelleren Tempo aus der Erstaufnahmeeinrichtung in Wohnungen des Landkreises vermittelt werden, wird die dezentrale Ausrichtung der Sprachkurse immer wichtiger. Entstanden sind Ideen wie »Deutsch auf Rädern« oder »Deutsch am Küchentisch«: Deutschkurse werden dezentral angeboten, indem man zu den betreffenden Menschen nach Hause geht.

63 Interview mit Martina Kador-Probst, Sozialamtsleiterin der Stadt Leipzig, am 04.03.2015.

Zum Zeitpunkt des Interviews allerdings war die Finanzierungsfrage offen, da zumindest für entstehende Mobilitätskosten eine Aufwandsentschädigung für die Ehrenamtlichen gefordert wurde.⁶⁴ Für die Koordinierung dieser ehrenamtlichen Arbeit konnten von 2013 bis 2014 aus EU-Mitteln Honorargelder gezahlt werden. Um die Weiterfinanzierung der Koordinatorenstelle durch Stadt und Landkreis, die letztlich nicht geleistet werden konnte, entspann sich eine hitzige Debatte, die auch in der örtlichen Presse ausgetragen wurde.

Aber auch außerhalb des in Schlüchtern angesiedelten Brücken-Cafés findet an vielen Orten im Landkreis eine ehrenamtliche Sprachvermittlung für Flüchtlinge statt. Das Integrationsbüro des Landkreises bietet eine Schulung von Ehrenamtlichen zu Sprachvermittlern an, die über die Unterstützernetze in den Gemeinden vermittelt werden. Das Ziel dieser Schulung ist es, Ehrenamtliche in die Lage zu versetzen, in einem niedrigschwelligen Verfahren Deutschkenntnisse für den Alltagsgebrauch an Flüchtlinge zu vermitteln. Das Schulungskonzept wurde anhand der Praxis entwickelt und umfasst drei Tage Methodenschulung und zwei weitere Workshop-Tage, die eine interkulturelle Sensibilisierung beispielsweise für verschiedene Lernkulturen und teilnehmerorientierte Sprachvermittlung fördern und damit helfen, die Sprachvermittlung an den Lernbedürfnissen der Teilnehmer auszurichten. Die Idee entstand aus der Erfahrung heraus, dass manche Ehrenamtliche, z. B. pensionierte Lehrer, durchaus sehr engagiert in der Sprachvermittlung waren, methodisch aber die Bedürfnisse der Lernenden nicht aufgriffen, so dass diese nach wenigen Stunden abbrachen. Die auf Asylbewerber zugeschnittene Methodenschulung Deutsch wird über die Volkshochschule angeboten, vom Landkreis finanziert und von der Landes-Ehrenamtsagentur bezuschusst. Bis Ende 2014 wurden damit mehr als 80 ehrenamtliche Sprachvermittler geschult. Das Angebot erweist sich als eine gute Lösung angesichts der knappen Ressourcen für Sprachvermittlung an Flüchtlinge und hat eine für die Initiatoren überraschend hohe Nachfrage gefunden. Es gibt im gesamten Landkreis kaum Gemeinden, aus denen keine Personen an diesen Ehrenamtlichen-Schulungen teilgenommen haben.⁶⁵

64 Interview mit Clas Röhl, Ehrenamtskoordinator Schlüchtern, am 10.12.2014.

65 Interview mit Anna Seipel, Integrationsbeauftragte Main-Kinzig-Kreis, am 11.12.2014.

3.1.2 Das Beispiel Ravensburg

Zur Unterstützung einer ehrenamtlich betriebenen Sprachvermittlung wurden in der Stadt Ravensburg spezielle Willkommensmaterialien für Flüchtlinge entwickelt. Entstanden sind die Materialien in einer Kooperation zwischen der Stadt und einer türkischen Migrant*innenorganisation. Das Paket besteht aus verschiedenen Bausteinen, die die niedrighschwellige Sprachvermittlung unterstützen sollen – einfache Materialien zur Erstorientierung in der Stadt, Themenkarten, die zum Gespräch über Alltagsdinge anregen sollen, ein Buch mit Zeigebildern, das eine Erstkommunikation auch ohne Sprachkenntnisse erleichtern soll, sowie »erste Sätze« in deutscher Sprache. Diese Materialien sind zu einem geringen Kostenbeitrag auch für Interessenten aus anderen Kommunen verfügbar.

3.1.3 Bedarfe aus Sicht der Kommunen

Das Engagement in den Kommunen – sowohl von kommunaler als auch von ehrenamtlicher Seite – in der Vermittlung von Sprachkenntnissen an Flüchtlinge ist beeindruckend hoch. Dennoch übersteigt der Bedarf an Sprachangeboten die in den Kommunen vorhandenen Lernmöglichkeiten. Die Kommunen sind nicht in der Lage, diesen Bedarf allein zu bedienen – auch wenn man das umfassende ehrenamtliche Engagement einbezieht. In manchen befragten Kommunen wurde als Maximalforderung der kostenfreie Besuch von regulären Integrationskursen auch für Flüchtlinge postuliert. Auch bei einer Ablehnung des Asylantrages bilde der Spracherwerb eine lohnende Kompetenzerweiterung.⁶⁶ Bisherige Möglichkeiten, unter bestimmten Bedingungen über Programme zur Arbeitsmarktintegration auch eine Sprachförderung für Flüchtlinge zu finanzieren, sind einzelfallbezogen und jeweils mit einem erheblichen Organisationsaufwand verbunden. Ein grundsätzliches Zugangsrecht zu Sprachkursen auf gesetzlicher Grundlage würde diesen Aufwand beseitigen.

Noch aber ist eine solche politische Maßnahme des Bundes nicht in Sicht. Es überrascht daher wenig, dass die Kommunen vor allem eine finanzielle Unterstützung benötigen, um vorhandene Angebote auf die noch zu erwartenden Asylsuchenden auszuweiten und vor Ort weiterzuentwickeln.

66 Interview mit Susanne Simmler, Erste Kreisbeigeordnete des Main-Kinzig-Kreises, am 10.12.2014.

3.2 Maßnahmen der Arbeitsförderung für Flüchtlinge

Neben Sprache und Bildung ist Arbeit eine weitere zentrale Komponente der gesellschaftlichen Integration. Blieben Flüchtlinge lange Zeit formell vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen, so wurden qua Gesetz die Zugangsbedingungen für Asylsuchende ohne geregelten Aufenthaltsstatus zu Arbeit und Ausbildung in den letzten Jahren schrittweise gelockert. Seit 2015 können Asylbewerber und Geduldete nach einer dreimonatigen Wartefrist eine bezahlte Arbeit aufnehmen, sofern die Bundesagentur für Arbeit zustimmt. Voraussetzung für diese Zustimmung ist, dass der Arbeitsplatz mit keiner anderen anspruchsberechtigten Person besetzt werden kann. Diese Vorrangprüfung der Bundesagentur entfällt nach 15 Monaten Aufenthalt; allerdings behält sich die Bundesagentur eine Überprüfung vergleichbarer Arbeitsbedingungen vor. Erst nach 48 Monaten Aufenthalt ist die Bundesagentur nicht mehr zustimmungspflichtig und ein unbeschränkter Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge gegeben.

Auf Bundesebene wird der Arbeitsmarktzugang für jugendliche Flüchtlinge und Geduldete mit einem zumindest nachrangigen Arbeitsmarktzugang durch das ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für diese Zielgruppe gefördert (bis 2014 XENOS-Programm; seit 2015 ESF-Integrationsrichtlinie Bund, Säule »Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen«). Darin vorgesehen sind Maßnahmen der berufsbegleitenden Qualifizierung von Bleibeberechtigten sowie Maßnahmen, die die Einstellungsbereitschaft von Unternehmen mit Blick auf diese Gruppe erhöhen sollen. Auch Flüchtlinge ohne geregelten Aufenthaltsstatus können unter bestimmten Bedingungen berufsqualifizierende Fördermöglichkeiten nach SGB II in Anspruch nehmen. Jugendlichen Flüchtlingen steht der Weg in ein Ausbildungsverhältnis offen, sofern sie einen Arbeitgeber finden, der sich auf das Wagnis einer plötzlichen Aufenthaltsbeendigung einlässt.

Zunehmend also treten auch Flüchtlinge als Akteure auf dem regulären Arbeitsmarkt auf - in der Schattenwirtschaft waren sie von jeher aktiv. Für die arbeitsmarktlichen Institutionen - Unternehmen, Arbeitsagenturen, Jobcenter, Institutionen der Arbeitsmarktförderung - bedeutet dies, dass sie sich auf die Lebensbedingungen, auf die Potenziale und Qualifikationen sowie Motivationen von Flüchtlingen einstellen müssen. Über Potenziale und Qualifikationen sind bislang nur bruchstückhaft Kenntnisse vorhanden, so beispielsweise durch eine bundesweite Befragung unter Teilnehmern an Projekten des ESF-Bundesprogramms (Lawaetz-Stiftung 2014). Eine große Herausforderung liegt gegenwärtig darin, Instrumente einer Bestandsaufnahme in das Prozedere der Flüchtlingsaufnahme zu integrieren.

Modellcharakter weist das Kooperationsprojekt »Early Intervention - Jeder Mensch hat Potenzial« zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern auf, das von der Bundesagentur für Arbeit und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

gemeinsam verantwortet wird. Die Zielgruppe dieses Projekts sind Asylbewerber mit einer hohen Wahrscheinlichkeit der Anerkennung. Durch gezielte Maßnahmen der Nachqualifizierung und Beratung zur Anerkennung von Abschlüssen soll dieser Gruppe ein rascher und möglichst qualifizierter Arbeitsmarkteinstieg nach Erhalt der Arbeitserlaubnis ermöglicht werden. Das Modellprojekt wird gegenwärtig bundesweit in acht Städten durchgeführt. Im Bericht der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Modellprojekt werden die grundlegenden Herausforderungen der Arbeitsmarktintegration von Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus deutlich:

- :: Faktisch setzt der Zugang zum Arbeitsmarkt eine entsprechende Sprachkompetenz voraus.
- :: Notwendig ist eine zuverlässige Kompetenzfeststellung der mitgebrachten beruflich verwertbaren Abschlüsse und Erfahrungen.
- :: Die berufliche Qualifizierung und Arbeitsmarktvermittlung von Asylbewerbern setzt eine effektive Vernetzung zwischen potenziellen Arbeitgebern, Behörden und Institutionen der Berufsförderung voraus.
- :: Fachkräfte in der Vermittlung müssen über die komplexen Rechtsvorschriften für Asylbewerber sowie über deren besondere Lebensbedingungen informiert sein.
- :: Auch weniger qualifizierte Asylbewerber, die mit einer Aufenthaltserlaubnis rechnen können, benötigen Unterstützung, um auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen zu können (Daumann et al. 2015, S. 5 f.).

Bislang erfolgt die Vermittlung von Flüchtlingen mit einem nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt auf der Basis von Einzelprojekten. Eine wichtige Rolle spielen dabei die regionalen Bleiberechtsnetzwerke, die über das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und den Europäischen Sozialfonds gefördert werden. Über diese Förderung erhalten Bleiberechtigte und Flüchtlinge mit einem nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt eine berufsbezogene Sprachförderung sowie ein Coaching für eine bessere Arbeitsmarktintegration. Darüber hinaus wird nicht nur mit den Flüchtlingen selbst gearbeitet, sondern auch mit den Arbeitsagenturen, um dort eine Sensibilisierung für den Umstand zu erreichen, dass auch Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus in den Zuständigkeitsbereich der Arbeitsagentur fallen. So wurde im Büro der Berliner Integrationsbeauftragten berichtet, dass aufgrund einer gewandelten öffentlichen Wahrnehmung der Flüchtlingszuwanderung inzwischen von Seiten der Arbeitsagenturen, Jobcenter und Kammern eine hohe Nachfrage nach Informationsmaterial und Schulungen besteht, die sich mit rechtlichen Aspekten einer verbesserten Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern befassen.⁶⁷ Neben den bisherigen Schulungen zur Rechtslage im Bereich Asyl und Arbeitsmarkt bietet das IQ Landesnetzwerk ergänzende Schulungen zur interkulturellen Sensibilisierung in diesen Institutionen an.

67 Interview mit Imke Juretzka und Ellahe Amir-Haeri, Büro der Integrationsbeauftragten des Berliner Senats, am 20.04.2015.

Nach Ansicht der befragten Berliner Rechtsexpertinnen wäre es wünschenswert, dass diese Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten der Arbeitsagenturen auch aufsuchend in den Aufnahmeeinrichtungen der Asylbewerber stattfinden.⁶⁸ Sinnvoll wäre zudem, spezialisierte Ansprechpartner in der Berufs- und Arbeitsberatung für diese Zielgruppe zu haben, die zusätzlich mobil in den Aufnahmeeinrichtungen auf das Angebot der Arbeitsagentur aufmerksam machen und beraten könnten. In Berlin akquiriert die Arbeitsagentur Süd bereits Teilnehmer für das oben genannte Modellprojekt »Early Intervention« bei Bedarf direkt in den Aufnahmeeinrichtungen.

Da der Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen weitgehend bundesgesetzlich geregelt ist, sind die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen in diesem Feld begrenzt. Sofern Kommunen in diesem Handlungsfeld aktiv werden, handelt es sich um eine freiwillige Leistung. Für eine verbesserte Arbeitsmarktintegration von Migranten stehen den Kommunen verschiedene Instrumente zur Verfügung: Dazu zählen Maßnahmen zur individuellen Qualifizierung von Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund (z. B. Sprachkurse kombiniert mit beruflichen Orientierungsmaßnahmen), kommunale Projekte, die neue Arbeitsfelder für Migranten eröffnen (z. B. Sprach- und Kulturmittler, Integrationslotsen, Gemeindedolmetscher), die Einrichtung besonderer lokaler Beratungs- und Unterstützungsstrukturen (z. B. eines regionalen Managements für den Übergang von der Schule in das Berufs- und Arbeitsleben), die Initiierung und Moderation lokaler Netzwerke und Patenschaften, um Migranten einen besseren Zugang zu Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik zu eröffnen und arbeitsmarktpolitische Akteure für ein erweitertes Nachfragespektrum bzw. eine veränderte Nutzung von interkulturellen Kompetenzen zu sensibilisieren (Bartelheimer/Pagels 2009, S. 479).

Auffällig am gegenwärtigen Flüchtlingsdiskurs in den untersuchten Kommunen ist, wie stark er in den Kontext einer hohen Bleibewahrscheinlichkeit der Asylbewerber und daraus resultierend mit einer notwendigen Arbeitsmarktintegration, aber auch mit der Diskussion um die Entwicklung des künftigen Fachkräftebedarfs in Deutschland in Verbindung gebracht wird. In fast allen befragten Kommunen wurde davon berichtet, dass Asylbewerber eine hohe Arbeitsmotivation zeigen und sich vielfach an gemeinschaftlichen Arbeiten (z. B. beim Ausbau eines örtlichen Gemeinschaftshauses, im örtlichen Bauhof bei der Instandsetzung öffentlicher Einrichtungen) unentgeltlich bzw. auf einer geringfügigen Entgeltbasis beteiligen. Das diffamierende Klischee einer »Einwanderung in die Sozialsysteme« wurde in keinem der geführten Gespräche in irgendeiner Weise bestätigt.

68 Interview mit Imke Juretzka und Ellaha Amir-Haeri, Büro der Integrationsbeauftragten des Berliner Senats, am 20.04.2015.

In den Kommunen gibt es bereits vereinzelte Ansätze, die Berufs- und Arbeitsmarktintegration der Asylbewerber voranzubringen. Diese Aktivitäten konzentrieren sich besonders darauf, Flüchtlinge, deren Anerkennungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, die aber eine gute Bleibeperspektive haben, in arbeitsmarktnahe Qualifizierungen wie berufsbezogene Sprachkurse oder Berufspraktika zu vermitteln. Mehrfach wurde berichtet, dass Unterstützer oder Flüchtlingspaten darum bemüht sind, die von ihnen begleiteten Flüchtlinge in Betriebspraktika zu vermitteln, um ihren Mentees einen Einblick in die hiesige Arbeitswelt zu ermöglichen und umgekehrt auch Arbeitgeber auf Flüchtlinge als potenzielle Beschäftigte aufmerksam zu machen.

Die Integrationsbeauftragte des Main-Kinzig-Kreises berichtete von Gesprächen mit der regionalen Industrie- und Handelskammer über geeignete Maßnahmen, wie insbesondere Kontakte zwischen Asylbewerbern und klein- und mittelständischen Unternehmen initiiert und unterstützt werden können.⁶⁹ Gerade in diesem Bereich besteht ein Bedarf an Pilotprojekten, wie Flüchtlinge an die Struktur des Arbeitsmarktes in Deutschland, in dem klein- und mittelständische Unternehmen eine wichtige Rolle als Arbeitgeber spielen, herangeführt werden und umgekehrt diese Unternehmen stärker für eine Beschäftigung von Flüchtlingen sensibilisiert werden können. Erfolgreiche Projekte würden hier sicherlich zur Nachahmung anregen. Ein zentrales Problem ist die Vermittlung berufsbezogener Sprachkenntnisse. Aus Sicht der Kommunen wäre es hilfreich, wenn man auch die Unternehmen dazu motivieren könnte, sich an der Finanzierung von Sprachkursen zu beteiligen. Denkbar wären hier beispielsweise Pilotprojekte im Pflegebereich, da in den meisten befragten Kommunen ein eklatanter Pflegekräftemangel herrscht: Hier könnten Berufspraktika mit berufsbezogenen Sprachkursen, die in der finanziellen Verantwortung der Träger liegen, kombiniert werden.

3.2.1 Kommunale Fallbeispiele

Die Beschäftigungsförderung von Asylbewerbern und Geduldeten – durch Vermittlung ins Ehrenamt oder in eine gemeinnützige Arbeitsgelegenheit – ist seit jeher ein wichtiges Anliegen bei der Flüchtlingsaufnahme in der Stadt Schwäbisch Gmünd. In den vergangenen Jahren beteiligten sich Bewohner der Gemeinschaftsunterkunft auf Initiative des Oberbürgermeisters an der Ausgestaltung eines Stadtjubiläums sowie an der Ausrichtung der Landesgartenschau 2014. Die Akquise gemeinnütziger Einsatzstellen für Flüchtlinge wird von der Leitung der Flüchtlingsunterkunft koordiniert: Dort werden Anforderungsprofile von möglichen Einsatzstellen entgegengenommen und mit den Kompetenzen und beruflichen Qualifikationen interessierter Bewohner abgeglichen.⁷⁰

⁶⁹ Interview mit Anna Seipel, Integrationsbeauftragte Main-Kinzig-Kreis, am 11.12.2014.

⁷⁰ Interview mit Katja Rettenmeier, Leiterin der Gemeinschaftsunterkunft des Ostalbkreises in Schwäbisch Gmünd, am 12.03.2014.

Qualifikationen und Kompetenzen werden bei der Aufnahme in der Gemeinschaftsunterkunft systematisch abgefragt. Bundesweites Aufsehen erregte Schwäbisch Gmünd im Jahr 2013, als Flüchtlinge als Kofferträger auf dem Bahnhof eingesetzt wurden. Das kommunale Beschäftigungsprojekt, bei dem Asylbewerber auf der Basis einer 1,05-Euro-Entlohnung nach AsylbLG eingesetzt wurden, war dem Vorwurf der Sklaverei ausgesetzt. Die daran beteiligten Flüchtlinge aber beharrten auf der Freiwilligkeit ihres Einsatzes (Caspari 2014). Nach Auskunft der Leiterin der Gemeinschaftsunterkunft sind ehrenamtliche Einsatzstellen und gemeinnützige Arbeitsgelegenheiten bei den Bewohnern der Unterkunft stark nachgefragt, da sie die Integration und Sichtbarkeit der Flüchtlinge in der Stadtgesellschaft erhöhen und ihnen Anerkennung und Wertschätzung vermitteln.⁷¹

Eine besondere Brisanz erhält das Thema Arbeitsintegration von Flüchtlingen in solchen Kommunen, die sich im demografischen Rückgang befinden. Gerade dort wird die Flüchtlingsaufnahme von den kommunalen Verantwortlichen mit Bezug auf die künftige Fachkräftesicherung und eine Verlangsamung des Bevölkerungsrückgangs gesehen. Gefordert werden hier Möglichkeiten, qualifizierte Asylbewerber aus dem Asylstatus in einen anderen Rechtsstatus mit ungehindertem Zugang zum Arbeitsmarkt wechseln zu lassen (Stichwort »Spurwechsel«). Eine genauere Darstellung dieses Zusammenhangs erfolgt in Kapitel 4.

Eine noch periphere, aber dennoch wichtige Rolle für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen spielen alternative Beschäftigungsinitiativen wie »Cucula« in Berlin. Cucula (»Refugees Company for Crafts and Design«) ist ein von westafrikanischen Flüchtlingen ohne Aufenthaltsstatus aufgebautes Start-up-Unternehmen für Möbel-design, in dem in Kooperation mit Produktdesignern Möbel hergestellt werden (»... aus dem Holz der Schiffe, in denen sie einst flohen«, Süddeutsche Zeitung, 27.02.2015). Das Startkapital wurde über Crowdfunding eingesammelt. Unternehmen wie Cucula erfüllen mehrere wichtige Funktionen: Flüchtlinge schaffen sich einen eigenen Arbeitsplatz; darüber können sie entscheidend dazu beitragen, das Bild des Flüchtlings in den Köpfen der Mehrheitsgesellschaft zu verändern – Flüchtlinge nicht als diejenigen Menschen, die auf eine Integrationschance warten, sondern als aktive Produzenten. Damit wird auch die Asymmetrie aufgehoben, die dadurch entsteht, dass Flüchtlinge – wie in den oben genannten Maßnahmen geschildert – einseitig die Rolle der für den hiesigen Arbeitsmarkt erst zu formenden Subjekte einnehmen.

Insgesamt zeichnet sich in der kommunalen Praxis ab, dass eine zunehmende Überschneidung der Flüchtlingsaufnahme mit lokalen und regionalen Arbeitsmarkt- und Fachkräftestrategien erfolgt. Die Forderung nach frühzeitigen beruflichen

71 Interview mit Katja Rettenmeier, Leiterin der Gemeinschaftsunterkunft des Ostalbkreises in Schwäbisch Gmünd, am 12.03.2014.

Qualifizierungs- und Anpassungsmaßnahmen sowie nach Möglichkeiten des »Spurwechsels« bestimmt vielfach die Haltung der kommunalen Verantwortlichen, mit denen Interviews geführt wurden. Nicht zuletzt, um den kommunalen Kostenaufwand für die Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen erträglich zu halten, sind die Kommunen an einer raschen Arbeitsmarktintegration interessiert. Wichtige Schritte hierbei sind:

- :: eine systematische Erfassung von Qualifikationen und Kompetenzen möglichst bereits in der Erstaufnahmeeinrichtung;
- :: die Information von Asylbewerbern über die Regularien des deutschen Arbeitsmarktes, nicht zuletzt auch deshalb, um Schwarzarbeit und eine Ausbeutung von Flüchtlingen in der Schattenwirtschaft, aber auch in regulären Arbeitsverhältnissen zu vermeiden;
- :: eine zügige Hinführung auf den Arbeitsmarkt, indem verschiedene Maßnahmen (Erwerb von Sprachkenntnissen, Anerkennung des Berufsabschlusses, Maßnahmen zur berufspraktischen Qualifizierung, Betriebspraktika etc.) parallel geschaltet werden und um die allgemein hohe Motivation von Asylbewerbern zur Integration aufzugreifen;
- :: auf kommunaler Ebene konstruktive Vernetzungen zwischen Unternehmen, Arbeitgebern und Trägern der Flüchtlingsarbeit zu schaffen.

Nicht zu vergessen sind dabei auch jene Flüchtlinge, die keine Ausbildung mitbringen oder, wie viele Frauen, vor allem auf die Betreuung ihrer Kinder fokussiert sind. Auch für diese Gruppen wird über sinnvolle Maßnahmen der Eingliederung in das Erwerbsleben und in die lokale Gesellschaft nachzudenken sein. Letztlich aber dürfen arbeitsmarktorientierte Nützlichkeitsabwägungen nicht die Oberhand in der Diskussion um die Flüchtlingsaufnahme gewinnen. Am Umgang mit kranken, behinderten, alten Flüchtlingen entscheidet sich, was der humanitäre Charakter des Asylrechts tatsächlich taugt.

3.3 Zivilgesellschaftliches Engagement für Flüchtlinge in der Kommune

Ehrenamtliches Engagement verfügt in der Flüchtlingshilfe über eine lange Tradition, sei es durch Spenden oder durch aktive Unterstützung. Für die Akzeptanz und soziale Integration von Flüchtlingen hat das ehrenamtliche Engagement eine Schlüsselrolle inne, wie die Fallbeispiele in Teil 2 detailliert aufzeigen. Mentorenprogramme beispielsweise tragen wesentlich dazu bei, die Akzeptanz von Flüchtlingen in der lokalen Bevölkerung zu befördern, indem sie Informationen über die eingeschränkte Lebenssituation dieser Menschen vermitteln.⁷² Vor allem dort, wo sich das Asylverfahren langwierig gestaltet, bieten Mentoren häufig eine langfristige Begleitung für asylsuchende und geduldete Menschen. Empirische Untersuchungen machen

⁷² Vgl. dazu auch die Ergebnisse der repräsentativen Umfrage »Asyl und Asylbewerber: Wahrnehmungen und Haltungen der Bevölkerung« (Robert Bosch Stiftung 2014).

deutlich, dass die soziale Integration von Flüchtlingen in den lokalen Kontext durch das Engagement von ehrenamtlichen Helfern wesentlich unterstützt wird (z. B. Aumüller/Bretl 2008; Han-Broich 2015). Der Aufbau persönlicher Beziehungen zwischen Ehrenamtlichen und Flüchtlingen kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Belastungen der Flucht und der häufig provisorischen Aufnahme in Deutschland mit allen Unsicherheiten des Aufenthalts und der zukünftigen Lebensgestaltung besser zu bewältigen (Han-Broich 2015, S. 45). Eine Voraussetzung dafür ist, dass der Kontakt zwischen ehrenamtlichen Begleitern und Flüchtlingen »auf Augenhöhe« erfolgt. Ehrenamtsbeziehungen bilden zudem eine Art Sozialkapital: *»Die Beziehungen zu Ehrenamtlichen werden in bestimmten Situationen, beispielsweise bei behördlichen Schwierigkeiten oder bei der Wohnungs- und Arbeitssuche, nutzbringend und vorteilhaft für Flüchtlinge eingesetzt.« (ebd., S. 46)*

In der gegenwärtigen Flüchtlingszuwanderung ist in der Bevölkerung eine enorm hohe Bereitschaft zur Unterstützung zu beobachten. Belegt sind vielfach Beispiele, in denen eine zunächst eher skeptisch-ambivalente Haltung der örtlichen Bevölkerung gegenüber der Einrichtung von Flüchtlingsunterkünften letztlich in eine hohe Hilfsbereitschaft umschlug (z. B. Aumüller/Gesemann 2014, S. 141; siehe auch die Fallbeispiele Anzing und Berlin-Hellersdorf in Teil 2). Die in Teil 2 vorgestellten Fallbeispiele belegen, dass ein transparenter kommunaler Umgang mit Flüchtlingszuweisungen sowie eine lösungsorientierte Kommunikationsstrategie in der lokalen Bevölkerung die Akzeptanz und sogar eine aktive Hilfsbereitschaft enorm befördern können. Praktisch immer zeigt sich in der örtlichen Bevölkerung eine Dreiteilung: Es gibt die Gruppe derjenigen, die in jedem Fall gegen Zuwanderung sind und in ihrer Haltung kaum beeinflusst werden können, und es gibt diejenigen, die grundsätzlich offen für Flüchtlinge sind. Den größten Teil bildet die Gruppe dazwischen, die »ambivalente Mitte«. Diese ambivalente Mitte spielt in Willkommensstrategien eine besondere Rolle. Es handelt sich um jene Menschen in der lokalen Bevölkerung, die auf gesellschaftliche Wandlungsprozesse häufig mit Verlustängsten reagieren, zugleich aber wenig Kontakte zu Flüchtlingen und Zugewanderten haben und kaum über belegbare Informationen darüber verfügen. Sie müssen in besonderer Weise in ihren Wertvorstellungen und Emotionen angesprochen werden, um sie in eine unterstützende Haltung einzubinden (vgl. dazu Welcoming America o. J.). Auch in den von uns untersuchten Kommunen wurde dieses Muster im zivilgesellschaftlichen Engagement beobachtet.⁷³

73 So beispielsweise im Main-Kinzig-Kreis; Interview mit Clas Röhl, Ehrenamtskoordinator Schlüchtern, am 10.12.2014.

In der Unterstützung von Flüchtlingen bildet die Alltagsbetreuung einen zentralen Bereich. Die Begleitung bei Behördengängen, Sprachunterricht, die Unterstützung im Umgang mit bürokratischen Angelegenheiten, Übersetzungsdienste und Beratung in sozialen Angelegenheiten sind zentrale Tätigkeitsfelder der Ehrenamtlichen (Karakayali/Kleist 2014, S. 28). Ehrenamtliche unterstützen Flüchtlinge bei der Orientierung vor Ort, beim Einkauf, bei Arztbesuchen, organisieren gemeinsame Freizeitunternehmungen und bieten ihnen die Möglichkeit, mit Einheimischen zu kommunizieren – all dies sind aus kommunaler Sicht sehr wichtige Aktivitäten. Besonders hoch ist die Hilfsbereitschaft bei Sachspenden. Die Sachspende ermöglicht es auch solchen Menschen zu helfen, bei denen der Wunsch danach mit einer Scheu vor der direkten Begegnung mit Flüchtlingen gepaart ist. Die Kunst, ehrenamtliches Engagement für Flüchtlinge zu befördern, besteht auch darin, Unterstützer in ihrer spezifischen Hilfsbereitschaft abzuholen.

Einen besonderen Bedarf sehen kommunale Stellen und ehrenamtliche Unterstützer in der Bereitstellung von Übersetzungsleistungen. Die vielfache Einbeziehung von Integrationslotsen mit eigenem Migrationshintergrund oder von Migrantenorganisationen trägt örtlich nur teilweise zur Lösung des Problems bei, schließlich kommt es auf die Kompatibilität der vorhandenen Sprachkenntnisse an. Häufig gefragte Sprachen sind derzeit Arabisch und die in Afghanistan gesprochenen Regionalsprachen, für die es vor Ort auch unter Migranten häufig keine Sprachträger gibt.

Um die Aufnahme von Flüchtlingen in den Kommunen entstehen gegenwärtig neue und kreative Formen des Engagements, die nicht zuletzt auch neue Perspektiven für die Zukunft des zivilgesellschaftlichen Engagements in Deutschland eröffnen. Beispielhaft sei auf das Konzept der Refugee Law Clinics hingewiesen, in denen Studierende der Rechtswissenschaften ihr Wissen unentgeltlich für die Rechtsberatung von Asylsuchenden und Geduldeten zur Verfügung stellen. Die Zahl dieser Refugee Law Clinics, die gegenwärtig an deutschen Universitäten existieren oder in Gründung sind, dürfte mittlerweile mindestens ein Dutzend betragen. So wurde während unserer Recherchen zum »Grandhotel Cosmopolis« in Augsburg eine Refugee Law Clinic an der juristischen Fakultät der hiesigen Universität gegründet. Law Clinics greifen das Vorbild US-amerikanischer Hochschulen auf, die ein Beratungsangebot für Menschen bereitstellen, die aufgrund ihrer finanziellen und persönlichen Situation nur einen eingeschränkten Zugang zu qualifizierter Rechtsberatung haben.

Refugee Law Clinics versuchen, die bestehenden Defizite in der rechtlichen Beratung von Asylsuchenden auszugleichen. In Deutschland haben sich nur wenige Juristen auf die Beratung von Asylbewerbern, Geduldeten und Migranten ohne gültige Papiere spezialisiert, da durch diese Rechtsberatung – aufgrund der miserablen finanziellen Lage der Klientel – kaum Einkünfte zu erzielen sind. Nur in Ausnahmefällen gibt es

institutionelle Förderungen für die Rechtsberatung und -begleitung von Asylsuchenden. Durch das Engagement der Studierenden und die Anbindung der Law Clinics an die rechtswissenschaftlichen Fakultäten kann ihnen eine fachlich fundierte und kostenfreie Rechtsberatung angeboten werden. Aber auch Studierende können sich durch dieses Engagement bereits im Studium eine juristische Praxis aneignen. Mittlerweile existiert ein bundesweites Netzwerk dieser Projekte an den Jurafakultäten.

Viele Vereine und andere zivilgesellschaftliche Institutionen, beispielsweise Kirchengemeinden, engagieren sich für Flüchtlinge. Auch Sportvereine sind darum bemüht, Flüchtlinge in laufende Angebote einzubeziehen oder ihre Sportstätten für zusätzliche Angebote zu öffnen (siehe Deutscher Fußball-Bund/Die Beauftragte der Bundesregierung 2015). Auffällig aber ist, dass die ehrenamtliche Flüchtlingsarbeit zu einem großen Teil jenseits bestehender Vereine und Verbände stattfindet: Eine jüngst durchgeführte, allerdings nicht repräsentative Online-Befragung unter Ehrenamtlichen in der Flüchtlingsarbeit zeigt, »dass in vielen Fällen Bürger spontan aktiv geworden sind, anstatt auf bestehende Strukturen zurückzugreifen« (Karakayali/Kleist 2015, S. 25). Die Studie zu Strukturen und Motiven der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit in Deutschland zeigt darüber hinaus einige signifikante Merkmale dieses Engagements auf: Die Mehrheit der Engagierten (ca. 70 Prozent) sind Frauen, zudem sind die Ehrenamtlichen überwiegend gut gebildet und befinden sich wirtschaftlich in einer relativ sicheren Position (ebd., S. 4). Fast die Hälfte dieser Engagierten hat erst in jüngerer Zeit begonnen, sich für Flüchtlinge zu interessieren (ebd., S. 21); das breite zivilgesellschaftliche Engagement ist also ein relativ neues gesellschaftliches Phänomen. Migrantinnen engagieren sich in der Flüchtlingsarbeit proportional weitaus stärker als der Durchschnitt der Gesamtbevölkerung (ebd., S. 19).

In der Perspektive kommunal verantwortlicher Personen entsteht damit häufig die Frage, wie sich das breite zivilgesellschaftliche Engagement für Flüchtlinge in eine kommunale Engagementstrategie einbinden lässt. Dieses Engagement ist breit, oft sehr kreativ und innovativ; es verbindet sich manchmal ein besonderer Eigensinn der Akteure damit. Aus der Sicht der Kommunen sind manche Akteure »spleenig« und in der Kooperation nicht unbedingt einfach. Bisweilen ist die Grenze zwischen Unterstützung von Flüchtlingen und politischem Protestverhalten der Unterstützer nicht eindeutig zu ziehen. Für die Kommunen stellt sich daher die Frage, wie dieses Engagement sinnvoll gebündelt und im Sinne der Effizienz gesteuert werden kann.

Generell kann sich zivilgesellschaftliches Engagement dort am wirkungsvollsten entfalten, wo eine Kultur der kommunalen Engagementförderung besteht bzw. wo die Qualifizierung und Begleitung von zivilgesellschaftlichem Engagement als eine kommunale Aufgabe begriffen wird (vgl. Gesemann/Roth 2015). Anhand von Fallbeispielen sollen einige prototypische Strategien kommunaler

Engagementförderung in der Flüchtlingsaufnahme illustriert werden. Anhand dieser Strategien lässt sich aufzeigen, welche Formen der Unterstützung zivilgesellschaftliches Engagement am wirkungsvollsten fördern.

3.3.1 Die Eigendynamik des zivilgesellschaftlichen Engagements unterstützen: Stadtteilstiftung für Flüchtlinge in Bremen

Eine besondere Förderung erfährt das zivilgesellschaftliche Engagement für Flüchtlinge in Bremen.⁷⁴ Dort wurde 2013 auf Initiative des Bremer Senats ein Stadtteilstiftung für Flüchtlinge aufgelegt, der an die Tradition der Selbsthilfeförderung und der damit geschaffenen dezentralen Strukturen in der Hansestadt anknüpft. Die dort vorhandenen Stadtteilstiftungen wurden für Projekte zur Teilhabe von Flüchtlingen in den Stadtteilen geöffnet. Gefördert werden Projekte, durch die Flüchtlinge in Bremen einen verbesserten Zugang zu Integrations- und Teilhabemaßnahmen erlangen können, die zivilgesellschaftliches Engagement in diesem Bereich initiieren und stärken und die die Begegnung zwischen den Flüchtlingen und der Stadtgesellschaft fördern. Antragsberechtigt sind Willkommensinitiativen, Vereine, Religionsgemeinschaften, Migrantenorganisationen und andere Akteure der Integrationsarbeit sowie Einzelpersonen. Die einzelnen Maßnahmen werden von Ehrenamtlichen durchgeführt und mit bis zu 1.500 Euro bezuschusst. Unter den Antragstellern befinden sich auch viele Menschen, die selbst eine Fluchtgeschichte haben und sich nunmehr für Flüchtlinge engagieren wollen. Der Fonds wird vom Integrationsreferat verwaltet und ist eingebettet in das Bremer Gesamtkonzept zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen (Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen 2013).

