



HANDREICHUNG ZUR  
POLITISCHEN BILDUNG  
BAND 24

**KOMMUNALPOLITIK**

# INTEGRATION VOR ORT

HERAUSFORDERUNGEN | ERFAHRUNGEN | PERSPEKTIVEN

VOLKER KRONENBERG



## INHALT

### 5 | GELEITWORT

### 6 | EINLEITUNG

<i>Erkenntnisleitende Fragestellungen</i> . . . . .	6
<i>Gliederung</i> . . . . .	7
<i>Definitionen</i> . . . . .	8
<i>Forschungsstand</i> . . . . .	10
<i>Dank</i> . . . . .	10
<i>Flucht und Vertreibung im nationalen und internationalen Kontext</i> . . . . .	12

### 14 | ORTSBESTIMMUNG DER GEGENWART:

#### INTEGRATIONSPOLITIK IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

<i>Vertriebene, Gastarbeiter, Asylkompromiss</i> . . . . .	14
<i>Der Richtungswechsel zum Ende des 20. Jahrhunderts</i> . . . . .	18
<i>Integration und Zuwanderung in der aktuellen Legislaturperiode</i> . . . . .	23
<i>Deutsche Integrationspolitik in der Dekade vor 2015 – Ein chronologischer Überblick</i> . . . . .	26

### 29 | DIE AKTUELLE FLÜCHTLINGSPOLITIK

<i>Europapolitische Dimensionen</i> . . . . .	29
<i>Die Entwicklung der Aufnahmezahlen in den EU-Ländern 2014/2015</i> . . . . .	30
<i>„Schengen“ und „Dublin“: Die Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU</i> . . . . .	34
<i>Zeitstrahl der „Flüchtlingskrise“ 2013-2016</i> . . . . .	35
<i>Innenpolitische Dimensionen</i> . . . . .	36
<i>Definitionen zur Unterscheidung von Flüchtlingsstatus, Asylberechtigung und subsidiärem Schutz</i> . . . . .	40

### 42 | HERAUSFORDERUNGEN DER INTEGRATION IN DEN KOMMUNEN

<i>Der institutionelle Rahmen der Flüchtlingsintegration vor Ort</i> . . . . .	42
<i>Einschätzungen und Positionen der Verantwortlichen in den Kommunen</i> . . . . .	47
<i>Die Herausforderungen der Integration: Unterbringung, Sprache/Bildung und Arbeitsmarkt</i> . . . . .	50
<i>Der Weg vom Grenzübergang bis in die Kommune</i> . . . . .	50
<i>Die Herausforderung der Unterbringung</i> . . . . .	52
<i>Chancen des Quartiersmanagements/Stadtteilmanagements für die Flüchtlingsherausforderungen</i> . . . . .	56
<i>Die Herausforderung der Sprachschulung und die Integration in das Bildungssystem</i> . . . . .	58
<i>Die Herausforderung der Integration in den Arbeitsmarkt</i> . . . . .	62
<i>Die Methode des Risikomanagements der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement</i> . . . . .	70

<b>72   FALLBEISPIEL:</b>	
	„ICH BIN EIN VIERNHEIMER“ IN VIERNHEIM
<b>76   FALLBEISPIEL:</b>	
	„WORK AND INTEGRATION FOR REFUGEES (W.I.R.)“ IN HAMBURG
<b>78   FALLBEISPIEL:</b>	
	„SOZIALLOTSEN“ IM SALZLANDKREIS
<b>81   FALLBEISPIEL:</b>	
	„FLÜCHTLINGSFIRMA ANPACKEN“ IN GEESTLAND
<b>84   FALLBEISPIEL:</b>	
	INTEGRATIONSPROJEKTE IN DER STADT HENNEF
<b>88   BILANZ UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN</b>	
<b>98   INTERVIEW:</b>	
	„DIE STIMMUNG IST DEUTLICH BESSER ALS VOR EINEM JAHR.“ <i>Dr. Gerd Landsberg</i>
<b>102   INTERVIEW:</b>	
	„DIE FLÜCHTLINGE KÖNNEN SICHERLICH EINEN IMPULS FÜR DIE VERBESSERUNG DER SITUATION GEBEN“ <i>Dr. Ulf Rinne</i>
<b>106   INTERVIEW:</b>	
	„DIE GEWERKSCHAFTEN LEISTEN IHREN BEITRAG ZUM GELINGEN DES ZUSAMMENLEBENS.“ <i>Eva Welskop-Deffaa</i>
<b>110   INTERVIEW:</b>	
	„WIR HABEN BEI DER DEZENTRALEN UNTERBRINGUNG DIE BÜRGER MIT EINBEZOGEN.“ <i>Wilfried Block</i>
<b>112   ANNOTIERTE BIBLIOGRAFIE</b>	
<b>115   AUSBLICK UND ANHANG</b>	
	<i>Ausblick</i> . . . . . 116
	<i>Integration durch Beschäftigung, Ausbildung und Arbeit in den Kommunen, Ergebnisse und Empfehlungen eines Workshops des Günter Rinsche-Kreises und des Beirates Kommunalpolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. im September 2016</i> . . . . . 120
	<i>Übersicht der Publikationsreihe „Handreichungen zur Politischen Bildung“</i> . . . . . 124
	<i>Impressum</i> . . . . . 126

## Geleitwort



Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung von Flucht und Migration ist der Begriff „Integration“ in Deutschland und Europa zurzeit „in aller Munde“. Regelmäßig wird Integration von Flüchtlingen und Zuwanderern als eine politische „Herkules-“ oder „Mammutaufgabe“, bisweilen auch als gesamtgesellschaftliche „Belastungsprobe“ beschrieben. Diese Eindrücke mögen angesichts der gegenwärtigen Herausforderungen zutreffen – und doch stellen sie nur eine situationsbedingte Annäherung an unser Integrationsverständnis dar. Integration beschreibt schließlich keinen zeitlich begrenzten und bis ins letzte Detail steuerbaren „nationalen Kraftakt“. Vielmehr stellt sie einen beständigen Prozess des Lernens, der Annäherung, der Anpassung und des Miteinanders von Menschen auf der Grundlage geteilter Werte und Überzeugungen dar. So wird „Integration“, dem lateinischen Verb „integrare“ entlehnt, in der Bedeutungsübersicht des Dudens auch als die „Verbindung einer Vielheit von einzelnen Personen oder Gruppen zu einer gesellschaftlichen und kulturellen Einheit“, als Prozess der „Einbeziehung, Eingliederung in ein größeres Ganzes“ und als „Herstellung einer Einheit aus Differenziertem“, also als eine „Daueraufgabe“ umschrieben.

Naturgemäß muss Integration in erster Linie dezentral eingefordert, gefördert, gestaltet und gelebt werden: in den Familien, Freundeskreisen, Nachbarschaften, Straßenzügen, Quartieren und Vereinen – das heißt in unseren Kommunen. Dies entspricht nicht zuletzt unserem vom Subsidiaritätsprinzip geleiteten christlichen Menschenbild. In den Städten und Gemeinden, wo wir unsere Sprache lernen, unsere ersten Schritte tun, Menschen begegnen, Freunde gewinnen, leben und arbeiten, Familien gründen sowie unseren Lebensmittelpunkt pflegen, entscheidet sich, ob Integration erfolgreich ist oder misslingt. Die vorliegende Studie setzt genau hier an und untersucht den Integrationsprozess auf lokaler Ebene. Prof. Dr. Volker Kronenberg beleuchtet Hintergründe, erörtert Politikfelder, erläutert Rechtsgrundlagen, stellt aktuelle Entwicklungen mit ihren kommunalen, nationalen, europäischen sowie internationalen Dimensionen dar und unterbreitet anhand lokaler Fallbeispiele und Interviews praxisbezogene Handlungsempfehlungen.

In der Reihe „Handreichungen zur Politischen Bildung“ informiert die Konrad-Adenauer-Stiftung über aktuelle Entwicklungen, stärkt das Interesse an (kommunal)politischem Engagement, bietet Orientierung in Sachfragen und ermöglicht Weiterbildung. „Integration vor Ort“ ist eine Motivation, uns der ideellen Fundamente des freiheitlich-demokratischen Rechtsstaates sowie der Identität Deutschlands und Europas, die vornehmlich in den Kommunen sowie Regionen gebildet und bewahrt wird, zu vergewissern.

Ich bin sicher, dass es unserer KommunalAkademie mit „Integration vor Ort“ einmal mehr gelingt, die herausragende Rolle der kommunalen Selbstverwaltung und des lokalen Ehrenamtes für unser Gemeinwesen, das Gemeinwohl, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Integration zu verdeutlichen. So empfehle ich allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern, in besonderer Weise jenen, die auf kommunaler Ebene Verantwortung tragen, die Lektüre.

Dr. Hans-Gert Pöttering  
*Präsident des Europäischen Parlaments a. D.*  
*Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.*

# Einleitung

Es ist zweifellos eine Aufgabe von nationalem Ausmaß, womöglich gar vergleichbar mit jener der Realisierung der Deutschen Einheit 1989/90<sup>1</sup>: Die Integration eines Großteils von Flüchtlingen, von denen allein im Kalenderjahr 2015 knapp 890.000 nach Deutschland kamen, um Schutz vor Krieg und Verfolgung, vor Hunger und Not, aber auch wirtschaftlichem Elend zu suchen. Tatsache ist, dass diese Integrationsaufgabe vor allem in den Kommunen – „vor Ort“ – zu bewältigen sein wird.

Die Erfahrungen, Einschätzungen und Prognosen hinsichtlich der Bewältigung dieser Herausforderungen sind, kaum verwunderlich, unterschiedlich – je nach politischer Handlungs- und Verantwortungsebene, je nach Perspektive und Partei. In der kommunalen Alltagspraxis sind sehr viel ehrenamtliches Engagement und eine enorme Solidarität seitens der Bürger für Flüchtlinge zu beobachten, auch mehr als ein Jahr<sup>2</sup> nachdem der massenhafte Zustrom einsetzte und Bundeskanzlerin Angela Merkel die erfolgreiche Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen prognostizierte: „Wir schaffen das!“. Laut dem Generali Engagementatlas 2015 gab es bundesweit 2015 insgesamt 3.408 von Ehrenamtlichen betriebene Einrichtungen in 1.289 Städten.<sup>3</sup> Einer Studie des Deutschen Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) vom Mai 2016 zufolge gaben 80 Prozent der Kommunen über alle Gemeindegrößen hinweg an, dass sie die Bedeutung des ehrenamtlichen Engagements in der Flüchtlingspolitik als „sehr hoch“ bzw. „hoch“ einschätzen.<sup>4</sup> Eine Umfrage der EKD vom August 2016 ergab, dass über 88 Prozent der Befragten der Aufnahme von Flüchtlingen in existentieller Not positiv gegenüberstehen.<sup>5</sup> Auf der anderen Seite gibt es beschämende gewalttätige Übergriffe auf Flüchtlingsunterkünfte mit fremdenfeindlichem Hintergrund. Die Zahl rechtsextremistisch motivierter Gewalttaten ist laut Verfassungsschutzbericht im Jahr 2015 um mehr als 42 Prozent auf 1.408 Fälle im Vergleich zum Vorjahr angestiegen,<sup>6</sup> was der Bericht u. a. in einen Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise stellt<sup>7</sup>. Zwischen beiden Polen – großem ehrenamtlichen Engagement auf der einen und punktueller fremdenfeindlicher Gewalt auf der anderen Seite – herrschen differenzierte Einschätzungen und Verhaltensweisen vor.<sup>8</sup>

Die offen demonstrierte Solidarität mit Flüchtlingen sowie die hohe Spendenbereitschaft werfen ein sehr positives Licht auf das zivilgesellschaftliche Engagement der Deutschen. Doch die Wahlerfolge der Alternative für Deutschland (AfD) und das kaum überhörbare Murren in der Bevölkerung über die Folgelasten der Flüchtlingskrise lassen Sorgen aufkommen, wie es um die Solidarität mit Flüchtlingen auf Dauer bestellt sein wird. Eine repräsentative Umfrage der Universität Bielefeld im Auftrag der Mercator-Stiftung vom Juli 2016 ergab, dass die Zustimmung zur Willkommenskultur bei Menschen ohne Migrationshintergrund vom Jahreswechsel 2013/14 zum Jahreswechsel 2015/16 von 39,5 auf 32,2 Prozent gesunken ist.<sup>9</sup> Klar ist: Das Thema wird keine politische „Eintagsfliege“ sein, sondern Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in der Bundesrepublik substantiell noch auf Jahre hinaus beschäftigen.

Bei der Bewältigung der verschiedenen Herausforderungen, an deren Gelingen die politisch Verantwortlichen – voran die Bundeskanzlerin – keinen Zweifel hegen,<sup>10</sup> stehen vor allem – neben übergeordneten bundes- und landespolitischen Rahmungen – die Kommunen im Mittelpunkt, denn hier wird konkret „vor Ort“ die Kärnerarbeit geleistet. Die Kommunen haben sich in einem Positionspapier des Deutschen Städte- und Gemeindebunds vom Juni 2015 klar zur ihrer Verantwortung bekannt, zugleich aber auch Unterstützung eingefordert: „Die deutschen Städte und Gemeinden bekennen sich zu ihrer humanitären Verpflichtung, Bürgerkriegsflüchtlinge und Asylbewerber aufzunehmen und ihnen zu helfen. Andererseits dürfen die Kommunen aber auch nicht überfordert werden.“<sup>11</sup>

## ERKENNTNISLEITENDE FRAGESTELLUNGEN

Eingedenk dieser Einschätzungen fragt die vorliegende Studie nach Potenzialen und Problemen der Kommunen, wie all jene Flüchtlinge, die aus unterschiedlichen Gründen eine Bleibeperspektive haben, in die deutsche Gesellschaft zu integrieren sind. Es geht um „Integration vor Ort“, mithin um die kommunale Fokussierung eines Themas, das wiederum ohne die (über)regionalen, nationalen, europäischen und internationalen Bezüge nicht angemessen analysiert

werden kann. Was ist neu an den gegenwärtigen Herausforderungen? Welche Erfahrungen liegen zeit-historisch vor? Welche Entwicklung hat die praktische Integrationspolitik in Deutschland genommen? Was sind die nationalen, was sind die europäischen bzw. internationalen Dimensionen? Vor welchen konkreten Herausforderungen und Hürden stehen die Kommunen? Unter welchen Rahmenbedingungen agieren sie? Wo liegen die größten Schwierigkeiten im Alltag – sowohl in finanzieller wie auch in struktureller Hinsicht? Welche Bedeutung kommt dem ehrenamtlichen Engagement in diesem Zusammenhang zu und wie kann dieses sinnvoll mit der Arbeit der offiziellen kommunalpolitischen Stellen verzahnt werden? Aber auch – weitergehend – über die Überwindung akuter Probleme hinaus:

Wie kann aus einer bloßen Duldung bzw. Akzeptanz von Flüchtlingen „in der Nachbarschaft“ eine wirkliche Integration in das Stadt- bzw. Gemeindeleben werden? Welchen Mehrwert – gerade im Kontext der Herausforderungen „Demografie“ und „Fachkräftemangel“ – kann eine erfolgreiche Integration von geflüchteten, asylsuchenden Menschen für Kommunen haben – sowohl in gesellschaftlich-kultureller wie in wirtschaftlicher Hinsicht?<sup>12</sup>

## GLIEDERUNG

Um das Terrain zur Beantwortung dieser Fragen abzustecken, wird nach einer zeithistorischen Verortung des Themas Flucht und Vertreibung im Sinne einer Ortsbestimmung der Gegenwart ein Blick auf die Entwicklung der Integrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland unternommen (ab Seite 14), um anschließend die aktuellen politischen Dimensionen, national wie europäisch, im Kontext zu fokussieren (ab Seite 29). Diese beiden Kapitel stellen die Rahmungen dar, in die die kommunale Flüchtlingspolitik eingefasst ist. Deren Herausforderungen stehen im Mittelpunkt von Kapitel 4 – das Herzstück der vorliegenden Untersuchung. Abschließend werden eine Bilanz gezogen und konkrete Handlungsempfehlungen formuliert (Kapitel 5).

Ein wichtiges Untersuchungsanliegen besteht darin, herauszufinden, welche Maßnahmen sich zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen „vor Ort“ als erfolgversprechend erweisen können. In diesem Zusammenhang kommt der Darlegung ausgewählter Best-Practice-Modelle ein ganz besonderer Stellenwert zu. Gut formulierte Konzepte sind zwar wichtig, bleiben jedoch erst einmal „graue Theorie“, wenn sie nicht anhand konkreter Fallbeispiele praktisch „mit Leben gefüllt“ werden. Aus diesem Grund nimmt die Darlegung und Analyse von Best-Practice-Fallbeispielen einen besonderen Schwerpunkt in dieser Studie ein. Um ein möglichst facettenreiches Bild der Arbeit in den Kommunen zu bekommen, waren bei der Auswahl der Fallbeispiele folgende Kriterien leitend:

- Es sollten sowohl kleinere als auch größere Kommunen Berücksichtigung finden (Kriterium der Größe).
- Wichtig war ebenfalls, sowohl strukturschwache als auch strukturstarke Kommunen zu betrachten (Kriterium der ökonomischen Performanz).
- Weiterhin sollten die ausgewählten Fallbeispiele auch in unterschiedlichen Regionen Deutschlands (Kriterium der regionalen Variation) untersucht werden.
- Wesentlich war zudem, dass es sich um innovative Projekte handelt, die das Etikett „Best Practice“ auch tatsächlich verdienen (Kriterium der Innovation).

Auf der Grundlage dieser Variablen wurden folgende Fallbeispiele identifiziert: die Gemeindeinitiative „Ich bin ein Viernheimer“ im hessischen Viernheim, das vom Deutschen Verkehrssicherheitsrat initiierte Projekt „German Road Safety“ in Berlin, die ehrenamtlichen Soziallotsen in Bernburg (Saale) in Sachsen-Anhalt, das Projekt „Work and Integration for Refugees (W.I.R.)“ der Handelskammer Hamburg sowie das von der Stadt Geestland (Niedersachsen) und der „AWO Soziales Leben GmbH“ ins Leben gerufene Projekt „Flüchtlingsfirma“. Darüber hinaus haben sich zwei Studierende der Hochschule Bonn/Rhein-Sieg im Rahmen eines Feldforschungsprojekts mit der Flüchtlingspolitik der Stadt Hennef auseinandergesetzt und ein eigenes Kapitel für diese Studie abgefasst. Mit Hilfe dieser praxisnahen Beispiele sollen Hand-

lungsperspektiven und übertragbare Elemente auch für andere Kommunen aufgezeigt werden. Die Fallbeispiele und Interviews vor Ort ergänzend wurden auch Gespräche mit verschiedenen Experten geführt, die Eingang in diese Studie gefunden haben. Ein herzlicher Dank dafür gilt Frau Eva Welskop-Deffaa, Mitglied im ver.di-Bundesvorstand, Herrn Dr. Gerd Landsberg, dem Geschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebunds (DStGB) sowie Herrn Dr. Ulf Rinne vom Institut Zukunft der Arbeit (IZA).

## DEFINITIONEN

Der Integrationsbegriff ist seit jeher ein umstrittener, weil häufig nicht einheitlich verwendeter Begriff des politischen Diskurses. Hinzu kommt, dass dieser, wie viele weitere politikwissenschaftliche Schlüsselbegriffe auch, sowohl als wissenschaftliche Analysekategorie wie auch als politischer Kampfbegriff Verwendung findet.<sup>13</sup> Dass er sowohl eine deskriptive als auch eine normative Dimension umfasst, ist als solches nicht ungewöhnlich, trägt aber mit dazu bei, dass er im politischen Diskurs oftmals diffus und unscharf verwendet wird. Geht man von der lateinischen Wurzel aus, so meint Integration zunächst die „Wiederherstellung eines Ganzen“. Nach der aus systemtheoretischer Perspektive entwickelten Definition des Soziologen Hartmut Esser besteht Integration im „Zusammenhalt von Teilen in einem systemischen Ganzen“. <sup>14</sup> Als Gegenbild hierzu entwirft er den Zerfall der Gesellschaft und ihre Segmentation. Während Esser den Fokus recht stark auf die Assimilation, also die Anpassung der Migranten an die Gegebenheiten der Aufnahmegesellschaft legt, in der er die einzige Möglichkeit sieht, um soziale Konflikte und Segmentation einzudämmen, plädiert der Soziologe Rainer Geißler für den Mittelweg der interkulturellen Integration. Zum einen sei diese humaner, da Migranten ein Bedürfnis danach hätten, ihre Herkunftskultur zu pflegen; zum anderen dürfe man den kulturellen Reichtum nicht „wegassimilieren“, sondern müsse die interkulturellen Potenziale nutzen.<sup>15</sup> Der rein assimilative Gedanke ist im heutigen Integrationsdiskurs kaum mehr vorzufinden und wird auch von der Politik nicht länger als zielführend erachtet. Allerdings, so die Auffassung des Sozialwissenschaftlers Berthold Löffler, trete immer deutlicher zu Tage, dass eine Integrationspolitik, die lediglich die deutsche Sprache und das abstrakte Grundgesetz als groben Rahmen vorgebe, zu wenig sei, um eine für die Gesellschaft gemeinschaftsstiftende, verbindende Wirkung zu haben.<sup>16</sup>

Der der folgenden Studie zugrundeliegende Integrationsbegriff geht in seinem Grundverständnis von einem kulturellen Pluralismus aus, der die Akzeptanz, die Wertschätzung und den Respekt gegenüber kultureller und religiöser Vielfalt nach dem Prinzip der „Einheit-in-Verschiedenheit“ voraussetzt. Integration ist zu verstehen als Wechselwirkung zwischen der Mehrheits- und der Minderheitsgesellschaft mit Anforderungen auf beiden Seiten. Integration fokussiert eine doppelte „Bringschuld“: eine der Zuwanderer im Sinne der unabdingbaren Bereitschaft zur Integration sowie eine des deutschen Staates im Sinne entsprechender Angebote der Integration. Politisch gilt das Prinzip eines Förderns und Forderns. Integration vollzieht sich dabei nicht in einem wertelosen Raum. So bilden die deutsche Sprache und die Werte der freiheitlich-demokratischen Grundordnung<sup>17</sup> den Rahmen, in dem Integration sich entfalten kann.<sup>18</sup>

Im Jahr 1952 legte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Verbot der Sozialistischen Reichspartei fest, welche Prinzipien im Kern unser Gemeinwesen ausmachen.<sup>19</sup> Es sind mehr als nur Begriffe, es sind die Werte der liberalen Demokratie, der Freiheit, der Gleichheit und des Pluralismus. Diese pluralistische Offenheit darf nicht nur auf dem Papier, in Artikeln und Paragraphen existieren; diese fundamentalen Werte müssen tagtäglich im sozialen Miteinander gelebt werden. Daraus entwickelt sich eine Offenheit gegenüber der Vielfalt – an Meinungen, an Kulturen, an Religionen – und eine gelebte demokratische Werteorientierung, die – fundamental grundgesetzlich verankert – verbindender Bestandteil und Kitt dieser Gesellschaft ist. Um diese gelebte Kultur der Anerkennung zu verankern, spielt Bildung, vor allem auch politische Bildung, eine wesentliche Rolle. So wie die Sprache gilt es auch die demokratischen Werte dieser Gesellschaft anschaulich und lebendig zu vermitteln, um die Basis, den fruchtbaren Boden für Integration zu schaffen.<sup>20</sup>

Grundsätzlich ist wichtig, zwei Dimensionen der Integration zu unterscheiden: die strukturell-funktionale und die kulturell-identifikatorische Integration. Strukturell-funktionale Integration meint die politische, rechtliche und sozio-ökonomische Teilhabe in allen Institutionen und Gesellschaftsbereichen der Mehrheitsgesellschaft. Kulturelle Integration beinhaltet die emotive, identifikatorische Bindung an das Gemeinwesen.<sup>21</sup> Während erstere die Minimalanforderung einer gelungenen Integration darstellen sollte, wäre das Erreichen von zweiter bereits ein deutlich anspruchsvollerer Maßstab für gelungene Integration.

Neben dem Begriff der Integration erfreut sich auch der Begriff der Inklusion seit einigen Jahren in der sozialwissenschaftlichen und öffentlichen Debatte – nicht zuletzt auch in vielen Kommunen – einer gewissen Beliebtheit. Inklusion kann in zweierlei Hinsicht verstanden werden: Zum einen gibt es die Verwendungsweise als soziologische Analysekategorie, die in einem Zusammenhang mit dem Komplementärbegriff Exklusion steht und vor allem in systemtheoretischen Ansätzen eine Rolle spielt. Ausgehend von Niklas Luhmanns klassischer Unterscheidung zwischen Inklusion und Exklusion<sup>22</sup> geht es soziologischen Untersuchungen dieses Typs um die „Frage der Mitgliedschaft von Personen in Sozialsystemen“<sup>23</sup>. Es wird damit in der Regel kein normativer Impuls verbunden.

Auf der anderen Seite wird der Inklusionsbegriff zur Forderung nach der Herstellung politischer Gleichheit verwendet. Diese Gebrauchsweise ist zwar ebenfalls in einem wissenschaftlichen Kontext denkbar, verweist aber stärker auf ein normativ grundiertes Konzept. In dieser Weise ist der Inklusionsbegriff gegen den Integrationsbegriff in Stellung gebracht worden: Der Integrationsbegriff sei nicht anders denkbar, als von einer vorgegebenen Gesellschaft her, in die hinein integriert würde. Dabei handele es sich automatisch um eine hierarchische Setzung zu Gunsten der Heimatgesellschaft, was tendenziell auf ein bevormundendes Verhalten gegenüber Migranten hinauslaufe. Der Inklusionsbegriff verweise demgegenüber stärker auf ein gleichgestelltes Miteinander zwischen der Heimatgesellschaft und den Migranten im Sinne einer wechselseitigen Verschränkung von Inklusionsbemühungen, die von beiden Seiten ausgehen muss. Der Inklusionsbegriff vermeide dieser Lesart zufolge Exklusionstendenzen und Bevormundung.<sup>24</sup> Dem lässt sich entgegenhalten, dass die Situation zwischen Heimatgesellschaft und neu Hinzukommenden gleichsam von ihrer Natur her stets ein asymmetrisches Verhältnis darstellt. Dies von vorne herein einzugestehen bewahrt vielleicht besser vor Exklusion und Bevormundung, als eine Scheinsymmetrie zu unterstellen, die so in der Realität nicht gegeben ist. Außerdem wird der Inklusionsbegriff in der kommunalen Praxis von Behörden und bei den Bürgern in erster Linie mit dem Thema Gerechtigkeit für Menschen mit Behinderung assoziiert – dies entsprechend seiner Herkunft im Kontext der UNO-Behindertenrechtskonvention<sup>25</sup>. Aus diesen Gründen wird der Integrationsbegriff anstelle des Inklusionsbegriffs der vorliegenden Studie analytisch zu Grunde gelegt.

Die kommunalpolitische Forschung zur Integration von Flüchtlingen hat verschiedene Ansätze entwickelt, um konkrete Kriterien und Maßstäbe für gelingende Integration vor Ort zu benennen. Jutta Aumüller und Carolin Bretl untersuchen die kommunale Integration von Flüchtlingen in ihrer Studie aus dem Jahr 2008 anhand der Dimensionen Wohnen und Unterbringung, Ausbildung, Arbeitsmarktintegration, Gesundheit, Soziale Integration sowie Engagement der Flüchtlinge.<sup>26</sup> In einer Untersuchung zu Integrationspotenzialen in kleinen Städten und Landkreisen der Schader-Stiftung von 2011 werden die integrationspolitischen Handlungsbereiche von Kommunen in Deutschland anhand der Dimensionen Bildung, Arbeit, Freizeit, gesellschaftliche und politische Teilhabe und Wohnen analysiert.<sup>27</sup> Das Deutsche Institut für Urbanistik teilt das Aufgabenspektrum der kommunalen Flüchtlingsarbeit in einer Untersuchung von 2015 in vier Themenbereiche ein: Integrationspolitische Handlungskonzepte, Erstunterbringung und Wohnraumversorgung, Bildung und Arbeitsmarkt, Kommunikation und Bürgerbeteiligung.<sup>28</sup>

Aufbauend auf diesen Ergebnissen vorangegangener Studien zur kommunalen Integrationspolitik, dem Lagebild der aktuellen kommunalen Herausforderungen sowie dem generellen Integrationsverständnis dieser Studie, werden vier Kriterien im Herausforderungsportfolio der Kommunen als zentral erachtet:

- das Kriterium von Verteilung, Versorgung und Unterbringung;
- das Kriterium der Sprachschulung und Integration in das Bildungssystem;
- das Kriterium der Integration in den Arbeitsmarkt;
- das Kriterium der sozialen Einbindung in die Zivilgesellschaft.

Während die drei ersten hier genannten Kriterien Bestandteil des oben entwickelten struktur-funktionalen Verständnisses von Integration sind, ist das letztgenannte Kriterium Teil der kulturell-identifikatorischen Integration. Allen vier liegt ebenfalls das bereits skizzierte Grundprinzip des Förderns und Forderns zu Grunde: Die Verteilung, Versorgung und Unterbringung, das Angebot von Sprach- und Integrationskursen sowie die Bereitstellung struktureller Rahmenbedingungen für die Arbeitsmarktintegration verweisen auf die „Holschuld“ des Staates; die Bereitschaft, an Sprach- und Integrationskursen teilzunehmen, eine zumutbare Arbeit aufzunehmen und sich in das zivilgesellschaftliche Leben einzubringen, ist hingegen als „Bringschuld“ auf Seiten der Migranten zu verorten. Die Einbindung in die Zivilgesellschaft wiederum

kann von staatlicher Seite zwar gefördert, aber nicht erzwungen werden. Ohnehin muss darauf hingewiesen werden, wie eng verzahnt diese vier Kriterien bzw. Faktoren in der konkreten kommunalen Praxis sind; sie werden in dieser Studie nur aus systematischen Gründen getrennt voneinander betrachtet.

## **FORSCHUNGSSTAND**

Mehr als drei Jahrzehnte fristete die Migrationsforschung eher ein Nischendasein; im Zuge der aktuellen Flüchtlingssituation hat sie einen enormen Bedeutungszuwachs erfahren. Zur spezifischen Rolle der Kommunen in diesem Zusammenhang existieren verschiedene Studien, die auch Eingang in diese Untersuchung gefunden haben: Die bereits erwähnte Umfrage des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) in Städten, Landkreisen und Gemeinden vom Frühjahr 2016,<sup>29</sup> eine Studie zu Flüchtlingen und Asylsuchenden in den Kommunen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) von Ende 2015,<sup>30</sup> eine insbesondere die Bedeutung der Bildung thematisierende Analyse von Ludger Wößmann<sup>31</sup> sowie der ebenfalls bereits genannte Generali Engagement Atlas 2015<sup>32</sup> sind an dieser Stelle als für die Fragestellungen der Studie besonders ergiebige Quellen hervorzuheben. Und doch: In mancherlei Hinsicht fristet die kommunale Integrationsforschung, zumal in der Politikwissenschaft, nach wie vor ein Schattendasein. Sie wird zudem zu selten mit der soziologischen und historischen Migrationsforschung verknüpft. Zu dieser notwendigen Verknüpfung kann die vorliegende Studie allenfalls einen bescheidenen Beitrag leisten. Ihr Anspruch ist vielmehr ausgerichtet darauf, einen Überblick zu bieten über die Dimensionen der Integrationsherausforderungen der Kommunen – „vor Ort“.

## **DANK**

Dr. Manuel Becker, Christian Botz, Jonas Fehres, Lenno Götze, Nils Kleine, Kevin Medau, Florian Schmitt und Anna Zell, meinen Mitarbeitern und Hilfskräften, danke ich von ganzem Herzen für ihre Unterstützung des Projekts, für ihren großartigen Einsatz bei Recherche von Material, Evaluation von Befunden und auch beim Abfassen des Manuskripts. Auch Josephin Peuten und Kirsten Petersen, zwei Studierenden von der Hochschule Bonn/Rhein-Sieg, die im Rahmen eines Forschungsprojekts die Analyse eines der Fallbeispiele vorgenommen haben, möchte ich herzlich danken. Die Gesamtverantwortung für die Studie liegt bei mir.

Dass diese Studie in der vorliegenden Form erscheinen konnte, ist der bewährten und vertrauensvollen Kooperation mit der Konrad-Adenauer-Stiftung zu verdanken. Ihr, vor allem dem Leiter der Kommunal-Akademie, Philipp Lerch, aber auch Frau Dr. Melanie Piepenschneider, der Hauptabteilungsleiterin Politische Bildung der Konrad-Adenauer-Stiftung, gilt ein ganz besonderer Dank.

1 | Bundeskanzlerin Angela Merkel verglich die Herausforderungen der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen in Deutschland in ihrer Sommerpressekonferenz 2015 mit jenen des deutschen Wiedervereinigungsprozesses, in: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/08/2015-08-31-pk-merkel.html>.

2 | o. A.: Die Stimmung gegenüber Flüchtlingen kippt nicht. Große Mehrheit will Menschen in existentieller Not zur Seite stehen/Moralische Verpflichtung/EKD-Umfrage, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 2. September 2016, Seite 5.

3 | Vgl. Generali Zukunftsfonds: *Generali Engagementatlas 2015. Rolle und Perspektiven Engagement unterstützender Einrichtungen in Deutschland*, Köln 2016, S. 11-12.

4 | Vgl. Frank Gesemann/Roland Roth: *Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden. Eine Studie des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI)*, Berlin 2016, S. 20-21.

5 | Vgl. *Evangelische Kirche in Deutschland (EKD): Neue EKD-Studie: Deutsche wollen Flüchtlingen weiter helfen*, in: [https://www.ekd.de/presse/pm112\\_2016\\_ekd\\_studie\\_fluechtlinge.html](https://www.ekd.de/presse/pm112_2016_ekd_studie_fluechtlinge.html), Hannover 2016.

6 | Bundesministerium des Inneren: *Verfassungsschutzbericht 2015*, Berlin 2016, S. 25.

7 | Vgl. ebd., S. 51-52.

8 | Thomas Petersen: *Deutsche Fragen. Deutsche Antworten. Zaghafte Schritte zur „Willkommenskultur“*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 21. Mai 2015, S. 10. – Thomas Petersen: *Deutsche Fragen. Deutsche Antworten. Die Angst vor Veränderung*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 27. Januar 2016, S. 8. – Renate Köcher: *Deutsche Fragen. Deutsche Antworten. Beunruhigt, aber nicht in Panik*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 24. August 2016, S. 8.

9 | Vgl. Andreas Zick/Madlen Preuß: *ZuGleich. Zugehörigkeit und (Un)gleichwertigkeit. Ein Zwischenbericht*, Bielefeld 2016.

10 | Vgl. Die Bundesregierung: *Bundespressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel am 28. Juli 2016 im Wortlaut*, in: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2016/07/2016-07-28-bpk-merkel.html>. – Vgl. dazu auch: Volker Kronenberg: *Schaffen wir das? Über Patriotismus in Krisenzeiten*, in: *APuZ* 14–15/2016, S. 22-27.

11 | *Deutscher Städte- und Gemeindebund: Position. Statement zur Flüchtlingspolitik vom Juni 2015*, in: [http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Publikationen/Positionspapiere/Solidarit%C3%A4t%20mit%20Fl%C3%BChtlingen%20weiter%20st%C3%A4rken/PP%20Solidarit%C3%A4t%20mit%20Fl%C3%BChtlingen%20weiter%20st%C3%A4rken\\_20150624\(1\).pdf](http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Publikationen/Positionspapiere/Solidarit%C3%A4t%20mit%20Fl%C3%BChtlingen%20weiter%20st%C3%A4rken/PP%20Solidarit%C3%A4t%20mit%20Fl%C3%BChtlingen%20weiter%20st%C3%A4rken_20150624(1).pdf).

12 | Vgl. Günter Bannas u. a.: *Außergewöhnliche Menschen. Deutschland reagiert mit Panik auf Einwanderer. Dabei sollten wir ihnen den roten Teppich ausrollen*, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 30. August 2015.

13 | Vgl. ebenso Martin Ohlert: *Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur. Integrationsleitbild und -politik der im 17. Deutschen Bundestag vertretenen Parteien*, Wiesbaden 2015, S. 18-67.

14 | Vgl. Hartmut Esser: *Assimilation, Integration und ethnische Konflikte. Können sie durch „Kommunikation“ beeinflusst werden?*, in: Heribert Schatz et al. (Hrsg.): *Migranten und Medien. Neue Herausforderungen an die Integrationsfunktion von Presse und Rundfunk*, Wiesbaden 2000, S. 26.

15 | Vgl. Rainer Geißler: *„Bessere Präsentation durch bessere Repräsentation“*, in: Heribert Schatz et al. (Hrsg.): *Migranten und Medien. Neue Herausforderungen an die Integrationsfunktion von Presse und Rundfunk*, Wiesbaden 2000, S. 10.

16 | Vgl. Berthold Löffler: *Integration zwischen Multikulturalismus und Assimilation. Plädoyer für eine kulturell relativ homogene Gesellschaft*, in: *Die Politische Meinung* 500/501 (2011), S. 59. – Vgl. dazu auch: Volker Kronenberg: *Zwischenbilanz einer deutschen Debatte, die notwendig ist: Leitkultur, Verfassung und Patriotismus – was eint uns?*, in: Bernhard Vogel (Hrsg.): *Was eint uns?*, Freiburg 2008, S. 188-209.

17 | *Das Bundesverfassungsgericht definiert die freiheitlich demokratische Grundordnung in Art. 21 II GG als „eine Ordnung, die unter Ausschluß jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt.“* Zit. nach: Herbert Bethge: *Grundrechtswahrnehmung, Grundrechtsverzicht, Grundrechtsverwirkung*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* Bd. IX, 3., völlig Neubearb. u. erw. Aufl., Heidelberg 2011, S. 1192.

18 | Volker Kronenberg/Marco Jelic: *„Gelungene Integration. Debatte, Definition und praktische Politik“*, in: *Wieviel Islam gehört zu Deutschland? Integrationserfahrungen junger und alter Menschen in einer säkular geprägten Gesellschaft am Beispiel des Ruhrgebiets*, Bonn 2015, S. 18.

19 | Vgl. *„Freiheitlich-demokratische Grundordnung“*, in: Uwe Andersen/Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. 7., aktual. Aufl., Heidelberg 2013, in: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202025/freiheitlich-demokratische-grundordnung>.

20 | Vgl. hierzu im Kontext auch Volker Kronenberg: *Patriotismus 2.0. Gemeinwohl und Bürgersinn in der Bundesrepublik Deutschland*, München 2010.

21 | Vgl. Berthold Löffler: *Integration in Deutschland. Zwischen Multikulturalismus und Assimilation*, München 2011, S. 18.

22 | Vgl. Niklas Luhmann: *Inklusion und Exklusion*, in: Niklas Luhmann: *Soziologische Aufklärung 6. Die Soziologie und der Mensch*. Opladen 1995, S. 237-264.

23 | Vgl. Rudolf Stichweh: *Inklusion und Exklusion. Studien zur Gesellschaftstheorie*, Bielefeld 2005, S. 67.

24 | Vgl. Martin Kronauer: *Inklusion, Exklusion. Eine historische und begriffliche Annäherung an die soziale Frage der Gegenwart*, in: Martin Kronauer (Hrsg.): *Inklusion und Weiterbildung. Reflexionen zur gesellschaftlichen Teilhabe in der Gegenwart*, Bielefeld 2010, S. 56-57.

25 | Vgl. Volker Kronenberg: *„Alle inklusive!“ Eine politikwissenschaftliche Annäherung an das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*, in: *Beiträge aus der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg: „Alle inklusive“ – Annäherungen an das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Antrittsvorlesung vom 25. Januar 2011*, S. 7-16.

26 | Vgl. Jutta Aumüller/Carolin Bretl, *Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland. Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung*, Berlin 2008, in: [http://www.desi-sozialforschung-berlin.de/wp-content/uploads/Kommunale\\_Integration\\_von\\_Fluechtlingen.pdf](http://www.desi-sozialforschung-berlin.de/wp-content/uploads/Kommunale_Integration_von_Fluechtlingen.pdf).

27 | Schader Stiftung: *Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts*, Berlin 2011, in: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/Integration/schader\\_integrationspotenziale.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/Integration/schader_integrationspotenziale.pdf?__blob=publicationFile).

28 | Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu): *Flüchtlinge und Asylsuchende in Kommunen*, *Berichte* 4/2015, S. 4, in: <http://edoc.difu.de/edoc.php?id=ZUNRC0G7>.

29 | Gesemann/Roth: *Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik*.

30 | Deutsches Institut für Urbanistik (Difu): *Flüchtlinge und Asylsuchende in Kommunen*, *Special Difu-Berichte* 4/2015.

31 | Ludger Wößmann: *Integration durch Bildung. Für eine realistische Flüchtlingspolitik*, in: *Forschung & Lehre* 22 (2016) 7, in: <http://www.forschung-und-lehre.de/wordpress/?p=20106>.

32 | Generali Zukunftsfonds: *Generali Engagementatlas 2015*, Köln 2016.

# Flucht und Vertreibung im nationalen und internationalen Kontext

In historischer Perspektive gehören Flucht und Vertreibung seit Menschengedenken zum grundlegenden kulturellen Erfahrungsschatz. Die Vertreibung Adams und Evas aus dem Paradies steht im Buch Genesis des Alten Testaments; die Flucht der Heiligen Familie nach Ägypten ist ein zentrales Motiv zu Beginn des Neuen Testaments. Auch die Homerschen Epen Ilias und Odyssee verarbeiten vielfach Flucht- und Vertreibungserfahrungen. Eine umfassende Völkerwanderung markiert den Übergang von der Antike hin zum Mittelalter. Diese nur kursorischen Andeutungen mögen genügen, um zu unterstreichen, dass es sich um ein Thema von globalhistorischen Ausmaßen handelt.

Blickt man auf die Gegenwart, so ist die Zahl der Menschen, die vor kriegerischen Auseinandersetzungen und Verfolgungen fliehen, laut Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) aktuell so hoch wie nie zuvor in der Geschichte. Für Ende 2015 sind 65,3 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht belegt, 2014 waren es 60 Millionen Menschen, zehn Jahre zuvor 37,5 Millionen Menschen. Die Steigerungsrate von 2013 auf 2014 ist die höchste, die jemals vom UNHCR gemessen wurde – im Jahr 2015 sind noch einmal weitere fünf Millionen dazu gekommen.

Stellt man die Gesamtzahl von 65,3 Millionen in Relation zur Weltbevölkerung von 7,35 Milliarden, so war Ende 2015 jeder 113. Mensch auf der Flucht. Unter ihnen warteten ebenfalls bis zum Stichtag Ende 2015 3,2 Millionen Flüchtlinge auf die Bearbeitung ihres Asylantrags, was gleichfalls einen Rekordwert darstellt.

Unterteilt man die erfassten Flüchtlinge in Menschen, die außer Landes fliehen und in Binnenflüchtlinge, so relativiert sich die Zahl: Etwa zwei Drittel sind Binnenflüchtlinge, nur etwa ein Drittel war gezwungen, das Heimatland zu verlassen. Neben dem Bürgerkrieg in Syrien sind vor allem die Krisenherde im Irak, im Südsudan, in der Zentralafrikanischen Republik, in Burundi, im Jemen, in der Ukraine und in Myanmar verantwortlich.<sup>33</sup>

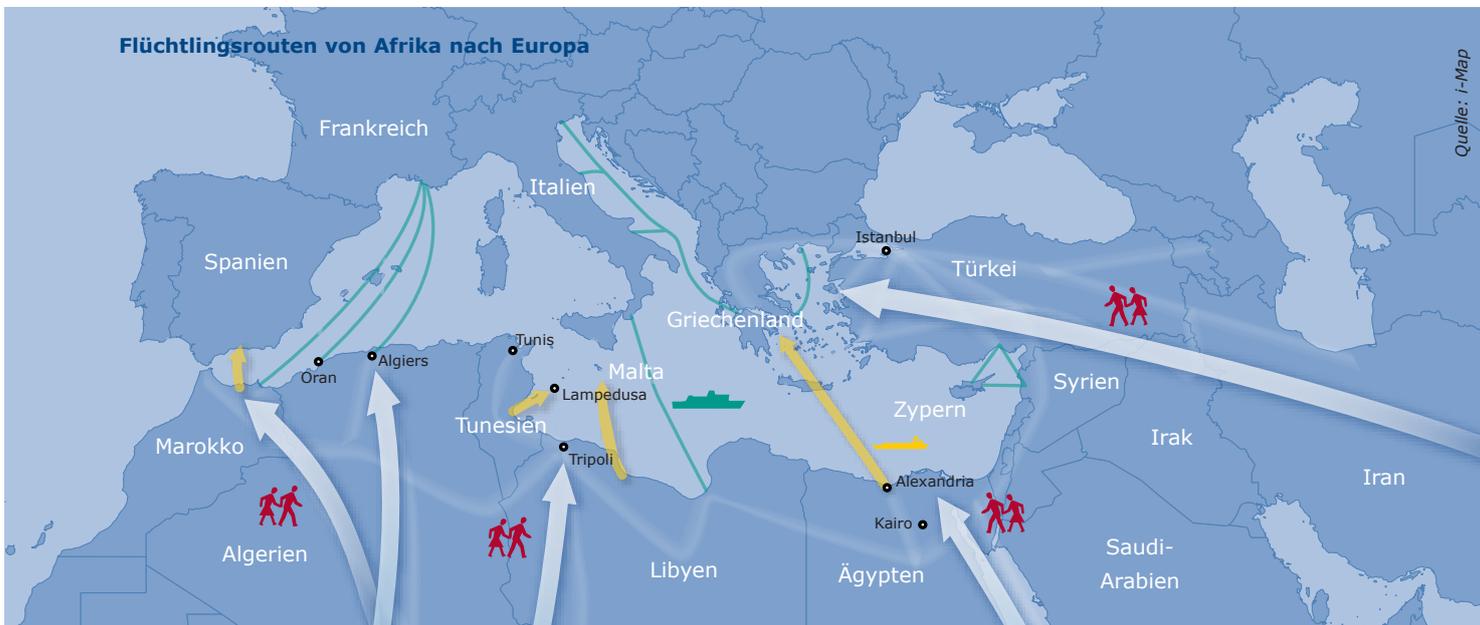
Aus Platzgründen kann auf die vielfältigen Ergebnisse der Forschung zu Flucht und Vertreibung im Europa des 20. Jahrhunderts<sup>34</sup> als historiografischem Untersuchungsgegenstand nicht eingegangen werden. Nützlich zur Orientierung sind die drei Phasen und sechs übergreifenden Ursachen des Vertreibungsgeschehens, die Philipp Ther herausgearbeitet hat: Eine erste Phase reicht von den Balkankriegen 1912/13 bis

zum Abkommen von Lausanne 1923, das u. a. den Griechisch-Türkischen Krieg beendete und Umsiedlungen von Millionen Menschen regelte; eine zweite Phase wird durch die Politik des nationalsozialistischen Deutschlands und deren Konsequenzen zwischen 1938 und 1948 markiert; eine dritte Phase lässt sich auf dem Balkan der 1990er Jahre ausmachen. Aus der vergleichenden Untersuchung der verschiedenen historischen Einzelphänomene destilliert Ther sechs synthetisierende Ursachen heraus: (a) die Entwicklung eines ethnisch homogenen Nationsverständnisses; (b) die Bildung moderner, zentralistischer Nationalstaaten; (c) die Ausgrenzung von Minderheiten durch die Majoritätsbevölkerung; (d) die „Bevölkerungspolitik“ nationalisierender Staaten und totalitärer Diktaturen; (e) die Reziprozität zwischen Kriegen und Vertreibungsphänomenen sowie (f) die spezifischen historischen Akteure, die für aktive Vertreibungen eintraten.<sup>35</sup>

Claus Leggewie und Anne Lang zählen das Stichwort „Vertreibungen“ neben den weiteren Topoi „Holocaust“ (als negativer Gründungsmythos Europas), „Sowjetkommunismus“, „Kriegs- und Krisenerinnerungen“, „Kolonialismus“, „Einwanderungsgeschichte“ und „Erfolgsgeschichte“ zu den von ihnen identifizierten sieben „Kreisen“ der europäischen Erinnerung.<sup>36</sup> Ob sich aus den jeweiligen nationalen Nachkriegserzählungen einmal so etwas wie eine gesamteuropäische Erinnerungskultur herauskristallisieren wird,<sup>37</sup> bleibt zwar bis auf Weiteres abzuwarten, jedoch ist unzweifelhaft, dass Flucht- und Vertreibungserfahrungen zum geteilten Erinnerungsschatz vieler europäischer Nationen gehören.

Als Folge des vom nationalsozialistischen Deutschland begonnenen Zweiten Weltkriegs wurden Millionen von Menschen vertrieben, zwangsumgesiedelt oder mussten flüchten.<sup>38</sup> Die beiden Schlagwörter „Flucht“ und „Vertreibung“ beziehen sich in der erinnerungskulturellen Debatte in Deutschland zumeist auf das Vertreibungsgeschehen im 20. Jahrhundert und dabei insbesondere auf die Flucht und Vertreibung von Deutschen nach dem Zweiten Weltkrieg. Sie werden dabei in der Regel als Sammelbegriff für folgende Einzelkomplexe verwendet: die Evakuierungen ab dem Herbst 1944, die Flucht ab dem Frühjahr 1945, die partielle Rückkehr in die Wohngebiete, die Deportation in die Sowjetunion, die Einrichtung von Internierungslagern und die Ausweisungen in den Folgejahren.<sup>39</sup> Es waren mehr als 17 Millionen Deutsche,

## Flüchtlingsrouten von Afrika nach Europa



die vor dem Krieg in den Ostprovinzen sowie in Polen, den baltischen Staaten, Danzig, Ungarn, Jugoslawien und Rumänien lebten. Nach neueren Forschungen wurden mehr als 14 Millionen Deutsche zwischen 1944/45 und 1950 Opfer von Flucht und Vertreibung, zwei Millionen von ihnen starben auf der Flucht.<sup>40</sup>

Flucht und Vertreibung sind mithin nicht nur Themen der internationalen und europäischen Politik, sie sind spezifisch deutsche Themen.<sup>41</sup> Flucht und Vertreibung stehen an der Wiege der Gründung der zweiten Demokratie auf deutschem Boden.<sup>42</sup> Doch Flucht und Vertreibung als Herausforderung deutscher Geschichte greifen historisch weiter zurück. Man denke exemplarisch an die zweite Hälfte des 17. Jahrhunderts, als unter anderem Preußen eine im Vergleich zu seiner damaligen Gesamtbevölkerung enorme Zahl protestantischer Franzosen, die im katholischen Frankreich um ihr Leben und ihre Existenz bangen mussten, aufgenommen hat. Damals kamen ca. 20.000 Hugenotten nach Brandenburg-Preußen und stellten etwa ein Drittel der Bevölkerung Berlins. Die Aufnahme und Integration der Hugenotten verlief zunächst nicht gänzlich ohne Konflikte. Und doch zeigt dieses frühe Beispiel von Flucht und Migration bei aller Unterschiedlichkeit zur Situation heute besonders deutlich, dass Zuwanderung mittel- und langfristig einen Gewinn für eine Gesellschaft darstellen und zu einem maßgeblichen Wachstumsfaktor werden kann. Ein weiteres Beispiel sind die zahlreichen polnischen Zuwanderer, die sich nach dem deutsch-französischen Krieg 1870/71 im Ruhrgebiet angesiedelt haben.

Trotz dieser frühen historischen Beispiele dürften Flucht und Vertreibung während und infolge des Zweiten Weltkriegs die dominante Bezugsgröße darstellen. Sie verbinden Chiffren von Schuld, Verantwortung und Herausforderung – Flucht und Vertreibung als Herausforderungen jener „Nation ohne Haus“ (Adolf M. Birke)<sup>43</sup>, die in dem ersten Jahrzehnt seit Gründung der Bundesrepublik und lange darüber

hinaus mit der Aufgabe und der Herausforderung von Integration der geflohenen und vertriebenen Deutschen konfrontiert war.<sup>44</sup> Die Flucht aus der zweiten deutschen Diktatur ist ebenfalls ein wesentliches Element deutscher Teilungs- und Nachkriegsgeschichte. Flucht, Vertreibung und Integration mithin als „deutsche“ Themen, vor 70 Jahren genauso wie heute, wenn auch, in der Gegenwart, vor verändertem Horizont und anderen Vorzeichen.

33 | Zahlen und Fakten entnommen aus: UNHCR: *Global Trends: Forced Displacement in 2014*, Genf 2015. – UNHCR: *Global Trends: Forced Displacement in 2015*, Genf 2016.

34 | Vgl. in diesem Zusammenhang Jochen Oltmer: *Kleine Globalgeschichte der Flucht im 20. Jahrhundert*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 26/27 (2016), S. 18-25.

35 | Vgl. Philipp Ther: *Erinnern oder aufklären. Zur Konzeption eines Zentrums gegen Vertreibungen*, in: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft* 1 (2003), S. 36-41, S. 36-37.

36 | Vgl. Anne Lang /Claus Leggewie: *Der Kampf um die europäische Erinnerung. Ein Schlachtfeld wird besichtigt*, München 2011, S. 15-48.

37 | Vgl. dazu Claus Leggewie: *Ein Schlachtfeld wird besichtigt. Sieben Kreise transnationaler Erinnerung Europas*, in: Manfred Grieger et al. (Hrsg.): *Die Zukunft der Erinnerung. Eine Wolfsburger Tagung*, Wolfsburg 2008, S. 21-34.

38 | Vgl. Jürgen Brühns: *Flucht und Vertreibung*, Hamburg 2008, in: <http://www.ndr.de/kultur/geschichte/chronologie/Flucht-und-Vertreibung,vertreibung102.html>.

39 | Bernd Faulenbach: *Die Vertreibung der Deutschen aus den Gebieten jenseits von Oder und Neiße. Zur wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion in Deutschland*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 51-52 (2002), S. 44-54, S. 44.

40 | Vgl. Jürgen Brühns: *Flucht und Vertreibung*, in: <http://www.ndr.de/kultur/geschichte/chronologie/Flucht-und-Vertreibung,vertreibung102.html>, 2008.

41 | Vgl. Volker Kronenberg: *Schaffen wir das? Über Patriotismus in Krisenzeiten*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 14-15 (2016), S. 22-27.

42 | Vgl. in gesellschaftspolitischem Kontext: *Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.): Flucht, Vertreibung, Integration*, Bonn 2006.

43 | Vgl. Adolf M. Birke: *Nation ohne Haus. Deutschland 1945-1961*, Berlin 1994.

44 | Vgl. dazu ausführlich: Peter Graf Kielmansegg: *Nach der Katastrophe. Eine Geschichte des geteilten Deutschlands*, Berlin 2000, S. 393 ff., der für den Zeitraum bis 1990 in der Bundesrepublik Deutschland drei aufeinanderfolgende Zuwanderungswellen „von singulären Dimensionen“ identifiziert, S. 393.

# Ortsbestimmung der Gegenwart: Integrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Historische Erfahrungen und Pfadabhängigkeiten prägen die Politik sowie die politische Kultur eines Landes, daher bleibt die Analyse gegenwärtiger Herausforderungen unverzichtbar auf die Kenntnis zeithistorischer Entwicklungsstränge angewiesen. Aus diesem Grund soll in gebotener Kürze ein Blick auf die Geschichte der deutschen Integrationspolitik geworfen werden. Zunächst wird die Integrationspolitik von der Integration der Vertriebenen in der jungen Nachkriegsgesellschaft über den Umgang mit den Gastarbeitern in den 1960er und 1970er Jahren bis hin zur Asylbewerberproblematik der 1980er und 1990er Jahre skizziert (2.1). Anschließend wird der Richtungswechsel zum Ende des 20. Jahrhunderts unter der Federführung der rot-grünen Bundesregierung sowie dessen integrationspolitische Fortführung und Intensivierung unter Angela Merkel in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt (2.2), um schließlich den Fokus auf die Gegenwart (2.3) zu richten.

## **VERTRIEBENE, GASTARBEITER, ASYLKOMPROMISS**

### **Integration der von Flucht und Vertreibung betroffenen Deutschen**

Zwischen Sommer 1944 bis Winter 1949 hatten auf dem Gebiet der 1949 gegründeten Bundesrepublik Deutschland etwa 7,7 Millionen deutsche Vertriebene Aufnahme gefunden. Ein zentraler Baustein für die Integration der von Flucht und Vertreibung betroffenen Deutschen als Folge des Zweiten Weltkriegs war das „Lastenausgleichsgesetz“ aus dem Jahr 1952, dessen Ziel es war, Deutschen, die infolge des Zweiten Weltkriegs und seiner Nachwirkungen Vermögensschäden oder besondere andere Nachteile erlitten hatten, eine finanzielle Rekompensation zu gewähren.<sup>45</sup> Rückblickend kann festgestellt werden, dass die Lastenausgleichsgesetzgebung politisch außerordentlich wichtig war: Sie hat v. a. die Organisationen und Interessenvertreter der Vertriebenen in der kritischen Anfangsphase der Bundesrepublik Deutschland veranlasst, an systemkonformen Lösungen mitzuarbeiten und sich auf die parlamentarische Interessendurchsetzung zu konzentrieren. Erfolgreich waren auch die großen Umsiedlungsprogramme, die für eine spürbare Entlastung der Ballungszentren, beispielsweise in Schleswig-Holstein, in Niedersachsen und in Bayern sorgten.

Hielten sich 1946 noch 66 Prozent der Vertriebenen in diesen Ländern auf, waren es 1959 lediglich noch 40 Prozent. Über Jahre hinweg wurden nach komplizierten Schlüssel täglich zwischen 1.000 und 2.000 Flüchtlinge auf Gebiete verteilt, in denen Arbeitsplätze zur Verfügung standen oder neu geschaffen wurden. Bis Ende 1953 erfolgten auf diese Weise ca. 600.000 offizielle, zum Teil von den Betroffenen als leidvoll erfahrene Umsiedlungen.

In den 1950er Jahren entstand ein ganzes System von gesetzlichen, administrativen und auch karitativen Maßnahmen – Soforthilfe, öffentliche Wohnungsbauprogramme, Unterbringung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes nach dem so genannten „131er-Gesetz“ –, mit denen innerhalb eines Jahrzehnts die Herausforderung der Integration von Vertriebenen gemeistert wurde. Entscheidend war die Gesamtanlage der Politik gegenüber den von Flucht und Vertreibung Betroffenen: Sie zielte konsequent auf deren Eingliederung und auf den Abbau des sozialen Spannungspotenzials ab.

Und doch wäre die Eingliederung durch bloße politische und administrative Maßnahmen nicht geglückt. Es war in erster Linie der wirtschaftliche Boom, der die zu Beginn der Bundesrepublik unlösbar erscheinende Aufgabe bewältigen half. Ebenso entscheidend war die Grundeinstellung der Vertriebenen: In den meisten Fällen hatten sie sich selbst geholfen, sowohl individuell wie kollektiv. Die Zahl derer, die ihren Wohnsitz aus eigener Initiative wechselten, um Arbeit zu finden, entsprach jener der amtlich umgesiedelten. Die meisten entfalteten eine bemerkenswerte wirtschaftliche Eigeninitiative. Bereits 1950 gab es 5.000 industrielle Betriebe von Vertriebenen und Zugewanderten mit insgesamt 200.000 Beschäftigten. Einen großen Beitrag zur Eingliederung, kulturellen Stabilisierung und zur Verhinderung von Radikalität leisteten im Übrigen die Landsmannschaften und die Kirchen.

Der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland lag 1950 mit etwa 500.000 Personen bei lediglich einem Prozent.<sup>46</sup> Der folgende Zuwachs der ausländischen Bevölkerung in Deutschland ergab sich im Wesentlichen aus dem Arbeitskräftezufluss durch sogenannte Gastarbeiter zwischen 1955 und 1973 und dem Zuzug von Asylsuchenden ab Ende der 1980er Jahre.

## Die Integration der Gastarbeitergeneration

Mit dem sogenannten „Wirtschaftswunder“ in den 1950er Jahren wuchs der Bedarf an zumeist un- oder angelernten Arbeitskräften, der mit dem inländischen Arbeitskräfteangebot nicht ausreichend bedient werden konnte. In Folge dessen wurden in den 1950er und 1960er Jahren Anwerbevereinbarungen mit Italien, Spanien, Griechenland, der Türkei, Marokko, Portugal, Tunesien und Jugoslawien geschlossen. Von 1955 bis 1961 nahm die ausländische Bevölkerung dadurch jedoch zunächst nur um etwa 200.000 zu. Waren 1960 noch 1,3 Prozent aller Erwerbstätigen Ausländer, so stieg diese Quote bis 1973 auf 11,9 Prozent. Die erste Generation der angeworbenen Arbeitskräfte bestand zunächst vor allem aus allein-stehenden Männern zwischen 20 und 40 Jahren. Während zunächst Italiener, Spanier und Griechen dominierten, wurde später die Gruppe der Türken immer bedeutender.

Eine mit den Vertriebenen nach dem Zweiten Weltkrieg vergleichbare Eingliederung wurde bei der sogenannten Gastarbeiter-Migration politisch lange Zeit nicht angegangen. Schließlich war ein von Anfang an temporärer, nicht dauerhafter Aufenthalt der Arbeitskräfte intendiert. Die jeweils amtierenden Bundesregierungen sahen somit keine Notwendigkeit, über die Anwerbeabkommen hinaus Maßnahmen für eine weitergehende Integration zu ergreifen. Im Übrigen gingen auch die italienischen, spanischen oder später türkischen Arbeiter davon aus, in Bälde wieder in ihr Heimatland zurückzukehren, um sich mit dem in Deutschland verdienten Geld dort eine Existenz aufzubauen. Zunächst bestand also im beidseitigen Sinne kein näheres Interesse an einer vertieften kulturell-identifikatorischen oder sozialen Integration.<sup>47</sup>

Das angewandte „Rotationsprinzip“ nach Schweizer Modell, mit dem die Engpässe in der sommerlichen Gastronomie- und Touristikbranche ausgeglichen wurden, stand genau im Geiste dieser Logik. Der Aufenthalt der „Gastarbeiter“ war lediglich auf ein Jahr befristet. Doch schon früh erkannte der Schweizer Schriftsteller Max Frisch jene zukünftige gesellschafts-politische Schiefelage, die sich aus dem Versuch einer rigiden Trennung von System- und Sozialintegration ergeben sollte. In einem Vorwort zu einem 1965

**Ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach ausgewählten Herkunftsländern 1954-1962**  
(Hunderterstellen gerundet)

	Ins-gesamt	Italien	Spanien	Grie-chenland	Türkei
1954	72.900	6.500	400	500	
1955	79.600	7.500	500	600	
1956	98.800	18.600	700	1.000	
1957	108.200	19.100	1.000	1.800	
1958	136.300	31.500	1.500	2.900	
1959	166.800	48.800	2.200	4.100	
1960	279.400	121.700	9.500	13.000	2.500
1961	507.400	218.000	51.000	43.900	5.200
1962	655.500	266.000	87.300	69.100	15.300

Quelle: Johannes-Dieter Steinert, *Migration und Politik. Westdeutschland-Europa-Übersee 1945-1961*, Osnabrück 1995, S. 281.

erschienenen Sammelband über die italienische Migration in die Schweiz brachte er die integrationspolitische Aporie auf den Punkt: „Wir haben Arbeitskräfte gerufen – und es kamen Menschen.“<sup>48</sup> Der Ausspruch ist mittlerweile ein „geflügeltes Wort“ im Repertoire integrationspolitischer Diskurse, hat aber an Substanz und Aktualität nichts verloren.

Allein der Terminus des „Gastarbeiters“ implizierte die politische Ausrichtung auf eine kurzfristige Arbeitsmigration, die lediglich zum Ziel hatte, die Beschäftigungslücken der prosperierenden deutschen Wirtschaft zu schließen. Die Rotation sollte dabei mehrere Zwecke erfüllen: Als Hauptargument wurde die Möglichkeit genannt, bei eintretender Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation flexibel reagieren zu können. Zum anderen führten die Befürworter dieses Prinzips an, dass auch die Herkunftsländer auf diese Weise bei der Rückkehr der Arbeitskräfte von den in Deutschland erlernten Fertigkeiten und Kenntnissen profitieren würden. Schließlich trug der Gesetzgeber auch der ausländerскеptischen Stimmung in der Bevölkerung Rechnung.<sup>49</sup>

Schnell wurde deutlich, dass das Rotationsverfahren wirtschaftlich kaum effizient war: Die Industrie hatte

kein Interesse daran, die angelernten Arbeitskräfte nach einem Jahr wieder zu verlieren. Die Politik gab dem Druck der Wirtschaft nach, so dass sich die Aufenthaltszeiten der angeworbenen Arbeitskräfte zusehends verlängerten und damit in der Folge der Familiennachzug einsetzte – ohne dass die sozialen Konsequenzen dieser Entwicklung politisch thematisiert wurden.<sup>50</sup> Mit der Etablierung von ausländischen „Dauerarbeitskräften“ in Zeiten der Vollbeschäftigung zeigte das Rotationsprinzip dann deutliche Risse.<sup>51</sup>

Folglich regelte das 1965 verabschiedete „Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet“ erstmalig den begrenzten Aufenthalt der Arbeitsmigranten und ihrer Familien. Von politisch geförderter Integration war hier jedoch noch nicht die Rede. Es waren damals vor allem die Sozialverbände, die Kirchen und Gewerkschaften, die sich im Alltag der sozialen Frage nach Integration und Teilhabe stellten. Gerade bei den Gewerkschaften wich die anfängliche Skepsis gegenüber einem Import der „Billig-Lohn-Konkurrenz“ der Einsicht, die „neuen“ Kollegen gleichberechtigt mitbestimmen und partizipieren zu lassen. Die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes auf Druck der Gewerkschaften von 1972 sprach allen „Gastarbeitern“ das passive und aktive Wahlrecht zum Betriebsrat zu – somit waren sie im Betrieb, wenn man so will, partizipativ und politisch besser gestellt als gesamtgesellschaftlich.<sup>52</sup>

### **„Anwerbestopp“ und Konsolidierung der Zuwanderung**

In Folge der wirtschaftlichen Rezession ging im Zeitraum zwischen 1966 und 1969 die „Ausländerbeschäftigung“ um rund ein Drittel auf 0,9 Millionen Beschäftigte zurück. Nach einem zwischenzeitlichen Anstieg sank die Zahl im Zuge des Ölpreisschocks von 1973 und der darauffolgenden Weltwirtschaftskrise erneut. 1973 wurde von der sozial-liberalen Bundesregierung der sogenannte „Anwerbestopp“ erlassen, um die staatlich organisierte Arbeitsmigration zu beenden. Der Anwerbestopp gab für viele ausländische Arbeitskräfte den Anstoß für die Entscheidung, längerfristig in Deutschland zu bleiben. Denn nun war es nicht mehr möglich, lediglich für einen begrenzten Zeitraum in die Heimat zurückzukehren, um nach einer gewissen Zeit wieder in Deutschland arbeiten zu können. Infolgedessen setzte nun ein verstärkter Familiennachzug ein.

Im Zuge dessen rückte vor allem die Bildungsproblematik der Migrantenkinder in den Vordergrund.<sup>53</sup> Trotz der weiterhin restriktiven Ausländerpolitik wurde

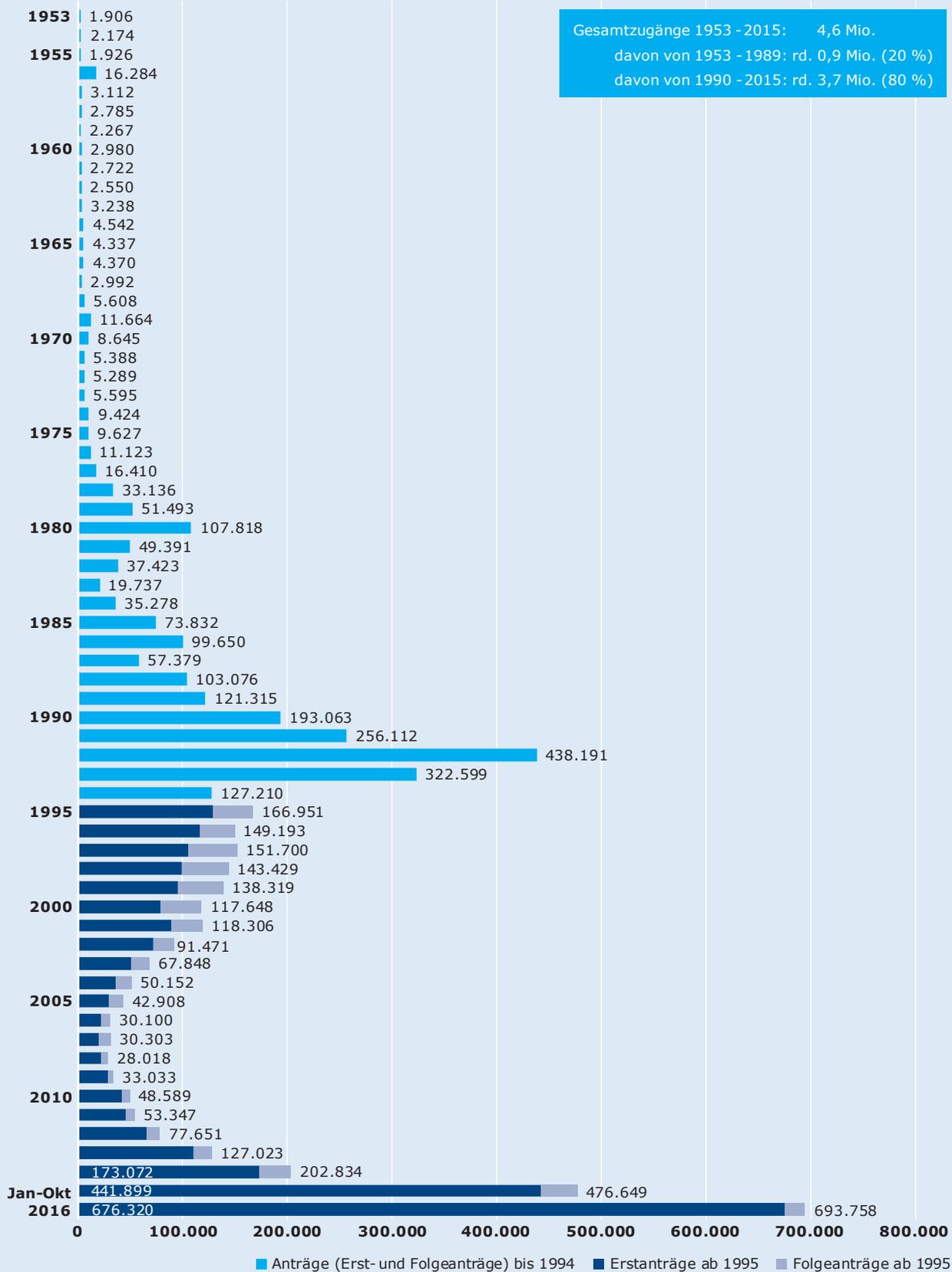
die schulische Integration durch Förder- und Ausländerklassen unterstützt, doch auch hier war der segregierende Charakter der ethnisch aufgeteilten Klassen eher auf eine mögliche Rückkehr als auf langfristige Integration ausgelegt. 1978 wurde der ehemalige nordrhein-westfälische Ministerpräsident Heinz Kühn (SPD), der erste Ausländerbeauftragte einer Bundesregierung. Das Thema der Zuwanderung und Integration kam somit auf die bundespolitische Agenda. In seinem progressiven Memorandum von 1979 forderte Kühn eine Kehrtwende in der „Ausländerpolitik“. Die faktische Anerkennung der Einwanderungssituation, eine aktive Integrationspolitik im Bereich Bildung und Ausbildung, politische Teilhabe durch ein kommunales Wahlrecht für Migranten sowie die deutsche Staatsbürgerschaft für in Deutschland geborene Kinder von Migranten waren nur einige der vorgeschlagenen Maßnahmen.<sup>54</sup> Kühns Ansatz entfernte sich von der rein wirtschaftlich geprägten, kurzfristigen Arbeitsmigration, hin zu einem der nachhaltigen sozialen Integration. Doch die Vorschläge verhallten weitestgehend ungehört. Die Beschlüsse der Regierung Schmidt blieben weit hinter den Forderungen des Memorandums zurück. Eine Wende hin zu einer (bundes-)politischen Gestaltung der Integration und der Anerkennung dessen, was längst „multikulturelle“ Realität in deutschen Städten, Schulen und Betrieben war, blieb demnach bis auf weiteres aus.