Wie in vielen anderen Städten und Gemeinden ist auch in Bremen die Hilfsbereitschaft für Flüchtlinge in der Bevölkerung sehr hoch. Der Fonds wirkt weniger als ein Instrument, um zivilgesellschaftliches Engagement zu aktivieren, sondern um das bereits vorhandene Engagement zu unterstützen. Weiterhin wird der Fonds nicht als ein Steuerungsinstrument verstanden, mit dem die Verwaltung ihre eigenen Vorstellungen von »guter Integration« zu realisieren versucht. Das vorhandene Engagement wird vielmehr in seiner Individualität und in seinem Eigensinn anerkannt. Damit wird auch die besondere Dynamik von zivilgesellschaftlichem Engagement anerkannt. Ausdrücklich wird diesem Engagement in Bremen keine Lückenfüllfunktion für strukturelle Integration zugemessen. Der Fonds fungiert als ein niedrigschwelliges Instrument, um Angebote von Bürgern mit den Interessen und Bedürfnissen von Flüchtlingen zusammenzubringen:

⁷⁴ Die Informationen hierzu beruhen auf einem Interview mit Hilke Wiezoreck, Referat für Integrationspolitik Bremen, am 08.04.2015.

»Der Stadtteilstiftungs ist kein Mittel, um die Vorstellungen der Verwaltung von ‚guter Integration‘ zu realisieren. Die Menschen, die ankommen, sind sehr vielfältig, genau wie die Menschen, die Angebote machen. [...] Das Ehrenamt hat eine ganz eigene Dynamik, und die darf es auch haben. Beim Ehrenamt greift die Verwaltung nicht in diese oder jene Richtung ein. Sondern hier müssen die Menschen so kreativ sein können, wie sie wollen. Solange die Angebote von ehrenamtlich aktiven Menschen auf Bedarfe von Flüchtlingen treffen, ist alles in Ordnung.«⁷⁵

Entsprechend gibt es keine formalen »Erfolgskriterien« für das zivilgesellschaftliche Engagement in der Flüchtlingsarbeit. Vielmehr ist das wichtigste Ziel des Fonds nach Auskunft der im Integrationsreferat zuständigen Mitarbeiterin bereits damit erreicht, wenn tragfähige Kontakte zwischen den asylsuchenden Menschen und der Stadtgesellschaft entstehen.

Die Unterstützung des zivilgesellschaftlichen Engagements wird flankiert von einer hauptamtlichen Koordinatorenstelle für das Ehrenamt, die ebenfalls aus dem Stadtteilstiftungs finanziert wird. Auch die Bremische Evangelische Kirche, die Arbeiterwohlfahrt sowie die Freiwilligenagentur Bremen finanzieren hauptamtliche Ehrenamtskoordinatoren für die Flüchtlingshilfe; alle diese Koordinatoren arbeiten vernetzt miteinander. Neben der Abstimmung von Angeboten und Nachfrage in der Ehrenamtsarbeit werden Schulungen für Flüchtlingsunterstützer angeboten, in denen es um eine interkulturelle Sensibilisierung der Helfenden geht und Informationen zum Asylrecht, über die Lage in den Herkunftsländern oder über schwierige Situationen in der Flüchtlingsbegleitung gegeben werden.

Ehrenamtliches Engagement für Flüchtlinge wird in Bremen nicht als Substitut für eine notwendige strukturelle Integration aufgefasst. Bereiche wie die Sprachförderung, die Integration der Kinder in Kita und Schule, Angebote zur Arbeitsförderung, zum Einstieg in Studium und Ausbildung gelten als notwendige strukturelle Maßnahmen, die einer gezielten Steuerung durch Politik und Verwaltung bedürfen und nicht über das zivilgesellschaftliche Engagement abzugelten sind. Hier greifen gesonderte Maßnahmen der Sprach- und Arbeitsmarktförderung: So erfolgt die Förderung von Sprachkursen für Asylbewerber über einen Rahmenvertrag mit der Volkshochschule. Die Integrationspolitik des Senats geht von einer längerfristigen Aufenthaltsperspektive der Flüchtlinge aus:

»Wir haben in Bremen aus den 1990er Jahren gelernt. Niemand geht mehr davon aus, dass die Menschen nur ein paar Monate hierbleiben werden, sondern wir gehen davon aus, dass wir Perspektiven aufbauen müssen. Darauf gründet auch unser Integrationskonzept.«⁷⁶

75 Interview mit Hilke Wiezoreck, Referat für Integrationspolitik Bremen, am 08.04.2015.

76 Ebd.

Der Stadtteilfonds hat sich nach Einschätzung des dafür zuständigen Integrationsreferats als ein wirksames Instrument erwiesen, um das vorhandene zivilgesellschaftliche Engagement für Flüchtlinge zu unterstützen. Als einziger Nachteil erweist sich seine beschränkte Mittelausstattung. Bei der letzten Vergaberunde konnte deshalb nur weniger als die Hälfte der Anträge bewilligt werden.

Auch in Interviews mit Unterstützerkreisen in Berlin wurde darauf hingewiesen, dass ein Budget für fallunspezifische Arbeit, welches frei verwendet werden kann, Unterstützern die ehrenamtliche Arbeit sehr erleichtern kann. Im Fall des Berliner Unterstützerkreises »Pankow hilft« wurde dieses Budget dafür verwendet, um Lernmaterialien für ehrenamtliche Sprachkurse zu beschaffen und um gemeinsame Ausflüge mit den Asylbewerbern zu finanzieren.⁷⁷

3.3.2 Patenschaften für Flüchtlinge: Die Beispiele Rosenheim und Leipzig

In Rosenheim wurde das Projekt »Paten für Flüchtlinge« 2012 im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms »Soziale Stadt« initiiert.⁷⁸ Zum damaligen Zeitpunkt waren Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge ausschließlich dezentral in Wohnhäusern der Wohnungsbau- und Sanierungsgesellschaft der Stadt Rosenheim untergebracht, sämtlich in Quartieren der »Sozialen Stadt« gelegen. Typisch für diese Quartiere ist der Geschosswohnungsbau, es gibt viele Bewohner mit Migrationshintergrund sowie viele Transferleistungsempfänger. Aufgrund dieser Siedlungsstruktur wurden zahlreiche Asylsuchende in den Bürgerhäusern der »Sozialen Stadt« mit ihren Anliegen vorstellig. Häufig handelte es sich dabei um eher alltägliche Angelegenheiten der Erstorientierung, für die keine professionelle Sozialarbeit erforderlich war. Hieraus entstand im Rahmen des Quartiersmanagements die Idee, Bewohner als Flüchtlingspaten zu gewinnen, um sich dieser Anliegen anzunehmen.

Angesiedelt ist das Patenprojekt an den drei Rosenheimer Bürgerhäusern. Dort erfolgt die Organisation und Koordination der Patenschaften. Das Projekt startete zunächst mit drei Patenschaften; im März 2015 war es auf mehr als 100 Patenschaften angewachsen. Mit interessierten Personen - Paten wie Flüchtlingen - wird zunächst ein Erstgespräch über die Erwartungen an eine Patenschaft geführt. Anschließend bemüht sich der Koordinator, geeignete Patenschaftskombinationen zu finden. Die zeitliche und inhaltliche Ausgestaltung der Patenschaft bleibt den beteiligten Personen selbst überlassen: Die Begleitung und Unterstützung bei Ämter- und Arztterminen spielt eine große Rolle, aber auch die Möglichkeit, Deutsch zu lernen und zu sprechen und von den Netzwerken der Paten profitieren zu können. So werden Flüchtlinge über ihre Paten in Deutschkurse, Praktika oder Ausbildungsstellen

⁷⁷ Interview mit Dr. Stefanie Tragl, Unterstützerkreis »Pankow hilft«, Berlin, am 29.10.2014.

⁷⁸ Die Informationen hierzu beruhen auf einem Interview mit Christian Hlatky, Projektkoordinator, Rosenheim, am 31.03.2015.

vermittelt oder in Sportvereine integriert. Ein Asylbewerber erhielt die Möglichkeit, kostenfrei Fahrstunden zu nehmen; man bekocht sich gegenseitig, verbringt die Freizeit miteinander etc.

Die meisten Patenschaften haben sich als sehr beständig erwiesen. Auf Seiten der einheimischen Bewohner treten besonders junge Menschen als Paten hervor. Hinzu gesellen sich aber auch alte Menschen, die die Nachkriegszeit miterlebt haben, zum Teil selbst als Flüchtlinge nach Oberbayern kamen und das Willkommen, das sie seinerzeit selbst erlebt haben, nun an neuankommende Flüchtlinge zurückgeben möchten. Darüber hinaus stammen die aktiven Paten aus allen Bevölkerungsschichten.

In regelmäßigen Abständen lädt der Projektkoordinator zum Treffen aller Paten ein. Diese Treffen dienen dem Austausch und werden bei Bedarf durch Fachinformationen und Expertenvorträge bereichert, beispielsweise zu unbegleiteten minderjährigen und zu traumatisierten Flüchtlingen, zur Lage in Syrien. Diese Veranstaltungen werden in Absprache mit den Paten organisiert. Der zuständige Koordinator räumt ein, dass die Begleitung von über 100 Paten nicht immer im gewünschten Umfang geleistet werden könne.⁷⁹ Aus seiner Sicht ist es für das Gelingen essenziell, von Beginn an deutlich zu machen, was die Aufgaben der ehrenamtlichen Paten sind oder sein können und welche Aufgaben von einer professionellen Sozialarbeit übernommen werden müssen. So werden schwer traumatisierte oder schwer integrierbare Flüchtlinge, die eine fachlich professionelle Begleitung benötigen, nicht in das Patenprogramm aufgenommen: »Das Patenprojekt funktioniert gut für Flüchtlinge, die integrationswillig sind und für sich einen längerfristigen Aufenthalt in Deutschland sehen.«⁸⁰ Diese Menschen jedoch schätzen das Projekt sehr, ebenso wie die örtliche Verwaltung, die durch die ehrenamtliche Begleitung eine Erleichterung ihrer Vollzüge erfährt.

Von Beginn an wurde das Patenprogramm im Quartiersmanagement zugleich als ein »politisches« Projekt verstanden. Neben der konkreten Unterstützung von Flüchtlingen ging es um ihre Akzeptanz in der städtischen Gesellschaft und darum, einer latenten Fremdenfeindlichkeit entgegenzuwirken. Um keine Stimmung gegen Flüchtlinge aufkommen zu lassen, war und ist man im Quartier bemüht, Flüchtlinge so schnell wie möglich zu integrieren, durch die Herstellung persönlicher Kontakte und dadurch, dass man Flüchtlinge mit den örtlichen Regeln und Gepflogenheiten vertraut macht. Letzteres klappt am besten, wenn ein möglichst häufiger Kontakt zur einheimischen Bevölkerung besteht. Diese Erwartung ist in Rosenheim aufgegangen. Es gibt eine hohe Solidarität mit den Flüchtlingen, nicht nur von den Personen, die sich als Paten engagieren, sondern auch von Bürgern, die auf andere Weise,

79 Interview mit Christian Hlatky, Projektkoordinator, Rosenheim, am 31.03.2015.

80 Ebd.

beispielsweise durch Sachspenden, helfen wollen. Ein ähnlicher Effekt lässt sich auch in den in Teil 2 vorgestellten Fallbeispielen beobachten.

Ebenso gute Erfahrungen werden aus einem Patenprojekt der Stadt Leipzig berichtet, das vom Flüchtlingsrat Leipzig koordiniert und umgesetzt wird. Das Projekt startete 2014; innerhalb eines Jahres kamen ebenfalls mehr als 100 Patenschaften zustande. Wie auch in Rosenheim ist es ein positiver und gewünschter Effekt, dass durch die persönliche Begegnung und Begleitung von Flüchtlingen Vorbehalte in der Leipziger Bevölkerung abgebaut wurden. Die Stadt Leipzig unterstützt das Projekt durch eine Personalstelle, über welche die Vermittlung und Begleitung der Patenschaften erfolgt. Mittlerweile ist die Einrichtung einer zweiten hauptamtlichen Koordinatorenstelle vorgesehen.⁸¹ Die Qualität des Projekts zeigt sich für die Verantwortlichen darin, dass es in einem Jahr Laufzeit keinen einzigen Abbruch von Patenschaften gegeben hat.

3.3.3 Vernetzung im Landkreis: Runde Tische zur Flüchtlingsarbeit im Main-Kinzig-Kreis

Im hessischen Main-Kinzig-Kreis gibt es mehrere Beispiele guter Praxis, wie die dezentrale Aufnahme von Flüchtlingen mit Integrationsangeboten verbunden wird.⁸²

Hier treffen sich Haupt- und Ehrenamtliche in der Flüchtlingsarbeit regelmäßig an Runden Tischen Asyl, die sich nahezu flächendeckend in den 29 Städten und Gemeinden des Landkreises gebildet haben. Insgesamt ist das ehrenamtliche Engagement für Flüchtlinge im Kreis enorm; bisweilen beteiligen sich bis zu 50 Personen an einzelnen Runden Tischen. Teilweise werden die Runden Tische als reine Unterstützerverkreise von Engagierten ohne institutionelle Beteiligung organisiert. In den meisten Fällen aber sind auch lokale Institutionen wie Vereine, Kirchen und örtliche Verwaltung in ihnen vertreten. Die Runden Tische dienen dem Austausch und der Koordinierung örtlicher Unterstützungsmaßnahmen. Gleichzeitig werten sie das Thema Flüchtlinge durch ihre Existenz auf; die Integration von Flüchtlingen erhält eine positive Konnotation. Ähnlich wie im Beispiel der Stadt Rosenheim tragen die Runden Tische zur Thematisierung und Bearbeitung von Vorbehalten gegenüber Asylbewerbern in den Kommunen bei.

Eine Schnittstelle zwischen den örtlichen Runden Tischen wird durch den zweimal jährlich stattfindenden »Großen Runden Tisch« geschaffen. In diesem Rahmen tauschen sich die haupt- und ehrenamtlichen Kümmerer kreisweit aus. Eine effektive Vernetzung über den örtlichen Rahmen hinaus birgt sicherlich große Vorteile, die

81 Interview mit Martina Kador-Probst, Sozialamtsleiterin der Stadt Leipzig, am 04.03.2015.

82 Die Informationen hierzu beruhen auf Interviews mit Anna Seipel, Integrationsbeauftragte, und Klaus Pichl, Leiter des Kreissozialamts, beide Main-Kinzig-Kreis, am 11.12.2014.

v. a. in einem Austausch von Informationen und Know-how liegen. Allerdings belastet die überörtliche Vernetzung zugleich das begrenzte Zeitbudget der zivilgesellschaftlich Engagierten. Für eine zeitschonende Netzwerkpflge werden daher durchdachte Schnittstellen benötigt, um die Kräfte der Beteiligten nicht über Gebühr zu strapazieren – ein Problem, das den meisten Unterstützerkreisen zu schaffen macht.

Im Main-Kinzig-Kreis wurde zudem das expandierende und sehr erfolgreiche Integrationslotsenprojekt auch für Asylsuchende geöffnet. Grundsätzlich jedoch bleibt es den geschulten, aber ehrenamtlich arbeitenden Lotsen selbst überlassen, ob sie auch mit Flüchtlingen arbeiten möchten. Die Koordinierung des kreisweiten Lotsenprojektes erfolgt über das Integrationsbüro des Landkreises. Dort ist man bemüht, die Tätigkeit der Lotsen durch eine angemessene Qualifizierung und Supervision von hauptamtlicher Seite zu unterstützen. Die besonderen Schwierigkeiten der Flüchtlingsbegleitung spiegeln sich beispielsweise in der angebotenen Supervision für Lotsen wider, etwa wenn sich die Begleitung des Asylverfahrens als langwierig und kompliziert erweist, begleitete Asylsuchende abgeschoben werden oder an einer posttraumatischen Belastungsstörung leiden. Lotsen, so ein Grundsatz des Einsatzes, müssen sich auch abgrenzen können von den Problemen der begleiteten Personen. Die engagierten Lotsen erhalten begleitend auch Schulungen, zum Beispiel zum Asylverfahrensrecht oder zu den sozialen Rechten von asylsuchenden Menschen.

3.3.4 Freiwilliges Engagement von Flüchtlingen

Asylbewerber verfügen über geringe Spielräume, ihre Interessen eigenständig in die politischen und gesellschaftlichen Diskurse einzubringen. Die Proteste von Asylbewerbern und ihren Unterstützern, die seit 2012 in verschiedenen Städten stattfanden, haben das Bewusstsein dafür geschärft, dass auch Flüchtlinge politische Akteure sind, die mit ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln Einfluss auf die Ausgestaltung ihrer Lebensbedingungen zu nehmen versuchen. Flüchtlinge nehmen dabei nicht mehr die ihnen zugedachte Rolle als marginalisierte Hilfeempfänger ein, sondern artikulieren sich als ein aktiver Teil der gegenwärtigen Gesellschaft. Lange Zeit aber war selbst das freiwillige Engagement von Flüchtlingen stark reglementiert. Die ehrenamtliche Mitarbeit von Asylbewerbern und Geduldeten in Vereinen war nur mit einer schriftlichen Erlaubnis der Ausländerbehörde möglich, da auch ein unbezahltes Engagement als »Beschäftigung« galt (Boettcher 2010). In dieser Vorschrift bildete sich die jahrzehntelang praktizierte Desintegrationspolitik gegenüber Asylsuchenden ab. Asylsuchende sollten auf allen Ebenen von einer Eingliederung in die Gesellschaft abgehalten werden, wozu auch die Integration über ein zivilgesellschaftliches Engagement gehört. Besonders hart traf dies geduldete Flüchtlinge, die oftmals über viele Jahre hinweg in einem Zustand des ungewissen Aufenthalts in Deutschland leben.

Mittlerweile ist Flüchtlingen die unbezahlte Mitarbeit in Vereinen oder Verbänden »in jedem Fall auch ohne die ausdrückliche Genehmigung der Ausländerbehörde erlaubt« (Deutscher Fußball-Bund/Die Beauftragte der Bundesregierung 2015, S. 21). Damit ist eine entscheidende Hürde gefallen, denn das freiwillige Engagement ist für die meisten Asylsuchenden eine der wenigen Möglichkeiten, in Kontakt mit der einheimischen Bevölkerung zu treten, am hiesigen gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und sich Anerkennung zu verschaffen.

Aus den Kommunen wurden unterschiedliche Erfahrungen mit dem freiwilligen Engagement von Flüchtlingen berichtet. Bisweilen beteiligen sich Asylsuchende sehr engagiert an gemeinnützigen Tätigkeiten vor Ort. In der nordhessischen Kleinstadt Rauschenberg beteiligen sich junge Asylbewerber am Umbau eines alten Fachwerkgebäudes zu einem örtlichen Gemeinschaftshaus. In der Stadt Coburg bot der Oberbürgermeister Flüchtlingen aus dem Kosovo an, im städtischen Bauhof mitzuhelfen und auf diese Weise öffentliche Einrichtungen instandzuhalten. In Rosenheim arbeiten Flüchtlinge in verschiedenen Stadtteilprojekten mit, beispielsweise in einer Fahrradwerkstatt und in einem ehrenamtlich geführten Lebensmittelladen. In allen Fällen ging die Initiative zur Mithilfe von den Flüchtlingen selbst aus, die einerseits eine als sinnvoll wahrgenommene Beschäftigung für sich selbst suchten und andererseits das Bedürfnis hatten, der aufnehmenden Gesellschaft etwas zurückzugeben – im Fall der Kosovaren selbst unter dem Umstand, dass ihr Aufenthalt in Deutschland nicht allzu lange dauern dürfte. Der Wunsch nach aktiver Teilhabe an der deutschen Gesellschaft ist in diesem Verhalten unverkennbar. Als weniger attraktiv wird hingegen die Möglichkeit geschildert, dass Asylbewerber ihre eigenen Interessen in Gremien selbst vertreten. So wurde aus einem Unterstützerkreis für Asylbewerber in Berlin-Pankow berichtet, dass auch die Bewohner der Flüchtlingsunterkünfte selbst zu den Treffen der bezirklichen Unterstützerkreise eingeladen werden, doch ist unter diesen die Beteiligung niedrig.⁸³ Hier ist eine intensive persönliche Beziehungsarbeit gefordert, um auch Flüchtlinge als Unterstützer in eigener Sache zu gewinnen.

3.3.5 Eine Willkommenskultur für Flüchtlinge: Der 5-Stufen-Plan der Stadt Schwäbisch Gmünd

In vielen Kommunen werden die Schwerpunkte für eine verbesserte Integration von Flüchtlingen unterschiedlich gesetzt. Dies hängt zumeist mit spezifischen Akteuren, allgemeinen Schwerpunkten der lokalen Integrationspolitik und besonderen Ressourcen zusammen. Neuartig ist die Form der Bündelung dieser Aktivitäten in einem spezifischen Willkommenskonzept für Flüchtlinge, wie es von der Stadt Schwäbisch Gmünd in Kooperation mit dem Ostalbkreis auf den Weg gebracht wurde.⁸⁴

83 Interview mit Dr. Stefanie Tragl, Unterstützerkreis »Pankow hilft«, Berlin, am 29.10.2014.

84 Im Internet unter http://bi.schwaebisch-gmuend.de/vo0050.php?__kvonr=4175&voselect=4327.

In der Migrations- und Integrationsforschung ist in jüngerer Zeit viel über eine Willkommenskultur gegenüber Migranten diskutiert worden. Ganz allgemein gesprochen gehört dazu eine gewisse Grundhaltung der Offenheit und Akzeptanz in der Aufnahmegesellschaft gegenüber Migranten. Das Gmünder Konzept präsentiert sich als Mischform zwischen einer Öffnung des Gemeinwesens gegenüber Asyl-suchenden und Maßnahmen, um deren Einbindung in die lokale Gesellschaft aktiv zu befördern. Das Konzept sieht eine Willkommenskultur auf fünf Stufen vor:

- :: Neuankommende Flüchtlinge erhalten möglichst zeitnah nach ihrer Ankunft die Möglichkeit, an einem öffentlichen Willkommensempfang teilzunehmen und Kontakte zur Aufnahmegesellschaft zu knüpfen. Als typisches Element einer lokalen Willkommenskultur werden sogenannte Willkommenslotsen eingebunden, haupt- oder ehrenamtlich in der Flüchtlingsaufnahme beschäftigte Personen, die über Teilhabemöglichkeiten informieren und interessierte Flüchtlinge an diese heranzuführen.
- :: Stufe 2 sieht eine Sprachförderung auf verschiedenen Niveaus vor (Sprachkurse durch ehrenamtliche Lehrpersonen, im Anschluss Teilnahme an der Sprachförderung für Fortgeschrittene durch die Volkshochschule).
- :: Stufe 3 ist auf die Einbeziehung von Flüchtlingen in ehrenamtliche Angebote (sowohl Ehrenamt durch Flüchtlinge als auch Ehrenamt für Flüchtlinge) sowie in gemeinnützige Tätigkeiten fokussiert. Diese Form der Teilhabe wird verbunden mit einer Ermittlung beruflicher und sozialer Kompetenzen, die Flüchtlinge mitbringen, und soll nach Möglichkeit bereits Weichen für eine spätere Ausbildung oder berufliche Beschäftigung stellen.
- :: Auf Stufe 4 sind verschiedene Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung und Integration vorgesehen. Eingebunden sind örtliche Unternehmen sowie die regionalen Berufskammern.
- :: Stufe 5 sieht die Vermittlung von Flüchtlingen in privaten Wohnraum vor.

Obwohl als Stufenmodell bezeichnet, sieht das Willkommenskonzept keine strikte Zeitabfolge der einzelnen Phasen vor, sondern sie finden idealerweise zeitlich parallel zueinander sowie zum laufenden Asylverfahren statt. Der 5-Stufen-Plan ist – sinngemäß ähnlich wie eine Integrationsvereinbarung – als eine Absichtserklärung von Menschen im Asyl- oder Duldungsstatus gedacht und wird zwischen den einzelnen Flüchtlingen und der Verwaltung vereinbart. Jeder Flüchtling, der dies möchte, kann sich hierzu bereiterklären – unabhängig von der Aussicht auf eine Aufenthaltsgenehmigung. Scheitert der Asylantrag, so besteht nach einer solchen im städtischen Kontext erfolgten Integration die Möglichkeit, dass ein Härtefallantrag gestellt und von Politik und Verwaltung unterstützt wird.

Das Konzept wurde einvernehmlich zwischen der Stadtverwaltung und der für die Aufnahme zuständigen Kreisverwaltung abgestimmt. Eine wichtige Motivation für die Erstellung bildete die Einsicht, dass man Fehler aus früheren Jahren vermeiden wollte, die aus der gesellschaftlichen Isolation der untergebrachten Flüchtlinge resultierten. Das Prinzip der Segregation, das lange Zeit die Flüchtlingsaufnahme bestimmte, soll damit aufgebrochen werden. Die Stadt Schwäbisch Gmünd hat darüber hinaus eine institutionelle Konsequenz gezogen, indem die Funktionsstelle einer Flüchtlingsbeauftragten in der Verwaltung geschaffen wurde, die als Ansprechperson sowohl für Flüchtlinge als auch für Ehrenamtliche in diesem Bereich fungiert. Wahrgenommen wird die Stelle von der Leiterin der Aufnahmebehörde. Bewusst wird diese hybride Konstellation in Kauf genommen: Es sollen auf dieser Stelle sowohl ordnungsrechtliche Gesichtspunkte wahrgenommen als auch die Flüchtlingsaufnahme als eine besondere Form der lokalen Integrationspolitik ausgestaltet werden.⁸⁵ Integrations- und Flüchtlingspolitik in Schwäbisch Gmünd findet nun in einem institutionellen Dreieck zwischen Integrationsbeauftragtem, dem städtischen Runden Tisch Integration als Querschnittsgremium der Verwaltung und der Flüchtlingsbeauftragten statt. Damit wird auf kommunaler Ebene ein institutionelles Arrangement geschaffen, in dem auch die Flüchtlingsaufnahme als eine Querschnittsaufgabe städtischer Politik vorangetrieben wird.

3.3.6 Erfolgsfaktoren des zivilgesellschaftlichen Engagements für Flüchtlinge
 Bisher noch fehlen fundierte wissenschaftliche Untersuchungen zur Qualität des zivilgesellschaftlichen Engagements für Flüchtlinge. Aus den Interviews in den Kommunen lassen sich verschiedene Erfolgsfaktoren für ein wirkungsvolles Engagement für Flüchtlinge erkennen:

⁸⁵ Interview mit Hermann Gaugele, Integrationsbeauftragter, und Daniela Dinser, Flüchtlingsbeauftragte und Leiterin der Ausländerbehörde der Stadt Schwäbisch Gmünd, am 27.04.2015.

- :: Ehrenamtliches Engagement für Flüchtlinge ist kein Ersatz für eine professionell zu leistende psychosoziale und rechtliche Beratungsarbeit. Die Aufnahme und Unterbringung erfordert in den Kommunen eine professionelle Struktur für solche Bereiche, für die Ehrenamtliche nicht zuständig sein wollen oder können. Viele Unterstützer agieren aus einem nachbarschaftlichen Selbstverständnis heraus und sehen es nicht als ihre Aufgabe an, geschultes Fachpersonal (Sozialarbeiter, Juristen), das in der Flüchtlingsarbeit dringend erforderlich ist, zu ersetzen: *»Wir wollen die Zeit des Wartens gemeinsam mit den Flüchtlingen sinnvoll gestalten: mit Deutschunterricht, Ausflügen, Spaß miteinander haben, Musik machen, etwas Kreatives machen. Wir wollen nicht stundenlang in der Unterkunft sitzen und Formulare ausfüllen oder Rechtsanwaltstermine begleiten.«*⁸⁶ Bei Politik und Verwaltung wie auch bei den Unterstützern selbst setzt dies ein klares Selbstverständnis der Möglichkeiten und auch der Begrenzungen des ehrenamtlichen Engagements für Flüchtlinge voraus. Eine deutliche »Arbeits- teilung« von Professionellen und Ehrenamtlichen, wie sie im Gesamtkonzept zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen in Bremen formuliert wurde, hilft, die gegenseitigen Erwartungen und Möglichkeiten für alle Beteiligten transparent zu machen.
- :: Ehrenamtliches Engagement für Flüchtlinge benötigt eine professionelle Begleit- struktur, wenn es dauerhaft und nachhaltig sein soll. In der Regel bedeutet dies, dass eine hauptamtliche Koordination vorhanden sein sollte, die die Verbindung zwischen Unterstützern und Flüchtlingen herstellt. Unterstützern wird eine hohe Flexibilität abverlangt, da Flüchtlinge zunächst in einem Provisorium leben, bis sich ihr Aufenthalt klärt. Koordinatoren sind deshalb wichtig, um eine Rahmen- struktur aufrechtzuerhalten sowie um gegebenenfalls Geldmittel für eine bessere Unterstützung zu akquirieren. Allerdings kann das Prinzip »Ehrenamt braucht Hauptamt« nicht immer in ausreichendem Maß gewährleistet werden. Dies ist besonders in kleineren Städten und Gemeinden der Fall, wo eine Koordination entweder aufgrund mangelnder Ressourcen völlig fehlt oder von hauptamtlichen Mitarbeitern zusätzlich zu ihren regulären Aufgaben geleistet werden muss.
- :: Besonders erfolgreich sind Patenschaftsprojekte in der Flüchtlingsbegleitung, die sich in den untersuchten Kommunen aus kleinen Anfängen rasch zu popu- lären Formaten entwickelt haben. Paten- oder Lotsenprojekte bedürfen einer besonderen Koordination, die auch eine Begleitung der Paten oder Lotsen selbst umfassen muss. Lotsen und Paten stehen vielfach vor dem Problem, ungenügend über die Situation der von ihnen begleiteten Flüchtlinge informiert zu sein, was etwa Fluchtursachen, die Bedingungen des Asylverfahrens oder den Umgang mit Traumata betrifft. Sie benötigen ein Mindestmaß an Qualifizierung sowie eine Begleitung, die sie dabei unterstützt, sich auch gegenüber den von ihnen Betreuten abgrenzen zu können.

86 Interview mit Clas Röhl, Ehrenamtskoordinator Schlüchtern, am 10.12.2014.

- :: Zivilgesellschaftliches Engagement für Flüchtlinge benötigt eine kontinuierliche Unterstützung durch die Verwaltung. Dazu gehört eine aktive Kontaktpflege, die sich auf Seiten der Verwaltung nicht darauf beschränken kann, Unterstützerinitiativen bei ihrer Gründung zu begleiten und sich dann völlig aus dem Kontakt zurückzuziehen. Die Unterstützung für Flüchtlinge darf nicht zur ausschließlichen Privatangelegenheit der Unterstützer werden. So sollten sich auch kommunale Einrichtungen (z. B. der freien Jugendarbeit) aktiv an dieser Unterstützung beteiligen, um zielgruppenspezifische Angebote beispielsweise für Kinder und Jugendliche in den Flüchtlingsunterkünften machen zu können. Die Rolle der Verwaltung sollte vor allem darin liegen, die Vernetzung des zivilgesellschaftlichen Engagements für Flüchtlinge auf der kommunalen Ebene zu unterstützen. Eine effektive Vernetzung von Unterstützern bietet große Vorteile, die v. a. in einem Austausch von Informationen und Know-how liegen. Zugleich aber belastet Vernetzung das begrenzte Zeitbudget der zivilgesellschaftlich engagierten Menschen. Für eine zeitschonende Netzwerkpflge werden daher durchdachte Schnittstellen benötigt: Diese sollten eine optimale Bereitstellung von Information ermöglichen, ohne dass Unterstützer ständig überall sein müssen. Idealerweise sollten kommunale Integrationsbüros personell so ausgestattet sein, dass dort eine effektive Steuerung von Vernetzung stattfinden kann.
- :: Bei dem genannten Unterstützungsbedarf muss jedoch anerkannt werden, dass zivilgesellschaftliches Engagement eine Eigendynamik besitzt und eine eigenständige Kreativität entwickelt. Bürger dürfen von der Verwaltung nicht auf die Funktion der Unterstützer reduziert werden, deren eigene Ideen weniger erwünscht sind: *»Die Bürger engagieren sich, weil sie mitgestalten wollen. Sobald sie nicht mitgestalten dürfen, dann stellen sie das wieder ein.«⁸⁷*
Das zivilgesellschaftliche Engagement für Flüchtlinge bewegt sich in einem besonderen Spannungsfeld: Es gründet auf dem persönlichen Kontakt und der Empathie zwischen Asylsuchenden und einheimischer Bevölkerung, doch müssen Unterstützer häufig die Erfahrung machen, wie asylsuchende Menschen in der Verfügungsgewalt von Verwaltung stehen. Wehren sich Bürger beispielsweise gegen die Abschiebung von Asylbewerbern oder Geduldeten, dann erscheint Bürgerbeteiligung in der Verwaltungslogik als lästig.

In den Interviews wurde ein sehr illustratives und hier anonymisiertes Beispiel berichtet, wie Verwaltungshandeln das zivilgesellschaftliche Engagement konterkarieren kann:

87 Interview mit Christian Hlatky, Projektkoordinator, Rosenheim, am 31.03.2015.

In einem außerhalb der Stadt gelegenen Hotel sind zwei Dutzend Flüchtlinge untergebracht. Ein Kleinunternehmer-Netzwerk von IT-Spezialisten möchte den dort untergebrachten Menschen zumindest einen Internet-Zugang ermöglichen und sammelt dafür Computer. Das zuständige Sozialamt stellt sich gegen diese Initiative und bezeichnet sie als »ungerecht«, da nicht alle Asylsuchenden in seinem Einzugsbereich in den Genuss eines Internet-Zugangs kämen. Die Unterstützer wehren sich und führen ihr Vorhaben gegen den Widerstand des Sozialamts durch. Sie argumentieren damit, dass sich ehrenamtliches Engagement nicht so verteilen lasse, dass es in jedem Fall »gerecht« sei. Ihr Engagement gelte den Bewohnern dieser Unterkunft und müsse ihnen möglich sein, ohne die Umstände der Flüchtlingsunterbringung in der Kommune insgesamt abwägen zu müssen.

In der bereits genannten Studie zu Strukturen und Motiven der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit in Deutschland wird kritisch darauf hingewiesen, dass ehrenamtliches Engagement bislang noch stark die Funktion hat, strukturelle Mängel in der behördlichen Aufnahme von Asylsuchenden auszugleichen:

»Der größte Anteil ehrenamtlicher Arbeit wird investiert, wo Behörden versagen, angemessene Kommunikation und Umgang mit Asylbewerbern und Flüchtlingen zu ermöglichen. Dass in vielen Fällen Bürger zwischen Flüchtlingen und Behörden vermitteln müssen, weist darauf hin, dass es Behörden nicht gelungen ist, ihre Dienstleistungen für die Betroffenen angemessen bereit zu stellen.« (Karakayali/Kleist 2015, S. 4 f.)

Über die Wohnunterbringung hinaus existieren in den Kommunen vielfältige Formen des öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Engagements für Flüchtlinge. Ein besonderer Bedarf besteht bei Angeboten zur sprachlichen Orientierung, für deren Finanzierung nur begrenzt Bundes- und Landesmittel zur Verfügung stehen. Vielfach erfolgt die Sprachvermittlung durch das ehrenamtliche Engagement von Freiwilligen. Die Kommunen unterstützen die Sprachvermittlung für Asylbewerber, indem sie in begrenztem Umfang eigene Finanzmittel zur Verfügung stellen und Möglichkeiten zur Qualifizierung des zivilgesellschaftlichen Engagements fördern. Kommunale Forderungen in diesem Handlungsfeld beziehen sich insbesondere auf eine Öffnung der bundesweiten Integrationskurse auch für Menschen im Asylverfahren.

Weiterhin wird in den Kommunen eine zügige Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen – auch im Asylverfahren – favorisiert. Zu den kommunalen Maßnahmen einer Arbeitsmarktförderung für Flüchtlinge gehören die Vermittlung in arbeitsmarktnahe Qualifizierungsmaßnahmen, die Vermittlung in Unternehmenspraktika, Betriebsbegehungen für Flüchtlinge sowie die Unterstützung berufsbildender Maßnahmen für jugendliche Flüchtlinge. Notwendig für eine verbesserte Arbeitsmarktförderung sind eine systematische Erfassung von Qualifikationen und Kompetenzen bei Asylsuchenden, Informationen über den lokalen Arbeitsmarkt sowie eine Sensibilisierung von Arbeitsagenturen und Arbeitgebern für berufliche Potenziale und die besondere Lebenssituation von Flüchtlingen.

Die gegenwärtig hohe Hilfsbereitschaft in der Bevölkerung äußert sich in vielfältigen Formen des zivilgesellschaftlichen Engagements. Es erfolgt zu einem großen Teil jenseits bestehender zivilgesellschaftlicher Institutionen und lässt sich in seiner Wirksamkeit steigern, wenn eine angemessene kommunale Engagementstrategie gefunden wird. Geeignete Instrumente hierfür sind die Bereitstellung von lokalen Fonds für das ehrenamtliche Flüchtlingsengagement, die Ermöglichung von Informations- und Qualifizierungsmaßnahmen für die Ehrenamtlichen sowie die Bereitstellung von Ressourcen für die Vernetzung, beispielsweise durch professionelle Ehrenamtskoordinatoren. Eine kommunale Engagementstrategie erweist sich dann als kontraproduktiv, wenn sie die Eigenart und Kreativität des zivilgesellschaftlichen Engagements aus der Perspektive eines behördlichen Utilitarismus heraus zu beschneiden versucht.

Beispielhaft für ein umfassendes Willkommenskonzept für Flüchtlinge steht der 5-Stufen-Plan der Stadt Schwäbisch Gmünd.

4

Flüchtlingsaufnahme und demografische Entwicklung

Deutschland befindet sich seit Jahren in einer Diskussion um die Gestaltung des demografischen Wandels, wobei unterschiedliche Strategien thematisiert werden. Legt man die Ergebnisse der Raumordnungsprognose zugrunde, so wird die Bevölkerung in Deutschland zwischen 2010 und 2030 um 2,5 Prozent schrumpfen. Dieser Bevölkerungsrückgang wird in den verschiedenen Altersgruppen unterschiedlich verlaufen: Die älteren Bevölkerungsgruppen werden anteilmäßig zunehmen, die jüngeren Altersgruppen abnehmen. Die Zahl der Erwerbstätigen wird nach dieser Prognose um 6,7 Millionen Personen oder 12,5 Prozent abnehmen. Zudem wird sich der Bevölkerungsrückgang auch regional unterschiedlich auswirken: Kommunen in ländlichen Räumen, aber auch in Ostdeutschland werden davon weitaus stärker betroffen sein als großstädtische Räume, die auch künftig mit Bevölkerungszuwächsen rechnen dürfen (Schlömer 2012; Vollmer/Scheebaum 2013; zusammengefasst in Aumüller/Gesemann 2014, S. 19 f.).

Insbesondere die Arbeitgeberverbände dringen auf eine verstärkte Zuwanderungsförderung von Fachkräften aus dem Ausland, um die prognostizierten sowie in einigen Branchen bereits vorhandenen Lücken in der Erwerbsstruktur zu schließen. Bereits jetzt trägt die Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland wesentlich dazu bei, den Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung zu verstärken. Verschiedene Berechnungen gehen davon aus, dass Deutschland jährlich mehrere Hunderttausend neuer Zuwanderer benötigte, um die demografisch bedingten Lücken in der Erwerbsbevölkerung zu schließen (Vogler et al. 2015). Unter diesen Umständen plädiert die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände in einem Positionspapier dafür, auch die Arbeitsmarktpotenziale von Asylbewerbern und Geduldeten zukunftsorientiert zu nutzen (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber 2014).

Viele der gegenwärtig Asylsuchenden – so wird in den Ländern und Kommunen erwartet – werden dauerhaft in Deutschland bleiben. Eine Schutzquote von zuletzt 41,5 Prozent (Anfang 2015) spricht stark für diese Annahme. Unsere Argumentation in diesem Kapitel beruht primär auf Auskünften, die in den Interviews mit kommunal verantwortlichen Personen gewonnen wurden. In den Kommunen gibt es Überlegungen und erste Ansätze, die Aufnahme von Flüchtlingen mit einer längerfristigen demografischen Strategie zu verbinden. Bislang handelt es sich dabei um Gedankenexperimente, denen es an einer konkreten Umsetzungsperspektive mangelt. Im Folgenden sollen zumindest einige Schlaglichter auf die thematische Verbindung von Flüchtlingsaufnahme und demografischer Entwicklung geworfen werden.

Neben kommunalen Überlegungen, die hier beispielhaft präsentiert werden, rücken auch im Integrationskonzept des Landes Brandenburg Integrations- und Flüchtlingspolitik in eine auffallende Nähe zueinander.

4.1 Integrationskonzept des Landes Brandenburg

Das Land Brandenburg hat 2014 ein novelliertes Landesintegrationskonzept vorgelegt, in dem unter dem Titel »Zuwanderung und Integration als Chance für Brandenburg« demografische Aspekte von Migration und Integration in den Vordergrund gerückt werden. Rekuriert wird auf die »Talente und Kompetenzen« von Menschen mit Migrationshintergrund, die künftig für das Land unverzichtbar seien:

»Zuwanderung allein kann die demografischen Herausforderungen nicht bewältigen und den Fachkräftemangel nicht abdecken. Gleichwohl kann sie einen wichtigen Beitrag dazu leisten.« (Land Brandenburg 2014, S. 7)

Interessant und neu an dem Konzept ist, dass die Asyl- und Flüchtlingspolitik erstmals als »integrativer Bestandteil der brandenburgischen Integrations- und Migrationspolitik« aufgeführt und damit ebenfalls in die Nähe einer demografischen Strategie gerückt wird. Fachkräfte und Asylsuchende werden in dem Konzept mehrfach in einem Atemzug genannt, historische Vorgängertraditionen nachgezeichnet – zurückgehend bis zur Aufnahme von Glaubensflüchtlingen durch den Großen Kurfürsten Ende des 17. Jahrhunderts. So wird als ein Ziel der brandenburgischen Integrationspolitik genannt, allen Gruppen von Migranten »je nach Lebenssituation passgenaue Angebote zu machen« (ebd., S. 9). Dies richte sich »an Fachkräfte genauso wie an Asylsuchende«:

- :: *»Brandenburg möchte durch gelingende Integration und eine Willkommenskultur Fachkräfte für die Zuwanderung und für den Verbleib im Land gewinnen.*
- :: *Den Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen als Asylsuchende und Flüchtlinge in das Land kommen, bietet das Land einen Ort, an dem sie zur Ruhe kommen und bei einem dauerhaften Aufenthalt eine neue Existenz aufbauen können.« (ebd.)*

Im Konzept wird davon ausgegangen, dass etwa 70 Prozent der Asylsuchenden dauerhaft in Deutschland verbleiben und dass deshalb ein frühzeitiger Spracherwerb den Zugang zum Arbeitsmarkt erheblich erleichtern könne (ebd.). Bislang gibt es in Brandenburg noch keine explizite Strategie, Asylsuchende stärker in demografische Planungen einzubeziehen.⁸⁸ Das Landesintegrationskonzept belegt aber, wie auch Flüchtlinge als Zielgruppe einer längerfristigen Integrationspolitik mitgedacht werden.

⁸⁸ Schriftliche Auskunft von Doris Lemmermeier, Integrationsbeauftragte des Landes Brandenburg, am 20.02.2015.

4.2 Fallbeispiel: Main-Kinzig-Kreis

Wohnungsleerstand im ländlichen Raum sowie ein sektoraler Arbeitskräftemangel vor allem im Gesundheitsbereich kennzeichnen die Situation im nordhessischen Main-Kinzig-Kreis, der sich wie viele andere ländliche Räume in einem demografischen Wandel befindet.⁸⁹ Die gegenwärtige Arbeitskräftediskussion bildet hier eine Brücke zum Thema des demografischen Wandels. Migranten und Flüchtlinge werden bislang erst partiell in diesen Diskurs einbezogen, doch gibt es gerade auf Seiten der Industrie- und Handwerkskammern ein großes Interesse daran, Menschen mit einem Flucht- und Zuwanderungshintergrund stärker in künftige regionale Arbeitsmarktstrategien einzubeziehen.

Die regionale Industrie- und Handelskammer Hanau-Gelnhausen-Schlüchtern hat ein Audit für eine lokale Willkommenskultur (»Ausgezeichneter Wohnort für Fach- und Führungskräfte«) entwickelt, das die Kommunen der Region anhand eines vorgegebenen Kriterienkatalogs zu einer Zertifizierung einlädt. Auch die Attraktivität der Wohn- und Arbeitsorte für ausländische Fach- und Führungskräfte wurde in dieses Audit einbezogen. Prinzipiell denkbar wäre es, auch Flüchtlinge, von denen viele eine langfristige Bleibeperspektive in Deutschland haben, in ein solches Audit einzubeziehen, was bislang noch nicht der Fall ist.

In den Kommunen des Landkreises herrscht ein teilweise beträchtlicher Gebäudeleerstand. Um nicht immer das negativ besetzte Wort »Leerstände« zu benutzen, redet man im Amt für den Ländlichen Raum, das sich mit einer demografischen Strategie für den Landkreis befasst, inzwischen lieber von »Potenzialen«.⁹⁰ Zuwanderung jeder Art könnte eine Chance sein, mit dem lokalen Gebäudeleerstand umzugehen. Allerdings gibt es bei diesem Kalkül mehrere unbekannte Größen: Die dauerhafte Wohnniederlassung beispielsweise nach einer Flüchtlingsanerkennung oder Gewährung eines Schutzstatus setzt die grundsätzliche Bereitschaft zum Pendeln an den Arbeitsplatz voraus. Flüchtlingsmigranten müssten bereit sein, dieselben Probleme des Wohnens im ländlichen Raum auf sich zu nehmen, wie sie heute schon für die einheimische Bevölkerung bestehen: eine kaum vorhandene Grundversorgung, keine ärztliche Versorgung etc. In der lokalen Bevölkerung müsste eine Akzeptanz gegenüber den neuen Bürgern hergestellt werden, die über das utilitaristische Argument der Fachkräftesicherung hinausgeht und beispielsweise auch Akzeptanz gegenüber einer anderen Herkunft, Religion und Lebensweise mit einschließt. Häufig aber herrscht bei Flüchtlingen selbst die Überzeugung, dass es für sie in der ländlich geprägten Region keine Arbeitsplätze gibt. Viele Flüchtlinge haben die

89 Die Informationen in diesem Abschnitt beruhen auf Interviews mit Manfred Geis, Amt für Naturschutz, Umwelt und Ländlicher Raum Main-Kinzig-Kreis, am 10.12.2014 und Anna Seipel, Integrationsbeauftragte Main-Kinzig-Kreis, am 11.12.2014.

90 Interview mit Manfred Geis, Amt für Naturschutz, Umwelt und Ländlichen Raum, Main-Kinzig-Kreis, am 10.12.2014.

Vorstellung, dass in Deutschland Arbeitsplätze nur in größeren Städten zu finden seien. Im Lotsenprojekt des Landkreises, in das auch Asylsuchende einbezogen sind, organisiert man deshalb Betriebsbesuche, bei denen Flüchtlinge klein- und mittelständische Betriebe besichtigen, um eine realistische Vorstellung von Erwerbsmöglichkeiten auch in einer ländlichen Region zu erhalten (siehe Kapitel 2.2). Klein- und mittelständische Arbeitgeber kommen in der Vorstellung vieler Asylbewerber nicht vor. Hier müsste eine stärkere Aufklärungsarbeit stattfinden, um Flüchtlingen ein realistisches Bild der Wirtschaftsstruktur in Deutschland zu ermitteln, die stark durch klein- und mittelständische Betriebe und durch Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Großstädte geprägt ist.

4.3 Fallbeispiel: Stadt Rauschenberg

Rauschenberg ist eine nordhessische Kleinstadt im Landkreis Marburg-Biedenkopf mit 4.600 Einwohnern. Dort gibt es Überlegungen, die Aufnahme von Asylbewerbern mit einer Strategie der längerfristigen Ansiedlung zu verknüpfen, für die bislang noch kein Umsetzungskonzept erstellt werden konnte.⁹¹ Das Fallbeispiel ist jedoch interessant, da es die Binnenperspektive einer von Leerstand und demografischem Wandel betroffenen Gemeinde im ländlichen Raum verdeutlicht.

Es sind in der Stadt verschiedene Ideen entstanden, wie sich die Flüchtlingsaufnahme mit der Ortsentwicklung verbinden lässt. Die Stadt verfügt über einen hohen Bestand an historischer Fachwerkkonstruktion, allerdings sind viele alte Fachwerkhäuser bereits seit längerer Zeit nicht mehr bewohnt. Die verfallenden Häuser schaffen optisch ein schlechtes Ortsbild und schmälern den Wohnwert in der Stadt.

Im Januar 2015 waren in der Kleinstadt 37 überwiegend alleinstehende Flüchtlinge aus Eritrea, Afghanistan, Syrien und Südosteuropa untergebracht. Die Unterbringung erfolgte in einem leer stehenden Hotel, das zu einer Asylunterkunft umgewidmet wurde, sowie in einem Wohnhaus. Zum Zeitpunkt des Interviews war die Stadt dabei, städtisches Wohneigentum zu modernisieren, um darin Flüchtlingsfamilien unter verbesserten Wohnbedingungen aufzunehmen. Im September 2014 wurde ein Arbeitskreis Asyl gegründet, dessen Mitglieder sich ehrenamtlich in der Flüchtlingsbegleitung engagieren.

Mittlerweile gibt es verschiedene Schnittpunkte dieses Arbeitskreises mit einem ebenfalls ansässigen Arbeitskreis »Leerstand in Rauschenberg«, der es sich zur Aufgabe gemacht hat, durch ein aktives Management gegen den Verfall der historischen Gebäudesubstanz anzukämpfen. Entwickelt wurde die Idee eines Beschäftigungsprojekts, bei dem Flüchtlinge eine berufliche Qualifizierung bzw. Anerkennung

⁹¹ Die Informationen hierzu beruhen auf einem Interview mit Jörg Näther, Öffentlichkeitsbeauftragter der Stadt Rauschenberg, am 27.01.2015.

erlangen und gegebenenfalls auch für eine längerfristige Niederlassung in der Stadt gewonnen werden können. So könnte ein leer stehendes Fachwerkhaus angekauft und in einem Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekt gemeinsam von einheimischen Handwerkern und Asylbewerbern restauriert werden. Es könnte somit attraktiver Wohnraum für Rauschenberger Bürger und Flüchtlinge geschaffen werden. Mit der Instandsetzung historischer Gebäude könnten Flüchtlinge in eine Beschäftigung gebracht werden. Dabei wären Kooperationen mit berufsbildenden Schulen und Universitäten in den umliegenden größeren Städten (Kassel, Gießen, Marburg) vorstellbar. Bereits zum Zeitpunkt des Interviews beteiligten sich junge Asylbewerber freiwillig an Gemeinschaftsaktivitäten im Ort, so am Aufbau eines Dorfgemeinschaftshauses.

Die Umsetzung der Projektidee stagniert in mehrerer Hinsicht. Besonders vordringlich ist das Problem mangelnder personeller Ressourcen. Es fehlen Kräfte, die die Umsetzung vorantreiben könnten, indem Finanzierungsmöglichkeiten aufgetan und Kooperationen mit Berufsverbänden und berufsbildenden Schulen geschlossen werden. Zudem würde eine fachliche Begleitung benötigt, die möglicherweise auf ähnliche Erfahrungen in anderen Kommunen zurückgreifen könnte. Auch müsste auf lokaler Ebene eine breite politische Allianz für die Umsetzung eines solchen Vorhabens geschmiedet werden.

Allerdings werden die gegenwärtigen und noch zu erwartenden Probleme des demografischen Wandels in Rauschenberg (wie auch insgesamt im Landkreis) bereits seit längerer Zeit thematisiert. Es gibt mehrere Faktoren, die eine längerfristige Niederlassung von Flüchtlingen in der Stadt begünstigen könnten. Bereits jetzt ist durch die hohe Sichtbarkeit von Flüchtlingen in der Kleinstadt, die ständigen Begegnungen und die aktive Teilnahme der Asylsuchenden am Gemeinschaftsleben eine hohe Akzeptanz entstanden. Ein Vorteil für Rauschenberg wäre weiterhin, dass der Ort nicht nur eine alteingesessene Bevölkerung beherbergt, sondern viele Bewohner in jüngerer Zeit neu zugezogen sind, die sich bewusst für das Leben in Rauschenberg entschieden haben. Es ist zu erwarten, dass die Hinzugezogenen eine größere Offenheit für neue Bewohner zeigen, als dies möglicherweise bei der langansässigen Bevölkerung der Fall ist. Schließlich verfügt Rauschenberg über eine historische Traditionslinie von Einwanderung: Bereits vor 200 Jahren haben sich Hugenotten und Waldenser im Ort angesiedelt. Auch an diese Tradition ließe sich anknüpfen, um damit die Unterstützung in der örtlichen Bevölkerung einzuwerben.

Im Ort selbst - und dies könnte die Ansiedlung von Flüchtlingen erschweren - sind nur wenige Arbeitsplätze vorhanden. Zwar herrscht unter den Stadtbewohnern Vollbeschäftigung, doch arbeiten nahezu alle Beschäftigten in umliegenden Städten und Gemeinden. Weiterhin gibt es Vorbehalte in der örtlichen Bevölkerung

gegenüber muslimischen Asylbewerbern. Diese äußern sich beispielsweise darin, dass sich Bewohner bereit erklären, Wohnraum für Flüchtlinge zur Verfügung zu stellen, nicht jedoch für Muslime. Obwohl es keine offene Aggression gegenüber Zuwanderung gibt, ist ein antiislamisches Ressentiment nicht zu leugnen.

4.4 Fallbeispiel: Stadt Goslar

Mit einem unkonventionellen Vorschlag trat der Oberbürgermeister im niedersächsischen Goslar an die Öffentlichkeit. Er bot an, in der Stadt mehr Flüchtlinge aufzunehmen, als laut Verteilungsquote vorgesehen. Auch die Stadt Goslar durchlebt einen starken demografischen Rückgang und hat bei einer gegenwärtigen Bevölkerungsgröße von 50.000 Einwohnern im vergangenen Jahrzehnt 4.000 Einwohner verloren. Der Oberbürgermeister wirbt mit dezentral verfügbarem Wohnraum in der Stadt, der von Flüchtlingen bewohnt werden könnte, und weist auf die Überlastung benachbarter Großstädte durch die Flüchtlingszuweisung hin. Sein Vorschlag zielt auf die Möglichkeit interkommunaler Absprachen in der Flüchtlingszuweisung, ohne den Verteilungsschlüssel im Bundesland grundsätzlich in Frage zu stellen. Darüber hinaus schlägt der Oberbürgermeister vor, die Flüchtlingsaufnahme als einen möglichen Baustein zur Lösung des demografischen Problems der Stadt zu begreifen. In Goslar wurden hierfür Gespräche mit Vertretern der lokalen Wirtschaft sowie auch der örtlichen Vereine und Verbände anberaunt.⁹²

4.5 Fallbeispiel: Landkreis Coburg

Für den Landkreis Coburg in Nordbayern wird für den Zeitraum zwischen 2010 und 2030 ein Bevölkerungsrückgang um 13 Prozent prognostiziert. Die Flüchtlingszuwanderung wird deshalb durchaus auch in der Perspektive des demografischen Wandels gesehen.⁹³ Im Interview berichtete der Landrat von ihm persönlich bekannten Familien im Asylverfahren, die aufgrund einer bezahlten Beschäftigung durchaus in der Lage wären, ihren Lebensunterhalt eigenständig zu sichern.⁹⁴ Um den Aufenthaltsstatus zu wechseln, müssten diese Menschen in das europäische Ersteinreiseland zurück und von dort aus einen Einreiseantrag nach Deutschland stellen, in dem sie belegen, dass sie hier Arbeit haben. Der Landrat verfocht daher im Gespräch die Möglichkeit eines Wechsels im Aufenthaltsstatus (»Spurwechsel«, siehe folgendes Kapitel). Für Regionen im demografischen Wandel wäre dies eine wichtige Option, gerade um hochwillkommenen Familien die Ansiedlung in ländlichen Regionen zu ermöglichen. Nach seiner Einschätzung gibt es gute Chancen, dass ein großer Teil der Asylsuchenden bei einer Anerkennung durchaus langfristig im Landkreis verbleiben würde:

92 »Mehr kommunale Solidarität«. Interview mit Oberbürgermeister Oliver Junk. In: Kommunalpolitische Blätter, 3/2015.

93 Die Informationen hierzu beruhen auf einem Interview mit Michael Busch, Landrat des Landkreises Coburg, am 20.02.2015.

94 Ebd.

»Die Menschen hier im Landkreis zu halten ist wesentlich einfacher, als Zuzüge zu generieren. [...] Dass die Leute anfangs eher in die Städte abwandern wollen, ist verständlich. Aber wenn sie merken, dass man sich im Kreis kümmert, wird das Verlangen deutlich geringer.«⁹⁵

Nach seiner Beobachtung wird die Bleibeabsicht von Flüchtlingen durch eine dezentrale Unterbringung gestärkt. Die Wirtschaftsstruktur des Landkreises wird durch hochtechnisierte klein- und mittelständische Unternehmen geprägt, in denen sich der Fachkräftemangel bereits deutlich zeigt. Auch im Handwerk werden Fachkräfte dringend gesucht. Im Landkreis sei man deshalb sehr daran interessiert, entsprechend qualifizierte Asylbewerber möglichst rasch in die örtlichen Firmen zu integrieren, ohne den Umweg über Beschäftigungsmaßnahmen für Flüchtlinge nehmen zu müssen. Die Arbeitgeber im Landkreis zeigen sich an den Qualifikationen der Asylbewerber, unter denen sich auch Facharbeiter befinden, sehr interessiert. Bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen sei der Kreis sehr darum bemüht, diese vor Ort in eine Ausbildung zu bringen. In den regionalen Unternehmen werden durchaus auch geduldete Flüchtlinge beschäftigt; allerdings sei es für die Unternehmen ein wesentlicher Unterschied, ob diese Arbeitskräfte unbefristet eingestellt werden können oder nicht.

Für einen kleinen Landkreis wie in diesem Fall erscheint daher ein »Spurwechsel« als ein probates Mittel, um Probleme in Demografie und auf dem Arbeitsmarkt zu lösen.

4.6 Stichwort: Spurwechsel

In der Asylrechtsdebatte versteht man unter Spurwechsel den Wechsel zwischen verschiedenen Zuwanderungsformen. Bislang steht der Spurwechsel für einen schwedischen Sonderweg, nach dem es abgelehnten Asylbewerbern erlaubt ist, sich um die Zulassung als Arbeitsmigrant zu bewerben. In Schweden existiert diese Möglichkeit seit 2008; sie ermöglicht einen »Brückenschlag zwischen Asylrecht und Arbeitsmigration« (Parusel 2014, S. 88):

»Asylbewerber, deren Anträge rechtskräftig abgelehnt werden, können seither innerhalb einer Frist von zwei Wochen eine Aufenthaltserlaubnis zu Arbeitszwecken beantragen, wenn sie zum Zeitpunkt der Ablehnung bereits gearbeitet haben und der Arbeitgeber Weiterbeschäftigung zusichert.« (ebd.)

In Schweden verbindet sich damit neben dem humanitären ein pragmatischer Aspekt: Dem Staat bleibt der Aufwand einer Rückführung erspart, Arbeitgeber können Beschäftigte behalten, auch wenn der Asylantrag abgelehnt wird. Zudem wird dadurch in vielen Fällen ein irregulärer Aufenthalt vermieden, der erfolgt, wenn abgelehnte Asylbewerber sich der Ausreise entziehen und untertauchen.

95 Michael Busch, Landrat des Landkreises Coburg, am 20.02.2015.

In Schweden hat sich der Statuswechsel vom Asyl in den Aufenthalt zu Erwerbszwecken als eine pragmatische Einzelfalllösung bewährt. In den Jahren 2012 und 2013 machten 2.330 Personen von dieser Möglichkeit Gebrauch (ebd., S. 90). Das Modell gilt als so erfolgreich, dass das schwedische Parlament 2014 entschied, den Übergang zwischen den Zuwanderungsformen weiterhin zu erleichtern: Mittlerweile reicht es, wenn Asylbewerber zum Zeitpunkt der Ablehnung vier Monate lang gearbeitet haben und ihr Beschäftigungsvertrag über die Dauer von mindestens einem Jahr läuft. Spurwechsel sind auch in eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen oder zu Studienzwecken möglich. Die Möglichkeit des Spurwechsels wird durchaus im Kontext einer liberalisierten Arbeitsmarktzwanderung in Schweden gesehen.

4.7 Ansiedlung von Flüchtlingen als Bestandteil einer demografischen Strategie

In allen befragten Kommunen geht man davon aus, dass ein beträchtlicher Teil der gegenwärtigen Asylbewerber langfristig als Bewohner bleiben wird – die gegenwärtig hohe Schutzquote für Flüchtlinge ist ein deutliches Indiz hierfür. Die meisten Kommunen haben zudem das Ziel geäußert, möglichst viele anerkannte Flüchtlinge in der Stadt zu halten. Dies betrifft nicht nur die Landkreise und Kommunen in demografisch schwachen Regionen. Auch in kleineren Großstädten wie Osnabrück wird darauf hingewiesen, dass der vermutete künftige Bedarf an Fachkräften durchaus einen langfristigen Verbleib von Flüchtlingen in der Stadt wünschenswert erscheinen lässt.⁹⁶

Die Aufnahme von Asylbewerbern wird zunehmend in den Kommunen auch mit örtlichen Gegebenheiten wie Fachkräftemangel, Leerstand und demografischer Rückgang in Verbindung gebracht. Sicherlich handelt es sich dabei nicht um ein Allheilmittel, mit dem die Probleme des demografischen Wandels rundum zu lösen wären. Doch gelten eine verstärkte Zuwanderung und eine verbesserte Integration von Migranten als eine von mehreren Säulen zur Gestaltung des demografischen Wandels (vgl. Bundesministerium des Innern 2011). Um auch Flüchtlinge in diese Überlegungen einzubeziehen, ist es wichtig, Asylverfahren zügig durchzuführen, Kindern und Jugendlichen jede erdenkliche Unterstützung bei der Integration in Schule und Ausbildung zukommen zu lassen und die Zeit des Wartens für Asylbewerber nicht, wie bislang üblich, ungenutzt verstreichen zu lassen.

Dabei muss es nicht nur um den Aspekt der Fachkräftesicherung für Produktion und Dienstleistungsgewerbe gehen. Flüchtlinge können durchaus auch wichtige Funktionen in Regionen im demografischen Übergang übernehmen. Denkbar wären Beiträge zur Sicherung der Nahversorgung (z. B. durch bisherige Kleingewerbetreibende) oder zur Erhaltung der historischen Bausubstanz in Gemeinden mit

⁹⁶ Interview mit Rita Maria Rzycki, Sozialstadträtin, Stadt Osnabrück, am 04.02.2015.

Bevölkerungsrückgang (durch Handwerker). Gefragt sind hier Offenheit, Ideenfreudigkeit und Kreativität.

Vielerorts fehlt heute noch eine offene demografische Debatte. Bisweilen haben sich Landräte und Kommunalpolitiker gescheut, das als unpopulär empfundene Thema in die lokale Öffentlichkeit zu tragen. Hingegen hat in der kommunalen Integrationspolitik in den letzten Jahren zunehmend ein Wandel hin zu einem potenzialorientierten Diskurs stattgefunden (vgl. Aumüller/Gesemann 2014). Dieser Diskurs sollte vor der Flüchtlingsaufnahme nicht Halt machen. In den Interviews vor Ort wurden verschiedene Vorschläge diskutiert, um dieses Themenfeld modellhaft zu erschließen:

- :: Gerade mit Blick auf die Fachkräftediskussion und demografische Überlegungen eröffnen sich Bereiche, in denen besonders gut Modellprojekte unter Einbeziehung von Flüchtlingen angesiedelt werden könnten. Das Beispiel der Kleinstadt Rauschenberg zeigt, dass es lokale Überlegungen gibt, kleinräumige Projekte zu initiieren, die einen Beitrag zu demografischen und städtebaulichen Möglichkeiten vor Ort leisten können.
- :: Zur Förderung von Arbeitsmarkt- und demografischen Potenzialen sollte das Asylthema stärker als bisher auch in die lokale Integrationspolitik einbezogen werden. Ähnlich wie Integration generell sollte auch die Aufnahme von Flüchtlingen als ein Querschnittsthema in der lokalen Verwaltung verankert und als eine strategische Aufgabe verstanden werden, die unterschiedliche Bereiche der örtlichen Gesellschaft und Ökonomie tangiert.
- :: Interkommunale Kooperationen bei der Flüchtlingsunterbringung, wie im Beispiel der Stadt Goslar vorgeschlagen, könnten nicht nur zu einem regional angepassten Ausgleich von Ressourcen der Flüchtlingsaufnahme, sondern auch zu einem Austausch von Know-how beitragen. Für die Bereitstellung von Wohnraum könnten kleinere und mittlere Städte mit externen fachlichen Hilfen bei der Entwicklung lokaler demografischer Konzepte unter Einbeziehung von Flüchtlingen kompensiert werden.
- :: Die Integration von Flüchtlingen sollte auch in überregionalen Programmen zur Gestaltung des demografischen Wandels berücksichtigt werden. In den Interviews wurde berichtet, wie sehr man vom Informationsaustausch im Rahmen des MORO-Programms zur regionalen Daseinsvorsorge habe profitieren können. Eine ähnliche Austausch- und Aktionsplattform sei auch mit Blick auf eine längerfristige Integration von bleibeberechtigten Flüchtlingen vorstellbar.
- :: Schließlich sollten auf Bundesebene auch Möglichkeiten des Spurwechsels im Aufenthaltsrecht erwogen und erprobt werden.
- :: Demografische Überlegungen können dabei helfen, den Partizipationsgedanken in der Aufnahme von Flüchtlingen zu stärken. Sie dürfen jedoch nicht dazu führen, den grundsätzlich humanitären Charakter des Grundrechts auf Asyl in Frage zu stellen.

In den Kommunen wird gegenwärtig von einer hohen Bleibequote der Asylbewerber ausgegangen. Bisher noch unkoordiniert erfolgen Überlegungen, wie sich die Flüchtlingszuwanderung mit Strategien zur Gestaltung des demografischen Wandels verbinden lässt. Mit Blick auf einen tatsächlichen oder antizipierten Fachkräftemangel favorisieren Arbeitgeberverbände und solche Kommunen, die besonders vom demografischen Rückgang betroffen sind, die Beschleunigung des Asylverfahrens, aber auch die Möglichkeit, aus dem Asyl heraus in einen Aufenthaltsstatus zu Erwerbszwecken wechseln zu können. Gefordert ist hier die Entwicklung eines Handlungsfeldes, welches Asyl in einen deutlicheren Kontext als bislang mit der Bevölkerungsentwicklung stellt. Die Schaffung von Modellprojekten und von Vernetzungen zum Informationsaustausch bilden hier notwendige erste Schritte.

5

Fazit: Flüchtlinge als Zielgruppe in der kommunalen Integrationspolitik

Die Frage der Unterbringung von Flüchtlingen in den Kommunen, so dürfte aus diesem ersten Teil deutlich geworden sein, ist inzwischen von weitergehenden Maßnahmen einer psychosozialen Begleitung und integrativen Unterstützungsmaßnahmen nicht mehr hermetisch zu trennen. Betrachtet man die gegenwärtige Flüchtlingsaufnahme, so ist die lange unterdrückte Bezeichnung »Integration« im Zusammenhang mit Personen im Asylverfahren und in Duldung durchaus angebracht.

Traditionell gestaltet sich die Aufnahmepolitik der Bundesländer sehr unterschiedlich und reichte bislang bei der Flüchtlingsunterbringung von einer die Integration ermöglichenden über eine neutrale bis hin zu einer unterbindenden Rolle. In den FlüchtlingsaufnahmeGesetzen neueren Datums (Baden-Württemberg, Brandenburg, Rheinland-Pfalz) zeigt sich deutlicher als bisher eine Integrationsorientierung. Abgesehen aber von diesen normativen Regulierungen veranlasst die hohe Flüchtlingszuwanderung in den Kommunen ein sehr pragmatisches Handeln in der Wohnunterbringung von Flüchtlingen. Auch in solchen Bundesländern, die bislang strikt auf eine zentrale Unterbringung gesetzt haben, findet eine Unterbringung nach verfügbaren Möglichkeiten statt und werden Asylsuchende auch zu einem früheren Zeitpunkt dezentral untergebracht. Umgekehrt stoßen auch Bundesländer, die sich in ihren FlüchtlingsaufnahmeGesetzen einer grundsätzlich dezentralen Unterbringung von Flüchtlingen verschrieben haben, an die Grenzen des Möglichen und müssen gegenwärtig Flüchtlinge in Gemeinschaftsunterkünften einquartieren.

Trotz des gezwungenermaßen pragmatischen Vorgehens bei der Wohnunterbringung fällt zugleich das Bemühen der Kommunen auf, strukturiert zu handeln. Viele Kommunen haben in den letzten Jahren umfassende Unterbringungskonzepte für die Flüchtlingsaufnahme erarbeitet, die neben der – zumeist dezentralen – Wohnunterbringung auch verschiedene Aspekte der psychosozialen Begleitung und einer Basisintegration vor Ort berücksichtigen. Dort, wo solche Unterbringungskonzepte bestehen, bewähren sie sich auch in der gegenwärtigen Situation als Orientierungshilfe, obwohl die Zielvorgabe einer dezentralen Unterbringung derzeit eher selten umgesetzt werden kann.

Die Kommunen werden sich ihrer eigenen Rolle als flüchtlingspolitische Akteure zunehmend bewusst und beginnen, diese Rolle eigenständig auszugestalten. Ohnehin war ihre praktische Kompetenz in diesem Feld nie zu übersehen. Lange Zeit aber erfolgte kommunales Engagement für Flüchtlinge – gemeint sind damit nicht nur die

Helfer aus der Zivilgesellschaft, sondern durchaus auch die lokalen Behörden – unter der Hand. Inzwischen halten die Kommunen mit ihrem Engagement in der Flüchtlingsaufnahme nicht mehr zurück, machen es öffentlich und sind an einem Ideen- und Erfahrungsaustausch interessiert. »Das Klima hat sich gewandelt, viele fühlen sich verantwortlich, wollen etwas verändern und vorantreiben«, so stellte eine Referentin für Flüchtlingsfragen in Berlin fest. Das Thema Flüchtlinge wird in Verwaltung und Zivilgesellschaft mittlerweile deutlich erkennbar unter dem Aspekt Integration und Fachkräftemangel diskutiert.

Die Kommunen sind in einem unterschiedlichen Ausmaß auf die Herausforderungen der Flüchtlingsaufnahme und -integration vorbereitet. Die Verfügbarkeit von Wohnraum, bewährte Konzepte und Planungen, das Engagement der Verwaltung sind Faktoren, die darüber bestimmen, wie gut die unmittelbare Unterbringung gelingt. Viele kommunale Verwaltungen verfügen laut Aussagen in den geführten Expertengesprächen bereits über Erfahrungen und Kompetenzen, die sich auch im Rahmen der gestiegenen Flüchtlingszuweisungen als handlungsleitend bewähren. Hier konzentriert sich das Erfordernis größerer personeller und finanzieller Ressourcen, mit denen sich die gestiegenen Anforderungen bewältigen lassen. In anderen Städten und Gemeinden wiederum werden vertiefte fachliche Grundlagen benötigt, um eine flüchtlingspolitische Gestaltungskompetenz zu erwerben. Solche Kompetenzen beziehen sich beispielsweise auf Informationen über gute Praxis, die verwaltungsinterne und -externe Koordination anstehender Maßnahmen sowie die Begleitung und Unterstützung des zivilgesellschaftlichen Engagements für Flüchtlinge. Die konkreten Bedarfe lassen sich nur im Einzelfall ermitteln. Jedoch sollten die kommunalen Spitzenverbände, Bund und Länder geeignete Maßnahmen und Programme auflegen bzw. finanzieren, durch die Kommunen fit gemacht werden für die auch für die kommenden Jahren prognostizierte Flüchtlingszuwanderung.