### **Der Anstieg der Asylbewerberzahlen in den 1980er Jahren**

Die 1980er Jahre standen – auch – aufgrund eines Anstiegs der Flüchtlingszahlen (z. B. verfolgte Kurden aus der Türkei) im Zeichen zugespitzter, teils ideologiegeleiteter Debatten um „Ausländerpolitik“ und „Asyl“. Die Bundesregierung unter Helmut Kohl machte die „Ausländerpolitik“ zu einem Schwerpunktthema und formulierte 1983 das „Rückkehrförderungsgesetz“ – es bot finanzielle Anreize für Migranten, in ihr Heimatland zurückzukehren –, wobei der Fokus eher auf Assimilation der hier Lebenden und auf Restriktion für Neu-Zuwanderer lag.<sup>55</sup>

War der Ausländeranteil in den Jahren 1973 bis 1979 relativ stabil geblieben, so erhöhte sich die Zahl der Ausländer von 1973 bis 1988 von 4,0 auf 4,8 Millionen. Ab 1986 stieg der Zuzug von Ausländern, vor allem aber der Saldo aus Zu- und Fortzug, wieder deutlich an. Innerhalb von nur einer Dekade (1986 bis 1996) erhöhte sich die Zahl der Ausländer in Deutschland um 2,8 Millionen auf 7,3 Millionen Personen. Dieser starke Anstieg war nur zum Teil durch den anhaltenden Familiennachzug und die ca. eine

## Entwicklung der Asylantragszahlen seit 1953 bis Oktober 2016



Quelle: Aktuelle Zahlen zu Asyl (Oktober 2016), in: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-oktober-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-oktober-2016.pdf?__blob=publicationFile), S. 3.

Million in Deutschland geborenen ausländischen Kinder in diesem Zeitraum zu erklären. Entscheidend war der um 1980 kurzzeitig ansteigende und ab 1985 verstärkt einsetzende Zuzug von Asylbewerbern infolge politischer Krisen in den jeweiligen Heimatländern. 1992 erreichte die Zahl ihren historischen Höchststand von fast 440.000. Seit der Asylrechtsreform von 1993 sank die Asylbewerberzahl jedoch fast stetig und erreichte im Jahr 2007 mit rund 19.200 Erstanträgen etwa wieder den Stand von 1983. Seitdem kamen wieder mehr Asylbewerber nach Deutschland. Im Jahr 2013 waren es etwa 100.600 Asylerstantragsteller. Zwei Jahre später betrug die Zahl der Asylerstantragsteller knapp 440.000.

### **Deutschland ist (k)ein Einwanderungsland**

Mit dem Fall der Mauer stieg parallel dazu die Zahl der Aussiedler aus den ehemaligen Staaten der Sowjetunion rapide an.<sup>56</sup> Diese Entwicklung, zumal die hohe Zahl an Asylbewerbern, wurde von besorgniserregenden Vorkommnissen überschattet: Rostock-Lichtenhagen, Mölln, Solingen, Hoyerswerda haben sich als Chiffren rechtsextremer Gewalt und rassistischer Ausschreitungen in das bundesrepublikanische Gedächtnis gebrannt. Am 6. Dezember 1992 schlossen CDU/CSU, FDP und SPD nach wochenlang hitzig geführten Debatten im Bundestag den sogenannten „Asylkompromiss“, der die Drittstaatenregelung einführte, wonach Asyl nicht gewährt wird, wenn der Asylsuchende über einen sicheren Drittstaat einreist. Von vielen Beobachtern wurde und wird dies bis heute als eine starke Beschneidung des Artikels 16 GG wahrgenommen, in Folge dessen jedoch die Asylzahlen drastisch sanken.<sup>57</sup>

Die Einwanderungspolitik in den 1990er Jahren folgte einer pragmatischen Losung unter dem konstanten Dementi: „Deutschland ist kein Einwanderungsland“. Das beständige politische Negieren gesellschaftlicher Realitäten bis in den Bundestagswahlkampf 1998 hinein führte dazu, dass notwendige Maßnahmen zur Integration der hier lebenden Migranten über Jahrzehnte verschleppt wurden. Und dies hatte langfristig negative soziale Konsequenzen: Die Arbeitslosigkeit war und ist unter Migranten der zweiten und dritten Generation überdurchschnittlich ebenso hoch, wie ihr Bildungserfolg geringer ist<sup>58</sup> – ein Erbe der verpassten sozialen Integration der sogenannten „Gastarbeiter“ und ihrer Familien. So stellte sich die Bundesrepublik Deutschland Ende des 20. Jahrhunderts als ein „Einwanderungsland [dar], das keines sein wollte, obgleich es, gemessen an der Bevölkerung, weit mehr Menschen aufnahm als die klassischen Einwande-

rungsländer USA, Kanada, und Australien. Und Einwanderer, die nicht recht wussten, ob sie es sein wollten – eine einfache Konstellation war das nicht.“<sup>59</sup>

## **DER RICHTUNGSWECHSEL ZUM ENDE DES 20. JAHRHUNDERTS**

### **Staatsangehörigkeitsrecht und Zuwanderungsgesetz**

Der rot-grüne Wahlsieg 1998 markierte einen Paradigmenwechsel – realpolitisch wie politisch-psychologisch. Die Staatsangehörigkeitsreform von 1999 ergänzte das Prinzip der Vererbung (*ius sanguinis*) um das Territorialprinzip (*ius soli*). Der Grundgedanke, wonach Nationalität sich ausschließlich über die Abstammung definiere, wurde damit verabschiedet; die Gesetzeslage wurde an die Standards klassischer Einwanderungsländer wie Kanada und die USA angeglichen. Jedes nach dem 1. Januar 2000 in Deutschland geborene Kind ausländischer Eltern erhielt qua Geburtsort zunächst die deutsche Staatsbürgerschaft – bis es sich nach Vollendung des 18. Lebensjahres für einen Pass entscheiden musste.

Neben der Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts strebte die Bundesregierung auch ein Zuwanderungsgesetz an, letzteres innenpolitisch ebenso umstritten wie ersteres – auch parteipolitisch. Im Zuge der allgemeinen Diskussion um das von Rot-Grün geplante Zuwanderungsgesetz entfachte der damalige CDU-Fraktionsvorsitzende Friedrich Merz mit dem an Basam Tibis Konzept einer „europäischen Leitkultur“<sup>60</sup> angelehnten Plädoyer für eine „freiheitlich deutsche Leitkultur“<sup>61</sup> eine erregte öffentliche Debatte. Die Reaktionen auf Merz' Vorstoß fielen heftig aus: „Deutschtümellei“ oder „Verbeugung vor dumpfem Deutschtum“ lauteten manche der Vorwürfe an die Adresse des Unions-Fraktionsvorsitzenden; eine Auseinandersetzung über praktische Notwendigkeiten der Integrationspolitik gingen in der Hitze des parteipolitischen Gefechts unter: „Leitkultur' versus ‚Multikultur' – die Fronten schienen klar, eine sachbezogene Verständigung über Migration, Integration oder gar deutsch-europäische Identitätsfragen entlang des Begriffs der Leitkultur war nicht möglich: weder von Rot-Grün gewünscht noch seitens der Union ernsthaft intendiert.“<sup>62</sup>

Sachbezogene Arbeit hingegen leistete die von Innenminister Otto Schily einberufene Kommission „Zuwanderung“ unter dem Vorsitz von Rita Süssmuth. Im Jahr 2001 legte die Kommission ihren rund 300 Seiten starken Bericht „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“ vor. Dieser enthielt zum ersten Mal ein breit angelegtes Konzept für eine aktive – und nicht reaktive

tive – Gestaltung von Migration und Integration als Ressource für Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft.<sup>63</sup>

Der unter Innenminister Otto Schily daraufhin ausgearbeitete Entwurf eines neuen Zuwanderungsgesetzes entsprach im Kern vielen Forderungen der Kommission. Allerdings scheiterte die Gesetzgebung im Jahr 2002, nachdem es im Bundesrat bei der Abstimmung über das Gesetz aufgrund einer uneinheitlichen Stimmenabgabe des Landes Brandenburg zum Eklat kam und das Bundesverfassungsgericht die Abstimmung im Nachhinein für ungültig erklärte.<sup>64</sup> Die Vorgänge um das Zuwanderungsgesetz spiegeln dabei die parteipolitische Polarisierung der Migrationspolitik zu dieser Zeit deutlich wider. Nach langen politischen Diskussionen, die neben den liberalen Ansätzen des ursprünglichen Entwurfs auch Verschärfungen des Ausländerrechts mit sich brachten, einigten sich Bundesrat und Bundestag 2004 auf einen Kompromiss: Am 1. Januar 2005 trat das „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ schließlich in Kraft.

Rückblickend lässt sich feststellen, dass das Zuwanderungsgesetz zwar keine Zäsur in der Migrationspolitik markierte, aber durchaus in vielen Bereichen einen neuen Kurs vorgab: Zum ersten Mal regelte ein einziges Gesetz alle zentralen Facetten der Zuwanderungspolitik. Dabei können insbesondere die Reformen in den Bereichen des Aufenthaltsrechts, der arbeitsmarktorientierten Migration, der humanitären Zuwanderung und der Integration von Ausländern als zentrale Eckpfeiler des Gesetzes bezeichnet werden.<sup>65</sup> Das Zuwanderungsgesetz vereinfachte das im Vorfeld recht komplizierte System der Aufenthaltstitel. So existieren seit Inkrafttreten des Gesetzes (neben dem Visum sowie der Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU und der Blauen Karte-EU) nur noch zwei Aufenthaltstitel für Ausländer in Deutschland: die befristete Aufenthaltserlaubnis sowie die unbefristete Niederlassungserlaubnis.<sup>66</sup> Diese Vereinfachung der Aufenthaltstitel bedeutete jedoch keine generelle Abkehr vom sogenannten „Anwerbestopp“ von Ausländern für den deutschen Arbeitsmarkt: Ausgenommen davon sollten laut Gesetz weiterhin nur besonders hochqualifizierte Fachkräfte sein. Für diese Gruppen wurde der Arbeitsmarktzugang jedoch erheblich erleichtert.<sup>67</sup> Mit Blick auf die humanitäre Zuwanderung hat das Aufenthaltsgesetz insbesondere die Lage für subsidiär geschützte Flüchtlinge verbessert. So sah es erstmals eine Gewährung dieses Schutzstatus auch bei nichtstaatlicher Verfolgung vor (§ 60). Zudem können die Ausländerbehörden seit Inkrafttreten des Gesetzes geduldeten

Personen eine Aufenthaltserlaubnis ausstellen, um sogenannte „Kettenduldungen“ zu vermeiden.<sup>68</sup>

Schließlich sah das Zuwanderungsgesetz explizit die Förderung der Integration von Migranten „in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik“ (§ 43) vor. Der Maxime „Fördern und Fordern“ entsprechend, erhalten dem Gesetz zufolge alle dauerhaft in Deutschland lebenden Ausländer einen Anspruch auf die Teilnahme an sogenannten Integrationskursen, während manche Gruppen unter Androhung von Sanktionen sogar dazu verpflichtet werden. Inhalt der vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge konzipierten Integrationskurse ist neben dem Erlernen der deutschen Sprache auch die Vermittlung der in Deutschland geltenden Rechtsordnung sowie der Kultur und Geschichte der Bundesrepublik. Die Kurse haben dabei das Ziel, dass die Teilnehmer „mit den Lebensverhältnissen so weit vertraut werden, dass sie ohne die Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbstständig handeln können“ (§ 43). Die Einführung der Integrationskurse stieß auf reges Interesse bei den in Deutschland lebenden Ausländern. Mehr als die Hälfte der über 215.000 Teilnehmereberechtigten begann im folgenden Jahr einen solchen Integrationskurs.<sup>69</sup>

### **Integrationsgipfel und Islamkonferenz**

Um verschiedene EU-Richtlinien in deutsches Recht umzusetzen, wurde das Zuwanderungsgesetz bereits zwei Jahre nach Inkrafttreten wieder reformiert. Eckpunkte der Reform sollten dabei insbesondere Neuerungen im Bleiberecht, beim Arbeitsmarktzugang, beim Ehegattennachzug sowie Ergänzungen bei der Integrationsförderung darstellen. Zudem sieht die Gesetzesnovelle von 2007 vor, dass Ehepartner von Ausländern aus Staaten, deren Bürger nicht visumsfrei nach Deutschland einreisen können, erst dann nachziehen können, wenn sie über 18 Jahre alt sind und deutsche Sprachkenntnisse vorweisen. Während die Bundesregierung gerade diesen letzten Punkt als Integrationserleichterung bezeichnete, griffen Opposition und Vertreter von Migrantenverbänden diese Änderungen scharf an. Ihnen zufolge würden dadurch Angehörige bestimmter Staaten, z. B. der Türkei, gegenüber Migranten anderer Herkunft, z. B. aus den USA oder Japan, diskriminiert. Aus Protest sagten mehrere Migrantenverbände, darunter auch die Türkisch-Islamische Union (DITIB), ihre Teilnahme am zweiten Integrationsgipfel 2007 ab.

An der unter Rot-Grün angestoßenen Neuausrichtung der Integrations- und Migrationspolitik wurde auch

nach dem Regierungswechsel 2005 seitens der Großen Koalition festgehalten. Seit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes ist die aktive Steuerung und Förderung der Integration durch Sprach- und Integrationskurse Teil eines integrationspolitischen Credo, das unter der Kanzlerschaft Angela Merkels fortgeschrieben worden ist und sich u. a. in Formaten wie den Integrationsgipfeln, der Islamkonferenz und der Formulierung nationaler Aktionspläne ausdrückt. Diese formalen integrationspolitischen Schritte der Bundesregierung waren sinnvoll und zugleich häufig dem Ziel verpflichtet, die öffentliche Wahrnehmung für das Thema neu auszurichten und die Verantwortungsbereitschaft der Bundesregierung in Integrationsfragen zu signalisieren.<sup>70</sup> Den Alltag der meisten Migranten berührten diese Initiativen hingegen eher wenig, wenngleich die meisten Migrantenverbände es begrüßten, dass die integrationspolitische „Sprachlosigkeit der vergangenen Jahrzehnte“<sup>71</sup> überwunden und die Integrationsdebatte von der Politik ernsthaft geführt wurde.

Im Koalitionsvertrag vom 2005 fassten CDU, CSU und SPD die Ziele ihrer gemeinsamen Zuwanderungspolitik zusammen. Integration könne nur gelingen, wenn Migration „gesteuert und begrenzt“<sup>72</sup> und als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe verstanden werde. Zu diesem Zweck wurden die Kompetenzen des BAMF durch die Bundesregierung gestärkt und das Amt der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration der Bundesregierung Ende 2005 von dem einer Staatssekretärin zu dem einer Staatsministerin aufgewertet. Zudem kündigte die Koalition die Initiierung eines breiten, interkulturellen Dialogs an, der seither im Rahmen der sogenannten „Integrationsgipfel“ stattfindet. Angesichts einer erneut aufflammenden Debatte um Migration und Integration in Politik und Medien – die im sogenannten „Karikaturenstreit“ und der Absetzung der Mozart-Oper *Idomeneo* in Berlin gipfelte – setzte die damalige Integrationsbeauftragte Böhmer den ersten dieser Integrationsgipfel für den Juli 2006 an. Sie gab dabei richtungsweisend vor, dass die Bundesregierung fortan nicht mehr über, sondern mit den Migranten reden wolle.<sup>73</sup> Unter der Schirmherrschaft des Kanzleramts kamen hierzu Vertreter aller politischer Ebenen, Wohlfahrtsverbände, Stiftungen, Kirchen und Migrantenorganisationen zusammen und richteten Arbeitsgruppen ein, die bis 2007 einen Entwurf für einen „Nationalen Integrationsplan“ ausarbeiten sollten.

Dieser wurde schließlich ein Jahr später auf dem zweiten Integrationsgipfel von Bundeskanzlerin Merkel vorgestellt. Sie sprach dabei von einem „Meilenstein

in der Geschichte der Integrationspolitik“<sup>74</sup> und bezeichnete Integration als die „Schlüsselaufgabe unserer Zeit.“<sup>75</sup> Der Nationale Integrationsplan von 2007 umfasste dabei über 400 Selbstverpflichtungsziele der teilnehmenden Integrationsakteure, deren Erreichung im Rahmen weiterer Integrationsgipfel regelmäßig überprüft und weiterentwickelt werden sollte. In ihrer Erklärung zum Integrationsplan erkennt die Bundesregierung Zuwanderung und Integration als Teil der deutschen Geschichte an und gibt vor, „diesen historischen Erfahrungsschatz [...] stärker als bisher für einen positiven und pragmatischen Umgang mit Zuwanderung und Integration“<sup>76</sup> zu nutzen.

Ebenfalls im Jahr 2006 fand auch die vom damaligen von Bundesinnenminister Schäuble ins Leben gerufene „Deutsche Islamkonferenz“ erstmalig statt. Diese hat sich zum Ziel gesetzt, als Dialogforum zwischen Vertretern des Staates und der Muslime „einen Beitrag für die gesellschaftliche und religionsrechtliche Integration der Muslime und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland zu leisten sowie gesellschaftlicher Polarisierung und Segregation entgegenzuwirken.“<sup>77</sup> Die Islamkonferenz befasst sich bis heute in Arbeitsgruppen und regelmäßigen Plenumsitzungen mit Fragen des muslimischen Zusammenlebens in Deutschland und gibt Empfehlungen zur Umsetzung weiterer Integrationsmaßnahmen ab. Wichtige Themen in der Vergangenheit waren neben der Formulierung eines gemeinsamen Wertekonsenses vor allem die Etablierung der islamischen Religionslehre an deutschen Hochschulen, die muslimische Wohlfahrtspflege sowie die Behandlung von Geschlechterfragen.<sup>78</sup> In der aktuellen Legislaturperiode befasst sich die Islamkonferenz zudem intensiv mit Themen der Flüchtlingshilfe durch muslimische Gemeinden.<sup>79</sup>

Von Vertretern der Muslime wurde die Initiierung der Islamkonferenz größtenteils als Erfolg betrachtet, stellte diese für sie doch einen längst überfälligen Beginn eines gemeinsamen Integrationsdialogs dar.<sup>80</sup> Auch Innenminister Schäuble wertete die Auftaktveranstaltung 2006 als Erfolg und sprach sich in seiner anschließenden Regierungserklärung ungewöhnlich offen für die Zugehörigkeit des Islams zur deutschen Gesellschaft aus: „Der Islam ist Teil Deutschlands und Europas. Der Islam ist Teil unserer Gegenwart und unserer Zukunft.“<sup>81</sup> Allerdings mahnte er auch an, dass der Integrationsprozess nur dann vollständig gelingen könne, wenn alle in Deutschland lebenden Menschen die freiheitliche Grundordnung anerkennen: „Diese Werte sind verbindlich für jeden, der in Deutschland lebt. Das Grundgesetz ist nicht verhandelbar.“<sup>82</sup>

Bereits bei der zweiten Plenumsitzung 2007 sank die anfängliche „Integrations-Euphorie“<sup>83</sup> und offenkundige Kontroversen zwischen den Teilnehmern traten in den Vordergrund, die die Arbeit der Konferenz auch in den folgenden Jahren prägen sollten. Inhaltlich betraf dies insbesondere das Themenfeld der Geschlechtergerechtigkeit und den von Vertretern der Muslime wiederholt kritisierten Fokus auf Fragen der inneren Sicherheit und der Terrorabwehr.<sup>84</sup> Auf organisatorischer Ebene entwickelte sich ein bis heute andauernder Streit darüber, welche Verbände überhaupt für „die“ Muslime in Deutschland sprechen können. Zum Start der Islamkonferenz waren nur 15 Prozent der Muslime organisiert und einzelne Verbände wie DITIB oder der Zentralrat der Muslime sind bis heute aufgrund ihrer unterschiedlichen Ausrichtung untereinander zerstritten.<sup>85</sup>

### Wie viel Islam gehört zu Deutschland?

Mehrere Studien dieser Zeit belegen, dass sich in den Jahren zwischen 2005 und 2010 durchaus integrationspolitische Erfolge abzeichneten, insbesondere bei der Teilhabe von Menschen mit muslimischem Hintergrund.<sup>86</sup> Eine Untersuchung der Konrad-Adenauer-Stiftung aus dem Jahr 2010 zeigt zudem, dass die freiheitliche demokratische Grundordnung Deutschlands von 87 Prozent der Muslimen unterstützt wurde und damit unter Muslimen fast den gleichen Rückhalt wie in der Gesamtbevölkerung fand.<sup>87</sup> Der 2008 gegründete Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) führte die integrationspolitischen Erfolge dieser Zeit in seinem Jahresgutachten 2010 darauf zurück, dass seit 2005 ein deutliches Umdenken in der Politik stattgefunden habe. Das Phänomen „Einwanderungsgesellschaft“ stelle mittlerweile eine Alltagsrealität dar, die nach langem Verdrängen auch schließlich im politischen „Mainstream“ angekommen sei.<sup>88</sup>

Dass die deutsche Integrationsdebatte trotz solcher Erkenntnisse auch weiterhin auf einem fragilen Fundament stand/steht, offenbarte die Debatte rund um das 2010 veröffentlichte Buch des ehemaligen Berliner Finanzsenators Thilo Sarrazin (SPD). Dieser negierte in „Deutschland schafft sich ab“ die positiven Effekte von Zuwanderung auf Gesellschaft und Wirtschaft in der Bundesrepublik und stellt den Zuwachs des Anteils von Menschen mit muslimischem Hintergrund als „eine Bedrohung für das kulturelle und zivilisatorische Gleichgewicht im alternden Europa dar.“<sup>89</sup> Noch vor der Veröffentlichung seines Buches wurden Sarrazins Thesen von verschiedenen Forschungsinstituten widerlegt und Politiker aller im Bundestag vertretenen Parteien kritisierten ihn für seine Behauptungen.

Dennoch hat die „Sarrazin-Debatte“ die öffentliche Wahrnehmung von Integration nachhaltig geprägt. In einem offenen Brief sprachen Vertreter von Wirtschaftsverbänden mit Migrationshintergrund im November 2010 von einer spürbar „neuen Zeitrechnung“ in der Integrationsdebatte: „Es gibt die Zeit vor der Sarrazin-Debatte und es gibt eine Zeit nach der Sarrazin-Debatte.“<sup>90</sup> Unter dem Titel „Wir sind auch noch da – ein Aufstand der Integrierten“ kritisierten sie, dass Migranten in der öffentlichen Debatte zunehmend aufgrund ihrer Herkunft oder Religion vorverurteilt würden, was nicht zuletzt auch die Motivation der jungen Generation zur Integration in Deutschland erheblich beeinträchtigte.<sup>91</sup>

Tatsächlich verschärfte sich zu dieser Zeit der Ton in der politischen Diskussion hinsichtlich migrations- und integrationspolitischer Fragestellungen. Um die Diskurshoheit gegenüber Rechtspopulisten zu behaupten, distanzieren sich insbesondere Unionspolitiker von Sarrazins Thesen, forderten allerdings gleichzeitig eine künftig „tabulose“ Diskussion über die Probleme bei der Integration von Muslimen.<sup>92</sup> Bundeskanzlerin Merkel erklärte „Multikulti“ für gescheitert; der CSU-Vorsitzende und bayrische Ministerpräsident Horst Seehofer erklärte diesen Integrationsansatz sogar für „tot“ und in einem Interview mit dem Magazin FOCUS erläuterte er zudem, dass es für ihn offensichtlich sei, „dass wir keine zusätzliche Zuwanderung aus anderen Kulturkreisen brauchen.“<sup>93</sup>

Inmitten dieser aufgewühlten gesellschaftlichen Stimmung fiel allerdings ein Satz des damaligen Bundespräsidenten Christian Wulff, der die Integrationsdebatte bis in die heutige Zeit nachhaltig geprägt hat: „Das Christentum gehört zweifelsfrei zu Deutschland. Das Judentum gehört zweifelsfrei zu Deutschland. Das ist unsere christlich-jüdische Geschichte. Aber der Islam gehört inzwischen auch zu Deutschland.“<sup>94</sup>

Der Bundespräsident begründete seine im Rahmen einer Rede zum 20. Jahrestag der Deutschen Einheit gewählten Worte, die bis heute den Ankerpunkt einer anhaltenden Debatte darüber darstellen, wieviel Islam tatsächlich zu Deutschland gehört, vor allem mit seinen eigenen politischen Erfahrungen. So war Wulff, der schon bei seiner Antrittsrede im Juli 2010 von einer „bunten Republik Deutschland“<sup>95</sup> sprach, im Vorfeld bereits der erste deutsche Ministerpräsident gewesen, der mit Aygül Özkan eine türkischstämmige Ministerin in sein Kabinett berufen hatte. Zudem wollte sich Wulff eigenen Angaben zufolge mit seinem Statement deutlich gegen islamfeindliche Stimmen in der Debatte um Sarrazins Thesen positionieren.<sup>96</sup>

Seine Aussage stieß nicht zuletzt innerhalb der CDU/CSU-Bundestagsfraktion auf Widerstand und löste innerparteilich wie auch gesamtgesellschaftlich eine Kontroverse aus. Bei aller Aufregung, die Wulffs Rede zur Folge hatte, wurde jedoch vergessen, dass dieser Satz nicht neu war, sondern eine Wiederholung der Worte des damaligen von Innenministers Schäuble, der sich 2006 ebenso geäußert hatte – allerdings in einem signifikant anderen integrationspolitischen Klima.

Rückendeckung für seine Aussage erhielt Wulff jedoch von Bundeskanzlerin Merkel, die wiederholt betonte, dass, trotz aller Herausforderungen bei der Integration von Muslimen, der Islam zu einem „Teil Deutschlands“<sup>97</sup> geworden sei. Sein Nachfolger im Amt, Joachim Gauck, wählte 2012 in einem Interview zwar andere Worte, stimmte Wulffs Intention aber grundsätzlich zu: „Und die Wirklichkeit ist, dass in diesem Land viele Muslime leben [...]. Die Muslime, die hier leben, gehören zu Deutschland.“<sup>98</sup> Die Einsicht, dass der Islam und allen voran die in der Bundesrepublik lebenden Muslime, Teil der deutschen Gesellschaft sind, ist mittlerweile zum Konsens in weiten Teilen von Politik und Medienlandschaft geworden. Was dieses „Lippenbekenntnis“<sup>99</sup> allerdings konkret und mit Bezug auf die Alltagsrealitäten in Deutschland und das Zusammenleben der Menschen mit und ohne muslimischen Hintergrund bedeutet, bleibt bis heute umstritten.

### **Zuwanderung als Chance – Migration und Integration zusammendenken**

Dass Integration und Zuwanderung Themen von großer Bedeutung für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands sind, ist spätestens seit Ende des letzten Jahrzehnts zum common sense in den Sozialwissenschaften geworden. Demokopen sagen Deutschland mittlerweile einen Bevölkerungsrückgang von 10 bis 20 Mio. Menschen bis zum Jahr 2060 voraus. Wirtschaftsexperten sind sich einig, dass Deutschland zukünftig auf qualifizierte Zuwanderung angewiesen ist, um den anwachsenden Fachkräftemangel zu bekämpfen. Integration bedeutet heutzutage laut Meier-Braun (2014) somit nicht, „Migranten ‚einen Gefallen zu tun‘, sondern es geht um den Zusammenhalt unserer Gesellschaft“.<sup>100</sup>

Die Chancen, die in der Zuwanderung und Integration von Migranten liegen, wurden in den letzten Jahren immer stärker von der Politik erkannt, nachdem diese laut Kanzlerin Merkel das Thema „zu lange auf die lange Bank geschoben“ und die deutsche Gesellschaft

„die Fähigkeiten derer, die auf Dauer bei uns leben“<sup>101</sup>, nicht ausreichend genutzt habe. Aus diesem Grund wurden auch unter der CDU/CSU-FDP-Bundesregierung weitere Maßnahmen umgesetzt, um die Attraktivität Deutschlands für qualifizierte Fachkräfte zu steigern. So trat am 1. April 2012 das sogenannte „Anerkennungsgesetz“ in Kraft, das die im Vorfeld meist langwierigen und komplizierten Anerkennungsverfahren von vielen im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen und Schulabschlüssen vereinfachen und vereinheitlichen soll. Daneben wurde zur Erleichterung der Zuwanderung von Fachkräften im Herbst 2012 die sogenannte „Hochqualifiziertenrichtlinie“ der EU in deutsches Recht umgesetzt. Die neu eingeführte „Blaue Karte EU – Deutschland“ vereinfacht seitdem den erwerbsbedingten Aufenthalt von Nicht-EU-Ausländern und verbessert die Situation von ausländischen Absolventen deutscher Hochschulen und Ausbildungsstätten.

Darüber hinaus erklärte die Bundesregierung, Integration und Zuwanderung zukünftig von „Anfang an zusammenzudenken.“<sup>102</sup> Dies scheint insbesondere angesichts der seit 2010 erneut wachsenden Zahlen von Zuwanderern auch notwendig (siehe Abbildung 2). Während der Migrationssaldo in Deutschland 2009 noch negativ war, sind die Zuwanderungszahlen seit 2010 stark angestiegen. Das ist neben den wachsenden Flüchtlingszahlen insbesondere auf die ansteigende EU-Binnenmigration junger Menschen aus Süd- und Südosteuropa in Zeiten nationaler Finanz- und Wirtschaftskrisen zurückzuführen.<sup>103</sup> Anders als die sogenannten Gastarbeiter der 1950er und 1960er Jahre hat jedoch mehr als die Hälfte dieser neuen Zuwanderer aus den europäischen Staaten einen Hochschulabschluss – eine Quote, die deutlich über dem Mittelwert der deutschen Gesamtbevölkerung liegt.<sup>104</sup> Hinzu kommt, dass Neuzuwanderer aus den EU-Staaten sich statistisch gesehen ebenso gut oder sogar besser in den Arbeitsmarkt integrieren lassen als bereits in Deutschland lebende Ausländer und zum Teil sogar höhere Erwerbstätigenquoten aufweisen als Menschen ohne Migrationshintergrund. Somit ist es nicht zu der anfangs gefürchteten flächendeckenden „Armutszuwanderung“ aus EU-Krisenstaaten gekommen, sondern vor allem zu der gewünschten Migration von ausgebildeten Fachkräften.<sup>105</sup> Während die Integration von Neuzuwanderern in den letzten Jahren – besonders bezüglich des Zugangs zum Arbeitsmarkt – als weitgehend erfolgreich bezeichnet werden kann, weisen demgegenüber vorangegangene Migrantengenerationen in Deutschland immer noch vergleichsweise niedrige Bildungs- und Erwerbstätigenquoten auf.<sup>106</sup>

## **INTEGRATION UND ZUWANDERUNG IN DER AKTUELLEN LEGISLATURPERIODE**

Auch in der aktuellen Legislaturperiode setzt die Große Koalition den bisherigen Kurs in der Integrations- und Zuwanderungspolitik fort. Im Koalitionsvertrag von 2013 formuliert die Bundesregierung das Ziel, die Willkommenskultur zu stärken, um „den gesellschaftlichen Zusammenhalt und [...] zugleich die Attraktivität unseres Landes für ausländische Fachkräfte, die wir brauchen“<sup>107</sup>, zu steigern. Laut der Bundesbeauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration, Aydan Özoguz, müsse sich die Haltung der Gesellschaft gegenüber Ausländern von einer „Defizitorientierung“ hin zu einer „Potenzialorientierung“ ändern.<sup>108</sup> Allerdings betrachtet die Große Koalition gelungene Integration weiterhin als gesamtgesellschaftlichen Prozess, „der allen etwas abverlangt“<sup>109</sup> und auch die Migranten in die Pflicht nimmt – „Fördern und Fordern“ gilt somit weiterhin als zentraler Grundsatz bei Integrationsfragen.

Als „Navigationssystem“<sup>110</sup> der Integrationspolitik dient der Bundesregierung der „Nationale Aktionsplan Integration“. Dieser wurde auf dem 5. Integrationsgipfel 2012 vorgestellt und ist eine Fortführung des Nationalen Integrationsplans von 2007. Neben den alten Themengebieten umfasst der Aktionsplan auch neue Felder wie „Migranten im öffentlichen Dienst“ sowie „Pflege und Gesundheit“. Neu ist zudem die Verschiebung des Fokus von befristeten Projekten hin zu Regelangeboten. Zu jedem Themenfeld haben die Teilnehmer des Integrationsgipfels messbare Ziele und Maßnahmen formuliert, die in regelmäßigen Abständen überprüft werden sollen. Auch die kommunale Integrationspolitik wurde im Rahmen des Aktionsplans aufgewertet. Dabei stehen vor allem die Erstellung von kommunalen Gesamtstrategien zur Stärkung der Integration von Migranten, die interkulturelle Öffnung von Lokalverwaltungen sowie die Förderung gesellschaftlicher und politischer Teilhabe von Migranten vor Ort im Fokus.<sup>111</sup>

### **Fortschritte bei Neuzuwanderern seit 2005 – Nach wie vor großer Bedarf an „nachholender Integration“**

Alles in allem hat Deutschland beim Thema Integration mittlerweile aufgeholt und steht im internationalen Vergleich deutlich besser da als noch zu Beginn des Jahrtausends. Das zeigen auch die Ergebnisse verschiedener wissenschaftlicher Untersuchungen zum Thema. Integrationsforscher führen dies vor allem darauf zurück, dass „sich die späte Einsicht darüber,

ein Einwanderungsland zu sein, endlich in Politik und Gesetzgebung wiederfindet“.<sup>112</sup> Laut OECD (2013) ist die Bundesrepublik durch den Abbau von Beschränkungen bei der Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Einführung der „Blauen Karte EU“ zu einem der Staaten mit den weltweit niedrigsten Hürden für die Zuwanderung von Fachkräften geworden.<sup>113</sup> Wie eine Studie des Berlin-Instituts zeigt, hat sich zudem die öffentliche Wahrnehmung von Themen der Integration und Migration verändert – die gesellschaftliche Debatte ist in dieser Frage mittlerweile vor allem von Pragmatik geprägt. Die einst den Diskurs bestimmenden Stimmen, sowohl von strikten Zuwanderungsgegnern als auch von Multikulti-Anhängern, sind wesentlich stiller geworden.<sup>114</sup> Laut Integrationsbarometer 2016 des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration beurteilt auch die überwiegende Mehrheit der Deutschen mit und ohne Migrationshintergrund das Integrationsklima in der Bundesrepublik als „weitgehend integrationsfreundlich“.<sup>115</sup>

Nicht nur bei Neuzuwanderern, sondern auch bei der zweiten Generation von Menschen mit Migrationshintergrund sind laut Integrationsbericht der Bundesregierung Fortschritte messbar, vor allem im Bereich der Aus- und Schulbildung. So ging die Quote von Schulabgängern ohne Abschluss allein zwischen 2005 und 2010 um 15 Prozent zurück.<sup>116</sup> Zudem können Kinder von Migranten, die nach 1990 in Deutschland geboren wurden, seit 2014 die doppelte Staatsbürgerschaft beantragen. Die bis dahin bestehende Wahlpflicht ab dem 23. Lebensjahr stellte Experten zufolge für viele Menschen ein Integrationshindernis dar.<sup>117</sup> Der Migrant Policy Index (MIPEX), der die Integrationspolitik von 38 Industriestaaten international vergleicht, bescheinigt Deutschland ebenso erhebliche Fortschritte bei der Integration von Migranten. Laut MIPEX gehört die Bundesrepublik seit dem Jahr 2014 zu den Top Ten der integrationsfreundlichsten Staaten der Welt.<sup>118</sup> Auch der religiösen Vielfalt ist in Deutschland institutionell Rechnung getragen worden, was sich laut SVR-Jahresgutachten 2016 insbesondere in der zunehmenden rechtlichen Gleichstellung des Islams zeigt.<sup>119</sup>

Während die Bundesrepublik insbesondere in den Feldern der Arbeitsmarktintegration punktet, attestiert MIPEX der deutschen Regierung jedoch auch erheblichen Nachholbedarf – insbesondere in den Bereichen des Bildungszugangs, der Gesundheitsfürsorge für Migranten und der Vorbeugung von struktureller Diskriminierung.<sup>120</sup> Zu ähnlichen Schlussfolgerungen kommt auch der Integrationsindikatorenbericht der Bundesregierung, der zudem insbesondere bei Fragen gesellschaftlicher Partizipation Handlungsbedarf sieht.

So ist der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund, die sich in Deutschland gesellschaftlich engagieren, wesentlich geringer als der von Menschen ohne Migrationshintergrund.<sup>121</sup> Eine weitere Studie des Berlin-Instituts zeigt zudem deutlich, dass insbesondere in Fragen der Bildung und des Arbeitsmarktzugangs ein großer Unterschied zwischen den relativ gut integrierten Neuzuwanderern und den Migranten in zweiter und dritter Generation existiert.<sup>122</sup> Somit lässt sich feststellen, dass bei allen Fortschritten auch weiterhin signifikanter Bedarf an nachholender Integration besteht.

45 | Vgl. dazu und im Folgenden: Hans-Peter Schwarz: *Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik 1949-1957, (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2), Wiesbaden 1981, S. 166 ff.*

46 | Vgl. dazu im Folgenden: Bundesministerium des Innern: *Migration und Integration. Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland, Berlin 2014, S. 13 ff.*

47 | Vgl. Carolin Butterwegge: *Von der „Gastarbeiteranwerbung“ zum Zuwanderungsgesetz*, in: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56377/migrationspolitik-in-der-brd?p=0>, 2005.

48 | Alexander Seiler: *Siamo italiani – Die Italiener. Gespräche mit italienischen Arbeitern in der Schweiz, Zürich 1965, Vorwort.*

49 | Vgl. Sebastian Ennigkeit: *Gelungene Integration? Zuwanderung und Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden*, (Freiburger Schriften zur Politikwissenschaft, Bd. 14.), Freiburg 2008, S. 50ff.

50 | Vgl. Butterwegge: *Von der „Gastarbeiteranwerbung“ zum Zuwanderungsgesetz*.

51 | Vgl. Ennigkeit: *Gelungene Integration?*, S. 51.

52 | Vgl. Günter Hinken: *Die „fremde“ Seite der „Deutschland AG“ – Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten im Unternehmenssystem*, in: Uwe Hunger/Bernhard Santel: *Migration im Wettbewerbsstaat*, Opladen 2003, S. 41ff.

53 | Vgl. Butterwegge: *Von der „Gastarbeiteranwerbung“ zum Zuwanderungsgesetz*.

54 | Vgl. Heinz Kühn: *Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland. Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung*, in: [www.migration-online.de/data/khnmemorandum\\_1.pdf](http://www.migration-online.de/data/khnmemorandum_1.pdf), 1979, S. 3f.

55 | Vgl. Ohlert: *Zwischen „Multikulturalismus“ und „Leitkultur“*, S. 582.

56 | Vgl. Wolfgang Seifert: *Geschichte der Zuwanderung nach Deutschland, 2012*, in: <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138012/geschichte-der-zuwanderung-nach-deutschland-nach-1950?p=1>.

57 | Vgl. Klaus Bade/Jochen Oltmer: *Flucht und Asyl seit 1990, 2005*, in: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56443/flucht-und-asyl-seit-1990>.

58 | Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis)/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (Hrsg.): *Datenreport 2016. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2016, S. 228 ff., S. 238 ff.*

59 | Kielmansegg: *Nach der Katastrophe*, S. 400.

60 | Bassam Tibi: *Europa ohne Identität? Leitkultur oder Wertebelibigkeit*, 2. Aufl., München 2001.

61 | Friedrich Merz: *Einwanderung und Identität. Unionsfraktionschef Friedrich Merz zur Diskussion um die „freiheitliche deutsche Leitkultur“*, *Die Welt* vom 25. Oktober 2000, in: <http://www.welt.de/print-welt/article540438/Einwanderung-und-Identitaet.html>.

62 | Volker Kronenberg: *Zwischenbilanz einer deutschen Debatte, die notwendig ist. Leitkultur, Verfassung, Patriotismus*, in: Bernhard Vogel (Hrsg.): *Was eint uns?*, Freiburg 2008, S. 188-209, S. 190.

63 | Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“: *Zuwanderung gestalten, Integration fördern*, Berlin 2001. – Vgl. dazu auch: Volker Kronenberg: *Integration in Zeiten des Wandels – Zuwanderung und demographische Krise als gesellschaftspolitische Herausforderungen*, in: *Zeitschrift für Politik*, 2 (2005), S. 169-178.

64 | Vgl. Wolfgang Büchner: *Zuwanderungsgesetz: Anatomie einer Abstimmung, 2002*, in: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/zuwanderungsgesetz-anatomie-einer-abstimmung-a-189792.html>.

65 | Carolin Butterwegge: *Neue Zuwanderungs- und Integrationspolitik seit 2005. Grundlagendossier Migration (bpb)*, 2007, in: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56340/neue-migrationspolitik>.

66 | Vgl. BMI: *Welche Aufenthaltstitel gibt es in Deutschland?*, 2016, in: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/FAQs/DE/Themen/Migration/Auslaenderrecht/01.html>.

67 | Vgl. Jan Schneider: *Rückblick: Zuwanderungsgesetz 2005. Grundlagendossier Migration (bpb)*, 2007, in: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56351/zuwanderungsgesetz-2005?p=all>.

68 | Vgl. Karl-Heinz Meier-Braun: *Die 101 wichtigsten Fragen. Einwanderung und Asyl*, München 2015.

69 | Vgl. Jan Schneider: *Die Novellierung des Zuwanderungsgesetzes 2007. Grundlagendossier Migration (bpb)*, 2007, in: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56350/zuwanderungsgesetz-2007>. – *Eine signifikante Aufwertung im Sinne einer stundenmäßigen Aufstockung der Integrations- bzw. Orientierungskurse fordern Ahmad Mansour/Cem Özdemir: Integration. Was wir von Einwanderern verlangen wollen*, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 28. August 2016, S. 5.

70 | Vgl. Iris Hoßmann/Margret Karsch: *Deutschlands Integrationspolitik. Online-Handbuch Demografie, 2011*, in: <http://www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie/bevoelkerungspolitik/deutschland/deutschlands-integrationspolitik.html>.

71 | Wolfgang Schäuble, zit. nach Bundeszentrale für politische Bildung: *Deutsche Islam Konferenz 2013*, in: <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/159392/deutsche-islam-konferenz-2013-06-05-2013>.

72 | *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005*, in: <http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Koalitionsvertraege/Koalitionsvertrag2005.pdf>, S. 117.

73 | Maria Böhmer, zit. nach: Bundesregierung, 2006, in: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/IB/2006-10-27-ib-nationaler-integrationsplan.html>.

74 | Angela Merkel, zit. nach: Anna Reimann: *Umkämpfter Gipfel. Merkel verkündet 400 Integrations-Versprechen*, 2007, in: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/umkaempfter-gipfel-merkel-verkuendet-400-integrations-versprechen-a-493987.html>.

75 | Angela Merkel, zit. nach: Bundesregierung, 2007, in: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/IB/amt-und-person.html>.

76 | *Nationaler Integrationsplan, Berlin 2007, S. 12.*

77 | *Deutsche Islamkonferenz: Ziel der deutschen Islamkonferenz*, in: <http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/DIK/1UeberDIK/DIK09-13/WasIstDIK/wasistdik-node.html>.

78 | Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung: *Deutsche Islam Konferenz 2013*, in: <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/159392/deutsche-islam-konferenz-2013-06-05-2013>.

79 | Vgl. *Arbeitsprogramm der Deutschen Islamkonferenz*, in: [http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Deutsche-Islam-Konferenz/Arbeitsprogramm-18-LP/arbeitsprogramm-18-lp\\_node.html;jsessionid=1EE572804619C5716617B2EF845618A5\\_2\\_cid373](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Deutsche-Islam-Konferenz/Arbeitsprogramm-18-LP/arbeitsprogramm-18-lp_node.html;jsessionid=1EE572804619C5716617B2EF845618A5_2_cid373).

- 80 | Vgl. Markus Decker: *Islam-Konferenz. Bald gemeinsam in die Deutsche Oper?*, *Mitteldeutsche Zeitung* vom 27. September 2006, in: <http://www.mz-web.de/politik/islam-konferenz-bald-gemeinsam-in-die-deutsche-oper-9330448>.
- 81 | Wolfgang Schäuble, zit. n.: <http://www.welt.de/politik/article138632950/Schaeuble-Islam-ist-Teil-Deutschlands.html>.
- 82 | Ebd.
- 83 | Mariam Lau: *Die Integrations-Euphorie ist verfliegen*, in: *Die Welt* vom 29. April 2007, in: [www.welt.de/politik/deutschland/article840480/Die-Integrations-Euphorie-ist-verfliegen.html](http://www.welt.de/politik/deutschland/article840480/Die-Integrations-Euphorie-ist-verfliegen.html).
- 84 | Ebd.
- 85 | Vgl. Decker: *Islam-Konferenz. – Till-R. Stoldt: Der Traum von der Einheit der Muslime ist geplatzt*, *Die Welt* vom 22. März 2015, in: <http://www.welt.de/regionales/nrw/article138632950/Der-Traum-von-der-Einheit-der-Muslime-ist-geplatzt.html>.
- 86 | Vgl. Landeszentrale für politische Bildung: *Integrationsland Deutschland*, in: *Politik und Unterricht. Zeitschrift für die Praxis der politischen Bildung* 37:2 2011, S. 8. – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen (SVR): *Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer*, S. 13, in: [http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2010/05/svr\\_jg\\_2010.pdf](http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2010/05/svr_jg_2010.pdf).
- 87 | Vgl. Ulrich von Wilamowitz-Moellendorf: *Muslime in der deutschen Gesellschaft. Eine Zielgruppe der politischen Bildung?* KAS-Zukunftsform Politik 106, Sankt Augustin 2011, S. 13.
- 88 | Vgl. SVR: *Einwanderungsgesellschaft 2010*, S. 13.
- 89 | Thilo Sarrazin: *Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen*, München 2010, S. 267.
- 90 | „Aufstand der Integrierten“. Offener Brief von Jorgos Chatzimarkakis, in: [www.swr.de/international/aufstand-der-integrierten/-/id=233334/did=7174708/nid=233334/yv0b20/index.html](http://www.swr.de/international/aufstand-der-integrierten/-/id=233334/did=7174708/nid=233334/yv0b20/index.html).
- 91 | Vgl. ebd.
- 92 | Vgl. SWR International et. al.: *Politiker wollen sachliche Debatte*, in: [www.swr.de/international/integration-politiker-wollen-sachliche-debatte/-/id=233334/did=6858170/nid=233334/1dkl36b/index.html](http://www.swr.de/international/integration-politiker-wollen-sachliche-debatte/-/id=233334/did=6858170/nid=233334/1dkl36b/index.html).
- 93 | Horst Seehofer, zit. nach: *Focus-Online* vom 09. Oktober 2010, in: [http://www.focus.de/politik/deutschland/horst-seehofer-kampfansage-an-schmarotzer-und-zuwanderer\\_aid\\_560515.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/horst-seehofer-kampfansage-an-schmarotzer-und-zuwanderer_aid_560515.html).
- 94 | Christian Wulff: *Rede zum 20. Jahrestag der Deutschen Einheit*, in: [http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Christian-Wulff/Reden/2010/10/20101003\\_Rede.html](http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Christian-Wulff/Reden/2010/10/20101003_Rede.html).
- 95 | Christian Wulff: *Antrittsrede nach der Vereidigung zum Bundespräsidenten im Deutschen Bundestag*, in: [http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Christian-Wulff/Reden/2010/07/20100702\\_Rede.html](http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Christian-Wulff/Reden/2010/07/20100702_Rede.html).
- 96 | Vgl. Auftakt zum Forschungsprojekt: *Diskussionsveranstaltung „Der Islam gehört zu Deutschland. Eine kontroverse Debatte“* am 24. Februar 2015, in: <http://www.bapp-bonn.de/forschung/wieviel-islam-gehört-zu-deutschland/545-der-islam-gehört-zu-deutschland>.
- 97 | Angela Merkel, zit. nach: *Süddeutsche Zeitung* vom 16. Oktober 2010, in: <http://www.sueddeutsche.de/politik/integration-seehofer-sieben-punkte-plan-gegen-zuwanderung-1.1012736>.
- 98 | Joachim Gauck, zit. nach: *Die Zeit* vom 31. Mai 2012, in: <http://www.zeit.de/news/2012-05/31/bundespraesident-gauck-loest-mit-aeusserungen-zum-islam-debatte-aus-31185203>.
- 99 | Hasso Mansfeld: *Von idiotischen Phrasen und politischer Faulheit*, *The European* vom 10. Februar 2015, in: [www.theeuropean.de/hasso-mansfeld/9596-gehört-zu-deutschland-debatte-verfehlt-das-thema](http://www.theeuropean.de/hasso-mansfeld/9596-gehört-zu-deutschland-debatte-verfehlt-das-thema).
- 100 | Karl-Heinz Meier-Braun: *Einleitung. Deutschland Einwanderungsland*, in: Ders./ Reinhold Weber (Hrsg.): *Migration und Integration in Deutschland. Begriffe – Fakten – Kontroversen*, Bonn 2014, S. 25.
- 101 | Angela Merkel: *Ungekürztes Manuskript des Videopotcasts der Kanzlerin zur Islamkonferenz vom 5. Mai 2007*, in: [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Podcasts/2007/2007-05-05-Video-Podcast-zur-Islamkonferenz/links/2007-05-05-text.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Podcasts/2007/2007-05-05-Video-Podcast-zur-Islamkonferenz/links/2007-05-05-text.pdf?__blob=publicationFile).
- 102 | *Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Teilhabe und Zusammenarbeit. Integrationspolitik in der 17. Legislaturperiode*, 2013, S. 45.
- 103 | Vgl. Vera Hanewinkel: *EU-Binnenmigration vor und während der Wirtschafts- und Finanzkrise. Ein Überblick (bbp)*, Bonn 2013, in: [www.bbp.de/gesellschaft/migration/kurzdosiers/155393/eu-binnenmigration?p=all](http://www.bbp.de/gesellschaft/migration/kurzdosiers/155393/eu-binnenmigration?p=all).
- 104 | Vgl. *Mediendienst Integration: Immer mehr Akademiker ziehen nach Deutschland*, 2012 in: <https://mediendienst-integration.de/artikel/es-kommen-immer-mehr-akademiker.html>.
- 105 | Vgl. Berlin-Institut: *Neue Potenziale. Zur Lage der Integration in Deutschland*, 2014, in: [www.berlin-institut.org/fileadmin/user\\_upload/Neue\\_Potenziale/Neue\\_Potenziale\\_online.pdf](http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Neue_Potenziale/Neue_Potenziale_online.pdf), S. 5.
- 106 | Vgl. ebd.
- 107 | CDU/CSU/SPD: *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*. 18. Legislaturperiode, in: [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=F92463F463141C287469445B5B777F08.s2t1?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=F92463F463141C287469445B5B777F08.s2t1?__blob=publicationFile&v=2), Berlin 2013, S. 106.
- 108 | Vgl. *Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Teilhabe und Zusammenarbeit. Integrationspolitik in der 17. Legislaturperiode*, 2013, S. 33.
- 109 | *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: „Deutschlands Zukunft gestalten“*, 2013, in: [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile), S. 74.
- 110 | *Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Teilhabe und Zusammenarbeit. Integrationspolitik in der 17. Legislaturperiode*, 2013, S. 19.
- 111 | Vgl. *Bundesregierung: Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland*, in: [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/IB/2012-05-04-kommunalstudie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-05-04-kommunalstudie.pdf?__blob=publicationFile), S. 5.
- 112 | Werner Schiffauer, zit. nach: *Mediendienst Integration: Deutschlands Integrationspolitik rückt in die „Top Ten“*, in: <https://mediendienst-integration.de/artikel/deutschland-rueckt-mit-seiner-integrationspolitik-in-die-top-ten.html>.
- 113 | Vgl. OECD: *Recruiting Immigrant Workers. Germany 2013*, S. 15.
- 114 | Vgl. Berlin-Institut: *Ungenutzte Potentiale. Zur Lage der Integration in Deutschland*, Berlin 2014, S. 4 f.
- 115 | SVR: *Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer*, in: [http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2016/04/SVR\\_JG\\_2016-mit-Integrationsbarometer\\_WEB.pdf](http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2016/04/SVR_JG_2016-mit-Integrationsbarometer_WEB.pdf).
- 116 | Vgl. *Bundesregierung: Zweiter Integrationsindikatorenbericht*, 2011, in: [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/2012-01-12-zweiter-indikatorenbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/2012-01-12-zweiter-indikatorenbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=4), S. 14.
- 117 | Vgl. SVR: *SVR schlägt modernes Staatsangehörigkeitsrecht vor. Doppelpass mit Generationenschnitt*, 2013, <http://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/svr-schlaegt-modernes-staatsangehoerigkeitsrecht-vor-doppelpass-mit-generationenschnitt/>.
- 118 | Vgl. *Migrant Integration Policy Index*, 2014, in: <http://www.mipex.eu/germany>.
- 119 | Vgl. SVR: *Jahresgutachten 2015*, in: [http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2015/07/SVR\\_JG\\_2015\\_WEB.pdf](http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2015/07/SVR_JG_2015_WEB.pdf), S. 6.
- 120 | Vgl. *Migrant Integration Policy Index 2014*.
- 121 | Vgl. *Bundesregierung: Zweiter Integrationsindikatorenbericht*, in: [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/2012-01-12-zweiter-indikatorenbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/2012-01-12-zweiter-indikatorenbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=4), 2011.
- 122 | Vgl. Berlin-Institut: *Neue Potenziale. Zur Lage der Integration in Deutschland*, Berlin 2014, S. 33.

# Deutsche Integrationspolitik in der Dekade vor 2015 – Ein chronologischer Überblick

## 2005

### Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes

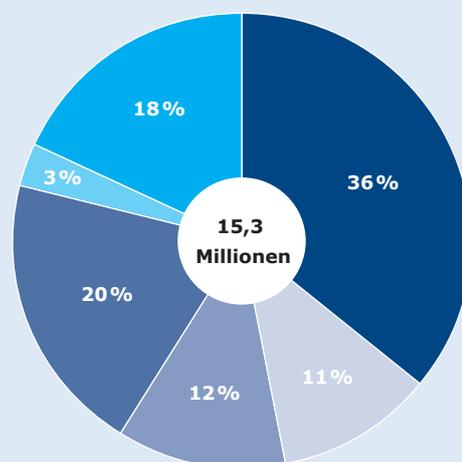
Am 1. Januar 2005 tritt das Zuwanderungsgesetz in Kraft. Erstmals werden mit ihm bundesweite Integrationsmaßnahmen gesetzlich verankert. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird mit der Aufgabe betraut, diese Maßnahmen zu entwickeln und zu steuern. Hierzu gehören u. a. die Integrationskurse und die Migrationserstberatung.

Das Zuwanderungsgesetz markiert einen Höhepunkt der veränderten Migrationspolitik in Deutschland: Erstmals regelte ein Gesetz umfassend alle Bereiche der Migrationspolitik – von der arbeitsmarktorientierten über die humanitär begründete Zuwanderung bis hin zu einer Integrationspolitik durch den Bund.

### Einführung der Integrationskurse

Zum ersten Mal gibt es ein bundesweit einheitliches Grundangebot, mit dem Zuwanderer die deutsche Sprache erlernen und Grundkenntnisse über das Leben in Deutschland erlangen können. Der Integrationskurs besteht aus einem Sprachkurs, der in der Regel 600 Unterrichtseinheiten (UE) umfasst und einem Orientierungskurs, der zunächst 30 UE dauert und anschließend auf 60 UE erweitert wird.

Migrationserfahrung der Bevölkerung 2005  
in Prozent



- Ausländer mit eigener Migrationserfahrung
- Ausländer ohne eigene Migrationserfahrung
- Spätaussiedler mit eigener Migrationserfahrung
- Eingebürgerte mit eigener Migrationserfahrung
- Eingebürgerte ohne eigener Migrationserfahrung
- Deutsche ohne eigene Migrationserfahrung, bei denen mindestens ein Elternteil Spätaussiedler, Eingebürgerter oder Ausländer ist

Quelle: Statistisches Bundesamt: *Leben in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2005*, in: [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2006/Mikrozensus/Pressebrochure.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2006/Mikrozensus/Pressebrochure.pdf?__blob=publicationFile), S. 75.

Teilnehmerzahlen Integrationskurse 2005 - 2015



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: *Neue Kursteilnehmer in den Jahren von 2005 bis 2015 nach freiwilligen und verpflichteten Teilnehmern. Flyer Schlüsselzahlen „Integrationskurse“*, in: [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schluesselfzahlen-integrationskurse.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schluesselfzahlen-integrationskurse.pdf?__blob=publicationFile).

**2006****Gründung der Deutschen Islam Konferenz (DIK)**

Auf Initiative von Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble nimmt die Deutsche Islam Konferenz (DIK) ihre Arbeit auf. Das Ziel ist ein langfristig angelegter Dialog zwischen den Muslimen in Deutschland und dem Staat.

**Erster Integrationsgipfel**

Bundeskanzlerin Merkel lädt erstmals zu einem Integrationsgipfel. Dieser verfolgt das Ziel, einen Nationalen Integrationsplan zu entwickeln, um die Integrationsarbeit in Deutschland zusammenzuführen und zu systematisieren. In diesen Prozess sollen zivilgesellschaftliche Akteure wie z. B. Migrantenorganisationen einbezogen werden.

**2007****Vorstellung des Nationalen Integrationsplans (NIP)**

Mit dem Nationalen Integrationsplan verständigen sich Bundesregierung, Bundesländer, die kommunalen Spitzenverbände, zahlreiche Organisationen der Zivilgesellschaft, Medien, Wissenschaftler und Migrantenorganisationen erstmals gemeinsam auf eine nachhaltige Integrationspolitik. Der NIP umfasst mehr als 400 Selbstverpflichtungen. Bundeskanzlerin Merkel spricht von einem „Meilenstein“ in der Geschichte der Integrationspolitik.

**2008****Start des bundeseinheitlichen Einbürgerungstests**

Der Einbürgerungstest fragt Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland ab. Die Teilnahme an diesem Test ist Voraussetzung für eine Einbürgerung.

**2009****Start der skalierten „Sprachprüfung „Deutsch-Test für Zuwanderer“**

Am 1. Juli führt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge den „Deutsch-Test für Zuwanderer“ ein, mit dem der Sprachteil des Integrationskurses abschließt.

**Einführung des Tests zum Orientierungskurs**

Die je nach Träger unterschiedlichen Lernkontrollen

am Ende des Orientierungskurses werden ersetzt durch einen standardisierten Test, wodurch die Ergebnisse ab sofort miteinander vergleichbar sind. Heute schließt der Kurs mit dem Test „Leben in Deutschland“ ab, der 2013 implementiert wird.

**Veröffentlichung „Muslimisches Leben in Deutschland“**

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge veröffentlicht die Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“, die das BAMF-Forschungszentrum im Auftrag der DIK erstellt hat. Durch die Studie liegen erstmals umfassende und repräsentative Daten zu Muslimen in Deutschland vor.

**2011****Neues Handlungsfeld Willkommens- und Anerkennungskultur**

Mit der Willkommens- und Anerkennungskultur erweitert das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge den Fokus der Integrationsarbeit. Ziel ist, die Attraktivität Deutschlands als Lebens- und Arbeitsstandort langfristig zu sichern, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken sowie zum Abbau von Diskriminierung und Vorurteilen beizutragen. Die dort erarbeiteten Handlungsempfehlungen werden 2013 veröffentlicht.

**2012****Veröffentlichung des Nationalen Aktionsplans Integration**

In Fortentwicklung und Konkretisierung des Nationalen Integrationsplans, dessen 400 Selbstverpflichtungen nahezu vollständig umgesetzt worden sind, wurde von 2010 bis 2012 ein Nationaler Aktionsplan Integration erarbeitet, der klar definierte und überprüfbare Integrationsziele sowie die dafür notwendigen Maßnahmen enthält. Die Überprüfung der Zielerreichung soll anhand von Indikatoren erfolgen.

**2013****Erstmalig Strukturförderung von Migrantenorganisationen auf Bundesebene**

Mit einem dreijährigen Modellprojekt unterstützt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge den Auf- und Ausbau von Strukturen in zehn bundesweit tätigen Migrantenorganisationen. Die Organisationen können mit den Fördermitteln eine hauptamtliche

Stelle finanzieren und ihre Arbeit professionalisieren. Ein Ziel ist, die Vereine als kontinuierliche und verlässliche Ansprechpartner für den Bund zu etablieren. Auch die Zusammenarbeit zwischen Migrantenorganisationen und anderen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren der Integrationsarbeit auf Bundesebene soll verbessert werden.

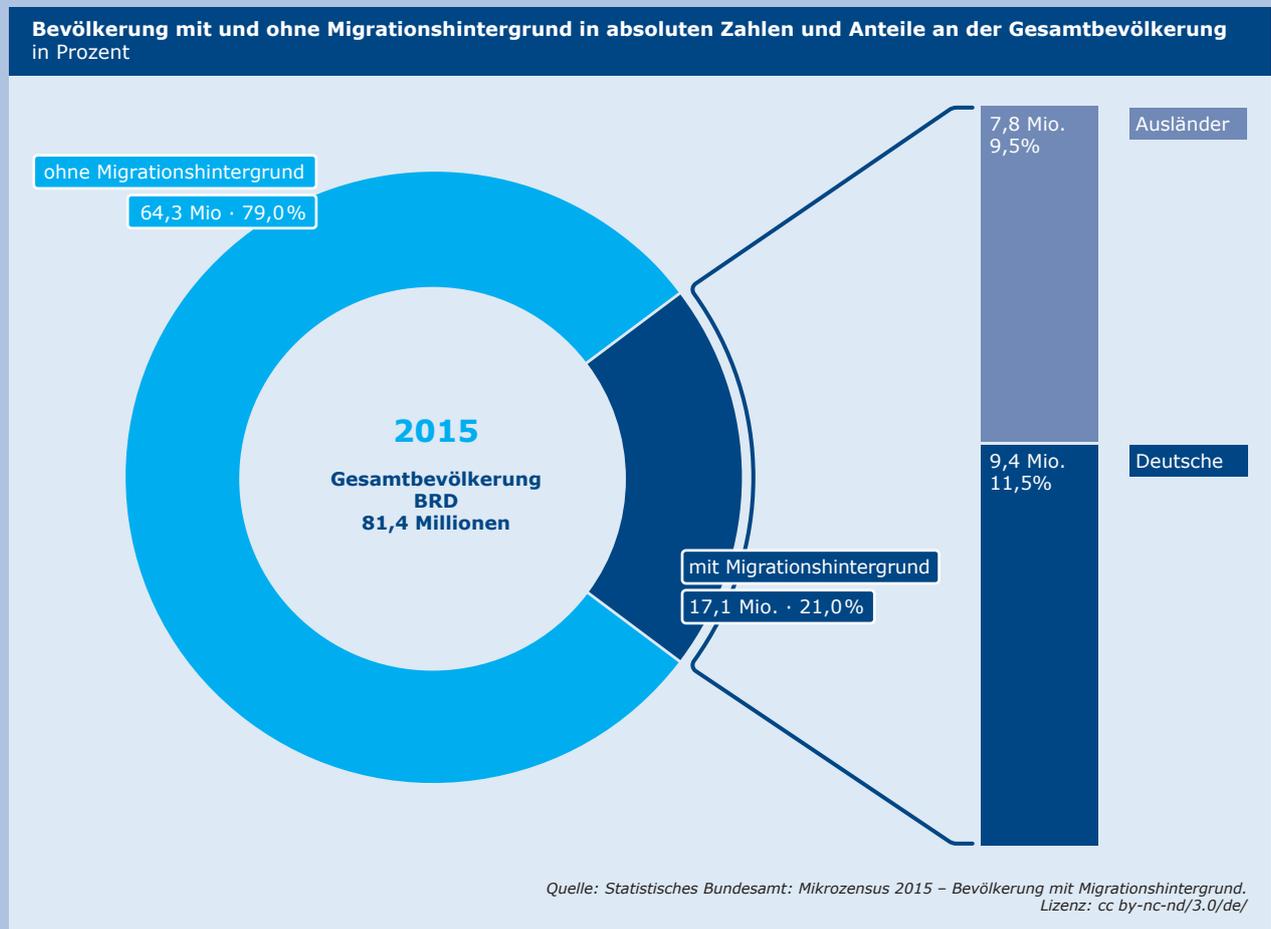
**Beginn des Modellprojekts „Ausländerbehörden – Willkommensbehörden“**

Im Modellprojekt „Ausländerbehörden – Willkommensbehörden“ werden zehn Ausländerbehörden zwei Jahre lang auf ihrem Weg zu „Willkommensbehörden“ begleitet und unterstützt. Es ist das erste Projekt, in dem Bund, Länder und Kommunen im Sinne eines kooperativen Föderalismus eng zusammenarbeiten. Die Handlungsempfehlungen aus dem Projekt werden als „Werkzeugkoffer“ anderen Ausländerbehörden und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.

**2014**

**Auftakt des Pilotprojekts „Jeder Mensch hat Potenzial“**

Das zweijährige Pilotprojekt „Jeder Mensch hat Potenzial – frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern“ untersucht an zunächst sechs Standorten, wie Flüchtlinge mit Bleibeperspektive frühzeitig in die Vermittlungsstrukturen der Bundesanstalt für Arbeit (BA) eingebunden werden können und welche Unterstützung sie auf dem Weg in den deutschen Arbeitsmarkt benötigen. Für das Projekt arbeitet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge mit der Bundesagentur für Arbeit, den Bleiberechtsnetzwerken und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales zusammen.



# Die aktuelle Flüchtlingspolitik

Im Lichte der im Vorkapitel skizzierten Entwicklungslinien kann nun zu den Dimensionen der aktuellen Flüchtlingspolitik übergeleitet werden. Dabei soll zunächst ihre europapolitische Dimension (3.1) und im Anschluss die innenpolitische Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland (3.2) beleuchtet werden.

## EUROPAPOLITISCHE DIMENSIONEN

Seit den Sommermonaten des Jahres 2015 hat die Flüchtlingspolitik die Euro-Krise, speziell die Griechenlandrettung, an der Spitze der europapolitischen Agenda abgelöst. In ähnlichen Mustern wie auch schon beim Thema Griechenland ist die europäische Spitzenpolitik hier in einen dauerhaften Krisenmodus geraten mit vielen Gipfeln und Dissonanzen unter den Mitgliedsstaaten. Dass die europäische Flüchtlingspolitik bereits seit langem erhebliche Defizite aufwies, war Fachleuten nicht unbekannt. Doch erst in der jüngeren Vergangenheit kam es zu einer dramatischen Zuspitzung.<sup>123</sup> Die wesentlichen Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene sollen in knappen Umrissen skizziert werden:

Bereits in den Jahren 2013 und 2014 machten sich immer mehr Menschen auf den gefährlichen Weg über das Mittelmeer. Die mediale Berichterstattung über immer wieder kenternde Flüchtlingsboote, was tausende Todesopfer forderte, führten dazu, dass die europäische Flüchtlingspolitik langsam in das politische Bewusstsein der europäischen Regierungen und Öffentlichkeiten vordrang, wengleich das Thema Eurorettung und Griechenlandkrise in dieser Zeit noch im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stand. Im Oktober 2013 reagierte Italien auf die immer größer werdenden Zahlen von ertrunkenen Flüchtlingen im Mittelmeer und startet die Seenotrettungsaktion „mare nostrum“. Ziel war es, sowohl in Not geratene Flüchtlinge zu retten als auch illegale Schlepper und Schleuser zu verfolgen. Als im Frühjahr 2014 mit den wärmeren Temperaturen die Flüchtlingsströme weiter anwuchsen und die Situation in den Auffanglagern auf der zwischen Tunesien und Italien angesiedelten Insel Lampedusa – die Italien als Vorposten zum Abfangen illegaler Einwanderer dient – unerträgliche Zustände erreichte, ließ Italien viele Flüchtlinge ungehindert weiterreisen. Aus Kostengründen wurde die Aktion „mare nostrum“ im November 2014 eingestellt



*Soldaten der italienischen Marine untersuchen im Rahmen der Mission „Mare Nostrum“ ein Flüchtlingsboot.*

und die EU initiierte die Nachfolgemission „Triton“, die allerdings deutlich kleiner ausgestattet war. Die Kürzung der Lebensmittelversorgung durch das World Food Program (WFP) der Vereinten Nationen in den Flüchtlingslagern in Jordanien und im Libanon im Dezember 2014 trug dazu bei, dass sich immer mehr Menschen auf den Weg nach Europa machten.

Zwischen Januar und März 2015 starben 479 Menschen im Mittelmeer bei dem Versuch, Europa zu erreichen. Am 19. April 2015 sank ein Schiff mit 900 Flüchtlingen, von denen die allermeisten starben.<sup>124</sup> Neben der Mittelmeerroute suchten nun auch immer mehr Flüchtlinge den Weg über Land und wählten dabei vor allem die sogenannte Balkan-Route. Im Sommer 2015 spitzte sich die Situation dramatisch zu. Im Juni begann die ungarische Regierung unter Viktor Orbán damit, einen Zaun an der Grenze zu Serbien zu errichten, der Ende August fertiggestellt wurde. Am ersten Septemberwochenende sammelten sich schließlich tausende Flüchtlinge am Bahnhof von Budapest, ohne zu wissen, wie und wohin es für sie weiterging. Im Lichte dieser humanitären Notsituation erlaubte Bundeskanzlerin Merkel die Einreise dieser „gestrandeten“ Flüchtlinge. Gleichzeitig wandte Deutschland die Dublin-Regeln in Bezug auf aus Syrien stammende Flüchtlinge nicht mehr an. Infolgedessen kam es zu immer größeren Einreisewellen, die zunächst vor allem die süddeutschen Regionen völlig unvorbereitet trafen und die nur durch ein enormes Engagement vieler ehrenamtlich tätiger Bürger einigermaßen bewältigt werden konnten.