Die übergreifende Frage in dieser Studie ist auf den Zusammenhang zwischen der Wohnunterbringung und der allgemeinen Akzeptanz von Flüchtlingen in der Bevölkerung gerichtet. In diesem ersten Teil war zu untersuchen, was eine gute kommunale Unterbringungspraxis kennzeichnet. Befragt man die dafür zuständigen oder anderweitig damit befassten Personen, kristallisieren sich mehrere Qualitätsmerkmale einer guten Unterbringung heraus:

1. Die Unterbringung sollte in Unterkünften überschaubarer Größe erfolgen, wobei die maximal vertretbare Anzahl der Bewohner einer Gemeinschaftsunterkunft in den Interviews aus kommunaler Sicht mit 50 bis 100 Personen angegeben wird.

2. Für weitaus wichtiger als eine generalisierende Unterscheidung zwischen zentraler und dezentraler Unterkunft wird die konkrete Beschaffenheit der Unterbringung erachtet: Gibt es abgeschlossene Wohneinheiten für Familien oder Kleingruppen innerhalb der Unterkunft oder gestaltet sich die Unterbringung in einer kasernenartigen Manier unter Zusammenlegung einander fremder Personen bei weitgehendem Ausschluss jeglicher Privatsphäre? Entspricht die Bausubstanz dem ortsüblichen Standard oder fällt sie stark dagegen ab?
3. Weitere Qualitätsmerkmale sind eine geeignete sozialräumliche Lage innerhalb der Stadt oder der Gemeinde sowie
4. ein dort vorhandenes Angebot an psychosozialer Betreuung und integrativen Maßnahmen.

Zu einer guten Unterbringung gehören darüber hinaus eine Transparenz des Verwaltungshandelns (sowohl von Landes- als auch kommunaler Verwaltung) sowie eine funktionierende Kommunikation zwischen Kommunalverwaltung und lokaler Bevölkerung, wenn es darum geht, neue Unterkünfte für Asylsuchende zu schaffen (siehe Teil 2, Kapitel 1.2). Dieses Thema wird im folgenden Teil vertieft untersucht.

Im flüchtlingspolitischen Diskurs wird der wesentliche Qualitätsunterschied häufig auf den Unterschied zwischen einer zentralen und einer dezentralen Unterbringung zurückgeführt. Obwohl viele Argumente für eine dezentrale Unterbringung von Asylsuchenden sprechen, ist diese aus Sicht mancher kommunaler Fachleute nicht das primäre Qualitätsmerkmal einer guten Unterbringungspraxis. Eine dezentrale Unterbringung wird in der Phase der Eingewöhnung an die örtlichen Lebensverhältnisse manchmal sogar als eher integrationsverhindernd beurteilt, da psychosoziale Begleitangebote bei einer Unterbringung in Einzelwohnungen schwieriger bereitzuhalten sind. Konsens besteht aber darin, dass das Wohnen in der Gemeinschaftsunterkunft nur eine vorübergehende Option sein kann. Betrachtet man aber die lokale Praxis, dann ist Gemeinschaftsunterkunft eine Bezeichnung für ein Konglomerat qualitativ unterschiedlicher Wohnformen: Dies kann die behördlich verfügte Unterbringung mehrerer Familien oder Wohngemeinschaften in einem Mehrfamilienhaus mit Einzelwohnungen ebenso bedeuten wie die lagerartige Einquartierung in abgenutzten Kasernen oder Containerdörfern.

Zunehmend werden in den Kommunen Konzepte für die Unterbringung von Flüchtlingen erarbeitet, die nach einer zeitlichen Frist den Umzug in Einzelwohnungen vorsehen. Vorhandene Konzepte, so wurde in den Interviews deutlich, schaffen eine Handlungsorientierung, die sich auch bei einer hohen Flüchtlingszuweisung bewährt. Darüber hinaus signalisieren sie der örtlichen Bevölkerung, dass die Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen ein integrales Handlungsfeld der

Kommunalpolitik darstellt – und weniger eine außerordentliche Belastung, derer man sich möglichst rasch wieder entledigt.

Die Wohnraumversorgung für Flüchtlinge fällt solchen Kommunen wesentlich leichter, die Kooperationen mit kommunalen Wohnungsbaugesellschaften eingehen können. So kann in der Stadt Leipzig und im Landkreis Coburg auf die Bestände öffentlicher Wohnungsunternehmen zurückgegriffen werden, was die Unterbringungssituation deutlich erleichtert. In Berlin kann die unterbringende Behörde über ein Kontingent von 600 Sozialwohnungen verfügen, was angesichts der aktuellen Flüchtlingszahlen den Druck jedoch nur geringfügig lindert. Diese Option setzt voraus, dass überhaupt kommunale Sozialwohnungen existieren und dass man einen Modus der Wohnungsvergabe findet, der in der örtlichen Gesamtbevölkerung als »gerecht« empfunden wird. Zwar wurde in den Interviews nicht davon berichtet, dass sich die ortsansässige Bevölkerung bei der Wohnungsvergabe gegenüber Flüchtlingen benachteiligt fühle. Bei Recherchen im Internet zu diesem Thema aber finden sich durchaus kritische bis fremdenfeindliche Nutzereinträge, die eine Bevorzugung von Flüchtlingen bei der Vergabe von Sozialwohnungen unterstellen.

In der vorliegenden Studie haben wir gezielt Kommunen unterschiedlicher Größe berücksichtigt. Als ein schwieriges Thema gilt häufig die Unterbringung von Flüchtlingen in ländlichen Regionen, da dort deren Ablehnung tendenziell größer sei. In den untersuchten Landkreisen und Kleinstädten aber ist ein deutlicher Wandel in der Akzeptanz von Flüchtlingen festzustellen: Zum einen lassen sich Konzepte dezentraler Unterbringung leichter in Landkreisen mit kleineren Gemeinden implementieren, zum anderen entstehen hier viele direkte nachbarschaftliche Kontakte zwischen Asylsuchenden und lokaler Bevölkerung. Allerdings erweist sich die kommunale Aufnahme von Flüchtlingen in Regionen mit einer schwachen Verankerung lokaler Demokratie oder einer Dominanz rechtsextremer Kräfte weiterhin als schwierig (siehe auch im folgenden Teil).

In den aufgezeigten Fallbeispielen bemühen sich auch Landkreise und Kleinstädte, als kurz- oder langfristige Wohnorte für Flüchtlinge attraktiv zu sein. Das Argument einer tendenziell stärkeren Ablehnung von Migranten und insbesondere von asylsuchenden Menschen lässt sich dort entkräften, wo das zivilgesellschaftliche Engagement für Flüchtlinge aktiv gefördert und unterstützt wird. Hinsichtlich der Angebotsstruktur an integrationsfördernden Maßnahmen kann eine effektive Vernetzung der Flüchtlingsarbeit in den Landkreisen durchaus die Standortnachteile ländlicher Regionen ausgleichen. Auf der kommunalpolitischen Ebene fließen zudem häufig Überlegungen mit ein, inwieweit die Flüchtlingsaufnahme zu einer aktiven Gestaltung des demografischen Wandels beitragen kann.

In den Kommunen wird die Unterbringung von Flüchtlingen immer deutlicher als eine strategisch auszugestaltende Aufgabe verstanden. Anders als noch vor einigen Jahren wird das Thema nicht mehr isoliert von der allgemeinen Integrationspolitik gesehen. Umgekehrt bedeutet dies in der Praxis, dass eine kommunale Flüchtlingspolitik über die reine Wohnunterbringung hinausreicht und auch zentrale Handlungsfelder einer Integration wie Sprachförderung, die schulische Förderung der Kinder, Integration in Vereine und das örtliche soziale Leben, Maßnahmen der Beschäftigungsförderung etc. mit einbezieht. Die Flüchtlingsbeauftragte der Stadt Schwäbisch Gmünd fasste dieses Selbstverständnis folgendermaßen zusammen: *»Solange diese Menschen [gemeint sind Flüchtlinge, Anm.] in der Stadt leben, wird nicht nach Herkunft und nach Aufenthaltsstatus unterschieden. Möglicherweise ist es auch eine Schwachstelle unseres Konzepts, dass jeder so behandelt wird, als dürfte er hierbleiben. [...] Wir wollen das Gesetz nicht neu schreiben, aber wir reagieren auf die Gegebenheiten. Und die sind einfach so, dass die Leute oft jahrelang bei uns leben.«⁹⁷*

Dieses Verständnis schließt auch die lokale Bevölkerung – oder zumindest weite Teile derselben – mit ein. Der öffentliche Diskurs über Flüchtlinge hat sich in den Kommunen grundlegend gewandelt. Galten Flüchtlinge bis vor einigen Jahren als eine defizitbehaftete Bevölkerungsgruppe mit multiplen Problemlagen, so zeigen sich im Zusammenhang mit dem allgemeinen demografischen Wandel auf politischer Ebene mittlerweile vorsichtige Ansätze, die personalen Fähigkeiten und beruflichen Qualifikationen dieser Zuwanderer wahrzunehmen. Der vielbeschworene und vielerorts bereits deutlich spürbare Fachkräftemangel wirkt hier als ein Zauberwort in der öffentlichen Debatte.

In dem oben angeführten Zitat der Gmünder Flüchtlingskoordinatorin offenbart sich ein Verständnis von Zugehörigkeit zur lokalen Bevölkerung, das vor dem ungeklärten Aufenthaltsstatus nicht haltmacht. Hierzu gehören Angebote, die Flüchtlingen eine Integration in die örtliche Gesellschaft ermöglichen, sowie auch solche Angebote, in denen Flüchtlinge Teil einer aktiv tätigen Stadtgesellschaft werden. Durch ehrenamtliche Tätigkeiten oder die Ausübung von gemeinnützigen Beschäftigungen können Asylsuchende für die eigene Integration tätig werden und darüber hinaus das Bild des Flüchtlings in den Köpfen der Mehrheitsgesellschaft verändern: Flüchtlinge nicht als zu versorgende Menschen, sondern als solche, die ihren eigenen Beitrag zum Gemeinwesen leisten. Initiativen wie das »Grandhotel Cosmopolis« in Augsburg oder das ambitionierte Konzept für Willkommenskultur in Schwäbisch Gmünd bilden hier erst einen Anfang; doch sollte auf Initiativen solcher Art künftig ein viel größeres Augenmerk gelegt werden.

97 Interview mit Daniela Dinser, Flüchtlingsbeauftragte und Leiterin der Ausländerbehörde der Stadt Schwäbisch Gmünd, am 27.04.2015.

Sehr deutlich wird in den Kommunen, dass eine räumliche Abgrenzung der Flüchtlinge von der einheimischen Bevölkerung mittlerweile bewusst vermieden wird. Lokale Willkommensinitiativen von Anwohnern und Gemeinden spielen eine wichtige Rolle, um eine Akzeptanz von Flüchtlingen herzustellen. In den Kommunen wird viel unternommen, um die Kommunikation zwischen den Bewohnern der Flüchtlingsunterkünfte und der örtlichen Bevölkerung anzuregen und zu fördern. Dabei zeigt sich ein hohes ehrenamtliches Engagement in der Anwohnerschaft, das einer Unterstützung und Koordination bedarf. Gerade aber im zivilgesellschaftlichen Engagement für Flüchtlinge tritt bisweilen eine Spannung zwischen Verwaltung und Unterstützern auf, die jeweils unterschiedlichen Handlungslogiken folgen: vorschriftsorientiertes Behördenhandeln einerseits, kreativer Eigensinn der Zivilgesellschaft andererseits. Diesem Spannungsfeld muss mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Es müssen Formen der Koordination dieses Engagements gefunden werden, die den Austausch zwischen Verwaltung und Unterstützern befördern, aber das kreative Potenzial der Zivilgesellschaft nicht behindern. Bedenkenswert sind hier intermediäre Formen der Koordination, wie dies bis dato bei der unabhängig agierenden Regiestelle von »Soziale Stadt« in Rosenheim der Fall war, oder auch die Einrichtung von Fonds für das zivilgesellschaftliche Engagement für Flüchtlinge wie im Falle Bremens.

In den befragten Kommunen werden Flüchtlinge langfristig als ein Teil der künftigen Stadtgesellschaft gesehen und – besonders dort, wo ein demografischer Rückgang zu verzeichnen ist – auch gewünscht. Verbunden wird dies mit Überlegungen zur Fachkräftesicherung und bisweilen auch mit Überlegungen, inwieweit die Flüchtlingsaufnahme in manchen Regionen zu einer besseren Bewältigung des demografischen Wandels beitragen kann. Die Sicherung des künftigen Fachkräftebedarfs und die lokale Gestaltung des demografischen Wandels sind Handlungsbereiche, in denen besonders gut Modellprojekte angesiedelt werden könnten, die auch Flüchtlinge einbeziehen. Konkrete Ansatzpunkte hierfür wurden in den Kapiteln 3 und 4 benannt. Eine Potenzialorientierung erscheint auch in der Flüchtlingsaufnahme zulässig, solange der humanitäre Aspekt des Asyls nicht vergessen wird: Das Asylrecht ersetzt keine Arbeitsmarktstrategie, genauso wenig, wie es ein Gnadenrecht ist. Es ist und bleibt ein individuell einklagbares Grundrecht von ausländischen Menschen.

Frühere Untersuchungen (Aumüller/Bretl 2008; Aumüller 2009) haben ergeben, dass neben den gesetzlichen Bestimmungen auch die Größe der aufnehmenden Kommune, die ökonomische Prosperität sowie die Struktur des lokalen Arbeits- und Wohnungsmarktes die Art und den Umfang der Integration von Flüchtlingen bestimmen. In der gegenwärtigen Hochphase einer neuen Asylzuwanderung lässt sich diese Einsicht, die vor einem knappen Jahrzehnt anhand der Situation von langjährig ansässigen und geduldeten Flüchtlingen ohne geregelten Aufenthaltsstatus gewonnen wurde,

nicht verifizieren, da sich die Situation als unübersichtlich erweist und nähere Informationen über die Lebensbedingungen der Flüchtlinge in verschiedenen Städten und Regionen Deutschlands nicht vorliegen. Hierfür bedarf es in den kommenden Jahren einer Forschung zur weitergehenden Integration von Flüchtlingen.

Teil 2

Reaktionen der lokalen Bevölkerung

Celine Biesenkamp und Priska Daphi

Einführung

Im ersten Teil wurden die Unterschiede bei der Unterbringung von Flüchtlingen in den Kommunen (Landkreisen und kreisfreien Städten) aufgezeigt. In diesem zweiten Teil geht es um die Reaktionen der Lokalbevölkerung auf die Flüchtlingsunterbringung im Kontext der kommunalen Unterbringungspraxis. Nicht immer ist die örtliche Bevölkerung einverstanden mit dem Vorgehen der zuständigen Behörden und den Argumenten der Politik. Das Spektrum der Unzufriedenheit reicht dabei von fremdenfeindlicher Ablehnung von Flüchtlingen über das Gefühl, vergessen worden zu sein, bis hin zur Kritik an schlechten Unterbringungs- und Lebensbedingungen für Flüchtlinge. Immer wieder kommt es zu Protesten von Anwohnern, die sich aus verschiedenen Gründen gegen die Einrichtung einer Flüchtlingsunterkunft in ihrer Nachbarschaft wehren wollen. Dabei werden auch Vorurteile und gewaltförmige Aggressionen sichtbar, die teilweise von rechtsextremen und rassistischen Gruppierungen geschürt werden. Ausländerfeindlich motivierte Angriffe auf Unterkünfte haben in den letzten Jahren stark zugenommen.⁹⁸ Hierfür gibt es zahlreiche jüngste Beispiele wie den Angriff auf die Notunterkunft im sächsischen Heidenau im August 2015.

Es gibt jedoch auch Standorte, an denen die Unterbringung von Flüchtlingen auf positive und unterstützende Reaktionen von Anwohnern stößt. So gibt es an einer wachsenden Anzahl von Standorten Bürgerinitiativen, die sich für Flüchtlinge in ihrer Nachbarschaft einsetzen und eine Willkommenskultur gestalten durch Spenden, Sprachkurse oder Patenschaften.

Wie lassen sich diese unterschiedlichen Reaktionen erklären? Ein Blick auf jüngere lokale Reaktionen auf Flüchtlingsunterkünfte macht deutlich, dass diese Reaktionen nicht allein vom Wohlstand oder Bildungsniveau der jeweiligen Kommune oder von der Größe der Unterkunft geprägt sind - Faktoren, die Fremdenfeindlichkeit allgemein zu beeinflussen scheinen (vgl. Semyonov et al. 2004; Lüdemann 2000; Zick et al. 2011). So regt sich Widerstand gegen Unterkünfte auch in wohlhabenden Gemeinden mit einer gut gebildeten Bevölkerung (z. B. in Hamburg-Harvestehude oder im bayerischen Ebersdorf) - auch gegenüber kleineren Unterkünften mit weniger als 50 Bewohnern (z. B. in Hannover-Bothfeld oder im baden-württembergischen Sachsenheim). Gleichzeitig gibt es in einigen weniger wohlhabenden Gemeinden sehr positive Reaktionen selbst auf größere Unterkünfte (z. B. in Duisburg-Wedau oder Berlin-Britz, siehe Kapitel 2.6). Dies legt nahe, dass die Dynamik vor Ort eine große Rolle in den Anwohnerreaktionen spielt. In der bisherigen Forschung fehlen jedoch vergleichende Studien der Reaktionen auf Gemeinschaftsunterkünfte in der Lokalbevölkerung, die diesen lokalen Kontext untersuchen.⁹⁹

98 Die Zahl der Angriffe hat sich zwischen 2012 und 2013 mehr als verdoppelt (Quelle: Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Partei Die Linke im Mai 2014).

99 Einige Studien zu diesem Thema sind jedoch in Vorbereitung.

Dieser Teil der Expertise soll mit exemplarischen Fallstudien erste Einblicke in die Hintergründe der Reaktionen vor Ort bieten. Hierbei werden wir speziell auf den Zusammenhang zwischen der Unterbringungs- und Kommunikationspraxis der Aufnahmebehörden und den zivilgesellschaftlichen Initiativen vor Ort eingehen. Wie wird die Reaktion der Anwohner auf eine Unterkunft durch behördliche und zivilgesellschaftliche Akteure beeinflusst? Welche Rolle spielt die Beteiligung der Lokalbevölkerung an Entscheidungen der Behörden und welche die Zusammenarbeit zwischen behördlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren? Welche Faktoren begünstigen oder behindern diese Kooperation?

Die Grundlage der exemplarischen Fallstudien bilden Interviews mit Experten sowie die Analyse relevanter Dokumente. Diese Daten sind zwar begrenzt, bieten jedoch erste Einblicke in die Hintergründe der lokalen Reaktionen auf Gemeinschaftsunterkünfte. Die Interviews wurden 2014 und 2015 mit Experten im Bereich der Flüchtlingsunterbringung vor Ort geführt. Bei den Experten handelt es sich um Personen, die aufgrund einer ehrenamtlichen Tätigkeit oder als Behördenmitarbeiter mit der Situation in der jeweiligen Unterkunft vertraut sind. Für jeden Fall wurden mindestens zwei Experten interviewt – mindestens ein Vertreter zivilgesellschaftlicher Gruppen vor Ort (vor allem Flüchtlingsinitiativen) und ein Vertreter der zuständigen Aufnahmebehörden (Beauftragte der kommunalen Integrations- oder Sozialabteilungen oder Mitglieder von Stadt- und Bezirksräten).¹⁰⁰ Zum anderen greifen die Fallstudien auf Veröffentlichungen zur Situation und Entwicklung der betreffenden Unterkunft zurück – dies beinhaltet Berichte von zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort (z. B. von Flüchtlingsräten und Wohlfahrtsverbänden), Materialien und Pressemeldungen der Aufnahmebehörden sowie Medienberichte.

In diesem Abschnitt werden zunächst die untersuchten Fälle kurz vorgestellt. Anschließend werden die Einblicke besprochen, die die exemplarischen Fallstudien in die Hintergründe der Reaktionen der Lokalbevölkerung auf Flüchtlingsunterkünfte bieten. Im Detail können die Fallstudien im darauffolgenden zweiten Kapitel nachgelesen werden.

¹⁰⁰ Siehe Interviewübersicht im Anhang. Eine Ausnahme betrifft den Fall Hoyerswerda, wo nur Vertreter zivilgesellschaftlicher Gruppen interviewt wurden.

1

Hintergründe lokaler Reaktionen auf Unterkünfte

1.1 Die Fälle im Überblick

Um die oben thematisierten Fragen zu beantworten, wurden Gemeinschaftsunterkünfte¹⁰¹ an sechs Standorten verglichen, die sich hinsichtlich der Unterbringungspraxis und der Zusammenarbeit zwischen Aufnahmebehörden und zivilgesellschaftlichen Akteuren unterscheiden – sowie hinsichtlich der Reaktionen der Lokalbevölkerung. So zeichnen sich einige der Fälle durch eine transparentere Planung und eine bessere Zusammenarbeit zwischen behördlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren aus (im hessischen Schlüchtern, Hannover, Berlin-Britz), während dies in den anderen Fällen weniger stark ausgeprägt ist (im bayerischen Anzing, Hoyerswerda, Berlin-Hellersdorf). Die Fallauswahl beinhaltet zudem Standorte mit unterschiedlichen soziodemografischen Merkmalen wie Wohlstand, Wählerschaft und Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund (siehe Tabelle 3). Auch werden zwei Fälle in Kleinstädten untersucht (Anzing in Bayern und Schlüchtern in Hessen), ein Fall in einer mittelgroßen Stadt (Hoyerswerda in Sachsen) und drei Fälle in Großstädten (Hannover, Berlin-Britz, Berlin-Hellersdorf).

101 Es geht hier um Gemeinschaftsunterkünfte in Abgrenzung zu anderen Formen der Unterbringung von Flüchtlingen, wie z.B. der dezentralen kleinräumlichen Unterbringung in Einzelwohnungen, Notunterkünften oder alternativen Wohnformen.

Tabelle 3: Überblick zu den Fallstudien ¹⁰²

	1. Anzing – eröffnet 2014 (20 Personen)	2. Hoyerswerda – eröffnet 2014 (140 Personen)	3. Berlin-Hellersdorf – eröffnet 2013 (ca. 400 Personen)	4. Schlüchtern – eröffnet 1990er (160 Personen/ 221 nach Erweiterung 2015)	5. Hannover-Südstadt – eröffnet 2007 (122 Personen)	6. Berlin-Britz – eröffnet 2014 (ca. 400 Personen)
Transparenz der Planung in Relation der Fälle untereinander	gering	relativ hoch	gering	k.A.	relativ hoch	relativ hoch
Betreuungsschlüssel	0 (Bayern: 1:150)	1:70	1:200	0 (Änderung geplant für 2015)	1:30	1:400 (Herbst 2014)
Zusammenarbeit Be- hörden/Zivilgesellschaft	relativ eng nach ersten Protestaktionen	anfangs eng, später weniger	anfangs gering, später eng	relativ eng	eng	eng
Rechte/rechtspopulis- tische Wählerschaft ¹⁰³ Bundesdurchschnitt: 4,7 % AfD 1,3 % NPD 0,2 % Pro Deutschland (ProD)	5,2 % AfD 0,4 % NPD 0,1 % ProD (Wahlkreis Erding- Ebersberg)	7,1 % AfD 4,1 % NPD 0,6 % ProD (Wahlkreis Bautzen)	6,4 % AfD 3,9 % NPD 0,9 % ProD (Hellersdorf-Marzahn)	6,4 % AfD 2,1 % NPD 0,1 % ProD (Wahlkreis Main-Kinzig – Wetterau II-Schotten)	3,3 % AfD 0,3 % NPD 0,1 % ProD (Wahlkreis Südstadt-Bult)	4,2 % AfD 1,9 % NPD 0,3 % ProD (Wahlkreis Neukölln)
Arbeitslosigkeit Bundes- durchschnitt 2014: 6,9 %	2,1 %	14,2 %	10,9 % (2012)	3,6 % (2015)	4 % (Hannover-Süd- stadt 2013) Hannover: 7,8 %	16,3 % (2012) Berlin: 11,6 %
Migrationshintergrund Bundesdurchschnitt 2011: 19,2 %	16,3 % (Landkreis Ebersberg)	4,2 % (Hoyerswerda)	12 % (Marzahn-Hellersdorf)	15,6 % (Schlüchtern)	30,6 % (Hannover)	30 % (Britz)

102 Datenquellen siehe Fallbeschreibungen in Abschnitt 3. Die Bezeichnung Relation beschreibt das Verhältnis der Fälle zueinander.

103 Bundestagswahl 2013.

Die ersten drei untersuchten Fälle weisen starke ablehnende Reaktionen auf – wenn auch nicht ausschließlich und mit Veränderungen vor und/oder nach der Einrichtung der betreffenden Unterkunft. Im Gegensatz dazu fanden im vierten bis sechsten Fall keine Proteste gegen die Unterkunft statt:

Der Gemeinschaftsunterkunft für 20 Flüchtlinge in der ländlich geprägten und relativ wohlhabenden Gemeinde **Anzing** in Oberbayern wurde zunächst mit viel Widerstand in der Lokalbevölkerung begegnet. Zentraler Grund hierfür war, dass die Lokalbevölkerung sehr spät über die Planung der Unterkunft informiert wurde (durch die Presse, nicht die zuständigen Aufnahmebehörden). Der eher bürgerliche Protest äußerte sich in verschiedenen Plakaten und einer Rechtsklage. Durch aktive Unterstützungsinitiativen und eine enge Zusammenarbeit zwischen Behörden und Zivilgesellschaft konnte ein breiter Widerstand allerdings verhindert werden. Die Begleitungs- und Integrationsmaßnahmen vor Ort werden größtenteils durch zivilgesellschaftliche Initiativen getragen; Stellen für Sozialarbeiter wurden nicht eingerichtet.

Die Unterkunft im sächsischen **Hoyerswerda** für 140 Flüchtlinge, die im Februar 2014 eröffnet wurde, stieß sowohl auf unterstützende als auch auf stark ablehnende Reaktionen – vor dem Hintergrund massiver fremdenfeindlicher Angriffe auf Unterkünfte in Hoyerswerda Anfang der 1990er Jahre. Zur Mobilisierung gegen die Unterkunft trug die organisierte regionale Neonazi-Szene entscheidend bei. Durch Gegenmobilisierungen anti-rassistischer Gruppen sowie durch eine enge Kooperation zwischen Behörden und Unterstützungsinitiativen konnte den fremdenfeindlichen Mobilisierungen jedoch zum Teil entgegengewirkt werden. Mit zwei Sozialarbeitern für 140 Asylsuchende liegt die Betreuungsquote in Hoyerswerda relativ hoch, darüber hinaus werden Begleitungs- und Integrationsmaßnahmen vor Ort größtenteils von zivilgesellschaftlichen Gruppen getragen.

Die große Unterkunft in **Berlin-Hellersdorf** für 400 Flüchtlinge, die im August 2013 bezogen wurde, traf auf massiven und großenteils fremdenfeindlich motivierten Widerstand. Dieser konnte auf die starke rechtsextreme Infrastruktur vor Ort zurückgreifen. Den Aufnahmebehörden wurde vorgeworfen, das fremdenfeindliche Potenzial unterschätzt und anfänglich nicht ausreichend mit Flüchtlingsinitiativen und Antirassismus-Gruppen kooperiert zu haben. In einem längeren Prozess der Zusammenarbeit zwischen behördlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren konnte die Situation jedoch zum Teil beruhigt und den fremdenfeindlichen Reaktionen entgegengewirkt werden. Ressentiments gegen die Unterkunft blieben jedoch erhalten. Mit zwei Sozialarbeitern für 400 Flüchtlinge ist die Betreuungsquote sehr niedrig, viele Begleitungs- und Integrationsmaßnahmen vor Ort werden von zivilgesellschaftlichen Gruppen getragen.

In der Kleinstadt **Schlüchtern** im hessischen Main-Kinzig-Kreis hat die Lokalbevölkerung auf die bereits seit den 1990er Jahren bestehende Gemeinschaftsunterkunft Hof Reith mit 160 Flüchtlingen weitestgehend unterstützend reagiert. Proteste gegen die Gemeinschaftsunterkunft und ihre Bewohner gab es nicht - auch nicht anlässlich der Erweiterung der Unterkunft im Jahr 2015. Der Main-Kinzig-Kreis verfolgt eine intensive Vernetzungspraxis mit kommunal organisierten Runden Tischen und eine unterstützende Haltung in der Integration von Flüchtlingen. Die fehlende professionelle Betreuung der Flüchtlinge wird bisher durch Begleitungs- und Integrationsangebote zivilgesellschaftlicher Initiativen ausgeglichen.

Die Flüchtlingsunterkunft in **Hannover-Südstadt** wurde im Jahr 2007 eröffnet und beherbergt zurzeit 122 Flüchtlinge. Die Reaktion der Lokalbevölkerung auf diese Unterkunft - und eine Erweiterung im Jahr 2012 - fiel sehr positiv aus. Ganz im Gegensatz zu anderen Unterkünften in Hannover, z. B. in Hannover-Bothfeld, gab es keine Proteste. Der Betreuungsschlüssel ist mit 1:30 sehr hoch und die Zusammenarbeit zwischen Behörden und Zivilgesellschaft eng. Aus der Anwohnerschaft kommen zahlreiche Begleitungs- und Integrationsangebote.

Auf die neue Unterkunft, die in **Berlin-Britz** im Frühjahr 2014 für 400 Flüchtlinge eröffnet wurde, hat die Lokalbevölkerung zu großen Teilen positiv reagiert. Eine breite Mobilisierung gegen die Unterkunft konnte trotz einer starken rechten Infrastruktur verhindert werden. Den Hintergrund hierfür bildeten eine transparente Planung und die enge Zusammenarbeit zwischen Behörden und Zivilgesellschaft. Der Betreuungsschlüssel in der Unterkunft ist sehr niedrig, viele Begleitungs- und Integrationsmaßnahmen vor Ort werden von zivilgesellschaftlichen Gruppen getragen.

1.2 Behördliche Praxis, zivilgesellschaftliches Engagement und Reaktionen der Anwohner

Welche Schlussfolgerungen legen die exemplarischen Fallstudien bezüglich der Hintergründe von Anwohnerreaktionen nahe? Welche Rolle spielen speziell die Unterbringungs- und Kommunikationspraxis der Aufnahmebehörden sowie die Zusammenarbeit zwischen behördlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren? Natürlich können aufgrund der begrenzten Datenlage nur vorläufige Beobachtungen gemacht werden - weitere systematische Untersuchungen sind hierfür in Zukunft nötig.

Was die hier untersuchten exemplarischen Fallstudien jedoch durchaus nahelegen, ist, dass positive Reaktionen der Lokalbevölkerung auf Flüchtlingsunterkünfte durch eine transparente und offene Planung der Unterbringung sowie eine enge Zusammenarbeit zwischen behördlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren gefördert werden. Eine gute Unterbringungspraxis stärkt vor allem in Bezug auf Betreuungs- und Integrationsangebote positive Reaktionen der Lokalbevölkerung.

Hier leisten zivilgesellschaftliche Initiativen einen sehr großen Beitrag. Vor diesem Hintergrund hat auch die behördliche Unterstützung zivilgesellschaftlichen Engagements im Flüchtlingsbereich eine große Bedeutung. Auf diese Faktoren wird im Folgenden im Detail eingegangen.

Zusammenfassend weisen die Fallstudien darauf hin, dass strukturelle Faktoren wie Wohlstand und Bildung die Einstellungen vor Ort nicht allein bestimmen. Vielmehr scheint der Prozess, in dem die jeweilige Unterkunft durch- und umgesetzt wird, von großer Bedeutung zu sein. So haben die Fallstudien gezeigt, dass zwar Motive des Sozialneids durchaus eine Rolle spielen können – wie in den Fällen Hoyerswerda und Berlin-Hellersdorf. Ein niedriger sozio-ökonomischer Status führt jedoch nicht notwendigerweise zur Ablehnung von Flüchtlingen, wie das Beispiel Berlin-Britz (im Stadtbezirk Neukölln) zeigt. So ist die Arbeitslosenquote in Berlin-Neukölln deutlich höher als in Berlin-Hellersdorf und trotzdem sind die Reaktionen in Berlin-Britz deutlich positiver ausgefallen (siehe Tabelle 3) – aufgrund eines aktiven zivilgesellschaftlichen Engagements und einer engen Kooperation zwischen Behörden und Zivilgesellschaft. Auch das Fallbeispiel Anzing zeigt, dass relativer Wohlstand negativen Reaktionen nicht unbedingt vorbeugt – auch hier lassen sich Motive des Sozialneids finden (siehe Details in Kapitel 2). Zudem legen die Fallstudien nahe, dass zwar bestehende Erfahrungen mit ethnischer Vielfalt in der Nachbarschaft einer Unterkunft die Akzeptanz von Flüchtlingen stärken können – wie die Fälle Berlin-Britz und Hannover-Südstadt zeigen. Ein niedriger Anteil von Nachbarn mit Migrationshintergrund führt jedoch nicht unbedingt zu ablehnenden Reaktionen, wie der Fall Schlüchtern zeigt: Hier liegt der Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund unter dem in Anzing (mit einer zunächst stark ablehnenden Reaktion). Darüber hinaus weisen die Fallstudien darauf hin, dass eine starke rechte und/oder rechtspopulistische Wählerschaft die ablehnende Reaktion durchaus fördern kann; das zeigen die Fälle Hoyerswerda und Berlin-Hellersdorf. Jedoch führt dies nicht in allen Fällen zu ablehnenden Reaktionen, wie der Fall Schlüchtern belegt (siehe Tabelle 3). Zudem zeigt der Fall Anzing, dass es auch in Regionen mit einer kleinen rechten und/oder rechtspopulistischen Wählerschaft zu ablehnenden Reaktionen kommen kann.

1.2.1 Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen Behörden und Anwohnern

Die Fallstudien weisen darauf hin, dass die Kommunikationspolitik der verantwortlichen Behörden und die Beteiligung der Lokalbevölkerung eine wichtige Rolle in den Reaktionen auf Flüchtlingsunterkünften spielen. Es zeigt sich, dass fehlende Informationen zur Unterkunft seitens der verantwortlichen Behörden ablehnende Reaktionen durchaus befördern können – wie in den Fallbeispielen Anzing und Berlin-Hellersdorf. Die Unterstützung der Flüchtlingsunterbringung kann hingegen durch eine transparente Planung und durch Beteiligung der Lokalbevölkerung gestärkt werden.

Transparenz

Die Fallbeispiele weisen darauf hin, dass eine frühzeitige und umfassende Kommunikation zur Unterbringung von Flüchtlingen Ablehnung entgegenwirken kann (siehe Tabelle 3). Transparenz – gepaart mit einer eindeutigen Befürwortung des Vorhabens – kann Ängsten und Vorurteilen vorbeugen und Vertrauen schaffen.

Durch umfassende Informationen zur Flüchtlingsunterbringung können Vorurteile sowie falsche Informationen über Flüchtlinge ausgeräumt werden. Ablehnung basiert oft auf Vorurteilen, die aus Unwissenheit und Falschinformation entstehen. Informationen zur Situation der Flüchtlinge – ihren Fluchtgründen, den Risiken der Flucht und den Schwierigkeiten des Lebens als Flüchtlinge in Deutschland – sind besonders wichtig, um Vorurteile abzubauen und fremdenfeindliche Entwicklungen zu vermeiden. Die Weitergabe von Informationen an die lokale Bevölkerung stellt damit ein wichtiges Instrument dar, um fremdenfeindlichen Argumenten die Grundlage zu entziehen. Dies ist insbesondere für die Kommunikation mit skeptisch-ambivalenten Anwohnern relevant. Die Rolle von Transparenz macht vor allem der Fall Berlin-Britz deutlich. Aber auch in Hoyerswerda konnte durch eine transparente Planung eine breite fremdenfeindliche Mobilisierung eingedämmt werden (siehe Details in Kapitel 2.2).

Zudem schafft eine frühe und umfassende Kommunikationspolitik Vertrauen. Wie die Fallbeispiele mit starker Mobilisierung gegen die Unterkunft deutlich machen, kann das Gefühl, übergangen und falsch informiert worden zu sein, den Widerstand entscheidend anfachen. Dies war der Fall in Anzing, wo sich die Anwohner schlecht informiert fühlten und auf die Straße gingen. Auch in Berlin-Hellersdorf war dies teilweise der Fall – hier konnte die Informationsveranstaltung Fragen und Sorgen der Anwohner nicht ausräumen. Durch eine zeitnahe Erklärung der Lage und der Planung kann ablehnenden Reaktionen der Lokalbevölkerung vorgebeugt werden.