# Die Entwicklung der Aufnahmezahlen in den EU-Ländern 2014/2015

Die Asylantragszahlen aus Nicht-EU-Ländern in die EU sind seit 2006 permanent angestiegen. Ab 2012 kam es zu einem signifikanten Anstieg der Asylantragszahlen, welche 2012 noch bei circa 300.000 lagen, 2013 bereits bei ungefähr 430.000 und ein Jahr später schon bei um die 600.000. Dieser Aufwärtstrend fand im Jahr 2015 vorerst seinen Höhepunkt.<sup>125</sup>

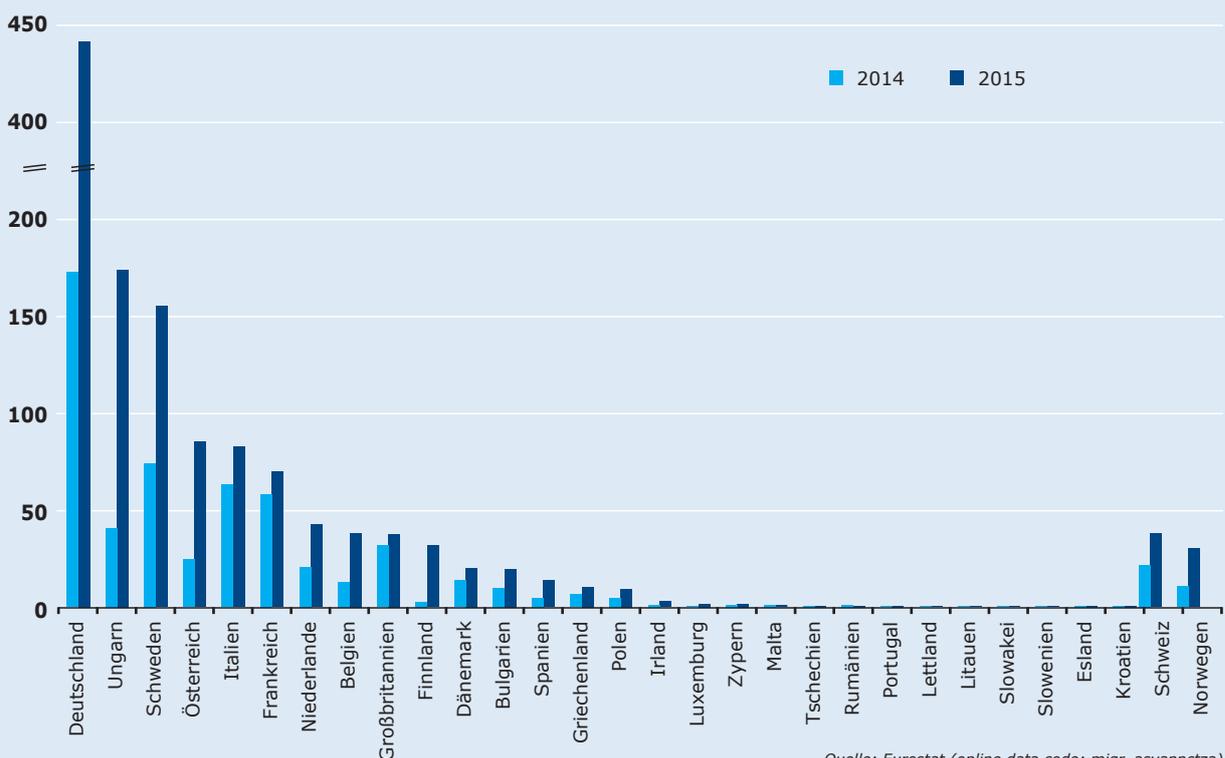
Für das Jahr 2014 gibt es genaue Übersichten über die Entscheidungen von Asylanträgen aller EU-28 Mitgliedstaaten. Die meisten Entscheidungen über Asylanträge gab es in Deutschland, Frankreich, Schweden und Italien. Besonders in Frankreich ist es interessant zu sehen, dass von den knapp 70.000 Entscheidungen nur circa 15.000 positiv ausgefallen sind. Von knapp 360.000 Entscheidungen über Asylanträge im Jahr 2014 wurden nahezu 200.000 abgelehnt. Die geringste Anzahl negativer Entscheidungen gab es in Bulgarien. Rein quantitativ betrachtet gab es die meisten positiven Entscheidungen in Deutschland, Schweden und Italien. Flüchtlingsstatus und subsidiärer Schutzstatus sind Grundlage für die häufigsten positiven Entscheidungen von Asylanträgen.<sup>126</sup> Für das Jahr 2015 sind die Daten noch nicht in dieser

Form ausgewertet, sondern nur für die einzelnen Quartale 2015 verfügbar. Insgesamt wurden 573.200 Entscheidungen über Asylanträge beschlossen. Dabei fielen 292.575 positiv aus gegenüber 280.625 abgelehnten Anträgen in den EU-28 Mitgliedstaaten. Auch in 2015 wurden die meisten Entscheidungen über Asylanträge in Deutschland, Frankreich, Schweden und Italien beschlossen.<sup>127</sup>

Um die Entwicklungen des Jahres 2014 mit denjenigen des Jahres 2015 zu vergleichen, wurden erstens die Asylantragszahlen in den einzelnen Ländern 2015 und zweitens der prozentuale Anteil der positiven Entscheide über Asylanträge in diesen Ländern ausgewertet. Die Berechnungen beruhen auf den momentan zur Verfügung stehenden, gerundeten Zahlen und können von den tatsächlichen Werten abweichen.

Ungarn, Österreich, Finnland und Schweden verzeichnen von 2014 auf 2015 einen Anstieg der Asylanträge von teilweise weit über 50 Prozent, während sich in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten die Anträge verdoppelt haben. In Deutschland stieg die Zahl von 202.834 Asylanträgen (2014) auf 476.649 (2015).

Anzahl der Asylanträge aus nicht EU-Ländern in die EU- und EFTA-Mitgliedstaaten



Quelle: Eurostat (online data code: migr\_asyappctza)

## Entscheidungen über Asylanträge aus nicht EU-Ländern in erster Instanz 2014

	Entscheidungen insgesamt	Positive Entscheidungen			Abgelehnt	
		insgesamt	Flüchtlingsstatus	Subsidiärer Schutzstatus		Humanitäre Gründe
<b>EU-28 <sup>1</sup></b>	<b>357.425</b>	<b>160.070</b>	<b>89.710</b>	<b>54.845</b>	<b>15.510</b>	<b>197.360</b>
<i>Belgien</i>	20.335	8.045	6.460	1.585	-	12.290
<i>Bulgarien</i>	7.435	7.000	5.165	1.840	-	430
<i>Tsch. Republik</i>	1.000	375	75	285	15	625
<i>Dänemark</i>	8.055	5.480	3.765	1.625	90	2.580
<i>Deutschland</i>	97.275	40.560	33.310	5.175	2.075	56.715
<i>Estland</i>	55	20	20	0	0	35
<i>Irland</i>	1.060	400	130	270	-	660
<i>Griechenland</i>	13.305	1.970	1.270	590	115	11.335
<i>Spanien</i>	3.620	1.585	385	1.200	0	2.035
<i>Frankreich</i>	68.500	14.815	11.980	2.835	-	53.685
<i>Kroatien</i>	235	25	15	10	-	210
<i>Italien</i>	35.180	20.580	3.640	7.625	9.315	14.600
<i>Zypern</i>	1.305	995	55	940	0	310
<i>Lettland</i>	95	25	5	20	-	70
<i>Litauen</i>	185	70	15	55	0	110
<i>Luxemburg</i>	885	120	105	15	-	765
<i>Ungarn</i>	5.445	510	240	250	20	4.935
<i>Malta</i>	1.735	1.260	190	900	165	475
<i>Niederlande</i>	18.790	12.550	2.485	9.290	775	6.240
<i>Österreich <sup>2</sup></i>	16.610	4.920	3.160	1.760	-	11.690
<i>Polen</i>	2.700	720	260	165	295	1.980
<i>Portugal</i>	155	40	20	20	-	115
<i>Rumänien</i>	1.585	740	370	370	0	845
<i>Slowenien</i>	95	45	30	10	-	50
<i>Slowakei</i>	280	170	0	95	75	110
<i>Finnland</i>	2.340	1.270	490	475	300	1.070
<i>Schweden</i>	39.905	30.650	10.245	19.095	1.310	9.255
<i>Ver. Königreich</i>	25.870	10.050	8.990	110	950	15.820
<i>Island</i>	120	30	15	10	5	90
<i>Liechtenstein</i>	10	0	0	0	0	10
<i>Norwegen</i>	7.640	4.905	3.590	1.140	175	2.735
<i>Schweiz</i>	21.800	15.410	6.140	2.640	6.630	6.390

1 | Ohne Entscheidungen in Österreich. 2 | 2013.  
 Quelle: Eurostat (Online-Datencode: migr\_asycdfsta), [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First\\_instance\\_decisions\\_on\\_\(non-EU\)\\_asylum\\_applications,\\_2014\\_\(number,\\_rounded\\_figures\)\\_YB15\\_III-de.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_instance_decisions_on_(non-EU)_asylum_applications,_2014_(number,_rounded_figures)_YB15_III-de.png)

In welchem Land der Asylantrag gestellt wird, hängt zum einen von den so genannten „Sog-Faktoren“ ab. Damit sind die historischen Beziehungen (z. B. ehemalige Kolonien), mögliche Sprachkenntnisse, etablierte ethnische Gemeinschaften oder die wirtschaftliche Situation gemeint. Die Entscheidung über den jeweiligen Asylantrag ist länderspezifisch und variiert in den meisten Fällen. Zwar ist der Flüchtlingsstatus nach EU-Recht definiert, die Asyl- und Migrationspolitik unterscheidet sich jedoch national und führt dadurch zu unterschiedlichen Asylprozessen.

Im Jahr 2015 wurde über die Hälfte (52 Prozent) der Asylanträge in erster Instanz<sup>128</sup> innerhalb der EU angenommen. Die höchsten Werte akzeptierter Asylanträge, mit jeweils über 80 Prozent, gab es in den Ländern Bulgarien, Malta, Dänemark und Niederlande. Litauen, Ungarn und Polen hingegen haben um die 80 Prozent der Anträge abgelehnt. Bei der finalen Entscheidung über Asylanträge wurden in der EU gerade einmal knapp 15 Prozent angenommen, während 85 Prozent<sup>129</sup> abgelehnt wurden.<sup>130</sup>

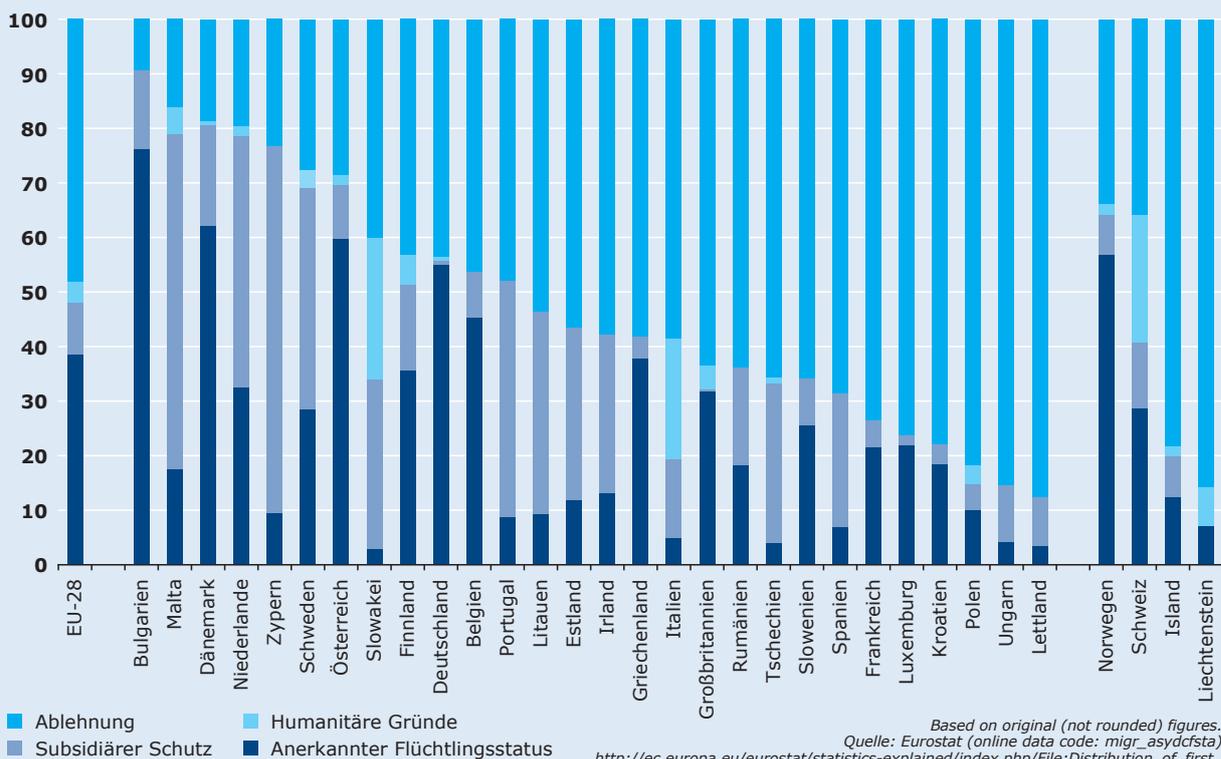
Es ist interessant zu sehen, dass einige Länder, die eine geringe Asylantragszahl haben, auch nur einen geringeren Prozentsatz an angenommenen Anträgen vorweisen (s. Tabelle oben). Umgekehrt haben Län-

Liste der EU-Länder mit hohen, mittleren und niedrigen Asylantragszahlen			
	gestellte Anträge	angenommene Anträge	in Prozent
Deutschland	445.000	280.000	57%
Ungarn	177.000	26.550	15%
Schweden	162.000	116.640	72%
Österreich	88.000	62.480	71%
Frankreich	75.000	21.000	28%
Polen	12.000	2.160	18%

Quelle: Eurostat: Asylum and first time applicants by citizenship, age, and sexual Annual aggregated data (rounded), Brüssel 2016, in: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en).

der mit hohen Antragszahlen oft auch eine höhere Quote angenommener Anträge. Nur Ungarn fällt als Land mit der zweithöchsten Asylantragszahl und dem zweitniedrigsten Prozentsatz angenommener Anträge aus der Systematik. Der Grund für dieses Ungleichgewicht bzw. die hohe Zahl an Asylanträgen liegt in Ungarns geostrategischer Position auf der Balkanroute, die 2015 einen der Hauptwege für Flüchtlinge darstellte.

Entscheidung über Asylanträge aus nicht EU-Ländern in erster Instanz 2015





Ankunft in Österreich: Flüchtlinge überqueren die ungarische Grenze.

Als die Zahl der Flüchtlinge auch im Herbst und in den kälteren Wintermonaten nicht so stark zurückging wie erwartet, führten viele der betroffenen Länder – u. a. auch die Bundesrepublik – temporäre Grenzkontrollen innerhalb des Schengenraumes wieder ein.

Im Januar 2016 beschloss Österreich, das monatelang dem deutschen Kurs zur Bewältigung der humanitären Krise gefolgt war, die Einführung einer Obergrenze. Im Februar schloss Mazedonien seine Grenze zu Griechenland. Die europäischen Regierungen zeigten sich tief gespalten in der Frage des Umgangs mit den Flüchtlingen. Im Konflikt um eine angemessene Reaktion auf die immer weiter steigenden Flüchtlingszahlen bildete sich innerhalb der EU ein Block um die so genannte „Visegrád-Gruppe“: Die osteuropäischen Staaten Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn sprachen sich für eine konsequente Abschottung sowie für eine Abriegelung der Grenzen aus und stellten sich damit der Politik der Bundesregierung unter Angela Merkel offen entgegen. Auf einem EU-Gipfel im März 2016 setzte sich die „Visegrád-Gruppe“ mit ihrer Forderung nach Grenzschließungen durch. Die Balkanroute wurde für geschlossen erklärt.

Die Bundesregierung bemüht sich weiterhin um eine faire Verteilung von Flüchtlingen auf diejenigen europäischen Staaten, die dazu bereit sind. Einige Staaten zeigten sich kooperationsbereit; es ist aber der deutschen Regierung bislang nicht gelungen, eine breite Unterstützung für ihre Pläne zu organisieren.

Im März 2016 schloss die Europäische Union unter federführender Mitwirkung der Bundesregierung ein Abkommen mit der Türkei ab, demzufolge illegal aus der Türkei eingereiste Flüchtlinge von der Türkei zurückgenommen werden, wofür pro abgeschobenem Flüchtling ein Syrer (aus der Türkei) von der EU aufgenommen wird. Jeder ab dem Stichtag 20. März 2016 illegal nach Griechenland eingereiste Flüchtling soll von der Türkei zurückgenommen werden. Für jeden Syrer, den die Türkei freiwillig zurücknimmt, gelangt ein anderer Syrer auf legalem Wege in die EU, wobei allerdings jeder Asylantrag der Auszuweisenden individuell geprüft werden muss. Im Gegenzug wurde der Türkei das Angebot unterbreitet, die Beitrittsverhandlungen mit der EU zu beschleunigen sowie drei Milliarden Euro Soforthilfe zur Versorgung der Flüchtlinge zu erhalten.<sup>131</sup> Einen Streitpunkt stellte nach wie vor die von der Türkei geforderte Visafreiheit für türkische Bürger dar. Diese wurde von Seiten der EU an 72 politische Bedingungen gekoppelt, von denen bis Anfang Mai 2016 nach dem Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission 65 erfüllt wurden.<sup>132</sup> Dabei ging es neben Fragen der Dokumentensicherheit, der Migrationssteuerung und der Grundrechte auch um eine Reform der türkischen Anti-Terror-Gesetze. Da sich die Türkei jedoch bislang weigert, eine solche eform umzusetzen, scheint der mittelfristige Erfolg des Abkommens fraglich.

Im Juni 2016 verständigten sich Unterhändler des EU-Parlaments und der Mitgliedsstaaten auf den Aufbau eines gemeinsamen europäischen Grenz- und Küstenschutzes. Die aktuell 300 Mitarbeiter der in Warschau ansässigen Agentur FRONTEX sollen bis 2020 sukzessive auf 1.000 aufgestockt werden.

Es bleibt abzuwarten, wie sich die europäische Flüchtlingspolitik in Zukunft weiter entwickeln wird. Die Union sieht sich inzwischen vor weiteren Herausforderungen – Stichwort „Brexit“ – gestellt. Es dürfte keine allzu kühne Prognose sein, dass die Flüchtlingspolitik weiterhin ein zentraler Konfliktpunkt zwischen den EU-27/28-Mitgliedsstaaten bleibt. Vor allem die „Visegrád-Staaten“ bieten der deutschen Flüchtlingspolitik selbstbewusst die Stirn.<sup>133</sup>

# „Schengen“ und „Dublin“: Die Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU

Im Zusammenhang mit der Verteilung von Flüchtlingen in Europa werden immer wieder zwei Städtenamen genannt: Schengen und Dublin. Beide Städte stehen seit den 1990er Jahren symbolisch für europäische Abkommen, die zusammen einen gemeinsamen Raum des Grenzschutzes sowie der Asyl- und Visavergabe begründen sollten.

Das nach dem Unterzeichnungsort in Luxemburg benannte Schengener Abkommen, das 1985 von der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und den Benelux-Ländern beschlossen wurde, trat 1995 in Kraft und begründete den Wegfall der Binnengrenzkontrollen zwischen vielen europäischen Staaten, denn mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) wurde der Schengen-Besitzstand in den rechtlichen Rahmen der EU überführt und bildet heute eine tragende Säule des gemeinsamen europäischen „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (EUV Art 3 Abs. 2). Der Schengenraum umfasst heute 26 Staaten, wobei die sechs EU-Staaten Kroatien, Rumänien, Bulgarien, Zypern, Vereinigtes Königreich<sup>134</sup> und Irland (noch) keine Mitglieder sind, andererseits die Nicht-EU-Länder Norwegen, Schweiz, Liechtenstein und Island dem Schengenraum zwischenzeitlich beitraten.<sup>135</sup> „Schengen“ bedeutet für die Bürger der beteiligten Staaten jedoch nicht nur freien Personenverkehr, sondern auch einheitliche Standards für die Vergabe von Visa an Drittstaatsangehörige, eine engere polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit sowie die verstärkte Sicherung der EU-Außengrenzen.<sup>136</sup> Koordiniert wird der gemeinsame Außengrenzschutz von der gemeinsamen europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX mit Sitz in Warschau.<sup>137</sup>

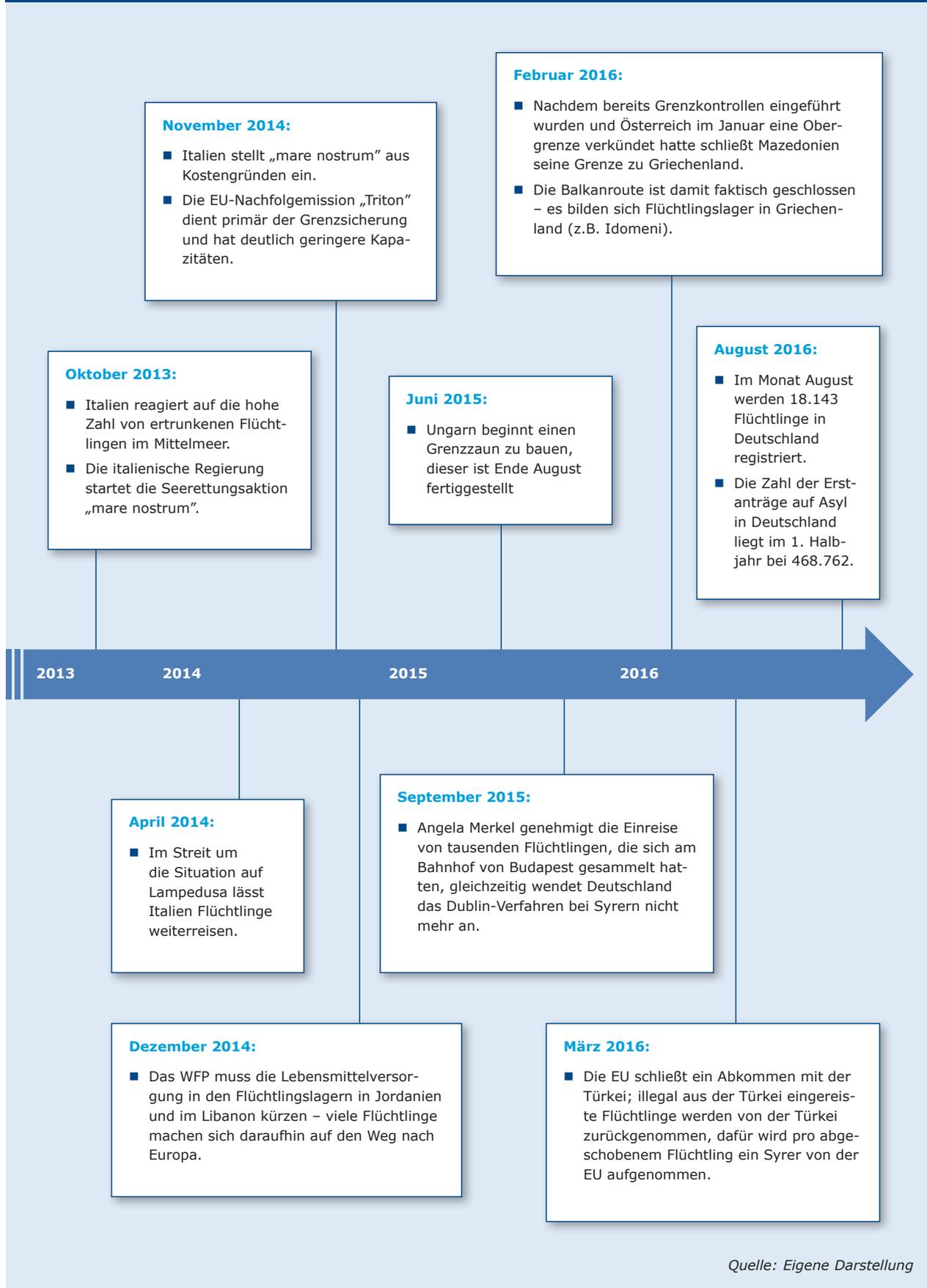
Flankiert wird das Schengener Abkommen asylpolitisch vom sogenannten Dubliner Übereinkommen, das seit 1997 in Kraft ist und die Zuständigkeit von Asylverfahren innerhalb der EU regelt. Kernziele des sogenannten „Dublin-Systems“ sind, dass, 1., jedem Asylbewerber innerhalb der EU der Zugang zu einem Asylverfahren ermöglicht wird, 2., verhindert werden soll, dass ein Asylbewerber mehrere Verfahren innerhalb der EU beantragen kann und, 3., die Gewährleistung, dass derjenige Staat für ein Asylverfahren zuständig ist, in den der Asylbewerber zuerst in die EU einreist.<sup>138</sup>

Im Jahr 2015 wurden die Spannungen zwischen „Dublin“ und „Schengen“ deutlich: Zwar war die Sicherung der EU-Außengrenze Bedingung für den Wegfall der Binnengrenzen im Schengenraum, doch

die EU-Grenzstaaten gerieten aufgrund der hohen Flüchtlingszahlen erheblich unter Druck, was zur Folge hatte, dass die dortigen Behörden Flüchtlinge häufig nicht registrierten (wie „Dublin“ es vorsieht) und in das Zentrum der Europäischen Union „weiterleiteten“. Ferner ist zu beobachten, dass viele Flüchtlinge die wirtschaftlich schwächeren Peripheriestaaten der EU meiden und gemäß der „Schengen“-Reisefreiheit in für sie vorteilhaftere Länder einreisen. Vor diesem skizzierten Hintergrund sowie der aus humanitären Gründen getroffenen Entscheidung der Bundesregierung, syrische Flüchtlinge, vor allem aus Ungarn und Griechenland, nach Deutschland weiterreisen zu lassen, wurde das „Dublin-System“ faktisch außer Kraft gesetzt,<sup>139</sup> wobei zu beachten ist, dass einige Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, bereits in den letzten Jahren teilweise darauf verzichtet haben, Flüchtlinge mit Erstregistrierung in Griechenland gemäß Dublin-Verordnung dorthin zurückzuschicken. Die faktische Aussetzung von „Dublin“ führte dazu, dass seit Herbst 2015 immer mehr Staaten des Schengenraums temporäre Grenzkontrollen durchführten, womit die Reisefreiheit, eine der zentralen Errungenschaften der EU, bedroht scheint.<sup>140</sup>

Im Lichte dieser Entwicklungen wird deutlich, dass das erst 2015 vollständig in Kraft getretene Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) angesichts der aktuellen Flüchtlingssituation weiter großen Reformbedarf aufweist,<sup>141</sup> insbesondere hinsichtlich einer gerechten „Lastenverteilung“ zwischen den Mitgliedsstaaten, die durch das Dublin-System bisher nicht gewährleistet werden konnte. Aus diesem Grund einigten sich die europäischen Innenminister mit Mehrheitsbeschluss im September 2015 auf die quotenmäßige Verteilung von 160.000 Flüchtlingen auf alle Mitgliedsstaaten der EU bis 2017, um die am meisten von den Flüchtlingsströmen betroffenen Staaten Italien und Griechenland zumindest teilweise zu entlasten.<sup>142</sup> Demnach sollen ankommende Flüchtlinge zunächst in sogenannten „Hot Spots“, Einreise- und Registrierungscentren in Grenznähe, untergebracht und von dort aus anderen Mitgliedsstaaten zugeteilt werden. Offiziell wollen die Staats- und Regierungschefs der EU allerdings weiterhin am Dublin-System festhalten. Die Einführung eines permanenten Quotensystems scheiterte bisher an dem Widerstand vieler Regierungen, insbesondere aus Osteuropa.

Tatsächlich sind bis Ende August 2016 knapp 4.776 Flüchtlinge aus Italien und Griechenland umgesiedelt worden, während 9 von insgesamt 11 geplanten Hot Spots in Betrieb genommen wurden.<sup>143</sup>



Quelle: Eigene Darstellung

## INNENPOLITISCHE DIMENSIONEN

Wie stellte und stellt sich nun im Lichte der zuvor skizzierten europapolitischen Rahmungen die Situation in der Bundesrepublik dar? Spätestens seit Mitte 2015 wurde die öffentliche Debatte um Integration und Zuwanderung maßgeblich vom Thema „Flucht und Asyl“ beherrscht und hat andere Aspekte des Themenbereichs in den Hintergrund rücken lassen. Gab es im Jahr 2014 202.834 Asylanträge, so waren es bereits im ersten Halbjahr 2015 180.000. In den Sommermonaten 2015 hat sich die Zahl der Asylbewerber derart gesteigert, dass die Bundesregierung bis Dezember insgesamt 476.649 Asylanträge registrierte, was somit einer Verdoppelung im Vergleich zum Vorjahr gleichkam. Die tatsächliche Zahl der in Deutschland angekommenen Geflüchteten liegt dabei noch weit höher, da es bei der Beantragung von Asylverfahren zu teilweise erheblichen Verzögerungen kam. Die Bundesregierung ging lange Zeit bis Herbst 2016 von insgesamt 1,1 Mio. Flüchtlingen aus, die Deutschland 2015 erreichten. Die Zahl ist, wie anfangs gesehen, inzwischen auf unter 900.000 korrigiert worden. Infolge der Schließung der Balkan-Route ist es im ersten Halbjahr 2016 zu einem deutlichen Rückgang der Flüchtlingszahlen gekommen: In den ersten sechs Monaten wurden 222.264 Migranten im EASY-System registriert.<sup>144</sup>

Spätestens mit der Grenzöffnungsentscheidung der Kanzlerin vom ersten Septemberwochenende 2015 rückte das Management der Flüchtlingskrise an die Spitze der innenpolitischen Agenda in der Bundesrepublik Deutschland. Konkret entschied die Bundesregierung, die pauschale Einreise für in Ungarn unter als menschenunwürdig beschriebenen Umständen gestrandeten Flüchtlinge zu erlauben sowie die Dublin-Regelungen für Syrer auszusetzen.

Der infolge der Entscheidungen täglich weiter anschwellende Flüchtlingsstrom traf die Bundesländer und Kommunen, insbesondere im Süden Deutschlands, aber auch im Rest der Republik, unvorbereitet. Ohne vielfaches ehrenamtliches Engagement der Bürger vor Ort wäre es den staatlichen Stellen allein vermutlich nicht gelungen, die in dieser Form präzedenzlose Herausforderung zu meistern. Bemerkenswert am Umgang mit der großen Zahl an Flüchtlingen, die über Monate hinweg nach Deutschland kamen, war die enge Verwobenheit von Engagement für die gemeinsame Sache, für die res publica, für das Gemeinwesen einerseits und die Weltoffenheit andererseits. Es zeigte sich hier einmal mehr, dass ein tätiger Patriotismus „vor Ort“<sup>145</sup>, also nicht das Sich-

Abschließen von Anderen, die Ablehnung des Fremden, das Einmauern im Eigenen meint – dafür stehen Xenophobie, Nationalismus, Rassismus. Im Gegenteil, Patriotismus steht auch für das Willkommenheißen des Neuen, des Anderen, auch des Fremden, des Flüchtlings aus anderen Weltregionen und Kulturen.<sup>146</sup>

Die Bundesrepublik befindet sich gegenwärtig weder ökonomisch noch gesellschaftlich in einer tiefen, gar existentiellen Krise – zumal im internationalen und europäischen Vergleich –, auch wenn letzteres durch „PEGIDA“ und andere rechtspopulistische Bewegungen und Parteien suggeriert wird. Und doch mahnen eine wachsende Unzufriedenheit in Teilen der Bevölkerung mit der Problemlösungskompetenz der repräsentativen Demokratie – „Wutbürger“ –, gepaart mit einem Misstrauen gegenüber unabhängiger Medienberichterstattung – „Lügenpresse“ – und eine zunehmende Verrohung der Debattenkultur, sei es anonym im Internet, sei es bei Protestkundgebungen „vor Ort“, die Notwendigkeit an, politische Entscheidungen, Handlungszwänge oder auch Abwägungs-Dilemmata weitaus besser und intensiver in der Öffentlichkeit zu erklären, zu plausibilisieren, als dies in der jüngeren Vergangenheit häufig der Fall war.

Fehlt(e) es offenkundig, wie das Erstarken des politischen Populismus auf der politischen Rechten zu indizieren vermag, an einer intensiven Plausibilisierung von politischen Handlungsmaximen<sup>147</sup>, -zwängen und -grenzen<sup>148</sup> sowie an einer umfassenden parlamentarischen Debatte über zentrale politische Entscheidungen, so wird es, konkret auf die Flüchtlingspolitik bezogen, für die mittel- bis längerfristigen Rückwirkungen der Flüchtlingspolitik auf das deutsche Parteiensystem von entscheidender Bedeutung sein, wie die politisch Verantwortlichen die Situation mit Gesetzen und Verwaltungsakten, aber auch mit klugem Personalmanagement, auf sämtlichen administrativen Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen konkret angehen.<sup>149</sup>

Bisher ist es beim Umgang mit den ankommenden Flüchtlingen in erster Linie um die Aufnahme, Unterbringung und mittelfristige Versorgung der Menschen gegangen – die institutionelle Rahmensetzung zur Bewältigung der Herausforderungen hinsichtlich der sozialen Teilhabe und langfristigen Integration steht der Politik zu weiten Teilen noch bevor. Und doch hat die Bundesregierung im Rahmen der Asylpakete I und II neben Verschärfungen im Asylrecht, beispielsweise durch beschleunigte Asylverfahren für Personen mit geringer Bleibeperspektive oder mit Herkunft aus sicheren Drittstaaten, auch einige Maßnahmen in Bezug

auf die Integration von Flüchtlingen auf den Weg gebracht. Da die Umsetzung und Wirkung solcher Maßnahmen jedoch langwierige Prozesse sind, lässt sich ihr Erfolg zum aktuellen Zeitpunkt noch kaum beurteilen.

Das Asylpaket I vom Oktober 2015 ermöglichte die Öffnung der Integrationskurse des BAMF auch für Asylbewerber und Geduldete mit guter Bleibeperspektive, die dafür durch zusätzliche Mittel des Bundes ausgeweitet und mit berufsorientierten Sprachangeboten der Arbeitsagentur verbunden wurden. Ziel dieses Vorhabens war es, Asylbewerber so früh wie möglich in den Arbeitsmarkt zu integrieren.<sup>150</sup> Dazu wurde 2015 auch der Leiharbeitsmarkt für Flüchtlinge geöffnet.<sup>151</sup>

Auch das im Februar 2016 von Bundestag und Bundesrat beschlossene Asylpaket II soll die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt erleichtern: Asylbewerber, die sich in einem Ausbildungsverhältnis befinden, sollen einen Rechtsanspruch auf einen temporären Aufenthaltstitel erhalten. Dies soll ihnen ermöglichen, ihre Ausbildung abzuschließen und anschließend für mindestens zwei Jahre auf dem deutschen Arbeitsmarkt tätig zu sein. Darüber hinaus wurde aufgrund der hohen Flüchtlingszahlen der vorhergehenden Monate „im Interesse der Aufnahme- und Integrationssysteme in Staat und Gesellschaft“<sup>152</sup> der Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte für zwei Jahre ausgesetzt. Zudem müssen sich Flüchtlinge, die an den Integrationskursen des BAMF teilnehmen, seit Frühjahr 2016 mit einem Eigenbetrag von zehn Euro pro Monat an den Kosten beteiligen. Ein weiterer Aspekt des Managements der Flüchtlingskrise ist die Definition von Drittländern als so genannte „sichere Herkunftsstaaten“ – ein politisches Instrument, das seit dem Asylkompromiss Anfang der 1990er Jahre zur Verfügung steht. Wird ein Staat als sicheres Herkunftsland eingestuft, so erleichtert dies die Ablehnung von Asylanträgen und trägt zu einer Reduzierung der Zahl anerkannter Flüchtlinge bei. Kritiker dieses Instruments monieren die Willkürlichkeit in der Festlegung, welches Land als sicherer Herkunftsstaat gilt, während Befürworter darauf verweisen, dass sich so besser feststellen ließe, wer wirklich schutzbedürftig sei. Während die Balkanstaaten Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina bereits 2014 und Albanien, Kosovo und Montenegro 2015 als sichere Herkunftsstaaten deklariert wurden, wurde die von der Bundesregierung gewollte und im Bundestag mit der Mehrheit der Großen Koalition beschlossene Aufnahme von Algerien, Marokko und Tunesien in die Liste sicherer Herkunftsstaaten aufgrund des Wider-

stands im Bundesrat, insbesondere durch die Landesregierungen mit grüner Beteiligung, verschoben; lediglich das grün-schwarz regierte Baden-Württemberg wäre bereit gewesen, das Gesetzesvorhaben mitzutragen. Wegen des Drucks der anderen neun Länder, in denen die Grünen mitregieren, wurde die Abstimmung jedoch kurzfristig von der Agenda genommen. An dieser Stelle geriet die Flüchtlingspolitik in das Fahrwasser anstehender Landtags- und Bundestagswahlen.

Unter dem bereits vertrauten Motto „Fördern und Fordern“ hat sich das Bundeskabinett Ende Mai 2016 auf einen Entwurf eines auf Asylbewerber zugeschnittenen Integrationsgesetzes geeinigt, das Anfang Juli 2016, mithin noch vor der Sommerpause von Bundestag und Bundesrat verabschiedet worden ist.<sup>153</sup> Auch das Integrationsgesetz zielt vor allem auf die Arbeitsmarktqualifizierung sowie das Erlernen der deutschen Sprache ab. Hierzu sollen bis zu 100.000 sogenannte „Ein-Euro-Jobs“ für Asylbewerber geschaffen werden, um diese so an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen. Dabei sollen Flüchtlinge zur Annahme von zumutbarer Arbeit verpflichtet werden können, andernfalls droht ihnen die Streichung aller Geldleistungen. Außerdem ist vorgesehen, die sogenannte Vorrangprüfung, nach der Flüchtlinge bisher nur dann eine Stelle annehmen dürfen, wenn diese nachweislich nicht mit einem EU-Inländer besetzt werden kann, in strukturstarken Regionen für drei Jahre auszusetzen. Das Angebot an Integrationskursen und berufsbezogenem Sprachunterricht soll weiter ausgebaut werden und im Sinne einer „Verpflichtung mit leistungsrechtlichen Konsequenzen“<sup>154</sup> für Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive obligatorisch werden.

Weiterhin wird das Niederlassungsrecht für Asylbewerber dem anderer Ausländer angeglichen. Zukünftig erhalten Asylbewerber nicht mehr bereits nach drei Jahren voraussetzungslos eine unbefristete Niederlassungserlaubnis, sondern müssen dafür nach fünf Jahren Aufenthalt in Deutschland nachweisen, dass sie über ausreichende Sprachkenntnisse verfügen und ihren Lebensunterhalt zum Großteil selbst tragen können. Zusätzlich ist auch die umstrittene Wohnsitzauflage im Gesetz verankert, wonach es den Ländern möglich ist, die freie Wohnsitzwahl von anerkannten Asylbewerbern einzuschränken, um insbesondere in Großstädten den starken Zuzug in bestimmte Stadtteile zu beschränken und so gesellschaftliche Segregation durch die Bildung abgesonderter Wohnviertel zu vermeiden.

Während Koalitionsmitglieder das Gesetz als „Meilenstein“<sup>155</sup> und „ersten Schritt hin zu einem Einwanderungsgesetz“<sup>156</sup> bezeichneten, kritisierten Vertreter aus Opposition und Zivilgesellschaft das Gesetz und befürchteten desintegrative Wirkungen durch die vorgesehenen Maßnahmen. Auflagen und Sanktionsandrohungen würden generell dazu führen, dass die Integrationsbereitschaft von Neuankömmlingen und Mehrheitsgesellschaft gebremst würden. Zudem reichten die bereitgestellten Mittel des Bundes nicht aus, um hinreichend Plätze in Integrationskursen anzubieten. Vertreter der Kommunen in Deutschland begrüßen jedoch den Gesetzesentwurf, der nach Eva Lohse, Präsidentin des Deutschen Städtetages, die Städte in ihren Bemühungen unterstütze, „soziale Brennpunkte zu vermeiden“.<sup>157</sup> Allerdings sei es mit der bloßen Verabschiedung eines solchen Gesetzes nicht getan, mahnt Gerd Landsberg, der Vorsitzende des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, an.<sup>158</sup> In jedem Fall zeigt das Gesetz, vergleicht man es beispielsweise mit entsprechenden Debatten von vor zwanzig Jahren, wie sehr sich die politischen Kräfte in der Bundesrepublik in der Integrationspolitik konsensorientiert, pragmatisch angenähert haben, zumal, wenn sie in politischer Verantwortung, sei es auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene, stehen.

Parallel zur Verabschiedung des Integrationsgesetzes einigten sich Mitte Juli 2016 Bund und Länder auch auf die Verteilung der Kosten für die vorgesehenen Maßnahmen, was zuvor sehr umstritten gewesen war. Den Ländern werden vom Bund für die Bewältigung der Integration von Flüchtlingen in den kommenden drei Jahren insgesamt sieben Milliarden Euro zusätzlich zur Verfügung gestellt. 2016 bis 2018 wird eine jährliche Integrationspauschale in Höhe von zwei Milliarden Euro gewährt. Darüber hinaus zahlt der Bund den Ländern 2017 und 2018 jeweils 500 Millionen Euro Kompensationsgelder für den Wohnungsbau. Bis Mitte 2018 soll es unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklung eine Anschlussregelung geben. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund zeigte sich zufrieden mit dieser Regelung. Das Geld sei für die Kommunen unverzichtbar, denn die von ihnen vor Ort gestaltete Integration könne nur mit ausreichender Finanzierung gelingen. Landsberg mahnte jedoch zugleich: „Nun wird es darauf ankommen, dass die Länder auch ihren Beitrag leisten und die finanzielle Unterstützung an die Kommunen weitergeben, darauf werden wir genau achten.“<sup>159</sup> Mit dem Integrationsgesetz wurden wichtige Rahmenbedingungen für die künftige Flüchtlingspolitik geschaffen, die allerdings durch weitere zusätzliche Maßnahmen in den kom-

menden Jahren flankiert werden müssen. Im Lichte der entfalteten europa- und bundespolitischen Rahmungen kann nun im Folgekapitel zur konkreten Flüchtlingspolitik vor Ort, in den Kommunen, übergeleitet werden.

123 | Vgl. hierzu auch Julian Lehmann: *Flucht in die Krise. Ein Rückblick auf die EU-„Flüchtlingskrise“ 2015*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 52 (2015), S. 7-11.

124 | Vgl. Die Zahlen stammen aus Berichten des UN-Flüchtlingshilfswerks. UNHCR: *Mediterranean Crisis 2015 at six months*, in: <http://www.unhcr.org/news/press/2015/7/5592b9b36/mediterranean-crisis-2015-six-months-refugee-migrant-numbers-highest-record.html>.

125 | Vgl. Eurostat: *Asylum and first time applicants by citizenship, age, and sexual Annual aggregated data (rounded)*, Brüssel 2016, in: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en).

126 | Vgl. Eurostat: *Statistiken über Asyl, 2015*, in: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics/de](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/de).

127 | Vgl. Eurostat: *File First instance decisions by outcome and recognition rates 1st/2nd/3rd/4th quarter 2015.png*, 2016, in: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Special%3ASearch&profile=default&search=File%3AFirst+instance+decisions+by+outcome+and+recognition+rates&fulltext=Search>.

128 | „Entscheidungen in erster Instanz bezeichnet eine Entscheidung als Antwort auf einen Asylantrag auf der Ebene der ersten Instanz des Asylverfahrens.“ Vgl. Europa: *Erstinstanzliche Entscheidungen über Asylanträge – Jährlich aggregierte Daten*, in: <https://data.europa.eu/euodp/de/data/dataset/zcMA8lg9BM7du07HNEMv6Q>.

129 | Vgl. Eurostat: *File:Distribution of final decisions on (non-EU) asylum applications, 2015.png*, 2016, in: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Distribution\\_of\\_final\\_decisions\\_on\\_\(non-EU\)\\_asylum\\_applications,\\_2015\\_\(%C2%B9\)\\_\(%25\)\\_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Distribution_of_final_decisions_on_(non-EU)_asylum_applications,_2015_(%C2%B9)_(%25)_YB16.png).

130 | Vgl. Eurostat: *Asylum statistics, 2016*, in: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics).

131 | Vgl. Europäische Union: Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union vom 8. März 2016, in: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement/>.

132 | Vgl. European Commission: Turkey's progress on the visa liberalization roadmap, in: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160504/turkey\\_progress\\_visa\\_liberalisation\\_roadmap\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160504/turkey_progress_visa_liberalisation_roadmap_en.pdf).

133 | Vgl. Gerhard Gnauck: Ablehnung verbindet. Die Vise-grád-Staaten sind sich einig in ihrer Kritik an der Flüchtlingspolitik Merkels, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. August 2016, S. 2.

134 | Das Vereinigte Königreich nimmt, bis sein Austritt vollzogen ist, die Rolle eines EU-Mitgliedsstaates wahr.

135 | Vgl. Europäische Kommission: Schengen Area (Stand: November 2015), in: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm).

136 | Vgl. Europäisches Parlament: Grenzschutz an den Außengrenzen (Stand: 2015), in: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU\\_5.12.4.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_5.12.4.pdf).

137 | Vgl. Europäische Kommission: Die Europäische Union erklärt: Grenzen und Sicherheit. Ein offenes und sicheres Europa aufbauen, 2014, in: [http://ec.europa.eu/pol/pdf/flipbook/de/borders\\_and\\_security\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/pol/pdf/flipbook/de/borders_and_security_de.pdf), S. 6.

138 | Vgl. European Council on Refugees and Exiles: Dublin Regulation, 2016. Online: <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/10-dublin-regulation.html>.

139 | Vgl. Anna Lübke: Dublin ist tot, in: Zeit Online vom 7. September 2015.

140 | Vgl. René Höltzsch: Und wenn der Steigbügel reisst? Flüchtlinge, Schengen und der Binnenmarkt, in: NZZ Online vom 21. Januar 2016.

141 | Vgl. Céline-Agathe, Caro/Lucas Schramm. Die Flüchtlings- und Asylpolitik der EU. Eine Bestandaufnahme. Konrad Adenauer Stiftung, St. Augustin 2015, in: <http://www.kas.de/wf/de/33.42823/>. – Euractiv: Neues EU-Asylsystem: Flüchtlingspolitik muss trotzdem weiter reformiert werden, 2015, in: <http://www.euractiv.de/sections/eu-aussenpolitik/neues-eu-asylsystem-fluechtlingspolitik-muss-trotzdem-weiter-reformiert>.

142 | Vgl. Europäische Kommission: State of Play. Measures to Address the Refugee Crisis, in: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6134\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6134_en.htm). – Einen guten Überblick findet man bei Europäische Kommission: European Solidarity: A Refugee Relocation System, Brüssel 2015.

143 | Europäische Kommission: State of Play Hotspot capacity, in: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state\\_of\\_play\\_-\\_hotspots\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_hotspots_en.pdf). – Europäische Kommission: Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism, in: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state\\_of\\_play\\_-\\_relocation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf).

144 | Vgl. Bundesministerium des Inneren: „Lösung der Flüchtlingskrise kommt in Deutschland sehr gut voran“, in: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/07/vorstellung-asylzahlen-erstes-halbjahr-2016.html>.

145 | Vgl. hierzu Volker Kronenberg: Patriotismus in Deutschland. Perspektiven für eine weltoffene Nation, 3. Aufl., Wiesbaden 2013. – Volker Kronenberg: Patriotismus 2.0. Gemeinwohl und Bürgersinn in der Bundesrepublik Deutschland, München 2010.

146 | Vgl. dazu Volker Kronenberg: Schaffen wir das? Über Patriotismus in Krisenzeiten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 14–15 (2016), S. 22–27.

147 | Bundeskanzlerin Angela Merkel räumte auf einer Pressekonferenz am 19. September ein, dass „manchem Bürger [...] Richtung, Ziel und Grundüberzeugung“ ihrer Flüchtlingspolitik nicht „ausreichend erklärt worden sind“, in: <https://www.cdu.de/artikel/merkel-vertrauen-zurueckgewinnen-berlin-mv>.

148 | Das Grundrecht auf Asyl, auf das in der aktuellen Flüchtlingskrise als höchst verbindlicher Wert, als humanitärer Imperativ des Helfens, immer wieder und zurecht rekurriert wird, findet eine wesensimmanente Grenze im Gesamtgefüge der Verfassungsordnung durch die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Rechts- und Staatsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Es findet darin aber auch seine Entfaltungspotenziale und seine Effektivität. In diesem Sinne bezeichnete Bundespräsident Joachim Gauck, dessen Amtszeit von einem Plädoyer für ein Mehr an bürgerschaftlichem Engagement, von einem Werben für eine Kultur der Freiheit und von einem damit verbundenen, konstitutiven Patriotismus der Weltoffenheit wie ein roter Faden durchzogen wird, „Begrenzungsstrategien“ beim Zuzug von Flüchtlingen als „moralisch und politisch“ geboten. Besorgt fügte er hinzu: Wenn in der Mehrheitsgesellschaft das Gefühl für Solidarität schwinde und sich „eine kollektive Identität entwickeln würde, die immer nur schreit ‚Das Boot ist voll‘“, dann gebe es eben auch „ein moralisches Problem und nicht nur ein politisches“. Gerade in dem Bemühen, möglichst vielen helfend zur Seite zu stehen, könne es begründet sein, „dass man nicht allen hilft“. Joachim Gauck im WDR5-Interview am 5.2.2016, zit. nach: [https://presse.wdr.de/ploung/radio/wdr5/2016/02/20160205\\_gauck\\_radiointerview.html](https://presse.wdr.de/ploung/radio/wdr5/2016/02/20160205_gauck_radiointerview.html). – Vgl. auch Kronenberg: Schaffen wir das?; vgl. hierzu auch die Beiträge auf der Konferenz „Denk ich an Deutschland“ der Alfred Herrhausen Gesellschaft und der Frankfurter Allgemeinen Zeitung am 23. September 2016 in Berlin, in: <http://www.faz.net/aktuell/politik/denk-ich-an-deutschland-1/>.

149 | Personalpolitisch war die Bundesregierung bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt gefordert. Als Nachfolger des zurückgetretenen Manfred Schmidt an der Spitze des BAMF wurde am 18. September 2015 Frank-Jürgen Weise eingesetzt. Zwei Wochen später benannte die Bundesregierung am 6. Oktober 2015 Kanzleramtsminister Peter Altmeier als zentralen Ansprechpartner für die politische Gesamtkoordination aller Aspekte der aktuellen Flüchtlingslage.

150 | Vgl. Bundesregierung: Effektive Verfahren, frühe Integration vom 26. Oktober 2015, in: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/10/2015-10-15-asyl-fluechtlingspolitik.html>.

151 | Vgl. Thomas Vitzthum/Manuel Bewarder: Regierung bringt Flüchtlinge schneller in Arbeit, vom 17. September 2015, in: [www.welt.de/politik/deutschland/article146519901/Regierung-bringt-Fluechtlinge-schneller-in-Arbeit.html](http://www.welt.de/politik/deutschland/article146519901/Regierung-bringt-Fluechtlinge-schneller-in-Arbeit.html).

152 | Bundestag: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, Drucksache 18/7538, in: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/075/1807538.pdf>.

153 | Vgl. Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 39 vom 5. August 2016, S. 1939–1949, in: [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl#\\_bgbl\\_\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl116s1939.pdf%27%5D\\_\\_1474536748090](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl#_bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl116s1939.pdf%27%5D__1474536748090).

154 | Ebd.

155 | Angela Merkel, zit. nach: Deutschlandfunk vom 25. Mai 2016: „Erster Schritt zu einem Einwanderungsgesetz“, in: [http://www.deutschlandfunk.de/integrationsgesetz-erster-schritt-zu-einem.1818.de.html?dram:article\\_id=355132](http://www.deutschlandfunk.de/integrationsgesetz-erster-schritt-zu-einem.1818.de.html?dram:article_id=355132).

156 | Sigmar Gabriel, zit. nach: ebd.

157 | Eva Lohse, zit. nach: Integrationsgesetz: Das sollen Flüchtlinge künftig leisten, in: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/integrationsgesetz-der-koalition-wird-verabschiedet-das-steht-drin-a-1093836.html>.

158 | Zit. nach: ebd.

159 | DStGB: DStGB begrüßt Einigung bei den Integrationskosten, in: <http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Aktuelles/2016/DStGB%20begr%C3%BC%C3%9Ft%20Einigung%20bei%20den%20Integrationskosten/>

# Definitionen zur Unterscheidung von Flüchtlingsstatus, Asylberechtigung und subsidiärem Schutz

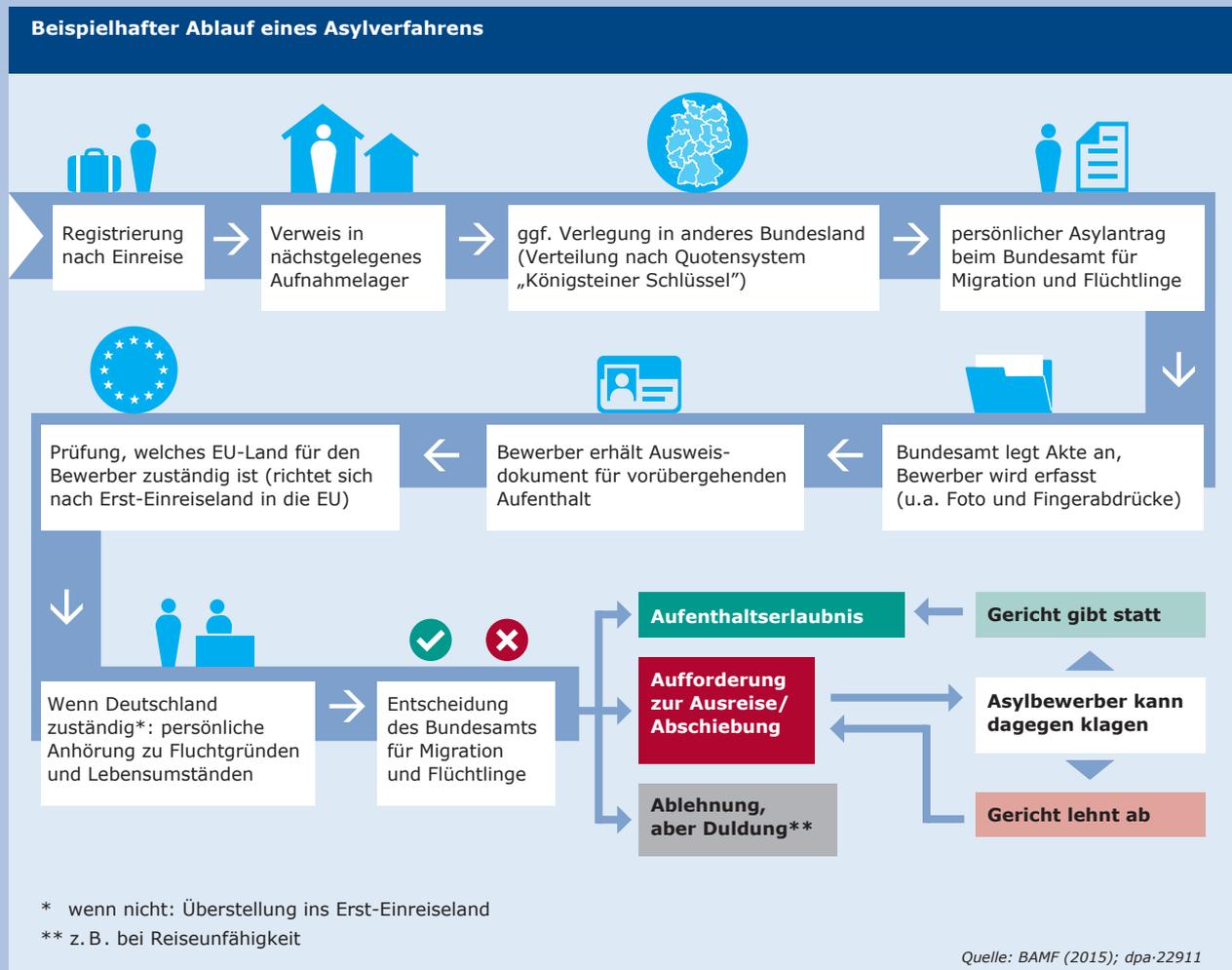
Anders als oft angenommen, haben Geflüchtete und Asylbewerber keinen identischen rechtlichen Status. Zwar ist die Anerkennung als Flüchtling eine hinreichende Voraussetzung dafür, dass Asyl erteilt werden kann. Trotzdem kann aber die Asylberechtigung auch ohne die Anerkennung als Flüchtling erfolgen, da sich das Asylrecht in Deutschland nicht ausschließlich von der Genfer Flüchtlingskonvention ableitet, sondern in Artikel 16a GG Verfassungsrang hat.

Ein **Flüchtling** ist nach Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention, wer sich außerhalb seines Herkunftslandes aufhält und im Falle der Rückkehr dorthin der begründeten Angst vor einer schwerwiegenden Menschenrechtsverletzung ausgesetzt sieht aufgrund seiner Rasse, Nationalität, politischer bzw. religiöser Überzeugung oder der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe. Dazu gilt überdies, dass er den Schutz seines Herkunftslandes nicht in Anspruch nehmen kann oder aufgrund der oben genannten Gründe nicht in Anspruch nehmen will.

Die auf der Website des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) präsentierte Definition für die **Asylberechtigung** umfasst politisch Verfolgte, auf die im Falle der Rückkehr in ihr Herkunftsland die Verfolgungskriterien der Genfer Flüchtlingskonvention zutreffen, die aber zusätzlich weder eine Fluchtalternative innerhalb des Herkunftslandes noch anderweitigen Schutz vor Verfolgung haben. Für eine asylrelevante Verfolgung muss es sich um eine gezielte Rechtsgutverletzung handeln, die einerseits zum Ziel hat, die Betroffenen aus der Gemeinschaft auszugrenzen, die aber andererseits auch eine schwerwiegende Verletzung der Menschenwürde darstellt. Generelle Notsituationen wie Armut, Bürgerkriege, Naturkatastrophen oder Perspektivlosigkeit sind keine Gründe für eine Asylgewährung gemäß Artikel 16a GG. Bei der Vergabe von Asyl wird grundsätzlich nur staatliche oder quasi-staatliche Verfolgung, wenn also nichtstaatliche Akteure die staatlichen Akteure substituieren, berücksichtigt.

Im Normalfall geht man bei der Asylberechtigung von dem folgenden Ablauf aus: Aus einer politischen Verfolgung im jeweiligen Heimatland eines Flüchtenden, die asylrechtlich geltend gemacht werden kann, resultiert die Flucht nach Deutschland und daraus wiederum die Möglichkeit zu einem Asylantrag. Gleiches gilt, wenn der Asylbewerber aus einem sicheren Herkunftsstaat oder einem sicheren Drittstaat, etwa einem Transitland auf einer der Fluchtrouten, eingereist ist. Werden Drittstaaten als sichere Herkunftsländer klassifiziert, erleichtert das die Möglichkeit der Abschiebung eines Asylsuchenden, weshalb einige politische Parteien die Nutzung dieser Maßnahme forcieren. Was nach der geltenden Rechtslage nicht abgedeckt wird, sind beispielsweise Verfolgung und Diskriminierung durch andere Akteure als den staatlichen Stellen in den Herkunftsländern, die Flucht aus ökonomischen oder allgemein lebenskulturellen Motiven sowie aus Zwangslagen heraus, die erst während der Reise aufgetreten sind. Für bestimmte Fälle gibt es noch die Möglichkeit des subsidiären Schutzes. Asylsuchende, die nach der geltenden Rechtslage weder als Asylsuchende noch als Flüchtlinge anerkannt werden können, können den Status eines „subsidiär Schutzberechtigten“ erhalten.

Gemäß der Definition des BAMF greift der **subsidiäre Schutz** dann, wenn einer Person, der in ihrem Herkunftsland gravierende Nachteile (sowohl von staatlicher als auch nicht-staatlicher Seite) drohen, weder der Status eines Flüchtlings noch die Asylberechtigung gewährt werden können. Ein subsidiär Schutzberechtigter muss stichhaltige Gründe vorweisen, dass ihm in seinem Herkunftsland ernsthafter Schaden droht bzw. dass die staatlichen Stellen in seinem Herkunftsland ihm den notwendigen Schutz nicht bieten können oder wollen. Als „ernsthafte Schaden“ gelten dabei (1) die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, (2) Bestrafung durch Folter oder unmenschliche bzw. anderweitig erniedrigende Behandlung sowie (3) eine ernsthafte, auf willkürlicher Gewalt beruhende, individuelle Bedrohung des Lebens oder der persönlichen Unversehrtheit im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts. Im Jahr 2015 fielen allerdings nur ca. 1.700 Menschen unter diese Regelung, was einem Anteil von 0,6 Prozent aller bearbeiteten Asylanträge in der Bundesrepublik entsprach.<sup>160</sup>



Eine zusätzliche Kategorie ist das so genannte **Abschiebungsverbot**, das greifen kann, wenn die o.g. Schutzarten nicht in Frage kommen, wenn aber trotzdem für die geflüchtete Person in ihrem Herkunftsland oder dem betreffenden Drittstaat eine Menschenrechtsverletzung respektive eine konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit zu befürchten steht.

160 | Vgl. Carsten Janke: *Subsidiär Schutzberechtigte. Einschränkung im Familiennachzug betrifft kaum jemanden*, in: *Mediendienst Integration* vom 10. Februar 2016, in: <https://mediendienst-integration.de/artikel/subsidiar-schutz-berechtigte-asyl-fluechtlinge-syrer-familiennachzug.html>.

# Herausforderungen der Integration in den Kommunen

Während die Bundesrepublik Deutschland noch den rechtlichen Rahmen der Flüchtlingsintegration auslotete, hat die praktische Integration der Asylbewerber in den Städten und Gemeinden, in denen sie aufgenommen wurden, bereits mit dem Tag ihrer Ankunft begonnen. Mit dem Buchtitel „Einbruch in die Wirklichkeit“ von Navid Kermani<sup>161</sup> lässt sich die Situation der vergangenen Monate in den Kommunen vielleicht am treffendsten beschreiben. Die Kommunen sind die entscheidenden Akteure, die bei der Integration der Flüchtlinge vor Ort gefragt und gefordert sind. Sie sind es, die die weiteren Akteure vernetzen können und vernetzen müssen. Die Herausforderungen, die auf die Kommunen in diesem Zusammenhang zugekommen sind, gehen weit über die klassischen Aufgaben der Daseinsfürsorge und der Selbstverwaltung hinaus.

In vielen Kommunen ist der Umgang mit Flüchtlingen mittlerweile von der „Sondersituation zum kommunalen Alltag“<sup>162</sup> geworden. Während Integrationspolitik auf Bundesebene in der Vergangenheit von einer gewissen Trägheit gekennzeichnet war, setzte die Erkenntnis, dass die Bundesrepublik sich zu einer Einwanderungsgesellschaft entwickelt hat, auf kommunaler Ebene wesentlich früher ein.<sup>163</sup> Schließlich sind die mit Zuwanderung verbundenen Herausforderungen und Chancen am deutlichsten „vor Ort“ spürbar. „Was oft als pragmatisches Improvisieren begann, wurde inzwischen an vielen Orten zu integrationspolitischen Gesamtkonzepten weiterentwickelt“<sup>164</sup> – fasst eine Studie zur kommunalen Integrationspolitik der Bundesregierung die Entwicklung der kommunalen Integration in den letzten Jahrzehnten zusammen. Dies trifft in weiten Teilen auch auf die Entwicklungen in den Städten und Gemeinden seit dem Sommer 2015 zu.

Innerhalb kürzester Zeit mussten vielfältige und zum Teil völlig neue Aufgaben gleichzeitig bewältigt werden: Während kommunale Spitzenverbände mit Vertretern von Bund und Ländern über Konzepte der Lastenteilung verhandeln, müssen die Ausländer- und Sozialbehörden lokale Integrationsstrategien entwickeln, Integrationsangebote ausweiten, Unterkünfte erschließen und gleichzeitig die heimische Bevölkerung aufklären und in den Integrationsprozess miteinbeziehen. Dabei gibt es für gelungene kommunale

Flüchtlingsarbeit und Integration von Asylbewerbern jedoch kein Patentrezept, wie das Deutsche Institut für Urbanistik konstatiert: „Auf der lokalen Ebene entscheidet sich, ob und in welchem Maße die Integration gelingt [...] In jedem Fall ist Integration keine Selbstverständlichkeit und auch kein Resultat eines gerechten Verteilungsschlüssels. Sie ist vielmehr das Ergebnis einer kommunalen Haltung und den daraus abgeleiteten Anstrengungen.“<sup>165</sup>

Auf der Ebene der Kommunen sind die Einflussmöglichkeiten auf zentrale Fluchtursachen wie etwa Krieg, politische Verfolgung, Klimafolgen, Armut etc. oder auch auf europäische Verteilungsschlüssel am geringsten – die Auswirkungen sind hier jedoch direkt erlebbar.

## **DER INSTITUTIONELLE RAHMEN DER FLÜCHTLINGSINTEGRATION VOR ORT**

Dabei ist die Flüchtlingspolitik in Deutschland ein gemeinsam geteiltes Aufgabenfeld von Bund, Ländern und Kommunen. Rein formal sind die Verantwortungsbereiche dabei eigentlich klar: Während der Bund für die Bearbeitung der Asylverfahren zuständig ist, obliegt es den Landesregierungen zusammen mit den Städten und Gemeinden, für Unterkunft und Versorgung von Asylbewerbern zu sorgen. Betrachtet man jedoch die Zuständigkeiten der einzelnen Ebenen in der praktischen Umsetzung der Flüchtlingspolitik, bekommt man zumindest teilweise den Eindruck, als gleiche die föderale Aufgabenteilung eher einem „Flickenteppich“<sup>166</sup>. Tatsächlich stellt Flüchtlings- und Integrationspolitik in Deutschland ein „komplexes Zusammenspiel vieler unterschiedlicher Akteure auf der Ebene von Bund, Ländern und Kommunen“<sup>167</sup> dar.

Das Unterkapitel greift diesen Umstand auf und dient dazu, dem Leser einen Überblick über den institutionellen und organisatorischen Rahmen kommunaler Flüchtlingspolitik zu verschaffen. Hierzu werden die jeweiligen Zuständigkeiten im föderalen Mehrebenensystem geklärt, der kommunale Gestaltungsspielraum in der Flüchtlingspolitik erörtert und die Kosten der Flüchtlingspolitik aufgeschlüsselt.

## Föderale Zuständigkeiten in der Flüchtlingspolitik

**EU:** Den übergeordneten Rahmen deutscher Flüchtlingspolitik bildet das im Sommer 2015 vollständig in Kraft getretene Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS), das in Form von Richtlinien und Verordnungen die Mindeststandards für die Bearbeitung von Asylanträgen, für Schutzansprüche von Asylsuchenden sowie für die Zuständigkeit von Asylverfahren zwischen den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten vorgibt. In den letzten Jahrzehnten ist hierzu wie in allen Mitgliedstaaten auch in Deutschland die nationale Gesetzgebung nach EU-Vorgaben harmonisiert worden.<sup>168</sup>

**Bund:** Laut Artikel 74 des Grundgesetzes fallen das „Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer“ sowie die „Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen“ unter die konkurrierende Gesetzgebung. Daher wird der rechtliche Rahmen der deutschen Flüchtlingspolitik auch weitgehend durch Bundesgesetze vorgegeben. Dabei bildet das Asylgesetz zusammen mit dem Asylbewerberleistungsgesetz den Kern des vom Bund festgelegten flüchtlingspolitischen Rechtsrahmens.

Das Asylgesetz (§ 5) bestimmt, dass das an das Bundesinnenministerium angegliederte Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Asylbewerber stellen ihren Antrag dabei nicht zentral, sondern bei einer der 38 Außenstellen des Bundesamtes.<sup>169</sup> Am Asylverfahren wirken neben dem Bundesamt auch die Ausländerbehörden der Länder, das Bundesverwaltungsamt sowie die Sicherheitskräfte von Bund und Ländern mit.<sup>170</sup>

Neben der Durchführung des Asylverfahrens stellt die Regelung der Lebensbedingungen von Flüchtlingen im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes unter der Verantwortung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales den zweiten zentralen Kompetenzpunkt des Bundes in der Flüchtlingspolitik dar.<sup>171</sup> Das Asylbewerberleistungsgesetz regelt dabei die Grundleistungen für „die Deckung des Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts“ (§ 3) während der ersten 15 Monate des Aufenthalts der Flüchtlinge in Deutschland.

Genau in dieser Aufgabenteilung auf Bundesebene zwischen dem Innenministerium (Asylverfahren) auf der einen und dem Sozialministerium (Regelung der Asyllleistungen) auf der anderen Seite, sieht der Migrationsforscher Hannes Schamann einen inhärenten Konflikt in der generellen Ausrichtung der deutschen Flüchtlingspolitik. Dieser resultiert aus dem Spannungsverhältnis „zwischen einem wohlfahrtstaatlichen Ansatz auf der einen Seite (Versorgung und arbeitsmarktorientierte Integration) und einem ordnungsrechtlichen auf der anderen (Migrationskontrolle)“;<sup>172</sup> ein Konflikt, der sich von der Bundesebene ausgehend auch auf der Ebene der Bundesländer und der Städte und Gemeinden fortsetzt.

**Länder:** Die Versorgung und Unterbringung von Flüchtlingen ist die Hauptaufgabe der Bundesländer, die diese in Zusammenarbeit mit den Kommunen wahrnehmen. Laut Asylgesetz sind die Bundesländer dazu verpflichtet, „für die Unterbringung Asylbegehrender die dazu erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten sowie [...] in den Aufnahmeeinrichtungen die notwendige Zahl von Unterbringungsplätzen bereitzustellen“ (§ 44 Abs. 1). Hierzu werden ankommende Flüchtlinge zunächst unter Beachtung des Königsteiner Schlüssels (siehe Kapitel „Die Herausforderung von Verteilung, Versorgung und Unterbringung“) in den zentralen Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder untergebracht, denen bestimmte Außenstellen des BAMF zugeordnet sind. Während ihr Asylantrag dort bearbeitet wird, werden die Asylbewerber nach sechs bis zwölf Wochen aus den Erstaufnahmeeinrichtungen landesweit auf die Kommunen verteilt. Zwar sind diese rein rechtlich erst nach Ende des Asylverfahrens für einen Flüchtling zuständig, allerdings delegieren die Landesregierungen diese Aufgabe aufgrund der langwierigen Verfahrensdauer in der Regel bereits früher an die Kommunen.<sup>173</sup>

Auch weite Teile der Ausführung des Aufenthaltsgesetzes stehen unter der Verantwortung der Bundesländer, die diese rechtlich in den Landesaufnahmegesetzen regeln. Die Landesregierungen haben auch die Fachaufsicht über die kommunalen Ausländerbehörden, deren Entscheidungsrahmen sie maßgeblich durch Landesgesetze und Erlasse festlegen.<sup>174</sup> Für den Fall, dass ein Asylentscheid negativ ausfällt, sind

die Ausländerbehörden der Länder laut Asylgesetz (§ 40) für das Vollziehen der Abschiebung zuständig. Darüber hinaus können die Landesregierungen Individuen oder Gruppen in sogenannten Härtefällen laut Aufenthaltsgesetz (§ 23) und in Abstimmung mit dem Bundesinnenministerium auch humanitäre Aufenthaltstitel verleihen.

Durch die explizite Einbindung von Flüchtlingen als Zielgruppe in die jeweiligen Landesintegrationskonzepte wird deutlich, dass zunehmend mehr Landesregierungen die Integration von Asylbewerbern auch als Ländersache betrachten.<sup>175</sup> Im Freistaat Bayern hat die CSU-geführte Landesregierung unlängst ein eigenes Integrationsgesetz beschlossen.<sup>176</sup> Ohnehin obliegen viele wichtige Bereiche der Integration von Flüchtlingen der politischen Verantwortung der Länder, nicht zuletzt im Bereich der schulischen und beruflichen Bildung.

**Kommunen:** Die Vorgaben hinsichtlich Verteilung und Versorgung der Flüchtlinge nach deren Aufenthalt in den Erstaufnahmeeinrichtungen unterscheiden sich in den einzelnen Bundesländern. Während in den meisten Ländern die Kommunen unmittelbar für die Organisation geeigneter Unterkunftsmöglichkeiten verantwortlich sind, obliegt diese Aufgabe in Bayern den jeweiligen Regierungsbezirken.<sup>177</sup> Ebenso variiert die Art und Weise der Kostenerstattung der Kommunen. Deutschlandweit gilt jedoch, dass die mittel- bis langfristige Versorgung und Integration von Flüchtlingen und damit die eigentliche Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes in Städten und Gemeinden stattfindet.