Beteiligung

Es geht jedoch über die Transparenz hinaus auch darum, die lokale Bevölkerung in die Planung und Gestaltung der Unterkunft einzubinden. Wie Studien zur Akzeptanz anderer städteplanerischer Projekte zeigen, spielen offene und faire Beteiligungsverfahren eine zentrale Rolle (zum Beispiel Walk 2008; Brettschneider 2015). Auch in Bezug auf Flüchtlingsunterkünfte baut die Einbeziehung der Bevölkerung Vorurteile ab (vgl. Amadeu Antonio Stiftung/Pro Asyl 2014). Wie die hier untersuchten Fallstudien nahelegen, kann Beteiligung durch Runde Tische und andere Formen regelmäßigen Austausches gewährleistet werden, wie in Schlüchtern und Berlin-Britz. Wichtig ist dabei, dass sich Behörden zur Verbindlichkeit in der Umsetzung von Wünschen und Kritik der Anwohner verpflichten. Die Berücksichtigung der Wünsche der Anwohner bezüglich des Standortes ist oft nur eingeschränkt möglich,

bezüglich der Gestaltung von Unterkunft und Betreuung besteht jedoch mehr Spielraum der Beteiligung. Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Initiativen spielt auch hierbei eine wichtige Rolle (siehe Kapitel 1.2.4).

1.2.2 Betreuungs- und Integrationsangebote

Die exemplarischen Fallbeispiele weisen auch darauf hin, dass die Beschaffenheit der Unterkunft zwar durchaus einen Einfluss auf die Reaktionen der Lokalbevölkerung haben kann – beispielsweise kann eine gute Ausstattung Stigmatisierungen vorbeugen (siehe auch Teil 1, Kapitel 2.6 und 2.8) – allein aber nicht ausschlaggebend zu sein scheint. So wurde im Fall Berlin-Britz beobachtet, dass sich der Bau nicht gut in das nachbarschaftliche Leben einfügte (siehe Kapitel 2.6) – nichtsdestotrotz lassen sich in diesem Fall starke unterstützende Reaktionen in der Anwohnerschaft finden. Hinsichtlich der Unterbringungspraxis scheinen speziell gute Betreuungs- und Integrationsangebote die Reaktionen zu beeinflussen. Bemühungen um die Eingliederung einer Gemeinschaftsunterkunft und seiner Bewohner in das nachbarschaftliche Zusammenleben – ob von Aufnahmebehörden oder zivilgesellschaftlichen Initiativen – wirken sich ebenfalls positiv aus (siehe auch Teil 1, Kapitel 2.6 und 3.3). Sie können das öffentliche Bild der Flüchtlinge stark beeinflussen, zum Beispiel indem Verständigungs- und Begegnungsmöglichkeiten durch Sprachkurse und durch Arbeitsmarktintegration geschaffen werden. So zeigt das Beispiel Schlüchtern, wie durch den Einsatz von Lotsen die Integration und Akzeptanz von Flüchtlingen gefördert werden konnte. Auch andere empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass speziell Begegnungsmöglichkeiten dazu beitragen, die Akzeptanz von Flüchtlingen in der lokalen Bevölkerung zu fördern (Aumüller/Bretl 2008; Han-Broich 2015). Kontakt zu und Informationen über die eingeschränkte Lebenssituation der Flüchtlinge tragen wesentlich zur Unterstützung von Flüchtlingen bei, wie auch die repräsentative Umfrage »Asyl und Asylbewerber: Wahrnehmungen und Haltungen der Bevölkerung« (Robert Bosch Stiftung 2014) belegt hat.

Zivilgesellschaftliche Initiativen leisten einen wichtigen Beitrag zu Betreuungs- und Integrationsangeboten, wie im folgenden Abschnitt besprochen wird. Auch trägt eine enge Kooperation zwischen Aufnahmebehörden und zivilgesellschaftlichen Initiativen deutlich zur Verbesserung dieser Angebote bei (siehe Kapitel 1.2.4).

1.2.3 Die Rolle von zivilgesellschaftlichen Akteuren

Die Fallbeispiele machen deutlich, dass zivilgesellschaftliche Initiativen nicht nur in Bezug auf die Verbesserung der Betreuungs- und Integrationsangebote für Flüchtlinge eine zentrale Rolle spielen, sondern die Reaktionen der Lokalbevölkerung auf die Unterkunft auch direkt positiv prägen können.

In allen untersuchten Fallstudien tragen zivilgesellschaftliche Initiativen maßgeblich zur Betreuung und Integration von Flüchtlingen bei (siehe Details in Kapitel 2). Wie die Fallbeispiele zeigen, bilden sich diese zum Teil spontan – ohne auf bestehende Strukturen zurückzugreifen (vgl. Karakayali/Kleist 2015, S. 25). Zum Teil greifen sie jedoch durchaus auf bestehende linke wie karitative Infrastrukturen zurück (z. B. Antifa-Gruppen oder kirchliche Gruppen). Dies trägt nicht nur zur sozialen Integration, sondern auch zur Akzeptanz von Flüchtlingen zentral bei, da Begegnungsmöglichkeiten geschaffen und Vorurteile abgebaut werden können (siehe Kapitel 1.2.2). Initiativen, die Flüchtlinge vor Ort unterstützen – zum Beispiel mit Patenschaften, Kleidung, einer Fahrradwerkstatt oder Sprachkursen – können so das öffentliche Bild der Flüchtlinge positiv beeinflussen. So förderte beispielsweise die Initiative »Offenes Anzing« durch ihr Patenprogramm den Kontakt zwischen Anwohnern und Flüchtlingen und hat damit zur Beruhigung des anfänglichen Konfliktes beitragen können.

Auch weisen die Fallstudien darauf hin, dass zivilgesellschaftliches Engagement rechtsextremen Mobilisierungen gegen die Unterbringung von Flüchtlingen vorbeugen kann – wie die Fälle Hoyerswerda und Berlin-Britz zeigen (vgl. auch die Fallstudien in Amadeu Antonio Stiftung/Pro Asyl 2014). In einigen der Fallbeispiele haben sich Bürgerinitiativen gegen die Unterbringung von Flüchtlingen gebildet. Zum Teil bilden sich diese Initiativen, ohne auf rechtsextreme Infrastrukturen zurückzugreifen wie im Fall Anzing. Oft verstecken sich jedoch hinter der Fassade »besorgter Bürger« fremdenfeindliche Motive und rechtsextreme Gruppen – wie in den Fällen Hoyerswerda und Berlin-Hellersdorf. Die Mobilisierung gegen Flüchtlinge wird zum Teil von rechtsextremen Gruppen genutzt, um ihr Gedankengut zu verbreiten und – wie im Fall der NPD und von Pro Deutschland – ihre Wählerschaft zu vergrößern. Das Internet und speziell Facebook bietet Mobilisierungen gegen die Unterbringung von Flüchtlingen eine wichtige Plattform, wie insbesondere der Fall Berlin-Hellersdorf deutlich gemacht hat (siehe Details in Kapitel 2.3). Facebook ermöglicht es, anonym Seiten aufzusetzen, die als zentraler Organisationspunkt der rechten Hetze gegen Flüchtlinge fungieren können, ohne dass Betreiber etwa per Impressum ihre Identität preisgeben müssten (Amadeu Antonio Stiftung/Pro Asyl, 2014).

1.2.4 Vernetzung zwischen Aufnahmebehörden und zivilgesellschaftlichen Initiativen
Der in Kapitel 1.2.1 angesprochene Punkt der Beteiligung gilt nicht nur für die Zusammenarbeit mit der Lokalbevölkerung allgemein, sondern auch für die Zusammenarbeit zwischen behördlichen Akteuren und lokalen Unterstützungsinitiativen. Eine gute Vernetzung dieser Akteure kann die Reaktionen der Lokalbevölkerung stark positiv beeinflussen, auch wenn sie viel Aufwand bedeutet. Dies machen einige der Fallstudien deutlich – vor allem die Fälle Anzing, Berlin-Hellersdorf und Berlin-Britz. In allen drei Fällen konnte eine breite Ablehnung durch eine enge Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen Initiativen und verantwortlichen Behörden verhindert bzw. eingedämmt werden (siehe Tabelle 3 sowie Details in Kapitel 2). Die enge Zusammenarbeit zwischen Behörden und zivilgesellschaftlichen Initiativen verstärkt die oben genannten positiven Effekte von Integrations- und Betreuungsangeboten sowie Transparenz und Beteiligung. Wissenstransfer und Unterstützung des Engagements spielen hierbei eine zentrale Rolle. Die Vernetzung zwischen behördlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in der Flüchtlingsunterbringung stellt einen wichtigen Vermittlungsmechanismus zwischen der kommunalen Unterbringungspraxis auf der einen und den Reaktionen der Bevölkerung auf der anderen Seite dar.

Wissenstransfer

Die Vernetzung von behördlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren bietet die Möglichkeit des Austauschs von Wissen, das ablehnenden Reaktionen vorbeugen kann. Wenn beide Seiten ihr Spezialwissen einbringen, können sie ihre jeweiligen Perspektiven auf die Flüchtlingsunterbringung erneuern und erweitern. Da unterstützende Initiativen die Unterbringungspraxis häufig aus erster Hand kennen, sind sie über konkrete Bedürfnisse und Fragen vor Ort meist gut im Bilde. Sie können unmittelbaren Bedarf kommunizieren, dessen Kenntnis aus der direkten Beziehung zwischen Ehrenamtlichen und Flüchtlingen resultiert. Diese Einsichten können zusammen mit dem behördlichen Fachwissen zum einen genutzt werden, um die Integrations- und Betreuungsangebote zu verbessern und damit die Akzeptanz der Flüchtlinge zu stärken. Zum anderen kann dieses kombinierte Wissen dazu genutzt werden, fremdenfeindlichen Mobilisierungen aktiv vorzubeugen – wie im Fall Berlin-Britz, wo behördliche und zivilgesellschaftliche Akteure gemeinsam Informationsveranstaltungen vorbereiteten, die keine rechte Instrumentalisierung zuließen. Auch beugt die Zusammenarbeit zwischen behördlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren Missverständnissen zwischen Behörden und Initiativen vor, die von Dritten als Argumente gegen die Unterkunft genutzt werden könnten, wie im Fall der eskalierten Informationsveranstaltung in Berlin-Hellersdorf (siehe Kapitel 2.3.3).

Stärkung des ehrenamtlichen Engagements

Eine enge Zusammenarbeit zwischen behördlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren kann darüber hinaus den positiven Effekt haben, das ehrenamtliche Engagement durch Wertschätzung und Weiterbildung zu stärken. Wie bereits betont, tragen zivilgesellschaftliche Initiativen maßgeblich zu Integrations- und Betreuungsangeboten für Flüchtlinge bei. Es besteht dabei jedoch die Gefahr, dass sie professionelle Betreuungsangebote durch Sozialarbeiter und Psychologen ersetzen, statt sie zu ergänzen, und ehrenamtliche Kräfte überstrapaziert werden. Wie die Fallbeispiele gezeigt haben, fehlt es an einigen Standorten an professioneller Betreuung, wie in Berlin-Hellersdorf. Die Lücken, die das Angebot des Bezirks hinterlässt, werden oft von Ehrenamtlichen gefüllt.

Durch eine engere Zusammenarbeit können Missstände in der professionellen Betreuung, Grenzen des ehrenamtlichen Engagements und Bedarfe professioneller Weiterbildung der Ehrenamtlichen besser kommuniziert und behoben werden. Es scheint hierbei besonders wichtig, dass Behörden deutlich machen, dass zivilgesellschaftliches Engagement geschätzt und unterstützt wird – zum Beispiel auch durch Weiterbildungsmaßnahmen. Zudem kann die behördliche Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen zivilgesellschaftlichen Initiativen wie Vereinen, Kultureinrichtungen, kirchlichen und linken Gruppen das Engagement für Flüchtlinge deutlich stärken. Wie bereits Teil 1 (Kapitel 3.3.6) gezeigt hat, kann sich zivilgesellschaftliches Engagement dort am wirkungsvollsten entfalten, wo eine Kultur der kommunalen Engagementförderung besteht und wo die Qualifizierung und Begleitung von bürgerschaftlichem Engagement als eine kommunale Aufgabe begriffen wird (vgl. Gesemann/Roth 2015).

2 Fallbeschreibungen

2.1 Anzing

2.1.1 Soziodemografische und politische Daten

In der Gemeinde Anzing leben etwas mehr als 3.500 Menschen.¹⁰⁴ Sie liegt im oberbayerischen Landkreis Ebersberg. Die Arbeitslosenquote des Landkreises Ebersberg betrug im Dezember 2014 2,1 Prozent. Damit lag sie deutlich unter der durchschnittlichen Arbeitslosenquote Deutschlands von 6,9 Prozent und selbst unter der Arbeitslosenquote Bayerns, die im gleichen Zeitraum 3,6 Prozent betrug.¹⁰⁵ Im Landkreis Ebersberg, zu dem auch die Gemeinde Anzing gehört, haben 16,3 Prozent der Bevölkerung einen Migrationshintergrund. Im Vergleich mit dem Regierungsbezirk Oberbayern (23,4 %), dem Freistaat Bayern (19,1 %) und dem bundesdeutschen Durchschnitt (19,2 %) liegt der Anteil also unter dem Durchschnitt.¹⁰⁶ Die rechtspopulistische und vor allem rechte Wählerschaft im Landkreis ist relativ gering: Bei der Bundestagswahl 2013 erhielt die Alternative für Deutschland 5,2 Prozent der Stimmen, die NPD 0,4 Prozent und die Partei Pro Deutschland 0,1 Prozent der Stimmen (Wahlkreis Erding-Ebersberg).¹⁰⁷

2.1.2 Form der Unterbringung und Betreuung

Das Bundesland Bayern zeichnet sich in der Aufnahmepolitik durch seinen Fokus auf einen vorübergehenden Aufenthalt der Flüchtlinge aus: Angebote der Integration und Partizipation werden ihnen vorenthalten (siehe Teil 1, Kapitel 2.2.2). Zudem ist der Betreuungsschlüssel in Bayern im Vergleich zu anderen Bundesländern recht niedrig, er liegt bei 1:150.

Die Flüchtlingsunterkunft im alten Forsthaus wird vom Landkreis betrieben und beherbergt 20 Flüchtlinge. Sie wurde am 28. Juli 2014 eröffnet. Der Zustand des Hauses ist gut. Alle wichtigen Einrichtungen sind entweder zu Fuß oder mit dem öffentlichen Personennahverkehr gut zu erreichen, abgesehen vom Sozialamt und der Ausländerbehörde in Ebersberg. Es fehlt an kommunalen Begleitungs- und Integrationsmaßnahmen vor Ort sowie an einer qualifizierten Sozialarbeit.

Die Unterkunft in Anzing besteht aus drei Stockwerken inklusive eines Kellers. Die Zimmer der Flüchtlinge sind sehr einfach ausgestattet mit zwei bis vier Betten und wenig Einrichtungsgegenständen. Alle Bewohner teilen sich eine Küche.

104 Siehe Ergebnisse des Zensus 2011 zu Anzing. Abgerufen am 12.03.2015 von <https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:091750111111,ROOT,ROOT>.

105 Siehe Daten der Agentur für Arbeit Freising (01/2015): Pressemitteilung Nr. 02/2015 – Januar 2015: Der regionale Arbeitsmarkt im Dezember 2014. Abgerufen am 14.04.2015 von http://www.dachau.com/de/data/arbeitsmarktdaten/12_2014_arbeitsmarkt.pdf.

106 Ergebnisse des Zensus 2011: Landkreis Ebersberg: Migration. Abgerufen am 08.06.2015 von https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:09175,BEG_4_4_8,m,table.

107 Quelle: www.bundeswahlleiter.de.

Im Keller gibt es einige Räume für die Freizeitgestaltung, die den Bedarf nur begrenzt abdecken. Das Grundstück mit Garten und Hof kann bei passendem Wetter auch für die Freizeitgestaltung genutzt werden.

Die Unterkunft selbst befindet sich in einem Wohngebiet. Innerhalb weniger Minuten ist der Ortskern zu Fuß zu erreichen. Daher sind auch alle wichtigen Versorgungseinrichtungen wie Einkaufsmöglichkeiten oder ärztliche Versorgung problemlos erreichbar. Schwieriger ist allerdings der Zugang zu Sozialamt und Ausländerbehörde, die sich beide in Ebersberg befinden. Da die ÖPNV-Verbindung hier nicht ausreichend ist, wurde ein ehrenamtlicher Fahrdienst eingerichtet.

Begleitende und integrative Angebote werden größtenteils ehrenamtlich organisiert. Das Landratsamt stellt für jede ehrenamtliche Sprachgruppe einen Betrag von 500 Euro zur Verfügung, um Lehrmaterialien finanzieren zu können. Darüber hinaus gibt es eine Begleitung der ehrenamtlichen Lehrkräfte durch die Integrationsbeauftragte des Landkreises auch in Anzing. Diese Unterstützung wird von Reinhard Oellerer von der ehrenamtlichen Initiative »Offenes Anzing« zwar geschätzt, jedoch als nicht umfangreich genug beurteilt. Als besonders mangelhaft wird die fehlende qualifizierte Sozialarbeit vor Ort eingeschätzt. Da die Flüchtlingsunterkunft mit 20 Wohnplätzen zu klein ist, um eine eigene Stelle für einen Sozialarbeiter zu rechtfertigen, werden die Flüchtlinge Sozialarbeitern zugeordnet, die für Flüchtlinge aus mehreren Unterkünften zuständig sind.¹⁰⁸

2.1.3 Kommunikationspolitik

Die Kommunikation der zuständigen Aufnahmebehörden in der Gemeinde Anzing und dem Landkreis Ebersberg war überschattet von der voreiligen Verbreitung einer Pressenachricht über die Einrichtung einer Flüchtlingsunterkunft. In der Folge protestierte ein Teil der Bevölkerung gegen die Einrichtung.

Im Herbst 2013 begann in der Gemeinde Anzing und im Landkreis Ebersberg die Debatte um die Errichtung einer Flüchtlingsunterkunft im alten Forsthaus in Anzing auf recht ungewöhnliche Art: Das Landratsamt, das für die Unterbringung von Flüchtlingen im Landkreis zuständig ist, erhielt eine anonyme Postkarte, die den Inhalt »Ich bin ein Forsthaus, ich stehe leer!«¹⁰⁹ und den Hinweis auf die mögliche Unterbringung von Flüchtlingen im alten Forsthaus in Anzing enthielt. Daraufhin wurde die Tauglichkeit des Forsthauses geprüft und für geeignet befunden.

108 Die Informationen dieses Absatzes stammen aus dem Interview mit Reinhard Oellerer, Initiative »Offenes Anzing«, am 11.01.2015.

109 Interview mit Stefanie Geisler, Landratsamt Ebersberg, am 06.03.2015.

Gleichzeitig erreichte eine weitere anonyme Postkarte mit ähnlichem Inhalt die lokale Presse. Dies griff den Kommunikationsplänen des Landratsamts vor. Nach der beschlossenen Anmietung eines Objekts nimmt das Landratsamt sonst normalerweise zunächst Kontakt mit dem Rathaus der jeweiligen Kommune auf und gibt die relevanten Informationen weiter.¹¹⁰ Diese Kommunikation zwischen der Kreisverwaltung und der Gemeinde funktioniert grundsätzlich gut, da sich auch viele der Akteure persönlich kennen.¹¹¹ Die vorzeitige Informierung der Presse führte jedoch in diesem Fall dazu, dass diese die Nachricht verbreitete, im alten Forsthaus würden 30 Flüchtlinge untergebracht, obwohl zu diesem Zeitpunkt weder der Mietvertrag noch eine Personenzahl feststanden.¹¹²

Diese Kommunikationspolitik führte zur Entwicklung eines entschlossenen Widerstands in Teilen der Anzinger Bevölkerung. Ein Vorwurf, der die Behörden, aber auch die lokalen Politiker immer wieder traf, war das Gefühl, nicht genug informiert worden zu sein. Auf die Proteste reagierten Lokalpolitiker und Behördenvertreter geschlossen mit positiven Stellungnahmen, die die Widerstände zum Teil beruhigen konnten. Das Landratsamt reagierte zunächst mit einer »sehr erfreulichen Stellungnahme«¹¹³ des Landrats Robert Niedergesäß (CSU) und mit einer Informationsrunde in Anzing. Die Informationsrunde fand am 22. November 2013 statt. Es handelte sich dabei um ein erstes Treffen mit dem Bürgermeister von Anzing, mit Vertretern des Gemeinderats sowie einigen Anwohnern und sollte als Vernetzungstreffen für eine mögliche Zusammenarbeit fungieren. Zwei Monate später, am 22.01.2014, gab es die erste öffentliche Informationsveranstaltung, zu der alle Anwohner eingeladen waren; es kamen ca. 200. Das Landratsamt ging hier auf die vielen praktischen Fragen der Flüchtlingszuweisung und -unterbringung in Anzing ein. Dem Pressebericht einer lokalen Zeitung zufolge wurden hier auch Ängste geäußert, etwa vor einer sexuellen Belästigung der Kinder, vor dem Wertverlust der Immobilien und vor Kriminalität (Süddeutsche Zeitung, 24.01.2014).

110 Interview mit Stefanie Geisler, Landratsamt Ebersberg, am 06.03.2015.

111 So sitzt etwa der Bürgermeister von Anzing, Franz Finauer (Unabhängige Bürgergemeinschaft Anzing), im Kreistag des Landkreises Ebersberg, in dem auch Reinhard Oellerer, der Mitbegründer von »Offenes Anzing« und Gemeinderatsmitglied, einen Sitz innehat. Allein auf politischer Ebene gibt es durch diese besondere Konstellation einen regen Austausch.

112 Interview mit Reinhard Oellerer, Initiative »Offenes Anzing«, am 11.01.2015.

113 Ebd.

2.1.4 Konfliktodynamik und zivilgesellschaftliches Engagement

Der Protest gegen die Flüchtlingsunterkunft manifestierte sich in Leserbriefen an Lokalzeitungen, es wurden Transparente an Wohnhäusern angebracht, Unterschriften gesammelt und eine Klage eingereicht. Inhaltlich handelte es sich um eine eher bürgerlich besorgte Ablehnung mit jedoch teilweise fremdenfeindlichen Merkmalen.¹¹⁴

Besonders an den Stammtischen »brodelte«¹¹⁵ es. Dabei konzentrierte sich die Diskussion auf die Anzahl der Personen und auf die Unterbringung im Wohngebiet. Mobilisiert über Mundpropaganda und private E-Mail-Verteiler, die sonst der Freizeitplanung dienten, kam es schließlich zu einem Aufruhr, der sich zuerst in den Leserbriefen an die lokale Presse manifestierte. Später äußerten einige direkte Nachbarn der Unterkunft ihren noch bestehenden Unmut anhand von Transparenten, die direkt am Forsthaus und an den eigenen Wohnhäusern befestigt wurden. Im Frühjahr 2014 reichten einige Anwohner zudem beim Verwaltungsgericht München Klage gegen die Einrichtung einer Flüchtlingsunterkunft in dem Gebäude ein, die später abgewiesen wurde (Süddeutsche Zeitung, 24.07.2014). Sie argumentierten, dass es sich durch die Unterbringung von Flüchtlingen bei dem Haus nicht mehr um ein Wohnhaus, sondern um eine soziale Einrichtung handle, wofür weitere Verwaltungsschritte nötig wären.

Motive der Ablehnung in der Bevölkerung waren zum einen klassische NIMBY-Argumente (»Not In My Back Yard«) - so stand auf einem der Transparente: »30 Männer an der Zahl wird im Wohngebiet zur Qual?« Auf zwei anderen stand: »Wir helfen gerne, wollen aber keine Bayernkaserne« und »Ein reines Männerheim gehört ins Wohngebiet nicht rein!« (Süddeutsche Zeitung, 12.02.2014). Zum anderen wurden durchaus diffuse Ängste gegenüber Fremden artikuliert - wie die Angst vor sexueller Belästigung von Kindern und Frauen. Rechtsextreme Gruppen schienen jedoch an der Mobilisierung nicht beteiligt gewesen zu sein. Trotz des relativ hohen Wohlstandes in Anzing wurden auch Argumente des Sozialneids und der Sorge um den Wert der Immobilien sichtbar.

Nicht nur in Bezug auf Betreuungsangebote für die Flüchtlinge, sondern auch hinsichtlich der Schlichtung dieses Widerstands nahmen zivilgesellschaftliche Initiativen, vor allem die Initiative »Offenes Anzing«, eine wichtige Rolle ein. Im November 2013 gründete sich die Initiative als Antwort auf die Presseberichte über die geplante Unterkunft und die ersten ablehnenden Reaktionen. Sie konnte schnell Mitstreiter gewinnen und die Stimmung in der Lokalbevölkerung durch Integrations- und Begegnungsangebote positiv beeinflussen (Süddeutsche Zeitung, 22.12.2013).

¹¹⁴ Ebd.

¹¹⁵ Ebd.

2.1.5 Vernetzung von Behörden und Zivilgesellschaft

Mit der Initiative »Offenes Anzing« hat sich um die Unterkunft ein großer Unterstützerkreis zusammengefunden, der die Angebote des Landratsamts und der hauptamtlichen Mitarbeiter zur Integration der Flüchtlinge unterstützt. Die Initiative bietet Flüchtlingen Begleitung zu öffentlichen Einrichtungen, Fahrdienste, Sprachkurse und ergänzend dazu ein Patenschaftsprogramm, bei dem Flüchtlinge mit Familien aus Anzing eine Sprachpartnerschaft eingehen. Außerdem organisiert sie Spendensammlungen und Freizeitaktivitäten für die Bewohner der Unterkunft.¹¹⁶ Die Bürgerinitiative besitzt einen Helferkreis und eine Kontaktliste, in der Kontaktdaten von etwa 100 Personen enthalten sind. Diese können schnell mobilisiert werden, etwa um Spenden zu sammeln. In diesem Helferkreis sind neben Privatpersonen alle politischen Parteien organisiert.¹¹⁷

Im Laufe der Zeit hat sich eine regelmäßige Zusammenarbeit zwischen Aufnahmebehörden und den zivilgesellschaftlichen Initiativen entwickelt, die Ablehnung und Ängste zum Teil abbauen konnte. Es existiert eine recht umfassende Kooperationsbereitschaft zwischen dem Landratsamt des Landkreises Ebersberg und den ehrenamtlichen Helfern, die von einer deutlichen gegenseitigen Wertschätzung geprägt ist.¹¹⁸ Das Landratsamt versucht einen engen Kontakt und Austausch zu den ehrenamtlichen Helfern zu pflegen. Die Ehrenamtlichen bringen Verbesserungsvorschläge ein, die teilweise vom Landratsamt aufgegriffen werden.

116 Interview mit Reinhard Oellerer, Initiative »Offenes Anzing«, am 11.01.2015.

117 Die Informationen dieses Absatzes stammen aus dem Interview mit Reinhard Oellerer, Initiative »Offenes Anzing«, am 11.01.2015.

118 Ebd.; Interview mit Stefanie Geisler, Landratsamt Ebersberg, am 06.03.2015.

2.2 Hoyerswerda

2.2.1 Soziodemografische und politische Daten

Die sächsische Stadt Hoyerswerda hat ca. 36.000 Einwohner.¹¹⁹ Im Dezember 2014 waren dort 2.328 Personen arbeitslos. Die Arbeitslosenquote lag bei 14,2 Prozent¹²⁰ und damit deutlich über der durchschnittlichen Arbeitslosenquote Deutschlands (6,9 %) und der Sachsens (9,4 %).¹²¹ In Hoyerswerda haben insgesamt 4,2 Prozent der Einwohner einen Migrationshintergrund. Diese sehr niedrige Quote liegt knapp über der des Landkreises Bautzen (3,2 %), leicht unter der des Freistaats Sachsen (4,4 %) und weit unter dem bundesweiten Durchschnitt (19,2 %).¹²² Die rechtspopulistische und rechte Wählerschaft im Landkreis ist relativ hoch: Bei der Bundestagswahl 2013 erhielt die Alternative für Deutschland 7,1 Prozent der Stimmen, die NPD 4,1 Prozent und die Partei Pro Deutschland 0,6 Prozent der Stimmen (Wahlkreis Bautzen).¹²³

2.2.2 Form der Unterbringung

In Sachsen existieren Leitlinien für die Unterbringung: In einem »Heim-TÜV« sollen die Unterkünfte einer öffentlichen Qualitätskontrolle unterzogen werden (siehe Teil 1, Kapitel 2.1.1 und 2.2.1). In den Leitlinien wird empfohlen, dass Unterkünfte über eine Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr und Kinder- oder Spielzimmer verfügen sollen.

Die Gemeinschaftsunterkunft in Hoyerswerda befindet sich in einem ehemaligen Schulgebäude eines Plattenbau-Gebietes, recht zentral in die bauliche Struktur der Stadt integriert. Einkaufsmöglichkeiten und ärztliche Versorgung sind gut erreichbar. Die zuständige Ausländerbehörde allerdings befindet sich im über 20 Kilometer entfernten Kamenz.

Das Gebäude ist mit 140 Personen voll belegt. Betrieben wird es von der privaten Firma European Homecare,¹²⁴ die neben der Heimleitung zwei Sozialpädagogen beschäftigt. Alle darüber hinaus gehenden Angebote zur Betreuung und Begleitung der Flüchtlinge werden ehrenamtlich organisiert. Der Landkreis Bautzen und die Stadt Hoyerswerda verfügen über kein Integrationskonzept für Zugewanderte.¹²⁵

119 Ergebnisse des Zensus 2011 für Hoyerswerda. Abgerufen am 12.03.2015 von <https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:146250240240,ROOT,ROOT>.

120 Daten der Stadt Hoyerswerda: Statistik - Arbeitslose. Abgerufen am 14.04.2015 von <http://www.hoyerswerda.de/index.php?language=de&m=2&n=16&o=221>.

121 Daten der Bundesagentur für Arbeit: Statistik nach Regionen. Abgerufen am 14.04.2015 von http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/Politische-Gebietsstruktur-Nav.html?year_month=201502.

122 Ergebnisse des Zensus 2011: Hoyerswerda: Migration. Abgerufen am 08.06.2015 von https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:146250240240,BEG_4_4_8,MIGRATION_AUSF-2,table.

123 Quelle: www.bundeswahlleiter.de.

124 Die Betreiberfirma European Homecare ist im Herbst 2014 durch rassistisch motivierte Misshandlungen von Flüchtlingen durch das Heimpersonal in einer Unterkunft in Nordrhein-Westfalen aufgefallen.

125 Interview mit Marko Schmidt, Sächsischer Flüchtlingsrat, am 14.11.2014.

In der Unterkunft teilen sich mehrere Personen ein Zimmer. Pro Etage gibt es eine Gemeinschaftsküche und Gemeinschaftsbäder, die je für 30 bis 40 Personen gedacht sind. Ferner sind eine Waschküche und einige Gemeinschaftsräume, wie ein Zimmer für die Kinderbetreuung, vorhanden. Im Laufe der Zeit wurden jedoch immer mehr Gemeinschaftsräume zugunsten weiterer Schlafzimmer aufgelöst. Der Bereich des ehemaligen Schulhofs kann jedoch insbesondere von den Kindern auch weiterhin zum Spielen genutzt werden.

Mit zwei Sozialpädagogen für 140 Asylsuchende übertrifft die Unterkunft die Maßgaben des »Sächsischen Unterbringungs- und Kommunikationskonzepts«, welches einen Betreuungsschlüssel von 1:150 empfiehlt.¹²⁶ Nach Auffassung von Flüchtlingsinitiativen müssten jedoch mehr professionelle Arbeitskräfte eingestellt werden, um alle Flüchtlinge angemessen betreuen und auch ehrenamtliche Tätigkeiten professionell anleiten zu können.¹²⁷

2.2.3 Kommunikationspolitik

Die Stadt Hoyerswerda hat in der Vergangenheit prägende Erfahrungen mit der Unterbringung von Flüchtlingen gemacht. Im Herbst 1991 hatte Hoyerswerda bundesweit für Schlagzeilen gesorgt, als dort Unterkünfte für ehemalige DDR-Vertragsarbeiter tagelang rassistischen Angriffen ausgesetzt waren. Die Fenster der Unterkünfte wurden mit Steinen und Brandsätzen beworfen, während die Polizei die Angreifer weitgehend gewähren ließ. Schaulustige klatschten ihnen Beifall. Die Angriffe endeten damit, dass die Bewohner der Unterkünfte von der Polizei aus der Stadt gebracht wurden, was wiederum mit Applaus der umstehenden Anwohner und von den anliegenden Balkonen begleitet wurde. Die rechtsradikalen Aktivisten feierten den Abtransport der Flüchtlinge und betitelten Hoyerswerda als erste »ausländerfreie« Stadt Deutschlands. Nach diesen Ereignissen gab es keine neue Flüchtlingsunterkunft in der Stadt, bis im Februar 2014 die Unterkunft in der ehemaligen Förderschule entstand.¹²⁸

126 Das Unterbringungs- und Kommunikationskonzept wurde vom Sächsischen Staatsministerium des Innern mit Unterstützung des Sächsischen Landkreistages e. V. und des Sächsischen Städte- und Gemeindetages e. V. gemeinsam mit den Landkreisen und kreisfreien Städten erarbeitet. Es basiert auf der Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Inneren »Unterbringung und soziale Betreuung« vom 26.06.2009. Es handelt sich dabei um unverbindliche Empfehlungen für die sächsischen Landkreise und kreisfreien Städte, auf deren Grundlage sie eigene Konzepte erstellen sollen. In einigen Landkreisen wurden solche Konzepte erstellt und die Empfehlungen umgesetzt. Für den Landkreis Bautzen gilt dies jedoch nicht, dort gibt es kein eigenes Konzept zur Unterbringung von Flüchtlingen und zur Kommunikation mit den beteiligten kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren (Interview mit Marko Schmidt, Sächsischer Flüchtlingsrat, am 14.11.2014).

127 Interview mit Jörg Michel, Bürgerinitiative »Hoyerswerda hilft mit Herz«, am 17.11.2014.

128 Eine umfassende Aufarbeitung und Dokumentation der Ereignisse im September 1991 in Hoyerswerda ist auf der Internetseite der Initiative »Pogrom 1991« (abgerufen am 15.04.2015 von <http://pogrom91.tumblr.com/about>) zu finden.

Am 5. Februar 2014 zogen die ersten Flüchtlinge in die neue Unterkunft ein. Die Veröffentlichung von Plänen zur Errichtung einer Flüchtlingsunterkunft in Hoyerswerda fand im September 2013 statt. In Zusammenarbeit zwischen der Stadtverwaltung und zivilgesellschaftlichen Initiativen wurden Informationsveranstaltungen organisiert, unter anderen ein Bürgerforum, bei dem Fragen gestellt werden konnten. Auch Informationsabende mit dem Sächsischen Flüchtlingsrat und ein Tag der offenen Tür in der noch nicht eröffneten Unterkunft wurden veranstaltet, an denen insgesamt ca. 1.000 Personen teilnahmen. Im Herbst 2014 gab es zudem eine Reihe von Veranstaltungen zum Thema Asyl im Rahmen der Interkulturellen Wochen.¹²⁹

Insgesamt wird den Aufnahmebehörden und der Heimleitung von Seiten zivilgesellschaftlicher Akteure jedoch eine mangelnde Initiative in der Kommunikationspolitik vorgeworfen – vor allem vor dem Hintergrund der starken rechten Mobilisierung Anfang der 1990er Jahre.¹³⁰ So wird kritisiert, dass die häufig rassistische und fremdenfeindlich motivierte Ablehnung gegen Flüchtlinge zu sehr ignoriert wurde.¹³¹ Auch wird die Kommunikationspolitik als zu langsam bezeichnet, da die Stadt bereits im Sommer 2013 Kenntnis von den Plänen gehabt haben soll – Monate vor der ersten Informationsveranstaltung im September 2013.¹³²

2.2.4 Konfliktodynamik und zivilgesellschaftliches Engagement

Vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen um die Unterbringung von Flüchtlingen lässt sich in Hoyerswerda sowohl eine starke Infrastruktur unterstützender Initiativen finden als auch eine starke rechte Infrastruktur, die gegen die Unterbringungen mobilisiert. Zwar hat sich der Konflikt seit den Informationsveranstaltungen etwas entspannt – mit weniger öffentlicher Ablehnung –, jedoch gehen beide befragten Experten davon aus, dass es unter der ruhigen Oberfläche weiterhin brodelt. Eine Strategie, die Situation um die Flüchtlingsunterkunft langfristig zu befrieden, fehlt.¹³³

Die Ablehnung gegen die neue Unterkunft beruht zum einen auf der Sorge einiger Anwohner vor erneuten Ausschreitungen. Nachdem die Stadt jahrelang mit einer negativen Stigmatisierung zu kämpfen hatte, hatte man endlich ein Gefühl von Ruhe empfunden. Durch die Einrichtung der Unterkunft wurde eine erneute Störung der Ruhe der Stadt befürchtet. Auf der anderen Seite äußerten sich Teile der Bevölkerung auch offen fremdenfeindlich und rassistisch gegen die Unterkunft.