Darüber hinaus sind die Ausländerbehörden der Kommunen für das Vollziehen des Aufenthaltsrechts zuständig. Sie sprechen auch sogenannte Duldungen für eigentlich abgelehnte Asylbewerber aus und bewerten, inwiefern Asylbewerber ihrer Mitwirkungspflicht, beispielsweise bei der Passbeschaffung, nachkommen.<sup>178</sup> Neben dem Vollzug des Ausländerrechts und der Versorgung der Flüchtlinge stellt schließlich auch der Themenbereich Integration eine weitere Hauptaufgabe der Städte und Gemeinden dar. Für den Integrationsforscher Michael Bommes sind sie die eigentlichen „Moderatoren der Integration“,<sup>179</sup> da sie die integrationspolitischen Vorgaben von Bund und Ländern mit Blick auf die lokale Realität umsetzen. Dies gilt insbesondere für die Bereiche der Wohnraumbeschaffung, der regionalen Wirtschaftsförderung, der Schul-, Aus- und Weiterbildung, der Koordinierung des Bürgerengagements und der „interkulturelle Öffnung“ der Verwaltung.<sup>180</sup>

## Handlungsspielräume und Unterschiede in der kommunalen Flüchtlingspolitik

Der Handlungsspielraum kommunaler Flüchtlingspolitik wird in der öffentlichen Auseinandersetzung „regelmäßig über-, aber gleichzeitig auch unterschätzt“ – wie die Schader-Stiftung hinsichtlich ihrer Analyse von Integrationspotenzialen in kleinen Städten und Landkreisen feststellt.<sup>181</sup> Überschätzt wird er in dem Sinne, dass die Städte und Gemeinden auf den rechtlichen Rahmen in weiten Teilen keinen Einfluss nehmen können. Das liegt zunächst daran, dass die Kommunen staatsrechtlich gesehen keine eigene föderale Ebene bilden und somit keine formelle Gesetzgebungskompetenz haben.<sup>182</sup> So fungieren sie in der Flüchtlings- und Integrationspolitik zunächst als unterste Ebene der Verwaltungsorganisation der jeweiligen Bundesländer. Die Kommunen können daher auch nur den Spielraum nutzen, der ihnen vom Land gewährt wird: „Das führt zu dem Dilemma, dass Integration zwar vor Ort in den Städten und Gemeinden stattfindet, die Bedingungen der Integration aber nicht in Gänze durch Kommunen beeinflusst werden können.“<sup>183</sup>

Andererseits darf man den Einfluss der Kommunen auch nicht unterschätzen. Schließlich verfügen die Städte und Gemeinden auch über ein im Grundgesetz verankertes und in den Landesgesetzen spezifiziertes Selbstverwaltungsrecht, das den Kommunen garantiert, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (GG Art. 28 Abs.2). In ihrer Studie von 2015 stellt Jutta Aumüller fest, dass trotz des nur geringen Ermessensspielraums, den die Kommunen in der Flüchtlingspolitik haben, dieser von den Städten und Gemeinden weitgehend ausgenutzt wird.<sup>184</sup> Die Unterschiede in der kommunalen Umsetzung der Flüchtlingspolitik und der damit verbundenen Teilhabechancen für Flüchtlinge erstrecken sich dabei auf unterschiedliche Unterkunftsmodelle (zentrale vs. dezentrale Lösungen), auf den Zugang zu Gesundheitsleistungen, auf die Art und Weise der Auszahlung von finanzieller oder sachlicher Unterstützung oder auf die Gewährung von Integrationsangeboten.

Die jeweiligen Unterschiede können enorm sein: So kommt es vor, dass in Stuttgart Asylbewerber vor ihrer Anerkennung durch das BAMF bereits Zugang zu 200 Stunden Deutschunterricht erhalten, im Land Brandenburg sogar bis zu 600 Stunden, in Kommunen anderer Bundesländer vergleichbare Angebote allerdings überhaupt nicht existieren. Und während in den meisten Gemeinden in Deutschland Flüchtlinge nach wie vor für jede gesundheitsfürsorgliche Leistung

einen extra Behandlungsschein des Sozialamts benötigen, existieren in Bremen und Hamburg bereits elektronische Gesundheitskarten, die denen normal gesetzlich Versicherter ähneln.<sup>185</sup>

Die Pflichtaufgaben der Versorgung ergänzen viele Kommunen durch weitere freiwillige Maßnahmen, beispielsweise in Form von Sprachkursen für (noch) nicht anerkannte Asylbewerber. Der Zugang zu den vom Bund geführten Integrationskursen bleibt diesen nämlich bis zu einer möglichen Anerkennung verwehrt (Aufenthaltsgesetz § 44). Viele Städte und Gemeinden entwickeln dabei auch eigene lokale Integrationskonzepte.<sup>186</sup> Kommunen haben schließlich ein frühes Interesse daran, Flüchtlinge in die lokale Gemeinschaft zu integrieren, insbesondere, wenn sie davon ausgehen, dass ein Teil von ihnen ohnehin auch nach einer möglichen Ablehnung des Asylantrags im Rahmen von Duldungen in der Kommune leben wird. Letztlich bedeutet eine fehlende Integration auf kommunaler Ebene eine langfristige Abhängigkeit der Flüchtlinge von Sozialleistungen, die zum Großteil von den Städten und Gemeinden selbst getragen werden müssen.<sup>187</sup>

Inwiefern Kommunen freiwillige Aufgaben der Flüchtlingspolitik wahrnehmen, hängt zum einen von ihren finanziellen Möglichkeiten ab: „Den größten Handlungsfreiraum haben Kommunen im Bereich der freiwilligen Aufgaben, die sich über Maßnahmen im Sinne der lokalen Daseinsvorsorge bis hin zur Unterhaltung kultureller und sozialer Einrichtungen erstrecken. Diese Leistungen sind allerdings wiederum stark von der kommunalen Finanzsituation abhängig.“<sup>188</sup> Zum anderen ist die Wahrnehmung solcher Aufgaben aber auch Ausdruck des politischen Willens, der sich vor dem Hintergrund des von der Bundesebene übertragenen Spannungsverhältnisses von Migrationssteuerung und Wohlfahrtspolitik ergibt. Dieses Spannungsverhältnis findet sich auch auf Länderebene in der parallelen Ressortzuständigkeit von Innen- und Sozialministerium wieder und setzt sich auf kommunaler Ebene im Rahmen der Aufgabenteilung von Ausländer- und Sozialbehörden fort. Hannes Schamann sieht die variierende Umsetzungspraxis der kommunalen Flüchtlingspolitik demnach als lokalspezifische Interpretation dieses Verhältnisses an: „Eine Interpretation des AsylbLG als Sozialhilfegesetz durch Land und Kommune fördert eine wohlfahrtstaatlich-liberale Auslegung, ein Verständnis der Regelung als migrationspolitisches Steuerungselement legitimiert eine ordnungspolitisch-restriktive Umsetzung.“<sup>189</sup>

## **Kosten und Finanzierung der kommunalen Flüchtlingspolitik**

Die Verantwortung der Kostenübernahme in der Flüchtlingspolitik ist grundsätzlich zunächst an die Aufgabenteilung gebunden: Der Bund finanziert die Durchführung der Asylverfahren, während die Länder und Kommunen für die Kosten der Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge zuständig sind.

Während der ersten 15 Monate ihres Aufenthalts erhalten Asylbewerber Versorgungsleistungen entsprechend dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die ersten Wochen verbringen die Flüchtlinge in Deutschland in der Regel in den Erstaufnahmeeinrichtungen. Dort erhalten sie die Leistungen direkt von den Ländern. Seit dem Inkrafttreten des Asylpaket I im Oktober 2015 gilt dabei eigentlich der Vorrang von Sachleistungen vor Geldauszahlungen, was allerdings in den meisten Ländern aufgrund des zusätzlichen Verwaltungsaufwands noch nicht umgesetzt worden ist. In den meisten Landesunterkünften erhalten Asylbewerber demnach weiterhin zusätzlich zur Kleidung und Nahrung einen Geldbetrag in Höhe von 140 Euro zur Finanzierung persönlicher Bedürfnisse.<sup>190</sup>

Nachdem die Asylbewerber landesweit auf die Städte und Gemeinden verteilt worden sind, sind die kommunalen Sozialbehörden für ihre Versorgung zuständig. Grundsätzlich stehen Asylbewerbern neben einer Unterkunft auch Sach- und Geldleistungen zu, die sich zusammen genommen an der Höhe der Leistungen aus dem SGB II orientieren, nach Angaben des Paritätischen Wohlfahrtsverbands aber durchschnittlich ca. zehn Prozent unter den regulären Hartz-IV-Sätzen liegen.<sup>191</sup> Nach insgesamt 15 Monaten legalen Aufenthalts in Deutschland erhalten anerkannte Asylbewerber schließlich die vollen Leistungen entsprechend SGB II und haben von diesem Zeitpunkt an auch Anspruch auf andere Sozialleistungen, wie beispielsweise Kindergeld oder den Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung.

Nach dem Auszug aus den Erstunterkünften übernehmen die Kommunen somit während der ersten 15 Monate die vollen Kosten für Unterbringung, Gesundheit und Versorgung der Flüchtlinge. Für den Fall, dass die Asylbewerber anschließend nicht selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen können, übernimmt der Bund, so wie in der sozialen Grundversicherung üblich, die Leistungen für den Lebensunterhalt, während die Kommunen weiterhin für ihre Unterbringung zuständig sind.

Ihre im Rahmen der kommunalen Flüchtlingsversorgung anfallenden Kosten werden den Städten und Gemeinden dabei von den Bundesländern anteilig zurückerstattet. Dabei existieren jedoch große Unterschiede in der Art und Weise sowie der Höhe der Kostenerstattung: Während in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern „spitz“ abgerechnet wird und das Land alle nachgewiesenen Kosten übernimmt, zahlen andere Bundesländer monatliche oder jährliche Pauschalen.<sup>192</sup> Diese können dabei pro Person im Jahr zwischen 3.960 Euro in Nordrhein-Westfalen und 12.466 Euro in Baden-Württemberg liegen. Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg übernehmen die Kosten direkt. Einige Bundesländer erstatten ihren Kommunen auch zusätzlich die Gesundheitskosten, wenn diese einen bestimmten Betrag überschreiten oder gewähren den Städten und Gemeinden Investitionspauschalen zur Einrichtung von Unterkunftsmöglichkeiten.<sup>193</sup> Je nach Region werden die Städte und Gemeinden somit unterschiedlich stark belastet, in Nordrhein-Westfalen müssen die Kommunen bis zu 50 Prozent aller anfallenden Kosten für die Versorgung selbst übernehmen.<sup>194</sup> Hinzu kommen die Kosten für die sogenannten „freiwilligen Leistungen“, beispielsweise in Form von Integrationsmaßnahmen wie Sprachkursen, häufig in Zusammenarbeit mit ehrenamtlichen Trägern. Die Bundesregierung beteiligt sich in Form von Finanzhilfen an der generellen Kostenerstattung. Seit 2016 erhalten die Länder pauschal 670 Euro pro Monat und Flüchtling aus dem Bundeshaushalt.<sup>195</sup> Zusätzlich finanziert der Bund die Teilnahme von anerkannten Asylbewerbern an Integrationskursen, wobei sich die Asylbewerber seit Inkrafttreten des Asylpakets II auch selbst mit 10 Euro pro Monat an den Kosten beteiligen müssen.

Wenngleich die „Wucht der Flüchtlingswellen“ 2015 die Kommunen relativ unvorbereitet traf, so kann man nicht sagen, dass sie mit der Thematik der kommunalen Integration vor Ort neu konfrontiert gewesen wären. Im Rahmen der in Kapitel 2 dieser Studie beschriebenen integrationspolitischen Weichenstellungen in der vergangenen Dekade zeigt es sich, dass die Kommunen dieses Feld bereits längst als wichtigen Aufgabenschwerpunkt für sich entdeckt haben. Bereits 2007 haben die kommunalen Spitzenverbände das Feld der kommunalen Integrationspolitik zu systematisieren versucht und für ihre Mitglieder in zehn Handlungsbereichen gebündelt: (1) Integration als kommunale Querschnittsaufgabe; (2) Unterstützung lokaler Netzwerke; (3) interkulturelle Öffnung der Verwaltung; (4) Partizipation und bürgerschaftliches Engagement; (5) Sprache und Bildung; (6) berufliche Integration; (7) sozialräumliche Integration; (8) För-

derung lokaler ethnischer Ökonomie; (9) Engagement für Vielfalt und Toleranz sowie (10) Information und Evaluation.<sup>196</sup> Auf der Grundlage dieser zehn Handlungsbereiche wurde 2012 eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration erstellt, die mit Hilfe einer schriftlichen Befragung und Experteninterviews Erkenntnisse zum integrationspolitischen Handlungsbedarf der Kommunen zusammengetragen hat.<sup>197</sup> In dieser Studie wurde festgehalten, dass die deutschen Kommunen Integrationspolitik als zentrales Themenfeld ansehen. 71,5 Prozent der befragten Kommunen maßen der Integration einen sehr hohen oder hohen Stellenwert zu. Die Wichtigkeit steht dabei in einem Zusammenhang mit dem Migrantenanteil an der Einwohnerzahl: 98,5 Prozent der Großstädte maßen der Integrationspolitik eine sehr hohe oder hohe Bedeutung zu, dem stehen 63 Prozent der Landkreise und 48,8 Prozent der Kleinstädte gegenüber.<sup>198</sup> Viele Kommunen haben sich seinerzeit bereits davon gelöst, Integration als Problem zu betrachten, sondern fokussieren primär die Potenziale von Zuwanderung – v. a. unter der Prämisse von Fachkräftemangel und demografischem Wandel. Bestätigt wurde dies in der Erhebung dadurch, dass, gefragt nach den Gründen für die Zunahme der Bedeutung von Integrationspolitik, die Kommunen übermäßig häufig demografische Entwicklung (77,9 Prozent Zustimmung) und Potenziale von Zugewanderten (76,7 Prozent) nennen, während demgegenüber Probleme wie Kosten für mangelnde Integration (49,1 Prozent) und sozialräumliche Problemlagen (49,1 Prozent) weniger „Zustimmung“ erreichen.<sup>199</sup> Festgestellt wurde auch, dass eine hohe Bedeutung von Integrationspolitik häufig dort anzutreffen ist, wo es aktive Interessenvertretung durch Migrantinnen und Migranten gibt.

Die Studie förderte auch Unterschiede zwischen Groß- und Kleinstädten im kommunalen Flüchtlingsmanagement zu Tage: Während Kleinstädte bisher wenig strategisch agierten, finden sich bei den Großstädten zu 76,7 Prozent die Parameter „sehr hohe oder hohe Bedeutung der Flüchtlingspolitik“ bzw. „Integration als Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung“ verankert und eine „eigene kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund“ erfüllt.<sup>200</sup> Die Arbeit des Bundes und der Länder wurde seinerzeit von fast drei Vierteln aller Kommunen als „hilfreich“ oder „sehr hilfreich“ beschrieben. Hierbei zeigte sich allerdings erneut eine Korrelation zur Größe der Kommune. Vor allem mittelgroße und kleine Gemeinden bedurften einer stärkeren Unterstützung zur Entwicklung einer

strategischen Integrationspolitik.<sup>201</sup> Dabei sei (s.o.) es besonders wichtig, die spezifischen Voraussetzungen in diesen Gemeinden in die jeweilige Integrationsstrategie zu implementieren. Die Studie zeigt auf, dass eine Vernetzung der Kommunen und ein Erfahrungsaustausch zur Verbreitung von guter Praxis ganz zentral sind.

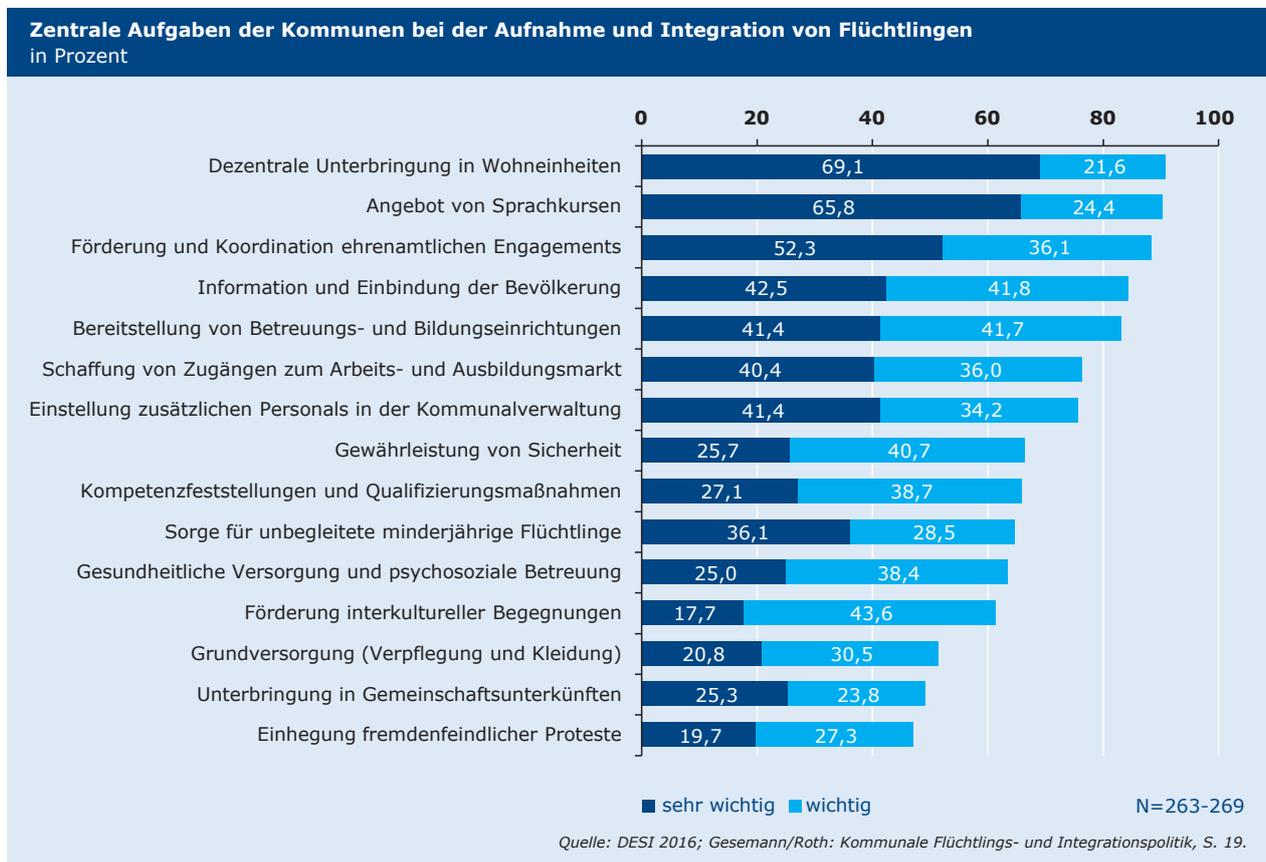
Die Kommunen sahen in dieser Studie vor allem Bedarf an Unterstützung im Bereich der Rahmenbedingungen. Dazu zählten „Verbesserung der Datenlage zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund, bessere Abstimmung von Programmen, Durchführung von Evaluationen und Kommunikation von Evaluationsergebnissen, Fortsetzung und Ausweitung bewährter Programme (Soziale Stadt), stärkere finanzielle Unterstützung der kommunalen Integrationspolitik durch die Länder (etwa indem kommunale Integrationsmaßnahmen als kommunale Pflichtaufgabe finanziell abgesichert werden)“.<sup>202</sup> Die Studie schloss mit dem Fazit, dass Integration als „kooperative Querschnittsaufgabe“<sup>203</sup> von Bund, Ländern und Kommunen strategisch zu denken sei.

Die Ergebnisse unterstreichen nachdrücklich, dass die Kommunen die Integration von Migranten bereits lange als wesentliches Handlungsfeld erkannt haben

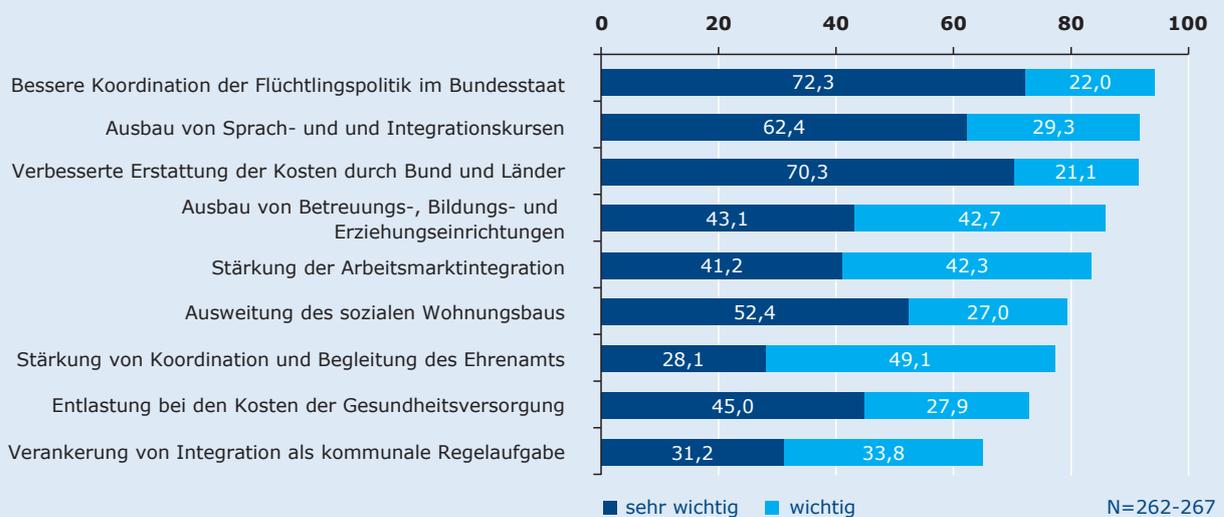
und dass sie dabei sind, durchdachte Konzepte für diesen Bereich zu erarbeiten. Im Folgenden sollen die Ergebnisse der Studie von 2007 durch verschiedene Befragungen aus dem Zeitraum des Anschwellens der Flüchtlingsströme gespiegelt werden.

### EINSCHÄTZUNGEN UND POSITIONEN DER VERANTWORTLICHEN IN DEN KOMMUNEN

Im Zeitraum Herbst 2015 bis Frühjahr 2016, gab es verschiedene Umfragen und Erhebungen hinsichtlich der Einschätzungen und Positionen der kommunalen Verantwortlichen und Mandatsträger. Im Dezember 2015 veröffentlichte der Deutschen Städtetag das Ergebnis einer unter Bürgermeistern durchgeführten Umfrage nach den zentralen Herausforderungen der Kommunen in punkto Flüchtlingsarbeit. Das Meinungsbild ergab, dass die Vertreter der Städte und Gemeinden die gesellschaftliche Integration, die Wahrung der sozialen Akzeptanz in der Bevölkerung sowie die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum für alle unteren Einkommenschichten als die größten Aufgaben der lokalen Flüchtlingsarbeit betrachten.<sup>204</sup> Der Gemeindefinanzbericht 2015 des Städtetages fasst die zentralen kommunalen Herausforderungen unter zwei Punkten zusammen: „Am drängendsten sind die Fragen im Zusammenhang mit Unterkunft und



## Besondere Unterstützungsbedarfe in Prozent



Quelle: DESI 2016; Gesemann/Roth: Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik, S. 24.

Betreuung der Flüchtlinge, langfristig am wichtigsten sind die Fragen der Integration.“<sup>205</sup> Laut einer ARD-Umfrage vom Februar 2016 gaben 50 Prozent der größten deutschen Städte und Gemeinden an, dass die aktuelle Situation sie zwar nicht überfordere, die Grenzen ihrer Belastbarkeit jedoch erreicht seien.<sup>206</sup> In einer Studie des Deutschen Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) wurden die Kommunen nach der Wichtigkeit verschiedener Herausforderungen im Zuge der Flüchtlingskrise befragt. Die Kommunen nennen hier als die fünf wichtigsten zentralen Aufgaben bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen die dezentrale Unterbringung in Wohneinheiten, das Angebot von Sprachkursen, die Förderung und Koordination ehrenamtlichen Engagements, die Information und Einbindung der Bevölkerung sowie die Bereitstellung von Betreuungs- und Bildungseinrichtungen, wohingegen die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften und die Grundversorgung nur noch als nachrangig angesehen wird (s. Grafik Seite 49).<sup>207</sup>

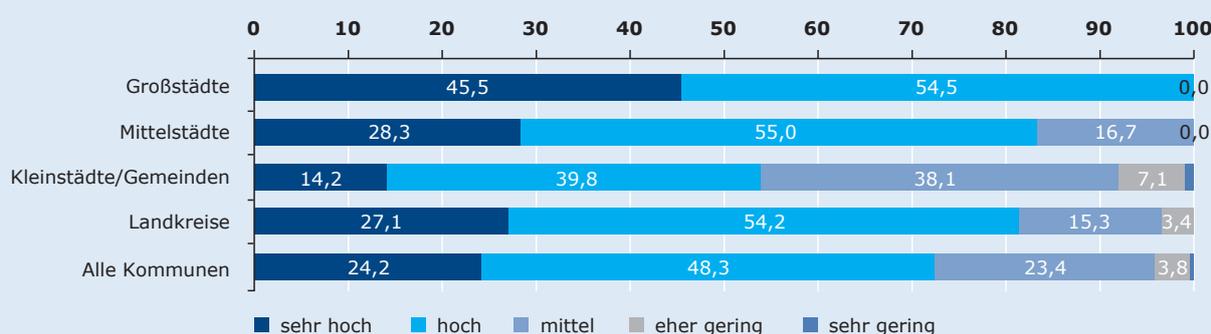
Jeweils mehr als 90 Prozent der Kommunen sehen die höchsten Unterstützungsbedarfe in den Handlungsfeldern einer verbesserten Koordination der Flüchtlingspolitik durch Bund, Länder und Kommunen, einer verbesserten Erstattung der Kosten durch die Länder sowie im Ausbau von Sprach- und Integrationskursen. Für knapp drei Viertel sind die Felder Ausbau von Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungseinrichtungen, die Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus sowie die Stärkung von Koordination und Begleitung des Ehrenamts sehr wichtig oder wichtig. An 15. und somit

letzter Stelle wird die Notwendigkeit genannt, fremdenfeindliche Proteste einzuhegen – was zeigt, dass in der großen Mehrzahl der Kommunen fremdenfeindliche Proteste keine signifikante Relevanz besitzen.<sup>208</sup>

Nahezu drei Viertel der befragten Kommunen messen der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund eine sehr hohe (48,3 Prozent) oder hohe (24,2 Prozent) Bedeutung zu. Zwar konstatieren die Autoren, dass der Stellenwert abhängig von der Größe der Kommune (je größer die Kommune, je höher der Stellenwert) steigt, dennoch ist die Bedeutung von Integration auch in den Mittel- und Kleinstädten sowie Landkreisen, verglichen mit einer Umfrage des Instituts aus dem Jahr 2011, ebenfalls deutlich angestiegen.<sup>209</sup>

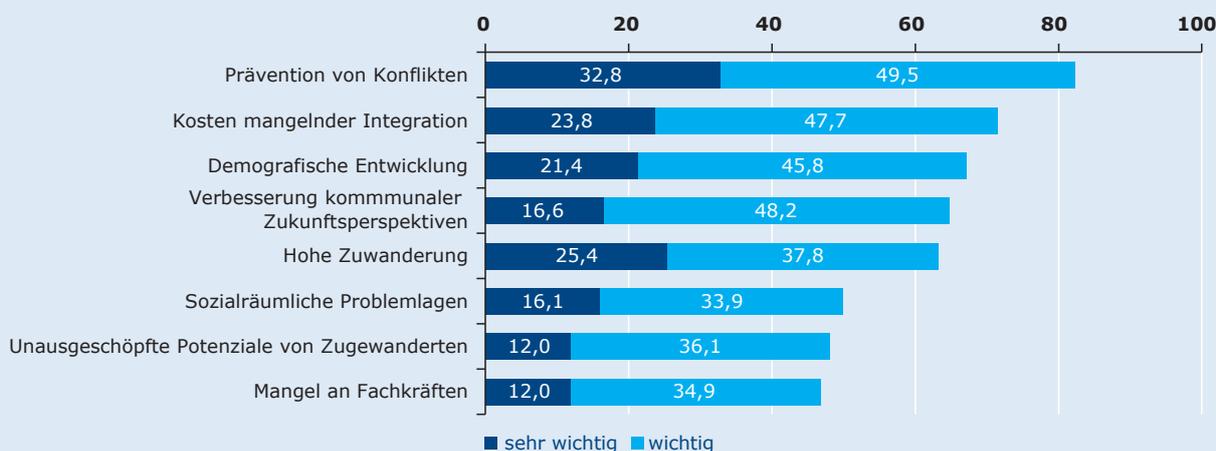
Bei denjenigen Kommunen, die der Integrationsarbeit einen sehr hohen oder hohen Stellenwert einräumen, liegt das Hauptmotiv ihrer Arbeit vor allem in der Prävention von Konflikten (81,5 Prozent), gefolgt von den Kosten mangelnder Integration, der Herausforderungen der demografischen Entwicklung, der Verbesserung kommunaler Zukunftsperspektiven und der hohen Zuwanderung. Eine dritte Kategorie bilden sozialräumliche Problemlagen (49,2 Prozent), unausgeschöpfte Potenziale von Zugewanderten (47,7 Prozent) und der Mangel an Fachkräften (46,4 Prozent). Die Verbesserung kommunaler Zukunftsperspektiven, die knapp zwei Drittel der Befragten – insbesondere angesichts des demografischen Wandels – als (sehr) wichtigen Grund für eine (sehr) hohe Bedeutung von Integrationsarbeit in ihrer Kommune nennen, wird

### Bedeutung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund für die Kommune in Prozent



Quelle: DESI 2016; Gesemann/Roth: Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik, S. 25.

### Gründe für eine sehr hohe bzw. hohe Bedeutung von Integration in der Kommune in Prozent



Quelle: DESI 2016; 2011; Gesemann/Roth: Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik, S. 29.

Anfang 2016 von der Sorge vor den möglichen Folgen einer mangelnden Integration von Migrantinnen und Migranten (Konflikte, Kosten) überlagert.<sup>210</sup>

Als die wichtigsten Elemente einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik nennen mehr als 80 Prozent aller befragten Kommunen die Vernetzung zentraler Akteure, die Förderung des freiwilligen Engagements in der kommunalen Integrationspolitik sowie die Einbindung der Bevölkerung in eine lokale Integrations- und Vielfaltspolitik. Die klassischen Steuerungselemente Integration als Querschnittsaufgabe, kommunales Integrationskonzept, Leitbild zur Integration von Flüchtlingen und kommunales Integrationsmonitoring werden als weniger wichtig betrachtet (s. Grafik Seite 52).<sup>211</sup>

Die Zeitschrift „Kommunal“ des Deutschen Städte- und Gemeindebundes hat in einer Umfrage unter 1.000 Bürgermeistern in Städten mit mindestens

10.000 Einwohnern und maximal 80.000 Einwohnern im Zeitraum vom 30. Mai bis zum 3. Juni 2016 herausgefunden, dass nahezu jeder zweite Bürgermeister bereits einmal Beschimpfungen und Beleidigungen im Zusammenhang mit der Flüchtlingspolitik hat erdulden müssen.<sup>212</sup> Die befragten Bürgermeister erzählten in der Umfrage ihre Erlebnisse, die von toten Ratten vor der Haustür bis hin zu Schmierereien an den Rathauswänden reichen. 22 Prozent berichten von Hassmails und 20 Prozent von Einschüchterungsversuchen – beides die offenbar gängigsten Formen des Stalkings von kommunalen Amtsträgern. Glücklicherweise ist es bisher nur sehr selten zu gewalttätigen Übergriffen auf kommunale Amtsträger gekommen: Lediglich 0,5 Prozent der befragten Bürgermeister berichten, dass sie selbst Angriffe erleben mussten; auch die Zahlen für Kollegen in der Verwaltung (0,5 Prozent) und in den Stadt- bzw. Gemeinderäten (2 Prozent) sind niedrig.

## Stellenwert von Elementen einer strategisch orientierten Integrationspolitik in Prozent



Quelle: DESI 2016; Gesemann/Roth: Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik, S. 30.

Dabei ist die Zahl der Übergriffe in den neuen Bundesländern im Schnitt größer als in den westdeutschen Ländern. Geben bundesweit 48 Prozent der Bürgermeister an, entweder bereits einmal selbst beschimpft worden zu sein (33 Prozent), dies von Kollegen aus der Verwaltung (25 Prozent) oder von Mitgliedern des Stadt- bzw. Gemeinderats (14 Prozent) gehört zu haben, so sind es in den neuen Bundesländern 75 Prozent. Diese Zahlen deuten auf eine spürbare Verrohung des politischen Klimas in den ostdeutschen Kommunen hin.

Auf die Frage hin, ob ihre Kommunen langfristig mit der Flüchtlingspolitik überfordert seien, antworteten 14 Prozent mit „Ja, wir stoßen jetzt schon an unsere Grenzen“; 53 Prozent gaben an, dass, wenn die Flüchtlingszahlen auf dem Niveau von 2015 blieben, man an die Grenzen stoßen würde. Immerhin antworteten 30 Prozent mit „Nein, wir schaffen das.“ So besorgniserregend diese Zahlen auch sein mögen, so ist jedoch ermutigend zu konstatieren, dass die deutschen Bürgermeister davon ausgehen, dass bei einem signifikanten Anschwellen der Flüchtlingszahlen die Herausforderungen zu bewältigen seien.

Doch immerhin 52 Prozent der deutschen Bürgermeister sind der Auffassung, dass sich der Bund in der Flüchtlingsfrage aus der Verantwortung zieht. 38 Prozent der Befragten wiederum kritisieren, die Länder nähmen ihre Verantwortung nicht wahr. 15 Prozent behaupten, dass die Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Landkreis zu wünschen übrig lasse. Unabhängig davon, wie man „objektiv“ die Rolle von Bund, Ländern und Landkreisen im Management der Flüchtlingskrise beurteilt, so spricht aus diesen Zahlen ein großer Frust über die Zustände „vor Ort“ ebenso

wie ein mangelndes Vertrauen der unterschiedlichen politischen Ebenen untereinander, das in ein „blame game“ in Richtung der jeweils höheren Ebene mündet. Interessanterweise scheint nämlich die Kritik umso deutlicher formuliert zu werden, je höher die Ebene angesiedelt ist.

### DER WEG VOM GRENZÜBERGANG BIS IN DIE KOMMUNE

Die Grafik auf Seite 51 gibt einen Überblick darüber, welchen Weg der Flüchtling behördenrechtlich und verfahrenstechnisch vom Grenzübergang bis in die Kommune nimmt.

### DIE HERAUSFORDERUNGEN DER INTEGRATION: UNTERBRINGUNG, SPRACHE/BILDUNG UND ARBEITSMARKT

Eine wesentliche Herausforderung stellt die Finanzierung der kommunalen Kosten für Verpflegung und Unterkunft dar. Da nicht zu erwarten ist, dass alle Asylbewerber unmittelbar einen Arbeitsplatz finden, werden sich die Kosten für Sozialleistungen mittelfristig auch durch einen Anstieg der Unterkunftskosten im SGB II erhöhen, die bisher alleine von den Kommunen getragen werden. Hinzu kommt, dass die kommunalen Jobcenter finanziell erst dazu befähigt werden müssen, die große Zahl der Neuankommlinge in den Arbeitsmarkt zu integrieren.<sup>213</sup> Darüber hinaus allen zusätzlich weitere Kosten für die medizinische Versorgung der Asylbewerber an.<sup>214</sup> Insgesamt werden die Kommunen auch das Angebot an Integrationsmaßnahmen wie Bildungs- und Sprachangebote sowohl für Jugendliche wie auch für Erwachsene erheblich ausweiten müssen – auch hier kommen finanzielle

## Weg der Flüchtlinge vom Grenzübergang bis hin zur Kommune

Ort	Flüchtling	Zuständige Behörde	Verfahrensschritt			
<b>Grenzübergang</b>	Flüchtling äußert Asylgesuch	Bundespolizei Sonst: Ausländerbehörden, Sicherheitsbehörden, Aufnahme- einrichtungen	→ <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Flüchtling wird mit Bussen in nächstgelegene Erstaufnahmestelle gebracht</li> <li>■ Flüchtling wird über EASY (EDV-Erstverteilungssystem) in eine bestimmte Erstaufnahmeeinrichtung eines Bundeslandes verwiesen (nach Königssteiner Schlüssel)</li> </ul>			
<b>Erstaufnahmeeinrichtung</b>			→ <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Flüchtling wird vom DRK registriert</li> </ul>			
<b>BAMF-Außenstelle</b> die für die Erstaufnahmeeinrichtung zuständig ist	Flüchtling stellt persönlichen Antrag auf Asylverfahren	BAMF	→ <ul style="list-style-type: none"> <li>■ BAMF registriert Asylbewerber und legt Akte mit Fingerabdrücken an</li> <li>■ Asylbewerber erhält seit Ende Januar einheitlichen „Ankunftsnachweis“ (Voraussetzung für Inanspruchnahme aller Leistungen)</li> </ul>			
→ Antrag auf Asylverfahren wird durch das BAMF geprüft						
<b>Kommunen</b>	Zuweisung an die Kommunen Asylbewerber warten auf Ausgang des Verfahrens	Kommunalverwaltung	→ <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Asylbewerber wird in Kommune untergebracht, betreut und versorgt</li> </ul>			
→ Persönliche Anhörung zu Fluchtgründen und Lebensumständen durch das BAMF → BAMF entscheidet						
<b>Asylberechtigt?</b>	→	<b>Flüchtlingsschutz?</b>	→	<b>Hindernis der Abschiebung?</b>	→	<b>verzögerte Abschiebung?</b>
in der Regel nur politisch Verfolgte, die per Flugzeug eingereist sind		Flüchtlinge, die z. B. wegen ihrer Rasse, Religion, Geschlecht verfolgt werden		wenn zurzeit im Heimatland direkte Gefahren wie Folter oder Todesstrafe drohen		wenn z. B. ein Flüchtling medizinische Behandlung in Deutschland braucht
ja		ja		ja		ja
<b>Anerkennung</b>				<b>befristete Erlaubnis</b>		<b>Duldung</b>
Der Asylbewerber erhält ein Aufenthaltsrecht für mindestens drei Jahre. Danach wird geprüft, ob er unbefristet bleiben darf. Er erhält die gleichen sozialen Rechte wie ein deutscher Bürger.				Asylbewerber erhält nur die Erlaubnis, für ein Jahr in Deutschland zu bleiben. Er hat kaum soziale Rechte.		Asylbewerber muss nicht direkt ausreisen, aber kann jederzeit abgeschoben werden.
<b>Aufenthaltserlaubnis</b>		<b>Aufforderung zur Ausreise/Abschiebung</b>		<b>Ablehnung, aber Duldung</b>		
		Asylbewerber kann klagen				

Quelle: Eigene Darstellung

Belastungen auf die Städte und Gemeinden zu.<sup>215</sup> Das erhöht den Druck insbesondere auf die finanzschwachen Kommunen, die ohnehin Schwierigkeiten haben, öffentliche Leistungen für die Bevölkerung zu erbringen und gefährdet so die Akzeptanz der Flüchtlingsintegration vor Ort. Oliver Junk, Oberbürgermeister der Stadt Goslar, warnt deshalb davor, dass Kommunen in eine Position gebracht werden, in denen sie entscheiden und begründen müssen, wo das Geld momentan dringender benötigt wird: „[W]enn das

Jugendzentrum schließen muss, weil die Kosten für die Unterbringung von Flüchtlingen die Kommunen überfordert, dann geraten wir in eine nicht zu gewinnende Abwärtsdiskussion – zu Lasten von Akzeptanz, auf Kosten der Flüchtlinge“, so Junk.<sup>216</sup>

Doch die finanziellen Aspekte stellen nur einen Teil der Herausforderungen dar, vor denen die Kommunen stehen. Auch die Strukturen und Verfahrensroutinen von Behörden und Verwaltung auf kommunaler Ebene

stoßen angesichts der aktuellen Situation vielerorts an ihre Grenzen.<sup>217</sup> Der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebunds, Gerd Landsberg, klagt dabei insbesondere über Personalknappheit in den Kommunalverwaltungen, während im Zuge der Bewältigung des Flüchtlingszuzugs immer neue Aufgabenbereiche hinzukommen.<sup>218</sup> Eines dieser neuen Aufgabenfelder ist dabei die Vernetzung der behördlichen Arbeit mit den verschiedenen nichtstaatlichen Akteuren, die seit Sommer 2015 wichtige Aufgaben bei der Organisation der praktischen Versorgung und insbesondere der Integration von Flüchtlingen übernommen haben.<sup>219</sup> Schließlich sind es nicht nur die Städte und Gemeinden, die für die Integration auf kommunaler Ebene zuständig sind, sondern auch eine Vielzahl ehrenamtlicher Initiativen und nichtstaatlicher Akteure – NGOs, Handelskammern oder Gewerkschaften leisten hier einen wertvollen Beitrag „vor Ort“.

## **DIE HERAUSFORDERUNG DER UNTERBRINGUNG**

Wie bereits in anderem Kontext erläutert, ist die deutsche Asyl- und Flüchtlingspolitik stark von den föderalen Strukturen der Bundesrepublik geprägt. Der Bund ist dabei für die Durchführung der Asylverfahren zuständig, die Verantwortung für Unterbringung, Verpflegung und Integration liegt bei den Ländern und den Kommunen. Während die EU sich momentan bemüht, zumindest einen Teil der in Europa ankommenden Flüchtlingen nach einer festen Quote auf die Mitgliedsstaaten zu verteilen, verläuft die Aufteilung von asylsuchenden Menschen zwischen den deutschen Bundesländern bereits nach einem solchen Quotenverfahren gemäß § 45 des deutschen Asylgesetzes. Anhand des sogenannten „Königsteiner Schlüssels“ – einem generellen Berechnungsschlüssel für die Anteile von gemeinsamen Finanzierungen der Bundesländer – werden die Asylbewerber innerhalb der Bundesrepublik verteilt. Der Königsteiner Schlüssel berechnet sich zu zwei Dritteln aus dem jeweiligen Steueraufkommen eines Landes und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl und wird jedes Jahr neu festgelegt.<sup>220</sup>

Das Standardverfahren für Asylbewerber in Deutschland sieht dabei vor, dass Flüchtlinge nach ihrem Grenzübertritt und einer ersten Meldung als Asylsuchende bei einer zuständigen deutschen Behörde in der nächstmöglichen Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht werden. Ausgenommen von diesem Verfahren sind bestimmte Personengruppen, die nicht über das IT-System EASY (Erstverteilung der Asylbegehren) umverteilt werden, dazu gehören u. a. unbegleitete Minderjährige, Kontingentflüchtlinge oder Ange-

hörige, die im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland kommen. Mithilfe von EASY wird ermittelt, welches Bundesland und welche Erstaufnahmeeinrichtung für sie zuständig sind.<sup>221</sup> Zusätzlich zu den Länderquoten spielen bei der Zuweisung zu den Erstaufnahmeeinrichtungen auch Faktoren wie aktuelle Kapazitätsauslastungen, die Herkunft der Asylbewerber – da nicht alle Erstaufnahmeeinrichtungen auch für jedes Ursprungsland zuständig sind – oder der Wohnort von engen Familienangehörigen, die bereits in Deutschland leben, eine Rolle.<sup>222</sup>

Innerhalb von einer Woche müssen sich die Asylbewerber dann in derjenigen Aufnahmeeinrichtung melden, der sie durch EASY zugeteilt wurden. In der für diese Einrichtung zuständigen Außenstelle des BAMF werden schließlich die eigentlichen Asylanträge gestellt und bearbeitet. Die Verteilung von Flüchtlingen in der Bundesrepublik nach dem EASY-Verfahren stößt jedoch nicht erst seit dem Anstieg der Flüchtlingszahlen auf Kritik. So bemängeln Kritiker schon länger, dass das Verfahren aufgrund sehr unterschiedlicher Unterbringungs- und Betreuungsleistungen in den einzelnen Bundesländern<sup>223</sup> und Kommunen einer Art „Lotterie“<sup>224</sup> gleichkäme.

Durch den starken Anstieg der Flüchtlingszahlen 2015 kam das deutsche Verteilungssystem von Asylbewerbern häufig zum Erliegen. Die Aufnahme eines Flüchtlings in das EASY-System dauert durchschnittlich 20 Minuten, was zu erheblichen Wartezeiten in den ohnehin zahlenmäßig überforderten Registrierungsstellen führen kann.<sup>225</sup> Allein in München kamen im September 2015 teilweise bis zu 10.000 und mehr Migranten pro Tag an.<sup>226</sup> Aus diesem Grund versuchen bis heute viele Flüchtlinge diesem Prozess zu entgehen und zunächst unregistriert innerhalb von Deutschland weiterzureisen. Zum Teil geschah dies auch, wie im Falle Münchens, mit Erlaubnis der Behörden, falls keine ausreichenden Unterbringungs-kapazitäten vor Ort mehr vorhanden waren. So kam es 2015 häufig vor, dass „nicht Computerprogramme, sondern freie Bus- und Bahnkapazitäten darüber [entschieden], wo die Flüchtlinge die nächsten vier bis sechs Wochen [unterkamen].“<sup>227</sup> Zudem kommt es nach Einschätzung des BAMF innerhalb des EASY-Systems zu häufigen „Fehl- und Doppelerfassungen wegen fehlender erkennungsdienstlicher Behandlung“<sup>228</sup>. Daher können die Daten des EASY-Systems auch keine genaue Auskunft über die Zahl der insgesamt nach Deutschland eingereisten Flüchtlinge liefern.

Die Verteilung von Flüchtlingen innerhalb von Deutschland stand zwischenzeitlich und steht auch immer

noch in der Kritik. So schlug Baden-Württembergs Ministerpräsident Kretschmann vor, den Verteilungsschlüssel zu ändern und zukünftig verstärkt Flüchtlinge in den neuen Bundesländern unterzubringen, da dort wesentlich mehr Wohnraum vorhanden sei.<sup>229</sup> Zudem gab es Meldungen, wonach die Bundesländer ihre Aufnahmeverpflichtungen gemäß „Königsteiner Schlüssel“ nicht erfüllen: Nach ARD-Angaben hat Baden-Württemberg bis zum Herbst 2015 nur rund 24.500 von eigentlich 32.000 Asylbewerbern, die es eigentlich hätte aufnehmen sollen, untergebracht, während Bayern hingegen – trotz einer Soll-Quote von 37.784 – mehr als 52.000 aufgenommen hat.<sup>230</sup> Für Aufruhr sorgte der Goslarer Oberbürgermeister Oliver Junk (CDU), der bereits 2014 vorschlug, in seiner Stadt freiwillig mehr Flüchtlinge aufzunehmen als er nach den üblichen Verteilungsmechanismen des Landes Niedersachsen eigentlich müsste. Da Goslar seit Jahren sinkende Einwohnerzahlen vermeldet, existierten hier laut Junk verhältnismäßig mehr Unterbringungsmöglichkeiten als in den umliegenden Großstädten.<sup>231</sup>

Inzwischen liegen die offiziellen Zahlen für die Quotenverteilung nach dem Königsteiner Schlüssel für das Jahr 2015 insgesamt vor. Demzufolge führen Nordrhein-Westfalen mit 21,24 Prozent, Bayern mit 15,33 Prozent und Baden-Württemberg mit 12,97 Prozent die Liste der Bundesländer mit den meisten Aufnahmen an; am Ende der Liste rangieren Mecklenburg-Vorpommern mit 2,04 Prozent, das Saarland mit 1,22 Prozent und Bremen mit 0,94 Prozent (s. Karte S. 56).<sup>232</sup>

Vergleicht man in der tabellarischen Auflistung des BAMF die Relation zwischen dem prozentualen Wert der Asylerstanträge und der Quote, die laut Königsteiner Schlüssel angelegt werden müsste, so stellt man fest, dass Ist- und Sollwert in der Regel nicht weit auseinanderliegen. Im Grunde stechen nur zwei Befunde aus dieser Aufstellung hervor: Erstens liegt Nordrhein-Westfalen als das größte deutsche Bundesland mit seinem Ist-Wert sechs Prozent unter dem Soll-Wert (15,1 Prozent, was 66.758 Anträgen entspricht im Verhältnis zu 21,2 Prozent). Zweitens hat Mecklenburg-Vorpommern – wenn auch auf vergleichsweise deutlich niedrigerem Niveau – mehr als doppelt so viele Asylerstanträge bearbeitet als es müsste (4,3 Prozent, was 18.851 Anträgen entspricht im Verhältnis zu 2,0 Prozent).<sup>233</sup> Ansonsten scheint man sachlich betrachtet feststellen zu können, dass die Herausforderung, die Flüchtlinge fair auf die Bundesländer zu verteilen, beeindruckend gut gemeistert wurde, gerade, wenn man sich die zum Teil alarmierende Berichterstattung im Herbst 2015 zu diesem Thema vor Augen führt.

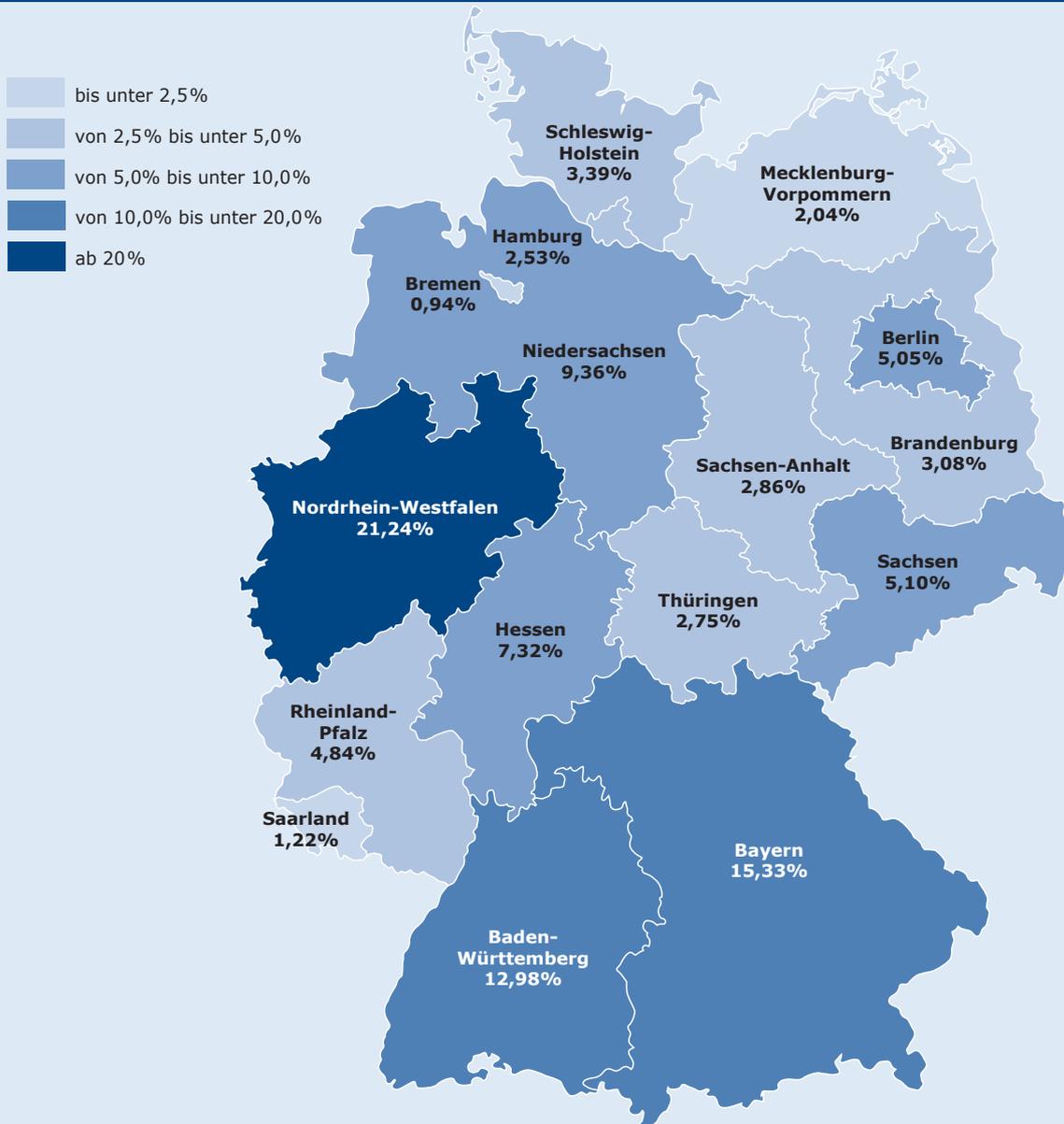
#### Verteilung der Asylbewerber auf die Bundesländer im Jahr 2015

Bundesländer	Asylanträge		Quote nach Königsteiner Schlüssel
	absoluter Wert	prozent. Wert	
Baden-Württemberg	57.578	13,03%	12,98%
Bayern	67.639	15,31%	15,33%
Berlin	33.281	7,53%	5,05%
Brandenburg	18.661	4,22%	3,08%
Bremen	4.689	1,06%	0,94%
Hamburg	12.437	2,81%	2,53%
Hessen	27.239	6,16%	7,32%
Mecklenburg-Vorpommern	18.851	4,27%	2,04%
Niedersachsen	34.248	7,75%	9,36%
Nordrhein-Westfalen	66.758	15,11%	21,24%
Rheinland-Pfalz	17.625	3,99%	4,84%
Saarland	10.089	2,28%	1,22%
Sachsen	27.180	6,15%	5,10%
Sachsen-Anhalt	16.410	3,71%	2,86%
Schleswig-Holstein	15.572	3,52%	3,39%
Thüringen	13.455	3,05%	2,75%
Unbekannt	187	0,04%	
<b>Insgesamt</b>	<b>441.899</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Das Bundesamt in Zahlen 2015. Asyl, in : [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015-asyl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015-asyl.pdf?__blob=publicationFile), S. 16.

Wie die Asylbewerber dann in einem nächsten Schritt auf die verschiedenen Kreise und in die Kommunen verteilt werden, bleibt den Ländern selbst überlassen.<sup>234</sup> Die Länder gehen dabei ganz unterschiedliche Wege. Baden-Württemberg legt ausschließlich das Kriterium der jeweiligen Bevölkerungszahl zu Grunde, Hessen berücksichtigt die Faktoren Ausländeranteil und Einwohnerzahl und in Nordrhein-Westfalen erfolgt die landesinterne Verteilung anhand eines Schlüssels gemäß § 3 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes des Landes, der zu 90 Prozent auf der Einwohnerzahl und zu 10 Prozent auf der Fläche einer Kommune beruht. Sonderregelungen gelten für Städte, die Erstaufnahmezentren beherbergen. Die Familienzusammengehörigkeit spielt gleichfalls eine Rolle.

## Quotenverteilung nach dem Königsteiner Schlüssel für das Jahr 2015



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Das Bundesamt in Zahlen 2015. Asyl, in: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015-asyl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015-asyl.pdf?__blob=publicationFile), S. 17.

Die länderinternen Verteilungsmechanismen gerieten im Jahr 2015 häufig an ihre Grenzen. Laut einem Bericht des SPIEGEL fülle man seit Sommer 2015 in manchen Bundesländern „die Unterkünfte auf, egal wo ein Platz frei werde. Das einzige Ziel sei es, Obdachlosigkeit zu verhindern.“<sup>235</sup>

Für eine erfolgreiche Unterbringung der Flüchtlinge in den Kommunen war insbesondere die gute Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen und zivilgesellschaftlichen Akteuren maßgeblich. Ohne den Einsatz letzterer wären die Herausforderungen des Jahres 2015 kaum zu stemmen gewesen. Die Unter-

stützung der Flüchtlinge durch Ehrenamtliche entlastet die kommunalen Verantwortlichen. Dabei ist das Spektrum dessen, wie man sich engagieren kann, sehr groß: Es reicht von der schlichten Orientierungshilfe am neuen Ort über die Begleitung zum Einkauf und zu Arztbesuchen bis hin zu gemeinschaftlich organisierter Freizeitgestaltung. Dabei wirkten sich insbesondere die Transparenz dessen, was getan werden muss und was getan wird sowie die Einbeziehung der Bürger in vielen Teilen des Landes akzeptanzfördernd aus. Den Kommunen kommt dabei eine ganz besonders wichtige Rolle als Vernetzer und Vermittler zwischen den verschiedenen Instanzen zu. Dabei

sehen sich mit unterschiedlichen Erwartungen und Forderungen konfrontiert: Aus Sicht der Flüchtlinge, aber auch im Sinne einer vernünftigen Integration, sind vor allem Aspekte wie eine begrenzte Größe für Anlagen und Wohneinheiten, Mindestgrößen für Wohn- und Schlafflächen, Anbindung, Infrastrukturausstattung, Fahrräder sowie „Welcome-Tickets“ für Busse und Bahnen relevant.<sup>236</sup> Auch städtebaulich müssen verschiedene Gesichtspunkte berücksichtigt werden. So forderten einige Architekten eine adäquate bauliche Gestaltung als Grundlage der Willkommenskultur zu verankern.<sup>237</sup> Dergleichen Herausforderungen treffen die Kommunen in einer Zeit, in der ohnehin – wenn gleich nicht flächendeckend, so doch in vielen beliebten Großstädten – Wohnungsnot herrscht. Auch existieren große regionale Unterschiede in der Wohnraumqualität. In beliebten Städten ist es besonders schwierig, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, der zusätzlich noch wichtigen Standards wie Brandschutz, Schallschutz, Klimaschutz, Energetik und Barrierefreiheit genügt. Bürokratische und baurechtliche Standards sollten dabei nicht aufgeweicht werden, sollten aber in akuten Handlungsengpässen auch einmal flexibel ausgelegt und angewandt werden können. In diesem Zusammenhang ist der Gesetzgeber bereits mit dem „Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen“ im November 2014 tätig geworden.<sup>238</sup> All dies sind Probleme und Zusammenhänge, die nicht erst mit dem Hereinbrechen der Flüchtlingsströme neu aufgetaucht sind, sondern die die Kommunen bereits seit Jahren beschäftigen. Daher ist es auch wichtig, dass die Menschen mit Migrationshintergrund vor der Zuspitzung des Jahres 2015 nicht gegen die „neuen“ Flüchtlinge ausgespielt werden.

Es ist bereits angedeutet worden, dass sich mit der Ankunft der Flüchtlinge, mithin ab dem ersten Einreisetag, unabhängig vom Status des Asylverfahrens, die Frage der Unterbringung stellt. Im Folgenden wird schlaglichtartig die Situation in den drei am meisten betroffenen Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg dargestellt, um so einige verallgemeinerungsfähige und repräsentative Eindrücke zu gewinnen:

**Nordrhein-Westfalen:** Mit einem Erlass vom 18. Dezember 2015 hat die nordrhein-westfälische Landesregierung verfügt, dass rund 10.000 Plätze in Landeseinrichtungen freigegeben werden. Dabei hat die Landesregierung darum gebeten, vorwiegend Plätze in Sporthallen wieder ihrem ursprünglichen Verwendungszweck zuzuführen.<sup>239</sup> Infolgedessen war es bereits im Frühjahr gelungen, die Belegung von Sport-

hallen um ca. die Hälfte zu reduzieren. Zum Stand August 2016 sind alle Hallen geräumt. Einem Bericht des NRW-Innenministeriums zufolge standen dem Land am Stichtag des 23. März 2016 zur Unterbringung der Asylsuchenden insgesamt 77.175 Unterbringungsplätze zur Verfügung. Diese waren nach den Zahlen des Ministeriums zu diesem Zeitpunkt mit 30.582 Personen belegt. Die so genannte Regelunterbringungskapazität belief sich zum gleichen Stichtag auf 20.356 Plätze. Darüber hinaus standen noch zusätzlich 56.819 Plätze als Notkapazitäten zur Verfügung. Im Vergleich zum Februar 2015 habe man die Regelkapazität von 16.860 Plätzen um weitere 3.496 Plätze auf 20.356 erhöht.<sup>240</sup>

**Bayern:** In Bayern waren zum Stichtag des 31. März 2016 155.440 Flüchtlinge untergebracht. Unter diesen befanden sich etwa zehn Prozent nach dem Asylbewerberleistungsgesetz nicht mehr leistungsberechtigte Personen, die insofern eigentlich aus den Unterkünften ausziehen müssten, weil sie inzwischen bereits anerkannte Flüchtlinge bzw. Asylberechtigte oder Personen mit subsidiärem Schutz sind. Die Unterbringung erfolgt dabei auf folgende Wohnformen: acht Prozent befinden sich in Erstaufnahmeeinrichtungen; 15 Prozent in Gemeinschaftsunterkünften, die in Bayern von den sieben Bezirksregierungen getragen werden; der Löwenanteil mit 67 Prozent ist in Unterkünften, die durch die Kreisverwaltungsbehörden zur Verfügung gestellt werden, untergebracht; immerhin zehn Prozent fanden in Privatwohnungen Aufnahme.<sup>241</sup> Die Nettoausgaben für die Unterbringung und Versorgung der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz lagen in Bayern im Jahr 2015 bei 1133,4 Millionen Euro Nettoausgaben. Zum Vergleich: 2014 waren es lediglich 410,8 Millionen Euro und zwischen Januar und März 2016 lagen die Kosten wieder auf einem Niveau von 477,5 Millionen Euro.<sup>242</sup>

**Baden-Württemberg:** Vergleicht man den Bruttozugang von Flüchtlingen in Baden-Württemberg im zeitlichen Verlauf, so stellt man fest, dass die Zahlen – wenig überraschend – ab Juni 2015 von ca. 80.000 bis zum November 2015 um knapp 40.000 angestiegen sind, seit November 2015 kontinuierlich gefallen sind und sich bereits seit März 2016 in etwa auf das Niveau vom Frühjahr 2015 eingependelt haben.<sup>243</sup> Insofern konnten die Personen, die aus der Erstaufnahme monatlich an die Kommunen weitergegeben wurden, kontinuierlich reduziert werden: von bis zu 4.000 Flüchtlingen pro Monat im Frühjahr auf bis unter 500 ab Sommer 2016. Verschiedene Erstaufnahmelager, wie beispielsweise eine Zeltunterkunft in Neuenstadt,

# Chancen des Quartiersmanagements/Stadtteilmanagements für die Flüchtlingsherausforderungen

Beim Quartiers- bzw. Stadtteilmanagement handelt es sich um ein Instrument aus der Stadtentwicklung, um mit einem ganzheitlichen Ansatz zur Entwicklung, Planung und Steuerung von Stadtvierteln bzw. Quartieren beizutragen. Die Adressaten des Quartiersmanagements sind dabei benachteiligte oder problembehaftete Quartiere, in denen Merkmale wie eine hohe Arbeitslosigkeit, ein überdurchschnittlicher Anteil von Transferleistungsempfängern, eine zurückgehende Geschäftstätigkeit, eine erhöhte Kriminalität oder ein hoher Wohnungsleerstand zu verzeichnen sind. Es handelt sich dabei um eine systematischere und moderne Fortentwicklung von traditioneller Gemeinwesenarbeit,<sup>249</sup> die insbesondere auf das Konzept von Sozialräumen Bezug nimmt.<sup>250</sup>

Diese Form der gezielten Fokussierung von Problemquartieren existiert in der Bundesrepublik noch nicht lange. Bereits in den 1990er Jahren haben beispielsweise Hamburg 1994 oder Essen 1992 eigene Konzepte für benachteiligte Stadtteile formuliert.<sup>251</sup> Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ wurde 1999 aufgelegt und hatte die infrastrukturelle Aufwertung und gesellschaftliche Stärkung von benachteiligten Stadtteilen zum Ziel. Dieses Programm hat einen kraftvollen Schwung in die sozialraumorientierte Kommunalpolitik vor Ort gebracht. 2012 wurde das Programm mit dem Untertitel „Investitionen im Quartier“ versehen. Im Kern ging es darum, die grundsätzliche Idee eines Investitionsprogramms zur Städtebauförderung zu unterstreichen, dabei aber gleichzeitig die Förderphilosophie von sozial-integrativen Maßnahmen beizubehalten. Ziel dieser Weiterentwicklung des Programms war eine verbesserte Abstimmung und Bündelung von Instrumenten, Initiativen und Maßnahmen in den Kommunen. Das Quartiersmanagement soll dabei nach wie vor die wesentliche Koordinationsrolle übernehmen<sup>252</sup> und ist eingebunden in den Kontext der Aufwertung regionaler Bezüge nach der Devise „Global denken und lokal handeln“.<sup>253</sup> Was genau unter einem Quartier zu verstehen ist bzw. wie dieses lokal eingegrenzt werden kann, dazu gibt es keine verbindlichen Festlegungen, sondern dies wird von den kommu-

nen Akteuren vor Ort definiert. Konkret kann das Innovative dieses Ansatzes nach Monika Alisch mit folgenden Aspekten beschrieben werden: (1) Vorrang von Bewohneraktivierung und Kommunikationsaufbau gegenüber infrastrukturellen Baumaßnahmen; (2) Gemeinwesenorientierung; (3) multidimensionaler Ansatz, der auch über den öffentlichen Sektor hinausgeht; (4) Eigenverantwortlichkeit; (5) betriebswirtschaftlich ausgerichtete Managementorientierung.<sup>254</sup>

Der Ansatz setzt auf die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern vor Ort und versucht, alle relevanten Akteure, also etwa ortsansässige Vereine, lokale Wirtschaftsbetriebe, Kirche usw. zu aktivieren und zur gemeinsamen Stadtentwicklung zu motivieren. Wichtig ist dabei der Gedanke des „empowerments“, dass also die beteiligten Akteure in die Lage versetzt werden sollen, selbst an der Stadtteilentwicklung mitzuwirken, um so nachhaltige und langfristige Erfolge zu verzeichnen. Insofern ist das Quartiersmanagement entscheidend auf den politischen Willen „vor Ort“ und auf die Bereitschaft zum Engagement angewiesen. Keine noch so gute Planung und Organisation kann ohne diese Voraussetzungen funktionieren, die sie selbst nicht zu garantieren vermag.<sup>255</sup>

Die kommunalen Erfahrungen mit dem Ansatz des Quartiersmanagements können und sollten sinnvoll in die Herausforderungen der Flüchtlingsintegration mit einfließen. Eine der wesentlichen Empfehlungen der vom Verkehrsministerium und der Flüchtlingsbeauftragten der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Studie „Zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland“ von 2012 lautete bereits, in Sozialräumen mit Integrationsdefiziten von Förderinstrumenten zur Stärkung benachteiligter Quartiere (wie z.B. dem Bund-Länder-Programm ‚Soziale Stadt‘) stärker Gebrauch zu machen.<sup>256</sup> Dies gilt es nach den Erfahrungen des Jahres 2015 umso nachdrücklicher zu unterstreichen. Viele Elemente, die sich mit der Entwicklung von sozial benachteiligten Stadtteilen verbinden, spiegeln sich in den aktuellen Herausforderungen wider. Insofern sind diese nicht neu, sondern die Kommunen, in denen bereits ein erfolgreiches Stadtteilmanagement praktiziert wird, können sinnvoll an diese Konzepte anknüpfen. Dies

gilt in mehrfacher Hinsicht: Die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern sowie von lokalen Vereinen und bestehenden Infrastrukturen ist außerordentlich wichtig für ein Gelingen der Integration. Auch das Element der Eigenverantwortlichkeit gilt es nachdrücklich zu stärken. Ein Ansatz der neueren Integrationspolitik, wie sie sich in den 2000er Jahren – angefangen von der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts über das Zuwanderungsgesetz von 2005 und den Nationalen Integrationsplan von 2007 – entwickelt hat<sup>257</sup>, besteht in der Befähigung von Menschen mit Migrationshintergrund selbst aktiv am gemeinschaftlichen Leben teilzuhaben. Im gleichen Geiste verfährt das kommunale Quartiersmanagement seit Jahren.

Dabei werden die Kommunen auch wissenschaftlich begleitet. Ergebnisse und Erkenntnisse zur sozialräumlichen Integration liegen vor allem aus der Umsetzung des Städtebauförderprogramms Soziale Stadt vor. Im Juli 2015 startete das durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) verantwortete Projekt „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“. <sup>258</sup> Erfahrungswerte aus der Begleitforschung zur „Sozialen Stadt“ münden in quartiersbezogene Lösungswege und müssen im Hinblick auf die Flüchtlingsthematik nicht neu erfunden, allerdings weiterentwickelt und aktualisiert werden. Aspekte, die in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen, sind beispielsweise die Betrachtung von Integration als kommunale Querschnittsaufgabe, die bedarfsgerechte Anpassung der sozialen Infrastruktur vor Ort, die Verbesserung der Bildungsangebote im Stadtteil, die Verbesserung von Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten von Zuwanderern sowie die persönliche Ansprache von Zuwanderern durch Menschen aus einem ähnlichen Sprach- oder Kulturkreis. <sup>259</sup>

Einrichtungen im Stuttgarter Reitstadion oder in der Hindenburgkaserne in Ulm konnten geschlossen werden. <sup>244</sup> Zum Stichtag des 20. Juni 2016 waren in Baden-Württemberg nur noch 6.412 Personen in den Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht. <sup>245</sup>

Zukünftig wird es darauf ankommen, „intelligente“ Unterbringungsmechanismen zu finden. Eine kommunale Konzeptentwicklung für eine integrierte Wohnunterbringung und soziale Begleitung ist in jedem Fall zu befürworten. <sup>246</sup> Klar ist, dass die Unterbringung in Privathaushalten nur die Ausnahme darstellen kann und allenfalls für einen überschaubaren Zeitraum als tragbar erscheint. Ohne Zweifel ist das ehrenamtliche Engagement einzelner Privatpersonen in diesem Zusammenhang hoch anzuerkennen, die flächendeckende sinnvolle Unterbringung kann aber nur durch staatliche Stelle organisiert werden und ist auch deren Aufgabe. 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 signifikant bemerkbar. Bund, Länder und Kommunen sind daher aufgefordert, verstärkt Wohnungen zu sozial verträglichen Mieten zu schaffen, die auch Asylsuchenden zugutekommen können. <sup>247</sup>

Unter dem Strich ergibt sich vom Gesamtbild her der Befund, dass die „Turnhallenrepublik“ der Notunterkünfte mittlerweile der Vergangenheit angehört und die Herausforderung – hin zu dauerhaften Unterbringungsmöglichkeiten – insgesamt recht passabel gemeistert wurde – freilich unter hohem Einsatz von personellen und finanziellen Kapazitäten. Dass für die deutschen Städte, Kreise und Gemeinden zu Beginn des Jahres 2016 nicht mehr die Grundversorgung der Asylsuchenden und ihre Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften im Vordergrund stand, sondern Integration und Teilhabe in einer Vielzahl von Bereichen der lokalen Gesellschaft, verdeutlichen die Ergebnisse einer Umfrage des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) unter 270 deutschen Städten, Landkreisen und Gemeinden im ersten Quartal 2016. <sup>248</sup>

Dass dieses anfängliche Stadium nun überwunden ist, war auch insofern wichtig, als dass sich eine länger angelegte Unterbringung in Unterkünften mit kaserneartigem Charakter äußerst negativ sowohl auf die physische wie auch auf die psychische Konstitution der Flüchtlinge ausgewirkt hätte und sich – wie in Einzelfällen belegt – auch bereits ausgewirkt hat.

## DIE HERAUSFORDERUNG DER SPRACHSCHULUNG UND DIE INTEGRATION IN DAS BILDUNGSSYSTEM

In der Migrationsforschung ist unbestritten, dass Bildung, einerseits verstanden im Sinne des Spracherwerbs, andererseits aber auch verstanden als Erwerb von Qualifikationen, ein ganz wesentliches Element für gelingende Integration sowie zugleich auch die entscheidende Voraussetzung für den Zugang zum Arbeitsmarkt darstellt: „Dies gilt besonders am heutigen deutschen Arbeitsmarkt, auf dem 20 Prozent der Personen ohne berufsqualifizierenden Bildungsabschluss arbeitslos sind – im Vergleich zu fünf Prozent der Personen mit mittlerem Qualifikationsniveau, z.B. einer Berufsausbildung, und 2,5 Prozent der Personen mit Hochschulabschluss.“<sup>260</sup>

Zum Bildungsniveau der momentan in Deutschland ankommenden Flüchtlinge existieren insgesamt noch nicht sehr viele belastbare statistische Daten. Über die Qualifikationen der Flüchtlinge ist bisher noch relativ wenig bekannt, sodass die Arbeitsmarktchancen noch mit der gebotenen Vorsicht realistisch eingeschätzt werden können. Einerseits gibt es wohl eine relativ große Gruppe von Personen mit höherer Schul- oder Hochschulbildung, andererseits waren 2014 28 Prozent der Asylherkunftsteller unter 16 Jahren; die Ebene der mittleren Qualifikationen und der technischen Berufe ist Schätzungen zufolge kaum vertreten.<sup>261</sup> Ludger Wößmann hat aus verschiedenen nicht-repräsentativen Befragungen von Asylbewerbern Daten über die bei der Bundesagentur für Arbeit registrierten Erwerbspersonen aus den wichtigsten Asylherkunftsländern und der Untergruppe der Kriegs- und Krisenländer, Daten aus der Migrationsstichprobe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und des Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung über als Asylbewerber eingereiste Migranten sowie Daten über Personen mit nicht-westlichem Migrationshintergrund im Mikrozensus immerhin einige wenige übergreifende Befunde bei allen methodischen Schwierigkeiten zusammengetragen. Seinen Untersuchungen zufolge kann davon ausgegangen werden, dass zwar auf der einen Seite ca. zehn Prozent der Flüchtlinge einen Hochschulabschluss haben, dass auf der anderen Seite jedoch zwei Drittel wohl über keinen berufsqualifizierenden Bildungsabschluss verfügen. Vergleicht man diese Werte mit der Aufnahmegesellschaft, so ergeben sich frappierende Unterschiede: 18 Prozent der Personen ohne Migrationshintergrund haben in Deutschland einen Hochschulabschluss, 68 Prozent von ihnen einen mittleren Bildungsabschluss, aber

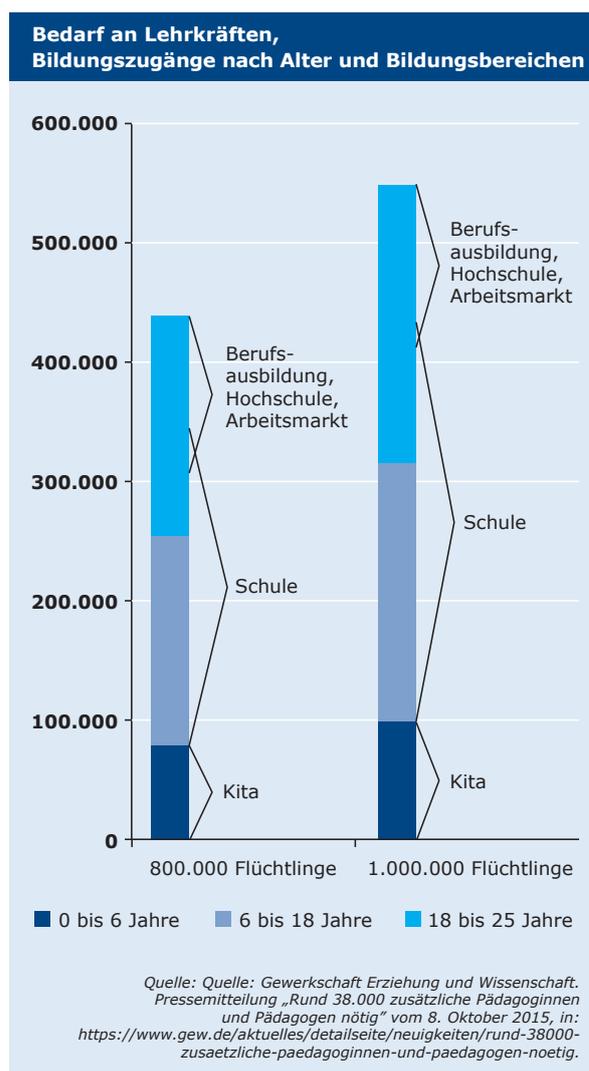
nur 14 Prozent keinen berufsqualifizierenden Abschluss. Dieser Vergleich zeigt das ganze Ausmaß der Herausforderung, um die es geht.<sup>262</sup> Wößmann zufolge gibt jedoch die Altersstruktur der Flüchtlinge durchaus Anlass zur Hoffnung, da sich hier Potenziale erkennen lassen. Über die Hälfte, konkret 55 Prozent der bis Oktober 2015 gestellten Asyl-erstanträge, wurden von Flüchtlingen unter 25 Jahren gestellt.<sup>263</sup> Insofern können diese Menschen noch den Weg der Ausbildung durchlaufen.

Die aktuell beste Datengrundlage stellt eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), des Forschungszentrums des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF-FZ) und des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) am DIW Berlin dar, die auf einer repräsentativen Befragung von insgesamt 4.500 Geflüchteten beruht. Wenig überraschend kommt die Studie zu dem Kernergebnis, dass das Niveau der Schulbildung unter den Geflüchteten recht unterschiedlich ist. So haben ca. 37 Prozent der erwachsenen Geflüchteten eine weiterführende Schule besucht und 32 Prozent einen weiterführenden Schulabschluss erworben, der in der Regel einer Hochschulzugangsberechtigung entspricht. Dies zeigt, dass sich die Bildungsstruktur der Geflüchteten kaum von der deutschen Bevölkerung am oberen Qualifikationsspektrum unterscheidet.<sup>264</sup> Die Bildungsstruktur zeichnet sich, wie die Studie treffend konstatiert, „durch einen sehr viel kleineren Anteil in der Mitte und einen sehr viel größeren Anteil am unteren Ende des Qualifikationsspektrums aus.“<sup>265</sup> 31 Prozent der Geflüchteten besuchten eine Mittelschule, 22 Prozent erwarben dort einen Schulabschluss. Auf der anderen Seite des Bildungsspektrums haben zehn Prozent lediglich einen Grundschulabschluss erworben und neun Prozent gar keine Schule besucht. 26 Prozent aller Befragten haben die Schule ohne Abschluss verlassen. Die Studie betont hierbei, dass die Bildungsbiographien vieler Geflüchteter durch Krieg, Verfolgung und Flucht stark beeinträchtigt wurde. Des Weiteren ergab die IAB-Studie, dass bisher ein Prozent der Geflüchteten einen Schulabschluss in Deutschland erworben haben, was mehreren Ursachen geschuldet sei. Zum einen sei die Aufenthaltsdauer bisher zu kurz und zum anderen befänden sich viele Geflüchtete schon im Erwachsenenalter.<sup>266</sup>

Die Bildungsambitionen unter den Geflüchteten sind laut IAB-Studie indes recht hoch: 46 Prozent der Erwachsenen streben einen allgemeinbildenden Schulabschluss in Deutschland an, 66 Prozent möchten einen beruflichen und 23 Prozent einen akademischen Abschluss erlangen. Dies zeigt zudem, dass viele

zunächst erst einmal arbeiten und erst danach in Bildung und Ausbildung investieren möchten.<sup>267</sup> Die Studie betont zudem, dass die Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt nicht nur von ihrer Bildung, Sprachkompetenz abhängt, sondern vor allem auch von ihren bisherigen Arbeitsmarkterfahrungen, die sie im jeweiligen Herkunftsland sammeln konnten.<sup>268</sup> Abschließend stellt die Studie fest, dass auch die Arbeitsmotivation unter Geflüchteten sehr hoch sei. So gaben 78 Prozent, der momentan nicht erwerbsfähigen Flüchtlingen an, „ganz sicher“ in der Zukunft einen Beruf aufnehmen zu wollen, weitere 15 Prozent „wahrscheinlich“.<sup>269</sup> Die lange Zeit dünne Datengrundlage ist den besonderen Umständen der Situation geschuldet und insofern auch nachvollziehbar, macht es aber trotz der genannten verdienstvollen Studie noch immer besonders schwierig, gezielte Konzepte zu erarbeiten und zielorientierte Maßnahmen einzuleiten.

Es existieren verschiedene Schätzungen, in welchem Maße sich die Flüchtlingsherausforderungen personell und finanziell auf das deutsche Schulsystem auswirken werden: Bereits im Herbst 2015 – auf dem Höhepunkt der Flüchtlingsströme – prognostizierte die Kultusministerkonferenz auf der Grundlage von Zahlen des BAMF, dass unter den Flüchtlingen vermutlich 20 bis 30 Prozent schulpflichtige Kinder und Jugendliche seien. Unter Einbezug der bereits 2014 beschulten Flüchtlinge rechnen die Länder mit ca. 325.000 zusätzlichen Schülerinnen und Schülern und gehen derzeit von einem jährlichen Mehrbedarf von mindestens 2,3 Milliarden Euro für den Schulbereich aus.<sup>270</sup> Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) rechnete zum gleichen Zeitpunkt bundesweit mit rund 300.000 zusätzlichen Schülerinnen und Schülern, die allein oder mit ihren Eltern geflüchtet sind. „Um diesen Kindern und Jugendlichen ein qualitativ gutes Schulangebot zu machen, sind gut 8.000 Lehrkräfte je 100.000 Schüler zusätzlich notwendig“, unterstrich die GEW-Vorsitzende Marlis Tepe.<sup>271</sup> Das ergibt einen zusätzlichen Bedarf von rund 24.000 zusätzlichen Lehrkräften. Auch in den Kitas rechnet die GEW mit vielen zusätzlichen Flüchtlingskindern. So gehen eigene Schätzungen von bis zu 100.000 Kindern aus, die in Kitas aufgenommen werden. Um einen angemessenen Betreuungsschlüssel zu gewährleisten, sei die Einstellung von rund 14.000 zusätzlicher Erzieherinnen und Erzieher nötig, erklärte Tepe. Erzieherinnen und Erzieher sowie Lehrkräfte zusammengenommen ergeben also einen zusätzlichen Bedarf von rund 38.000 Pädagoginnen und Pädagogen.<sup>272</sup> Die folgende Grafik gibt einen guten Überblick über den Bedarf an Lehrkräften:



Eine Umfrage des RedaktionsNetzwerks Deutschland (RND) bei den Bildungsministerien der Länder hat folgende Ergebnisse ermittelt: Die Bundesländer haben seit Anfang 2015 insgesamt 13.254 Lehrstellen für die Unterrichtung und Betreuung von Flüchtlingskindern geschaffen. Rund ein Drittel dieser Stellen sind noch unbesetzt. Zurzeit werden 225.009 Schüler aus Flüchtlingsfamilien an allgemeinbildenden deutschen Schulen unterrichtet. Hinzu kommen Zehntausende Kinder aus Notunterkünften, die erst noch sukzessive in den Schulen ankommen werden. Erst nach der Zuweisung an eine Kommune besteht auch für sie die Schulpflicht. Die mit Abstand meisten neuen Lehrer stellt Nordrhein-Westfalen ein. Das bevölkerungsreichste Bundesland hat bis zum Ende des Jahres 2016 Finanzmittel für 5.766 zusätzliche Planstellen in den Haushalt aufgenommen. Das Kultusministerium in Düsseldorf geht auf Basis von Zahlen des BAMF von 80.000 schulpflichtigen Flüchtlingskindern bis Ende 2016 aus. Bayern finanziert in diesem Jahr 1.077 neue Stellen. Baden-Württemberg hat bereits

639 neue Lehrkräfte eingestellt. Mecklenburg-Vorpommern beschäftigt 72 neue Lehrkräfte und rangiert damit am Ende aller Bundesländer. Während in Berlin, Sachsen und Sachsen-Anhalt 988 Stellen zeitlich befristet sind, erhalten alle anderen neu eingestellten Lehrkräfte unbefristete Arbeitsverträge.<sup>273</sup> Doch selbst wenn die finanziellen Ressourcen für den Bedarf an Lehrern zur Verfügung gestellt werden können, so fällt dieser Bedarf ohnehin in eine Zeit des Lehrermangels. Je nach Bundesland ist das personelle Angebot an Lehrern nahezu erschöpft.

Neben den quantitativen Ressourcen stellt sich natürlich auch die Frage, wie die Flüchtlinge inhaltlich und konzeptionell sinnvoll in das deutsche Bildungssystem integriert werden können. Eine im Dezember 2015 veröffentlichte Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gibt auf Grundlage verfügbarer Informationen zum Bildungserfolg von Migrantinnen und Migranten Handlungsempfehlungen zur erfolgreichen Integration durch Bildung. So kommt die Studie auf Basis von PISA-Daten zu dem Ergebnis, dass vor allem eine Konzentration von Migranten in Schulen, die bereits mit sozialen Problemen zu kämpfen haben, einer erfolgreichen Integration im Weg stehen kann. So hat die Konzentration von Schülerinnen und Schülern aus schwierigen sozialen und ökonomischen Verhältnissen einen stärkeren Einfluss auf die Leistungen aller Schüler an solchen Schulen, als ein hoher Anteil an Schülern mit Migrationshintergrund. Der Studie zufolge sollten Flüchtlingskinder schnell mit anderen Schülern zusammenkommen.<sup>274</sup>

Da Kinder noch am Anfang ihrer Bildungslaufbahn stehen, haben sie durch langfristige Beschulung die besten Chancen auf eine Integration in das Bildungssystem und später auch in den Arbeitsmarkt. Rechtlich gesehen haben nach der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen alle Kinder ein Recht auf Bildung.<sup>275</sup> Dies schließt auch die Kinder der in Deutschland eingereisten Flüchtlinge vom ersten Tag ihrer Ankunft in der Bundesrepublik ein, wenngleich dieses Recht nicht unbedingt mit einem Schulbesuch eingelöst werden muss.

Wichtig erscheint es in diesem Zusammenhang, dass die Flüchtlingsfamilien möglichst weit im Bundesgebiet verteilt werden. Die Bildungsforschung zeigt, dass die Integration von wenigen Kindern mit Migrationshintergrund in einen Klassenverband vergleichsweise wenige und schon gar keine negativen Auswirkungen auf die Bildungsleistungen der anderen Kinder hat. Problematisch wird es erst, wenn die Mehrheit

Empfehlungen der OECD zur Bildungspolitik	
<b>Kurzfristige Maßnahmen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <i>Gezielte Sprachförderung parallel zur schnellen Integration in reguläre Klassen. Unterricht von Migrantinnen und Migranten in separaten Klassen sollte nach Möglichkeit vermieden werden.</i></li> <li>■ <i>Migranten sollten dazu ermuntert werden, ihre Kinder möglichst rasch in qualitativ hochwertigen Einrichtungen der frühkindlichen Bildung anzumelden.</i></li> <li>■ <i>Alle Schulen sollten in die Lage versetzt werden, Migranten aufzunehmen.</i></li> </ul>
<b>Mittelfristige Maßnahmen mit großem Effekt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <i>Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund sollten nicht an benachteiligten Schulen konzentriert werden.</i></li> <li>■ <i>Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund sollten gemischt und nicht nach Leistungsniveau getrennt unterrichtet werden. Frühe Aufteilung auf verschiedene Schulzweige und Klassenwiederholung sollte vermieden werden.</i></li> <li>■ <i>Eltern von Migrantenkindern sollten zusätzlich unterstützt werden.</i></li> </ul>
<b>Maßnahmen zur Stärkung von Integration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <i>Innovation unterstützen und evaluieren. Finanzielle Mittel auf erfolgreiche Projekte konzentrieren.</i></li> <li>■ <i>Den Wert kultureller Vielfalt anerkennen.</i></li> </ul>

Quelle: OECD-Studie „Immigrant Students at School: Easing the Journey towards Integration“. Immigrant Students at School: Easing the Journey towards Integration, OECD Reviews of Migrant Education, Paris 2015.

eines Klassenverbandes aus Kindern mit Migrationshintergrund besteht, da dadurch die Ergebnisse und schulischen Leistungen der Schülerinnen und Schüler insgesamt negativ beeinflusst werden. Eine gleichmäßige Verteilung ist also essentiell für eine gute Integration in das Schulsystem. Ludger Wößmann hat ausgerechnet, dass bei einer gleichmäßigen Verteilung von einer Million bleibenden Flüchtlingen auf zwei Schulklassen oder Kitagruppen, nur etwa ein zusätzliches Flüchtlingskind käme.<sup>276</sup> Vor diesem Hintergrund müssen die von den Bundesländern angebotenen Vorbereitungs- oder Willkommensklassen, in denen Flüchtlingskinder quasi unter sich sind, in jedem Fall ein Übergangsphänomen sein und sollten zeitnah aufgelöst werden. PISA-Chefkoordinator An-

Zugang zu den verschiedenen Bereichen des deutschen Bildungssystems für Flüchtlinge	
<b>Frühkindliche Bildung/ Kinder- tagstätten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Alle Kinder, auch Flüchtlingskinder, haben in Deutschland ab der Vollendung des ersten Lebensjahres bundesweit einen Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz (§ 24 Sozialgesetzbuch VIII).</li> <li>■ Es muss ein „gewöhnlicher Aufenthalt“ nachgewiesen werden (§ 6 Abs. 2 Sozialgesetzbuch VIII), der i.d.R. nach dem Auszug aus der Erstaufnahmeeinrichtung mit der Zuweisung zu einem Landkreis bzw. einer Kommune gegeben ist.</li> </ul>
<b>Schul besuch/ Schulpflicht</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Auf europäischer Ebene wird das Recht auf Bildung für Flüchtlinge in Art. 27 der sogenannten Qualifikationsrichtlinie aufgegriffen: „Die Mitgliedstaaten gewähren allen Minderjährigen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, zu denselben Bedingungen wie eigenen Staatsangehörigen Zugang zum Bildungssystem“ (Richtlinie 2011/95/EU).</li> <li>■ Schulpflicht wie das Recht auf Bildung sind in Deutschland nicht auf Bundesebene gesetzlich verankert, sondern in den 16 verschiedenen Schulgesetzen und Landesverfassungen der Bundesländer geregelt.</li> </ul>
<b>Berufs- schulen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Problematisch ist vielfach der Schulbesuch von Heranwachsenden, die der Volljährigkeit schon nah sind. In einigen Bundesländern wird die Schulpflicht bzw. das Schulbesuchsrecht nicht an einer Altersgrenze festgemacht, sondern daran, ob bereits eine neunjährige Vollzeitschulpflicht absolviert worden ist. Wenn die Berufsschulpflicht an die Volljährigkeit geknüpft wird, verwehren andere weiterführende Schulen oft die Unterrichtung jugendlicher Flüchtlinge. Für diese Jugendlichen besteht dann wiederum auch keine Berufsschulpflicht – und Regelschulen sind nicht verpflichtet, Kinder ab 16 Jahren zu beschulen. Dies bedeutet, dass insbesondere für jugendliche Flüchtlinge zwischen 16 und 18 Jahren in einigen Fällen ein Schulbesuch aufgrund dieser strukturellen Hürden nicht möglich ist. Diese Jugendlichen erlangen dann in der Regel keinen berufsqualifizierenden Schulabschluss. Der Ausbildungsmarkt, eine berufliche Perspektive und damit eine gelingende Integration, bleiben ihnen oftmals verwehrt.</li> </ul>
<b>Hochschulen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Der Hochschulzugang ist in allen Bundesländern für Flüchtlinge generell möglich, sofern die notwendigen sprachlichen und sonstigen Zugangsbedingungen vorliegen und mit Dokumenten nachgewiesen werden können. Bei der Studienaufnahme können in Einzelfällen in einer Reihe von Bundesländern länderrechtliche (Hochschulzugang) mit bundesrechtlichen Bestimmungen (Aufenthaltsrecht) in Konflikt stehen, wenn etwa eine Zulassung für einen Studienort besteht, aber der Wohnort nicht gewechselt werden darf.</li> <li>■ Fragen praktischer Zugangsvoraussetzungen für Flüchtlinge zu einem Hochschulstudium in Deutschland wurden Anfang Dezember 2015 von der Kultusministerkonferenz und der Hochschulrektorenkonferenz neu geregelt. Seitdem gilt ein dreistufiges Verfahren, in dem erstens die persönlichen Voraussetzungen (asyl- und aufenthaltsrechtlichen Bedingungen), zweitens die Bildungsbiographie (Plausibilitätsprüfung) und drittens die Studierfähigkeit geprüft werden.</li> </ul>

Vgl.: Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik: Themendossier Zugang zu Bildungseinrichtungen für Flüchtlinge: Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen, Stuttgart 2015, S. 8 ff.

dreas Schleicher bezeichnete sie als „Notbehelf“<sup>277</sup> – für einen schnellen Spracherwerb seien sie auf Dauer keine gute Lösung.<sup>278</sup>

Sprachförderung und -schulung sind ganz wesentliche Bausteine für eine erfolgreiche Integrationspolitik. Leider fehlen in diesem Bereich gerade in kleineren Kommunen häufig Personal und Ressourcen, um im Lichte der aktuellen Entwicklungen entsprechend Schritt halten zu können.<sup>279</sup>

Trotz unterschiedlicher Rahmenbedingungen, die sich aus der Länderhoheit bei der Bildung ergeben, sind die Forderungen der Kommunen in Deutschland ähnlich gelagert. Exemplarisch stellt der Städte- und Ge-

meindebund Nordrhein-Westfalen Anfang 2016 klar, dass die „Integration von Flüchtlingskindern an Schulen die Kommunen als Schulträger vor Herausforderungen [stellt], die ohne zusätzliche Unterstützung kaum zu bewältigen sind.“<sup>280</sup> Aus Sicht der Kommunen, die im Schulbereich in der Regel nur für Gebäude und Ausstattungen verantwortlich sind, ergeben sich vor dem skizzierten Hintergrund im Bildungsbereich, noch einmal zusammengefasst, vorrangig Bedarfe in den folgenden Bereichen:<sup>281</sup>

**Kindertagesstätten:** Die beste Integrationsmaßnahme für Flüchtlingskinder besteht im Besuch einer Kindertagesstätte oder in der Kindertagespflege – allerdings nicht in separaten Flüchtlingsgruppen,

sondern durch Aufnahme einzelner Flüchtlingskinder in bestehende Gruppen.

**Klassengrößen:** Bürokratische Vorgaben, etwa bei der Festsetzung von Klassengrößen („kommunale Klassenrichtzahl“) müssen gelockert werden, sodass die Kommunen mehr Spielraum erhalten.

**Raumprogramm:** Die Schulträger benötigen Unterstützung bei der Schaffung von Klassen- und Differenzierungsräumen sowie von Plätzen in der Offenen Ganztagschule. Hier muss sich – etwa nach dem Vorbild des erfolgreichen Programms „Zukunft Bildung und Betreuung (IZBB)“ – auch der Bund engagieren.

**Baurecht:** Wo erforderlich, müssen baurechtliche Erleichterungen gewährt werden, um schnelle, pragmatische Lösungen zu ermöglichen. An vielen Schulen sind die Raumkapazitäten erschöpft. Dort müssen kurzfristig flexible Lösungen gefunden werden, die einen Unterricht außerhalb normaler Schulgebäude ermöglichen. Mittelfristig muss der erforderliche Schulraum durch Erweiterung oder Neubau von Schulen geschaffen werden.

**Volkshochschulen:** Bei Sprachlernangeboten außerhalb der Schule sind die kommunalen Volkshochschulen die wichtigste Säule. Deshalb müssen die Mittel für Sprachkurse an Volkshochschulen aufgestockt sowie für jüngere Teilnehmende zugänglich gemacht werden.

**Hochschulen:** Im Bereich der Hochschulen stehen zunächst Fragen des Zugangs und der Fördermöglichkeiten (BAföG, Stipendien) für Flüchtlinge im Mittelpunkt der Diskussion. Ein zu lösendes Problem ist auch der Nachweis oder Ersatz oft nicht verfügbarer Papiere, Dokumente und Zertifikate, die für die Hochschulzulassung benötigt werden.

Eine gezielte Förderung dieser Bereiche ist dringend zu empfehlen, da sie ganz zentrale Voraussetzungen für die Integration in den deutschen Arbeitsmarkt darstellen – einer Thematik, mit der sich das nächste Kapitel auseinandersetzt.

## DIE HERAUSFORDERUNG DER INTEGRATION IN DEN ARBEITSMARKT

Neben Fragen der Unterbringung, des Spracherwerbs und der Integration in das Bildungssystem stellt die Integration in den Arbeitsmarkt die möglicherweise größte Herausforderung einer gelingenden Integration dar, ist aber zugleich die wichtigste und wesentlichste Hürde, die langfristig für eine dauerhafte Integration in die deutsche Gesellschaft zu nehmen ist. In diesem Sinne kündigte Arbeitsministerin Andrea Nahles bereits 2015 im Deutschen Bundestag an: „Aus den Flüchtlingen sollen möglichst schnell Nachbarn und Kollegen werden.“<sup>282</sup> Gleichzeitig stellte sie aber auch fest, dass die strukturelle Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern ein langwieriger Prozess sein werde: Zwar seien die meisten ankommenden Menschen hoch motiviert, einen Arbeitsplatz zu finden, allerdings seien „nicht alle, die da kommen, hoch qualifiziert. Der syrische Arzt ist nicht der Normalfall“.<sup>283</sup> In der arbeitsmarktorientierten Migrationsforschung galt es bis dato als gesichertes Erkenntnis, dass die Zuwanderer nicht unbedingt auf Dauer im Land und damit auf ihrer jeweiligen Arbeitsstelle bleiben. Über 60 Prozent der 2004 nach Deutschland eingereisten Arbeitsmigranten hatten das Land 2011 wieder verlassen, wobei dies insbesondere Menschen mit guter Ausbildung betraf.<sup>284</sup> Mit Blick auf die Flüchtlinge des Jahres 2015 – unabhängig davon, ob vergleichsweise gut oder schlecht ausgebildet – trifft dies mutmaßlich nicht in gleicher Weise zu bzw. ist dies von einer dauerhaften Lösung der Konfliktherde in Syrien und anderen weltpolitischen Brennpunkten abhängig, worauf die Kommunen in Deutschland keinen Einfluss nehmen können.

Grundsätzlich müssen Flucht- und Arbeitsmigration sowohl mit Blick auf die Aufnahmemotive, als auch hinsichtlich der Wahl der migrationspolitischen Instrumente, als voneinander getrennte Sphären der Einwanderungspolitik gesehen werden. Jedoch ist unstrittig, dass auch Zuwanderung aus humanitären Gründen Einfluss auf den heimischen Arbeitsmarkt hat – und zwar spätestens ab dem Zeitpunkt, wenn Asylbewerber aus dem Asylbewerberleistungsgesetz herausfallen und Leistungen und Fördermaßnahmen nach SGB II beziehen.<sup>285</sup>

Vor allem die Kommunen wünschen sich eine rasche Integration von Asylbewerbern in den Arbeitsmarkt, schließlich müssen sie einen Großteil der Sozialhilfekosten leisten. Deshalb fordern die Städte und Gemeinden schon seit Jahren, dass die Bundesregierung entsprechende Maßnahmen ergreift, um die Integra-

tion in den Arbeitsmarkt zu erleichtern.<sup>286</sup> „Die Jobcenter müssen in die Lage kommen, eine große Anzahl von Menschen möglichst schnell in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Neben einer besseren finanziellen Ausstattung, für die der Bund sorgen muss, bedarf es dafür ausreichend Personal und spezifischer Arbeitsmarktinstrumente“<sup>287</sup>, so der Vize-Präsident des Deutschen Städtetags, Ulrich Maly.

Dass die Eingliederung in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt ein zentraler Baustein für die Integration von Flüchtlingen ist, darüber sind sich parteiübergreifend die meisten Akteure in der Integrationsdebatte einig. Dabei kommt es häufig zu einer Verquickung verschiedener Argumentationsmuster: Integrationspolitische Argumente decken sich mit arbeitsmarkt-orientierten Standpunkten. Dahinter steckt die Sichtweise, dass ein verbesserter und rascherer Zugang zum Arbeitsmarkt die gesellschaftliche Integration katalysieren kann. Seit langem ist bekannt, dass der demografische Wandel der Leistungsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarkts perspektivisch zusetzen wird, sodass Wirtschaftsverbände und Arbeitgeber die Chancen betonen, die die Fluchtmigration nach Deutschland bei der Bewältigung demografischer und wirtschaftlicher Herausforderungen bedeuten kann.<sup>288</sup> Insofern ist die Integration von Flüchtlingen in den deutschen Arbeitsmarkt nicht nur altruistisch und humanitär begründet, sondern lässt sich auch unter Aspekten des wohlverstandenen Eigennutzes rechtfertigen.

Es wird aktuell erwartet, dass die Arbeitslosenzahlen durch Flüchtlinge im Jahr 2016 ansteigen werden, da nach Abschluss des Asylverfahrens viele Asylbewerber nicht mehr Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen werden, sondern einen Anspruch auf Grundsicherung erhalten. Die Bundesagentur für Arbeit geht dabei von 130.000 neuen „Hartz-IV“-Berechtigten für 2016 aus.<sup>289</sup> Befürchtungen, dass durch die Zuwanderung von Flüchtlingen auf den Arbeitsmarkt massive Verdrängungseffekte, insbesondere im Niedriglohnbereich, entstehen, machen zwar gesellschaftlich immer wieder die Runde – empirisch belegen lassen sie sich jedoch nicht.<sup>290</sup> Eine aktuell veröffentlichte Querschnittsstudie von Wissenschaftlern des Bonner Forschungszentrums zur Zukunft der Arbeit (IZA)<sup>291</sup> zeigt, dass Fluchtmigration langfristig sogar positive Auswirkungen auf Einkommen und Beschäftigungsverhältnisse in der Aufnahmegesellschaft haben kann.

Generell lassen sich die Herausforderungen bei der beruflichen Integration von Flüchtlingen in drei zen-

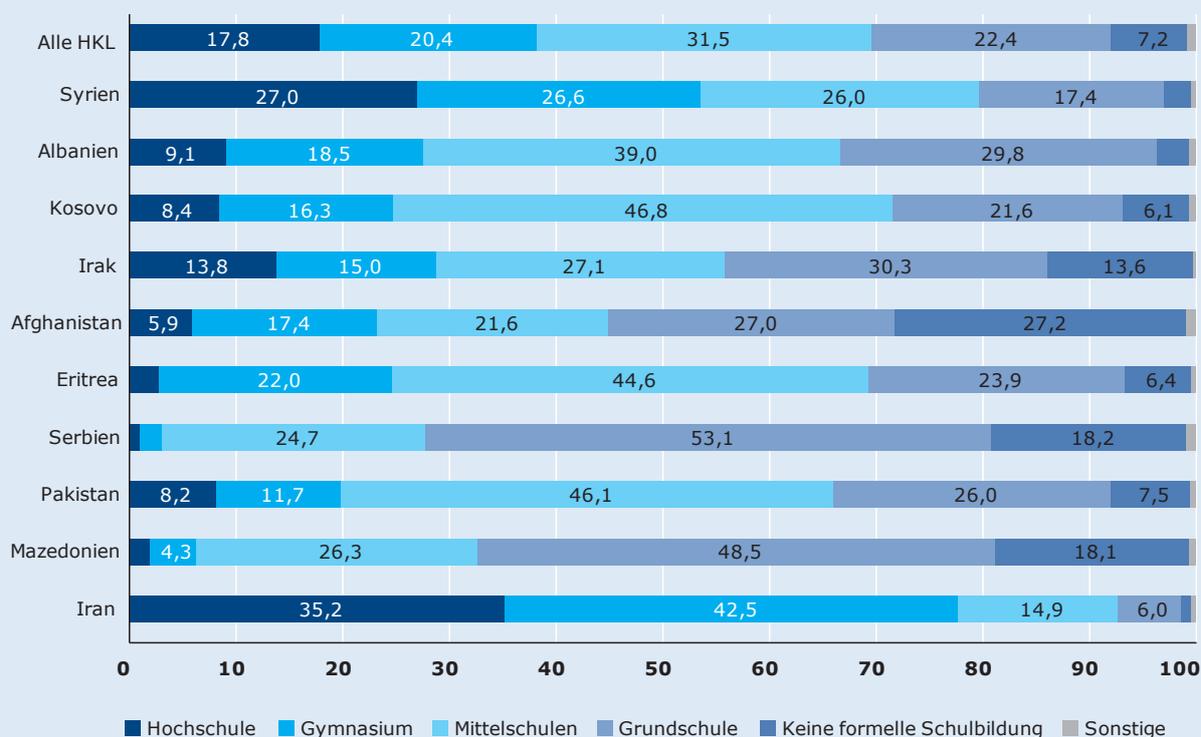
trale Problemfelder unterteilen: Zugang zum Arbeitsmarkt, Zugang zur Qualifikationsfeststellung und Förderung, sowie Zugang zur Sprachförderung.<sup>292</sup> Hinzu kommen Herausforderungen, die sich aus der Aufgabenverschränkung und Kompetenzzerteilung verschiedener behördlicher Ebenen und deren genereller Zusammenarbeit ergeben.

Der Zugang zum Arbeitsmarkt von Asylbewerbern ist im Wesentlichen vom Aufenthaltsstatus abhängig. Während anerkannte Flüchtlinge vollständigen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt haben, sind die Regelungen für Asylsuchende und Geduldete deutlich restriktiver. Ein zentraler Grund hierfür ist die sogenannte Vorrangprüfung, die allerdings nicht konkret personenbezogen, sondern häufig abstrakt angewandt wird. Dies kann zur Folge haben, dass einem Asylbewerber trotz guter Anerkennungsperspektive und ohne dass dem Arbeitgeber ein geeigneter deutscher Arbeitnehmer zur Verfügung steht, ein Beschäftigungsverhältnis verwehrt bleibt.<sup>293</sup> Die Vorrangprüfung existiert nach wie vor, mit dem neuen Integrationsgesetz wird es den Ländern jedoch ermöglicht, diese in Eigenregie für zunächst drei Jahre auszusetzen.<sup>294</sup>

Eine weitere faktische Einschränkung des Arbeitsmarktzugangs ist die Bedingung, dass asylsuchende Arbeitnehmer grundsätzlich nicht in einer Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht sein dürfen. Dies ist angesichts der im Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz von 2015 vorgesehenen Verlängerung des Aufenthalts in Erstunterkünften von drei auf bis zu sechs Monate noch verstärkt worden. Zwar wurde im Zuge des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes der Zugang zum Leiharbeitsmarkt gelockert – bis letztes Jahr war Asylbewerbern dieser erst nach vierjährigem Aufenthalt in Deutschland gestattet. Fachkräfte können nun bereits nach drei Monaten Aufenthalt in Deutschland einen Zeitarbeitsplatz einnehmen, Geringqualifizierte müssen jedoch weiterhin 15 Monate auf den Zugang zum Leiharbeitsmarkt warten.<sup>295</sup>

Mit Blick auf die Berufsausbildung von Asylbewerbern bestehen weiterhin Unsicherheiten, da der Abschluss begonnener Ausbildungen von Asylbewerbern nicht voll gesichert ist. Falls während der laufenden Ausbildung das Asylverfahren negativ endet, liegt es im Ermessen der zuständigen Ausländerbehörde, eine weitere Duldung bis zum Abschluss der Ausbildung auszustellen. Diese Unsicherheit für die Arbeitgeber führt laut Wirtschaftsverbänden häufig dazu, dass Arbeitgeber zögern, Ausbildungsplätze an Flüchtlinge zu vergeben.<sup>296</sup> Zudem besteht der Bedarf, ankommende

### Höchste besuchte Bildungseinrichtung der volljährigen Asylersuchsteller aus allen und den Top-10-Herkunftsländern im Jahr 2015 (in Prozent)



Quelle: „SoKo“-Datenbank, 03.02.2016; alle HKL: n = 222.062, Top-10: n = 174.155; Anteile unter 4% werden nicht ausgewiesen; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: BAMF-Kurzanalyse. Ausgabe 3|2016 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2016, S. 5.

Asylbewerber mit Blick auf das deutsche Ausbildungswesen aufzuklären, da einem Großteil der Ankommenden ein solches System einer verschulten Ausbildung vor dem eigentlichen Berufseinstieg unbekannt ist.<sup>297</sup>

Ein unmittelbarer „Spurwechsel“, also der Sprung vom Asylverfahren in die Arbeitsmigration, ist bisher nicht möglich, wird aber aktuell politisch diskutiert. Bereits im Sommer 2015 forderte BA-Chef Weise eine solche Möglichkeit, damit Flüchtlinge nachträglich als Arbeitsmigranten eingestuft werden können.<sup>298</sup> Auch Erleichterungen bei der Ausstellung von „Blue Cards“ für Flüchtlinge sind aktuell in der Diskussion.<sup>299</sup> Für einen solchen Spurwechsel spricht, dass man das Potenzial der ankommenden Zuwanderer möglichst früh nutzbar machen kann. Dagegen wird häufig als Argument aufgeführt, dass auf diese Weise zusätzliche Anreize für Migrationsbewegungen geschaffen werden und eine solche „Rosinenpickerei“<sup>300</sup> im Asylrecht zu Ungerechtigkeiten führe.

Anerkannten Flüchtlingen stehen die gängigen Förderangebote von BA und Jobcentern zur Arbeitsmarktintegration offen, Asylbewerber und Geduldete haben

jedoch auch hier nur einen eingeschränkten Zugang. Es existieren darüber hinaus eine Reihe von zielgruppenorientierten und spezifischen Maßnahmen für Flüchtlinge, wie das Programm „Jobstarter Plus für junge Menschen“ des BMBF oder das „Early Intervention“-Projekt der BA<sup>301</sup>, Unterstützungen beim Zugang zur Berufsausbildungsbeihilfe sowie weitere Assistenzmaßnahmen verschiedener Träger. Auch die generellen Selbstständigkeits- und Existenzförderungsprogramme gelten nur für anerkannte Asylbewerber, es gibt darüber hinaus bisher keine speziellen Fördermaßnahmen für Flüchtlinge.<sup>302</sup>

Seit 2012 ist im Rahmen des Anerkennungsgesetzes das Verfahren zur Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen erleichtert worden und wird von verschiedenen Beratungsnetzwerken wie IQ oder denen der Handwerks- und Handelskammern unterstützt. Von Zuwanderern aus unsicheren Herkunftsländern sind allerdings bis Ende 2014 nur 4.446 Anträge auf Anerkennung akzeptiert worden. Das Anerkennungsverfahren ist für die antragstellenden Zuwanderer mit Kosten in Höhe von 600 Euro verbunden und wird unter bestimmten Umständen von Arbeitsagentur und Jobcenter gefördert.<sup>303</sup>

Über die generelle Qualifikationsstruktur der in Deutschland lebenden Asylbewerber gibt es keine repräsentativen Statistiken. Dies liegt vor allem daran, dass die tatsächliche Berufsqualifikation im Rahmen des Asylverfahrens nur schwer feststellbar ist. Seit 2016 führt das Institut für Arbeitsmarktforschung der BA (IAB) zusammen mit dem BAMF eine umfassende Untersuchung zur Kompetenzerfassung von Flüchtlingen durch. Laut Robert Bosch Stiftung sollten vor Veröffentlichung dieser Ergebnisse „verallgemeinernde Angaben [...] zur Qualifikation und Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen eher mit Zurückhaltung betrachtet werden.“<sup>304</sup> Eine Untersuchung des BAMF vom Mai 2016, in der Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit von Asylantragstellenden ausgewertet wurden, zeigt deutlich, dass ein Großteil der Flüchtlinge zwar über eine formale Schulbildung verfügt, je nach Herkunftsland aber deutliche Niveauunterschiede festzustellen sind:

Ein Blick in die Arbeitsmarktstatistiken ist durchwachsen. Zwar haben laut einer Untersuchung des ifo-Instituts etwa zehn Prozent der mittelständischen Unternehmen mit mehr als 250 Mitarbeitern bereits Erfahrungen mit Flüchtlingen im Betrieb.<sup>305</sup> Ernüchternd fällt allerdings die Bilanz der Konzerne aus. So hat gegenwärtig nur ein Bruchteil der großen deutschen Unternehmen Flüchtlinge eingestellt, wie eine Umfrage der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom Sommer 2016 unter den 30 DAX-Unternehmen, die zusammengekommen immerhin 3,5 Millionen Menschen beschäftigen und einen Jahresumsatz von 1,1 Billionen Euro erwirtschaften, zu Tage förderte: Lediglich 54 Flüchtlinge haben in diesen Unternehmen eine Festanstellung erhalten, von denen 50 allein auf die Deutsche Post AG entfallen, jeweils zwei weitere sind bei SAP und beim Pharmakonzern Merck angestellt. Zugleich wurden 2.700 zusätzliche Praktikumsplätze speziell für Flüchtlinge geschaffen, von denen schon 500 besetzt werden konnten.<sup>306</sup>

Die Sprachförderung wird sowohl von Arbeitgebern als auch von den Gewerkschaften und Asylverbänden als der zentrale Pfeiler der Arbeitsmarktqualifizierung in Deutschland betrachtet.<sup>307</sup> Das Sprachniveau der Stufe B1 gilt in der Regel als Grundvoraussetzung.<sup>308</sup> Mangelnde Sprachkenntnisse gelten dabei auch als das Hauptproblem für die Integration von arbeitssuchenden Asylbewerbern. Zwar wurde das Angebot der allgemeinen Integrationskurse des BAMF seit dem letzten Jahr stetig ausgebaut, es fehlt allerdings nach wie vor an berufsqualifizierenden, sowie an berufs- und ausbildungsbegleitenden Sprachförderungsprogrammen.<sup>309</sup>

Mit Blick auf die Herausforderungen, die sich aus der Zusammenarbeit der verschiedenen behördlicher Ebenen ergeben, lässt sich vor allem die in der Vergangenheit oft langsame und zum Teil schwierige Kooperation von Arbeitsagentur und Jobcentern mit den für Integration zuständigen Behörden hervorheben. Die neu geschaffene Personalunion des Vorsitzenden der BA und des BAMF lässt eine grundsätzlich verbesserte Zusammenarbeit dieser Stellen erwarten.<sup>310</sup> Bereits seit dem letzten Jahr wurde BA-Personal als temporäre Mitarbeiter im BAMF eingesetzt. Zusätzlich ist vorgesehen, dass das BAMF zukünftig, ähnlich wie die BA, mithilfe externer Beratungen umstrukturiert und neu aufgestellt werden soll.<sup>311</sup> Allerdings existieren nach wie vor auch innerhalb der Arbeitsverwaltung Zuständigkeitsprobleme. So sind die Arbeitsagenturen für Flüchtlinge, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen, zuständig, während diese nach einem Wechsel in die Grundsicherung automatisch von den Jobcentern betreut werden. Auf diese Weise wird die Kontinuität in der Arbeitsmarktbetreuung unterbrochen und werden damit Doppelstrukturen geschaffen.<sup>312</sup>

- 161 | Vgl. Navid Kermani: *Einbruch der Wirklichkeit. Auf dem Flüchtlingsstreck durch Europa*, München 2016.
- 162 | Difu-Bericht 2/2015: *Perspektivenwechsel im Umgang mit Flüchtlingen. Von der Sondersituation zum kommunalen Alltag*, in: <http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte-22015/perspektivenwechsel-im-umgang-mit-fluechtlingen-von-der.html>.
- 163 | Vgl. Bundesregierung: *Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, 2012*, in: [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/IB/2012-05-04-kommunalstudie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-05-04-kommunalstudie.pdf?__blob=publicationFile), S. 11.
- 164 | Ebd., S. 16.
- 165 | Difu-Bericht 2/2015: *Perspektivenwechsel im Umgang mit Flüchtlingen. Von der Sondersituation zum kommunalen Alltag*, in: <http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte-22015/perspektivenwechsel-im-umgang-mit-fluechtlingen-von-der.html>.
- 166 | Hannes Schamann: *Rette sich wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 25 (2015), S. 26-31, S. 26.
- 167 | Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: *Integration im föderalen System. Bund, Länder und die Rolle der Kommune*, Berlin 2012, S. 58.
- 168 | Vgl. BAMF: *Harmonisierung des Asylrechts in Europa, 2014*, in: <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/EuropaKontext/Harmonisierung/harmonisierung-node.html>.
- 169 | Vgl. BAMF: *Außenstellen, 2015*, in: <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Aufbau/Aussenstellen/aussenstellen-node.html>.
- 170 | Vgl. BAMF: *Asylverfahren: Beteiligte Behörden, 2016*, in: <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/BeteiligteBehoerden/beteiligte-behoerden-node.html>.
- 171 | Vgl. Schamann: *Rette sich wer kann?*, S. 27.
- 172 | Ebd.
- 173 | Vgl. Robert-Bosch-Stiftung: *Themendossier Unterbringung und Wohnen von Flüchtlingen: Engpässe überwinden. – Kommunen entlasten*, Stuttgart 2015, in: [http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/RBS\\_Kommissionsbericht\\_Unterbringung\\_Wohnen\\_ES.pdf](http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/RBS_Kommissionsbericht_Unterbringung_Wohnen_ES.pdf), S. 7.
- 174 | Vgl. Schamann: *Rette sich wer kann?*, S. 27.
- 175 | Vgl. Robert-Bosch-Stiftung (Hrsg.): *Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement*, Stuttgart 2015, S. 24.
- 176 | Vgl. Daniela Kuhr/Andreas Glas/Katja Auer: *Kabinettsbeschluss strenges Integrationsgesetz*, in: <http://www.sueddeutsche.de/bayern/fluechtlinge-kabinetts-beschliesst-strenges-integrationsgesetz-1.2876590>.
- 177 | Vgl. Aumüller: *Rahmenbedingungen*, S. 22.
- 178 | Vgl. ebd.
- 179 | Michael Bommers: *Kommunen: Moderatoren im Prozess der sozialen Integration?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 46/47 (2010), S. 36-41, S. 40.
- 180 | Vgl. ebd.
- 181 | Vgl. Schader-Stiftung: *Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen*, Darmstadt 2011, S. 70.
- 182 | Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: *Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen*, Berlin 2012, S. 62.
- 183 | Schader-Stiftung: *Rahmenbedingungen kommunaler Integrationspolitik, 2011*, in: <https://www.schader-stiftung.de/themen/vielfalt-und-integration/fokus/sozialraeumliche-integration/artikel/rahmenbedingungen-kommunaler-integrationspolitik/>.
- 184 | Vgl. Aumüller: *Rahmenbedingungen*, S. 33.
- 185 | Vgl. Schamann: *Rette sich wer kann?*, S. 29.
- 186 | Vgl. Schader-Stiftung: *Rahmenbedingungen kommunaler Integrationspolitik*.
- 187 | Vgl. Aumüller: *Rahmenbedingungen*, S. 30.
- 188 | Schader-Stiftung: *Rahmenbedingungen kommunaler Integrationspolitik*.
- 189 | Hannes Schamann: *Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende*. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 9 (2015), S. 161-182, S. 178.
- 190 | Vgl. Maximilian Gerl/Yannic Rehm: *Sachleistungen für Flüchtlinge. Selbst in Bayern klappt es ohne Bargeld nicht*, in: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/sachleistungen-fuer-fluechtlinge-selbst-in-bayern-klappt-es-nicht-a-1082282.html>.
- 191 | Vgl. Almut Siefert/Maria Wetzel/Arnold Rieger/Willi Reiners: *„Flüchtlinge bekommen mehr als Hartz-IV-Empfänger“*, in: <http://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.asylbewerber-10-thesen-zur-fluechtlingsdiskussion-im-faktencheck-page7.386c3932-a37d-4ab9-8b5b-b99d5dbdfa71.html>.
- 192 | Vgl. Aumüller: *Rahmenbedingungen*, S. 26.
- 193 | Vgl. ebd., S. 27.
- 194 | Vgl. o. A.: *Flüchtlinge: NRW zahlt im Vergleich wenig*, in: <http://www.derwesten.de/region/fluechtlinge-nrw-zahlt-im-vergleich-wenig-aimp-id10690011.html>.
- 195 | Vgl. o.A.: *Flüchtlingsgipfel in Berlin. Bund zahlt künftig 670 Euro je Flüchtling*, in: <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/bund-zahlt-kuenftig-670-euro-je-fluechtling-13822400.html>.
- 196 | Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: *Beitrag der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände*, in: *Die Bundesregierung (Hrsg.): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen*. Berlin 2007.
- 197 | Vgl. Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI): *Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland*, Berlin 2012, in: [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/IB/2012-05-04-kommunalstudie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-05-04-kommunalstudie.pdf?__blob=publicationFile).
- 198 | Vgl. ebd., S. 13.
- 199 | Vgl. ebd., S. 38.
- 200 | Vgl. ebd., S. 36-40.
- 201 | Vgl. ebd., S. 15.
- 202 | Ebd.
- 203 | Ebd., S. 16.
- 204 | Vgl. Deutscher Städtetag: *Integration und mehr bezahlbarer Wohnraum sind Kernaufgaben für 2016 – Kommunen brauchen mehr Unterstützung bei der Integration*. Pressemitteilung vom 29. Dezember 2015, in: <http://www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/076529/index.html>.
- 205 | Deutscher Städtetag: *Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2015*, Berlin 2015, S. 11.
- 206 | Vgl. Tagesschau.de: *Monitor-Umfrage zu Flüchtlingen: Kommunen kaum überfordert?* vom 24. Februar 2016, in: <https://www.tagesschau.de/inland/kommunen-fluechtlinge-103.html>.
- 207 | Gesemann/Roth: *Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik*, S. 15.
- 208 | Vgl. ebd., S. 19.
- 209 | Vgl. ebd., S. 24.
- 210 | Vgl. ebd., S. 24-27.
- 211 | Vgl. ebd., S. 29-30.
- 212 | Vgl. Christian Erhardt-Maciejewski: *Hasswelle gegen Deutschlands Kommunalpolitiker*, in: <https://kommunal.de/artikel/hasswelle-gegen-deutschlands-kommunalpolitiker/>.
- 213 | Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund: *Positionspapier des DStGB vom 18. Juni 2015*, Bonn.
- 214 | Vgl. ebd.
- 215 | Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund: *2. Maßnahmenkatalog zur Flüchtlingspolitik*, 11. November 2015, in: [http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Schwerpunkte/Asyl/Prozent20und/Prozent20FI/ProzentC3/ProzentBCchtlinge/2/Prozent20Massnahmenkatalog/Prozent20\(PDF\)/Massn\\_Fluechtl\\_1015\\_v9.pdf](http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Schwerpunkte/Asyl/Prozent20und/Prozent20FI/ProzentC3/ProzentBCchtlinge/2/Prozent20Massnahmenkatalog/Prozent20(PDF)/Massn_Fluechtl_1015_v9.pdf), S. 3.

- 216 | Oliver Junk, zit. nach Bundeszentrale für Politische Bildung: *Debatte. Kommunale Flüchtlingspolitik*, Bonn 2015, in: <http://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/207401/vier-stimmen-zum-handlungsspielraum-der-kommunen-in-der-fluechtlingspolitik>.
- 217 | Vgl. ebd.
- 218 | Vgl. Manfred Schäfers/Maximilian Weingartner: *Flüchtlingsansturm bringt Kommunen ans Limit*, in: FAZ online vom 19. Oktober 2015, in: <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/asylpolitik-fluechtlingsansturm-bringt-kommunen-ans-limit-13863245.html>.
- 219 | Vgl. IMAP-Institut: *Akteure der kommunalen Flüchtlingsarbeit. Integration von Flüchtlingen in der Kommune - Nr. 2/2015*, in: [http://www.imap-institut.de/no\\_cache/unternehmen/newsletter/newsletter-archiv/newsletter-detail/?tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=293&cHash=a4923f4d774ac48bef726e0c0e929bb1](http://www.imap-institut.de/no_cache/unternehmen/newsletter/newsletter-archiv/newsletter-detail/?tx_ttnews[tt_news]=293&cHash=a4923f4d774ac48bef726e0c0e929bb1)
- 220 | Vgl. Bundesversicherungsamt: *Königsteiner Schlüssel*, in: <http://www.bundesversicherungsamt.de/ausgleichsfonds/foerdergelder/koenigsteiner-schluessel.html>.
- 221 | Vgl. BAMF: *Verteilung der Asylbewerber*, in: <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html>
- 222 | Vgl. ebd.
- 223 | Für eine Übersicht über die unterschiedlichen Lebensbedingungen für Asylbewerber in den einzelnen Bundesländern siehe Andreas Müller: *Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg 2013*, S. 26.
- 224 | Andrea Grunau: *Für Flüchtlinge eine Lotterie - wie Deutschland Asylbewerber verteilt*. Deutsche Welle, Onlinebeitrag vom 25. Dezember 2014, in: <http://www.dw.com/de/f-3-prozentBCr-fl-3-prozentBCchtlinge-eine-lotterie-wie-deutschland-asylbewerber-verteilt/a-18134259>.
- 225 | Vgl. Melanie Staudinger/Katja Riedel: *Flüchtlinge: Auf eigene Faust durch Deutschland*, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 9. September 2015.
- 226 | Vgl. o. V.: *München nah am Kollaps - 12.300 Flüchtlinge an einem Tag*, in: *Die Welt online* vom 13. September 2015, in: <http://www.welt.de/politik/article146343695/Muenchen-nah-am-Kollaps-12-300-Fluechtlinge-an-einem-Tag.html>.
- 227 | Ebd.
- 228 | BAMF: *Sehr hoher Asyl-Zugang im September. Aktuelle Meldung vom 7. Oktober 2015*, in: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2015/20151007-asylgeschaeftsstatistik-september.html>.
- 229 | Vgl. o. V.: *Kretschmann will mehr Flüchtlinge in den Osten schicken*, in: *Die Welt online* vom 27. Juli 2015, in: <http://www.welt.de/politik/deutschland/article144475665/Kretschmann-will-mehr-Fluechtlinge-in-den-Osten-schicken.html>.
- 230 | Vgl. o. V. *Königsteiner Schlüssel. viele Länder haben Nachholbedarf*, in: *tagesschau.de* vom 30. September 2015, in: <https://www.tagesschau.de/inland/fluechtlinge-koenigsteiner-schluessel-verteilung-101.html>.
- 231 | Vgl. Dagmar Rosenfeld: *Kommt her zu mir! Mittendrin in Goslar. Warum ein Bürgermeister mehr Flüchtlinge aufnehmen will, als er muss*, in: *Die Zeit Online* vom 27. November 2014.
- 232 | Vgl. BAMF: *Das Bundesamt in Zahlen 2015*, Nürnberg 2016, in: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015-asyl.pdf;jsessionid=0CD3EABB4F9EAB0FC413653589391D82.1\\_cid286?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015-asyl.pdf;jsessionid=0CD3EABB4F9EAB0FC413653589391D82.1_cid286?__blob=publicationFile), S. 14.
- 233 | *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Das Bundesamt in Zahlen 2015*, Nürnberg 2016, S. 13, in: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015-asyl.pdf;jsessionid=0CD3EABB4F9EAB0FC413653589391D82.1\\_cid286?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015-asyl.pdf;jsessionid=0CD3EABB4F9EAB0FC413653589391D82.1_cid286?__blob=publicationFile).
- 234 | Für eine tabellarische Übersicht über die landesspezifischen Verteilungen von Asylbewerbern vgl. Müller: *Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland*, S. 21f.
- 235 | Anna Reimann: *Flüchtlinge in Deutschland: Der Verteilungskampf*, in: *Spiegel Online* vom 24. September 2015, in: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-wie-gerecht-ist-die-verteilung-innerhalb-deutschlands-a-1054179.html>.
- 236 | Deutsches Institut für Urbanistik (Difu): *Flüchtlinge und Asylsuchende in Kommunen, Special Difu-Berichte 4/2015*, S. 6.
- 237 | Vgl. Jörg Friedrich et al. (Hrsg.): *Refugees Welcome. Konzepte für eine menschenwürdige Architektur*, Berlin 2015.
- 238 | Vgl. *Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen* vom 20. November 2014, *Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 53*, S. 1748, in: [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=Prozent2FProzent2F\\*Prozent5BProzent40attr\\_idProzent3DProzent27bgb114s1748.pdfProzent27Prozent5D#\\_\\_bgb1Prozent2FProzent2F\\*Prozent5BProzent40attr\\_idProzent3DProzent27bgb114s1748.pdfProzent27Prozent5D\\_\\_1467879926574](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=Prozent2FProzent2F*Prozent5BProzent40attr_idProzent3DProzent27bgb114s1748.pdfProzent27Prozent5D#__bgb1Prozent2FProzent2F*Prozent5BProzent40attr_idProzent3DProzent27bgb114s1748.pdfProzent27Prozent5D__1467879926574).
- 239 | Zit. nach: *Ministerium für Inneres und Kommunales NRW: Schriftlicher Bericht des Ministers für Inneres und Kommunales „Planungsstand bezüglich neuer Aufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber und aktuelle Situation in den Einrichtungen“ zur Sitzung des Innenausschusses am 07. April 2016 und des Ausschusses für Kommunalpolitik am 08. April 2016*, in: [http://www.fnrw.de/images/Themen/Unterbringung/2016-03-30\\_Bericht\\_Planungsstand.pdf](http://www.fnrw.de/images/Themen/Unterbringung/2016-03-30_Bericht_Planungsstand.pdf).
- 240 | Ebd.
- 241 | Vgl. *Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration: Zahlen & Fakten*, in: <http://www.zukunftsministerium.bayern.de/migration/asyl/index.php#unterkunft>.
- 242 | Vgl. ebd.
- 243 | Vgl. *Ministerium für Integration Baden-Württemberg: Aktuelle Zugangszahlen*, in: <http://www.integrationsministerium-bw.de/pb/Lde/Startseite/Fluechtlingspolitik/Aktuelle+Zugangsstatistik>.
- 244 | *Ministerium für Integration Baden-Württemberg: Verlagerung in Stadt- und Landkreise*, in: [http://www.integrationsministerium-bw.de/pb/Lde/Startseite/Service/Fluechtlingszugang+\\_+Verlegung+in+die+Landkreise/?LISTPAGE=1770600](http://www.integrationsministerium-bw.de/pb/Lde/Startseite/Service/Fluechtlingszugang+_+Verlegung+in+die+Landkreise/?LISTPAGE=1770600).
- 245 | Vgl. *Ministerium für Integration Baden-Württemberg: Belegung von Erstaufnahmeeinrichtungen*, in: <http://www.integrationsministerium-bw.de/pb/Lde/Startseite/Fluechtlingspolitik/Belegung+von+Erstaufnahmeeinrichtungen>.
- 246 | Vgl. *Bosch Stiftung (Hrsg.): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen*, S. 163.
- 247 | Vgl. ebd.
- 248 | Vgl. *Gesemann/Roth: Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik*.
- 249 | Vgl. *Yolanda M. Koller-Tejeiro: Neue Aufgaben der Sozialplanung. Ein sozialpolitisches Instrument als Zaubermittel oder zahnloser Tiger?*, in: *Monika Alisch (Hrsg.): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt*, 2. Aufl., Opladen 2001, S. 61-62.
- 250 | Vgl. *Andreas Strunk: Quartiersmanagement*, in: *Fachlexikon der Sozialen Arbeit*, 6., völlig überarb. u. aktualis. Aufl., Baden-Baden 2007, S. 748-749.
- 251 | Vgl. *Monika Alisch: Stadtteilmanagement. Zwischen politischer Strategie und Beruhigungsmittel*, in: *Dies. (Hrsg.): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt*, 2. Aufl., Opladen 2001, S. 7-22, S. 9.
- 252 | Vgl. hierzu *Martina Kocks: Integration im Quartier. Ein politisches Aufgabenfeld*, in: *Paul Gans (Hrsg.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration*, Hannover 2014, S. 260-274, S. 270.
- 253 | Ebd.

- 254 | Vgl. Monika Alisch: *Stadtteilmanagement*, S. 12-13.
- 255 | Vgl. zu dieser Problematik Yolanda M. Koller-Tejairo: *Neue Aufgaben der Sozialplanung. Ein sozialpolitisches Instrument als Zaubermittel oder zahnlöser Tiger?*, in: Alisch (Hrsg.): *Stadtteilmanagement*, S. 53-68.
- 256 | Vgl. BBFMI: *Zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland*, Berlin 2012, S. 27.
- 257 | Vgl. dazu Kapitel 2 dieser Studie.
- 258 | Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu): *Flüchtlinge und Asylsuchende in Kommunen, Special Difu-Berichte 4/2015*, S. 4.
- 259 | Vgl. ebd., S. 14.
- 260 | Wößmann: *Integration durch Bildung*.
- 261 | Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu): *Flüchtlinge und Asylsuchende in Kommunen, Special Difu-Berichte 4/2015*, S. 10.
- 262 | Vgl. Wößmann: *Integration durch Bildung*.
- 263 | Vgl. ebd.
- 264 | Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: *IAB-Kurzbericht. Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 24/2016*, S. 5.
- 265 | Ebd., S. 6.
- 266 | Vgl. ebd., S. 6.
- 267 | Vgl. ebd., S. 7.
- 268 | Vgl. ebd., S. 8. 73 Prozent der 18 bis 65-jährigen bereits vor ihrer Einreise nach Deutschland Berufserfahrung sammeln. Allerdings besteht hier ein erhebliches Gefälle zwischen Männern und Frauen. So verfügen 81 Prozent der männlichen Geflüchteten über Berufserfahrung, während dies lediglich auf 50 Prozent der weiblichen Geflüchteten zutrifft. Vgl. ebd.
- 269 | Vgl. ebd., S. 8f. Auch hier bestehen noch große Unterschiede zwischen den Geschlechtern: „97 Prozent der Männer und 85 Prozent der Frauen geben an, „sicher“ oder „wahrscheinlich“ eine Erwerbstätigkeit ausüben zu wollen. Die Erwerbsneigung der Frauen ist damit hoch, auch wenn ihre Erwerbsbeteiligung noch gering ist.“ Ebd., S. 9.
- 270 | Vgl. Kultusministerkonferenz: *Mit Bildung gelingt Integration!* Pressemitteilung vom 9. Oktober 2015, in: <https://www.kmk.org/aktuelles/artikelansicht/kultusministerkonferenz-mit-bildung-gelingt-integration.html>.
- 271 | Vgl. GEW: *Prognose der GEW: Rund 38.000 zusätzliche Pädagoginnen und Pädagogen nötig*, Pressemitteilung vom 8. Oktober 2015, in: <https://www.gew.de/aktuelles/detailseite/neuigkeiten/rund-38000-zusätzliche-paedagoginnen-und-paedagogen-noetig/>.
- 272 | Vgl. ebd.
- 273 | Vgl. RedaktionsNetzwerkDeutschland: *Bundesweit 13.000 neue Lehrerstellen für Flüchtlingskinder*, in: <http://www.rnd-news.de/Exklusive-News/Meldungen/April-2016/Bundesweit-13.000-neue-Lehrerstellen-fuer-Fluechtlingskinder>.
- 274 | Vgl. OECD-Studie „Immigrant Students at School: Easing the Journey towards Integration“. *Immigrant Students at School: Easing the Journey towards Integration*, OECD Reviews of Migrant Education, Paris 2015.
- 275 | Vgl. Vereinte Nationen: *Übereinkommen über die Rechte des Kindes*, Art. 28, in: <http://www.kinderrechtskonvention.info/uebereinkommen-ueber-die-rechte-des-kindes-370/>.
- 276 | Vgl. Wößmann: *Integration durch Bildung*.
- 277 | Zit. nach: *Netzwerk digitale Bildung: Zwischen analog und digital. Lernen und Lehren an Schulen und Hochschulen*, in: [http://www.netzwerk-digitale-bildung.de/wp-content/uploads/NDB\\_Whitepaper\\_Zwischen\\_analog\\_und\\_digital\\_12Seiten.pdf](http://www.netzwerk-digitale-bildung.de/wp-content/uploads/NDB_Whitepaper_Zwischen_analog_und_digital_12Seiten.pdf), S. 8.
- 278 | Vgl. Barbara Schmickler: *Im Notfallmodus, Die Schulen, die Flüchtlinge und die Integration*, in: <https://www.tagesschau.de/inland/integration-fluechtlinge-schulen-101.html>.
- 279 | Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu): *Flüchtlinge und Asylsuchende in Kommunen, Special Difu-Berichte 4/2015*, S. 11.
- 280 | *Städte- und Gemeindebund NRW: Schulen brauchen Hilfe bei Integration von Flüchtlingen*, Pressemitteilung vom 20. Juni 2016, in: <https://www.kommunen-in-nrw.de/mitgliederbereich/download/aktion/download/datei/34941/ident/files.html?cHash=1c43632b2497ac659f06946afa352516>. Vgl. hierzu auch Niedersächsischer Städtetag: *Integration von Flüchtlingen. Positionen und Forderungen des Niedersächsischen Städtetages*, in: [http://www.nst.de/media/custom/2606\\_38\\_1.PDF?1457355595](http://www.nst.de/media/custom/2606_38_1.PDF?1457355595).
- 281 | Vgl. ebd. sowie *Deutscher Städte- und Gemeindebund: Deutschland umbauen. Reformen umsetzen. Integration gestalten. Bilanz 2015 und Ausblick 2016 der deutschen Städte und Gemeinden*, Berlin 2016, S. 8 f.
- 282 | Andrea Nahles: zit. nach *Frankfurter Allgemeine Zeitung: „Der syrische Arzt ist nicht der Normalfall“*, Online-meldung vom 10. September 2015, in: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/arbeitslosenzahl-steigt-durch-fluechtlinge-laut-andrea-nahles-13795574.html>.
- 283 | Ebd.
- 284 | Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu): *Flüchtlinge und Asylsuchende in Kommunen, Special Difu-Berichte 4/2015*, S. 10.
- 285 | Vgl. Robert Bosch Stiftung: *Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik: Themendossier Ausbildungsmöglichkeiten und Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge*, Stuttgart 2016, S. 6.
- 286 | Jutta Aumüller/Carolin Bretl: *Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland*, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung, Berlin 2008, S. 8.
- 287 | Ulrich Maly, zit. nach: *Deutscher Städtetag: Bund und Länder müssen Integration verstärken*, Pressemitteilung vom 26.11.2015, in: <http://www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/075924/index.html>.
- 288 | Vgl. Robert Bosch Stiftung: *Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik*, S. 15.
- 289 | Vgl. o.V.: *Zahl der arbeitslosen Flüchtlinge steigt*, *Die Zeit online* vom 9. März 2016, in: <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-03/arbeitsmarktstatistik-fluechtlinge-arbeitslos-anstieg>.
- 290 | Vgl. Holger Hinte/Ulf Rinne/Klaus F. Zimmermann: *Flüchtlinge in Deutschland: Realismus statt Illusionen*. IZA Standpunkte Nr. 83/September 2015, S. 10.
- 291 | Vgl. Mette Foged/Giovanni Peri, *Immigrants' Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data*. IZA Discussion Paper No. 8691, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) Bonn, 2015, in: <http://ftp.iza.org/dp8961.pdf>.
- 292 | Vgl. Hinte/Rinne/Zimmermann: *Flüchtlinge in Deutschland*, S. 7.
- 293 | Vgl. Robert Bosch Stiftung: *Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik*, S. 8.
- 294 | Bundesregierung: *Verordnung der Bundesregierung. Verordnung zum Integrationsgesetz*, in: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/entwurf-verordnung-zum-integrationsgesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/entwurf-verordnung-zum-integrationsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=5).
- 295 | Vgl. Robert Bosch Stiftung: *Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik*, S. 13.
- 296 | Vgl. ebd., S. 10.
- 297 | Vgl. hierzu Interview mit Jürgen Gallenstein in dieser Studie.
- 298 | o.V.: *Bundesagentur-Chef Weise: Jobhürden für Flüchtlinge senken*, *Süddeutsche Zeitung online* vom 15. August 2016, in: <http://www.sueddeutsche.de/news/politik/fluechtlinge-bundesagentur-chef-weise-jobhuerden-fuer-fluechtlinge-senken-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-150815-99-02698>.
- 299 | Vgl. o.V.: *Zwei-Klassen-System oder Chance?* *tagesschau.de* vom 22. Juli 2015, in: <https://www.tagesschau.de/inland/blue-card-103.html>.

- 300 | Robert Bosch Stiftung: Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik, S. 19.
- 301 | Die ersten Erfahrungen aus dem „Early Intervention“-Projekt sind allerdings eher ernüchternd. Bisher konnte nur weniger als jeder zehnte Flüchtling direkt in Arbeit oder Ausbildung vermittelt werden. Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu): Flüchtlinge und Asylsuchende in Kommunen, Special Difu-Berichte 4/2015, S. 10.
- 302 | Vgl. Robert Bosch Stiftung: Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik, S. 11.
- 303 | Vgl. ebd., S. 13.
- 304 | Vgl. ebd., S. 16.
- 305 | Vgl. Oliver Falck u.a.: Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen, in: ifo Schnelldienst, 4 (2016), S. 83-85, S. 83.
- 306 | Vgl. Sven Astheimer: Dax-Konzerne stellen nur 54 Flüchtlinge ein, in: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/welcher-konzern-stellte-fluechtlinge-ein-14322168.html>.
- 307 | Bund der Arbeitgeber (BDA): Presseinformation vom 7. September 2015, in: [http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/de\\_pi04015](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/de_pi04015). – DGB: Integration von Flüchtlingen in Ausbildung und Arbeit, Leerläufe und Leerzeiten vermeiden, Förderlücken schließen, in: <http://nrw.dgb.de/themen/++co++83183ac2-e090-11e5-8110-52540023ef1a>.
- 308 | DIHK: Ausbildung 2016. Ergebnisse einer DIHK-Online-Unternehmensbefragung, Berlin 2016, S. 24.
- 309 | Vgl. Robert Bosch Stiftung: Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik, S. 12.
- 310 | Vgl. o. V.: BAMF und Arbeitsagentur. Der Arbeitsmarkt rüstet sich für die Flüchtlingswelle, Frankfurter Allgemeine Zeitung online vom 30. September 2015, in: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/bamf-und-arbeitsagentur-der-arbeitsmarkt-ruestet-sich-fuer-die-fluechtlingsschwelle-13832737.html>.
- 311 | Vgl. Robert Bosch Stiftung: Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik, S. 17.
- 312 | Vgl. ebd.

# Die Methode des Risikomanagements der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement

## Flüchtlingsmanagement: Kommunale Steuerungsmaßnahmen durch Risikomanagement entwickeln

Mit der Methode des Risikomanagements hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) mit ihren Partnern „Weisse und Kollegen (W&K)“ sowie der Firma NARIS eine Analyse für das kommunale Flüchtlingsmanagement durchgeführt. Dabei wurden die wesentlichen Akteure aus Städten, Kreisen und Gemeinden nach ihren Herausforderungen und Problemlagen mittels standardisierter Telefoninterviews befragt. Die so entwickelten Risiken wurden dann von einer interdisziplinären Expertengruppe aus der Praxis bewertet. Anschließend wurden Maßnahmen zur Steuerung der schwerwiegendsten Risiken erarbeitet.<sup>313</sup> Als Risiken definiert die KGSt alle Ereignisse innerhalb und außerhalb kommunaler Verwaltungen, die sich ungünstig auf die kommunale Zielerreichung auswirken können.<sup>314</sup> Die KGSt stellt daher deutlich heraus, dass nicht die Flüchtlinge das Risiko darstellten. Vielmehr sei es die Situation, die entsteht, wenn keine adäquaten Steuerungsmaßnahmen ergriffen würden.<sup>315</sup> Ziel des durchgeführten Projektes sei es daher, Ereignisse und Entwicklungen rund um die Flüchtlingssituation, die sich negativ auf die Gemeinwohlsicherung oder Daseinsvorsorge auswirken könnten, rechtzeitig erkennen, bewerten und steuern zu können und auf diese Weise den Kommunen eine praxisorientierte Hilfestellung zu geben.<sup>316</sup>

Zunächst galt es, die Akteure des Steuerungs- und Integrationsprozesses zu identifizieren. Diese reichten von der kommunalen Verwaltung über das Jobcenter bis hin zum Catering-Service in den Unterkünften.<sup>317</sup>

In einem nächsten Schritt wurden die Bereiche geclostert, in denen die Probleme beim kommunalen Flüchtlingsmanagement auftreten können.

Im Einzelnen sind dies:

- Unterkunft (Raum, Schlafmöglichkeiten, sanitäre Einrichtungen);
- Versorgung (Essen, medizinisch, sozial);
- Verwaltungsinterne Bearbeitung (Fachrecht, Personal, Finanzen, IT, Recht);
- Integration (Kindergarten/Schule, Sprache, Ausbildung, Arbeit);
- Kommunikation (Öffentlichkeitsarbeit, Informationsmanagement);

- Recht (Genehmigungsverfahren, Vertragsangelegenheiten, Haftungsrisiken etc.);
- Finanzen (Sachkosten, Personalkosten etc.);
- Sicherheit (Flüchtlinge, Bevölkerung, Verantwortungsträger, Mithelfende);
- Akzeptanz (Ehrenamtliches Engagement, subjektives Sicherheitsempfinden, etc.).

Die Kommunen und Mitarbeiter befänden sich laut Studie der KGSt in einem „ständigen Krisenmodus“<sup>318</sup>. Bei der Unterbringungssituation in Unterkünften ergäben sich die Problemlagen durch die lange Aufenthaltsdauer aufgrund langwieriger Verfahren, aber auch wegen der Vielzahl an Nationalitäten, Ethnien und Religionen, die zu Konflikten führen könnten. Hygienische Missstände, fehlende Mobilität und Nutzungskonflikte erschwerten die Situation. In Bezug auf die Angebotsstruktur für die Integration der Flüchtlinge würden vor allem Sprachkurse fehlen, aber auch die medizinische Versorgung sei nicht immer ausreichend gewährleistet. Die Undurchsichtigkeit der Vielzahl an Ansprechpartnern für diverse Anliegen (Integrationskurse, Wohnen etc.) sei ein Hemmnis. Auf Seiten der Flüchtlinge nennt die Studie hohe Erwartungshaltungen, die Nicht-Anerkennung von Abschlüssen sowie „andere Wertvorstellungen“<sup>319</sup> als integrationshemmende, problematische Faktoren.<sup>320</sup>

Auf Seiten der Bevölkerung würden die Kommunen vor allem ein Schwinden der Akzeptanz und des Engagements befürchten. Langfristig sei die Wohnraumsituation eine der größten Herausforderungen der Kommunalpolitik.