129 Siehe Stadt Hoyerswerda (11.09.2014): »Rathaus aktuell«: Interkulturelle Woche in Hoyerswerda. Abgerufen am 21.06.2014 von <http://www.hoyerswerda.de/index.php?m=2&n=13&o=&s=&d=110#802>.

130 Interview mit Jörg Michel, Bürgerinitiative »Hoyerswerda hilft mit Herz«, am 17.11.2014.

131 Ebd.; Interview mit Marko Schmidt, Sächsischer Flüchtlingsrat, am 14.11.2014.

132 Ebd.

133 Interview mit Jörg Michel, Bürgerinitiative »Hoyerswerda hilft mit Herz«, am 17.11.2014. Interview mit Marko Schmidt, Sächsischer Flüchtlingsrat, am 14.11.2014.

Die fremdenfeindliche Mobilisierung gegen die Unterkunft hat laut Marko Schmidt vom Sächsischen Flüchtlingsrat mit starken Vorurteilen in der Bevölkerung gegenüber Flüchtlingen zu tun, die meist in Zusammenhang stehen mit Unwissenheit über die Fluchtgründe, über das Asylverfahren und die Unterbringung. Außerdem sei die Argumentation der Gegner der Unterkunft häufig durch einen gewissen Sozialneid geprägt.¹³⁴

Zur fremdenfeindlichen Mobilisierung gegen die Unterkunft trägt auch die gut organisierte regionale Neonazi-Szene entscheidend bei, die größtenteils von der NPD und den Jungen Nationaldemokraten, der Jugendorganisation der NPD, geprägt wird. Zwar haben beide Organisationen keine Ortsverbände in Hoyerswerda, aber eine weitreichende Unterstützung in der Bevölkerung – was der relativ hohe Stimmenanteil der NPD bei den Kreistagswahlen verdeutlicht (siehe oben). Darüber hinaus wurde von einer örtlichen Gruppierung von ca. 20 bis 30 Rechtsextremen berichtet, die vom Verfassungsschutz beobachtet wird.¹³⁵

Aufgrund ihres Rückhalts in der Bevölkerung hatten die rechtsextremen Gruppierungen teilweise großen Erfolg in ihrer Mobilisierung. Gleich nachdem bekannt geworden war, dass eine Flüchtlingsunterkunft in Hoyerswerda eingerichtet werden soll, veröffentlichte die NDP eine Stellungnahme, durch die Ängste in der Anwohnerschaft geschürt wurden. So betont die Stellungnahme neben der fehlenden Beteiligung an der Entscheidung über die Unterkunft, dass die Flüchtlinge nicht in die lokale Kultur passen, die Kriminalität steigen würde und Frauen und Kinder bedroht seien.¹³⁶

Eigene Veranstaltungen oder Demonstrationen wurden in Hoyerswerda nicht organisiert. Vielmehr wurden die Informationsveranstaltungen, die von der Stadt oder ehrenamtlich von Unterstützerinitiativen organisiert wurden, durch massive Präsenz fremdenfeindlicher und rechtsextremer Akteure und Zwischenrufe gestört und instrumentalisiert. Darüber hinaus gab es zahlreiche tätliche und verbale Angriffe auf die Bewohner¹³⁷ und fremdenfeindliche Aufkleber und Graffitis zirkulierten. Der Widerstand äußerte sich auch auf der Facebook-Seite »Nein zum Heim in Hoyerswerda«, auf der fremdenfeindliche Kommentare und Videos verbreitet wurden.

134 Interview mit Marko Schmidt.

135 Ebd.; Interview mit Jörg Michel, Bürgerinitiative »Hoyerswerda hilft mit Herz«, am 17.11.2014.

136 Interview mit Jörg Michel, Bürgerinitiative, Hoyerswerda hilft mit Herz“, am 17.11.2014.

137 Darunter ein Angriff mit Silvesterböllern gegen die Unterkunft; ein Bewohner wurde von einem Fahrradfahrer auf dem Marktplatz in Hoyerswerda angegriffen; einzelne Pöbeleien gegen Bewohner des Hauses (auch Frauen), die beschimpft und bespuckt wurden; Kinder mussten mit Polizeischutz in die Schule gebracht werden, um zu verhindern, dass sie angegriffen werden; nachts wurde versucht, Scheiben mit einem Hammer einzuschlagen (Interview mit Jörg Michel).

Aufgrund der Ereignisse von 1991 waren Teile der Bevölkerung jedoch bereits gegen Fremdenfeindlichkeit sensibilisiert. Es existierten Strukturen einer Antirassismus-Arbeit, auf die bei Bekanntwerden der Einrichtung der Unterkunft zurückgegriffen werden konnte. Im Mittelpunkt stand dabei die Initiative Zivilcourage, die sich seit 2006 gegen Rechtsextremismus engagiert und in diesem Sinne eine positive Gestaltung des städtischen Zusammenlebens anstrebt. Auf dieser Grundlage konnte recht schnell reagiert werden, um das Unterstützungsnetzwerk weiter auszubauen.

Im November 2013 – kurz nach Bekanntwerden der Nachricht von der neuen Flüchtlingsunterkunft – schlossen sich engagierte Bürger, Kirchen und andere zivilgesellschaftliche Gruppen wie die Initiative Zivilcourage in dem Bürgerbündnis »Hoyerswerda hilft mit Herz« zusammen. Bei seiner Gründung hatte das Bürgerbündnis ca. 80 bis 90 Mitglieder. Zentrale Motivation war und ist die Wahrnehmung einer humanitären Verpflichtung, weil bisher noch keine Flüchtlinge in Hoyerswerda aufgenommen wurden, aber auch der Wunsch zu zeigen, dass die Bevölkerung von Hoyerswerda nicht so ausländerfeindlich ist, wie viele Menschen annehmen, und es nicht zu erneuten Pogromen kommen lassen möchte.

Das Bürgerbündnis »Hoyerswerda hilft mit Herz« spielt nicht nur in Bezug auf Betreuungsangebote für die Flüchtlinge eine zentrale Rolle, sondern konnte in Zusammenarbeit mit lokalen Politikern und Behörden auch die Reaktionen auf die Unterkunft zum Teil positiv prägen. Das Bündnis bietet Integrations- und Begegnungsmöglichkeiten durch Sprachkurse, Kinderbetreuung, eine Kleiderkammer und eine Kooperation mit einem Fußball- und einem Karateverein. Außerdem organisiert es Freizeitaktivitäten, die aus Spenden finanziert werden. Als Ergänzung zur professionellen sozialpädagogischen Betreuung arbeiten einige Ehrenamtliche als Lotsen für die Orientierung im Alltag.

2.2.5 Vernetzung von Behörden und Zivilgesellschaft

Zunächst gab es eine gute Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen und behördlichen Akteuren wie in der gemeinsamen Planung von Informationsveranstaltungen und Bürgerforen. Als aktivste zivilgesellschaftliche Akteure traten dabei die Initiative Zivilcourage und das Bürgerbündnis »Hoyerswerda hilft mit Herz« hervor. Die Stadt erwähnt die zivilgesellschaftlichen Initiativen positiv und auf ihrer Webseite lassen sich Links zum Bündnis »Hoyerswerda hilft mit Herz« finden. Die Stadt stellt zudem kostenfrei einen Raum für das Bürgerbüro des Bündnisses und übernimmt die Betriebskosten.¹³⁸

¹³⁸ Interview mit Jörg Michel, Bürgerinitiative »Hoyerswerda hilft mit Herz«, am 17.11.2014.

Es wird von zivilgesellschaftlicher Seite jedoch bemängelt, dass nachdem die gute Zusammenarbeit den rechten Akteuren zunächst erfolgreich den Wind aus den Segeln genommen hatte, die Vernetzungsbestrebungen der Behörden abebbten. Die Zusammenarbeit von Akteuren unterschiedlichen Hintergrunds konnte nicht kontinuierlich aufrechterhalten werden. Auch kritisieren zivilgesellschaftliche Gruppen die geringe Kooperationsbereitschaft und Initiative seitens der Behörden für eine Verbesserung der Lebenssituation und Integration der Flüchtlinge. Sie argumentieren, dass sich die behördlichen Akteure durch die oberflächlich beruhigte Situation täuschen ließen und übersähen, dass die fremdenfeindliche Ablehnung unter der Oberfläche weiter brodelte. Außerdem wird moniert, dass die Stadt zu wenig Unterstützung in der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit leiste, beispielsweise durch die Bereitstellung von Ressourcen und Weiterbildung für die pädagogische Betreuung der Flüchtlinge.¹³⁹

2.3 Berlin-Hellersdorf

2.3.1 Soziodemografische Daten

Hellersdorf ist ein Ortsteil des Berliner Bezirks Marzahn-Hellersdorf. In Marzahn-Hellersdorf wohnen insgesamt 254.000 Einwohner.¹⁴⁰ Es handelt sich um ein sozial schwaches Gebiet (Stiftung SPI 2014, S. 33): Die Arbeitslosenquote des Bezirks lag im Dezember 2012 bei 10,9 Prozent (Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf 2014) und damit deutlich über der Arbeitslosenquote Deutschlands (6,7 %), jedoch unter der Arbeitslosenquote Berlins, die bei 11,6 Prozent lag.¹⁴¹ Der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund lag 2011 in Berlin mit 27 Prozent¹⁴² deutlich über dem bundesweiten Durchschnitt von 19,2 Prozent.¹⁴³ Im Bezirk Marzahn-Hellersdorf dagegen lag er bei vergleichsweise niedrigen zwölf Prozent.¹⁴⁴ Die rechtspopulistische und rechte Wählerschaft im Bezirk ist relativ hoch: Bei der Bundestagswahl 2013 erhielt die Alternative für Deutschland 6,4 Prozent der Stimmen, die NPD 3,9 Prozent und die Partei Pro Deutschland 0,9 Prozent der Stimmen (Wahlkreis Hellersdorf-Marzahn).¹⁴⁵

139 Die Informationen dieses Absatzes stammen aus dem Interview mit Jörg Michel, Bürgerinitiative »Hoyerswerda hilft mit Herz«, am 17.11.2014.

140 Daten des Bezirksamts Marzahn-Hellersdorf: Basisdaten Marzahn-Hellersdorf. Abgerufen am 05.04.2015 von <http://www.berlin.de/ba-marzahn-hellersdorf/ueber-den-bezirk/zahlen-und-fakten/>.

141 Daten der Bundesagentur für Arbeit: Statistik nach Regionen. Abgerufen am 14.04.2015 von http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/Politische-Gebietsstruktur-Nav.html?year_month=201502.

142 Daten des Bezirksamts Marzahn-Hellersdorf: Demographische Situation in Marzahn-Hellersdorf 2011. Abgerufen am 08.06.2014 von http://www.berlin.de/imperia/md/content/bamarzahnhellersdorf/ba-beschlsse/2012/vzb161_iv_anlage.pdf?start&ts=1424778256&file=vzb161_iv_anlage.pdf.

143 Ergebnisse des Zensus 2011: Berlin: Migration. Abgerufen am 08.06.2015 von https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:11,BEG_4_4_8,m,table.

144 Daten des Bezirksamts Marzahn-Hellersdorf: Demographische Situation in Marzahn-Hellersdorf 2011 (siehe Anm. 126).

145 Quelle: www.bundeswahlleiter.de.

2.3.2 Form der Unterbringung

In Berlin gelten verbindliche Mindeststandards für Gemeinschaftsunterkünfte (siehe Teil 1, Kapitel 2.1.1). Auch gehört Berlin zu den fünf Bundesländern, die Flüchtlinge als Zielgruppe im landeseigenen Integrationskonzept ansprechen, zum Beispiel um den Zugang zu Beratungsangeboten und zum Arbeitsmarkt zu erleichtern (siehe Teil 1, Kapitel 1.2). Die Gemeinschaftsunterkunft in der Hellersdorfer Carola-Neher-Straße ist zwar angemessen ausgestattet, hat jedoch ein deutliches Defizit im Betreuungsangebot.

Die Flüchtlingsunterkunft wird von der privaten Wohn- und Betreuungsgesellschaft mbH (PeWoBe) betrieben. Die Unterkunft liegt im Stadtteil Hellersdorf Ost. Bei der Umgebung handelt es sich um ein reines Wohngebiet mit sanierten Plattenbauten. Ein paar Straßen weiter beginnt Kaulsdorf, ein anderer Teil von Hellersdorf, der eher gutbürgerlich ist. Laut Thomas Bryant von der bezirklichen Koordinierungsstelle Polis* fügte sich die Unterkunft anfangs schon aufgrund der Bauart nicht gut ins vertraute Alltagsleben des Bezirks ein. Der Prozess hin zur Wahrnehmung der Unterkunft als Teil des bezirklichen Zusammenlebens sei langwierig und bedürfe der Geduld. Mittlerweile habe es hier aber Fortschritte gegeben.¹⁴⁶

Alle wichtigen Einrichtungen sind gut zu erreichen. Die Unterkunft ist in einem ehemaligen Schulgebäude untergebracht, das seinem neuen Zweck entsprechend umgebaut wurde. Im August 2013 zogen die ersten 180 Personen in die noch nicht vollständig umgebaute Unterkunft ein. Mittlerweile besteht sie aus zwei Gebäude-trakten, in denen insgesamt über 400 Personen wohnen. Die ehemaligen Klassen-räume wurden unterteilt in einzelne Apartments für drei bis vier Personen. Jeweils mehrere Wohneinheiten teilen sich eine Küche, ein Bad, Duschen und WCs sowie eine Waschmaschine. Insgesamt ist die Unterkunft bescheiden, aber funktional und angemessen ausgestattet.¹⁴⁷ Die Unterkunft und insbesondere die Eingänge werden rund um die Uhr von einem Wachdienst überwacht.

Es gibt einen Gemeinschaftsraum sowie Kleidung und Spielsachen, die gespendet wurden. Insgesamt sind zwei Sozialarbeiter in der Unterkunft tätig, was für die Anzahl von 400 Bewohnern wenig ist. Teilweise kompensiert wird dies durch ein breites Angebot ehrenamtlich organisierter Betreuung. Dazu zählen vor allem Deutschkurse, Freizeitprojekte mit den Flüchtlingen und ein Patenprogramm, bei dem sich Familien und einzelne Personen aus der Nachbarschaft um die Begleitung und Betreuung einer Person oder Familie aus der Flüchtlingsunterkunft kümmern.

¹⁴⁶ Interview mit Dr. Thomas Bryant, Bezirkliche Koordinierungsstelle Polis*, am 08.12.2014.

¹⁴⁷ Ebd.

2.3.3 Kommunikationspolitik

Nachdem in der Öffentlichkeit die Nachricht von der Eröffnung einer Flüchtlingsunterkunft publik wurde, organisierten Vertreter der kommunalen und bezirklichen Verwaltung eine Informationsveranstaltung. Zur Teilnahme daran mobilisierten auch rechtsextreme Akteure. Die Veranstaltung eskalierte und brachte Hellersdorf in ganz Deutschland den Ruf eines hochgradig fremdenfeindlichen Viertels ein.

Im Sommer 2013 wurde durch lokale Medien bekannt, dass in Hellersdorf eine Flüchtlingsunterkunft eingerichtet werden soll. Die Bezirksverwaltung Marzahn-Hellersdorf veranstaltete daraufhin eine öffentliche Informationsveranstaltung am 09.07.2013, auf der die Anwohner über die Errichtung der Flüchtlingsunterkunft informiert wurden und Fragen der lokalen Bevölkerung diskutiert werden sollten. Diese Informationsveranstaltung wurde unter erheblichem Zeitdruck verwirklicht, da der Umbau des für die Flüchtlingsunterkunft vorgesehenen Gebäudes bald beginnen sollte. Auf dem Podium nahmen Vertreter der örtlichen Polizei, die Bezirksstadträtin für Soziales Dagmar Pohle (Grüne), Mitarbeiter aus dem Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo), welches in Berlin für die Unterbringung von Flüchtlingen zuständig ist¹⁴⁸, sowie aus dem Bezirksamt teil (Stiftung SPI 2014, S. 37).

Die Veranstaltung eskalierte. Versuche der Informationsübermittlung wurden durch rassistische Zwischenrufe und Sprechchöre gestört, wodurch »menschenfeindliche Vorurteile, tief sitzende Ressentiments und diffuse Ängste das Stimmungsbild« beeinflussten (Amadeu Antonio Stiftung/Pro Asyl 2014, S. 14). Vor diesem Hintergrund konnten sachliche Fragen nicht geklärt und Irrtümer oder Sorgen der Anwohner nicht aus der Welt geschafft werden. Die Veranstaltung war damit ein guter Nährboden für fremdenfeindliche Meinungen.

Die Eskalation wird zum Teil auf Fehler in der Planung der Veranstaltung zurückgeführt. So war es für viele Anwohner unklar, wer die Veranstaltung organisiert hatte, da nicht nur das Bezirksamt zur Teilnahme an der Veranstaltung aufrief, sondern auch Rechtsextreme.¹⁴⁹ Den behördlichen Organisatoren wurde vorgeworfen, das Potenzial einer rechten Instrumentalisierung der Veranstaltung unterschätzt und zivilgesellschaftliche Initiativen gegen Rassismus nicht eingebunden zu haben (Stiftung SPI 2014). Damit wurde das Potenzial einer solchen Veranstaltung, Sorgen zu nehmen und Akzeptanz zu stärken, nicht genutzt.¹⁵⁰

148 In Berlin ist das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) für die Unterbringung von Flüchtlingen zuständig und trifft die Entscheidungen, wie und wo das realisiert werden soll. Die Aufgabe, die lokale Bevölkerung über die vom LAGeSo getroffene Entscheidung der Errichtung einer Flüchtlingsunterkunft zu informieren, fällt in die Zuständigkeit des jeweiligen Bezirksamts.

149 Interview mit Dr. Thomas Bryant, Bezirkliche Koordinierungsstelle Polis*, am 08.12.2014.

150 Interview mit Hartmut Wittig, Pfarrer in der evangelischen Kirchengemeinde Berlin-Hellersdorf und ehrenamtlicher Mitarbeiter in der Flüchtlingssozialarbeit, am 04.02.2015.

2.3.4 Konfliktodynamik und zivilgesellschaftliches Engagement

Die Proteste gegen die Unterkunft konnten auf eine starke rechtsextreme Infrastruktur vor Ort zurückgreifen und gewannen dadurch schnell an Präsenz. In der Folge bildeten sich unterstützende Zusammenschlüsse verschiedener Akteure, die den Konflikt zum Teil entschärfen konnten.

Zu der ersten Informationsveranstaltung hatte auch die neu gegründete »Bürgerinitiative Marzahn-Hellersdorf« mobilisiert. Die Initiative steht in Verbindung mit der rechtsextremen Szene: NPD-Mitglieder sind involviert und Demonstrationen werden gemeinsam mit der NPD abgehalten (vgl. Amadeu Antonio Stiftung/Pro Asyl 2014). Der rechtsextremen Partei gelang es, sich in der Debatte als Sprachrohr »besorgter Bürgerinnen und Bürger« zu inszenieren (Stiftung SPI 2014, S. 39). Neben öffentlichen Auftritten bildete eine Facebook-Seite ein wichtiges Instrument der Bürgerinitiative. Hier wurde mit rassistischen und antiziganistischen Stereotypen gegen die Flüchtlinge Stimmung gemacht und zu Demonstrationen mobilisiert (Amadeu Antonio Stiftung/Pro Asyl 2014). Bis zu ihrer Löschung Anfang Dezember 2013 hatte die Webseite über 2.892 »Gefällt mir«-Angaben (ebd.). Kurz nach der Löschung war die Initiative unter dem Namen »Bürgerbewegung Hellersdorf« wieder online (Stiftung SPI 2014, S. 43).

Neben der NPD mobilisierten vor und nach der Eröffnung der Unterkunft auch andere rechte Gruppen wie die Bürgerbewegung Pro Deutschland, die den Bewohnern der Unterkunft bei einer Kundgebung »Ausländerkriminalität« und »Asylmissbrauch« vorwarf (Amadeu Antonio Stiftung/Pro Asyl 2014).

Die rassistische Ablehnung der Flüchtlingsunterkunft und die Mobilisierung der Rechten riefen aber auch eine starke Gegenmobilisierung hervor, mit Demonstrationen und Nachtwachen sowie zahlreichen Unterstützungsinitiativen. Im Zentrum steht die Initiative »Hellersdorf hilft«, die sich kurz nach der eskalierten Informationsveranstaltung gründete. Die Initiative sammelt Spenden für die Flüchtlinge, verschickt Begrüßungsschreiben in der Sprache der Flüchtlinge und setzte eine eigene Facebook-Seite auf (Amadeu Antonio Stiftung/Pro Asyl 2014).

Die Initiative organisierte auch eine Menschenkette am 05.10.2013, die große mediale Aufmerksamkeit erhielt.¹⁵¹ Unter anderem wegen dieser Aktion erhielt das Bürgerbündnis am 29.10.2013 den Preis für Zivilcourage gegen Rechtsradikalismus, Antisemitismus und Rassismus des Förderkreises Denkmal für die ermordeten Juden Europas e. V.

151 z.B.: Berliner Zeitung (05.10.2013): »Solidarität mit den Flüchtlingen«. Abgerufen am 16.04.2015 von <http://www.berliner-zeitung.de/berlin/hellersdorf-solidaritaet-mit-den-fluechtlingen,10809148,24538240.html>.

Darüber hinaus engagieren sich zahlreiche Akteure verschiedenen Hintergrunds, so dass sich ein breites Unterstützungsnetzwerk gebildet hat. Hieran beteiligen sich Freizeit- und Bildungseinrichtungen, Vereine, politische Parteien, Jugendclubs, Studierende der nahe gelegenen Alice-Salomon-Hochschule, das Stadtteilzentrum und die Evangelische Kirchengemeinde Hellersdorf. So wurde zum Beispiel ein Solidaritätsinfopunkt am Heim eingerichtet, den das neu gegründete Solidaritätsnetzwerk »Hellersdorf – Refugees Welcome!« mit Unterstützung des Flüchtlingsrates Berlin organisierte (Amadeu Antonio Stiftung/Pro Asyl 2014). Eine breite Solidarisierung kam insbesondere dadurch zustande, dass diese Menschen von den fremdenfeindlichen Ausschreitungen schockiert waren und dem etwas entgegenzusetzen wollten.

2.3.5 Vernetzung von Behörden und Zivilgesellschaft

Während eine Kooperation zwischen behördlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren bei der ersten Informationsveranstaltung weitestgehend fehlte, hat sich seitdem die Zusammenarbeit deutlich verbessert. So wurden einige weitere Informationsveranstaltungen gemeinsam geplant. Auch in der Organisation von Betreuungs- und Integrationsangeboten arbeiten behördliche Akteure eng mit den Unterstützungsinitiativen zusammen. So leitet im Auftrag des Bezirksamtes die Koordinierungsstelle Polis* (Bezirkliche Koordinierungsstelle für Demokratieentwicklung am Ort der Vielfalt Marzahn-Hellersdorf) die Koordination der Hilfsangebote, während »Hellersdorf hilft« deren logistische Umsetzung übernimmt (Stiftung SPI 2014, S. 38). Als langfristige Maßnahme wurden außerdem Dialogrunden und Vernetzungstreffen als regelmäßige Austauschmöglichkeit geschaffen, an denen Multiplikatoren aus dem sozialen Bereich, Polizei, Ordnungsamt, Kirche und Wohnungsgesellschaften teilnehmen. Bei diesen Treffen beraten die Teilnehmer darüber, wie eine Nachbarschaftlichkeit entwickelt werden kann. Das Ziel war zunächst auch, die Flüchtlingsunterkunft aus dem Interesse der Medien und politischer Aktivitäten zu rücken und stattdessen zu einem Teil des nachbarschaftlichen Zusammenlebens zu machen (Stiftung SPI 2014, S. 40). Inzwischen gibt es das Vorhaben, in Zukunft einen Heimbeirat zu bilden, in den Flüchtlinge eigene Vertreter wählen können und somit an der Gestaltung der Unterkunft beteiligt werden.

2.4 Schlüchtern

2.4.1 Soziodemografische Daten

Schlüchtern ist eine Kleinstadt im hessischen Main-Kinzig-Kreis. Sie hat rund 16.300 Einwohner.¹⁵² Am 01.04.2015 waren 3,6 Prozent der Erwerbspersonen arbeitslos (Fuldaer Zeitung, 01.04.2015); die Arbeitslosenquote lag unter der des Bundeslandes Hessen mit 5,7 Prozent und der gesamtdeutschen Arbeitslosenquote von 6,8 Prozent.¹⁵³ In der Stadt Schlüchtern haben 15,6 Prozent der Gesamtbevölkerung einen Migrationshintergrund, im Main-Kinzig-Kreis sind es 24,6 Prozent. Beide Gebiete liegen damit unter dem durchschnittlichen Anteil von Personen mit Migrationshintergrund in Hessen, der 25,5 Prozent beträgt. Zum Vergleich: In Deutschland liegt der Migrantenanteil bei 19,2 Prozent.¹⁵⁴ Die rechtspopulistische und rechte Wählerschaft im Landkreis liegt über dem Bundesdurchschnitt (siehe Tabelle 3): Bei der Bundestagswahl 2013 erhielt die Alternative für Deutschland 6,4 Prozent der Stimmen, die NPD 2,1 Prozent und die Partei Pro Deutschland 0,1 Prozent der Stimmen (Wahlkreis Main-Kinzig-Wetterau II-Schotten).¹⁵⁵

2.4.2 Form der Unterbringung

Im Main-Kinzig-Kreis wird eine weitgehend dezentrale Unterbringung von Flüchtlingen praktiziert (siehe Teil 1, Kapitel 2.4.4). Der Landkreis verfügt über kein formuliertes Konzept zur Flüchtlingsunterbringung, jedoch über eine langjährige Praxis und eine insgesamt aufnahmefreundliche Verwaltung, was auch in Zeiten einer erhöhten Flüchtlingszuweisung Handlungssicherheit schafft.

Die Wohnbedingungen in Hof Reith sind gut, die Erreichbarkeit wichtiger Einrichtungen jedoch in einigen Fällen problematisch. Die soziale Betreuung und das Angebot an Integrations- und Begleitungsmaßnahmen vor Ort sind ausbaufähig; diesbezüglich bestehen jedoch bereits Pläne seitens des Landkreises.

Bei der Flüchtlingsunterkunft Hof Reith in Schlüchtern handelt es sich um die Erstaufnahmeeinrichtung des Landkreises für 160 Bewohner. Die Verwaltung des Main-Kinzig-Kreises ist in Gelnhausen angesiedelt, knapp 35 Kilometer von Schlüchtern entfernt. Hof Reith ist die größte Flüchtlingsunterkunft im Main-Kinzig-Kreis und eine der größten in ganz Hessen. Sie wird schon seit über 20 Jahren als Flüchtlingsunterkunft genutzt. Insgesamt können bis zu 160 Personen in der Unterkunft wohnen.

152 Ergebnisse des Zensus 2011 zu Schlüchtern. Abgerufen am 12.03.2015 von <https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:064350025025,ROOT,ROOT>.

153 Siehe Daten der Bundesagentur für Arbeit: Statistik nach Regionen. Abgerufen am 14.04.2015 von http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/Politische-Gebietsstruktur-Nav.html?year_month=201502.

154 Ergebnisse des Zensus 2011: Schlüchtern: Migration. Abgerufen am 08.06.2015 von https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:064350025025,BEG_4_4_8,MIGRATION_AUSF-2,table.

155 Quelle: www.bundeswahlleiter.de.

Im Frühjahr 2015 wurde eine Erweiterung und Sanierung der Aufnahmestelle begonnen, die zusätzlich 61 Menschen Unterkunft bieten soll (Frankfurter Rundschau, 12.03.2015).

Umgeben von Feldern liegt die Flüchtlingsunterkunft etwas außerhalb des Stadtzentrums, das aber zu Fuß innerhalb von etwa zehn bis 15 Minuten erreicht werden kann. Das nächste Wohnhaus ist rund 100 Meter entfernt. Im Stadtzentrum von Schlüchtern sind die meisten wichtigen Versorgungseinrichtungen vorhanden. Alle anderen wichtigen Ämter, wie die Ausländerbehörde, befinden sich in Gelnhäusen, das mit dem ÖPNV in 15 bis 20 Minuten erreichbar ist. Die Unterkunft besteht aus vier einzelnen Wohnhäusern mit jeweils zwei Etagen. Das Gelände der Gemeinschaftsunterkunft ist sehr groß mit viel Grünfläche, die ebenfalls genutzt werden kann.

In der Flüchtlingsunterkunft selbst gibt es keine qualifizierte sozialpädagogische Betreuung. Weil zivilgesellschaftlich und politisch Engagierte immer wieder auf diesen Mangel aufmerksam gemacht haben (Frankfurter Rundschau, 21.06.2013), ist die Einrichtung einer Sozialarbeiterstelle für 2015 geplant. Die fehlende professionelle psychosoziale Betreuung der Flüchtlinge wurde bisher durch ehrenamtliche Helfer ausgeglichen. Bei den Verantwortlichen des Landkreises besteht jedoch ein großes Bewusstsein dafür, dass mehr Personal für eine gute und umfassende Betreuung nötig ist. Auch die Förderung des ehrenamtlichen Engagements sowie die Anleitung und Begleitung der ehrenamtlichen Betreuer steht dabei im Fokus der Aufmerksamkeit.¹⁵⁶

Der Main-Kinzig-Kreis ist bemüht, Integrationsangebote auch für Flüchtlinge zu öffnen bzw. neue Angebote speziell für Flüchtlinge zu schaffen (siehe auch Kapitel 3.1.1 und 3.3.3 in Teil 1). Koordiniert werden die Angebote durch das Integrationsbüro in der Kreisverwaltung. Die Stadt Schlüchtern unterhält das Jugend- und Familienzentrum Check-In, welches Raum für verschiedene – meist ehrenamtliche – Integrationsangebote vor Ort bietet. Angeboten werden verschiedene Unterstützungsmaßnahmen, Begegnungsprogramme und Freizeitaktivitäten für Menschen mit Migrationshintergrund, an denen häufig auch Flüchtlinge im Asylverfahren teilnehmen können. Clas Röhl von der Initiative Brücken-Café in Schlüchtern nimmt das Integrationsbüro als eine sehr hilfsbereite Einrichtung wahr, die Unterstützung anbietet und Kontakte vermitteln kann. Unter der Regie des Integrationsbüros werden Integrationslotsen ausgebildet, die Migranten – einschließlich Flüchtlinge – bei der Bewältigung der täglichen Aufgaben unterstützen. Die Integrationslotsen sind im gesamten Landkreis aktiv.

¹⁵⁶ Interview mit Anna Seipel, Integrationsbeauftragte des Main-Kinzig-Kreises, am 11.12.2014.

2.4.3 Kommunikationspolitik und Vernetzung

Die kommunalen Behörden signalisieren ein großes Interesse an der Vernetzung und Kommunikation mit Akteuren unterschiedlichen Hintergrunds vor Ort, zum Beispiel im Rahmen des oben genannten Runden Tisches. Motiviert ist dieses Interesse durch das Wissen, dass eine positive Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen mit den begrenzten Mitteln, die den Behörden zur Verfügung stehen, nicht ohne ehrenamtliche Mitarbeit zu schaffen ist.¹⁵⁷ Um die ehrenamtliche Arbeit angemessen umzusetzen, gibt es im Main-Kinzig-Kreis Bemühungen zur Begleitung und Ausbildung ehrenamtlicher Helfer (siehe Teil 1, Kapitel 3.1.1).¹⁵⁸ Das Integrationsbüro hat die Gründung von sogenannten Runden Tischen in den einzelnen Kommunen angeregt (siehe Teil 1, Kapitel 3.3.3). In diesem Rahmen treffen sich regelmäßig ehrenamtliche und professionelle Mitarbeiter, Vertreter von Politik, kommunaler Verwaltung sowie andere Engagierte und tauschen sich über Möglichkeiten zur Verbesserung der Situation von Migranten und Flüchtlingen vor Ort und zur Umsetzung einer umfassenderen Angebotsstruktur aus. Die Runden Tische bilden eine langfristige Kommunikations- und Vernetzungsstruktur und gewährleisten einen kontinuierlichen Austausch zwischen unterschiedlichen Akteuren. Zweimal jährlich treffen sich Abgeordnete der örtlichen Runden Tische zu einem kreisweiten Koordinierungstreffen.

Das zivilgesellschaftliche Engagement des Brücken-Cafés für Flüchtlinge wird von der Verwaltung in Schlüchtern und der örtlichen Politik gelobt.¹⁵⁹ Die Stadt unterstützt das ehrenamtliche Engagement des Vereins durch die Bereitstellung von Räumen und die Übernahme von Kopierkosten, beispielsweise für die Deutschkurse, die der Verein anbietet. Aufgrund knapper finanzieller Ressourcen aber bleibt darüber hinaus die Unterstützung von Flüchtlingen den ehrenamtlichen Akteuren überlassen.

2.4.4 Zivilgesellschaftliches Engagement

Zivilgesellschaftliche Initiativen übernehmen einen Großteil der Betreuungs- und Integrationsangebote in Schlüchtern. Sie bieten Sprachkurse, Arbeitsvermittlungs- und Begleitungsmaßnahmen an. Der Verein Brücken-Café spielt hierbei eine zentrale Rolle. Er unterstützt die Flüchtlinge in Hof Reith in ihrem Alltag und bietet ihnen Begleitung und Betreuung sowie Freizeitaktivitäten und Sprachkurse an. Darüber hinaus bietet das Diakonische Werk in Kooperation mit Caritas in Hof Reith Sprechstunden für Flüchtlinge an (Frankfurter Rundschau, 21.06.2013).

Gegründet wurde das Brücken-Café im Jahr 2005, als die muslimische Ahmadiyya-Gemeinde in Schlüchtern einen Moschee-Neubau plante. In der Bevölkerung formierte sich daraufhin eine Bürgerbewegung gegen den Bau, der sich aufgrund

¹⁵⁷ Ebd.

¹⁵⁸ Ebd.

¹⁵⁹ Ebd.

von Planungsschwierigkeiten letztendlich zerschlug. Während dieses Konflikts in der Schlüchternen Bevölkerung gründete sich das Brücken-Café als eine Initiative zur Kommunikation und Begegnung zwischen der alteingesessenen Bevölkerung und den Muslimen des Ortes. Mit der Zeit änderte sich der Fokus der Vereinsarbeit hin zur Hilfe für die Flüchtlinge in Hof Reith. Die Menschen, die sich im Rahmen des Vereins engagieren, wollen Flüchtlingen »auf Augenhöhe« helfen.¹⁶⁰ Der Verein organisiert ein sehr breites Angebot an Sprachkursen, das im Main-Kinzig-Kreis einzigartig ist. Zwei Jahre lang – bis zum Oktober 2014 – wurde das Brücken-Café aus EU-Fördergeldern unterstützt, so dass eine halbe Stelle für die Projektkoordination eingerichtet werden konnte. Gegenwärtig sind etwa 25 Personen ehrenamtlich im Brücken-Café aktiv.

2.5 Hannover-Südstadt

2.5.1 Soziodemografische Daten

Hannover ist eine Großstadt mit 506.000 Einwohnern.¹⁶¹ Der Stadtbezirk Südstadt-Bult, in dem sich auch die untersuchte Flüchtlingsunterkunft befindet, hatte im Januar 2014 insgesamt 42.239 Einwohner. Die Arbeitslosenquote dieses Stadtbezirks lag im Dezember 2013 bei vier Prozent und damit deutlich unter der Arbeitslosenquote der Stadt Hannover (7,8 %), des Landes Niedersachsen (6,5 %) und Deutschlands (6,7 %).¹⁶² Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund liegt in der Stadt Hannover mit 30,6 Prozent deutlich über dem Anteil der Region Hannover (19,4 %) und des Bundeslandes Niedersachsen (16,7 %) sowie dem bundesweiten Durchschnitt (19,2 %).¹⁶³ Die rechtspopulistische und rechte Wählerschaft im Bezirk ist relativ niedrig: Bei der Bundestagswahl 2013 erhielt die Alternative für Deutschland 3,3 Prozent der Stimmen, die NPD 0,3 Prozent und die Partei Pro Deutschland 0,1 Prozent der Stimmen (Wahlkreis Südstadt-Bult).¹⁶⁴

2.5.2 Form der Unterbringung

In Niedersachsen existieren keine Mindeststandards für Gemeinschaftsunterkünfte (siehe Teil 1, Kapitel 2.1.1). Wie von Wendel (2014a) betont, führt dies nicht zwangsläufig zu einer schlechten Unterbringungsqualität. Der Fall Hannover-Südstadt ist dafür ein gutes Beispiel. Die Wohnbedingungen in der Gemeinschaftsunterkunft für 122 Menschen sind gut und alle wichtigen Einrichtungen sind problemlos erreichbar.