Aus all diesen Einschätzungen hat die KGSt die zehn prioritären Risikofaktoren des kommunalen Flüchtlingsmanagements herausdestilliert (s. Tabelle rechts).

Anhand dieser Risiken wurden spiegelbildlich und beispielhaft Steuerungsmaßnahmen entwickelt, um im konkreten Bedarfsfall auf kommunaler Ebene praktisch agieren zu können.

Risiken und Steuerungsmaßnahmen	
Risiko	Steuerungsmaßnahme
Flüchtlinge haben keine Beschäftigungs-/Arbeitsmöglichkeit.	Flüchtlinge in die Verwaltung der Unterkunft einbinden; Beschäftigungsmöglichkeiten (z. B. Fahrradwerkstatt) räumlich integrieren.
Es entsteht eine ablehnende Haltung gegenüber Flüchtlingen in der Bevölkerung.	Über Fluchtgründe und Erfahrungen auf der Flucht auf Info-Veranstaltungen informieren, um Empathie zu erzeugen; Begegnungen organisieren.
Kinder/Jugendliche haben erschwerte Bedingungen für den Bildungserwerb.	Bei Zuweisung in Kommunen Familienstruktur und Lernstand berücksichtigen (Familien dorthin zuweisen, wo noch Schulkapazitäten bestehen).
Kernprozesse des Flüchtlingsmanagements sind zu komplex und zeitaufwändig.	Bestehende Prozesse bereichsübergreifend visualisieren, analysieren und optimieren.
Belastungsgrenze der Aufgabenträger ist erreicht bzw. überschritten; die Einschränkungen treffen weite Teile der Handlungsfelder.	Pensionäre reaktivieren; Kurzausbildungen für Tätigkeitsfelder entwickeln und Arbeitsprozesse entsprechend umorganisieren.
Grundbedürfnisse (Privatsphäre, Schlafen, Sanitär) der Flüchtlinge können nicht mehr ausreichend sichergestellt werden.	Unterbringung vollständig outsourcen; Kommunen mit freien Kapazitäten freistellen, mehr Flüchtlinge aufzunehmen, als zugewiesen wurden.
Es stehen nicht ausreichend Unterbringungsmöglichkeiten bzw. Wohnraum für Anschlussunterbringung zur Verfügung.	Flüchtlinge als Bauhelfer einsetzen; überregionales Wohnraumkonzept erstellen.
Zusatzbelastungen schränken die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen erheblich ein.	Sponsoren für Maßnahmen des Flüchtlingsmanagements finden; Motivation örtlicher Unternehmen erhöhen, Personal freizustellen.
Komplexe Rechtslage der unterschiedlichen Regelungsgebiete führt zu Unsicherheit und Handlungserschwernissen bei allen beteiligten Akteuren (Verwaltung, ehrenamtliche Helfer, Partnerorganisationen, Flüchtlinge, ...).	Welcome-App mit Erstinformationen entwickeln; Formulare in einfacher Sprache (mit Piktogrammen) entwerfen; virtuelle Dolmetscherdienste nutzen.
Soziale Segregationsprozesse in Stadtteilen nehmen zu (Ghettoisierung, Parallelgesellschaft). <sup>321</sup>	Dezentrale Unterbringung von Flüchtlingen in Wohnungen unter Berücksichtigung der bestehenden Sozialstruktur. <sup>322</sup>

Quelle: KGSt: Flüchtlingsmanagement. Kommunale Steuerungsmaßnahmen durch Risikomanagement entwickeln, Köln 2016, in: <https://www.kgst.de/dotAsset/1177189.pdf>, S. 17.

313 | Vgl. KGSt: Flüchtlingsmanagement. Kommunale Steuerungsmaßnahmen durch Risikomanagement entwickeln, Köln 2016,

in: <https://www.kgst.de/dotAsset/1177189.pdf>, S. 2.

314 | Vgl. KGSt: Kommunales Risikomanagement. Teil 1: Das kommunale Risikofrühwarnsystem, Bericht 5/2011, S. 23.

315 | Vgl. KGSt: Flüchtlingsmanagement, S. 6.

316 | Ebd., S. 7.

317 | Die relevanten Akteure sind Sozialämter, Polizei, Feuerwehren, Kirchen, Gesundheitsämter, Hilfsorganisationen, Ausländerbehörden, Krankenkassen, Beschaffungsstellen, Betreiber (Unterkünfte), Schulämter Handwerksfirmen, Stadtplanungsämter, Personaldienstleister, Kammereien, BAMF,

Personalämter, Ehrenamtliche, Presse & Öffentlichkeitsarbeit, Bildungsträger, Meldeämter, Wohnungsbaugesellschaften, Krankenhäuser, Beratungsstellen, Jobcenter, Caterer, Ordnungsämter, BIMA, Sportämter, Bundesagentur für Arbeit, Gebäudemanagement, Bundeswehr, Bauordnungsämter, Wohlfahrtsverbände, Flüchtlingskoordinatoren, Ärzte/Krankenhäuser, Kassenärztliche Vereinigung.

318 | KGSt: Flüchtlingsmanagement, S. 13.

319 | Ebd., S. 14.

320 | Vgl. ebd., S. 13ff.

321 | Vgl. ebd., S. 2-3.

322 | Ebd., S. 17.

## Fallbeispiel:

# „Ich bin ein Viernheimer“ in Viernheim

Die Stadt Viernheim ist die zweitgrößte Stadt im Kreis Bergstraße und liegt in der Metropolregion Rhein-Neckar, am Stadtrand von Mannheim. Wie in den meisten deutschen Kommunen kamen auch hier im Herbst 2015 mehrere hundert neue Flüchtlinge in der Stadt an. Zusammen mit einer Vielzahl von ehrenamtlichen Helfern mussten die öffentlichen Behörden in Viernheim in kürzester Zeit Notunterkünfte und Versorgungsmöglichkeiten vorbereiten und die Weichen für eine Integration der Flüchtlinge stellen. Anders als in vielen anderen Städten konnte Viernheim dabei allerdings auf ein bereits existierendes Integrationsnetzwerk in der Gemeinde zurückgreifen, das die Aufnahme der Menschen bis heute erheblich erleichtert und auch in den Medien mittlerweile als beispielhaftes Erfolgsmodell für lokale Integrationsarbeit präsentiert wird.

„Ich bin ein Viernheimer“ – so lautet der Name der Initiative, die die katholische Pfarrgemeinde St. Michaelis im Jahr 2014 ins Leben gerufen hat und die den Dreh- und Angelpunkt der Integration von ankommenden Flüchtlingen in Viernheim darstellt. Gegründet wurde das Projekt, nachdem im Jahr 2014 eine Vielzahl von geflüchteten Menschen, vor allem aus Eritrea, im Ort ankam und in verschiedenen Notunterkünften untergebracht wurde. Da damals von Seiten des zuständigen Kreises kaum Kapazitäten zur Förderung der sozialen Integration der Menschen existierten, entschlossen sich Pfarrer Angelo Stipinovich und Gemeindeferent Herbert Kohl dazu, tätig zu werden. Sie verteilten Willkommensflyer an die Flüchtlinge und luden diese darin zum gemeinsamen Kennenlernen in das Gemeindehaus ein. Schon bei diesem ersten gemeinsamen Gespräch wurde offensichtlich, dass die Grundlage für die soziale Einbindung der Menschen zunächst der Spracherwerb sein würde. Anspruch auf die regulären Integrationskurse hatten damals allerdings die wenigsten der Neuankömmlinge und so entschied sich die Kirchengemeinde dazu, sich selbst um Sprachlernangebote für die Flüchtlinge zu kümmern – auf diese Weise wurde schließlich der Grundstein für „Ich bin ein Viernheimer“ gelegt.

In den vergangenen zwei Jahren ist das Projekt dabei immer weiter gewachsen, hunderte Helfer aus der Gemeinde sind aktuell beteiligt. Maßgeblich für den Erfolg des Projekts war der Gewinn eines professionellen Beratungsstipendiums im Rahmen



Verantwortliche und Teilnehmer von „Ich bin ein Viernheimer“

des „startsocial“-Wettbewerbs unter der Schirmherrschaft von Bundeskanzlerin Angela Merkel im Jahr 2014: „Startsocial hat unser Projekt überhaupt erst zu dem gemacht, was es heute ist“, resümiert Kohl. Drei Monate wurde die Gemeinde bei ihrer Flüchtlingsarbeit von professionellen Coaches großer Unternehmensberatungsagenturen begleitet, die ihnen halfen, das Integrationsprojekt zu strukturieren, personell zu organisieren und darüber hinaus Spendenmittel von Großspendern, wie z. B. örtlich ansässigen Industrieunternehmen, zu akquirieren.

Mittlerweile basiert „Ich bin ein Viernheimer“ neben den Sprachlernangeboten auch auf drei weiteren zentralen Integrationsbausteinen: Der „Beruflichen Integration“, der „Sozialen Integration“ und der „Hilfe zur Selbsthilfe“. „Sprache sehen wir dabei als den Mittel zum Zweck für alles Weitere – ohne Sprache geht in punkto Integration gar nichts und nur durch den Spracherwerb ist es den Menschen möglich, ihr Leben selbst in die Hand zu nehmen“, stellt Kohl fest. Der Anspruch des Projekts ist es deshalb, allen ankommenden Menschen, unabhängig von ihrem Status im Asylverfahren, den Zugang zu einem Deutschkurs zu ermöglichen. „Das bedeutet für jeden unserer Teilnehmer vier Mal die Woche vier Stunden Unterricht, mit anschließender Prüfung, einem Zertifikat – und dann kommt die nächste Sprachstufe“, so Kohl. Dabei kooperiert die Initiative eng mit dem Verein „Lernmobil“ zusammen, ein bereits seit 1985 existierender freier Träger der pädagogischen Bildungsarbeit im Kreis Bergstraße. Ergänzt wird das Sprachkursangebot durch ehrenamtliche Nachhilfeangebote und berufsspezifische Deutschkurse.

Als weiteren Schritt in Richtung selbstbestimmtes Leben sehen Kohl und Stipinovich die Integration der ankommenden Menschen in den Arbeitsmarkt. „Am Anfang waren wir auch überzeugt davon, dass wir die Leute so schnell wie möglich in Arbeit bringen müssen, denn Beschäftigungslosigkeit und Langeweile sind für den Integrationsprozess der Menschen tödlich“, so die beiden. Allerdings habe man dann bald gemerkt, dass die Gemeinde bei ihren Möglichkeiten zur Förderung der Arbeitsmarktintegration relativ schnell an ihre Grenzen stößt. Neben der Sprachbarriere existieren auch nach wie vor verschiedene administrative Hindernisse zur erfolgreichen Eingliederung von Asylbewerbern in den Arbeitsmarkt. Nach der Einführung des Mindestlohns im letzten Jahr konnte auch das 2014 ins Leben gerufene Praktikumprogramm des Projekts so nicht weitergeführt werden: „Niemand in der Wirtschaft ist bereit, jemandem 8,50 Euro zu bezahlen, bloß um ihm zu helfen – und das kann ich voll verstehen. Es ging ja dabei in erster Linie um das Anlernen der Geflüchteten“, stellt Stipinovich fest. Auch der Plan, die Praktika als Hospitationen anzumelden, musste verworfen werden: „Hospitanten dürfen hierzulande keinerlei Arbeit verrichten, nur zuschauen – das funktioniert dann natürlich auch nicht.“ Mittlerweile vermittelt die Gemeinde in Zusammenarbeit mit dem Jobcenter Flüchtlinge in verschiedene Beschäftigungsprogramme, allerdings ist dies aufgrund der verschiedenen Förderlinien und Zuständigkeiten ein relativ umständliches Unterfangen. Aktuell planen Kohl und Stipinovich zusammen mit der IHK, dem Jobcenter und weiteren Akteuren der kommunalen Wirtschaftsförderung daher weitere berufliche Integrationsprojekte.

„Neben der beruflichen Integration ist es natürlich auch sehr wichtig, dass die Menschen möglichst schnell in Viernheim ankommen und hier gesellschaftlich eingebunden werden. Wir wollen Ghettoisierung um jeden Preis vermeiden“, betont Kohl. Zur Festigung der sozialen Kontakte wurde in der Gemeinde daher ein Tandemprogramm ins Leben gerufen, das Flüchtlingen ehrenamtliche Bezugspersonen zur Seite stellt, mit denen sie sich mindestens einmal in der Woche treffen. „Vom gemeinsamen Kaffeekränzchen bis zum Behördengang - hier fängt die wirkliche Integration an“, stellt Stipinovich fest. Darüber hinaus vermittelt die Initiative die Flüchtlinge auch erfolgreich in die soziale Infrastruktur des Orts wie Sportvereine und organisiert interkulturelle Begegnungsveranstaltungen.

Spracherwerb, Arbeitsintegration und soziale Einbindung sehen Stipinovich und Kohl als die zentralen Bestandteile von „Ich bin ein Viernheimer“ an. Das



Ein Treffen der „Helping Hands“

eigentliche Alleinstellungsmerkmal ihrer Initiative stellen nach ihren eigenen Aussagen jedoch die sogenannten „Helping Hands“ dar. Schon früh habe man in der Gemeinde erkannt, dass erfolgreiche Integration und Eigenverantwortung Hand in Hand gehen und dass man „Flüchtlinge zu Beteiligten“ machen müsse. „Es gibt so viele gute gemeinde Angebote für Geflüchtete – aber wer weiß besser, was Geflüchtete brauchen, als sie selbst?“ Aus diesem Grund wurden die „Helping Hands“ ins Leben gerufen, eine Gruppe von mittlerweile 18 Flüchtlingen, die den Integrationsprozess der Asylbewerber selbst mitsteuert. Die „Helping Hands“ sind dabei in den verschiedenen Flüchtlingsunterkünften der Gemeinde untergebracht und versuchen, die Probleme der Flüchtlinge dort direkt zu klären oder konkret an die richtigen Stellen weiterzugeben. „Erst dann, wenn das Team an seine materiellen und personellen Grenzen stößt, greifen wir von der Gemeinde ein und unterstützen sie“, so Kohl. Der Leiter der Gruppe, Kibreab Habtemichael, kam 2014 als eritreischer Flüchtling nach Viernheim und ist mittlerweile sogar mit einer halben Stelle bei der Gemeinde beschäftigt und koordiniert in dieser Position die Arbeit der „Helping Hands“. „Ich glaube die „Helping Hands“ sind das, was den Kern unseres Projekts darstellt, was uns wirklich zu etwas Besonderem macht und was Vorbildcharakter auch für andere Gemeinden haben kann. In dieser Form gibt es das, soweit ich weiß, bisher nirgends“, so Stipinovich.

Wer sind „die“ Flüchtlinge in Viernheim? Während anfangs vor allem Eritreer nach Viernheim kamen, setzt sich die Flüchtlingsstruktur aktuell aus verschiedensten Nationalitäten zusammen. Weiterhin leben zwar viele Menschen aus Eritrea hier, die Mehrheit bilden inzwischen allerdings Syrer – daneben gibt es auch viele Afghanen, Somali und Flüchtlinge aus dem Irak und Iran. Berührungspunkte zwischen Christen und Muslimen gebe es dabei kaum, wie Stipinovich feststellt. Überhaupt sieht er die Religion nicht als Integrationshindernis an: „Mir ist bei keinem muslim-

mischen Flüchtling bisher so etwas wie eine islamistische Attitüde aufgefallen. Eher im Gegenteil – die meisten pflegen einen sehr entspannten Umgang mit ihrer Religion.“

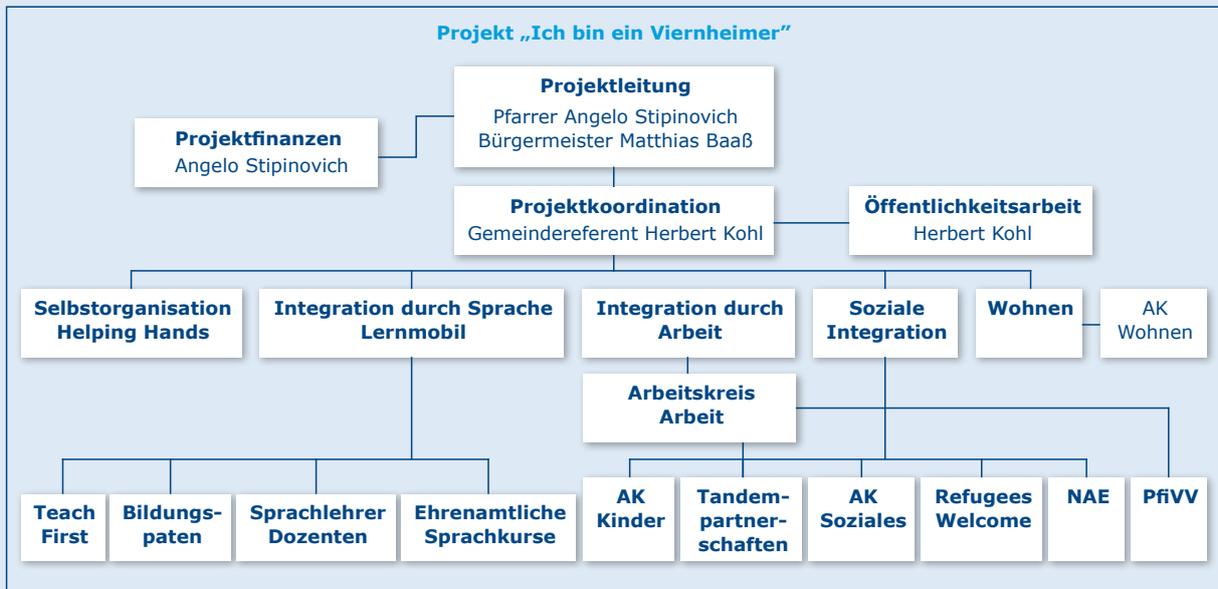
Auf die Frage, inwiefern die Initiative seit ihrer Gründung an bestehende Strukturen der Integrationsarbeit anknüpfen konnte, antwortet Stipinovich differenziert. Zwar habe Viernheim als Stadt im Wirtschaftsraum Rhein-Neckar bereits seit Jahrzehnten Erfahrung mit der Integration von arbeitsbedingten Zuwanderern und dabei recht erfolgreiche Strukturen, beispielsweise im Bereich der Sprachförderung, geschaffen. Als die Flüchtlingszahlen in Viernheim im Jahr 2014 jedoch sprunghaft anstiegen, existierten so gut wie keine zielgruppenspezifischen Maßnahmen. „Das soll aber kein Vorwurf an die Stadt sein“, betont Stipinovich, schließlich sei diese Entwicklung für alle in Viernheim überraschend gekommen und rein rechtlich sei ohnehin der Kreis zuständig – auch wenn die Menschen natürlich vor Ort lebten. Die Zusammenarbeit mit der Stadt beschreibt er allerdings als durchweg positiv: „Nie haben wir Gegenwind von der Kommune erhalten, im Gegenteil, wir haben sie vor kurzem sogar mit ins Boot holen können.“

Organisatorisch hat sich die Initiative in den vergangenen Monaten neu aufgestellt, zukünftig werden sich Bürgermeister Matthias Baaß (SPD) und Pfarrer Stipinovich die offizielle Projektleitung teilen. Durch die Verzahnung mit der Stadtverwaltung erhofft sich die Gemeinde eine verbesserte Zusammenarbeit mit den Behörden und den Zugang zu möglichen staatlichen Fördermitteln. Die Gesamtkoordination sowie die Öffentlichkeitsarbeit liegen weiterhin im Verantwortungsbereich von Kohl. Die jeweiligen Subprojekte in den Bereichen der Selbstorganisation, des Spracherwerbs, der Arbeitsmarktintegration und der sozialen Einbindung sind, wie auch die Fragen rund um die Unterbringung, im Rahmen von speziellen Arbeitskreisen organisiert. Daneben finden in unterschiedlichem Ausmaß auch immer wieder Treffen der beteiligten Arbeitskreise mit den unterschiedlichen Kooperationspartnern statt, die neben der Stadt, dem Jobcenter und dem Verein Lernmobil auch die lokale Notaufnahmeeinrichtung, das Sozialzentrum Viernheim und die Moscheegemeinde umfasst.

Um die Wohnsituation der Flüchtlinge zu verbessern, hat die Gemeinde zusätzlich vier Wohnhäuser angemietet. Zusammen mit den Ausgaben für die Sprachkurse, die nicht refinanziert werden können, kam in den letzten zwei Jahren ein mittlerer sechsstelliger Betrag zusammen, den die Gemeinde für das Inte-

grationsprojekt aufbringen musste. Dabei hängt „Ich bin ein Viernheimer“ finanziell vor allem von den Spenden der Gemeindemitglieder und von örtlichen Großsponsoren sowie von Extraförderungen durch das Bistum Mainz ab. Staatliche Gelder habe die Gemeinde laut Stipinovich bisher keine erhalten. „Zudem ist es schwierig für uns als Kirchengemeinde an staatliche Fördergelder zu kommen – für die Kommune ist das einfacher. Vielleicht ändert sich das jetzt durch unsere engere Zusammenarbeit mit der Stadt.“ Ohne weitere Bürokräfte, die sich voll darauf konzentrieren könnten, etwaige Anträge und Bewerbungen zu verfassen, sei der bürokratische Aufwand für die Fördermittelbeantragung mit dem vorhandenen Personal auch einfach nicht zu stemmen. Dabei kritisiert Stipinovich, dass von den durch den Bund bereitgestellten Mitteln ein Großteil nur in die Bereitstellung der Unterkünfte fließt: „In die eigentliche integrative Arbeit am Menschen gelangt so gut wie kein Geld.“ Immerhin finanzieren Kreis und Stadt seit dem letzten Jahr zwei halbe Bürokräftstellen in der Gemeinde, um den zusätzlichen Arbeitsaufwand der Beteiligten, die nach wie vor ja auch die eigentliche Gemeindegemeinschaft erledigen müssen, zumindest teilweise zu entlasten.

Der ehrenamtliche Einsatz vieler hundert Helfer hat „Ich bin ein Viernheimer“ zu einem gesamtgesellschaftlichen Projekt in der Kommune werden lassen, dass von allen Seiten Unterstützung bekommt. Allerdings hat das Projekt, insbesondere seit dem letzten Jahr, auch Gegenwind bekommen. Sucht man auf Facebook nach dem Begriff „Flüchtlinge in Viernheim“ findet man neben der Seite des Gemeindeprojekts mit 1.163 „Likes“ auch die Gruppe „Viernheim sagt nein zum Asylantenheim“ mit immerhin 888 „Likes“. Pfarrer Stipinovich, der im vergangenen Jahr aufgrund seiner Haltung zur Flüchtlingspolitik anonyme Drohungen erhalten hat, findet diese Zahlen zwar traurig, ihm zufolge seien diese Personen allerdings eine kaum ins Gewicht fallende Minderheit in der Kommune: „Auch bei uns hat die AFD bei den Kommunalwahlen im März mit 22 Prozent sehr viele Stimmen geholt, da ist so eine Gegenbewegung im Internet nicht überraschend.“ Wichtig sei, dass es keinen im Alltag spürbarer, organisierter Widerstand gegen die Initiative gebe. Viernheim sei nicht gespalten, im Gegenteil: „Pfarrer, Lehrer, Bürgermeister – wie man so schön sagt. Wenn in einer kleinen Gemeinde Bildungsträger, Religion und Verwaltung an einem Strang ziehen und dies nach außen tragen, dann wird eine Kleinstadt zusammengehalten. Es ist fast unmöglich, dass sich dann ein wirklicher Antisteam gegenüber dem lokalen Mainstream bildet. Und so ist es auch bei uns in Viernheim.“



Quelle: Herbert Kohl

Als besonders wichtigen Punkt für die Akzeptanz in der Gemeinde sieht Kohl auch die Öffentlichkeitsarbeit der Initiative an. „Es geht darum, die Viernheimer ehrlich zu informieren, was gerade im Bereich der Flüchtlingsarbeit passiert, welche Menschen hierherkommen und wie diese in der Gemeinde leben.“ Durch die Einbindung von Flüchtlingen in ehrenamtliche Projekte wie Gärtnerarbeiten auf dem Sportplatz oder in der Landschaftspflege und die Sichtbarmachung dieses Engagements in Form von Pressemitteilungen oder dem Online-Newsletter werde laut Kohl gesichert, dass die Flüchtlinge immer mehr zu einem Teil der Gemeinde werden: „Wir schauen, dass Geflüchtete sich nicht vergraben und immer im Stadtbild präsent sind. Das ist immens wichtig für die Akzeptanz vor Ort.“

Fragt man Stipinovich und Kohl danach, was sie sich zukünftig für ihr Projekt wünschen, dann verweisen sie vor allem auf die bürokratischen Rahmenbedingungen: „Ich würde mir wünschen, dass dieser un-

überschaubare, bürokratische Wust abgebaut wird und nicht noch immer mehr an Verordnungen und Bestimmungen für verschiedene Gruppen von Flüchtlingen hinzukommen“, so Stipinovich. Darüber hinaus plädiert er für eine Vereinfachung der Amtssprache sowie der Logik der unzähligen Antragsformulare, sowohl im Rahmen des Asylverfahrens, als auch in der flüchtlingspolitischen Arbeit. Die von vielen heraufbeschworene Frustrierung der letzten Monate im Bereich der Flüchtlingsarbeit habe ihm zu Folge auch nichts mit der Arbeit am Menschen zu tun, sondern viel mehr mit dem rechtlichen Kontext und den daraus entstehenden Umständen für die Engagierten. „Jedes Asylpaket bringt immer mehr an Vorschriften, die praktisch häufig kaum oder gar nicht umsetzbar sind und für Frust sorgen. Wir müssen in Deutschland lernen, in solchen Ausnahmesituationen wie im letzten Jahr deutlich flexibler zu reagieren – dann, davon bin ich überzeugt, können wir in der Bundesrepublik die Integration der Menschen schaffen.“

## Fallbeispiel:

# „Work and Integration for Refugees (W.I.R.)“ in Hamburg

Von den 2015 registrierten Neu-Zugängen von Asylsuchenden entfielen nach dem Königsteiner Schlüssel auf den Stadtstaat Hamburg rund 2,5 Prozent der Gesamtzahl der nach Deutschland eingereisten Asylbewerber. Konkret kamen damit 22.299 Flüchtlinge 2015 nach Hamburg, darunter 20.987 mit Unterbringungsbedarf.<sup>323</sup>

Jürgen Gallenstein, Abteilungsleiter in der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration der Stadt Hamburg, sagt dazu: „Wir mussten also zunächst Unterkünfte finden, aber es geht nicht nur darum, dass Flüchtlinge untergebracht werden, sondern auch darum, dass sie integriert werden. Wir sind der Auffassung, dass Integration am besten über Arbeit funktioniert.“ Die Grundidee für das Projekt W.I.R. war damit geboren. Durch die Initiative des Hamburger Senats hat die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration in Hamburg, die Agentur für Arbeit Hamburg, das Jobcenter team.arbeit.hamburg, die Handelskammer Hamburg und weitere Kooperationspartner aus der freien Wirtschaft im September 2015 das Programm „W.I.R – work and integration for refugees“ gemeinsam begonnen.

Ziel von W.I.R. ist es, die Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration für Flüchtlinge weiterzuentwickeln und die Erfahrungen von Trägern der Flüchtlingshilfe einzubeziehen. Es sollen Flüchtlinge, die eine gute Bleibeperspektive haben und noch keine Leistungen des Jobcenters beziehen, herausgefiltert werden und mit Hilfe einer individuellen Potenzialermittlung möglichst schnell in Ausbildung und Arbeit gebracht werden. „Es geht darum, dass wir keine Zeit verlieren“, so Gallenstein weiter. Ein erster Schritt hin zur schnellen Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt besteht in der systematischen Erfassung der jeweiligen Lebenslage und der Feststellung der beruflichen Kompetenzen. Institutionenübergreifend können im Rahmen einer gemeinsamen Fallbesprechung dann Lösungen für die jeweils individuelle Situation angeboten werden.

Wichtig ist, und das betont Jürgen Gallenstein, dass durch das Projekt „W.I.R.“ keine Parallelstruktur zum Regelsystem geschaffen wird, sondern vielmehr eine Art „Filter“ vor das Regelsystem gebaut wird. Jeder der insgesamt über 22.000 Flüchtlinge soll in einer individuellen Potenzialermittlung beraten werden.



Senator Detlef Scheele (v. l.) präsentiert mit Friedhelm Siepe (team.arbeit.hamburg) und Sönke Fock (Agentur für Arbeit) das Projekt W.I.R.

Der Standort der Beratung liegt zentral am Millerntor, im Herzen der Hansestadt Hamburg. Durch das Projekt soll den Flüchtlingen auch der deutsche Arbeitsmarkt nähergebracht werden, der für viele noch sehr undurchsichtig scheint.

### Zielsetzungen und Funktionalitäten des Projektes „W.I.R.“

- Erhebung und Auswertung der Lebenslagen und der beruflichen Kompetenzen und Bedarfen von erwerbsfähigen Geflüchteten
- Angebote von Arbeitgebern akquirieren (insb. Praktika) und Geflüchtete in Beschäftigung und Ausbildung bringen
- Analyse der Zielgruppe, gemeinsames Lernen, Weiterentwicklung der Regelsysteme (insb. SGB II, III, VIII), gemeinsame zielgruppenorientierte Maßnahmenentwicklung, Ableitung von gesetzlichen Handlungs-/Regelungsbedarfen

Quelle: Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration Hamburg.

Das Projekt „W.I.R.“ lässt sich klassischerweise in vier Schritte unterteilen: Zunächst werden erste Informationsgespräche von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Flüchtlingszentrums Hamburg mit jedem einzelnen Flüchtling geführt. Bei Interesse werden die Daten der Flüchtlinge aufgenommen und ein Termin für ein ausführliches Gespräch vereinbart. In der Flüchtlingsberatung von „W.I.R.“ geht es nicht nur um eine berufliche Beratung, sondern auch um eine Art Lebenslagenberatung. Im Gespräch wird die individuelle Lebenssituation in vollem Umfang erfasst. Außerdem werden berufliche Fähigkeiten und Perspektiven erörtert. Zum Gespräch sollen die Flüchtlinge alle relevanten Unterlagen, z.B. Zeugnisse, mitbringen. Die Daten werden streng vertraulich behandelt und nur mit Zustimmung der Flüchtlinge weitergegeben. In „W.I.R.“ werden maßgeschneiderte Berufsperspektiven entworfen. Das kann ein Prakti-

kum in einem Betrieb sein, das kann die Prüfung sein, ob die jeweilige Ausbildung im Heimatland mit der Ausbildung in Deutschland vergleichbar ist, oder gar ein konkretes Jobangebot. Das Beratungsgespräch dauert im Schnitt zwei Stunden und soll die individuellen Potenziale der Menschen erörtern.

Die Gespräche finden, wenn nicht auf Englisch, oftmals in der jeweiligen Muttersprache statt, da via Skype ein Dolmetscherdienst zugeschaltet werden kann. Nach dieser Lebenslagenberatung und allgemeinen Berufsberatung, die von der Agentur für Arbeit und dem Jobcenter durchgeführt wird, stellt sich heraus, welche Potenziale die Flüchtlinge im Einzelnen mitbringen. Das reibungslose Zusammenspiel der einzelnen Behörden unter dem Dach des Projektes „W.I.R.“ ist im Kern auch das Besondere. Bis Juli 2016 wurde die Potenzialermittlung bei über 2.000 Flüchtlingen durchgeführt, von denen 1.066 bisher ausgewertet wurden. Es ist bereits die Tendenz erkennbar, dass fast die Hälfte schon fünf bis zehn Jahre gearbeitet hat und einige auch mehr als zehn Jahre und mehr eine Schulausbildung durchlaufen haben. Deutschkenntnisse sind, nicht überraschend, eher selten vorhanden.

Jürgen Gallenstein stellt dazu kritisch fest: „Sprache ist ein großes Problem. Es wird ja oft gesagt, wenn sie motiviert sind, dann finden sie sich schon zurecht, aber so ist das nicht. Wenn man mit Unternehmen spricht, brauchen die Leute schon ein Basisdeutsch, sonst geht es einfach nicht.“ Auch hier steuert das Projekt „W.I.R.“ nach, indem es Flüchtlingen parallel zu Praktika auch Sprachkurse vermittelt. Gallenstein dazu: „Die Vorstellung, dass Flüchtlinge die Sprache quasi von alleine lernen, ist utopisch.“

Eine weitere wichtige Säule von „W.I.R.“ stellt ein sogenannter Unternehmensservice dar, der Angebote von Unternehmen für die Flüchtlinge akquirieren soll. Hier stehen etwa die Handelskammer, die Handwerkskammer, der Unternehmensverband Nord und der gemeinsame Arbeitgeberservice der Arbeitsagentur und des Jobcenters als Kooperationspartner zur Verfügung. Mittels eines dreiseitigen Onlinefragebogens können Unternehmen Job- und Praktikumsangebote an „W.I.R.“ übermitteln. „Wenn die Kollegen in der Berufsberatung dann mit einem Flüchtling reden, dann haben sie die offenen Stellen und Praktikumsplätze im Hinterkopf“, sagt Gallenstein. Der gemeinsame Arbeitgeberservice der Arbeitsagentur und des Jobcenters war bisher sehr stark bürokratisiert und konnte durch das Projekt „W.I.R.“ entflochten werden. Nun stehen zwei Datenbanken zur Verfügung: eine mit Berufsprofilen von Flüchtlingen und eine mit

Profilanalyse von Flüchtlingen über „W.I.R.“					
Schulbesuch in Jahren					
	11 Jahre und mehr	9 bis 10 Jahre	5 bis 8 Jahre	bis 4 Jahre	keine/o.A.
absolut	655	170	166	21	54
in v.H.	61,4%	15,9%	15,6%	2,0%	5,1%
Sprachkenntnisse (Deutsch)					
	absolut		in v.H.		
keine Kenntnisse	433		40,6%		
Grundkenntnisse	564		52,9%		
erweiterte Kenntnisse	65		6,1%		
verhandlungssicher	4		0,4%		
Ausbildung (Mehrfachnennung möglich)					
	absolut		in v.H.		
Berufliche Ausbildung	181		16,7%		
Akademische Ausbildung	389		35,9%		
davon: formaler Abschluss	248		22,9%		
keine Ausbildung	472		43,6%		
keine Angabe	41		3,8%		
Dauer der Berufstätigkeit in Jahren					
	10 Jahre und mehr	5 bis 10 Jahre	0,5 bis unter 5 Jahre	keine/o.A.	
absolut	304	244	270	248	
in v.H.	28,5%	22,9%	25,3%	23,3%	

Quelle: [www.Hamburg.de/BASFI](http://www.Hamburg.de/BASFI)

Angebotsprofilen. Der Unternehmensservice von „W.I.R.“ matcht dann die Ergebnisse und bringt beide Gruppen zusammen. Gallenstein bewertet den Unternehmensservice durchaus mit einigem Stolz: „Bei uns ist es das Ziel, den Menschen aus dieser anonymen Datei herauszuholen. Genau das schaffen wir durch W.I.R.“

Das Projekt „W.I.R.“ hat von September 2015 bis Juli 2016 schon einige kleinere Erfolge zu verzeichnen. So stehen 296 konkrete Arbeitsstellen, 49 Ausbildungsstellen und 66 Praktika für Flüchtlinge zur Verfügung. Insgesamt 219 Betriebsstätten zeigten sich bisher an der Beschäftigung/Ausbildung von Asylbewerbern über „W.I.R.“ interessiert. Die konkreten Vermittlungserfolge sind noch überschaubar, aber der noch kurzen Projektphase geschuldet: So wurde in 39 Fällen Asylbewerbern durch „W.I.R.“ ein Praktikum vermittelt. Die Vermittlungserfolge im Übrigen werden zurzeit ausgewertet. Dennoch lässt sich festhalten, dass durch „W.I.R.“ die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen spürbar verbessert wird und somit auch die Integration in die Gesellschaft. Jürgen Gallenstein dazu: „Integration ist eben gesellschaftliche Integration und Integration in Arbeit, aber die gesellschaftliche geht nicht ohne die Integration in Arbeit.“

323 | Vgl. Stadt Hamburg: Daten zur Zuwanderung, in: <http://www.hamburg.de/fluechtlinge-daten-fakten>.

## Fallbeispiel:

# „Soziallotsen“ im Salzlandkreis

Der Salzlandkreis, der im Zuge der Kreisgebietsreform am 1. Juli 2007 durch die Zusammenlegung der ehemaligen Landkreise Aschersleben-Staßfurt, Bernburg und Schönebeck gebildet wurde, ist mit einer Flächengröße von 1.427 km<sup>2</sup> der zweitkleinste Landkreis von Sachsen-Anhalt und grenzt im Norden an die Landeshauptstadt Magdeburg. Die dem Kreis namensgebende Salzgewinnung spielt auch heute eine Rolle: In der Kreisstadt Bernburg wird nach wie vor Salz abgebaut und in der Stadt Staßfurt Soda produziert. Die Landwirtschaft und vor allem agrarische Industrieproduktionen dominieren jedoch die wirtschaftliche Struktur des Landkreises, was vor allem auf die außerordentliche Qualität der Böden zurückzuführen ist. Die aktuelle Arbeitslosenquote beträgt 10,0 Prozent, und liegt damit leicht über dem Landesdurchschnitt von 9,3 Prozent.<sup>324</sup>

Geprägt ist der Salzlandkreis, wie weite Teile der östlichen Bundesländer, von der demografischen Entwicklung: Lebten im Jahr der Deutschen Einheit 1990 noch knapp 275.000 Menschen auf dem Gebiet des heutigen Kreises, waren es im Jahr 2015 nur noch knapp 196.000 an. Die Entwicklung wird sich nach einer Prognose des Landesamts für Statistik Sachsen-Anhalts weiter fortsetzen: Bis 2025 soll die Einwohnerzahl um fast ein Viertel auf dann nur noch 164.586 Einwohner fallen, was den negativen Landesdurchschnitt noch übertrifft.<sup>325</sup>

### Flüchtlinge im Salzlandkreis

Im Mai 2016 betrug der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung des Salzlandkreises 3,2 Prozent; er ist durch den Zuzug von Flüchtlingen innerhalb eines Jahres um knapp ein Prozent gestiegen: Lebten im Januar 2015 nur 505 Asylbewerber im Salzlandkreis, stieg die Zahl bis Ende Mai 2016 auf 1.595.<sup>326</sup> Untergebracht sind die Flüchtlinge zu zwei Dritteln dezentral in Wohnungen und zu einem Drittel in Gemeinschaftsunterkünften.

### Das Projekt „Soziallotsen“

Am 4. März 2015 beschloss der Kreistag des Salzlandkreises angesichts der massiv gestiegenen Zahl von zugewiesenen Flüchtlingen das „Betreuungskonzept des Salzlandkreises für die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen“<sup>327</sup>, nachdem die Kreisverwaltung in der Beschlussvorlage deutlich gemacht hatte, dass die Realisierung der darin vorgesehenen Projekte „sachlich unabweisbar und zeitlich unaufschiebbar“



sei.<sup>328</sup> Neben verfahrenstechnischen Regelungen für die Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen, stellt das Projekt „Soziallotsen“, dessen Träger der Salzlandkreis in Kooperation mit betreffenden Einheits- und Verbandsgemeinden ist, eine wesentliche Säule der Gesamtkonzeption dar. So heißt es in dem Betreuungskonzept, dass „[d]er Einsatz von Soziallotsen als überaus notwendig und richtig eingeschätzt [wird], da gelebte Integration die größten Erfolge für die aufgenommenen Flüchtlinge verspricht.“ Zielgruppe des Projekts sind ausschließlich, so Ines Golenia, Fachdienstleiterin Ausländer- und Asylrecht beim Salzlandkreis und Mitinitiatorin, Flüchtlinge und Asylbewerber, die nicht in Gemeinschaftsunterkünften, sondern dezentral in Wohnungen untergebracht sind, wobei es sich in der Mehrzahl um Familien handele.

Die grundsätzliche Idee des Projekts, die am Anfang stand, erläutert Golenia wie folgt: „Nur, weil man nach Deutschland kommt, weiß man ja noch lange nicht, wie man in Deutschland lebt, wie man sich in Wohnungen verhält, wie man ein Bahnticket zieht, oder wo der notwendige Arzt zu finden ist.“ Diesen Mischstand zu beheben, sei aber keine klassische Aufgabe kommunaler Verwaltung, die primär für die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge verantwortlich sei. Dennoch müsse das Ziel auch der Kommunalverwaltung sein, die Flüchtlinge mit der deutschen Kultur und Lebensweise weitestgehend vertraut zu machen, sie damit in das gesellschaftliche Leben zu integrieren, und dadurch gleichzeitig eine gesellschaftliche Akzeptanz zu schaffen. Dass sich zahlreiche Bürger bereits zuvor in der Flüchtlingshilfe freiwillig engagiert hätten, gab für die Verantwortlichen des Kreises den Anlass, das bereits vorhandene bürgerschaftliche Engagement als Tätigkeit zu definieren und zu institutionalisieren, womit eine Würdigung der geleisteten Arbeit einhergehe.

So sieht das Konzept vor, dass ehrenamtlich tätige Bürger als so genannte „Soziallotsen“ in ihrem jeweiligen Wohnort in Wohnungen untergebrachten Flüchtlingen im Alltagsleben notwendige Hilfestellungen geben. Beispielhaft bedeutet dies konkret: Begleitung bei notwendigen Behördengängen, beim Vereinbaren eines Arzttermins, beim erstmaligen Besuch eines Supermarkts, beim Anmelden in der Schule oder einem Sprachkurs. Oberste Maxime ist hierbei, so Golenia, die „Hilfe zur Selbsthilfe“, was bedeute, dass die Ehrenamtler den Flüchtlingen keine Wege abnehmen, sondern helfen und unterstützen sollen, dass sie diese Wege selbstständig gehen können. „Alles andere“, so Golenia, „würde der Integration entgegenstehen. Das, was auch jeder Deutsche für sich selbst erledigen soll und muss, darf den Flüchtlingen nicht abgenommen werden.“

Möglichst bereits bei Bezug der dem Flüchtling oder Asylbewerber zugewiesenen Wohnung soll der „Soziallotse“ gemeinsam mit einem Vertreter der Kommune anwesend sein, um von Anfang an einen direkten Kontakt zu gewährleisten und Vertrauen aufzubauen. Gewünscht wird hierbei explizit, dass der Lotse, gemeinsam mit den Personen, die die Wohnung beziehen, unmittelbar Kontakt zu den Nachbarn aufnimmt, um sich vorzustellen und so eine in eine Art „Mittlerfunktion“ zu kommen. „Wenn dies gemacht wird, gibt es in der Regel – nach unserer Erfahrung – später deutlich weniger Probleme in der Hausgemeinschaft. Hat man sich erst einmal die Hand gegeben, fällt es deutlich leichter, Vertrauen und Akzeptanz auf beiden Seiten der Haustür zu schaffen“, so Golenia. Die ersten 13 „Soziallotsen“ konnten im Juni 2015 vom Salzlandkreis für den Einsatz in den jeweiligen Kommunen bestellt werden, wobei sich die Anzahl innerhalb eines Jahres bis Juni 2016 auf 47 erhöhte, was den Bedarf derzeit deckte.

Honoriert wird die ehrenamtliche geleistete Arbeit nicht nur durch eine Ernennungsurkunde und einen „Dienstausweis“, die jeder Soziallotse nach einer einführenden Schulung erhält, sondern auch durch eine monatliche Aufwandsentschädigung von 150 Euro.<sup>329</sup> Für die beiden „Soziallotsen“ Beate Hecke, Mutter von fünf Kindern und Karl-Heinz Klix, Rentner und bereits langjährig in der Ausländer- und Migrantenhilfe tätig, stellt dieser finanzielle Beitrag allerdings keine Voraussetzung für ihr Tun dar. Dennoch, so Hecke, sei sie, wie wohl auch die meisten anderen „Soziallotsen“ froh, dass es eine Aufwandsentschädi-



Foto links: Ines Golenia, Fachdienstleiterin Ausländer- und Asylrecht beim Salzlandkreis, Mitinitiatorin des Projekts „Soziallotsen“, Foto rechts: Die „Soziallotsen“ Beate Hecke und Karl-Heinz Klix

gung gebe, wenn das Geld auch in der Regel wieder in ihre ehrenamtliche Arbeit, in Form von Anschaffungen für die begleiteten Flüchtlinge, fließe.

Etwa zwei Drittel der „Soziallotsen“ befindet sich am Anfang der Ruhestandsphase, ein Drittel befindet sich noch im Berufsleben. Dem Salzlandkreis zur Berufung vorgeschlagen werden v. a. jene Kandidaten, die sich bereits durch ehrenamtliche Arbeit hervor getan haben, ausschließlich von Amtsträgern der dem Salzlandkreis angehörigen Kommunen – auch, um Missbrauch zu verhindern. Erst zwei Mal habe eine Berufung zurückgenommen werden müssen, da der ehrenamtlichen Arbeit nicht nachgekommen worden sei.

Zwar stellt Golenia klar, dass es sich explizit nicht um einen tagesausfüllenden Job handeln soll; sie betont aber gleichzeitig, dass dies für viele „Soziallotsen“ eine Gratwanderung darstelle. Eine Vorgabe, wie viel Zeit für die Aufgabe mindestens aufgewendet werden müsse, gibt es, wie bei ehrenamtlicher Tätigkeit generell, nicht. Wichtig ist für die Projektträger nur, dass die Betreuung stattfindet, was wiederum durch eine Art Selbstkontrolle der untereinander vernetzten „Soziallotsen“ in der jeweiligen Kommune garantiert sei. Dass sich die investierte Zeit nach den Möglichkeiten und dem persönlichen Einsatz der „Soziallotsen“ richtet, und nicht selten damit auch eine – zumindest kurzfristige – Überforderung einhergehen kann, bestätigen die zwei Ehrenamtler. „Für mich ist das ein Ganztagsjob geworden“, konstatiert Klix, wobei er einschränkt, dass er es sich selbst so aussuche, weil er die zeitlichen Ressourcen habe. Auch Hecke gibt an, dass sie derzeit acht Familien betreue und sich der Aufgabe wöchentlich zwischen zehn und 25 Stunden widme. Dass sich einige „Soziallotsen“ selbst überforderten, liegt nach Ansicht von Golenia darin begründet, dass „in diesen Fällen nicht wie vorgesehen Hilfe zur Selbsthilfe geleistet wird, sondern dass man zu viele Dinge abnimmt, was wiederum Begierlichkeiten weckt. Man muss ‚Nein‘ sagen können.“

Die weitgehend eigenverantwortliche Arbeit und Selbstorganisation der „Soziallotsen“ scheint generell ein wesentliches Element des Konzepts zu sein, wenn gleich Ansprechpartner, je nach Stadt oder Gemeinde unterschiedlich koordiniert, für die „Soziallotsen“ in

den jeweiligen Kommunalverwaltungen bereitstehen. Diese sollen auch einen umfassenden Informationsfluss in alle Richtungen garantieren und die Vernetzung der „Soziallotsen“ untereinander ermöglichen. Wer aber welchen Asylbewerber oder welche Familie betreut, wird nicht von höherer Stelle vorgegeben, sondern richtet sich nach der eigenständigen Aufteilung. Grundvoraussetzung bildet aber in jedem Fall persönliche Empathie.

Ein Problem für die „Soziallotsen“ bei der Betreuung ist vor allem das Fehlen der Sprachkenntnisse, sodass Kommunikation bisweilen auch nur mit Händen und Füßen funktioniert. Auf einen Dolmetscher wird bei der Betreuung nicht nur aus finanziellen Gründen verzichtet. Der Verzicht ist auch dem Wunsch geschuldet, dass die Asylbewerber zumindest mittelfristig deutsche Sprachkenntnisse erwerben.

Aber auch kulturelle Unterschiede spielen in der Praxis eine Rolle. „Das Verhältnis von Mann und Frau, der Umstand, dass mir manche Männer nicht die Hand geben, weil ich eine Frau bin, ist sicher ein Thema und bisweilen auch eine Hemmschwelle im Umgang für beide Seiten“, gibt Hecke zu bedenken und gibt ein Beispiel: „Gerade anfangs hatte ich schon ein Unsicherheitsgefühl, wenn ich in die Familien gegangen bin, einfach, weil man die Kultur nicht kennt. Da habe ich mich zum Beispiel gefragt: Kann ich ein schulterfreies Kleid tragen? Dann dachte ich mir: Wir sind hier in Deutschland – ich ziehe mich so an wie ich will.“ Der unmittelbare Austausch schaffe durchaus Akzeptanz und Verständnis füreinander, wobei Hecke einschränkt, dass „die Leute natürlich wissen, dass sie in gewisser Weise auch ein Stück weit von mir abhängig sind.“

Auf die Frage, was man persönlich mitbringen muss, um die Aufgabe zu bewältigen, antwortet Hecke: „Neugierde und Offenheit sind Grundvoraussetzungen. Und: Eine Familie, die auch und vor allem den zeitlichen Einsatz mitträgt sowie Langmut und Hartnäckigkeit.“ Klix ergänzt, dass es die Arbeit fundamental erleichtert, wenn man bereits ein Netzwerk um sich herum gespannt hat, auf das man Zugriff hat und somit Ansprechpartner und Helfer kennt, beispielsweise in Beratungsstellen, lokalen Vereinsstrukturen sowie bei zahlreichen weiteren freien Trägern im Kreis.

Dass die Arbeit für die ehrenamtlich Tätigen eine große Herausforderung, auch verbunden mit persönlichen Einschränkungen ist, wird auch daran deutlich, dass „Soziallotsen“ durchaus ein „dickes Fell“ haben müssen, gerade auch in Bezug auf Reaktionen des

gesellschaftlichen Umfelds. Zwar sieht Golenia eine große Akzeptanz der Bevölkerung für das Projekt im Speziellen, wie auch für die Flüchtlingsarbeit allgemein, auch, weil die Bevölkerung wolle, dass die Asylbewerber betreut und nicht sich selbst überlassen würden. Dennoch gibt es in der Praxis durchaus negative Erfahrungen. „Einige Leute, die wissen, dass ich in der interkulturellen Arbeit tätig bin, sprechen mich darauf an, zeigen ihr Unverständnis und beschwerten sich über die Flüchtlinge. Wenn zum Beispiel in einer Unterkunft etwas passiert, werde ich auch zur Zielscheibe.“ Der Überzeugung, etwas sinn- und wertvolles zu tun, scheint dies allerdings keinen Abbruch zu tun. „Das Dankeschön, das von den Flüchtlingen zurückkommt, rechtfertigt Vieles und motiviert mich genug“, sagt Hecke.

Ist das Projekt bislang ein Erfolg? „Es funktioniert genau so, wie wir uns das bei der Konzeption vorgestellt haben“, so Golenia. Nur eine Minderheit der Flüchtlinge wolle das Angebot gar nicht in Anspruch nehmen, die meisten seien hierfür hingegen dankbar. Golenia wertet auch die Tatsache als Erfolg, dass es im Salzlandkreis vergleichsweise wenige Asylbewerber gibt, die sich nach einem anderen Aufenthaltsort in Deutschland umsehen. „Die Menschen, egal ob Flüchtlinge mit Duldung oder nicht, kommen durch die Soziallotsen besser in Deutschland an und fühlen sich aufgehoben. Dadurch gelingt Integration einfach besser. Sie möchten dann hierbleiben. Und das wollen wir auch“, erklärt sie, und verweist auf den demografischen Wandel in ihrem Landkreis. Die Übertragbarkeit des Projekts auf andere Kommunen, da sind sich die drei Befragten einig, sei zweifelsfrei gegeben.

324 | Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Arbeitslosenstatistik, in: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/Politische-Gebietsstruktur/Sachsen-Anhalt-Nav.html>.

325 | Vgl. Landesamt für Statistik: Regionalisierte Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025, in: <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/bevoelkerung/prognose/index.html>.

326 | Vgl. Salzlandkreis: Statistik des Fachdienstes Ausländer- und Asylrecht, in: [http://www.salzlandkreis.de/Salzlandkreis/Verwaltung/Fachdienste/30\\_Auslaender\\_Asylrecht/Statistik.htm](http://www.salzlandkreis.de/Salzlandkreis/Verwaltung/Fachdienste/30_Auslaender_Asylrecht/Statistik.htm).

327 | Das Betreuungskonzept ist vorläufig bis einschließlich Dezember 2016 gültig. Salzlandkreis: Betreuungskonzept des Salzlandkreises für die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen, in: <http://politik.kreis-slk.de/getfile.asp?id=26083&type=do>.

328 | Landrat des Salzlandkreises: Beschlussvorlage - B/0160/2015 des Kreistags Salzlandkreis, in: <http://politik.kreis-slk.de/getfile.asp?id=26073&type=do>.

329 | Salzlandkreis: Aufwandsentschädigungssatzung des Salzlandkreises für ehrenamtlich tätige Soziallotsen, in: [http://www.salzlandkreis.de/MediaLibrary/Content/Salzlandkreis/Verwaltung/Satzungen/Bereich-Kreistagsangelegenheit/2015-05\\_Satzung-Soziallotsen.pdf](http://www.salzlandkreis.de/MediaLibrary/Content/Salzlandkreis/Verwaltung/Satzungen/Bereich-Kreistagsangelegenheit/2015-05_Satzung-Soziallotsen.pdf).

## Fallbeispiel:

# „Flüchtlingsfirma Anpacken“ in Geestland

Geestland ist eine selbstständige Gemeinde im Landkreis Cuxhaven in Niedersachsen. Am 1. Januar 2015 entstand sie aus der Fusion der Stadt Langen und der Samtgemeinde<sup>330</sup> Bad Bederkesa.<sup>331</sup> Anlass der Zusammenführung waren Hilfen des Landes Niedersachsen zur Entschuldung der Kommunen, welche nur durch den Zusammenschluss gewährt wurden. Die Bedingungen sind in einem sogenannten „Zukunftsvertrag“ aus dem Jahr 2011 geregelt worden.<sup>332</sup> Geestland besteht aus insgesamt 16 Ortschaften mit 30.936 Einwohnern<sup>333</sup> und ist damit die zweitgrößte Stadt im Landkreis Cuxhaven. Dass Geestland zu den flächenmäßig zehn größten Städten Deutschlands zählt, verdeutlicht die weitläufige Ausdehnung des Gemeindegebietes und die ländliche Prägung der Gegend. Acht der 16 Ortschaften haben weniger als 1000 Einwohner. Es handelt sich somit um kleinere Dorfgemeinschaften im ländlichen Raum. Der Arbeitsmarkt setzt sich daher weitestgehend aus kleinen und mittelständischen Betrieben zusammen, die in Gewerbegebieten in Bad Bederkesa und Debstedt angesiedelt sind.

Die wirtschaftliche Situation der Bevölkerung kann gemessen an der Arbeitslosenquote von 5,6 Prozent, die damit leicht unter dem bundesweiten Durchschnitt von 6,1 Prozent liegt<sup>334</sup>, als positiv bewertet werden.<sup>335</sup> Über die Hälfte der Beschäftigten ist dem Dienstleistungssektor zuzuordnen, ein Viertel arbeitet im klassischen produzierenden Gewerbe.<sup>336</sup> Betrachtet man die Altersstruktur, ergeben sich Auffälligkeiten bezüglich der demografischen Zusammensetzung: 56 Prozent der Bewohner sind älter als 45 Jahre, 24 Prozent sind älter als 65 Jahre alt. Die Gestaltung des demografischen Wandels kann daher als zentrale Herausforderung für die Stadt gesehen werden. Eine weitere Zukunftsaufgabe der noch jungen Stadt Geestland liegt nach Aussagen des Bürgermeisters Thorsten Krüger eben auch in der Zusammenführung der verschiedenen Ortsteile: „Wir müssen auch als Stadt noch enger zusammenwachsen.“ Diese Rahmenbedingungen von der ländlichen Prägung und der damit verbundenen demografischen Herausforderung über den lokalen mittelständischen Arbeitsmarkt bis hin zur Besonderheit der erst im vergangenen Jahr vollzogenen Fusion gilt es bei der folgenden Analyse des kommunalen Managements der Flüchtlingsintegration zu beachten und miteinzubeziehen.



V.l.: Karin Sanders, Flüchtlingslotsin, Martin Döscher, Dezernent für Bauen, Umwelt, Bürger- und Familienservice, Hendrik Wohlers, Teamleiter Öffentliche Sicherheit und Ordnung.

### Flüchtlingsmigration in Geestland

Der akute Flüchtlingszuzug im Sommer 2015 hatte auch Auswirkungen auf die Gemeinde Geestland. Nach dem Königsteiner Schlüssel entfallen 9,32 Prozent der Asylsuchenden in Deutschland auf das Bundesland Niedersachsen.<sup>337</sup> Damit steht die Region nach Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg an vierter Stelle. Laut interner Statistiken der Stadt leben in Geestland 549 Asylbewerber. Auf die Gesamtheit der Stadtbewohner gerechnet liegt der Anteil der Asylsuchenden bei knapp 2 Prozent. Da es in Geestland keine Erstaufnahmestelle des Landes gibt und auch keine sonstigen Sammelunterkünfte, werden die Asylbewerber von Beginn an dezentral auf die einzelnen Ortschaften der Stadt verteilt. Die größte Gruppe der Asylsuchenden sind mit 39,9 Prozent Syrer, in absoluten Zahlen sind es 219 Personen. Es folgen die Herkunftsländer Irak (23,3 Prozent), Afghanistan (14,2 Prozent) und Montenegro (9,1 Prozent). Insgesamt leben in Geestland Asylbewerber aus 15 Nationen. Die Altersstruktur ist mit einem Durchschnittsalter von knapp zwanzig Jahren äußerst jung. Der Anteil der Frauen gegenüber dem der männlichen Asylbewerber ist mit 45 zu 55 Prozent nahezu ausgeglichen.

Auf kommunalpolitischer Ebene wurde der Flüchtlingsmigration durch mehrere Initiativen begegnet. Schon im Juli des Jahres 2015 wurde eine „Task Force Asyl“ eingerichtet, die aus zehn Mitgliedern der Stadtverwaltung besteht. Diese kommen aus unterschiedlichen, aber für die Aufgabe der Flüchtlingskoordinierung relevanten Bereichen. Das Spektrum reicht dabei vom Dezernenten für Bauen, Umwelt, Bürger und Familienservice bis hin zu den hauptamtlichen Flüchtlingslotsen,

die Teil dieser Task Force sind. Die federführende Leitung der Task Force obliegt Hendrik Wohlers, dem Teamleiter für Öffentliche Sicherheit und Ordnung der Stadt. Die horizontale wie vertikale Vernetzung der relevanten Akteure auf kommunaler Ebene hatte zum Ziel, die Unterbringung und Betreuung der Flüchtlinge effektiv, lösungsorientiert und zielgerichtet zu koordinieren. Sich an der Basis ergebende Problemstellungen konnten durch das regelmäßige Zusammenreffen der Task Force umgehend an die relevanten Entscheider rückgekoppelt werden, was die Prozesse beschleunigte. Über Landeszuschüsse konnten drei Stellen für Integrationslotsen geschaffen werden, die in einzelnen Ortschaften den direkten Draht zu den Flüchtlingen herstellen.

Um die Herausforderung der Flüchtlingsaufnahme transparent zu gestalten und in den Dialog mit der Bürgerschaft zu treten, wurde im Oktober des Jahres 2015 ein kommunaler „Asylgipfel“ veranstaltet, an dem rund 700 Bürger teilnahmen. Bürgermeister Thorsten Krüger steht für eine klare Haltung, die Probleme benennt, aber auch die Chancen aufzeigt: „Wir haben ein großes Herz, wir wollen helfen, aber auch wir haben natürlich begrenzte Möglichkeiten und wir haben klare Regeln.“ Diese offene, transparente Grundhaltung auf Seiten der Kommune schaffe die notwendige Akzeptanz in der Bevölkerung für die Aufnahme von Flüchtlingen. Krüger betont dabei auch das herausragende Engagement der Geestländer Bürger und die essentielle Rolle des Ehrenamts in der lokalen Flüchtlingshilfe. Der Bürgermeister ist davon überzeugt, dass gerade für den ländlich strukturierten Raum der Zuzug von Flüchtlingen auch große Chancen biete – im Hinblick auf den lokalen Arbeitsmarkt, die Aufrechterhaltung von Mobilität und Einzelhandel, aber auch hinsichtlich der demografischen Entwicklung ländlicher Kommunen. Damit diese positiven Aspekte auf lokaler Ebene zum Tragen kommen könnten, sei es wichtig, so Krüger, dass die Integration gelinge: „Integration vollzieht sich ausschließlich in der Kommune. Das ist die Erlebnisswelt der Menschen und hier liegt auch die Innovationskraft, um die Integration zu gestalten“, unterstreicht Krüger und plädiert für ein föderales Umdenken: „Die Aufgabe der Integration sollte in der Hand der Kommune liegen. Dafür bräuchten wir jedoch mehr Kompetenzen und mehr Mittel.“

Ein kommunales Projekt, das den Integrationsprozess der Flüchtlinge in Geestland strukturell wie sozial fördern soll, ist das Projekt „Flüchtlingsfirma Anpacken“, welches im Folgenden vorgestellt und näher beleuchtet werden soll.

### Das Projekt „Flüchtlingsfirma Anpacken“

Das Projekt, das die Stadt Geestland mit dem Kooperationspartner der Arbeiterwohlfahrt (AWO) in Langen seit April des Jahres 2016 durchführt, folgt zunächst einem simpel erscheinenden Ansatz: „Hilfe zur Selbsthilfe“. Denn im Kern besteht das Projekt darin, dass Flüchtlinge Wohnungen reparieren, renovieren und in Stand setzen, die dann von Flüchtlingsfamilien bezogen werden sollen. Dabei handelt es sich um einfache Handwerkstätigkeiten wie Malerarbeiten, Gartenpflege sowie das Reparieren von Möbeln und Fahrrädern. Die Arbeitsaufträge zu den einzelnen Wohnungen werden nur auf direkte Zuweisung der Stadt vergeben. Die Stadtverwaltung betont daher, dass es sich bei der „Flüchtlingsfirma Anpacken“ um keine reguläre Firma handelt und kein Konkurrenzverhältnis zur lokalen Wirtschaft gegeben ist. Der zentrale Sitz des Projektes ist die AWO in Langen. Zehn Asylbewerber aus Syrien und Afghanistan arbeiten drei Tage die Woche in einem Umfang von insgesamt 20 Stunden. Vom Dienstsitz der AWO fahren sie gemeinsam mit den Betreuern zu den einzelnen Arbeitseinsätzen, die sich über die 16 Ortschaften erstrecken können. Zum Projekt vermittelt werden die Flüchtlinge durch die Integrationslotsen, die im Austausch mit den Flüchtlingen stehen. „Die Bereitschaft und das Engagement, sich bei der Flüchtlingsfirma zu engagieren, ist sehr groß. Die Mitarbeit fördert den Integrationswillen“, bestätigt die Integrationslotsin Karin Sanders. Die Ziele des Projekts kann man unter drei Kernaspekten subsumieren: Arbeit, soziale Teilhabe und Akzeptanz in der Bevölkerung.

Die Asylbewerber arbeiten nur während der Zeit ihres laufenden Asylverfahrens im Projekt mit. Denn bei Anerkennung ihres Bescheides sind sie berechtigt, reguläre Sozialleistungen nach SGB II zu beziehen. Bei der „Flüchtlingsfirma Anpacken“ erfolgt die Vergütung nach § 5 des Asylbewerberleistungsgesetzes und entspricht den im Integrationsgesetz geschaffenen 100.000 niedrigschwelligen Arbeitsgelegenheiten in Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM).<sup>338</sup> Bei Nicht-Wahrnehmung des Angebots können auch Sozialleistungen gekürzt werden. Eine Maßnahme, die jedoch in Geestland bisher nicht zum Tragen kam. Kritisiert wird von Seiten der Stadt und der Projektverantwortlichen vielmehr, dass die Vergütung von 1,05 Euro in der Stunde vom Gesetzgeber auf 80 Cent reduziert wurde. „Das ist eher kontraproduktiv für die Motivation“, erklärt Henrik Wohlers, Leiter der „Task Force Asyl“.

Ein Ziel der Projektkoordinatoren ist es, die Flüchtlinge über die Tätigkeit und Mitwirkung im Projekt auch an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen. Über die –

auch durch die ländlichen Strukturen bedingten – guten Kontakte zu den lokalen mittelständischen Betrieben, sollen die Teilnehmer des Integrationsprojektes in Praktika vermittelt werden, die im besten Falle zur Anschlussbeschäftigung führen. Um die berufliche, aber auch die soziale Integration zu fördern, erhalten die am Projekt teilnehmenden Flüchtlinge Zugang zu einem Deutschkurs. Dies wiederum, das bestätigen die Akteure vor Ort, ist ein weiterer Anreiz für die Flüchtlinge, im Projekt mitwirken zu wollen. Bei der Initiierung der Maßnahme war es den Verantwortlichen der Stadt, neben den Aspekten der sinnstiftenden Beschäftigung für die Flüchtlinge und des Berufseinstiegs, auch wichtig, ein Signal an die Bevölkerung zu senden, das die Akzeptanz für Flüchtlinge in der Breite stärkt. Die Tatsache, dass Flüchtlinge aus eigener Motivation heraus in den Ortschaften sichtbar „anpacken“, führte da, wo anfangs eventuell Skepsis oder Ängste vorhanden waren, zu einem verständnisvolleren Umgang mit der Thematik. „Wenn die Leute sehen, die Flüchtlinge tun etwas für die Gemeinschaft, ist das mit Sicherheit ein positives Signal“, unterstreicht Krüger.

Das Projekt „Flüchtlingsfirma Anpacken“ zielt auf die Schnittstelle zwischen Arbeitsmarktintegration und sozialer Teilhabe. Es vereint strukturell-funktionale Faktoren wie den Zugang zu Arbeit mit den sozialen und identifikatorischen Parametern der Integration. Die Beschäftigung in geregelten Strukturen und Abläufen fördert das Selbstwertgefühl der Flüchtlinge, gibt ihnen Orientierung und stärkt ihre soziale Teilhabe im neuen Lebensumfeld. Die Tätigkeit, der Dienst auch an ihrer eigenen Community, an den Flüchtlingen, die dann die renovierten Wohnungen beziehen, enthält zudem eine moralisch sinnstiftende und soziale Komponente. Die Bearbeitungsdauer der Asylanträge beträgt immer noch durchschnittlich sieben Monate.<sup>339</sup> In dieser langen Zeit der Ungewissheit und des Verharrens ist es umso wichtiger, Angebote zu schaffen, damit die Menschen einer Beschäftigung nachgehen können und eine Perspektive aufgezeigt bekommen. Das Projekt „Flüchtlingsfirma Anpacken“ eröffnet in dieser für die Integration entscheidenden Anfangsphase Möglichkeiten sich zu engagieren, was auch zu meist dem Wunsch und der Motivation der Flüchtlinge entspricht. Darüber hinaus liegt ein weiterer Schwerpunkt auf der strukturellen Befähigung der Teilnehmer für den Einstieg in den regulären Arbeitsmarkt, um so die sozio-ökonomischen Grundlagen für ein teilhabeorientiertes, selbstbestimmtes Leben zu legen.



„Flüchtlingsfirma“ in Aktion



Denn Arbeit ist – neben der Sprachkompetenz – der Grundpfeiler für ein Gelingen der Integration.

Für das Gelingen ist aus kommunaler Sicht, wie bereits in dieser Studie erläutert, auch die Förderung der Akzeptanz in der Stadtbevölkerung von großer Bedeutung.<sup>340</sup> Die positive Signalwirkung, die von einem solchen Projekt ausgeht, kann vorhandene Ängste abbauen und Verständnis schaffen. Dafür muss, wie im Falle der Stadt Geestland geschehen, das Projekt auch offensiv kommuniziert und medial sichtbar gemacht werden. Die „Flüchtlingsfirma Anpacken“ führt somit die verschiedenen Dimensionen der Integration zu einem ganzheitlichen Ansatz zusammen. Eine Frage, die sich in Zukunft verstärkt stellen wird, ist die nach dem Übergang von der Projektmitarbeit in einen regulären Beruf. Hier sollten die Vernetzungsmöglichkeiten mit den Akteuren des lokalen Arbeitsmarktes – mit der Wirtschaft, den Gewerkschaften und der Bundesagentur für Arbeit – strukturell und nachhaltig ausgebaut werden. Dann kann Geestland die Potenziale und Chancen der Flüchtlingsmigration nutzbar machen und gleichzeitig die Integration und Teilhabe der Flüchtlinge im besten Sinne gestalten.

330 | Eine Samtgemeinde (von „gesamt“, „zusammen“) ist in Niedersachsen ein Gemeindeverband, der bestimmte öffentliche Aufgaben anstelle seiner Mitgliedsgemeinden ausführt. Die Mitgliedsgemeinden bleiben dabei selbständige Körperschaften und führen auch weiterhin einen eigenen Aufgabenkreis selbstverantwortlich durch.

331 | Vgl. Gesetz über die Neubildung der Stadt Geestland, 8. November 2012, in: [https://www.geestland.eu/pics/download/1\\_1419241787/Zukunftsvertrag\\_web.pdf](https://www.geestland.eu/pics/download/1_1419241787/Zukunftsvertrag_web.pdf).

332 | Vgl. Zukunftsvertrag, 7. Juli 2011, in: [https://www.geestland.eu/pics/download/1\\_1419241787/Zukunftsvertrag\\_web.pdf](https://www.geestland.eu/pics/download/1_1419241787/Zukunftsvertrag_web.pdf).

333 | Vgl. Landesamt für Statistik Niedersachsen, in: <http://www1.nls.niedersachsen.de/statistik/html/default.asp>.

334 | Destatis: Zahlen und Fakten, in: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Konjunkturindikatoren/Arbeitsmarkt/arb210.html>.

335 | Vgl. Stadt Geestland, in: <https://www.geestland.eu/staticsite/staticsite.php?menuid=115&topmenu=9>.

336 | Ebd.

337 | Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, in: <http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingschutz/AblaufAsylverfahren/Erstverteilung/erstverteilung-node.html>.

338 | Vgl. Bundesamt für Arbeit und Soziales: Das neue Integrationsgesetz, in: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/hintergrundpapier-zum-integrationsgesetz.pdf;jsessionid=63A2D7E35C4A8A3DD24CAE455A4B1663?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/hintergrundpapier-zum-integrationsgesetz.pdf;jsessionid=63A2D7E35C4A8A3DD24CAE455A4B1663?__blob=publicationFile&v=6).

339 | Vgl. Bearbeitung der Asyl-Anträge dauert immer länger, in: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article157749674/Bearbeitung-von-Asylantraegen-dauert-immer-laenger.html>.

340 | Vgl. KGSt: Flüchtlingsmanagement, S.2.

## Fallbeispiel:

# Integrationsprojekte in der Stadt Hennef

Hennef ist eine Stadt im Rhein-Sieg-Kreis, 30 km südöstlich von Köln und 14 km nordöstlich von Bonn gelegen. Das Stadtgebiet erstreckt sich über eine Fläche von 105,89 km<sup>2</sup> und umfasst rund 100 Ortschaften, weshalb Hennef auch Stadt der 100 Dörfer genannt wird. Die Einwohnerzahl liegt bei 48.329<sup>341</sup>, die Arbeitslosenquote ist mit 5,8 Prozent deutlich geringer als der Durchschnitt des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen mit 8,3 Prozent.<sup>342</sup>

### Geflüchtete in Hennef

Zurzeit leben ca. 500 geflohene Menschen in Hennef, etwa 300 weitere werden bis zum Jahresende 2016 noch erwartet, berichtet Frau Anna Seidel vom Amt für Kinder, Jugend und Familie. Mitte August 2015 wurden in zwei Sporthallen vorübergehende Notunterkünfte des Landes eingerichtet, die insgesamt Kapazitäten für bis zu 250 Menschen hatten. Im gesamten Bundesgebiet waren zu dieser Zeit aufgrund der großen Zahl an Geflohenen schnelle Lösungen gefragt, eine direkte kommunale Zuweisung der ankommenden Menschen war nicht ad hoc möglich. Die Unterkünfte in den Sporthallen wurden Ende Juni 2016 geschlossen und wieder ihrer ursprünglichen Bestimmung zugeführt.