¹⁶⁰ Interview mit Anna Seipel, Integrationsbeauftragte des Main-Kinzig-Kreises, am 11.12.2014.

¹⁶¹ Ergebnisse des Zensus 2011 zu Hannover. Abgerufen am 12.03.2015 von <https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:032410001001,ROOT,m>.

¹⁶² Daten der Landeshauptstadt Hannover. (2014). Strukturdaten der Stadtteile und Stadtbezirke 2014. Abgerufen am 16.04.2015 von <http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Politik/Wahlen-Statistik/Statistikstellen-von-Stadt-und-Region/Statistikstelle-der-Landeshauptstadt-Hannover/Strukturdaten-der-Stadtteile-und-Stadtbezirke2>.

¹⁶³ Ergebnisse des Zensus 2011: Hannover: Migration. Abgerufen am 08.06.2015 von https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:032410001001,BEG_4_4_8,MIGRATION_AUSF-2,table.

¹⁶⁴ Quelle: www.bundeswahlleiter.de.

Bemerkenswert ist die überdurchschnittliche soziale Betreuung der Bewohner mit einem Betreuungsverhältnis von 1:30. Die Flüchtlingsunterkunft gilt als bauliches und organisatorisches Vorbild für zukünftige Flüchtlingsunterkünfte. Die Unterkunft befindet sich im Stadtbezirk Südstadt-Bult in einem Wohngebiet. Angrenzend befindet sich ein Kleingartenverein und in unmittelbarer Nähe ein Sportverein. Aufgrund der Nähe zum Stadtzentrum und der guten Verkehrsanbindung sind alle wichtigen Ämter und Beratungsstellen gut erreichbar.

Betrieben wird die Unterkunft von der Evangelisch-Freikirchlichen Gemeinde am Döhrener Turm, die bereits seit 1993 in der Flüchtlingssozialarbeit aktiv ist. Damals fragte die Stadt Hannover an, ob sich die Gemeinde die Leitung einer Flüchtlingsunterkunft vorstellen könnte. Nachdem die Gemeinde zugestimmt hatte, wurden die Flüchtlinge über mehrere Jahre in einem Gebäude untergebracht, das von der Stadt Hannover zur Verfügung gestellt wurde. Im Jahr 2007 wurde das jetzige Gebäude in der Hildesheimer Straße errichtet. Es befindet sich in der direkten Nähe des Gemeindezentrums am Döhrener Turm. 2012 wurde die Flüchtlingsunterkunft durch einen Anbau erweitert. Beide Vorhaben stießen auf keinen Widerstand in der Lokalbevölkerung – im Gegenteil (Hannoversche Allgemeine, 19.07.2012). Im November 2014 lebten 122 Personen in der Unterkunft. Es gibt insgesamt 30 Wohneinheiten unterschiedlichen Zuschnitts, z. B. Wohnungen für Familien, Einzelzimmer und Wohngemeinschaften für zwei, vier und sechs Personen. Jedes Einzelzimmer ist mindestens zehn Quadratmeter groß.

Jeder Heimbewohner wird einem der sechs Sozialarbeiter zugeordnet (die sich vier Stellen teilen), der als individueller Ansprechpartner fungiert und sowohl die Beratung als auch die Betreuung übernimmt. Die Sozialarbeiter arbeiten im Team und können sich untereinander austauschen. Neben dem sozialpädagogischen Personal arbeiten in dem Heim noch ein Verwaltungsmitarbeiter, drei technische Mitarbeiter und neun Personen im Pfortendienst.

2.5.3 Kommunikationspolitik und Vernetzung

Die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen der Aufnahmebehörde, der Gemeinde, den Anwohnern und zivilgesellschaftlichen Initiativen ist eng. Die Kommunikation mit der Bevölkerung gelingt größtenteils über die Gemeindeglieder. Stadt und Unterkunftsleitung arbeiten eng zusammen. Aufgrund der Einbindung in die Kirchengemeinde ist das ehrenamtliche Engagement zudem strukturell eng mit der hauptamtlichen Flüchtlingsarbeit in der Unterkunft und mit der Unterkunftsleitung verknüpft.

Die Stadt schätzt und fördert die professionelle und ehrenamtliche Arbeit, die in der Unterkunft geleistet wird.¹⁶⁵ Viele Anregungen, die aus der täglichen Betreuung von Flüchtlingen heraus entstanden sind, wurden in der Vergangenheit von der städtischen Verwaltung und Politik aufgegriffen und umgesetzt. So ist beispielsweise der im Hannoverschen Unterbringungskonzept festgelegte hohe Betreuungsschlüssel von 1:50 Ergebnis dieser Zusammenarbeit. Auch wird der Unterstützerkreis Flüchtlingsunterkünfte Hannover e. V. von der Stadt Hannover finanziell unterstützt, indem einige Stellen auf 400-Euro-Basis finanziert werden. Der Austausch zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Stadtverwaltung hat in Hannover eine lange Tradition und führt zu guten Ansätzen für einen verantwortungsvollen Umgang mit Fragen zur Unterbringung von Flüchtlingen (Flüchtlingsrat Niedersachsen, 14.12.2012).

2.5.4 Zivilgesellschaftliches Engagement

Über die gute Betreuung seitens der Heimleitung hinaus werden Integrationsangebote ehrenamtlich getragen. Hierbei spielt die Kirchengemeinde eine wichtige Rolle. Es gibt zahlreiche ehrenamtliche Unterstützungsangebote wie Sprachkurse, die von Mitgliedern der Kirchengemeinde angeboten werden. Auf gesamtstädtischer Ebene existieren zudem weitere Unterstützungsinitiativen. Hierzu gehört auch der Unterstützerkreis Flüchtlingsunterkünfte Hannover e. V., der es sich zur Aufgabe gemacht hat, die ehrenamtliche Arbeit in der Stadt zu koordinieren. Auch der Arbeitskreis Asyl stellt verschiedene Betreuungs- und Integrationsangebote zur Verfügung, beispielsweise Übersetzungen, Asylverfahrensberatung und Begleitung zu Ämtern und Ärzten. Für die Flüchtlinge in der Südstadt gibt es zudem einige Freizeitangebote, die ehrenamtlich organisiert sind, aber von der Heimleitung begleitet werden. Für die Kinder gibt es zum Beispiel die Möglichkeit, an Sportangeboten in der Nachbarschaft teilzunehmen.

¹⁶⁵ Interview mit Irene Wegener, Flüchtlingswohnheim der Gemeinde am Döhrener Turm, am 04.11.2014.

2.6 Berlin-Britz

2.6.1 Soziodemografische Situation

Britz ist ein Ortsteil im Berliner Bezirk Neukölln. Nach Angaben des Bezirksamtes Neukölln wohnen im Bezirk insgesamt 323.828 und in Britz 41.003 Einwohner.¹⁶⁶ Die Arbeitslosenquote lag im Dezember 2012 in Neukölln bei 16,3 Prozent. Es handelte sich zu diesem Zeitpunkt um die höchste Arbeitslosenquote in allen Berliner Bezirken; sie lag deutlich über der Arbeitslosenquote Deutschlands, die 6,7 Prozent betrug, sowie über der Arbeitslosenquote Berlins, die bei 11,6 Prozent lag.¹⁶⁷ Im Bezirk Neukölln lag der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Jahr 2011 bei rund 40 Prozent. Im Stadtteil Britz lag der Anteil zwar nur bei rund 30 Prozent¹⁶⁸, damit jedoch immer noch deutlich über dem Berliner Durchschnitt von 27 Prozent und dem bundesweiten Durchschnitt von 19,2 Prozent. Die rechtspopulistische und rechte Wählerschaft im Bezirk liegt im mittleren Bereich: Bei der Bundestagswahl 2013 erhielt die Alternative für Deutschland 4,2 Prozent der Stimmen, die NPD 1,9 Prozent und die Partei Pro Deutschland 0,3 Prozent der Stimmen (Wahlkreis Neukölln).¹⁶⁹

2.6.2 Form der Unterbringung

Die Flüchtlingsunterkunft befindet sich in einem Neubau, umgeben von mehrstöckigen Wohnhäusern sowie Gewerbeflächen. Da die Unterkunft sehr zentral gelegen ist, gestaltet sich die Erreichbarkeit von wichtigen Einrichtungen sowie die Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr unproblematisch. Die Unterkunft wird von der privaten Wohn- und Betreuungsgesellschaft PeWoBe betrieben – derselben wie in Berlin-Hellersdorf.

Im Heim wohnen insgesamt etwa 400 Personen. Es besteht aus zwei doppelgeschossigen Wohnkomplexen mit je einem langgezogenen Flur auf jeder Ebene, auf dem jeweils etwa 100 Personen leben. Von den Fluren gehen die einzelnen Zimmer ab, die zwischen 16 und 24 Quadratmeter groß sind. Auf den Fluren gibt es Sanitäreanlagen und Küchen, die mehreren Personen zur Verfügung stehen. Um die Sicherheit innerhalb der Unterkunft zu gewährleisten und Unbefugten den Eintritt zu verwehren, gibt es einen Wachschutz. Zusätzlich dazu sind die Flure durchgängig kameraüberwacht. Nach der Eröffnung wurde die Unterkunft monatelang ohne den vorgeschriebenen Brandschutz betrieben – ein schwerwiegender Mangel,

166 Daten des Bezirksamtes Neukölln: Einwohnerregisterstatistik. Abgerufen am 12.03.2015 von <http://www.berlin.de/ba-neukoelln/derbezirk/einwohner.html>.

167 Daten der Bundesagentur für Arbeit: Statistik nach Regionen. Abgerufen am 14.04.2015 von http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/Politische-Gebietsstruktur-Nav.html?year_month=201502.

168 Bericht »Neukölln – Daten zur sozialen Lage«. Abgerufen am 22.06.2015 von https://www.berlin.de/imperia/md/content/baneukoelln/flyer/sozialdaten_bericht_final_august2012_1.pdf?start&ts=1349348735&file=sozialdaten_bericht_final_august2012_1.pdf.

169 Quelle: www.bundeswahlleiter.de.

der mittlerweile behoben wurde. In der Flüchtlingsunterkunft gibt es nur wenige Gemeinschafts- oder Freizeiträume.

Wie in Berlin-Hellersdorf hat auch die Unterkunft in Berlin-Britz ein deutliches Defizit im Betreuungsangebot. Anfangs arbeiteten drei Sozialarbeiter in der Unterkunft, zwei von ihnen wurde jedoch Ende September 2014 gekündigt, so dass ab Herbst 2014 nur noch ein Sozialarbeiter (mit zwei Assistenten) für 400 Flüchtlinge zuständig war (Tageszeitung, 31.10.2014). Für die Kinderbetreuung beschäftigt die Betreiberfirma zwei Erzieher. Die mangelnde psychosoziale Betreuung wird ergänzt durch ehrenamtliche Angebote.

2.6.3 Kommunikationspolitik

Im Sommer 2013 wurde bekannt, dass in Britz eine Flüchtlingsunterkunft entstehen soll. Das Gelände, das für den Bau vorgesehen war, wurde dem zuständigen Landesamt für Gesundheit und Soziales zunächst bis Ende 2015 kostenlos zur Verfügung gestellt. Der Bau der Unterkunft begann im Herbst 2013, eröffnet wurde sie im März 2014. Die Flüchtlingsunterkunft in der Neuen Späthstraße war die erste Gemeinschaftsunterkunft für Flüchtlinge in Britz.

Vor dem Hintergrund der starken fremdenfeindlichen Mobilisierungen gegen die Unterkunft in Berlin-Hellersdorf waren behördliche Akteure, Lokalpolitiker und unterstützende Initiativen sehr darauf bedacht, eine fremdenfeindliche Stimmungsmache abzuwenden. Die Angst vor einer erneuten Eskalation war groß, denn auch im Bezirk Neukölln ist die rechte Szene gut organisiert. So informierte das Bezirksamt die Anwohner frühzeitig über die geplante Unterkunft - in Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren. Das Bezirksamt organisierte zudem am 13.11.2013 eine Informationsveranstaltung, bei der das Mobile Beratungsteam «Ostkreuz» die Moderation übernahm und das Konzept der dialogischen Konfliktberatung anwandte. Dadurch sollte es Anwohnern ermöglicht werden, auch Bedenken gegen die Unterkunft zu äußern und Antworten zu erhalten. Diese Veranstaltungen wurden gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren im Detail vorbereitet, um eine Instrumentalisierung durch rechte Gruppen zu vermeiden. Auch nach der Errichtung der Unterkunft gab es weitere Anwohnerversammlungen, bei denen Vorschläge aufgenommen wurden. Laut Jürgen Schulte von der Anwohnerinitiative »Hufeisern gegen Rechts« trugen diese Veranstaltungen dazu bei, Vorbehalte auszuräumen.¹⁷⁰

170 Interview mit Jürgen Schulte, Anwohnerinitiative »Hufeisern gegen Rechts«, Berlin-Britz, am 03.12.2014.

2.6.4 Konfliktodynamik und zivilgesellschaftliches Engagement

Unterstützungsinitiativen spielen nicht nur in Bezug auf die Verbesserung der Betreuungs- und Integrationsangebote für Flüchtlinge eine zentrale Rolle, sondern konnten auch die Reaktionen auf die Unterkunft positiv prägen. Um den Mangel an professioneller Betreuung der Flüchtlinge auszugleichen, gibt es einige ehrenamtliche Angebote. In diesem Zusammenhang steht der Versuch, die im Bezirk tätigen Stadtteilmütter, die als Integrationslotsinnen fungieren, verstärkt auch in der Flüchtlingsunterkunft einzusetzen. Eine Initiative des Internationalen Pastoralen Zentrums Berlin bietet zudem in seinen eigenen Räumlichkeiten in Neukölln ehrenamtlich ein breites Angebot von Sprachkursen an.

Eine wichtige Rolle für die positiven Reaktionen auf die Unterkunft haben linke und unterstützende Initiativen sowie kirchlich engagierte Personen gespielt, die die neuen Bewohner willkommen heißen wollten. Da einige von ihnen bereits länger bestanden, konnte auf feste Strukturen zurückgegriffen werden. Im Zentrum stand die seit einiger Zeit existierende Anwohnerinitiative »Hufeisern gegen Rechts«.¹⁷¹ Die Initiative organisierte die erste lokale Informationsveranstaltung und verbreitete Informationsmaterial, um ihre Unterstützung für die in Britz erwarteten Flüchtlinge zu signalisieren und rechtsextremen Gruppen im Diskurs um die Flüchtlingsunterkunft zuvorzukommen. Aus der Anwohnerinitiative »Hufeisern gegen Rechts« heraus entwickelte sich ein Unterstützerkreis, dessen zentrales Thema die Flüchtlingsunterkunft ist. Im Unterstützerkreis treffen sich regelmäßig Einzelpersonen, Vertreter politischer Parteien, karitativer Verbände, kirchlicher Gruppen und von Migrantenorganisationen. Auch der Bezirksstadtrat für Soziales sowie die Betreiberfirma PeWoBe nehmen regelmäßig an diesen Treffen teil.

Die Anwohnerinitiative und der Unterstützerkreis analysierten in Vorbereitung auf die erste geplante Informationsveranstaltung eine Videoaufzeichnung der entsprechenden Veranstaltung in Hellersdorf am 09.07.2013, um herauszufinden, was besser gemacht werden müsse. Bereits im Vorfeld der Veranstaltung sollte deutlich werden, dass sich die Initiative für die Flüchtlinge und die Gemeinschaftsunterkunft positionierte und Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit keinen Platz haben. Die Informationsveranstaltung sollte der sachlichen Diskussion dienen. Bei der Planung und Durchführung war der Initiative vor allem wichtig sicherzustellen, dass die Deutungshoheit über die geplante Unterkunft nicht von Rechtsextremen an sich gerissen würde.¹⁷²

171 Es handelt sich um Anwohner der Hufeisensiedlung in Berlin-Britz. Die Anwohnerinitiative gründete sich, als eine Anwohnerin angegriffen wurde, nachdem sie mit NPD-Funktionären in einen Streit um die Verteilung von rechtsextremem Informationsmaterial in die privaten Briefkästen gekommen war. Sie wurde darauffolgend Opfer von mehreren Sachbeschädigungen gegen ihr Haus. »Hufeisern gegen Rechts« wurde in diesem Zusammenhang als Solidaritätsinitiative gegründet und ist seitdem sehr aktiv juristisch und politisch gegen rechtsextreme Mobilisierung vorgegangen.

172 Die Informationen dieses Absatzes stammen aus dem Interview mit Jürgen Schulte, Anwohnerinitiative »Hufeisern gegen Rechts«, Berlin-Britz, am 03.12.2014.

Anfangs existierten bei der Britzer Bevölkerung Ängste vor dem Wertverlust der Häuser, vor Kriminalität, vor Verschmutzung im öffentlichen Raum. Die Kommunikation mit der Anwohnerschaft hat hier letztlich geholfen und viele zunächst skeptisch-ambivalente Anwohner konnten überzeugt werden. Die tolerante Grundstimmung blieb über die Zeit hinweg erhalten.¹⁷³ Die NPD hatte durchaus versucht, Proteste über eine Facebook-Seite zu organisieren, die mit anderen »Nein zum Heim«-Seiten bestens vernetzt war. Sie bekam jedoch keinen weiteren Aufwind. Anfangs gab es eine fremdenfeindlich motivierte Unterschriftenaktion gegen die Unterbringung vieler Flüchtlinge auf engem Raum. Sie traf aber weder auf die Unterstützung noch auf Interesse seitens der Medien. Einige Tage nach der Eröffnung der Unterkunft hielt die NPD direkt vor der Flüchtlingsunterkunft eine Kundgebung ab, an der sich 15 bis 20 Personen beteiligten. »Hufeisern gegen Rechts« veranstaltete in Reaktion darauf eine Gegenkundgebung, zu der 300 Menschen kamen. Nach einer weiteren Kundgebung kurze Zeit später ist die NPD in Britz nicht mehr öffentlich aufgetreten.¹⁷⁴ Es kam keine breite rechtsextreme Mobilisierung zustande.

2.6.5 Vernetzung von Behörden und Zivilgesellschaft

Der Fall Berlin-Britz zeichnet sich durch eine besondere Kommunikationsbereitschaft mit der lokalen Bevölkerung, aber auch durch eine starke Bereitschaft zur Vernetzung und Zusammenarbeit mit ehrenamtlichen und professionellen Akteuren in der Flüchtlingsbetreuung aus. So organisierten kirchlichen Gruppen, Grünen- und Linke-Politiker sowie unterstützende Initiativen wie »Hufeisern gegen Rechts« verschiedene Informationsveranstaltungen, oft in Kooperation miteinander. Die Zusammenarbeit zwischen kommunaler Verwaltung und Ehrenamtlichen gilt als gut.¹⁷⁵ Der zuständige Sozialstadtrat Bernd Szczepanski wird von der Anwohnerinitiative als »sehr guter Partner auf Seiten der Behörden«¹⁷⁶ geschätzt. Dieser wiederum stellt die Zusammenarbeit mit dem Unterstützerkreis als wertvoll und zielführend dar. In der Bezirksverwaltung gibt es eine intensive Wertschätzung der ehrenamtlichen Projekte des Unterstützerkreises sowie ein großes Bewusstsein für die Wichtigkeit seiner Arbeit.¹⁷⁷

173 Die Informationen dieses Absatzes stammen aus dem Interview mit Jürgen Schulte, Anwohnerinitiative »Hufeisern gegen Rechts«, Berlin-Britz, am 03.12.2014.

174 Ebd.

175 Ebd., Interview mit Bernd Szczepanski, Sozialstadtrat des Bezirks Berlin-Neukölln, am 18.12.2014.

176 Interview mit Jürgen Schulte, Anwohnerinitiative »Hufeisern gegen Rechts«, Berlin-Britz, am 03.12.2014.

177 Interview mit Bernd Szczepanski, Sozialstadtrat des Bezirks Berlin-Neukölln, am 18.12.2014.

Der erste Vorstoß zu einer Vernetzung und Kommunikation kam von zivilgesellschaftlicher Seite.¹⁷⁸ Die Entwicklungen in Hellersdorf verfolgend, bezog die Bürgerinitiative von Anfang an das Mobile Beratungsteam »Ostkreuz« in die Planung der Informationsveranstaltung ein, um die Kommunikation zwischen Behörden, Zivilgesellschaft, ehrenamtlichen und professionellen Mitarbeitern zu vermitteln und in eine feste Struktur zu lenken (Stiftung SPI 2014, S. 59). Um möglichst viele Menschen zu erreichen und der Herausforderung der Aufnahme von Flüchtlingen in Britz nicht allein gegenüberzustehen, setzte sie auf eine Kooperation mit anderen interessierten Gruppen wie zum Beispiel Parteien und Gewerkschaften. Um die Störung durch Rechtsradikale bei Informationsveranstaltungen zu vermeiden, wurden das Mobile Beratungsteam »Ostkreuz« und die Polizei um Unterstützung gebeten.

178 Interview mit Jürgen Schulte, Anwohnerinitiative »Hufeisern gegen Rechts«, Berlin-Britz, am 03.12.2014; Interview mit Bernd Szczepanski; Stiftung SPI, 2014.

Teil 3

Handlungsperspektiven in der kommunalen Flüchtlingspolitik

Jutta Aumüller, Priska Daphi, Celine Biesenkamp

Einführung

Die Aufnahme von Flüchtlingen bildet eine langfristige Aufgabe, zu deren Gestaltung die gesamte Gesellschaft aufgefordert ist. Die Absicht dieser Studie war es, Aufschlüsse darüber zu gewinnen, welche Formen der Wohnunterbringung, der Einbeziehung der lokalen Bevölkerung und der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Initiativen geeignet sind, um die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen in den Kommunen positiv im Sinne der Asylsuchenden und Anwohner zu gestalten. Die Kommunen nehmen dabei vielfach eine bewusst gestaltende flüchtlingspolitische Funktion ein. Sie haben Konzepte oder Richtlinien erarbeitet, mit denen sie ihre Handlungsspielräume in der Flüchtlingsaufnahme nutzen und durch die das behördliche Handeln zugleich gegenüber der lokalen Bevölkerung kommuniziert wird.

In diesem letzten Teil geht es resümierend um die besonderen Herausforderungen einer lokalen Flüchtlingspolitik und was Kommunen benötigen, um diese Gestaltungsaufgabe effektiv anzugehen. Die aufgezeigten Handlungsperspektiven berücksichtigen sowohl die erforderliche strategische Vernetzung innerhalb der Verwaltung, die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure sowie die Gestaltung der Rahmenbedingungen, die durch Bund und Länder gesetzt werden.

Asyl als ressortübergreifendes Thema

Es ist absehbar, dass die Flüchtlingsaufnahme auch in den kommenden Jahren eine permanente Aufgabe in den Kommunen sein wird. Viele Kommunen haben sich im letzten Jahrzehnt in ihrer lokalen Integrationspolitik umorientiert und diese als eine Querschnittsaufgabe in der Verwaltung etabliert. Auch in der Flüchtlingsaufnahme sollte eine ressortübergreifende Verankerung erfolgen. Unsere Erfahrungen in den untersuchten Kommunen zeigen, dass das Asylthema nicht mehr nur die lokalen Ausländerbehörden und Sozialreferate betrifft, sondern inzwischen auch in die Zuständigkeit kommunaler Integrationsbüros eingegliedert ist und nicht mehr getrennt von allgemeinen Integrationsthemen behandelt wird. Aber auch mit Blick auf die Sozialraumentwicklung, die Wohnungsförderung, die kommunale Bildungs- und Arbeitsmarktförderung, die Gestaltung zivilgesellschaftlichen Engagements und weitere Handlungsbereiche müssen Themen der Flüchtlingsaufnahme im Regelmodus von Politik und Verwaltung integral mitgedacht werden.

Eine strategische Ausrichtung der kommunalen Flüchtlingsaufnahme lässt sich über verschiedene Instrumente realisieren: beispielsweise über die Entwicklung von strategischen Konzepten zur Flüchtlingsintegration (wie das Konzept zur Willkommenskultur für Flüchtlinge in Schwäbisch Gmünd), über die Einrichtung besonderer Funktionsstellen, die sich um eine Kommunikation des Asylthemas in der gesamten Verwaltung kümmern, über die Einrichtung einer thematischen Steuerungsgruppe oder eines Runden Tisches innerhalb der Verwaltung zur Beratung von Flüchtlingsthemen oder eine Kombination verschiedener Steuerungselemente.

Bei all diesen Instrumenten geht es um eine ressortübergreifende Vernetzung innerhalb der Verwaltung.

Unterbringung von Flüchtlingen in Wohnraum

Die kommunale Unterbringung von Flüchtlingen in Wohnraum stellt derzeit die drängendste Herausforderung für viele Städte und Gemeinden dar. Eine große Palette an Seminarangeboten für kommunal Verantwortliche informiert über Unterbringungs- und Integrationskonzepte, die Standortplanung von Flüchtlingsunterkünften, soziale Betreuung, finanzielle Auswirkungen etc. Eine kommunale Konzeptentwicklung für eine integrierte Wohnunterbringung und soziale Begleitung ist in jedem Fall zu befürworten. Sie schützt unter anderem davor, dass Interimslösungen in der Unterbringung, die durch eine hohe Zuweisung erforderlich sind, sich in Dauerlösungen auswachsen, durch die sozialräumliche Problemlagen in der Kommune und eine soziale Marginalisierung der Flüchtlingsbevölkerung verfestigt werden.

Die längerfristige Unterbringung von Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften – vor allem solchen mit einem ausgeprägten kasernenartigen Charakter – wirkt sich negativ auf die körperliche und seelische Situation der Betroffenen aus. Einer möglichst raschen dezentralen Unterbringung in kleinen, abgeschlossenen Wohneinheiten ist deshalb der Vorzug zu geben. Nicht zuletzt fördert die dezentrale Unterbringung unterstützende Reaktionen in der örtlichen Bevölkerung. Auch bei dieser Unterbringungsform müssen Konzepte einer sozialen Begleitung greifen, um asylsuchende Menschen nicht sich selbst zu überlassen und ihre Erreichbarkeit für Unterstützungsmaßnahmen zu gewährleisten. Städte, Gemeinden und Landkreise sollten bei der Erstellung von Konzepten einer dezentralen und begleiteten Unterbringung von Flüchtlingen unterstützt werden, beispielsweise indem der interkommunale Austausch hierzu aktiviert und gefördert wird.

Auch darüber hinausreichende Vorschläge stehen im Raum, die die Unterbringung von Asylsuchenden erleichtern sollen und in Teil 1 ausführlich referiert wurden: die Möglichkeit, in Privathaushalten unterzukommen oder in ein anderes Bundesland umzuziehen, wenn dies die Wohnungssuche erleichtert – Maßnahmen, die auf Landes- und Bundesebene zu initiieren sind.

Nicht zuletzt aber verbindet sich die Flüchtlingsunterbringung generell mit den Handlungsspielräumen des öffentlichen Wohnungsbaus in Deutschland. Die hier in den letzten Jahrzehnten entstandene Mangelsituation macht sich nun auch in der Unterbringung von Flüchtlingen bitter bemerkbar. Bund, Länder und Kommunen sind daher aufgefordert, verstärkt Wohnungen zu sozial verträglichen Mieten zu schaffen, die auch Asylsuchenden zugutekommen können.

Vernetzung in der kommunalen Flüchtlingsarbeit

Wie in der Studie gezeigt wurde, profitiert die kommunale Flüchtlingsunterbringung stark von einer guten Zusammenarbeit zwischen behördlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Hier können Ressourcen und Know-how gebündelt werden, um die Aufnahme zu verbessern. Weiterhin wirkt sich dieser Austausch in vielerlei Hinsicht positiv auf die Reaktionen in der lokalen Bevölkerung aus, da hierdurch akzeptanzfördernde Maßnahmen wie Integrations- und Betreuungsangebote sowie Transparenz und Beteiligung unterstützt werden.

Für eine gedeihliche Kooperation sind effektive Vernetzungen daher zum zivilgesellschaftlichen Engagement hin gefordert. Dies betrifft sowohl die Vernetzung zwischen zivilgesellschaftlichen Initiativen und Verwaltung wie auch die Vernetzung der Flüchtlingsinitiativen und weiterer zivilgesellschaftlicher Akteure, um Informationen auszutauschen und gute Praxis zu kommunizieren. Da Vernetzung zeitaufwändig und das Zeitbudget gerade ehrenamtlich tätiger Personen begrenzt ist, kommt es darauf an, Netzwerkschnittstellen zu schaffen, in denen Informationen sinnvoll gebündelt und weiterverbreitet werden. Dass hierfür zunehmend hauptamtliche Flüchtlingskoordinatoren in Verwaltungen, bei Kirchen und Wohlfahrtsverbänden etc. eingesetzt werden, ist sicherlich ein vielversprechender Schritt, dessen Wirksamkeit kontinuierlich überprüft werden sollte.

Wie effektive Vernetzung aussehen kann, wurde in Teil 2 deutlich: So konnte in Anzing (siehe Kapitel 2.1) und Berlin-Britz (siehe Kapitel 2.6) durch die Zusammenarbeit behördlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure eine breite ablehnende Reaktion gegenüber der neuen Unterkunft verhindert werden.

Transparenz und Beteiligung der Bevölkerung

Fehlende Informationen über die Unterbringung von Flüchtlingen können in der Nachbarschaft ablehnende Reaktionen hervorrufen, wie die Fallbeispiele Anzing (siehe Kapitel 2.1) und Berlin-Hellersdorf (siehe Kapitel 2.3) in Teil 2 zeigen. Die Akzeptanz der unterzubringenden Flüchtlinge und damit die Einbindung in das lokale Gemeinschaftsleben können durch eine transparente Planung und durch Beteiligung der Lokalbevölkerung gefördert werden, da es Vorurteilen vorbeugt und Vertrauen in die behördlichen Entscheidungen schafft.

Willkommenskultur für Flüchtlinge

In der Migrations- und Integrationsforschung ist in letzten Jahren viel über eine Willkommenskultur gegenüber Migrant*innen diskutiert worden. Ganz allgemein gesprochen gehört zu einer Willkommenskultur eine gewisse Grundhaltung der Offenheit und Akzeptanz. Willkommenskultur setzt einen Kulturwandel voraus, der auf verschiedenen individuellen, sozialen und institutionellen Ebenen

ansetzt (Heckmann 2012). Dazu zählen persönliche Haltungen gegenüber Migranten ebenso wie funktionierende Begegnungen zwischen Einheimischen und Zugewanderten, eine interkulturelle Öffnung der örtlichen Vereine und Institutionen und überhaupt ein gesamtgesellschaftliches Klima, in dem Rassismus und Fremdenfeindlichkeit entschieden abgelehnt werden. Bemühungen um eine lokale Willkommenskultur können nur dann glaubhaft sein, wenn sie auch asylsuchende Menschen mit einbeziehen – denn nichts widerspräche dem inklusiven Gedanken einer Willkommenskultur mehr als die Unterscheidung zwischen »gewünschter« und »unerwünschter« Zuwanderung.

Es gibt viele Möglichkeiten, Flüchtlinge in die Ausgestaltung einer örtlichen Willkommenskultur einzubeziehen: Kommunen laden Asylsuchende zu städtischen Willkommens- oder Neubürgerempfangen ein, Integrationslotsen nehmen sich auch der Flüchtlinge an, Asylsuchende werden zu Stadtführungen gebeten – und eine Vielzahl weiterer lokaler Aktivitäten, die Flüchtlingen das Gefühl vermitteln können, am Ort ihres gegenwärtigen Aufenthalts willkommen zu sein.

Einbindung von Flüchtlingen in das örtliche Gemeinschaftsleben

Die Fallbeispiele in diesem Bericht haben gezeigt, dass in den Kommunen vielfältige Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um auch Asylbewerbern und Geduldeten ohne geregelten Aufenthaltsstatus die Teilnahme am Gemeinschaftsleben zu ermöglichen. Die nahezu allorts vorhandene Möglichkeit, zumindest elementare deutsche Sprachkenntnisse zu erwerben, scheint derzeit besonders deutlich ausgeprägt zu sein. Hier bieten Kommunen und Länder viel Unterstützung, die aber noch weiter ausgebaut werden muss. Die Schaffung von Möglichkeiten, dass Flüchtlinge selbst ehrenamtlich oder gemeinnützig tätig werden, kann viel dazu beitragen, diesen Menschen eine sinnvolle Beschäftigung zu geben, somit ihr Selbstwertgefühl zu stärken und gleichzeitig auch die Akzeptanz von Flüchtlingen in der örtlichen Bevölkerung zu erhöhen. In den untersuchten Kommunen war dies besonders ausgeprägt in Schwäbisch Gmünd der Fall.

Wie Teil 2 gezeigt hat, haben Betreuungs- und Integrationsangebote einen großen Einfluss auf die Akzeptanz von Flüchtlingen, da sie die Eingliederung der Flüchtlinge in das Alltagsleben der Nachbarschaft fördern. Speziell Begegnungsmöglichkeiten, die durch Patenschaften, Sprachkurse und Freizeitangebote geschaffen werden, wirken sich positiv auf die Einstellung gegenüber Flüchtlingen aus.

Stärkung des Ehrenamts für Flüchtlinge

Eine gute Vernetzung zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft kann auch das ehrenamtliche Engagement für Flüchtlinge stärken. Gegenwärtig wird die Begleitung und Unterstützung von Flüchtlingen zu einem überwiegenden Teil von ehrenamtlichen Helfern erbracht. Diese tragen damit eine hohe Verantwortung und sind zugleich einer großen Belastung ausgesetzt. Ihre Arbeit benötigt Unterstützung: durch Qualifizierung und eine professionelle Begleitung (z. B. durch die Vermittlung von Informationen zum Asylverfahren oder zum Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen), durch eine Ehrenamtskoordination, die sinnvolle Einsatzmöglichkeiten vermittelt, durch die Einrichtung von Verfügungsfonds (siehe das Bremer Beispiel der Stadtteilstiftung für die Flüchtlingsarbeit). Die Herausforderung für kommunal Verantwortliche besteht darin, bürgerschaftliches Engagement sinnvoll zu bündeln und zu stärken, zugleich aber dessen Kreativität und Eigensinn anzuerkennen und nicht auszubremsen.

Zur Stärkung des Ehrenamts sollten zudem gezielte Kooperationen mit Migrant Communities vor Ort in den Blick genommen werden. Dies bietet sich besonders dort an, wo besondere Sprachkenntnisse erforderlich sind.

Berufliche Kompetenzen erhalten und fördern

Galt der staatlich erzwungene Ausschluss vom Arbeitsmarkt lange Zeit als ein probates Mittel, um Flüchtlinge abzuschrecken, so ist mittlerweile eine Kehrtwende zu beobachten: Ungeachtet des zu erwartenden Ausgangs des Asylverfahrens werden berufliche und personale Kompetenzen von Asylbewerbern und geduldeten Flüchtlingen zunehmend erhalten und gefördert. Auf kommunaler Ebene gehört dazu die Ermittlung beruflicher Qualifikationen und persönlicher Neigungen bei der Aufnahme, die Vermittlung in berufsbezogene Praktika sowie die Schaffung kommunaler Beschäftigungsmöglichkeiten. Nicht zuletzt mit Blick auf die Arbeitsmarktentwicklung sind Kommunen gut beraten, hier entsprechende Möglichkeiten entweder selbst zu schaffen oder eine gute Vernetzung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsträgern auf örtlicher und regionaler Ebene herzustellen. Für Jugendliche sollten alle Möglichkeiten einer dualen oder überbetrieblichen Ausbildung in Betracht gezogen werden.

Einstieg in das Bildungssystem erleichtern

Die Integration in Kindertagesstätten, die Einrichtung von Willkommensklassen und Schulwegtransporten sind kommunale Maßnahmen, die jungen Flüchtlingen den Einstieg in das hiesige Bildungssystem erleichtern sollen. Nach unseren Informationen ist darauf zu achten, dass die Schulpflicht für minderjährige und junge unbegleitete Flüchtlinge, die mittlerweile in den meisten Bundesländern vorgeschrieben ist, in jedem Fall eingehalten wird. Das Ziel muss zudem ein zügiger Wechsel der Kinder

und Jugendlichen in die hiesigen Regelklassen sein. Hier sollten Kommunen insbesondere ehrenamtliche Unterstützungsangebote stärken. Zivilgesellschaftliche Akteure leisten hierbei einen wichtigen Beitrag, beispielsweise durch Nachhilfangebote, Bildungspatenschaften und die Unterstützung des Spracherwerbs.