Seit Anfang Oktober 2016 gibt es in Hennef eine Gemeinschaftsunterkunft mit 80 Plätzen. Auf demselben Gelände wird bis Ende des Jahres eine zweite Gemeinschaftsunterkunft mit 120 Plätzen eingerichtet werden, um die Unterbringung der bis zum Jahresende erwarteten Neuankömmlinge sicherstellen zu können. Beide Unterkünfte befinden sich in ehemaligen Geschäftsgebäuden. Die Stadt Hennef hat es sich zum Ziel gesetzt, möglichst alle Ankommenden innerhalb weniger Wochen dezentral in Wohnungen unterzubringen.

Gesicherte Zahlen hinsichtlich der Altersstruktur und der Herkunftsländer der Geflohenen in Hennef liegen der Stadt noch nicht vor. Festzustellen ist jedoch, dass eine große Anzahl an jungen Familien ankommt, die meist mehr als zwei Kinder haben. Viele Menschen kommen aus dem arabischen Raum (Afghanistan, Irak, Iran, Syrien), aus Afrika (Eritrea, Somalia, Sudan) und aus Balkanstaaten wie Serbien und Albanien. Daneben leben auch Geflohene aus Gebieten wie der Volksrepublik China und der Mongolei in Hennef.



*Ehrenamtliche Helfer des Vereins „Hennef Hilft“ mit Geflüchteten*

### Akteure und Aufgabengebiete der Integration

Seit 2014 entwickelte sich eine Vielzahl von Projekten und Initiativen, die an diversen Themengebieten rund um die Integration arbeiten. Neben Unterbringung und Versorgung mit den wichtigsten Gütern des täglichen Lebens stehen vor allem die Aufgabengebiete Bildung, Mobilität und Freizeit im Vordergrund. Die Stadt Hennef, insbesondere das Sozial-, Ordnungs- und Jugendamt, engagiert sich dabei in allen Bereichen der Integration und ist der zentrale Ansprechpartner für alle ehrenamtlichen Initiativen und Vereine. Einen maßgeblichen Teil der Arbeit vor Ort leisten dabei ehrenamtliche Helferinnen und Helfer, die entweder direkt über die Stadt engagiert werden oder in einer der Initiativen tätig sind. Der Stadt Hennef ist hierbei wichtig, dass die ehrenamtlich tätigen Bürger sorgfältig ausgewählt werden. Wer sich engagieren möchte, muss ein erweitertes polizeiliches Führungszeugnis vorlegen. Außerdem finden persönliche Gespräche zu Beginn des Engagements und regelmäßige Treffen im Verlauf statt. Zusätzlich werden die Ehrenamtler durch die Stadt Hennef in ihre Tätigkeit eingearbeitet und es finden bei Bedarf Schulungen und Supervisionstreffen statt.

Neben den direkt bei der Stadt angesiedelten ehrenamtlichen Helfern gibt es viele Einzelpersonen, die sich in den Bereichen der Integrationsarbeit engagieren. Im Herbst 2014 fanden sich einige von ihnen in der Initiative „Hennef hilft“ zusammen, welche wiederum im April 2016 zum eingetragenen Verein „Hennef hilft e.V.“ wurde, der nun der Stadt Hennef als verlässlicher Kooperationspartner zur Verfügung steht.

Innerhalb der bereits erwähnten Aufgabengebiete werden verschiedene Projekte durchgeführt. Damit die Neuankömmlinge ihre ersten Schritte besser bewerkstelligen können stellt das Sozialamt jedem einen ehrenamtlichen Integrationspaten zur Seite. Dieser hilft den Menschen zum Beispiel bei Behördengängen, der Kommunikation mit Nachbarn, Sportvereinen etc. oder einfach nur bei der Erkundung der Umgebung. Zudem ist er zentraler Ansprechpartner für alle Fragen des Alltags und hilft, mittels Unterstützung bei der Benutzung von Fahrrädern oder des öffentlichen Nahverkehrs, die Mobilität im ländlich geprägten Raum zu erhöhen. An dieser Stelle spiegelt sich einer der Nachteile der dezentralen Unterbringung in Hennef wider – während in den großen Unterkünften Helfer und Ansprechpartner beinahe rund um die Uhr zur Verfügung stehen, führt die weiträumige Verteilung der Menschen auf die einzelnen, kleinen Ortschaften dazu, dass Integrationsarbeit erschwert wird. Zum einen können die ehrenamtlichen Helfer die dezentral untergebrachten Geflohenen schlechter erreichen, zum anderen ist es für diese oft unmöglich, eigenständig zu den Veranstaltungsorten von Aktivitäten und Hilfsangeboten zu gelangen. Zurzeit arbeitet die Stadt zusammen mit vielen Ehrenamtlichen und Geflohenen daran, mehr Fahrräder zur Verfügung zu stellen, indem alte Räder wieder aufgearbeitet werden. Weitere Integrationsangebote gibt es im Bereich der Freizeitgestaltung. Es bieten zum Beispiel einige Sportvereine verschiedene Kurse und Sportarten an, zum Teil extra für Frauen und Kinder. In Malkursen können Kinder aktiv werden und bestehende Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche werden im Rahmen der Integrationsarbeit genutzt, hierbei reserviert die Stadt jeweils einige Plätze.

Auch im Bereich der Bildung, vor allen Dingen der sprachlichen Förderung, wird seitens der ehrenamtlichen Helfer in Kooperation mit der Stadt viel geleistet. In der seit Oktober 2016 bestehenden Gemeinschaftsunterkunft gibt es die „Sprachschule von Anfang an“, welche wochentags von 9–11 Uhr stattfindet und von ehrenamtlichen Helfern betreut wird. Dieses Angebot richtet sich an Kinder und Jugendliche ab 6 Jahren, die in der Unterkunft wohnen und noch keinen Schulplatz haben. Ziel des Kurses ist es, den Kindern (häufig im Grundschulalter) die deutsche Schrift, das Zählen auf Deutsch und die wichtigsten Alltagsbegriffe beizubringen. Auch grundlegende Verhaltensregeln sollen hier erlernt werden, denn schulische Strukturen wie zum Beispiel das pünktliche Erscheinen zum Unterricht und das Mitbringen des Unterrichtsmaterials der letzten Stunden seien keine Selbstverständlichkeit, so Anna Seidel, Mitarbeiterin



*Sommerferien-Deutschkurs“ von ehrenamtlichen Helfern*

des Amtes für Kinder, Jugend und Familie in Hennef. All dies soll den Kindern einen leichteren Einstieg in den regulären schulischen Unterricht ermöglichen.

### **Sommerferien-Deutschkurs**

Ein besonders erfolgreiches Projekt im Bereich der Bildung wurde im Sommer 2016 initiiert und seitdem fortgesetzt: der „Sommerferien-Deutschkurs“. Zielgruppe sind Jugendliche ab 14 Jahren, die bereits regulär zur Schule gehen und Interesse daran haben, ihre Sprachkenntnisse auch außerhalb des schulischen Unterrichts während der Ferien zu festigen. Der Unterricht wird von ehrenamtlichen Helfern geleitet und wurde von Anfang an auch mit Freizeitaktivitäten verknüpft. Im Kinder- und Jugendhaus, wo die Kurse stattfinden, können vor oder nach dem Unterricht ein Kicker, ein Billardtisch oder eine Playstation genutzt werden. Doch in der Praxis zeigt sich, dass der Interessenschwerpunkt der Jugendlichen an einer anderen Stelle liegt: „Die hohe Motivation hat mich sehr überrascht“, erzählt uns Anna Seidel, „wir haben zwar von Anfang an den schulischen Teil mit Freizeitangeboten kombiniert, doch die Motivation war tatsächlich dann am höchsten, wenn es ans Lernen ging.“ Die Kurse finden zweimal wöchentlich statt und sollen den Jugendlichen helfen, das bereits Gelernte in der schulfreien Zeit nicht in Vergessenheit geraten zu lassen.

Nach erfolgreicher Durchführung des ersten Kurses in den vergangenen Sommerferien ist nun eine Fortsetzung des Projektes in den Oster- und Sommerferien 2017 geplant. In der Zwischenzeit gibt es ein offenes Nachhilfeangebot an zwei Abenden die Woche, um die Jugendlichen gezielt weiter fördern zu können.

Damit die Zielgruppe des Projekts auch tatsächlich erreicht wird kooperiert die Stadt Hennef eng mit den städtischen Schulen, die wiederum bei ihren Schülern

Werbung machen. Teilweise werden die Jugendlichen bei ihrer ersten Stunde sogar durch eine Lehrkraft begleitet. Auch die Jugendhilfeeinrichtungen in Hennef, welche die hiesigen unbegleiteten Minderjährigen betreuen, wissen von dem Projekt und animieren ihre Schützlinge, sich in der Sommerschule weiterzubilden. Um den Kontakt aufrecht zu erhalten und die Kommunikation zu erleichtern gibt es außerdem die WhatsApp-Gruppe „Sommerferien-Deutschkurs“, mittels der sich die Projektverantwortlichen und die Kursteilnehmer über weitere Termine, Änderungen oder neue Kursangebote austauschen.

Zur Gewährleistung der Finanzierung des Sommerferien-Deutschkurses bezieht die Stadt Hennef Fördergelder vom Kommunalen Integrationszentrum (KI). Bisher seien diese Fördergelder ausreichend, da das Projekt nicht besonders kostenintensiv sei, so Frau Seidel. Da der Kurs zurzeit ausschließlich von ehrenamtlichen Helfern durchgeführt werde, fielen Kosten höchstens bei der Anschaffung von neuem Lehrmaterial an.

Zukünftig soll das Projekt weiterentwickelt werden, was mit weiteren Kosten verbunden sein wird: „Natürlich gibt es Leistungsunterschiede und das ist auch die Problematik bei dem ehrenamtlichen Deutschunterricht. Wie schaffe ich den Spagat zwischen denen, die sich gerade erst alphabetisieren und denjenigen, mit denen du dich nach einem halben Jahr schon auf Deutsch unterhalten kannst und die gerne die deutsche Grammatik lernen wollen? Daraus haben wir für die Zukunft gelernt, dass wir zwischen den Leistungsstufen differenzieren müssen, um allen gerecht werden zu können. Für die fortgeschrittenen Schüler brauchen wir einen hauptamtlichen Lehrer für Deutsch als Fremdsprache, denn dort sind unsere Ehrenamtlichen schnell überfordert. Stellen Sie sich vor, Sie sollten jemandem die deutsche Grammatik beibringen – es ist etwas anderes ob ich die Sprache einfach spreche, oder jemandem erklären soll, wie sie funktioniert. Für die kommenden Oster- und Sommerferien versuchen wir daher Gelder zu akquirieren, um eine professionelle Lehrkraft finanzieren zu können.“

### **Freizeit- und Begegnungsbörse**

Die „Freizeit- und Begegnungsbörse“ ist ein Projekt welches sich zum Ziel gesetzt hat, auf unbürokratischem Weg Kontakt zwischen den Geflüchteten und den Bürgern der Stadt Hennef herzustellen. In lockerer Atmosphäre findet im Rahmen von Aus-

flügen und anderen Freizeitaktivitäten ein zwangloses, authentisches Kennenlernen statt. Dadurch kann Vorurteilen auf beiden Seiten entgegengewirkt werden. Je nach Art der Aktivität werden verschiedene Zielgruppen angesprochen, so gibt es Ausflüge die eher für Kinder und Familien konzipiert sind (z.B. Zoobesuch, Besuch des Movie-Parks) oder auch Angebote für alle Altersgruppen (z.B. Ausflug zum Kölner Dom). Wichtig ist, dass es sich nicht um ein Hilfsangebot handelt, sodass auf Seiten der Hennefer Bürger Menschen angesprochen werden sollen, die neugierig auf die neuen Nachbarn sind, aber keine ehrenamtliche Verpflichtung eingehen wollen. Eine Besonderheit des Projektes liegt in der finanziellen Förderung: seitens der Stadt wurden Fördergelder beim KI akquiriert, die unbürokratisch zur Verfügung gestellt werden, um bestenfalls allen Teilnehmern dieselben Vergünstigungen z. B. in Form eines Lunchpaketes, eines Bahntickets oder dem Erlass des Eintrittspreises zukommen zu lassen. Damit soll vermieden werden, dass ein Ungleichgewicht zwischen den Geflohenen und den anderen Teilnehmern entsteht, welches zu Missgunst führen könnte. Kleinere Probleme tauchen dennoch hin und wieder auf, wenn es um die Verständigung untereinander geht, da an den Ausflügen in der Regel kein Dolmetscher teilnimmt. Mit Hilfe von Gestik, Mimik und der englischen Sprache lassen sich diese Hindernisse jedoch weitestgehend überwinden. Auch die Absprachen im Vorfeld und das pünktliche Erscheinen am vereinbarten Treffpunkt gestalten sich manchmal schwierig – hier sind Geduld und diplomatisches Geschick auf beiden Seiten gefragt, um keine Konflikte entstehen zu lassen.

Ursprünglich entstand die „Freizeit- und Begegnungsbörse“ auf Initiative der Stadt Hennef und wurde mit Hilfe vieler ehrenamtlicher Helfer umgesetzt. Seit einige von ihnen sich im Dezember 2015 zum Verein „Hennef Hilft e.V.“ zusammenschlossen, führt dieser das Projekt unter eigener Leitung fort. Nach wie vor gibt es eine enge Zusammenarbeit mit der Stadt, sodass der Verein als verlässlicher Kooperationspartner zur Verfügung steht. „Einmal monatlich findet eine Vorstandssitzung statt, an der die Vorstandsmitglieder, aktive Ehrenamtliche und immer auch ein Gast, zum Beispiel des Sozial- oder Jugendamtes, teilnehmen. In diesen Sitzungen werden aktuelle Themen und organisatorische Aspekte wie zum Beispiel die Fördermittelbeantragung besprochen, sowie die nächsten Ausflüge und Aktionen geplant“, so Christoph Laudan, Vorstandsvorsitzender von „Hennef Hilft e.V.“.

Zurzeit werden die Aktionen über die sozialen Netzwerke beworben, um auch Leute zu erreichen, die bis jetzt noch keine Berührungspunkte mit den geflohenen Menschen hatten. In Zukunft möchte die Stadt Hennef den Verein im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit stärker unterstützen: durch Pressemitteilungen der Stadt können noch mehr Menschen auf die Angebote aufmerksam gemacht werden. Für diese Ankündigungen ist geplant, die Angebote nicht explizit als Integrationsmaßnahmen zu bewerben, sondern als Freizeitmöglichkeit für Jedermann.

Die nächsten bevorstehenden Aktionen sind Weihnachtsmarktbesuche und festliches Plätzchenbacken mit den Kindern.

### Fazit

Um Reaktionen und Feedback von der Bevölkerung zu erhalten, richtete die Stadt Hennef im August 2015 ein Bürgertelefon ein. Nachdem dieses im Februar 2016 wieder vom Netz genommen wurde, konnte eine durchweg positive Bilanz gezogen werden: unter 1005 angenommenen Anrufen gab es nur 9 Beschwerden. 996 Anrufe bezogen sich auf allgemeine Fragen und Hilfsangebote.<sup>343</sup> Diese positive Einstellung gegenüber den Geflohenen zeigte sich einmal mehr im Juni 2016, als sich 7 Personen, welche von der Polizei der rechten Szene zugeordnet wurden, vor dem Rathaus in Hennef unter dem Motto „Meinungsfreiheit für Systemkritiker“ versammelten, um gegen Geflohene in Deutschland zu demonstrieren. Mehr als 600 Teilnehmer schlossen sich der Gegenveranstaltung „Hennef bleibt bunt“ an und setzten damit ein klares Zeichen gegen Fremdenhass und für die Integration.<sup>344</sup>

Das ehrenamtliche Engagement in Hennef war von Anfang an groß. Gemeinsam mit den vielen Helfern konnte die Stadtverwaltung im Bereich der Integrationsarbeit schon viel erreichen, dies liegt nicht zuletzt an der engen Zusammenarbeit der einzelnen Akteure. Hinsichtlich des Integrationserfolges erzählt Anna Seidel vom Amt für Kinder, Jugendliche und Familien in Hennef: „Es gibt immer Personen die man nicht erreicht, wo einem klar wird, dass man diejenigen auf der Strecke verloren hat. Das hat man nicht immer in der Hand und das darf nicht beschönigt werden. Manche Menschen wollen diese Form der Hilfestellung nicht, manche können den organisatorischen Aufwand nicht leisten, selbst wenn wir ihn so gering wie möglich halten. Dennoch müssen wir

uns bei keiner der Aktionen über mangelnde Teilnehmerzahlen beschweren. Wir haben gerade im Jugendbereich Personen, die jetzt auch andere Angebote nutzen, weil sie diese über einen Ausflug kennengelernt haben. Da gibt es einen deutschen Jungen, der verabredet sich jetzt mit den Jungs aus der Unterkunft zum Fußballspielen, einfach so, ohne organisatorischen Rahmen. Dies sind Momente in denen man sich ein bisschen freut, weil man denkt: das ist eben auch das Ziel dieser Sache. Auch die Tatsache, dass Personen die vor 1–2 Jahren hier angekommen sind jetzt selber schon ehrenamtlich mitarbeiten ist ein Riesenerfolg, denn dort zeigt sich, diese Menschen wollen auch etwas zurückgeben. Es sind mehr die Einzelschicksale an denen wir merken, dass wir das Richtige tun – wenn man zum Falafel essen anlässlich des Opferfestes eingeladen wird und merkt, die Menschen wollen einem auch ihre Kultur zeigen und einen daran teilhaben lassen. Auch wenn das vielleicht nicht die Art von Integration ist die sich viele vorstellen, denke ich, dass genau das dazugehört.“

341 | Vgl. MESO Einwohnerstatistik, Stand 24.10.2016

342 | Vgl. IT. NRW, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Landesdatenbank, Stand 30. November 2015.

343 | Vgl. Stadt Hennef, 1.005 Anrufe, 9 Beschwerden! Bürgertelefon wieder offline, in: [http://www.hennef.de/index.php?id=789&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=3148&cHash=a85b410de1f95920dd28a13c2c6533dc](http://www.hennef.de/index.php?id=789&tx_ttnews%5Btt_news%5D=3148&cHash=a85b410de1f95920dd28a13c2c6533dc). [03.11.2016]

344 | Vgl. news aktuell GmbH: POL-SU: Demonstrationen in Hennef, in: <http://www.presseportal.de/blaulicht/pm/65853/3347136>. [03.11.2016]

# Bilanz und Handlungsempfehlungen

## BILANZ

Die historische Einordnung der aktuellen Flüchtlingsherausforderung hat gezeigt, dass die Bundesrepublik schon einmal eine große Integrationsherausforderung mit enormen Flüchtlingsströmen erfolgreich gemeistert hat. Damals war die Aufnahmegesellschaft mit Güterknappheit und Lebensmittelrationierungen konfrontiert, die Aufnahmegesellschaft von heute ist im Kontrast dazu als Wohlstandsgesellschaft zu bezeichnen. Und auch eine religiöse Konfrontationslinie galt es seinerzeit zu meistern: Die zum größten Teil protestantischen Flüchtlinge aus den deutschen Ostgebieten mussten in die zumeist katholischen Strukturen in den ländlichen Regionen der alten Bundesrepublik integriert werden, denn die konfessionelle Trennung besaß in den 1940er und 1950er Jahren einen integrationsbehindernden Stellenwert.

Dennoch soll an dieser Stelle vor zu einfachen historischen Parallelen gewarnt werden. Man kann die damaligen konfessionellen Spannungen nicht ohne weiteres auf die Frage des Verhältnisses von Christen und Muslimen heute übertragen. Mag in den vergangenen Jahren immer wieder ein „Konflikt der Kulturen“ bzw. der Religionen postuliert worden sein, so kann davon in der Bundesrepublik Deutschland, zumal im Verhältnis von Christentum und Islam, nicht die Rede sein. Gesellschaftlich gehört der Islam zu Deutschland, unbenommen gegebener Integrationsherausforderungen, die in der Studie benannt wurden. Und auch darum kann kein Zweifel bestehen: Handelte es sich nach dem Zweiten Weltkrieg um die Integration von Landsleuten, die dem gleichen Kultur- und Sprachraum angehörten, so stellt sich die Integrationsproblematik heute für Flüchtlinge aus dem arabischen, afrikanischen und dem Balkan-Raum natürlich anders dar. Dennoch kann und sollte das erinnerungspolitische Potenzial des Themas Flucht und Vertreibung als mithin europäisches und deutsches Thema im Sinne einer motivierenden Ressource für die Herausforderungen unserer Tage genutzt werden.<sup>345</sup> Der Flüchtling ist in dieser Perspektive nämlich nicht nur der Fremde, Unbekannte, Unnahbare, sondern teilt ein Schicksal, das sich in den Familiengeschichten von sehr vielen Deutschen der Aufnahmegesellschaft millionenfach widerspiegelt. Mehr noch: Es gehört wohl zu den am wenigsten

gewürdigten Leistungen der Bundesrepublik in der Nachkriegszeit, dass es gelungen ist, die ca. 12–14 Millionen Vertriebenen aus den Ostgebieten des Deutschen Reiches volkswirtschaftlich, aber auch gesellschaftlich und kulturell zu integrieren. Dies scheint eine gute Grundlage dafür zu sein, um auch die neuen Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft politisch und gesellschaftlich selbstbewusst annehmen zu können.

Auch die Betrachtung der eben nicht erfolgten Integration der sogenannten „Gastarbeitergenerationen“ in den 1960er und 1970er Jahren stellt ein lehrreiches Beispiel dafür dar, wie man Integrationsherausforderungen nicht angehen sollte. Die Erwartungshaltung, Migranten seien nur kurzfristig zu Gast und würden zeitnah wieder in ihre Heimatländer zurückkehren, hat seinerzeit zur Bildung von Parallelgesellschaften und ethnisch und kulturell segregierten Stadtvierteln geführt. Diese Fehler hat man auf politischer Seite erkannt. In der grundsätzlichen Herangehensweise an Integrationspolitik gibt es keinen grundsätzlichen parteipolitischen Dissens mehr und auch die ideologisch gefärbten Debatten „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ vs. Multikulturalismus gehören weitestgehend der Vergangenheit an.

Im Lichte des neuen migrations- und integrationspolitischen Kurses, den die Bundesregierungen seit 1998 eingeschlagen, fortgeführt, erweitert und vertieft haben, ist deutlich geworden, dass – qualitativ betrachtet – durch die Flüchtlingskrise im Grunde keine gänzlich neuen oder veränderten Problemlagen entstanden sind. Bereits im Jahr 2007 formulierten die kommunalen Spitzenverbände sechs Handlungsfelder der kommunalen Integrationspolitik:

- (1) Integration als kommunale Querschnittsaufgabe;
- (2) Unterstützung lokaler Netzwerke;
- (3) interkulturelle Öffnung der Verwaltung;
- (4) gesellschaftliche Integration durch Partizipation und bürgerschaftliches Engagement;
- (5) Sprache und Bildung;
- (6) berufliche Integration.<sup>346</sup>

Es sind dies sämtlich Ansatzpunkte, die auch im Lichte der aktuellen Herausforderungen von ungebrochener Bedeutung sind. Die kommunalen Erfahrungen aus dem Quartiersmanagement im Umgang mit sozialstrukturell benachteiligten Stadtvierteln können und sollten sinnvoll in die Herausforderungen der Flüchtlingsintegration mit einfließen.

Damit es nicht zu neuen sozialen Segregationsprozessen, zu Ghettoisierung und zur Bildung von Parallelgesellschaften kommt, muss in diesem Zusammenhang auf die dezentrale Unterbringung von Flüchtlingen in Stadtteilen unter Berücksichtigung der existierenden Sozialstruktur geachtet werden.

Was zu tun ist, ist insofern schon seit langem erkannt. Aber: Durch die Entwicklungen der jüngeren Zeit haben sich bereits bekannte strukturelle und inhaltliche Problemzusammenhänge quantitativ verschärft. Herausforderungen wie diejenige der Ghettoisierung von Stadtvierteln, die mangelnde Koordination verschiedener Projekte oder die unzulängliche Koordination der verschiedenen Ebenen sind bereits lange als wesentliche Probleme der Integrationspolitik erkannt, sie müssen nun allerdings in neuen quantitativen Dimensionen reflektiert und angegangen werden. Dies bedeutet aber auch, dass bereits Lösungskonzepte und Handlungsempfehlungen gleichsam „in der Schublade liegen“, die eben – neben neuen, ergänzenden Konzepten – „nur“ neu überdacht, neu justiert und ggf. ausgeweitet werden müssen. Möglicherweise hat die quantitative Verschärfung insofern auch Auswirkungen auf die qualitative Dimension der Zusammenhänge. Von dieser Erkenntnis lassen sich die folgenden Handlungsempfehlungen leiten.

Zu Beginn der vorliegenden Studie wurden die Kriterien von Verteilung, Versorgung und Unterbringung, der Sprachschulung und Integration in das Bildungssystem, der Integration in den Arbeitsmarkt sowie der sozialen Einbindung in die Zivilgesellschaft als zentral für eine gelingende Integration vor Ort definiert.

Wie die Studie gezeigt hat, wurde die Herausforderung von Verteilung, Versorgung und Unterbringung weitestgehend zufriedenstellend gelöst: Die „Turnhallenrepublik“ hat bis auf ganz wenige Ausnahmen ein Ende gefunden. Nahezu alle nach Deutschland gekommenen Flüchtenden haben ein Dach über dem Kopf sowie eine ausreichende Grundversorgung. Auch die Verteilung hat, wie belegt wurde, allen Unkenrufen zum Trotz recht gut funktioniert: Nach den offiziellen Zahlen des BAMF entsprechen die prozentualen Werte der Asylerstanträge mit ganz wenigen Abweichungen der vom Königsteiner Schlüssel festgelegten

Quote. Dieser Erfolg sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass man bei den weiteren Integrationsherausforderungen noch am Anfang steht und dass in vielen Bereichen noch unübersehbar Nachholbedarf besteht. Im Lichte dessen sollen im Rahmen dieser abschließenden Bilanz konkrete Handlungsempfehlungen für die Integrationspolitik in den Kommunen gegeben werden. Zur besseren Übersichtlichkeit wurden die Handlungsempfehlungen in vier Bereiche unterteilt: Empfehlungen für den Verwaltungsbereich der Kommunen (A); Empfehlungen für den Bereich von Sprache, Bildung und Arbeitsmarkt (B) sowie Empfehlungen für den Bereich des ehrenamtlichen Engagements (C).

## HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

### Empfehlungen für den Verwaltungsbereich der Kommunen

#### Integration ganzheitlich denken

Auch wenn die vier benannten Kriterien aus analytischen und systematischen Gründen in der vorliegenden Studie getrennt voneinander behandelt worden sind, so verweisen sie doch wechselseitig aufeinander und müssen in der kommunalen Praxis zusammen gesehen und parallel adressiert werden. Konkret bedeutet dies: Die Sprachförderung, die Arbeitsmarktvermittlung und die soziale Einbindung müssen bereits im Erstaufnahmelager beginnen. Alle drei Aspekte dürfen der Unterkunftsfraße nicht zeitlich nachgelagert werden, sondern müssen gleichzeitig angegangen werden. Es mag erfreulich sein, die Unterkunftsfraße weitestgehend gelöst zu haben. Ein Dach über dem Kopf zu haben und die Versorgung mit Nahrung sind für einen monate-, zum Teil jahrelang unter ärmlichsten Bedingungen lebenden Flüchtenden gewiss ein großer Segen, doch ohne eine aktive Tätigkeit und ohne Sprachkenntnisse beginnen bereits die nächsten Probleme. Die isolierte psychologische Verarbeitung des Fluchtgeschehens ohne Beschäftigung und ohne Ansprache stellt selbst gefestigte Charaktere vor immense Probleme. Daher ist es sowohl im Interesse der Flüchtlinge als auch im Interesse der Aufnahmegesellschaft unbedingt notwendig,

die Zeit und den Tagesablauf sinnvoll mit Sprach- und Integrationskursen zu füllen sowie Angebote zur Integration in den Arbeitsmarkt – und seien sie auch noch so niederschwellig – zu machen. Wie solch ein ganzheitlicher Ansatz aussehen kann, stellt das Fallbeispiel der „Flüchtlingsfirma Anpacken“ in Geestland dar, bei dem schon zu Beginn des Aufenthalts die sinnstiftende, soziale Beschäftigung der Flüchtlinge in der Gemeinde mit der Sprachförderung und der beruflichen Orientierung kombiniert wird.

### **Koordination innerhalb der Verwaltungen verbessern**

In der lokalen Integrationspolitik haben sich die Kommunen seit ca. einem Jahrzehnt neu aufgestellt, indem sie Integration als eine Querschnittsaufgabe in der Verwaltung definiert haben und auch die entsprechenden Strukturen dafür geschaffen haben. In Städten wie Bielefeld oder Duisburg existieren bereits seit Mitte der 2000er Jahre Querschnittsämter für das Ressort Integration. Viel spricht dafür, auch bei der Flüchtlingspolitik diesem Muster zu folgen und das Thema ressortübergreifend in der Verwaltung zu verankern. So ist beispielsweise in Rheine im Zuge der Flüchtlingsherausforderung ein neues Querschnittsamt Integration entstanden. Die Koordination aller Akteure vor Ort stellt eine fundamentale Voraussetzung für gelingende Integration dar. Verschiedene zuständige Bereiche in den öffentlichen Stellen und ehrenamtliches Engagement aus der Bürgerschaft müssen sowohl untereinander als auch miteinander gut aufeinander abgestimmt und koordiniert werden, um Potenziale auszuschöpfen und vorhandene Ressourcen zu bündeln. Noch fehlt in vielen Kommunen professionell geschultes Personal, das die Vernetzung und Koordination in der Flüchtlingspolitik vorantreiben kann.

Konkret sind zur Verbesserung der Koordination verschiedene Ansätze denkbar: Es beginnt mit der Ausformulierung von Konzepten und Leitfäden, die das Integrations- und Flüchtlingskonzept einer Kommune kompakt auf den Punkt bringen und reicht über die Einrichtung regelmäßiger Steuerungsgruppen und –runden bis hin zur Etablierung einer spezifischen Funktionsstelle, die dann, auch personell aufgewertet, von einem Flüchtlingsmanager oder -koordinator geleitet wird. Im Fallbeispiel der Stadt Geestland wurde eine „Task Force Asyl“ eingerichtet, die die kommunale Querschnittsaufgabe des Flüchtlingsmanagements unter der federführenden Koordinierung des Leiters für Öffentliche Sicherheit steuert. So die entsprechenden Ressourcen und der politische Wille vorhanden sind, spricht viel für die – zumindest

temporäre – Einrichtung einer solchen Stelle. Denn das Thema Flüchtlingsmanagement ist zu wichtig, als dass es gewissermaßen „nebenbei“ von anderen Stellen oder Personen erledigt werden sollte. In manchen Städten wie Stuttgart oder Heidelberg existiert gar das Amt eines Integrationsbürgermeisters.

### **Chancen der Aufwertung der Kommunen nutzen**

Wie in Kapitel 4.2 dargelegt worden ist, sind die Kommunen ohne Zweifel von den sprunghaft ansteigenden Flüchtlingszahlen überrascht worden und in vielen Fällen auch temporär überfordert gewesen. Ein Stück weit fühlten sie sich dabei von den übergeordneten Ebenen des Landes und des Bundes allein gelassen. Gleichzeitig ist aber der Effekt zu beobachten, dass die kommunale Interessenvertretung im Zuge der Flüchtlingskrise eine unübersehbare Aufwertung erfahren hat. Die Kommunen sind als politischer Akteur deutlich „sichtbarer“ als vorher. Kommunale Interessenvertreter wurden deutlich häufiger als vor der Flüchtlingsherausforderung im Kanzleramt zu Gesprächen eingeladen und haben in der medialen Aufmerksamkeit eine große Wirkungsmacht entfaltet. Auch die zur Verfügung gestellten Finanzmittel zur Bewältigung der Aufgaben vor Ort (jährliche Integrationspauschale von 2 Milliarden Euro bis 2018, 500 Millionen Euro Kompensationsgelder für den Wohnungsbau bis 2018) hätte man sich in dieser Größenordnung noch vor wenigen Jahren nicht vorstellen können. Dieses neu gewonnene Potenzial birgt Chancen für die kommunale Interessenvertretung in Zukunft, die genutzt werden sollten – auch jenseits der aktuellen Integrationsherausforderung.

### **Finanzielle Ressourcen intelligent verstetigen**

Natürlich mag es auf den ersten Blick etwas wohlfeil erscheinen, bei einer politischen Herausforderung den Einsatz von weiteren finanziellen Mitteln zu fordern. Und dennoch ist es eine kaum zu bestreitende Tatsache, dass die Herausforderungen durch die Flüchtlingsintegration eine Daueraufgabe für die Kommunen in den kommenden Jahren bleiben wird. Die Anschubfinanzierung zur Bewältigung der vielfältigen Aufgaben ist in einem politischen Kraftakt zweifellos erfolgreich und im Sinne der Kommunen gestemmt worden. Nun wird es darum gehen, zumal die Finanzsummen für die Zeit nach 2018 nicht mehr in den o.g. Größenordnungen zur Verfügung stehen, auch mit geringeren Mitteln dauerhafte Strukturen zu schaffen. Denn jenseits von ad-hoc-Programmen wird die Integration den Alltag in vielen Kommunen auch weit über 2018 hinaus bestimmen.

## **Interkulturalität der Verwaltung umsetzen**

Was die substanzielle interkulturelle Kompetenz in den Kommunalverwaltungen angeht, gibt es noch immer unübersehbaren Nachholbedarf, auch wenn dieses Problem seit langem erkannt ist. Gerade in vielen urbanen Großstadtreionen mit hohem Migrantenanteil ist es unabdingbar, dass Kommunalverantwortliche den sozialen und kulturellen Kontext der Migranten und Flüchtlinge kennen, verstehen und im Umgang damit geschult werden. Zum einen kann auf diese Weise eine Wertschätzung kultureller Vielfalt erfolgen. Darüber hinaus hilft dieses Wissen auch dabei, Konfliktsituationen einzuordnen und zu entschärfen. Kommunale Bedienstete, aber auch kommunale Mandatsträger mit Migrationshintergrund stellen positive Rollenvorbilder dar und eröffnen oftmals andere Zugänge zu den Communities. Auch im ehrenamtlichen Bereich ist dergleichen möglich, wie ein Fallbeispiel in Arnsberg zeigt, wo die Stadt einem Flüchtling ein Büro und eine Kontaktstelle eingerichtet hat, in der Flüchtlinge als Soziallotsen für andere Flüchtlinge vermittelt werden.<sup>347</sup>

## **Migrantenverbände einbeziehen**

Zusammenschlüsse zur Interessenvertretung von Migranten gibt es schon lange. Sie sollten bewusst und aktiv in die Integration vor Ort mit einbezogen werden. Sie können auf die jeweiligen Adressatengruppen besser eingehen und deren Probleme und Herausforderungen besser verstehen. Außerdem verfügen sie über eine hohe Akzeptanz und Glaubwürdigkeit, die den Zugang zur Aufnahmegesellschaft für Neuankömmlinge erst einmal erleichtern kann. Die Verbände, aber auch Moscheegemeinden, sind in dieser Hinsicht aufgefordert, ihren Beitrag zur gelingenden Integration „vor Ort“, aber auch ganz grundsätzlich, zur Anerkennung von und Identifikation mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik zu leisten.

## **Potenziale des ländlichen Raums nutzen**

Der ländliche Raum ist von den Belastungen der Flüchtlingsherausforderung bisher weniger betroffen als Klein- und Mittelstädte. Bisher lassen sich die meisten Flüchtlinge tendenziell in urban geprägten Räumen nieder. Zunächst scheint es in urban geprägten Regionen auch eine größere Offenheit Flüchtlingen und Migranten gegenüber zu geben. Möglicherweise könnte aber auch eine Unterbringung im ländlichen Raum von Vorteil sein. Dort gibt es wesentlich

mehr Wohnraumleerstand, der für Unterkünfte zur Verfügung gestellt werden kann als in vielen Städten, die in dieser Hinsicht bereits seit längerem an ihre Grenzen stoßen. Außerdem können Segregation und Ghettobildung im ländlichen Raum leichter vermieden werden als in Großstädten und Ballungszentren. Dass die Flüchtlinge in den untersuchten Fallbeispielen der ländlichen Gemeinde Geestland und im Salzlandkreis aktuell bereits vorwiegend dezentral untergebracht sind, fördert aus Sicht der Kommune die Sozialintegration der Flüchtlinge. Die geringere Anonymität allgemein und die zumeist engeren Bindungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern im ländlichen Raum sind einer funktionierenden Integration gleichfalls zuträglich. Auch das bestätigen die kommunalen Akteure in Geestland, die durch die gute Vernetzung mit den mittelständischen Betrieben bei der Arbeitsmarkintegration vermittelnd wirken können. Die im ländlichen Raum stärker ausgeprägten Vereins- und Ehrenamtsnetzwerke (Sport, Feuerwehr etc.) scheinen vielleicht auf den ersten Blick größere Hürden für Neuzugezogene darzustellen, können – einmal überwunden – aber zu einer stabilen sozialen Integration führen.

## **Smartphone-App mit Basisinformationen entwickeln**

Die Flüchtlinge sehen sich bei ihrer Ankunft in Deutschland mit einer Vielzahl an rechtlichen und kulturellen Herausforderungen konfrontiert. Sie sind aber in der Regel recht jung und durchaus technikaffin. Zudem verfügen sie in vielen Fällen über ein eigenes Smartphone. Hier böte es sich für die Kommunen an, eine eigene App zu entwickeln und zu gestalten, die Informationen zu Kontaktstellen und Ansprechpartnern bündelt, über die juristischen Rechte und Pflichten aufklärt sowie auf weitere, tiefergehende Informationsangebote verweist. Diese App müsste einfach und intuitiv handhabbar konzipiert sein. Idealerweise sollte sie auch in englischer und arabischer Sprache abrufbar sein. Die ersten solcher Apps sind bereits im Umlauf. Möglicherweise könnten sie auch konsekutive Effekte in Richtung eines auch in anderen Bereichen notwendigen Digitalisierungsschubs in den Kommunalverwaltungen bewirken.

## **Empfehlung zur Förderung von besonders integrationswilligen Migranten**

Mit einem Bonussystem könnte man Engagement und Motivation gleichzeitig belohnen und weiterfördern. Durch gezielte Anreize würde die Motivation erhöht.

Dabei sollten die Boni nicht monetär ausgelegt sein, sondern immateriellen Charakter haben, der auf mehreren Ebenen einen konkreten Nutzen für den Migranten birgt. Als Boni für besonders Integrationswillige böten sich an: kleinere Wohnprivilegien, Gutscheine für Freizeitaktivitäten, Einzelförderung durch einen Betreuer beim Schreiben von Bewerbungen, Hilfe bei der Kontaktaufnahme mit Familienangehörigen, ein Praktikumsplatz, ein sicherer Platz in einem Sprachkurs etc. All dies würde nicht viel kosten und wäre auch mit verhältnismäßig geringem Aufwand umsetzbar. Generell haben anerkannte Asylbewerber die Möglichkeit, uneingeschränkt ein Unternehmen zu gründen.<sup>348</sup> Da (neben sprachlichen Schwierigkeiten) die Finanzierung dieser Start-up-Unternehmen und die Bürokratie schwierige Hürden sind, gibt es mittlerweile entsprechende Förderprogramme sowie auch private Unterstützung (Crowdfunding). Besondere Hilfen für unternehmerisch engagierte Flüchtlinge wären ein möglicher Bonus für ihre besondere Integrationsbereitschaft. Nicht von vornherein gut ausgebildete Flüchtlinge haben auch in den Integrations- und Deutschkursen potenziell die Möglichkeit, ihre Lernfähigkeit und Motivation unter Beweis zu stellen. Hier könnten beispielsweise individuelle Urkunden und Zeugnisse eine besondere Förderung darstellen.

### **Empfehlungen für den Bereich von Sprache, Bildung und Arbeitsmarkt**

#### **Integration im Bildungsbereich auf allen Stufen fördern**

Politisch sind die Bedeutung des Erlernens der deutschen Sprache und die Eingliederung in das deutsche Bildungssystem als wesentliche Voraussetzung für das Gelingen von Integration keine Streitthemen mehr, was nicht immer in der Geschichte der Bundesrepublik so war. Dass dieser Bereich politisch adressiert werden muss, darüber besteht ein breiter Konsens. Zentral dabei ist, dass alle Bereiche des Bildungssystems von der Kita bis zu den Hochschulen bedacht werden müssen. Im vorschulischen Bereich liegen die Herausforderungen im Ausbau des Bundesprogramms „Sprach-Kitas“ sowie in der Aufrechterhaltung einer stabilen Erzieher-Kind-Relation in einem sinnvollen Betreuungsverhältnis, die für Flüchtlingskleinkinder noch umso nachdrücklicher unterstrichen werden muss als bei Kindern in der Aufnahmegesellschaft. Im schulischen Bereich wird man nicht um spezielle Angebote und eine intensive pädagogische, mitunter auch psychologische Betreuung der

Schüler mit Fluchterfahrung umhinkommen. Gleiches gilt für die berufliche Bildung. Im Hochschulsystem müssen die Herausforderungen der Anerkennung von Abschlüssen, der Unzulänglichkeit des Gasthörerstatus, der Finanzierung von Sprachkursen etc. angegangen werden. Schlussendlich ist auch der Bereich der politischen Bildung gefordert, Integrationskurse und Schulungen in den politischen und kulturellen Entwicklungslinien Deutschlands anzubieten. Insofern erstreckt sich das Herausforderungsportfolio auf alle Sektoren von Bildung in Deutschland. Sie sollten alle gleichermaßen fokussiert werden und es sollte nicht ein Bereich gegen den anderen „verrechnet“ oder ausgespielt werden.

#### **Schulpflicht drei Monate nach Antrag durchsetzen**

Bereits drei Monate nach der Stellung des Asylantrages muss die Schulpflicht für minderjährige Flüchtlinge gelten. Diese Forderung steht in Einklang mit europäischem Recht: Eine EU-Richtlinie vom Juni 2013 formuliert unmissverständlich: „Der Zugang zum Bildungssystem darf nicht um mehr als drei Monate, nachdem ein Antrag auf internationalen Schutz von einem Minderjährigen oder in seinem Namen gestellt wurde, verzögert werden.“<sup>349</sup> Es ist wichtig, dass gerade die minderjährigen Flüchtlinge, die einen nicht unwesentlichen Teil ausmachen, möglichst früh beschult werden, damit sie, erstens, eine sinnvolle Beschäftigung finden, zweitens, keine Zeit vergeuden und, drittens, weil sie so – völlig unabhängig von ihren schulischen Leistungen – allein durch die Tatsache, dass sie regelmäßig eine Schule besuchen, bereits einen ganz wichtigen Schritt hin zur gelingenden Integration tun.

#### **Runde Tische in den Kommunen zur Verzahnung mit der lokalen Wirtschaft**

Tatsächlich gibt es kein Allheilmittel, wie die rasche Integration von Flüchtlingen auf dem deutschen Arbeitsmarkt gelingen kann. Dennoch existieren einige sinnvolle Ideen bzw. Vorschläge. So haben die lokalen Wirtschaftsunternehmen eine Verantwortung bei der Bewältigung der Flüchtlingsherausforderung und sollten verstärkt mit einbezogen werden. Zur Integration in den Arbeitsmarkt sind der Kontakt und die Zusammenarbeit mit Vertretern von lokalen Wirtschaftsunternehmen wichtig. Integration durch Praktika, Ausbildung und Beschäftigung kann durch Unternehmen vorangetrieben werden, die ihrerseits Interesse an dieser Form der Integration zeigen. In vielen Kommunen existieren bereits Runde Tische mit lokalen Wirtschaftsunternehmen, die sich offen zeigen, ihren Beitrag zu leisten.

Der Ansatz, Vertreter unterschiedlicher Gruppen an einen Tisch zu bringen, ist auch das Erfolgsrezept des Projekts "Work and Integration for Refugees" aus Hamburg, das in dieser Studie untersucht wurde. Andere Kommunen haben ebenfalls gute Erfahrungen mit ähnlichen Modellen gemacht. So beispielsweise in Limburg, wo Vertreter der Industrie- und Handelskammer, der Kreishandwerkerschaft, der Agentur für Arbeit sowie des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung zusammenkommen, um über wichtige Aspekte wie ausreichendes Sprachniveau, Kompetenzfeststellung und Bleibeperspektive zu beraten.<sup>350</sup> Ein weiteres Beispiel ist der Runde Tisch der Stiftung „Lebendige Stadt“ 2016 in Frankfurt am Main, mit Teilnehmern aus vielen Bereichen der Industrie und Wirtschaft.<sup>351</sup> Dieser hat verschiedene wichtige Punkte thematisiert: Flexibilität auf den Arbeitsmärkten ohne Sperrfristen, Vermittlung von Sprache und Kultur, Klarheit über Asylstatus und Aufenthaltsdauer, Unterstützung von ehrenamtlicher Arbeit und die stärkere Einbindung durch Sport, Musik oder Tanz. Die Stiftung „Lebendige Stadt“ hat zum Runden Tisch in Frankfurt am Main und zu den verschiedenen Punkten eine Sonderveröffentlichung „Gesellschaftlicher Dialog zur Flüchtlingsintegration“ herausgebracht.<sup>352</sup> Eine Übersicht über ähnliche Formate und Ansätze ist der Auflistung von Best-Practice-Beispielen in der kommunalen Flüchtlingsarbeit der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu entnehmen.<sup>353</sup> Dergleichen Ansätze sollten weiter ausgebaut und intensiviert werden.

### **Zugang zum Arbeitsmarkt über niedrigschwellige Angebote**

Da sich der Zugang zu einem regulären Beschäftigungsverhältnis in der Regel schwierig gestaltet, sollten zunächst niedrigschwellige Beschäftigungsangebote gemacht werden. Die Kommunen haben beispielsweise für andere sozialstrukturell benachteiligte Jugendliche schon vielfach Erfahrungen etwa im Bereich von Fahrradreparaturwerkstätten oder kommunalen Gartenarbeiten gemacht. In dieser Form von Beschäftigungsverhältnissen könnten auch die Flüchtlinge einen ersten Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, der langfristig dann in reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen münden kann. Das neue Integrationsgesetz fördert die Schaffung solch niederschwelliger Arbeitsgelegenheiten für Asylbewerber in Form der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM).<sup>354</sup> Im Fall der Gemeinde Geestland wurde daraus das Projekt der „Flüchtlingsfirma Anpacken“ entwickelt,

bei dem die Flüchtlinge schon während des Verfahrens niederschwelligen Tätigkeiten wie Renovierungs- und Gartenarbeiten nachgehen. Ziel ist es unter anderem, die Flüchtlinge über diese Tätigkeiten an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen. Diese Förderinstrumente des Bundes sollten von Seiten der Kommunen effektiv und zielführend genutzt werden.

### **Flüchtlinge mit Langzeitarbeitslosen gleichstellen**

Die Gleichstellung von Flüchtlingen mit Langzeitarbeitslosen ist ein Instrument, das durchaus überlegenwert erscheint. So fallen Menschen, die seit mindestens einem Jahr offiziell arbeitslos gemeldet sind, bei Neueinstellung für die ersten sechs Monate nicht unter die Regelungen des Mindestlohns. Der neue Arbeitgeber muss erst ab dem 7. Monat das gesetzlich vorgeschriebene Mindestentgelt zahlen. Diese Regelung wäre eine Maßnahme, mit der es gelingen kann, auch in Unternehmen die Bereitschaft zu wecken, mehr Flüchtlinge einzustellen. Dieser Vorschlag wurde unter anderem von Achim Wambach, Präsident des Europäischen Zentrums für Wirtschaftsforschung, gemacht, um Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen zu erleichtern.<sup>355</sup>

### **Gezielte Förderungen für die Berufsvorbereitung**

Der Präsident der Bundesagentur für Arbeit und ehemalige Chef des BAMF, Frank-Jürgen Weise, hat vorgeschlagen, die Hürden für Flüchtlinge bei den Qualifikationen zu senken. Konkret regte Weise an, dass Flüchtlingen die Möglichkeit eingeräumt werden solle, die formalen Berufsanforderungen – allen voran die notwendigen Abschlüsse – im Beruf nachholen zu dürfen.<sup>356</sup> Dies scheint bei genauerer Betrachtung wenig praktikabel, da es hier entweder zu einer Bevorzugung der Flüchtlinge gegenüber anderen Bevölkerungsgruppen kommen kann oder – sofern diese Regelung auf alle potentiellen Bewerber ausgedehnt wird – die Qualitätsstandards insgesamt abgesenkt werden müssten. Anzudenken wäre aber, dass Unternehmen gezielt Flüchtlinge vor Eintritt in den Beruf fördern und etwa beim Erwerb von Abschlüssen unterstützen. Zugleich könnte bereits frühzeitig darauf hingearbeitet werden, Flüchtlinge mit dringend benötigten Berufsbildern vertraut zu machen und diese so für eine Ausbildung in diesen Berufszweigen zu gewinnen, wie u. a. in den Gesprächen mit den Ansprechpartnern des Hamburger Projekts „W.I.R.“ immer wieder unterstrichen worden ist.

## **Kommunen als wichtige Vermittler**

Kommunen können bei der Vermittlung von Flüchtlingen an Unternehmen nur indirekt tätig werden. Ihre Aufgabe muss sich auf Beratung, Koordination und das Schaffen von Netzwerken konzentrieren. So können, ganz ähnlich wie analysierten „W.I.R.“-Projekt, bereits bestehende Strukturen – etwa die Wirtschaftsförderung oder die Kontakte zu IHKs und Handwerkskammern – genutzt werden, um passgenaue Strategien für die Arbeitsmarktintegration in der eigenen Kommune festzulegen. Städte und Gemeinden können durch die Vernetzung mit der lokalen Wirtschaft auch dazu beitragen, möglichen Vorbehalten gerade in kleinen und mittleren Unternehmen zu begegnen und etwa da zu unterstützen und tätig zu werden, wo es um rechtliche und bürokratische Fragen im Kontext des Arbeitsmarktzugangs für Flüchtlinge geht.

## **Empfehlungen für den Bereich von Zivilgesellschaft und Ehrenamt**

### **Zivilgesellschaft aktivieren und ehrenamtliches Engagement fördern**

Für das Gelingen der sozialen Einbindung in die Zivilgesellschaft ist von deren Seite eine Grundhaltung von Offenheit und Akzeptanz unabdingbar. Um diese Grundhaltung zu fördern, sollten entsprechende Informationsangebote zur Verfügung gestellt werden, um – soweit vorhanden – Ängste und Sorgen abzubauen. Das bürgerschaftliche Engagement stellt bereits jetzt eine zentrale Ressource für die Bewältigung der Flüchtlingspolitik dar. Dieses Potenzial kann durch gezielte Maßnahmen auch mittel- und langfristig für die Kommunen nutzbar gemacht werden. Wie groß dieses Potenzial ist, hat die eingehende Analyse des Fallbeispiels der Initiative „Ich bin ein Viernheimer“ eindrucksvoll gezeigt.

### **Steuerliche Besserstellung und Vorteile im Ehrenamt**

Eine Idee, das ehrenamtliche Engagement im Bereich der Flüchtlingsarbeit dauerhaft zu stärken, richtet sich auf den Aspekt der materiellen Anerkennung. Zwar scheint dies, wie die Erfahrungen – nicht nur bei dem Projekt „Soziallotsen“ im Salzlandkreis – zeigen, keine Voraussetzung für Bürgerinnen und Bürger zu sein, sich ehrenamtlich zu engagieren. Dennoch könnte das Engagement in der Flüchtlingshilfe mit der sogenannten „Übungsleiterpauschale“ (§ 3 Nr. 26 des Einkommenssteuergesetzes) gewürdigt und zugleich

aufgewertet werden. Eine Finanzierung läge so nicht, wie dies aktuell noch häufig der Fall ist, bei den Kommunen. In den Genuss der „Übungsleiterpauschale“ kommen momentan nur Übungsleiter im Sport- oder ehrenamtliche Betreuer im Pflegebereich, nicht aber Helfer im Bereich der Flüchtlingshilfe. Hier könnte der Gesetzgeber – gegebenenfalls auch zeitlich befristet – an eine Ausweitung denken, sodass auch für gewisse Tätigkeiten in der Flüchtlingshilfe Aufwandsentschädigungen von 2.400 € im Jahr steuerfrei gezahlt werden könnten. Ähnliche Forderungen erhoben zuletzt etwa David Kreuziger von der Johanniter-Unfall-Hilfe und auch Bündnis 90/Die Grünen.<sup>357</sup> Einem bezahlten Ehrenamt jenseits der Übungsleiterpauschale tritt die Union allerdings klar und entschieden entgegen, da dadurch ein Niedriglohnsektor im Bereich der Gemeinnützigkeit zu entstehen drohe.<sup>358</sup>

## **Individuelle Bereitschaftspotenziale besser erkennen und adressieren**

Die Bereitschaft und auch die Fähigkeit, sich individuell ehrenamtlich zu engagieren, sind in der Aufnahmegesellschaft sehr individuell ausgeprägt. Persönliche Neigungen, Dispositionen und Motivationen spielen hier ebenso eine Rolle wie die physische und psychische Belastbarkeit sowie das zur Verfügung stehende Zeitbudget, das wiederum von Faktoren wie dem Alter, der Erwerbstätigkeit sowie allgemein der Familien- und Lebenssituation abhängig ist. Dies kam auch in den Gesprächen mit der Initiative „Ich bin ein Viernheimer“ immer wieder zum Ausdruck. Hier böte es sich an, die individuell leistbaren Kapazitäten erst einmal über einheitliche Fragebögen abzufragen, um die zur Verfügung stehenden Ressourcen im Ehrenamt auch effizienter nutzen zu können. Die Möglichkeit, sich mit seinen je individuellen Fähigkeiten sinnvoll einbringen zu können und nach eigenen Vorstellungen tätig werden zu können, wird sich in hohem Maße auf die Motivation des Ehrenamtlichen auswirken. Gerade die hohe Flexibilität und Spontanität, auch die Möglichkeit, eigene Ideen und Kreativität einzubringen, zeichnen das Ehrenamt in der Flüchtlingsarbeit gegenüber klassischen Ehrenamtsbereichen wie etwa der Arbeit als Schöffe oder Wahlhelfer aus.

## **Mentorenprinzip als wichtige Grundlage ehrenamtlicher Betreuung**

Das Mentorenprinzip besteht aus der Eins-zu-eins-Betreuung von „Mentor“ und „Mentee“. Auch in der Flüchtlingspolitik ist dieses von zentraler Bedeutung, da nur durch eine Eins-zu-eins-Betreuung zwischen

Ehrenamtlichem und Flüchtling persönliches Vertrauen entstehen und sich eine langfristige und nachhaltige Bindung entwickeln kann. Diese individuelle Beziehung kann von kommunaler Seite durch Patenschaftsurkunden gefördert und gesteuert werden – gleich, wie weich diese von ihrem rechtlichen Charakter her auch gestaltet sein mögen.

### **Bereich des Erstkontakts gezielt adressieren**

Bei der grundsätzlichen Würdigung der quantitativ wie qualitativ beachtlichen Breite des ehrenamtlichen Engagements im Zuge der Flüchtlingsherausforderung sollte nicht übersehen werden, dass in diesem Bereich noch weiteres Potenzial besteht. Wie die Recherchen zur Initiative „Ich bin ein Viernheimer“ an verschiedenen Stellen gezeigt haben, verspüren viele Bürger oftmals eine grundsätzliche Bereitschaft, sich in der Flüchtlingshilfe zu engagieren, tun aber den letzten Schritt hin zum konkreten Engagement nicht. Gerade der Erstkontakt mit Flüchtlingen bzw. mit der organisierten Flüchtlingshilfe scheint ein Bereich zu sein, der von den kommunalen Stellen noch stärker als bisher adressiert werden sollte. Die Erfahrungen aus dem Projekt „Soziallotsen“ im Salzlandkreis zeigen beispielhaft, dass der direkte Kontakt im „Alltag“ zwischen geflüchteten Personen und ehrenamtlich engagierten Bürgern ein wesentlicher Grundstein für gelingende Integration darstellen kann. Regelmäßige „Welcome Cafés“ können ferner eine Möglichkeit sein, um etwaigen Hürde abzubauen. Informationsflyer an Haushalte wären ein weiteres Mittel, um Informationen über Anlaufstellen und unterschiedlich gestufte Möglichkeiten des Engagements an interessierte Zielgruppen zu bringen. Schlussendlich könnte eine systematische Ansprache an jene Ehrenamtliche zusätzlichen Zulauf bringen, die bereits in Vereinen, Verbänden oder Kirchen vor Ort tätig sind.

### **Zivilgesellschaftliche und ehrenamtliche Aktivitäten besser koordinieren à la „OMK“**

Die Vernetzung und Koordination des ehrenamtlichen Engagements lokaler Akteure wird von den Kommunen selbst als Grundpfeiler für die Gemeinschaftsaufgabe der Integration von Flüchtlingen betrachtet. Zwei Drittel aller Städte und Gemeinden unterstützen daher bereits heute Flüchtlings- und Willkommensinitiativen oder fördern Lotsen-, Mentoren- und Patenprojekte.<sup>359</sup> Dieser Bereich könnte durch die Deklaration von Engagementförderung als kommunale Pflichtaufgabe<sup>360</sup> noch weiter aufgewertet werden. Die Vernetzung und Koordination des ehrenamtlichen Engagements ist allerdings sehr zeitaufwändig und

das Zeitbudget gerade ehrenamtlich tätiger Personen hat ebenfalls seine Grenzen.<sup>361</sup> Oftmals existieren verschiedene ehrenamtliche oder zivilgesellschaftliche Projekte und Initiativen mit ähnlichen Zielen nebeneinander, ohne dass Austausch und Vernetzung stattfinden. Hier sind die Initiativen dahingehend gefordert, ein Stück weit den Mut zur Kooperation aufzubringen und nicht stets „die eigene Suppe zu kochen“ und auf den Erhalt des „eigenen“ Projekts bedacht zu sein.

Laut Generali-Engagementatlas ist es bislang trotz eines enormen finanziellen Einsatzes nicht gelungen, eine nachhaltige Infrastruktur zur Förderung bürgerlichen Engagements zu schaffen. Zwar ist die Leistungsbereitschaft in den einzelnen Einrichtungen enorm, die fehlende Gesamtstrategie lässt diese allerdings hinter den strukturellen Problemen verblassen: „Viel hilft eben nicht viel“.<sup>362</sup> Die Autoren der Studie regen daher einen Strategiewechsel in der Förderpolitik an. Weg von der einzelnen, oft Parallelstrukturen schaffenden Projektfinanzierung hin zu einer Gesamtstrategie, die „das große Ganze“ im Blick hat.<sup>363</sup> Ob dies in einem so umfassenden Sinne angesichts der Heterogenität und Pluralität der Verhältnisse in den vielen deutschen Städten und Gemeinden umsetzbar sein wird, steht dahin. Nichtsdestoweniger bleibt es für den Bereich des ehrenamtlichen Engagements ebenso wichtig wie in der Verwaltung intern, Netzwerkschnittstellen zu schaffen, in denen Informationen sinnvoll gebündelt und weiterverbreitet werden.<sup>364</sup>

Der Ansatz der „Offenen Methode der Koordinierung“ (OMK) stammt aus dem Bereich der Politik der Europäischen Union und könnte – mit aller Vorsicht formuliert – Pate stehen. Bei der OMK geht es um Information und Austausch zwischen den souverän handelnden Akteuren (Nationalstaaten) in nicht-vergemeinschafteten Politikbereichen, um durch innovative Ansätze bzw. bewährte Verfahren voneinander zu lernen („Best Practice“). Regelmäßige Berichte der handelnden Akteure, die von der EU-Kommission gesammelt und ausgewertet werden, schaffen einen systematischen Überblick über Inhalte und Verfahren. Eben dieser Ansatz könnte auf kommunaler Ebene – „vor Ort“ – zeigen, was, wo, wie, von wem getan wird bzw. wo Synergien erzielt werden könnten.

Klar ist aber auch: Ein durch Förderung und Anreize noch so gut und umfangreich aufgestelltes ehrenamtliches Personal kann die Bemühungen nur flankieren und unterstützen. Die Hauptverantwortung für die Flüchtlingsarbeit, für gelingende Integration, liegt nach wie vor bei den kommunalen Verwaltungseinrichtungen vor Ort.

## ABSCHLUSS

Bei allen konkreten Vorschlägen zu technischen Abläufen bei der Bewältigung der Integrationsherausforderung gilt es aber auch, die grundsätzliche Dimension der Ziele, auf die die Flüchtlingsintegration ausgerichtet sein sollte, nicht aus dem Blick zu verlieren. Auf der einen Seite steht die Schaffung eines gesellschaftlich-kulturellen Pluralismus, der sich von einem beliebigen Multikulturalismus wie auch von einer Zwangsassimilation in wohlthuender Weise abhebt. Auf der anderen Seite steht die notwendige Aufrechterhaltung der Verbindlichkeit und Geltungskraft der bestehenden Rechts- und Werteordnung des Gemeinwesens. Alles, was diesen Bestand gefährdet, muss unter Integrationsgesichtspunkten verhindert werden.

Dieses Integrationsverständnis bedeutet für den zu Integrierenden, das Bestehende nicht statisch als unveränderlich-assimilativ übernehmen zu müssen, aber doch den vorhandenen sozio-moralischen Konsens, vor allem die auf diesem gründende Rechtsordnung anzuerkennen, sich mithin an die bestehenden „Spielregeln“ zu halten. Parallelgesellschaften bzw. kulturelle Segmentierungen und Abkapselungen gilt es in diesem Sinne mit aller Kraft zu vermeiden bzw. zu überwinden. Das gilt auch für einen religiösen Fundamentalismus, insofern er versucht, seinerseits verbindliche Regeln des gesellschaftlich-kulturellen Zusammenlebens einer offenen, pluralistischen Gesellschaft in Frage zu stellen und zu überwinden. Dem gilt es mit aller Kraft des Gesetzes und der politischen Argumente entschieden entgegenzutreten.

345 | Vgl. dazu auch Stephan Scholz: Die deutsche Vertreibungserinnerung in der Flüchtlingsdebatte, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 26/27 (2016), S. 46.

346 | Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: Beitrag der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, in: *Die Bundesregierung* (Hrsg.): *Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen*. Berlin 2007, Abb. 2.

347 | Vgl. Christoph Herwartz: Die Flüchtlingshelfer, in: *Die Zeit online* vom 12. Juli 2016, <http://www.zeit.de/gesellschaft/2016-07/integration-fluechtlinge-arnsberg-organisation>.

348 | Vgl. Aslyinfo: Informationsseite „Beschäftigung von Flüchtlingen“, in: [http://www.aslyinfo.sachsen.de/beschaeffigung-von-fluechtlingen.html?\\_cp=%7B%22accordion-content-1601%22%3A%7B%226%22%3Atrue%7D%2C%22previousOpen%22%3A%7B%22group%22%3A%22accordion-content-1601%22%2C%22idx%22%3A6%7D%7D](http://www.aslyinfo.sachsen.de/beschaeffigung-von-fluechtlingen.html?_cp=%7B%22accordion-content-1601%22%3A%7B%226%22%3Atrue%7D%2C%22previousOpen%22%3A%7B%22group%22%3A%22accordion-content-1601%22%2C%22idx%22%3A6%7D%7D).

349 | Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, in: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:DE:PDF>.

350 | Vgl. Peter Schäfer: „Runder Tisch“ zur Integration von Flüchtlingen, 2016, in: <http://www.limburger-zeitung.de/2016/07/runder-tisch-zur-integration-von-fluechtlingen/>.

351 | Vgl. Stiftung Lebendige Stadt: Teilnehmerliste, 2016, in: <http://www.lebendige-stadt.de/web/template2neu.asp?sid=636&nid=&cof=614>.

352 | Vgl. Stiftung Lebendige Stadt: Gesellschaftlicher Dialog zur Flüchtlingsintegration, 2016, in: <http://www.lebendige-stadt.de/pdf/Dokumentation-Runder-Tisch-2016.pdf>.

353 | Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement: Flüchtlingsmanagement – gute Beispiele aus der kommunalen Praxis, 2016, in: <https://www.kgst.de/produkteUndLeistungen/fluechtlingsmanagement/Fluechtlinge-Uebersicht-guter-Beispiele-aus-Kommunen.dot>.

354 | Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS): Das neue Integrationsgesetz, in: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/hintergrundpapier-zum-integrationsgesetz.pdf;jsessionid=08154CA7C5363B8325A91FB5D99BD948?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/hintergrundpapier-zum-integrationsgesetz.pdf;jsessionid=08154CA7C5363B8325A91FB5D99BD948?__blob=publicationFile&v=6).

355 | Vgl. ZEW-Chef: Maßnahmen für Langzeitarbeitslose auch für Flüchtlinge, in: <http://www.sueddeutsche.de/news/karriere/arbeitsmarkt-zew-chef-massnahmen-fuer-langzeitarbeitslose-auch-fuer-fluechtlinge-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-160416-99-605072>.

356 | Vgl. „Standards für den Arbeitsmarkt bei Flüchtlingen senken“, in: <http://www.tagesspiegel.de/politik/bamf-chef-weise-im-interview-standards-fuer-den-arbeitsmarkt-bei-fluechtlingen-senken/13459406.html>.

357 | Vgl. Kurzprotokoll der 18. Sitzung, Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ vom 11. November 2015, [https://www.bundestag.de/blob/398048/8baf6fb000ce23093eb12a7a354da78d/18\\_sitzung\\_kurprotokoll\\_oeff-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/398048/8baf6fb000ce23093eb12a7a354da78d/18_sitzung_kurprotokoll_oeff-data.pdf). – Vgl. Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 25. April 2016, Heute für morgen helfen – Engagement für Flüchtlinge stärken, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/082/1808221.pdf>

358 | Vgl. hierzu: Zusammenhalt stärken – Zukunft der Bürgergesellschaft gestalten, Antrag des Bundesvorstandes der CDU Deutschlands an den 28. Parteitag am 14./15. Dezember 2015 in Karlsruhe, <https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/antrag-zusammenhalt-staerken-cdupt15-1.pdf?file=1>.

359 | Vgl. Gesemann/Roth: Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik.

360 | So die Forderung im Generali Zukunftsfonds: *Generali Engagementatlas 2015*, S. 9.

361 | Vgl. hierzu die Studie auf der Mikroebene der Flüchtlingshelfer in München Gerd Mutz et al.: *Engagement für Flüchtlinge in München. Ergebnisse eines Forschungsprojekts der Hochschule München in Kooperation mit dem Münchner Forschungsinstitut miss*, München 2015, S. 3-4, S. 20.

362 | *Generali Zukunftsfonds: Generali Engagementatlas 2015*, Köln 2016, S. 48.

363 | *Ebd.*, S. 9.

364 | Vgl. *Bosch Stiftung* (Hrsg.): *Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen*, S. 164.

## Im Gespräch

# „Die Stimmung ist deutlich besser als vor einem Jahr.“

**Dr. Gerd Landsberg**

*Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes*

Wie sehen Sie den aktuellen Status quo des kommunalen Managements der Herausforderungen durch die Flüchtlinge?

**Landsberg:** *Die Flüchtlingsproblematik überlagert in der Lokalpolitik inzwischen alles, und ist in dieser Größenordnung sicherlich eine Herausforderung, wie wir sie wahrscheinlich nur aus der Nachkriegszeit kennen. Die Integration der Flüchtlinge ist die eigentliche Herkulesaufgabe, die noch vor uns liegt. Wir haben uns im letzten Jahr vor allem auf die Unterbringung und Versorgung konzentriert. Jetzt aber müssen wir uns darum kümmern, dass die Flüchtlinge auch arbeiten können, dass sie die deutsche Sprache lernen, dass die Kinder in die Schule oder in die Kindergärten gehen. Das wird noch eine Menge Arbeit sein, und darauf sind wir in einigen Teilbereichen noch nicht ausreichend vorbereitet.*

Welche Bereiche sind das?

**Landsberg:** *Erster Punkt: Die Verwaltungen haben den Umgang damit schlicht nicht gelernt. Wir bilden Leute aus für die Verwaltung, etwa als Juristen. Aber der multikulturelle Ansatz findet bisher in der Ausbildung nicht statt. Wir reden alle vom Flüchtlingsmanager, aber den Flüchtlingsmanager gibt es so noch gar nicht.*

*Zweiter Punkt: Die Kommunen haben natürlich Erfahrung mit dem Ehrenamt, aber nicht mit einem solchen Ansturm ehrenamtlichen Engagements. Die Frage ist also: Wie steuert man 50 oder 100 Leute, die Willens sind, etwas Gutes zu tun, dass jene erstens nicht das Falsche, und zweitens nicht alle das Gleiche tun? Auch das müssen wir lernen, auch wenn es schwierig ist.*

Wie würden Sie die Stimmung in den Kommunen derzeit beschreiben? Überwiegt das Gefühl der Überforderung oder überwiegt nach wie vor eine „Anpack“-Mentalität?

**Landsberg:** *Nachdem jetzt eine gewisse Atempause durch den Rückgang der Flüchtlingszahlen eingetreten ist, hat die Mehrheit der Bürgermeister das Gefühl, dass wir das schaffen, weil wir das auch schaffen müssen. Wenn Sie sich als Politiker oder speziell Kommunalpolitiker hinstellen und sagen „Wir schaffen das nicht!“, dann können Sie gleich zurücktreten.*

Gibt es bei der Stimmungslage nach Ihrem Eindruck eine Entwicklung?

**Landsberg:** *Eindeutig. Die Stimmung ist deutlich besser als vor einem Jahr. In der zweiten Jahreshälfte 2015 gab es ja noch zahlreiche Schreiben von Bürgermeistern an die höheren Ebenen, in denen stand, dass sie es vor Ort eben nicht mehr schaffen, dass ihnen Geld fehlt, dass ihnen die richtigen Vorschriften fehlen, dass sie nicht wissen, wie sie die richtigen Unterkünfte bauen können und dürfen. Da ist inzwischen viel geschehen.*

Was wurde konkret zur Verbesserung der Lage getan?

**Landsberg:** *Zum einen ist natürlich die Zahl der Flüchtlinge zurückgegangen. Zum anderen haben sich zahlreiche Rechtsrahmen – das ist in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen worden – rapide und massiv verändert. Wir haben im letzten halben Jahr Rechtsänderungen durchsetzen können, die ich noch vor zwei Jahren als schöne Träume abgetan hätte. Ein einfaches Beispiel: Als die ersten Flüchtlingsunterkünfte gebaut wurden, hieß es von behördlicher Seite: „Wo sind denn die Stellplätze für die Autos?“. Zweites Beispiel: Viele leerstehende Baumärkte sollten Flüchtlingsunterkünfte werden. Hier hieß es dann: „Nein, das geht nicht, das sieht die Bauordnung nicht vor.“ All diese rechtlichen Rahmenbedingungen sind geändert worden. Eines darf aber nicht vergessen werden: Mittlerweile ist auch sehr viel Geld geflossen.*



Man konnte früher den Eindruck gewinnen, dass der Königsteiner Schlüssel nicht funktioniert. Inzwischen liegen die Zahlen für 2015 vor. Eigentlich hat die Verteilung ja gut funktioniert...

**Landsberg:** Dem stimme ich zu. Kein anderes Land der Erde hätte das so hinbekommen wie Deutschland. Man muss bedenken, dass wir gemeinsam mit der Türkei die meisten Flüchtlinge aufgenommen haben. Natürlich haben wir eine ziemlich eingespielte und gute Verwaltung, die mit solchen Herausforderungen zwar vielleicht nicht so fertig wird, wie wir uns das im Lehrbuch vorstellen – aber insgesamt ist es sehr gut gelaufen.

Sie fordern eine „intelligente“ Verteilung der Flüchtlinge in die Kommunen. Wie stellen Sie sich das konkret vor?