Kommunale Forderungen an die Rahmenbedingungen von Bund und Ländern
Auch Bund und Länder sind gefordert, die Rahmenbedingungen der Flüchtlingsaufnahme und -integration zu verbessern, um die Kommunen in ihrer Aufnahme- und Integrationsfähigkeit zu stärken. Viele Gesetzesänderungen wurden bereits auf den Weg gebracht, die im Detail aber bisweilen nicht greifen. Beispielsweise bleibt der Nutzen eines zeitigen Arbeitsmarktzuganges für Asylbewerber fraglich, wenn nicht zugleich ein Zugang zu den Integrationskursen besteht. Auch die Bleiberechtsregelung für geduldete Flüchtlinge verfehlt ihren Sinn, solange Arbeitsverbote gegen Flüchtlinge verhängt werden.

Die häufigsten Forderungen, die in den Interviews von den verantwortlichen Personen an die Rahmenpolitik von Bund und Ländern gestellt wurden, drehten sich um vier Themenkreise: die Klärung des Asylstatus, die Finanzierung der Flüchtlingsaufnahme, die Integration in den Arbeitsmarkt sowie langfristige Perspektiven der Flüchtlingsintegration. Manche Forderungen mögen vor dem Hintergrund der bisher sehr restriktiven Flüchtlingsaufnahme noch sehr ungewohnt erscheinen. Es ist aber zu erwarten, dass auf diesem Gebiet künftig manche Barriere fallen wird, die heute noch sakrosankt erscheint.

Im Vordergrund standen kommunale Forderungen nach einer raschen Klärung des Asylstatus, im Besonderen bezog sich dies auf eine zügige Abwicklung der Asylverfahren durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Gefordert wurde zudem ein stärkeres Engagement des Bundes für eine gesamteuropäische Lösung der strukturellen Probleme in Südosteuropa, die derzeit eine wesentliche Flucht- bzw. Wanderungsursache bilden. Problematisch aus kommunaler Sicht ist die Dublin-Regelung, die eine Rückführung in das europäische Land der Ersteinreise vorsieht und deshalb stark kritisiert wird. Eine mögliche Rückführung sollte sogleich in der Erstaufnahmeeinrichtung des Landes geklärt werden, damit in den Kommunen selbst zügig Orientierungs- und Integrationsmaßnahmen für die dortigen Flüchtlinge ergriffen werden können.

Ein zweites Thema bildet die Finanzierung der Flüchtlingsaufnahme vor Ort: Zentrale Stichworte sind hier die Übernahme von Kosten, die aus der Gesundheitsversorgung entstehen, und die finanzielle Unterstützung der Kommunen bei den Sprach- und Orientierungskursen. Im Allgemeinen mündet Letzteres in die Forderung nach einer Öffnung der Integrationskurse auch für Asylsuchende. Insgesamt fordern die

Kommunen eine höhere finanzielle Kompensation für die Flüchtlingsaufnahme. Drittens sind dies arbeitsmarktbezogene Forderungen, so beispielsweise die Möglichkeiten, die das Berufsanerkennungsgesetz bietet, weiterhin und gezielt auch für Asylbewerber voranzutreiben. Auch hier dominiert die Forderung nach einer Öffnung der Integrationskurse, um die sprachliche Basis für eine Berufstätigkeit zu schaffen. Mit Blick auf die Fachkräftesituation vor Ort wurde in manchen Kommunen für die Möglichkeit des »Spurwechsels« plädiert, der mit dem Wechsel des Asylstatus ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis erlaubt.

Ein vierter Aspekt schließlich bezieht sich auf langfristige Perspektiven der Flüchtlingsintegration vor Ort. Notwendig ist hierfür ein diskursiver Rahmen, in dem das Thema Flüchtlinge auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels erörtert werden kann. Ein erster Schritt wäre die Schaffung und Unterstützung von Modellprojekten, die die Integration von Flüchtlingen mit längerfristigen demografischen und kommunalen Strategien der Fachkräftesicherung verbinden. Auch für die Entwicklung längerfristiger Strategien zum Umgang mit der Flüchtlingsintegration könnte eine effektive Vernetzung der Kommunen zwecks Informationsaustausch und Weitergabe guter Praxis hilfreich wirken (beispielsweise nach dem Vorbild des MORO-Programms - Aktionsprogramm zur regionalen Daseinsvorsorge des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur).

Kommunen für die Flüchtlingsaufnahme fit machen

Die Aufnahme von Flüchtlingen wird auch in den kommenden Jahren ein hochaktuelles Thema bleiben. In den Kommunen werden zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen benötigt, um diese Herausforderung meistern zu können. Bisher noch fehlt es in vielen Kommunalverwaltungen an Personal, um die Professionalisierung und Vernetzung in der Flüchtlingspolitik stärker vorantreiben zu können. Nahezu einhellig wurde in den befragten Kommunen der Wunsch nach mehr personellen Kapazitäten geäußert, um die vielen Anregungen, die für eine verbesserte Flüchtlingsaufnahme zirkulieren, aufgreifen und umsetzen zu können. Vielerorts existieren originelle Ideen, wie die Bedürfnisse von Flüchtlingen mit kommunalen Interessen in den Bereichen der Stadtentwicklung, der Beschäftigungsförderung und regionalen Daseinsvorsorge modellhaft kombiniert werden könnten. Doch erfordert allein die Planung von Modellprojekten und die Akquise der dafür erforderlichen Finanzierung zumeist eine professionelle Unterstützung. Eine Aufgabe von Bund und Ländern muss es daher sein, die Entwicklung von kommunalen Modellprojekten zu unterstützen, indem entsprechende Kompetenzen zur Verfügung gestellt werden.

Flüchtlingsschutz als Prüfstein für eine solidarische Gesellschaft

Die Transformation des Flüchtlingsschutzes von einem Gnadenrecht des Souveräns in ein individuell einklagbares Grundrecht von Asylsuchenden bildete im 20. Jahrhundert einen Meilenstein in der Entwicklung des demokratischen Rechtsstaates. Im Zeitalter globaler Krisen wird auch das Zusammenleben vor Ort dauerhaft von der vorübergehenden oder langfristigen Aufnahme schutzsuchender Menschen bestimmt. Mit Blick auf Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge sind Konzepte einer Teilhabe gefordert, die auch Möglichkeiten einer »Bürgerschaft auf Zeit« zulassen. Diese lassen sich auf der lokalen Ebene gut realisieren. Lokaler Zusammenhalt lässt sich gegen die Verunsicherungen globaler Krisenerscheinungen verteidigen, wenn es gelingt, Flüchtlinge als integralen Teil des Gemeinwesens aufzufassen, der unabhängig vom Aufenthaltsstatus einen Anspruch auf Teilhabe und Selbstentfaltung wie auch auf den Schutz und die Solidarität durch die örtliche Gemeinschaft besitzt.

Literatur

Agentur für Arbeit Freising 2015: Pressemitteilung Nr. 02/2015 – Januar 2015: Der regionale Arbeitsmarkt im Dezember 2014. Abgerufen am 14.04.2015 von http://www.dachau.com/de/data/arbeitsmarktdaten/12_2014_arbeitsmarkt.pdf.

Amadeu Antonio Stiftung/Pro Asyl 2014: Die Brandstifter. Rechte Hetze gegen Flüchtlinge. Abgerufen am 16.03.2015 von http://www.amadeu-antonio-stiftung.de/w/files/pdfs/broschuere_brandstifter_internet.pdf.

Aumüller, J./Bretl, C. 2008: Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland. Berlin: Edition Parabolis.

Aumüller, J. 2009: Die kommunale Integration von Flüchtlingen. In: F. Gesemann / R. Roth (Hg.), Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 111-130.

Aumüller, J./Gesemann, F. 2014: Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel. Abschlussbericht zum Forschungs-Praxis-Projekt. Darmstadt: Schader-Stiftung. Abgerufen am 01.04.2015 von http://www.integrationspotenziale.de/wp-content/uploads/2012/04/Abschlussbericht_Integrationspotenziale-l%C3%A4ndlicher-Regionen-im-Strukturwandel.pdf.

Bartelheimer, P./Pagels, N. 2009: Kommunale Integrationspolitik und lokaler Arbeitsmarkt. In: F. Gesemann / R. Roth (Hg.), Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 469-496.

Berliner Zeitung (05.10.2013): Solidarität mit den Flüchtlingen. Abgerufen am 16.04.2015 von <http://www.berliner-zeitung.de/berlin/hellersdorf-solidaritaet-mit-den-fluechtligen,10809148,24538240.html>.

Berliner Zeitung (19.09.2011): NPD zieht in drei Bezirke ein. Berliner Zeitung. Abgerufen am 16.04.2015 von <http://www.bz-berlin.de/artikel-archiv/npd-zieht-in-drei-bezirke-ein>.

Bertelsmann Stiftung 2015: Willkommenskultur in Deutschland: Entwicklungen und Herausforderungen. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Deutschland. Abgerufen am 16.03.2015 von https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28_Einwanderung_und_Vielfalt/Emnid_Willkommenskultur_2015.pdf.

Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf (kein Datum): Basisdaten Marzahn-Hellersdorf. Abgerufen am 12.03.2015 von <https://www.berlin.de/ba-marzahn-hellersdorf/ueber-den-bezirk/zahlen-und-fakten>.

Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf 2012: Demographische Situation in Marzahn-Hellersdorf 2011. Abgerufen am 08.06.2014 von http://www.berlin.de/imperia/md/content/bamarzahnellersdorf/ba-beschlsse/2012/vzb161_iv_anlage.pdf?start&ts=1424778256&file=vzb161_iv_anlage.pdf.

Bezirksamt Neukölln 2014: Einwohnerregisterstatistik. Abgerufen am 12.03.2015 von <http://www.berlin.de/ba-neukoelln/derbezirk/einwohner.html>.

Bötel, A./Steinbrück, A. 2014: Vorstudie »Lebenslagen von Asylbewerbern. Vorschläge zur Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachung«, hgg. vom Nationalen Normenkontrollrat und der Robert BoschStiftung. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.

Boettcher, J. 2010: Ehrenamtliches Engagement - aber bitte nicht von Flüchtlingen? In: Stiftung Mitarbeit (Hg.), Freiwilliges Engagement für Flüchtlinge und von Flüchtlingen. Bonn: Verlag Stiftung Mitarbeit, S. 40-47.

Brettschneider, F. 2015: Richtig kommunizieren. »Stuttgart 21« und die Lehren für die Kommunikation bei Infrastruktur- und Bauprojekten. In: G. Bentele/R. Bohse/ U. Hitschfeld/F. Krebber, Akzeptanz in der Medien- und Protestgesellschaft. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 281-299.

Bundesagentur für Arbeit (kein Datum): Statistik nach Regionen. Abgerufen am 14.04.2015 von http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/Politische-Gebietsstruktur-Nav.html?year_month=201502.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2012: Das deutsche Asylverfahren - ausführlich erklärt. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 2014: Arbeitsmarktpotenziale von Asylbewerbern und Geduldeten zukunftsorientiert nutzen. Positionspapier zum Arbeitsmarktzugang von Asylbewerbern und Geduldeten. Abgerufen am 30.04.2015 von [http://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/Popa-zum-Arbeitsmarktzugang-von-Asylbewerbern.pdf/\\$file/Popa-zum-Arbeitsmarktzugang-von-Asylbewerbern.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/Popa-zum-Arbeitsmarktzugang-von-Asylbewerbern.pdf/$file/Popa-zum-Arbeitsmarktzugang-von-Asylbewerbern.pdf).

Busch, C. 2015: Versorgung von Flüchtlingen in der Stadt Bergkamen.
In: Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (Hg.), Städte- und Gemeinderat, 69. Jg., Heft 1-2, S. 8-10.

Caspari, L. 2014: Die tüchtigen Flüchtlinge von Schwäbisch Gmünd. Zeit Online, 13.04.2014. Abgerufen am 01.04.2015 von <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2014-03/schwaebisch-gmuend-fluechtlinge-koffertraeger-landesgartenschau>.

Cremer, H. 2014: Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen. Policy Paper Nr. 26. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Daumann, V./Dietz, M./Knapp, B./Strien, K. 2015: Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung. IAB-Forschungsbericht 3/2015. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Decker, O./Kiess, J./Brähler, E. 2014: Die stabilisierte Mitte. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2014. Leipzig: Mitte Studie. Abgerufen am 4.11.2015 von http://www.amadeu-antonio-stiftung.de/w/files/pdfs/mitte_leipzig_internet.pdf.

Der Beauftragte des Senats von Berlin für Migration und Integration 2007: Vielfalt fördern - Zusammenhalt stärken. Das Berliner Integrationskonzept. Berlin: Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales.

Deutscher Fußball-Bund/Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2015: Willkommen im Verein! Fußball mit Flüchtlingen. Frankfurt am Main/Berlin.

Die Landeswahlleiterin für Berlin 2011: Ergebnisse der Berliner Wahlen 2011. Abgerufen am 16.04.2015 von https://www.wahlen-berlin.de/wahlen/BE2011/ergebnis/karten/Bvv/bvv_bez.asp?sel1=1052&sel2=0651.

Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen [Bremen] 2013: Gesamtkonzept zur Aufnahme von Flüchtlingen in der Stadt Bremen und weitere Maßnahmen zur kurzfristigen Unterbringung. Stand: 16.09.2013. Abgerufen am 14.04.2015 von <https://ssl.bremen.de/soziales/sixcms/media.php/13/Gesamtkonzept+zur+Aufnahme+und+Integration+von+Fl%C3%BChtlingen.pdf>.

Ekmescic, G. 2011: Inklusion statt Exklusion! – Zur Bildungsproblematik unbegleiteter und begleiteter minderjähriger Flüchtlinge in Deutschland. In: Jugendhilfe, S. 21-23.

Flüchtlingsrat Niedersachsen (14.12.2012): Initiativen fordern nachhaltige Konzepte für die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen. Abgerufen am 12.03.2015 von <http://www.nds-fluerat.org/9832/aktuelles/initiativen-fordern-nachhaltige-konzepte-fuer-die-aufnahme-und-unterbringung-von-fluechtlingen/>.

Flüchtlingsrat NRW e. V. 2013: Flüchtlingsunterkünfte in NRW. Ergebnisse einer Fragebogenerhebung des Flüchtlingsrats NRW. Bochum.

Flüchtlingsrat NRW e. V. 2014: Deutschkursangebote für Flüchtlinge. Bochum.

Frankfurter Rundschau (21.06.2013): Zum Warten verdammt. Abgerufen am 09.06.2015 von <http://www.fr-online.de/hanau-und-main-kinzig/main-kinzig-kreis-fluechtlinge-zum-warten-verdammt,1472866,23479356.html>.

Frankfurter Rundschau (12.03.2015): Sammelunterkünfte »als Puffer«. Abgerufen am 09.06.2015 von <http://www.fr-online.de/hanau-und-main-kinzig/main-kinzig-sammelunterkuenfte--als-puffer-,1472866,30108636.html>.

Freie Hansestadt Bremen 2012: Entwicklungsplan Partizipation und Integration. Bremen: Senatskanzlei – Integrationspolitik.

Freie und Hansestadt Hamburg 2013: Teilhabe, Interkulturelle Öffnung und Zusammenhalt. Hamburger Integrationskonzept. Hamburg: Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration.

Fuldaer Zeitung (01.04.2015): Fast neun Prozent weniger Arbeitslose im Geschäftsstellen-Bezirk Schlüchtern. Abgerufen am 17.04.2015 von <http://www.fuldaer-zeitung.de/artikelansicht/artikel/3750496/fast-neun-prozent-weniger-arbeitslose-im-geschafststellen-bezirk-schluchtern>.

Gag, M. 2012: Berufliche Integration von Flüchtlingen und Asylsuchenden in Hamburg – Verschlungene Wege vom Modell zur Struktur. Abgerufen am 17.04.2015 von <http://www.passage-hamburg.de/betriebe/miz/download/hamburg-ein-sicherer-flucht-ort-1.pdf>.

Gag, M./Voges, F. 2014: Inklusion auf Raten. Zur Teilhabe von Flüchtlingen an Ausbildung und Arbeit. Münster: Waxmann.

Gesemann, F./Roth, R. 2015: Endbericht zum Projekt »Engagement im Quartier«. Bonn: im Erscheinen.

GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften 2015: Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften ALLBUS 2014. GESIS Datenarchiv, Köln. ZA5240 Datenfile Version 2.0.0, doi:10.4232/1.12209.

Gillo, M./Friedrich, M. 2013: Neuere Entwicklungen zur Flüchtlingsunterbringung: Der »Heim-TÜV« 2011 – über das Leben in sächsischen Gemeinschaftsunterkünften. In: K. Barwig/S. Beichel-Benedetti/G. Brinkmann (Hg.), Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2012. Baden-Baden: Nomos, S. 366–373.

Grehl-Schmitt, N. 2014: Asylschutz und Beschäftigung – ein unauflösbarer Widerspruch? Zur Rolle europäischer Richtlinienpolitik. In: M. Gag/F. Voges, Inklusion auf Raten. Zur Teilhabe von Flüchtlingen an Ausbildung und Arbeit. Münster: Waxmann, S. 119–136.

Han-Broich, M. 2012: Ehrenamt und Integration. Die Bedeutung sozialen Engagements in der (Flüchtlings-)Sozialarbeit. Wiesbaden: Springer VS.

Han-Broich, M. 2015: Engagement in der Flüchtlingshilfe – eine Erfolg versprechende Integrationshilfe. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 14-15, S. 43–49.

Hannoversche Allgemeine (19.07.2012): Flüchtlingsheim am Döhrener Turm erweitert. Abgerufen am 13.08.2015 von <http://www.haz.de/Hannover/Aus-den-Stadtteilen/Sued/Fluechtlingsheim-am-Doehrener-Turm-erweitert>.

Heitmeyer, W. (Hg.) 2012: Deutsche Zustände – Folge 10. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Hess, S./Lebuhn, H. 2014: Politiken der Bürgerschaft. Zur Forschungsdebatte um Migration, Stadt und citizenship. In: sub\urban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung, Bd. 2, H. 3, S. 11–34.

Initiative »Pogrom 1991« (kein Datum): Abgerufen am 15.04.2015 von <http://pogrom91.tumblr.com/about>.

Integrationsbüro Main-Kinzig-Kreis 2014: Projekte und Integrationsmaßnahmen. Gelnhausen. Abgerufen am 12.03.2015 von http://www.mkk.de/cms/media/pdf/politik/kreistag/vorlagen_antr_ge/2014_3/juni_3/vorlagen_18/KA-112-2014-Anlage.pdf.

Karakayali, S./Kleist J. O. 2015: EFA-Studie: Strukturen und Motive der Flüchtlingsarbeit in Deutschland, 1. Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2014. Berlin: Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin.

Land Brandenburg/Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie 2014: Zuwanderung und Integration als Chance für Brandenburg. Landesintegrationskonzept 2014. Potsdam: Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie.

Landeshauptstadt Hannover 2011: Die Wahl des Rates der Landeshauptstadt Hannover 2011. Abgerufen am 16.04.2015 von <http://www.hannover.de/Media/01-DATA-Neu/Downloads/Landeshauptstadt-Hannover/Politik/Wahlen-Statistik/Kommunalwahl-2011/3.-Die-Wahl-des-Rates-der-Landeshauptstadt-Hannover>.

Landeshauptstadt Hannover 2014: Strukturdaten der Stadtteile und Stadtbezirke 2014. Strukturdaten der Stadtteile und Stadtbezirke 2014c. Abgerufen am 16.04.2015 von <http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Politik/Wahlen-Statistik/Statistikstellen-von-Stadt-und-Region/Statistikstelle-der-Landeshauptstadt-Hannover/Strukturdaten-der-Stadtteile-und-Stadtbezirke2>.

Landeshauptstadt München, Amt für Wohnen und Migration 2015: Konzept für unbegleitete heranwachsende Flüchtlinge von 18-25 Jahren in dezentralen Wohnformen des Fachbereichs S-III-MF/UF. München.

Lawaetz-Stiftung 2014: 2. Befragung zur Qualifikation der Teilnehmenden der Projekte des ESF-Bundesprogramms zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt II. Zwischenauswertung im Rahmen der Programmevaluation. Hamburg: Johann-Daniel-Lawaetz-Stiftung.

Lenk, T. et al. 2014: Gutachten zur Anpassung der Kostenerstattungspauschale gemäß § 10 des Sächsischen Flüchtlingsaufnahmegesetzes. O.O.

Lüdemann, C. 2000: Die Erklärung diskriminierender Einstellungen gegenüber Ausländern, Juden und Gastarbeitern in Deutschland. In: A. Richard/P. Schmidt/M. Wasmer (Hg.), Deutsche und Ausländer: Freunde, Fremde oder Feinde? Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 439-483.

Main-Kinzig-Kreis 2011: Kommunal- und Landratswahlen am 27. März / Stichwahl am 10. April. Abgerufen am 17.04.2015 von http://www.mkk.de/cms/de/politik/kommunalwahl2011/kommunalwahl11_index.html.

Main-Kinzig-Kreis (kein Datum): Ergebnisse der Kommunal- und Landratswahlen am 27. März im Main-Kinzig-Kreis/Stichwahl am 10. April. Abgerufen am 17.04.2015 von http://www.mkk.de/cms/de/politik/kommunalwahl2011/kommunalwahl11_index.html.

Merkur-Online (18.03.2014): Kommunalwahl 2014. Wahl-Ticker: Die Ergebnisse der Kreistagswahl sind da. Abgerufen am 12.03.2015 von <http://www.merkur-online.de/lokales/kommunalwahl/ebersberg/kommunalwahl-bayern-ebersberg-ergebnisse-buergermeister-landrat-3268348.html>.

Mies-van Engelshoven, B. 2010: »Wir sind Teil dieser Gesellschaft und gehören doch nicht richtig dazu.« Lebenslagen von jungen Flüchtlingen in Deutschland. In: Stiftung Mitarbeit (Hg.), *Freiwilliges Engagement für Flüchtlinge und von Flüchtlingen*. Bonn: Verlag Stiftung Mitarbeit, S. 4-39.

Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen Rheinland-Pfalz 2013: *Integration, Anerkennung und Teilhabe. Integrationskonzept Rheinland-Pfalz*. Mainz.

Morales, L./Giugni, M. (2011). *Social capital, political participation and migration in Europe: making multicultural democracy work*. Basingstoke: Palgrave.

Müller, A. 2013: *Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Nebe, B. 2015: Paradigmenwechsel in der Flüchtlingspolitik. In: *Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (Hg.), Städte- und Gemeinderat*, 69. Jg., Heft 1-2, S. 12-14.

Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund 2014: *Aktuelle Situation bei der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen*. Unveröffentlichtes Manuskript.

Ottersbach, M. 2011: Zur Lage der Flüchtlinge in Köln. In: M. Ottersbach/C.-U. Pröß, *Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 145-168.

Parusel, B. 2010: Die Umsetzung des Vertrags: Asyl und »illegale« Einwanderung. In: B. Parusel, *Abschottungs- und Anwerbungsstrategien. EU-Institutionen und Arbeitsmigration*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 97-124.

Parusel, B. 2014: »Spurwechsel« in Schweden: Auf dem Weg zu einem flexiblen Migrationsrecht. In: Terra Cognita. Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration, Nr. 25, S. 88-91.

Pieper, T. 2008a: Die Gegenwart der Lager - Zur Mikrophysik der Herrschaft in der deutschen Flüchtlingspolitik. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Pieper, T. 2008b: Menschenrechte, Demokratie und die Wirklichkeit bundesdeutscher Lager. In: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hg.), Jahrbuch 2008. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 113-121.

Pro Asyl 2014: Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich. Frankfurt am Main. Abgerufen am 24.04.2015 von http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/NEWS/2014/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_02.pdf.

Robert Bosch Stiftung 2014: Asyl und Asylbewerber: Wahrnehmungen und Haltungen der Bevölkerung 2014. Stuttgart.

Sächsisches Staatsministerium des Inneren 2014: Sächsisches Unterbringungs- und Kommunikationskonzept.

Schammann, H. 2015: Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 25, S. 26-31.

Schillings, R. 2012: Das Leverkusener Modell. PP-Präsentation. Abgerufen am 30.04.2015 von <http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCwQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.nds-fluerat.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2012%2F12%2FDas-L Leverkusener-Modell-Hannover.ppt&ei=TbLkVIiGForvaoLOgvgO&usg=AFQjCNE9K9BWzinQhDfb5KN5O-zvHTe8YA&bvm=bv.85970519,d.d24>.

Schlömer, C. 2012: Raumordnungsprognose 2030: Bevölkerung, private Haushalte, Erwerbspersonen. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

Schwaiger, M./Neumann, U. 2014: Junge Flüchtlinge im allgemeinbildenden Schulsystem und die Anforderungen an Schule, Unterricht und Lehrkräfte. In: M. Gag/F. Voges, Inklusion auf Raten. Zur Teilhabe von Flüchtlingen an Ausbildung und Arbeit. Münster: Waxmann, S. 60-79.

Schweitzer, H. 2009: Wi(e)der deutsche Einsprachigkeit - Kommunale Sprachförderung zwischen Assimilation und Mehrsprachigkeit. In: F. Gesemann / R. Roth (Hg.), Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 429-448.

Semyonov, M./Raijman, R./Tov, A. Y./Schmidt, P. 2004: Population Size, Perceived Threat, and Exclusion: A Multiple-Indicators Analysis of Attitudes toward Foreigners in Germany. In: Social Science Research, 33(4), S. 681-701.

Stadt Hoyerswerda (kein Datum): Statistik - Arbeitslose. Abgerufen am 14.04.2015 von <http://www.hoyerswerda.de/index.php?language=de&m=2&n=16&o=221>.

Stadt Hoyerswerda (11.09.2014): »Rathaus aktuell«: Interkulturelle Woche in Hoyerswerda. Abgerufen am 21.06.2014 von <http://www.hoyerswerda.de/index.php?m=2&n=13&o=&s=&d=110#802>.

Statistisches Landesamt Sachsen 2014: Kreistagswahl 2014. Abgerufen am 14.04.2015 von http://www.statistik.sachsen.de/wpr_neu/pkg_s10_erg_kt.prc_erg_kt?p_bz_bzid=KT14&p_ebene=LK&p_ort=14625.

Stiftung Mitarbeit (Hg.) 2010: Freiwilliges Engagement für Flüchtlinge und von Flüchtlingen. Bonn: Verlag Stiftung Mitarbeit.

Stiftung SPI 2014: »Warum ausgerechnet hier?!« Community Communication: Dialogische Konfliktbearbeitung im Gemeinwesen. Berlin.

Studnitz, S. 2011: Ausgrenzung statt Ausbildung: die Situation junger Flüchtlinge im deutschen Bildungssystem. In: Migration und Soziale Arbeit (2), S. 130-136.

Süddeutsche Zeitung (22.12.2013): Offenes Anzing: überwältigende Unterstützung. Abgerufen am 13.08.2015 von <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/ebersberg/offenes-anzing-ueberwaeltigende-unterstuetzung-1.1849700>.

Süddeutsche Zeitung (24.01.2014): Unter der Oberfläche. Abgerufen am 12.03.2015 von <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/ebersberg/emotionale-debatte-unter-der-oberflaeche-1.1870850>.

Süddeutsche Zeitung (12.02.2014): Plakate gegen Flüchtlinge. Abgerufen am 12.03.2015 von <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/ebersberg/unterkunfts-debatte-plakate-gegen-fluechtlinge-1.1886281>.

Süddeutsche Zeitung (24.07.2014): Klage gegen Asylheim wird abgewiesen.
Abgerufen am 12.03.2015 von <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/ebersberg/anzing-klage-gegen-asylunterkunft-abgewiesen-1.2060145>.

Tageszeitung (31.10.2014): Container kommen in Mode. Abgerufen am 10.06.2014
von <http://www.taz.de/!5029672/>.

Vogler-Ludwig, K./Düll, N./Kriechel, B. 2015: Arbeitsmarkt 2030 – Die Bedeutung der Zuwanderung für Beschäftigung und Wachstum Prognose 2014. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag. Abgerufen am 02.04.2015 von https://www.wbv.de/fileadmin/webshop/pdf/6004474_Arbeitsmarkt2030-Zuwanderung-Zusammenfassung.pdf.

Vollmer, Julia/Scheebaum, Roland 2013: Demographische Entwicklungen bis 2013. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.), Stadt – Land – Umland. Handlungsansätze für Kommunen im demographischen Wandel. Gütersloh, S. 12–15.

Walk, H. 2008: Partizipative Governance. Beteiligungsrechte und Beteiligungsformen im Mehrebenensystem der Klimapolitik. Wiesbaden: VS Verlag Für Sozialwissenschaften.

Weiß, B. 2011: Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen in Deutschland. Göttingen: Optimus Verlag.

Welcoming America (kein Datum): Strategic Communications for Community Engagement. Abgerufen am 01.04.2015 von <http://www.welcomingamerica.org/wp-content/uploads/2013/01/Strategic-Communications-for-Community-Engagement-Slides.pdf>.

Wendel, K. 2014a: Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich. Frankfurt am Main: Pro Asyl.

Wendel, K. 2014b: Kettenduldung. Bleiberechtsregelungen und parlamentarische Initiativen 2000–2014. Potsdam: Flüchtlingsrat Brandenburg.

Wilmes, M. 2013: Kommunalen Umgang mit Menschen ohne Papiere. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 47, S. 33–39.

Zensus 2011 (kein Datum): Anzing. Abgerufen am 12.03.2015 von <https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:091750111111,ROOT,ROOT>.

Zensus 2011 (kein Datum): Berlin: Migration. Abgerufen am 08.06.2015 von https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:11,BEG_4_4_8,m,table.

Zensus 2011 (kein Datum): Hannover. Abgerufen am 12.03.2015 von <https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:032410001001,ROOT,m>.

Zensus 2011 (kein Datum): Hannover: Migration. Abgerufen am 08.06.2015 von https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:032410001001,BEG_4_4_8,MIGRATION_AUSF-2,table.

Zensus 2011 (kein Datum): Hoyerswerda. Abgerufen am 12.03.2015 von <https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:146250240240,ROOT,ROOT>.

Zensus 2011 (kein Datum): Hoyerswerda: Migration. Abgerufen am 08.06.2015 von https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:146250240240,BEG_4_4_8,MIGRATION_AUSF-2,table.

Zensus 2011 (kein Datum): Landkreis Ebersberg: Migration. Abgerufen am 08.06.2015 von https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:09175,BEG_4_4_8,m,table.

Zensus 2011 (kein Datum): Schlüchtern. Abgerufen am 12.03.2015 von <https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:064350025025,ROOT,ROOT>.

Zensus 2011 (kein Datum): Schlüchtern: Migration. Abgerufen am 08.06.2015 von https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:064350025025,BEG_4_4_8,MIGRATION_AUSF-2,table.

Zick, A./ Küpper, B./Hövermann, A. 2011: Die Abwertung der Anderen. Eine europäische Zustandsbeschreibung zu Intoleranz, Vorurteilen und Diskriminierung. Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung. Abgerufen am 4.11.2015 von <http://library.fes.de/pdf-files/do/07905-20110311.pdf>.

Liste der Gesprächspartner

	Interviewpartner	Funktion	Datum	Art des Interviews	Interviewer
1	Stefanie Geisler	Leiterin der Sozialabteilung des Landratsamts Ebersberg	06.03.2015	Telefoninterview	Biesenkamp
2	Reinhard Oellerer	Mitbegründer der Initiative »Offenes Anzing«, Mitglied des Gemeinderats (Grüne)	11.01.2015	Telefoninterview	Biesenkamp
3	Stef Maldener	Grandhotel Cosmopolis	13.03.2015	Telefoninterview	Aumüller
4	Ellaha Amir-Haeri	Büro der Integrationsbeauftragten des Berliner Senats	20.04.2015	Persönliches Interview	Aumüller
5	Imke Juretzka	Büro der Integrationsbeauftragten des Berliner Senats	20.04.2015	Persönliches Interview	Aumüller
6	Fabio Reinhardt	Mitglied des Abgeordnetenhauses Berlin (Piratenfraktion)	06.03.2015	Telefoninterview	Aumüller
7	Jürgen Schulte	Sprecher der Anwohnerinitiative »Hufeisern gegen Rechts«	03.12.2014	Persönliches Interview	Aumüller
8	Bernd Szczepanski	Bezirksstadtrat für Soziales, Neukölln	18.12.2014	Persönliches Interview	Aumüller
9	Dr. Thomas Bryant	Projektkoordinator der Bezirklichen Koordinierungsstelle für Demokratieentwicklung am Ort der Vielfalt Marzahn-Hellersdorf (*Polis)	08.12.2014	Persönliches Interview	Aumüller/ Biesenkamp
10	Hartmut Wittig	Pfarrer in der evangelischen Kirchengemeinde Berlin-Hellersdorf und ehrenamtlicher Mitarbeiter in der Flüchtlingssozialarbeit	04.02.2015	Telefoninterview	Biesenkamp
11	Dr. Stefanie Tragl	Unterstützerkreis »Pankow hilft«	29.10.2014	Telefoninterview	Aumüller
12	Hilke Wiezoreck	Senatskanzlei, Referat für Integrationspolitik	08.04.2015	Telefoninterview	Aumüller
13	Anonym	Mitglied im Stadtrat Hannover	10.11.2014	Telefoninterview	Biesenkamp
14	Irene Wegener	Ansprechpartnerin für das Flüchtlingswohnheim der »Gemeinde am Döhrener Turm«	04.11.2014	Telefoninterview	Biesenkamp
15	Jörg Michel	Pfarrer der evangelischen Gemeinde in Hoyerswerda und ehrenamtlicher Mitarbeiter bei der Bürgerinitiative »Hoyerswerda hilft mit Herz«	17.11.2014	Telefoninterview	Biesenkamp
16	Marko Schmidt	Mitarbeiter beim Sächsischen Flüchtlingsrat	14.11.2014	Telefoninterview	Biesenkamp
17	Michael Busch	Landrat	20.02.2014	Telefoninterview	Aumüller
18	Martina Kador-Probst	Leiterin des Sozialamts	04.03.2015	Telefoninterview	Aumüller
19	Manfred Geis	Amt für Naturschutz, Umwelt und Ländlicher Raum	10.12.2014	Persönliches Interview	Aumüller
20	Klaus Pichl	Leiter des Kreissozialamts	11.12.2014	Persönliches Interview	Aumüller
21	Clas Röhl	Ehrenamtskoordinator des Vereins »Brücken Café e.V.« für die Flüchtlingsarbeit in der Gemeinschaftsunterkunft »Hof Reith« in Schlüchtern	12.11.2014	Telefoninterview	Biesenkamp
22	Anna Seipel	Integrationsbeauftragte des Main-Kinzig-Kreises	11.12.2014	Persönliches Interview	Aumüller
23	Susanne Simmler	Erste Kreisbeigeordnete	10.12.2014	Persönliches Interview	Aumüller
24	Rita Maria Rzycki	Sozialstadträtin	04.02.2015	Telefoninterview	Aumüller
25	Jörg Näther	Öffentlichkeitsbeauftragter der Stadt Rauschenberg	27.01.2015	Telefoninterview	Aumüller
26	Christian Hlatky	Bürgerhauskoordinator, Soziale Stadt Rosenheim	31.03.2015	Telefoninterview	Aumüller
27	Daniela Dinser	Leiterin der Ausländerbehörde, Flüchtlingsbeauftragte	27.04.2015	Telefoninterview	Aumüller
28	Hermann Gaugele	Integrationsbeauftragter	27.04.2015	Telefoninterview	Aumüller

Gefördert und herausgegeben von der
Robert Bosch Stiftung GmbH
Heidehofstraße 31
70184 Stuttgart
www.bosch-stiftung.de

Durchführung
Zentrum Technik und Gesellschaft der Technischen Universität Berlin (ZTG)
in Kooperation mit:
Institut für Protest- und Bewegungsforschung (IPB)
Dr. Priska Daphi
(IPB und Goethe Universität Frankfurt am Main)
Celine Biesenkamp
(IPB und ZTG)
Hardenbergstraße 16-18
10623 Berlin
www.protestinstitut.eu

DESI - Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration
Dr. Jutta Aumüller
Nymphenburger Straße 2
10825 Berlin
www.desi-sozialforschung-berlin.de

Redaktion
Robert Bosch Stiftung GmbH
Dr. Miriam Schader
Nathalie Rajevic

Lektorat
Jana Friedemann

Umschlaggestaltung und Layout
siegel konzeption | gestaltung, Stuttgart

Copyright 2015
Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart
Alle Rechte vorbehalten.
ISBN 978-3-939574-44-6