**Landsberg:** Zunächst einmal braucht man ja geeigneten Wohnraum für die Flüchtlinge. Also könnte man auf die Idee kommen, dass man die Leute dorthin schickt, wo zahlreiche Wohnungen zur Verfügung stehen. Das ist größtenteils eher in den ländlichen Räumen der Fall. Die Verteilung dorthin halte ich aber nicht für besonders intelligent, sofern man es nicht mit Infrastruktur- und Arbeitsmarktmaßnahmen verbindet, beziehungsweise wenn dort einfach keine Arbeit vorhanden ist. In diesem Zusammenhang muss man allerdings eines sehen: Die Heimat vieler Flüchtlinge sind sehr kleine, ländlich strukturierte Gebiete. Vielleicht wäre es sinnvoll, ganze Familienverbände irgendwo gemeinsam anzusiedeln, weil sie gemeinsam besser in der Lage sind, ihr Leben zu organisieren. Wir haben ähnliches bei den Aussiedlern erlebt. Gehen Sie nach Waldbröl oder nach Rheine: Da gibt es ganze Viertel, ganze Neubaugebiete von Russlanddeutschen. Da funktioniert viel über die Familienverbände und Nachbarschaftshilfe. Das nenne ich intelligente Steuerung. Das geht aber nicht am Reißbrett, und ich weiß auch, dass das nicht leicht ist.

Umfragen zeigen, dass es auf der kommunalen Ebenen durchaus einen Frust über die Flüchtlingspolitik von Bund und Ländern gibt. Woran liegt das?

**Landsberg:** Viele Bürgermeister und Kommunalpolitiker haben natürlich das Gefühl, dass „die da oben“ alles besser wissen, aber es nicht besser machen. Ich würde jedem Bundes- und Landespolitiker raten, dass man den Kommunen, den Menschen vor Ort, auch immer mal wieder etwas Aufmerksamkeit schenken muss.

Man muss aber fairerweise sagen: Diesen Frust gibt es, aber den befeuern wir auch ein Stück weit als Spitzenverbände. Wir sind alle sechs Wochen bei der Kanzlerin, und da machen wir Druck, Druck, Druck. Der Bund hat inzwischen enorme Leistungen erbracht, zum Beispiel zahlt er 670 Euro im Monat für jeden Asylbewerber. Zukünftig übernimmt der Bund sämtliche Unterkunftskosten anerkannter Asylbewerber bis 2018 – allein das sind 2,6 Milliarden Euro. Er übernimmt die Sprachkurse. Er übernimmt die Berufsorientierung. Er hat im sozialen Wohnungsbau die Mittel stark erhöht. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen wurden geändert. Natürlich kann man immer sagen, dass dies alles nicht ausreicht und ich als Vertreter eines Spitzenverbands sage immer, dass es zu wenig ist. Aber das ist Mentalität.

Hat sich das Verhältnis zwischen den verschiedenen Ebenen, Bund, Länder, Kommunen verbessert? Sehen Sie da in den letzten Jahren eine Entwicklung?

**Landsberg:** Es war sicher nie ganz schlecht, aber es ist vor allem in den letzten Monaten definitiv besser geworden. Der Bund hat einfach gemerkt: Ohne die Kommunen geht es nicht. Wann haben wir davor einmal mit der Bundeskanzlerin gesprochen? Mit Gerhard Schröder hatten wir in vier Jahren ein einziges Gespräch, das zehn Minuten dauerte. Was hat er als Erstes gesagt? – Dass er uns nicht helfen könne, denn wir seien von den Ländern abhängig. Wenn Sie dann im Vergleich zu heute sehen, dass

# Im Gespräch

*wir alle sechs Wochen mit der Bundeskanzlerin und dem halben Bundeskabinett zusammensitzen, dann ist das für uns als Verband, aber auch für die Kommunen insgesamt, eine deutliche Aufwertung. Und wie bereits gesagt: Wir werden gehört, und es werden Gesetze gemacht, die ich vorher nicht für möglich gehalten hätte.*

Wenn Sie dort in diesen Runden zusammensitzen: Sind die Parteiunterschiede nachrangig oder spielen sie eine Rolle?

**Landsberg:** *Der Entscheidungs- und Lösungsdruck ist so groß, dass diese parteipolitischen Sprechblasen, die dann höchstens in der Zeitung auftauchen, keine Rolle spielen. Nöte und Krisen schaffen Chancen.*

Wie ist Ihr Eindruck aus den Gesprächen: Wissen die politischen Spitzen, wie es vor Ort in den Kommunen aussieht?

**Landsberg:** *Diejenigen, mit denen wir sprechen, wissen sehr genau, wie es vor Ort aussieht. Aber nicht jeder, der weiß, wie es vor Ort aussieht, möchte das in dieser Form aus politischen Gründen auch kommunizieren. Die Bundeskanzlerin ist oft kritisiert worden für den Satz „Wir schaffen das!“. Soll sich ein Politiker etwa hinstellen und sagen: „Wir schaffen das nicht!“? Dann kann er gleich nach Hause gehen. Politiker müssen das sagen – egal ob es stimmt oder nicht.*

Was ist in Ihren Augen die zentrale Voraussetzung für gelingende Integration vor Ort?

**Landsberg:** *Sie müssen die örtliche Bevölkerung mitnehmen, und sie dürfen sie nicht überfordern. Sie müssen das als Prozess gestalten. Sie müssen erreichen, dass die Bürger überhaupt in Kommunikation miteinander kommen. Das ist in kleineren Orten vielfach einfacher als in den großen Städten. Und sie müssen verhindern, dass sich die Neuankömmlinge abschotten.*

Brauchen die Kommunen mehr Hilfestellungen? Fehlt es an Integrationskonzepten?

**Landsberg:** *Nein, theoretische Konzepte gibt es zuhauf. Es gibt auch nicht das eine Konzept, sondern jedes Konzept muss an den jeweiligen Ort, an die jeweilige Stadt angepasst werden.*

Braucht es in den Verwaltungen eigene Stabsstellen für Integration oder langfristig angelegte Stellen von Flüchtlingsmanagern?

**Landsberg:** *Generell ist es wichtig, dass Menschen für diese Aufgabe ausgebildet werden. Da haben wir Nachholbedarf.*

Stichwort: Aktuelles Integrationsgesetz. Können Sie noch einmal herausstellen, was Sie an dem Gesetz gut finden und wo es aus Ihrer Sicht Nachbesserungsbedarf gibt?

**Landsberg:** *Zunächst einmal finde ich gut, dass es dieses Gesetz nun überhaupt gibt, denn wir haben es auch schon sehr lange, mit als Erste, gefordert. Es ist auch ein klares Bekenntnis des Bundes, dass es sich um eine Bundesaufgabe handelt. Ich hätte nichts schlimmer gefunden, als wenn jedes Bundesland sein eigenes Integrationsgesetz gemacht hätte.*

*Ich glaube auch, dass der Grundsatz „Fördern und Fordern“ richtig ist. Wobei auch da muss man ehrlich sein und sich fragen, was denn „Fordern“ in der konkreten Umsetzung bedeutet. Es ist fraglich, ob das mit dem „Fordern“ auch so vollstreckt wird. Den Grundsatz des „Forderns“ festzuschreiben, hat eher eine Symbolwirkung.*

*Wir halten auch die Wohnsitzauflage für gut – sie war eine unserer Hauptforderungen. Aber wenn es weiter so läuft, wie jetzt, dass einige Bundesländer diese Wohnsitzauflage – jedenfalls rückwirkend – nicht umsetzen wollen, dann ist die Wirkung verfehlt. Das Gesetz wurde im August im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Im Zeitraum von Januar 2015 bis Juli 2016 hat das BAMF aber schon über knapp 620.000 Asylanträge entschieden. Auch hier muss ich fragen: Ist es realistisch, dass jemand, der seit drei Monaten in „Kommune A“ wohnt, nun, weil er besser dorthin passt, in die „Kommune B“ zieht? Da haben Sie keine Chance. Trotzdem ist diese Symbolwirkung der Wohnsitzauflage gut. Wenn es hart auf hart kommt, dann haben wir jetzt diese Möglichkeit. Ob es dann im konkreten Fall wirklich funktioniert, ist eine andere Frage. Kurzum: Ich finde das Integrationsgesetz gut, was aber nicht bedeutet, dass man in Einzelfällen diskutieren kann, ob etwas anders gemacht werden müsste.*

Wie bewerten Sie den Schwenk im Integrationsgesetz, weg nur von restriktiven Maßnahmen, hin zu Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration?

**Landsberg:** Arbeit ist die beste Form der Integration! Ich war immer der Meinung, dass man die Leute sofort arbeiten lassen sollte. Nichts ist schlimmer als Leute aus anderen Kulturkreisen daran zu gewöhnen, dass man hier in Deutschland herumsitzen kann ohne zu arbeiten, und es kommt trotzdem Geld auf das Bankkonto. Ich wäre sogar noch weitergegangen und hätte alle sofort arbeiten lassen. Wenn man sich die Praxis anguckt, läuft es ja wie folgt: Es wird ein Antrag gestellt, der geht an die Bundesagentur bzw. an die Landesstelle, die prüft drei Monate lang und kommt am Ende fast immer zu dem Ergebnis, dass es keinen Deutschen gibt, der diese Stelle besetzen könnte. Bis dahin sind dann aber vier Monate vergangen.

Die Menschen in Arbeit zu bringen scheint in der Praxis aber die größte Hürde zu sein.

**Landsberg:** Das liegt daran, dass viele nicht ausreichend qualifiziert sind. Sie können ohne wenigstens grundlegende Sprachkenntnisse nicht arbeiten. Und wir haben einen Arbeitsmarkt, der eben für die Geringqualifizierten kaum Lösungen anbietet. Das wird nicht ohne einen „dritten“ Arbeitsmarkt funktionieren. Insofern halte ich auch die 100.000 Ein-Euro-Jobs im Gesetz für sinnvoll.

Politiker werden angegriffen oder angefeindet, es gibt eine deutliche Zunahme von Straftaten mit einem fremdenfeindlichen Hintergrund, nicht selten kommt es zu Protesten gegen die Unterbringung von Flüchtlingen. Gährt etwas in der Gesellschaft in einem Maße, das Sie besorgniserregend finden?

**Landsberg:** Da ist ein Punkt, den ich mit großer Sorge betrachte. Hier verändert sich Gesellschaft zum Negativen und das ist gefährlich. Hier bricht etwas weg. Das hat längst die radikalen Kreise verlassen. Die Anfeindungen und Bedrohungen, aber auch, dass den Worten Taten folgen, ist leider ein flächendeckendes Problem für Kommunalpolitiker. Es herrscht vielfach eine Politikverachtung. Der vorläufige Höhepunkt dessen war der Angriff auf Henriette Reker. Der Landrat aus dem Main-Kinzig-Kreis kandidiert wegen dieser Gemengelage nicht mehr. Der Bürgermeister von Tröglitz ist zurückgetreten.

Und wie reagiert die Politik? Sie reagiert ein paar Tage mit Empörung und Bestürzung, und dann geht man zur Tagesordnung über. Die Masse der kommunalen Amtsträger „klickt“ die Beleidigungen per Mail oder in den sozialen Netzwerken einfach weg, andere stellen Strafantrag. Wenn Strafantrag gestellt wird, sagt die Staatsanwaltschaft oft, dass es sicher eine Beleidigung sei, aber dass es kein öffentliches Interesse an einer Strafverfolgung gibt. Ich frage mich, warum die Justizminister nicht längst eine Weisung an die Staatsanwaltschaften gegeben haben, dass in diesen Fällen ein öffentliches Interesse an einer Strafverfolgung garantiert ist. Es gibt ja Fälle, da wird verfolgt und verurteilt, trotzdem bin ich der Meinung, dass der Rechtsstaat hier viel offensiver vorgehen muss, vielleicht mit einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft.

Wir haben auch ein Gutachten erstellen lassen, ob es möglich ist, den Straftatbestand des „Politikerstalkings“ einzuführen, denn der jetzige „Stalking-Paragraph“ ist nicht einschlägig, weil es eine dauerhafte Beeinträchtigung sein muss. Wir haben dann einen Vorschlag gemacht, und uns wurde geantwortet, dass man bald tätig werde, aber eine Sonderregelung für Politiker nicht gebraucht würde.

Wie wird sich aus Ihrer Sicht Deutschland, vor dem Hintergrund der vielen Menschen, die zu uns kommen, in zwei oder drei Jahren darstellen?

**Landsberg:** Da ich Optimist bin, sage ich, dass das ein Erfolgsmodell werden kann. Wir sind eine alternde Gesellschaft – die Masse der Leute, die kommen, ist hingegen jung. Noch vor einem Jahr dachten wir darüber nach: Welche Schulen, welche Kindergärten schließen wir? Jetzt haben wir das genaue Gegenteil. Unsere Zukunft und unser Wohlstand hängen davon ab, ob wir die Menschen in Arbeit bringen und in die Gesellschaft integrieren. Diese Gesellschaft wird damit auch offener. Als ich jung war, hat mein Vater zu meinen Schwestern gesagt: „Kommt mir nicht mit einem Italiener!“. Da zeigt sich ja, wie eine Gesellschaft sich verändert und öffnet. Ich bin fest davon überzeugt, dass diese Situation eine Chance ist.

## Im Gespräch

# „Die Flüchtlinge können sicherlich einen Impuls für die Verbesserung der Situation geben.“

**Dr. Ulf Rinne**

Stellv. Forschungsdirektor Institut Zukunft der Arbeit (IZA)

Neben dem Erlernen der deutschen Sprache gilt der rasche Zugang zum Arbeitsmarkt als ein entscheidender Faktor für gelingende Integration. Wie gestaltet sich für Asylbewerber der rechtliche Zugang zum Arbeitsmarkt? Wo sehen Sie Verbesserungspotenziale?

**Rinne:** *Tatsächlich ist der rechtliche Zugang eine sehr entscheidende Hürde auf dem Weg in den Arbeitsmarkt. Es ist so – und daran wird sich auch nicht viel ändern lassen – dass dieser Zugang zum Arbeitsmarkt zunächst einmal vom Aufenthaltsstatus abhängig ist. Bei einer Aufenthaltsgenehmigung ist das Rechtliche zumeist schon geklärt und der Zugang zum Arbeitsmarkt ist uneingeschränkt möglich. Die Frage ist vielmehr, wie die Situation aussieht, wenn nur eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung vorliegt, denn dann ist eine Arbeitsaufnahme nur unter bestimmten Bedingungen möglich. Diese Bedingungen sind häufig nur schwer zu durchschauen. So müssen zum Beispiel eine Genehmigung der Ausländerbehörde und eine Zustimmung der Arbeitsagentur vorliegen, es darf keine Aufnahmeeinrichtung-Wohnverpflichtung bestehen und die Person, um die es geht, darf nicht aus einem sicheren Herkunftsland stammen. Aus unserer Sicht ist sehr zu begrüßen, dass die Verkürzung der Wartezeit nach Erhalt der Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender auf drei Monate verkürzt wurde, da der Zugang zum Arbeitsmarkt doch eine entscheidende Hürde auf dem Weg zu einer Integration in die Gesellschaft ist.*

*Die wesentlichen Verbesserungsmöglichkeiten sehe ich zum einen bei dem Zusammenspiel der verschiedenen beteiligten Behörden. Wenn man heute ein solches Verfahren auf einem weißen Blatt Papier konzipieren würde, würde man vermutlich nicht auf diese Vielzahl an beteiligten Behörden kommen. Wenn man aber vom gegenwärtigen Status quo ausgeht, so wäre es in jedem Fall sinnvoll, dass im Verfahren eine „weiche Übergabe“ gewährleistet ist,*

*sprich: Die Asylbewerber sollten gar nicht merken, zwischen welchen Behörden sie hin und her geschoben werden. Zum anderen halte ich es für dringend geboten, dass – Stichwort Einwanderungsgesetz – die Möglichkeit für einen Statuswechsel gegeben wird, also dass für bestimmte Personen und unter klar definierten Bedingungen aus dem Asylverfahren heraus auch andere legale Möglichkeiten für eine Bleibeperspektive offen stehen. Dies könnte auch die beteiligten Behörden entlasten und so insgesamt zu einer schnelleren Bearbeitung der Verfahren führen.*

Immer wieder wird diskutiert, wie qualifiziert die Menschen sind, die zu uns kommen. Gibt es verlässliche Untersuchungen dazu, welche Qualifikationen mitgebracht werden?

**Rinne:** *Man muss ganz klar sagen, dass es noch keine verlässlichen Untersuchungen zu den derzeitigen Kohorten gibt. Was sich natürlich ermitteln lässt, sind Merkmale wie das Alter und das Geschlecht, da diese im Asylverfahren standartmäßig erhoben werden. Obwohl die Qualifikationen nicht abgefragt werden, gibt es hier mittlerweile verschiedene Ansatzpunkte, wie etwa das so genannte Profiling. Darüber hinaus gibt es drei wesentliche Studien zum Thema. Zum einen eine BAMF-Kurzanalyse vom Mai 2016, in der gut 200.000 Flüchtlinge aus dem Jahr 2015 befragt wurden. Demnach haben 20 Prozent eine Hochschule, weitere 20 Prozent ein Gymnasium und 7 Prozent gar keine Schule besucht. Diese Befragung ist allerdings nicht repräsentativ und eine Selbsteinschätzung der Flüchtlinge. Zum anderen gibt es eine etwas ältere BAMF-Kurzanalyse aus dem Dezember 2015. Hier wurden allerdings nur bereits anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte aus bestimmten Staaten, also nur eine Teilgruppe, befragt. Etwa 50 Prozent gaben an, eine Schulzeit von etwa 10 bis 14 Jahren absolviert zu haben. Wenn man auf die Berufsausbildung schaut, beträgt der Anteil derer, die kein Studium oder keine Berufsausbildung absolviert haben, rund*



62 Prozent. Dann gibt es noch Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, wobei es hier um bereits Erwerbstätige geht, also Menschen, die schon in den Arbeitsmarkt integriert sind. Dabei wird nicht nach dem Aufenthaltsstatus, sondern nach dem Herkunftsland geschaut und daraus geschlossen, ob die Menschen als Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind. Von diesen Personen – die aber ja schon im Arbeitsmarkt sind – haben 22 Prozent keinen Hauptschulabschluss, 25 Prozent einen Hauptschul- oder Realschulabschluss, 20 Prozent die Hochschul- oder Fachhochschulreife und 8 Prozent einen akademischen Abschluss. Ernüchternd ist die berufliche Perspektive, denn es wurde festgestellt, dass 71 Prozent keinen Berufsabschluss haben, wobei es da eher um formale und anerkannte Berufsabschlüsse geht.

Häufig haben die Menschen keine Papiere wie Zeugnisse oder Urkunden bei sich, die Auskunft über ihre Abschlüsse oder Ausbildungen geben. Wie kann diesem Problem begegnet werden?

**Rinne:** Dieses Problem tritt natürlich jetzt bei den Flüchtlingen sehr stark in den Fokus, ist aber ein grundsätzliches Problem, dem alle Gruppen von Einwanderern gegenüberstehen. Hier müsste im Heimatland angesetzt werden, denn eine Flucht ist zumeist geplant und häufig nicht so abrupt, als dass man nicht noch gewisse Vorbereitungen und Maßnahmen ergreifen könnte. Zudem sind die Kohorten der Flüchtlinge heute meist besser informiert, als dass es noch in der Vergangenheit der Fall war. Sie wissen zumindest grob, was sie erwartet. Allerdings sollten noch weitere Informationen darüber verbreitet werden, welche Dokumente und Zeugnisse wichtig sein könnten. Im Übrigen leben wir in einer weitestgehend digitalisierten Zeit. Es wird immer wieder auf den hohen Anteil an Smartphones unter den Flüchtlingen hingewiesen. Dieser Umstand ließe sich insofern nut-

zen, als dass Dokumente elektronisch mitgeführt werden könnten, etwa als Scan oder in einer Cloud. Dies müsste natürlich vorab, in den Heimatländern klar kommuniziert und dann in Deutschland auch als Nachweis über die Befähigungen anerkannt werden.

Wenn die Menschen allerdings bereits in Deutschland sind und hier keine Papiere vorweisen können, muss über andere Möglichkeiten nachgedacht werden, wie diese Qualifikationen nachgewiesen bzw. mit deutschen Qualifikationen vergleichbar gemacht werden können. Hier sind die sogenannte Qualifikationsanalyse und Kompetenzfeststellung zentrale Instrumente, die aber auch mit Kosten und Aufwand verbunden sind. Momentan ist es so, dass die Flüchtlinge diese Kosten mehrheitlich selbst tragen müssen, was für viele eine weitere Hürde ist. Eine weitere Möglichkeit wäre es, nur Teilqualifikationen zu erfassen und dann auch zu zertifizieren. Dies steht allerdings in fundamentalen Gegensatz zum deutschen Ausbildungssystem, bei dem nach wie vor primär in Berufen und weniger in Kompetenzen und Fertigkeiten gedacht wird.

Der Präsident der Bundesagentur für Arbeit, Jürgen Weise, hat in einem Interview die Möglichkeit angedeutet, dass man die hohen Qualifikationsanforderungen senken könnte – etwa in der Form, dass Flüchtlinge den eigentlich vorgeschriebenen Abschluss für eine Ausbildung im Beruf nachholen – um so den Zugang zum Arbeitsmarkt einfacher und schneller zu erreichen. Wie schätzen Sie diese Überlegung ein?

**Rinne:** Das ist sicherlich ein charmanter Weg, da hier die Arbeitsmarktintegration vorrangig behandelt wird. Damit wird diese wichtige Hürde gleich ausgeräumt und die Menschen können sich darauf konzentrieren, sich beispielsweise gesellschaftlich zu integrieren oder Sprachkompetenzen „on the job“ zu erlernen. Problematisch erscheint jedoch, dass man

## Im Gespräch

*der Gruppe der Flüchtlinge Sonderrechte einräumt, die es, mit Blick auf andere gesellschaftliche Gruppen, denen es auf dem Arbeitsmarkt nicht leicht fällt, zu vermeiden gilt. Ich denke hier vor allem an die Gruppe der Langzeitarbeitslosen. Meiner Meinung nach wäre es sinnvoll, Flüchtlinge mit dieser Gruppe gleichzustellen. Man sollte eher in Gesamtpaketen denken und überlegen, welche Hilfestellungen man Menschen, denen der Einstieg oder Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt schwer fällt, grundsätzlich geben kann.*

Sehen Sie in diesem Zusammenhang die Gefahr eines Verdrängungseffektes deutscher Arbeitnehmer durch Flüchtlinge?

**Rinne:** Gesamtwirtschaftlich betrachtet werden Verdrängungseffekte nicht auftreten, aber natürlich kann es lokal und in einigen Segmenten dazu kommen. Gerade bei geringqualifizierten Hilfs- oder Aushilftätigkeiten wird dies der Fall sein, da Flüchtlinge wohl tendenziell diesen niederschweligen Einstieg in den Arbeitsmarkt nutzen werden – insbesondere dann, wenn Qualifikationen nicht vorliegen oder nicht anerkannt werden und sprachliche Barrieren da sind. Man muss aber auch sagen, dass dieser Verdrängungseffekt weniger deutsche Arbeitnehmer als vielmehr Arbeitnehmer, die selbst eine Migrationsgeschichte haben und aus einer früheren Zuwandererkohorte stammen, betreffen wird.

Gibt es Branchen, in denen Flüchtlinge besonders gute Chancen haben, einen Job zu finden?

In welchen Branchen wird es eher schwierig?

**Rinne:** Natürlich sind die Chancen einen Einstieg in den Arbeitsmarkt zu finden, in den Branchen, in denen Arbeitskräftemangel herrscht, leichter. Schwierig wird es dort, wo es entweder hohe sprachliche oder formale Qualifikationsanforderungen gibt. Aber auch hier kommt es eher auf die Tätigkeit als auf die Branche an sich an. So wird es ein Arzt bzw. eine Ärztin eher schwer haben, wenn er oder sie nicht exakt die in Deutschland geforderten Voraussetzungen nachweisen kann. Eine beispielsweise nicht examinierte Pflegekraft könnte es hingegen einfacher haben, in den Beruf zu kommen.

Was können die Kommunen leisten, um Flüchtlingen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern?

**Rinne:** Die Kommunen stehen hinter Bund und Ländern gewissermaßen am Ende der Nahrungskette, sind aber für Flüchtlinge zumeist die ersten Ansprechpartner, insofern liegt hier ein ganz entscheidendes Handlungsfeld. Man muss festhalten, dass die Kommunen in den zurückliegenden Monaten im Notfallmodus agiert haben. Es ging vor allem darum, die geflüchteten Menschen mit geeigneten Unterkünften und mit Wohnraum zu versorgen. Arbeitsmarktintegration rückte erst nach und nach in den Fokus. Es gibt mittlerweile eine Vielzahl an Maßnahmen, allerdings stecken diese häufig noch in den Kinderschuhen und sind oftmals auch Stückwerk.

Was bei allem Engagement in den Kommunen doch deutlich wird, ist, dass nun Versäumnisse der Vergangenheit ganz akut und deutlicher zu Tage treten. Zu nennen ist in städtischen Kommunen vor allem der Wohnungsbau. Durch den Zuzug von vielen jungen Menschen sind aber in allen Kommunen auch die schulische und vorschulische Betreuung besonders gefordert. Denn bisher hatten viele Kommunen ja eher mit einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung zu tun und müssen sich nun auf diese neuen Rahmenbedingungen erst einstellen.

Welche Chancen können sich speziell für Kommunen aus der Zuwanderung von Flüchtlingen ergeben? Sehen Sie Unterschiede zwischen ländlich und urban geprägten Regionen?

**Rinne:** Gerade ländliche Kommunen können durchaus vom Zuzug von Flüchtlingen profitieren, da hier schlichtweg Menschen und Arbeitskräfte fehlen. Vorteilhaft ist zudem, dass in ländlichen Kommunen der Kontakt zwischen Flüchtlingen und einheimischer Bevölkerung oftmals viel unmittelbarer stattfinden kann. Zudem gibt es auf dem Land meist ausreichend verfügbaren Wohnraum, wo die Menschen schnell und adäquat untergebracht werden können. Allerdings haben wir es in ländlichen Kommunen oftmals mit einer problematischen Arbeitsnachfrage und tief verwurzelten strukturellen Problemen zu tun, die auch durch den Flüchtlingszuzug nicht von jetzt auf gleich gelöst werden können. Man kann also konstatieren, dass in ländlichen Regionen nicht nur Menschen bzw. Arbeitskräfte fehlen, sondern es mangelt hier auch an wirtschaftlicher Dynamik.

*Die Flüchtlinge können sicherlich einen Impuls für eine Verbesserung der Situation geben, die Frage ist allerdings, ob dieser Impuls ausreicht.*

*Wenn wir uns die urbanen Regionen anschauen, verhält es sich fast genau andersherum. Zum einen gibt es hier die größere Arbeitsmarkt- und Wachstumsdynamik, die die Arbeitsmarktintegration und damit auch die soziale und gesellschaftliche Integration der Flüchtlinge befeuern werden. Zum anderen ist der Wohnraum in den Städten begrenzt und die hohe Nachfrage häufig ein ganz akutes Problem. Zugleich lässt sich in städtischen Regionen der Kontakt zu Personen der gleichen ethnischen Herkunft sehr viel leichter herstellen, das heißt, hier können sich rasch ethnische Enklaven bilden. Das wird in der öffentlichen Debatte ja gerne mit „Ghettos“ gleichgesetzt und hat damit schnell einen negativen Beigeschmack. Das ist aus wissenschaftlicher Sicht eher unklar, gibt es doch zwei mögliche Szenarien: Einerseits können ethnische Enklaven als Sprungbrett fungieren, und zwar in der Form, dass Informationen – etwa zu welchem Amt man gehen muss oder was man tun muss, um eine Arbeitserlaubnis zu erhalten – ohne sprachliche oder kulturelle Barrieren schnell verfügbar sind. Andererseits können ethnische Enklaven aber auch zu einer Sackgasse werden, wenn sich die Menschen hier zu sehr einrichten und keinen Kontakt außerhalb der eigenen Gruppe haben.*

**Was halten Sie in diesem Zusammenhang von der immer wieder diskutierten Wohnsitzauflage?**

**Rinne:** *Ich bin eigentlich gegen Wohnsitzauflagen. Natürlich verstehe ich die Sorgen, dass man die Situation nicht kontrollieren kann und sich nicht gegensteuern lässt, wenn viele Migranten in die gleichen Regionen ziehen. Städte im Ruhrgebiet werden hierfür ja immer wieder als Negativbeispiel aufgeführt. Aus ökonomischer Sicht ist aber gerade die Mobilität von Menschen ein entscheidender Faktor, um Ungleichheiten auf dem deutschen Arbeitsmarkt und in der Wirtschaft insgesamt auszugleichen.*

Die Bundeskanzlerin hat den mittlerweile vielzitierten Satz gesagt „Wir schaffen das.“ – Schaffen wir das wirklich?

**Rinne:** *Ja klar schaffen wir das. Die Frage ist nur wie und wie erfolgreich wir das schaffen. Natürlich sind die vielen Menschen, die zu uns gekommen sind eine Herausforderung und es ist wichtig, dass geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um sie zu integrieren. Aber es wird Deutschland nicht überfordern – zumindest nicht aus ökonomischer Sicht.*

# „Die Gewerkschaften leisten ihren Beitrag zum Gelingen des Zusammenlebens.“

**Eva Welskop-Deffaa**

*Mitglied im ver.di-Bundesvorstand*

Die Integration der Geflüchteten ist eine große gesellschaftliche und politische Herausforderung. Arbeit ist seit je her der wesentliche Pfeiler für eine gelingende Integration. Wo liegen die zentralen Herausforderungen bei der Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt?

**Welskop-Deffaa:** *Generell haben Menschen mit Migrationshintergrund – wie in zahlreichen Studien belegt – schlechtere Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt: Sie sind stärker von Erwerbslosigkeit bedroht, sie erzielen niedrigere Einkommen bei vergleichbarer Qualifikation und Tätigkeit, sie müssen deutlich mehr Bewerbungsschreiben absenden, bevor sie zu einem Vorstellungsgespräch für einen Ausbildungsplatz eingeladen werden. Diese Hürden erweisen sich für Geflüchtete als besonders hoch. Denn die aufenthaltsrechtlichen Probleme und Unsicherheiten stellen für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration eine zusätzliche Herausforderung dar. Auch wenn einige dieser Hürden (z. B. durch die 3+2-Regelung und die Verkürzung der Wartezeit) inzwischen durch politische Entscheidungen abgesenkt wurden, bleibt unbestreitbar, dass genau hier spezifische Risiken bestehen bleiben. Ein Arbeitgeber wird einem Menschen, von dem er nicht weiß, wie lange er in Deutschland bleiben kann, keine attraktive Stelle anbieten, auf der er dauerhaft verlässlich Leistungsträger braucht. Er wird nicht in die Qualifikation eines geflüchteten Mitarbeiters investieren, wenn er nicht weiß, ob er die Erträge dieser Investition tatsächlich nutzen kann. Die zentralen Herausforderungen liegen also darin, die politischen Rahmenbedingungen für eine gelingende Integration weiter zu verbessern. Erfolg und Geschwindigkeit der Arbeitsmarktintegration werden wesentlich von der Länge der Asylverfahren, der Intensität der Sprachförderung, den Investitionen in Bildung und Ausbildung, der Arbeitsvermittlung und der Aufnahmebereitschaft der Wirtschaft abhängen. Die angesprochenen Elemente eines förderlichen Rahmens müssen dabei so ausgestaltet werden, dass sie auf die Bedürfnisse der Geflüchteten passen. Die Bereitschaft, einen mehrmonatigen Sprachkurs zu*

*besuchen und eine Ausbildung zu absolvieren, wird umso größer sein, je glaubwürdiger die Perspektive erkennbar wird, dass sich diese zeitlichen Investitionen für den Geflüchteten tatsächlich lohnen. Viele Geflüchtete möchten hier so schnell wie möglich Geld verdienen, z. B. um ihre Familien im Heimatland zu unterstützen. Ohne eine gute Erklärung und Beratung wird ihr Verständnis für die Chancen, die ein Sprachkurs und eine Ausbildung bieten, nicht automatisch gegeben sein.*

Welche politischen Rahmenbedingungen sind wichtig, um gleichberechtigte Teilhabe und Zugang zu Arbeit zu schaffen?

**Welskop-Deffaa:** *Besonders wichtig scheint mir, dass die Signale, die wir in Bezug auf die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten senden, von diesen auch unmissverständlich verstanden werden können. Widersprüche, wie sie im Augenblick in den neuen gesetzlichen Regelungen entstanden sind, führen zu Missverständnissen und werden zu neuen Hürden. Einerseits Integrationskurse verpflichtend zu machen, andererseits nicht genügend Angebote vorzuhalten – das passt nicht zueinander. Einerseits Integration in den 1. Arbeitsmarkt anzustreben und gleichzeitig 100.000 80-Cent-Jobs zu schaffen, ist ein Widerspruch. Die ersten Erfahrungen, die die Geflüchteten mit dem deutschen Arbeitsleben machen, prägen ihr Verständnis u.U. für lange Zeit. Wer einen 80-Cent-Job als Beschäftigungsgelegenheit auf dem kommunalen Friedhof annehmen musste, wird nicht verstehen, warum er kurz danach – nach Anerkennung und Umzug in eine eigene Wohnung – bei der benachbarten Gärtnerei einen Lohn von mehr als 8 Euro pro Stunde fordern muss, weil das der Mindestlohn ist.*

*Gerade auch geflüchtete Frauen werden unseren Worten von Gleichberechtigung und Förderung der Frauenerwerbstätigkeit nur vertrauen, wenn sie erleben, dass ihnen der Besuch eines Integrationskurses durch angemessene Kinderbetreuungsangebote tatsächlich ermöglicht wird. Die Art und Weise, wie und in welchen Arbeitsmarkt die Geflüchteten integriert werden, entscheidet dauerhaft wesentlich über ihre Chancen auf gesellschaft-*



liche Teilhabe. Zugleich entscheidet die gesellschaftliche Integration ihrerseits auch über die zukünftigen Zugänge der Geflüchteten zum Arbeitsmarkt.

Ausschlaggebend bleibt die Frage, wie Arbeit reguliert und entlohnt wird. Die bisher für anerkannte Asylsuchende und Geflüchtete mit einer hohen Bleibewahrscheinlichkeit getroffenen Maßnahmen haben wenig mit der Stärkung von gesellschaftlicher Teilhabe zu tun. So hat die Bundesregierung mit dem neuen Integrationsgesetz beschlossen, 100.000 Arbeitsgelegenheiten zu schaffen und aus Bundesmitteln zu finanzieren. Zur Erinnerung: Gemeint sind damit Variationen der Ein-Euro-Jobs, die eigentlich im Aufenthaltsrecht eine eng auf Aufgaben in der Aufnahmereinrichtung ausgerichtete Funktion hatten. Als Sprungbrett in den regulären Arbeitsmarkt sind sie ungeeignet. Wir fordern eine wirkliche Arbeitsmarkt-, keine Beschäftigungspolitik für Geflüchtete mit dem Ziel qualifizierender und qualifikationsgerechter Integration. Daneben braucht es eine gute Sozialpolitik, wenn der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt werden soll und Teilhabe und Integration keine Worthülsen sein sollen. Investitionen in den sozialen Wohnungsbau, die schon lange überfällig sind, da Menschen mit geringen Einkommen in vielen Großstädten kaum noch bezahlbaren Wohnraum finden, müssen nun unabweisbar vorgenommen werden.

Welchen Beitrag können die Gewerkschaften in ihrem Kerngebiet, der Arbeitswelt, leisten?

**Welskop-Deffaa:** Die Gewerkschaften leisten ihren Beitrag zum Gelingen des Zusammenlebens im Betrieb, auf dem Arbeitsmarkt und darüber hinaus. Wir packen Probleme an und reden sie nicht größer als sie sind. Wir suchen Lösungen – in gemeinsamer Verantwortung mit den Arbeitgebern. Wir unterstützen betrieblich und überbetrieblich die Bereitschaft, alle Menschen, die bei uns Schutz vor Krieg und Verfolgung suchen, ungeachtet ihrer Herkunft und Religion in unsere Gemeinschaft aufzunehmen. Unser gemeinsames Ziel ist es, Demokratie und Arbeitnehmer-

rechte zu stärken. An vielen Stellen leisten aktive Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter, ehren- und hauptamtlich, ihren Beitrag zur gesellschaftlichen Solidarität. Aktuell sind viele ver.di Aktive dabei, mit den Arbeitgebern und der Unterstützung durch die Bundesagentur für Arbeit, Möglichkeiten der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in die Tat umzusetzen. Zur Unterstützung dieser Impulse fand erst kürzlich eine Vernetzungstagung bei ver.di in der Bundesverwaltung statt. Sie hat den Austausch von Good-Practice-Beispielen gefördert und Mut gemacht, konkret im eigenen Lebensumfeld nach Möglichkeiten der Förderung von Teilhabe und Integration zu suchen.

Die Gewerkschafter und Gewerkschafterinnen, die in den Gremien der Selbstverwaltung der Bundesagentur für Arbeit aktiv sind, haben das ihre dazu beigetragen und tun es weiterhin, dass Maßnahmen der BA für Geflüchtete entwickelt und durch entsprechende gesetzgeberische Rahmungen ermöglicht werden. Das Programm „Early Intervention“ z. B. hat als Pilotprojekt der BA mit ausdrücklicher Unterstützung der Selbstverwalter/innen Kompetenzfeststellung von Geflüchteten initiiert, die noch nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung standen. Ein groß angelegtes Sonder-Sprachkurs-Programm der BA hat Ende 2015 erste elementare Deutschkenntnisse für Geflüchtete befördert, noch bevor die Bundesregierung Finanzierungswege für zusätzliche Sprach- und Integrationskurse gestalten konnte. Die Selbstverwalter/innen haben ihre gesellschaftliche und gesellschaftspolitische Verantwortung entschlossen angenommen. Bei der Umsetzung des 100.000 Arbeitsgelegenheiten-Programms haben die Kollegen und Kolleginnen im Verwaltungsrat darauf bestanden, dass die Arbeitsgelegenheiten nur im Einvernehmen mit den örtlichen Verwaltungsräten geschaffen werden dürfen, wodurch auch auf dieser Ebene gewerkschaftliche Mitgestaltungsmöglichkeiten entstanden sind, die im weiteren im Sinne der Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten genutzt werden müssen.

Handlungsleitend ist für uns die Anwendung des Prinzips „Gleiche Arbeit und gleiche Rechte bei gleichem Lohn am gleichen Ort“. Dies trägt dazu bei, menschen- und arbeitsrechtliche Standards zu wahren und vor Ausbeutung zu schützen. Gewerkschaften sind grundsätzlich offen für Wanderung und offene Arbeitsmärkte, aber nur unter jeweils gleichen und gleichwertigen Bedingungen – Freizügigkeit ja, unterschiedliche Rechte und Lohndumping nein. Wir sind derzeit dabei, im Verwaltungsrat der BA für anerkannte Flüchtlinge und Schutzsuchende ein Modell zu entwickeln, in dem in dem ersten Jahr, in dem sie dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, Arbeit, Integrationskurs und Spracherwerb sowie die Aneignung beruflicher Kenntnisse miteinander verbunden werden. Dazu suchen wir nach Möglichkeiten, gemeinsam mit Arbeitgebern und ihren Verbänden die tariflichen Voraussetzungen zu schaffen.

# Im Gespräch

*Entsprechende Gespräche zur Umsetzung des Konzepts gibt es mit der Vereinigung der Kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) für den Grünbereich in Städten und Gemeinden, im Bereich privater Klinikkonzerne, im Nahverkehr und in der Abfallwirtschaft.*

Was muss von Seiten der Unternehmen, Betriebe oder Verwaltungen unternommen werden, um den Integrationsprozess zielgerichtet zu gestalten?

**Welskop-Deffaa:** *Unternehmen sind natürlich keine Wohltätigkeitsveranstaltungen. Sie werden die Einstellung von Geflüchteten stets daran messen, ob sie für das Unternehmen ökonomisch sinnvoll ist. Dabei sollte allerdings in einer insgesamt guten wirtschaftlichen Lage kein Ultra-Kurzfrist-Denken entscheidungsleitend sein, sondern eine mittelfristige Perspektive. Die Integration von geflüchteten Menschen kann in vielen Unternehmen sehr unterschiedliche positive Effekte mit sich bringen. „Zielgerichtet“ verläuft der Integrationsprozess, wenn er potenzialorientiert gestaltet wird und Geflüchtete nicht als billige Aushilfsmitarbeiter, sondern als Kollegen und Kolleginnen wahrgenommen werden, deren spezifische Erfahrung als Potenzial genutzt werden kann. Vernetzung hilft den Unternehmen, diesen Ansatz zu leben (Vernetzung z. B. auch durch die IHKen und Handwerkskammern.); Arbeitgeber und Gewerkschaften können dabei gemeinsam die notwendige Unterstützung durch die Politik einfordern – z. B. in Bezug auf Qualifizierung und Qualifikationsanerkennung.*

Sehen Sie die Gefahr von Verdrängungseffekten auf dem Arbeitsmarkt, das Entstehen einer Konkurrenz zu anderen Arbeitnehmern oder Langzeitarbeitslosen?

**Welskop-Deffaa:** *Geflüchtete dürfen nicht zu Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen zweiter Klasse gemacht werden, der Mindestlohn gilt für alle. Wir müssen verhindern, dass auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Menschen und Flüchtlinge gegeneinander ausgespielt werden. Konkret heißt das: Die Ausnahme im Mindestlohngesetz für Langzeiterwerbslose, die mehr als ein Jahr arbeitslos gemeldet sind, muss heute dringlicher denn je gestrichen werden. Auch die beschriebenen Maßnahmen des Integrationsgesetzes drohen – statt zur Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – eher zum Gegenteil, sprich zur Verdrängung regulärer Arbeitsverhältnisse, beizutragen. So sollen die neuen Arbeitsgelegenheiten laut einer Richtlinie aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu 75 Prozent außerhalb der Unterkünfte*

*stattfinden. Damit können sie auch von privatwirtschaftlich tätigen Unternehmen und Trägern genutzt werden. Finanzschwache Kommunen könnten auf die Idee kommen, bestimmte Tätigkeitsbereiche in „80-Cent-Jobs“ zu überführen, die bisher als Helfertätigkeiten klassifiziert waren. Nur die umfassende Einbeziehung der örtlichen Verwaltungsausschüsse in die Genehmigung und Gestaltung der Arbeitsgelegenheiten für Geflüchtete kann dieser Gefahr vorbeugen.*

Nicht alle Geflüchteten bringen eine passgenaue Qualifikation für den deutschen Arbeitsmarkt mit. Oft fehlen auch Papiere und Zeugnisse. Wie kann dem Problem begegnet werden? Muss sich auch gegebenenfalls die Arbeitswelt verändern, um die Potentiale nutzbar zu machen?

**Welskop-Deffaa:** *Die Anerkennung von Kompetenzen und Qualifikationen muss modernisiert und beschleunigt werden. Erste Initiativen (Stichwort: Teilqualifizierung) werden bereits erprobt. Dabei darf man allerdings nicht übers Ziel hinaus schießen. Letztlich brauchen wir gut qualifizierte Menschen, deren Qualifikation durch Abschlüsse auch nachgewiesen ist.*

Welche Maßnahmen müssen ergriffen werden, um gerade auch junge Flüchtlinge zu qualifizieren und in Ausbildung oder Arbeit zu bringen? Wo liegen hier die Bedarfe, die Schwierigkeiten – und wo die Chancen?

**Welskop-Deffaa:** *Schon länger braucht es im Bereich der Kita-Plätze und an den Schulen mehr Investitionen, nicht nur in Beton, sondern eben auch in Köpfe. Mit dem Zuzug der Flüchtlinge wird dieser Bedarf noch deutlicher, denn über Zweidrittel der Asylbewerber sind unter 30 Jahre alt, knapp ein Drittel ist minderjährig. Die Altersstruktur zeigt deutlich, dass dem Bildungs- und Ausbildungssystem eine Schlüsselrolle bei der Integration der Flüchtlinge zukommt. Die Voraussetzung dafür ist der Ausbau des Bildungssystems, dass mehr Lehrerinnen und Lehrer eingestellt werden und Sprachlehrerinnen und -lehrer, Erzieherinnen und Sozialarbeiter besser entlohnt werden. Davon profitiert die gesamte Gesellschaft. Die Schulpflicht muss in allen Bundesländern heraufgesetzt werden.*

In welchen Branchen kann der Zugang zu Arbeit leichter erfolgen, wo wird es aufgrund des Qualifikationsniveaus schwieriger?

**Welskop-Deffaa:** *Hier müssen wir uns vor Stereotypisierungen hüten. Natürlich haben Gastronomie, Nahrungsmittelindustrie und Landwirtschaft besonders*

viel Erfahrung im Umgang mit ausländischen Beschäftigten, die schlechte Sprachkenntnisse mitbringen. Für viele Geflüchtete können diese Branchen sich als besonders naheliegend darstellen. Tatsächlich zeigt sich aber bei näherem Hinsehen, dass durchaus auch für anspruchsvollere Ausbildungsberufe Bewerber und Bewerberinnen unter den Geflüchteten vorhanden sind. Die Deutsche Rentenversicherung startet jetzt einen Einstiegsqualifizierungskurs für Geflüchtete, die – wenn sie den Kurs erfolgreich absolvieren – die Ausbildung zum Sozialversicherungsfachangestellten machen sollen. Für viele intelligente Geflüchtete, die aus ihren Heimatländern keine duale Ausbildung, sondern nur Hochschulen als Orte guter Ausbildung kennen, können Ausbildungsberufe wie der genannte in der DRV attraktive Chancen bieten.

Welchen Beitrag können die Kommunen leisten – im Austausch mit den Sozialpartnern und weiteren Akteuren vor Ort – um die Integration in den lokalen Arbeitsmarkt zu unterstützen?

**Welskop-Deffaa:** Ganz einfach: Kommunale Unternehmen können eine Vorbildfunktion einnehmen. Als ver.di nutzen wir unseren Einfluss in den kommunalen Unternehmen. Der ver.di Fachbereich Gemeinden führt ein Praxisprojekt zur betrieblichen und beruflichen Integration von Geflüchteten durch. Bis zu zehn kommunale Pilotbetriebe können sich daran beteiligen und Beispiele einer guten Praxis erarbeiten und umsetzen. Der Prozess und die betriebliche Beratung verlaufen beteiligungs- und umsetzungsorientiert. Beteiligungsorientiert heißt auf betrieblicher Ebene, dass alle Seiten – die MitarbeiterInnen, der Personalrat sowie die Führungskräfte – in den Veränderungsprozess von Anfang an einbezogen werden. Im Ergebnis entstehen dadurch realistische und maßgeschneiderte Modelle, die von allen Seiten mitgetragen und deshalb auch mit einem hohen Wirkungsgrad umgesetzt werden. Dies schafft betrieblichen Zusammenhalt und leistet einen wichtigen gesellschaftlichen Beitrag. Mit diesem Projekt werden beispielhafte gute Lösungen entwickelt und der breite Transfer in Kommunalverwaltungen und öffentliche Betriebe wird organisiert.

Bei allen Schwierigkeiten – wo liegen die Chancen für die Wirtschaft und die Gesellschaft?

**Welskop-Deffaa:** In erster Linie ist die Aufnahme der Flüchtlinge eine humanitäre Verantwortung, der wir nachkommen und die bei aller Mühe und Anstrengungen für die Arbeitsmarktintegration nicht in Ver-

gessenheit geraten sollte. Es geht um Menschen, die ein schweres Schicksal hinter sich haben und deren Menschenrechte und -würde mit unserer Hilfe gewahrt werden. Gleichzeitig sind mit der Flüchtlingsmigration Themen auf die politische und gewerkschaftliche Tagesordnung gesetzt, die alles andere als neu sind. Viele Studien zeigten bereits in der Vergangenheit einen deutlichen Handlungsbedarf, gesellschaftliche Vielfalt auch betrieblich und in den Verantwortungsstrukturen der Gesellschaft zu leben und der Ausgrenzung von Menschen mit Migrationshintergrund und/oder Rassismuserfahrungen entschiedener entgegenzutreten. Hier liegen die Chancen Strukturen und Institutionen so zu verändern, dass Integration nicht mehr als einseitige Bringschuld von Einwanderern gedacht wird, sondern als gesellschaftliche Notwendigkeit.

Die Kanzlerin hält an Ihrem Diktum „Wir schaffen das“ fest. Eine Einschätzung aus Ihrer Sicht: Schaffen wir das?

**Welskop-Deffaa:** Nachdem das Wort vom „Wir schaffen das“ so oft wiederholt wurde, weiß man nicht mehr recht, auf welches „das“ es gemünzt war. Gesagt wurde das Wort 2015, als es darum ging, in Ungarn eine humanitäre Katastrophe abzuwenden. „Wir schaffen das“ hieß: Deutschland weiß aus seiner eigenen Geschichte um die Bedeutung offener Grenzen. Wir wissen aus der Zeit des Nationalsozialismus und darüber hinaus, dass Menschen, die vor Verfolgung fliehen, Länder und Menschen brauchen, die ihnen Aufnahme gewähren. Als reiches Land verwehren wir uns der völkerrechtlichen Pflicht nicht, denen Gastfreundschaft zu gewähren, die in diesen Wochen und Monaten vor Krieg und Verfolgung fliehen. Wir tragen unseren Teil der Verantwortung und laden die Last nicht bei den Mittelmeeranrainern ab. „Wir schaffen das“ – uns als ein weltoffenes Land zu präsentieren, das seinen Teil der internationalen Verantwortung trägt. Wir schaffen das, weil wir in der Breite der Bevölkerung gegen Versuchungen des Rassismus ausreichend imprägniert sind. Ich wünsche mir, dass die Zuversicht des Sommers 2015 nicht enttäuscht wird und dass all diejenigen, die im Gefolge der AfD-Wahlkämpfe inzwischen öffentlich wieder offen fremdenfeindliche Äußerungen wagen, die Religionsfreiheit nur für Christen und Christinnen verteidigen wollen und die das Burka-Verbot zum Inbegriff westlicher Gleichstellungsvorstellungen stilisieren, in der deutlichen Minderheit bleiben. Wir müssen als Gewerkschaft dazu beitragen, dass das gelingt.

## Im Gespräch

# „Wir haben bei der dezentralen Unterbringung die Bürger mit einbezogen.“

### Wilfried Block

Bürgermeister von Friedland (Mecklenburg-Vorpommern)

Als Bürgermeister von Friedland haben Sie mehrfach auf die Chancen und Möglichkeiten hingewiesen, die sich aus einem Zuzug von Flüchtlingen für Ihre Kommune ergeben können. Welche sehen Sie konkret?

**Block:** Ich denke, dass man hier zunächst einmal auf die Situation der Kommune eingehen muss. Friedland liegt ganz im Nordosten von Mecklenburg-Vorpommern. Wir waren bis zur Wende eine Industriestadt mit gut 8.300 Einwohnern. Hier wurden vor allem landwirtschaftliche Produkte verarbeitet. Bis 1992 sind dann die großen Betriebe geschlossen worden und etwa 2.000 Arbeitsplätze weggefallen. Dadurch, dass infolge dessen viele Menschen aus Friedland weggezogen sind, hatten wir sehr viele leer stehende Wohnungen zur Verfügung, die sich, als die große Masse der Asylsuchenden 2014/15 kam, leicht wieder herrichten ließen. Damit ist die Ausgangsposition Friedlands sicherlich eine andere als in größeren Städten, etwa in Westdeutschland, wo der Wohnungsmarkt ja recht knapp ist. Zudem haben wir in der Vergangenheit gute Erfahrungen mit Zuwanderern gemacht. Vor etwa zehn Jahren hatten wir hier ein Übergangwohnheim für Deutsche aus Russland, von denen einige bei uns im Ort geblieben sind, sich mit kleineren Geschäften selbstständig gemacht haben oder in der Altenpflege arbeiten. Ohne diese Menschen hätten wir hier heute in einigen Branchen einen großen Arbeitskräftemangel. Daher sehe ich ganz einfach eine Chance darin, dass diejenigen, die heute als Flüchtlinge kommen – wenn sie gut aufgenommen werden, wenn sie ein ordentliches Klima in der Stadt spüren – sich ansiedeln und bleiben. Denn als kleine Stadt im Nordosten kann man eben nur schwer mit Hamburg, München oder Berlin mithalten – die müssen gar nicht für sich werben, da wollen sowieso viele hin. Wenn wir 10 bis 20 Prozent der Migrant\*innen halten könnten, wäre das für uns sehr gut. Aber man muss auch klar sagen, dass ausreichend Wohnungen und eine positive Stimmung in der Stadt nicht alles sind, sondern natürlich auch Bund und Land gefordert sind, auch in den ländlichen Regionen ordentliche Strukturpolitik zu betreiben. Denn ohne Unternehmen und Arbeitsplätze

werden viele wegziehen und dahin gehen, wo sie für sich und ihre Familie eine berufliche Perspektive sehen.

Wie viele Asylsuchende haben Sie mittlerweile in Friedland aufgenommen?

**Block:** Wir haben im Januar 2014 die Gemeinschaftsunterkunft in Betrieb genommen, die hat eine Kapazität von bis zu 120 Personen und ist seit dem auch immer gut ausgelastet. Dezentral haben wir 411 Menschen untergebracht, wobei wir hier auch schon einmal bei 470 Personen waren.

Sie haben gerade bereits den Wohnungsleerstand angesprochen, der die Aufnahme von Flüchtlingen in Friedland erleichtert. Gibt es noch weitere Faktoren, die Ihre Kommune von anderen unterscheidet?

**Block:** Wir haben einen Asylbeirat als lockeren Zusammenschluss gegründet, der sich alle sechs Wochen trifft, Informationen austauscht und sich vernetzt. In diesem Beirat sitzen die Vertreter der Träger der verschiedenen Einrichtungen: Caritas, Malteser, AWO, der evangelischen Kirche, der Polizei, aber beispielsweise auch der Turn- und Sportvereine. Mit den Turn- und Sportvereinen pflegen wir übrigens eine sehr enge Partnerschaft und sie sind sehr engagiert. So haben die Turn- und Sportvereine eine Pauschalversicherung für die Flüchtlinge abgeschlossen, dass sie sich in den verschiedenen Disziplinen ausprobieren und Sport treiben können. Denn man darf ja nicht vergessen: Gerade für diejenigen, die noch nicht anerkannt sind, sind das hier lange Tage, an denen sonst nicht viel passiert. Darüber hinaus hat sich bei uns ein ganz gutes Netzwerk an ehrenamtlichen Helfern entwickelt, die beispielsweise Spenden zusammentragen oder Fahrradreparaturen übernehmen.

Wie hat die Bevölkerung auf den Flüchtlingszuzug reagiert?

**Block:** Der Stadtrat unterstützt – abgesehen von den zwei NPD-Vertretern – einhellig den eingeschlagenen Weg und sieht auch die Chancen, die sich durch den Zuzug der Flüchtlinge ergeben können. Aber natürlich



musste ich auch feststellen, dass vor allem in sozial schwächer gestellten Bevölkerungsschichten, die oft auch Unterstützung vom Staat erhalten, gewisse Ängste vorhanden sind, dass sie etwas abgeben müssen und durch die Flüchtlinge weniger bekommen. Hier darf man nicht müde werden, zu erklären, dass das eine nichts mit dem anderen zu tun hat und dass man nicht auf einmal in Konkurrenz zu den Flüchtlingen steht. Bei den Unternehmen war in der Hochphase des Flüchtlingszuzugs vor allem eine Verunsicherung zu spüren, wie das Ganze zu bezahlen sei und ob nun möglicherweise Sonderabgaben oder Steuern zur Finanzierung erhoben würden. Hier hätte ich mir vom Bund gewünscht, dass er deutlicher artikuliert hätte, welche Strategie – auch finanziell – er verfolgt, um eventuelle Gerüchte frühzeitig auszuräumen. Aber klar, gerade die NPD ist voll gegen den Flüchtlingskurs und so gibt es von denen auch einen Flyer, wo sie sie meine Person und das Zitat, dass man in den Flüchtlingen eine Chance sehen muss, kritisieren.

Haben Sie begleitende Maßnahmen ergriffen, um der Bevölkerung Ängste zu nehmen?

**Block:** Wir haben gerade bei der dezentralen Unterbringung die Bürger mit eingebunden. Sprich: Es gab Bewohner- und Mieterversammlungen, auf denen Fragen beantwortet wurden und wir versucht haben, Ängste zu nehmen. Wenn Wohnungen für Flüchtlinge her gerichtet wurden, haben wir den übrigen Mietern einige Tage vor dem Bezug Zeit gegeben, sich diese einmal anzuschauen, damit sie sehen, dass es sich hierbei um eine ganz einfache Ausstattung handelt. Damit sind wir gut gefahren und konnten Akzeptanz schaffen. Und ich habe auch immer gesagt, dass sie sich bei eventuellen Konflikten neben dem Vermieter auch immer an uns als Stadt wenden können. Häufig lassen sich Spannungen recht einfach lösen und beruhen auf kulturellen Unterschieden. Ein Beispiel: Während des Ramadan wird nach Sonnenuntergang das Fasten gebrochen, die Familie und Freunde sitzen zusammen und es kann entsprechend laut werden. Wenn der Nachbar aber um 4 Uhr aufstehen muss,

weil er Schichtbetrieb hat, will er natürlich abends Ruhe haben. Das sind aber Dinge, die sich durch Gespräche schnell lösen lassen und meist sehr einfach auszuräumen sind.

Welche Rolle spielt bürgerschaftliches Engagement bei der kommunalen Integrationsarbeit?

**Block:** Neben den bereits erwähnten Aktionen, wie etwa die der Sportvereine, hat die evangelische Kirchengemeinde mit dem „Volx-Mobil“ eine tolle Aktion ins Leben gerufen, mit dem vor allem Gemeinschaftsunterkünfte angesteuert werden. Ziel ist es, gemeinsame Unternehmungen für Kinder von Asylbewerbern und einheimische Kinder anzubieten, um hier schon das gemeinsame Verständnis füreinander zu wecken. Das ist übrigens eine tolle Sache, wenn man in die Schulen geht und sieht, dass Kinder miteinander überhaupt keine Probleme haben und sich verstehen. Ich denke überhaupt, dass man gerade die Kinder früh fördern muss und so bemühen wir uns, dass all die Flüchtlingsfamilien, die für ihre Kinder einen Kindergartenplatz haben möchten, diesen auch bekommen. Denn hier lernen die Kinder sehr schnell und spielend die deutsche Sprache, was ja letztlich Grundvoraussetzung für gelungene Integration ist.

Was müssen Kommunen Ihrer Meinung nach grundsätzlich leisten, damit erfolgreiche Integration vor Ort gelingen kann?

**Block:** Man muss es zunächst einmal wollen. Wenn die Mehrheit in der Kommune gegen die Unterbringung von Flüchtlingen ist, wird es schwierig und man sieht eben überall nur Probleme und Hindernisse. Natürlich ist aber genauso wichtig, Perspektiven zu schaffen und dafür zu sorgen, dass die Menschen ihre Fähigkeiten, Interessen und Stärken in einen Beruf einbringen können. Das ist besonders in unserer strukturschwachen Region ein Thema, wo es eben leider häufig nicht genügend Arbeitsplätze gibt. Grundsätzlich muss die Kommune gemeinsam mit den Ehrenamtlichen ein Klima schaffen, das den Menschen, die kommen, signalisiert: Ihr seid willkommen.

# Annotierte Bibliografie

**Jutta Aumüller/Carolin Bretl: Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung, Berlin 2008.**

Die bereits 2008 erschienene Studie vom Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung mit dem Thema „Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland“ untersucht die Integration von Asylbewerbern, anerkannten Flüchtlingen und Flüchtlingen mit subsidiärem Schutz in den Kommunen. Ziel ist es, positive Faktoren zu identifizieren, die die Integration von Flüchtlingen auf lokaler Ebene befördern können. Ausgehend von mehreren Leitfragen und anhand von vier Fallbeispielen (Berlin, München, Jena, Schwäbisch Hall) wurden bewährte Praktiken herausgestellt und Empfehlungen aufgestellt. Als Ergebnis der Studie lässt sich festhalten, dass sich der Fokus der Kommunen von einer Massenunterbringung und -versorgung in den 90er Jahren hin zu einer stärker individualisierteren Betreuung gewandelt hat. Besonders formale Angebote der Kommunen wie Sprachkurse, Schülerhilfe, Berufspraktika oder berufliche Qualifikationen, fördern die soziale Integration von Flüchtlingen. Des Weiteren ist ein struktureller Unterschied zwischen den ostdeutschen (keine ausdifferenzierten Strukturen) und westdeutschen (umfassende Aufnahme- und Versorgungsstrukturen) Bundesländern zu erkennen. Die Verbesserung der sozialen Integration von Flüchtlingen in Kommunen kann nicht ohne die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen erfolgen – eine Aufgabe die Kommunen alleine nicht lösen können.

**Robert Bosch Stiftung (Hrsg.): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement, Stuttgart 2015.**

Die von der Robert Bosch Stiftung finanzierte Studie aus den Federn von Jutta Aumüller, Priska Daphi und Celine Biesenkamp thematisiert die behördliche Praxis der Kommunen im Umgang mit Flüchtlingen und Asylsuchenden. Insbesondere die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen im Lichte der verstärkten Zuwanderung durch Flüchtlinge werden unter der Berücksichtigung gesetzlicher und föderaler Vorgaben und der Interaktion der lokalen Bevölkerung aufgezeigt. Die Studie deckt dabei den Zeitraum bis zum Frühjahr 2015 ab. Konkret wird das Spannungs-

verhältnis zwischen rechtlicher Verpflichtung der Kommunen und der Akzeptanz der örtlichen Bevölkerung in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt. Hier setzt die Studie an und erörtert, welche Handlungsmöglichkeiten die Kommunen im Kontext bundesgesetzlicher und föderaler Vorgaben haben. Auch die Vermittlung und Kommunikation seitens kommunaler Stellen gegenüber der lokalen wird behandelt. Erklärtes Ziel der drei Autorinnen ist es, die Handlungskompetenz kommunalpolitischer und zivilgesellschaftlicher Akteure zu stärken, um lokal angepasste Strukturen für den Umgang mit Flüchtlingszuwanderung zu schaffen.

**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Studie erstellt für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin 2012.**

Basierend auf quantitativen Erhebungen und qualitativen Befragungen von Städten, Gemeinden und Landkreisen versucht die Studie zu beantworten, in wie weit die Handlungsfelder kommunaler Integrationspolitik in den Kommunen bekannt sind und wie sich die Integrationspolitik der Kommunen auf diesen Feldern gestaltet. Die Studie stellt fest, dass die deutschen Kommunen Integration als ein zentrales Themenfeld betrachten. Dabei haben sich viele Gemeinden davon gelöst, Integration als Problem zu sehen, sondern sehen die Potenziale von Integration. Weiterhin stellt sie fest, dass größere Städte Integration häufig bereits als Querschnittsaufgabe von Politik und Verwaltung gestalten, dieser Ansatz in kleineren Gemeinden aber häufig noch zu wenig ausgeprägt ist. Die Kommunen sehen Handlungsbedarf vor allem im Bereich der Rahmenbedingungen seitens übergelegener Ebenen oder im Bereich der Datenlage. Die Studie schlussfolgert, dass Integration strategisch als „kooperative Querschnittsaufgabe“ von Bund, Ländern und Kommunen zu denken sei. Kommunen, die sich bereits heute dem Thema derart strategisch nähern, seien deutlich aktiver im Bereich der Integration.

**Generali Engagementatlas 2015: Rolle und Perspektiven Engagement unterstützender Einrichtungen in Deutschland, Köln 2016.**

Der Generali Engagement Atlas möchte die Knotenpunkte für bürgerliches Engagement erfassen, diese Koordinierungsstellen evaluieren und Verbesserungspotenzial aufzeigen. Basierend auf einer quantitativen Erhebung über die Verteilung der verschiedenen Einrichtungstypen wurden mittels qualitativer Methodik die Herausforderungen der Einrichtungen erarbeitet. Als Ergebnis hält die Studie fest, dass es trotz großen finanziellen Einsatzes bisher nicht gelungen ist, eine nachhaltige Infrastruktur zur Förderung bürgerlichen Engagements zu schaffen. Zwar ist die Leistungsbereitschaft in den einzelnen Einrichtungen enorm, die fehlende Gesamtstrategie lässt diese allerdings hinter den strukturellen Problemen verblassen. Die Studie führt abschließend Handlungsempfehlungen auf. Diese zielen vor allem auf die Schaffung einer professionellen unterstützenden Gesamtstruktur.

**Frank Gesemann/Roland Roth: Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden. Eine Studie des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI), Berlin 2016.**

Diese Umfrage zur kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik hat das Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) von Januar bis März 2016 erhoben. Städte, Landkreise und Gemeinden sehen sich aktuell zentralen Aufgaben und Herausforderungen gegenübergestellt. Schwerpunkte der Befragung waren, wo genau wichtige Ressourcen und besondere Unterstützungsbedarfe bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen gesehen werden und inwieweit eine strategische Steuerung von Integrationspolitik erfolgt. Die Erhebung wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt und von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration unterstützt.

**Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement: Flüchtlingsmanagement. Kommunale Steuerungsmaßnahmen durch Risikomanagement entwickeln, Köln 2016.**

Die Studie stellt einen Leitfaden für die Steuerung der aktuellen Flüchtlingssituation dar. Dabei fußt sie auf einer Befragung der zentralen Akteure aus Städten, Kreisen und Kommunen, die die größten Herausforderungen und Problemlagen zum Thema hatte. Aus den genannten Problemfeldern wurden im Folgenden Handlungsempfehlungen abgeleitet. Die Studie zeigt

ein vertrautes Bild. Die Hauptproblemfelder werden im Bereich Arbeit, Bildung, Unterbringung und Verwaltung gesehen. Darüber hinaus werden finanzielle und soziale Risiken genannt. Im Rahmen der Methodik des Risikomanagements erarbeitet die Studie über 90 Steuerungsmaßnahmen, die Kommunen an die Hand gegeben werden.

**Navid Kermani: Einbruch der Wirklichkeit. Auf dem Flüchtlingstreck durch Europa, München 2016.**

Navid Kermani ist dem Flüchtlingsstrom auf der „Balkanroute“ im Herbst 2015 entgegengereist und hat seine Eindrücke darüber verschriftlicht. In seinem 96-seitigen Buch beschreibt er die Lage an der türkischen Westküste, wo sich tausendfach Flüchtlinge in einfachsten Verhältnissen auf eine gefährliche Seeüberfahrt nach Europa wagten. Von der griechischen Insel Lesbos berichtete er von den Lebensumständen derer, die die Überfahrt überstanden hatten. Kermani sprach mit freiwilligen Helfern und Politikern vor Ort, vor allem aber auch mit Flüchtlingen aus Syrien und Afghanistan. In seinem Buch versucht er, die Flucht-motive der einzelnen Menschen zu beleuchten und die Frage zu beantworten, warum das Gros der Flüchtlinge nach Deutschland wollte. Er verdeutlicht, welche kulturellen und politischen Konflikte die Menschen zur Flucht bewogen haben.

**Karl-Heinz Meier-Braun: Die 101 wichtigsten Fragen. Einwanderung und Asyl, München 2015.**

Mit seiner im Jahr 2015 erschienen Monographie „Die 101 wichtigsten Fragen. Einwanderung und Asyl“ gibt der Journalist Karl-Heinz Meier-Braun, der zudem als Honorarprofessor an der Universität Tübingen Politikwissenschaft lehrt, Antworten auf die wichtigsten Fragen zu Migration, Flüchtlinge und Asyl. In neun Kapiteln, etwa zu Geschichte, Begrifflichkeiten und Recht, werden alle wesentlichen Aspekte des Themas aufgegriffen und umfassend erläutert. Die faktenreichen Ausführungen des Autors, seine klare Sprache und gelegentliche Auflockerungen (etwa Frage 8: „Hatte Goethe türkische Vorfahren?“) machen das Buch zu einem wertvollen, leicht verständlichen Nachschlagewerk.

**Andreas Müller: Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg 2013.**

Die Studie thematisiert die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland. Sie enthält Erläuterungen zur föderalen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern und zeigt darüber hinaus

verschiedene Formen der Unterbringung von Asylsuchenden und die ihnen gewährten Leistungen auf. Das Working Paper, das von der deutschen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als deutscher Beitrag für eine europaweit vergleichende Untersuchung der Asylbewerberunterbringung erstellt und aus EU-Mitteln kofinanziert wurde, zeichnet detailliert den Ablauf der (föderalen) Unterbringung von der Ankunft bis zum Asylantrag nach: Zur Erstunterbringung haben die einzelnen Bundesländer Aufnahmeeinrichtungen geschaffen, an die die Außenstellen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge angeschlossen sind. Sobald der Asylantrag gestellt ist, werden Asylsuchende nach bis zu sechs Wochen – spätestens jedoch nach drei Monaten – in Einrichtungen der vorläufigen Unterbringung untergebracht. Diese Aufgaben haben die meisten Bundesländer an die Kommunen übertragen. Die Unterbringung erfolgt in Gemeinschaftsunterkünften, in Einzelwohnungen sowie in speziellen Einrichtungen für Personen mit besonderen Schutzbedürfnissen (unbegleitete Minderjährige, traumatisierte Asylsuchende und Opfer sexueller Gewalt).

**Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Integration im föderalen System. Bund, Länder und die Rolle der Kommune, Berlin 2012.**

Das Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer zu „Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen“ befasst sich mit dem Integrationsdiskurs in Deutschland. Einerseits sollte herausgearbeitet werden, ob sich das Integrationsklima, aufgrund der teils abwertend geführten Auseinandersetzung über Flüchtlinge und Integration, verschlechtert hat. Dazu wurden das Integrationsbarometer 2012 mit den Ergebnissen der Integrationsbarometer 2010 und 2011 verglichen. Im Zentrum des Jahresgutachtens 2012 stand die Integration und Integrationspolitik im föderalen Mehrebenensystem, mit besonderem Bezug auf die Kommunen. Das Jahresgutachten stellt zehn Kernbotschaften heraus, die sich auf verschiedene Bereiche beziehen. Dazu gehören die Definition von Problemen und Reformvorschlägen auf der Bundesebene, Landesebene und Kommunalebene sowie die Reduzierung der Komplexität des föderalen Systems. Während sich die Migrationspolitik in den letzten Jahren entwickelt hat (Korrektur einer auf Abwehr ausgelegten Zuwanderungspolitik), ist dies in der Integrationspolitik in diesem Umfang nicht der Fall. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass es integrationspolitischen Re-

form- und Handlungsbedarf (z. B. Bildung und Arbeitsmarkt) gibt. Die komplexe föderale Aufgaben- und Kompetenzverteilung erschwert Reformen jedoch und macht eine starke Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erforderlich.

**Schader-Stiftung: Rahmenbedingungen kommunaler Integrationspolitik, Darmstadt 2011.**

„Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen“ ist eine Studie der Schader-Stiftung, welche sich mit dem Thema der Zuwanderung in kleinen und mittleren Städten des ländlichen Raums befasst. Die Voraussetzungen für eine gelungene Integration von Zuwanderern in ländlichen Regionen sollten herausgearbeitet und anhand von 12 Städten und Gemeinden in acht Landkreisen ein bundesweiter Vergleich gezogen werden, der die unterschiedlichen wirtschaftlichen und strukturellen Rahmenbedingungen im Zuwanderungsgeschehen mit einbezieht. Anhand dieses Vergleichs sollten Weiterentwicklungen der Integrationsarbeit vor Ort ermittelt und Erfahrungsaustausch durch Netzwerktreffen und Diskussionsprozesse gefördert werden. Durch die Umsetzung und Erarbeitung der Ziele konnten neue Erkenntnisse und Erfahrungen gewonnen sowie neue Strukturen und Netzwerke in den beteiligten Kommunen angeregt und unterstützt werden. Zusätzlich kam es zu einer Unterstützung und Bestätigung der Integrationsarbeit vor Ort und führte zu einer Sensibilisierung der Politik und Öffentlichkeit für das Thema der Integration. Schlussendlich hat das Projekt wichtige Impulse gegeben, die das integrationspolitische Klima in den Kommunen reflektiert, gefördert und weiterentwickelt haben. Die Studie hat zudem einen Beitrag für die Implementierung und Förderung von Integration im ländlichen Raum geleistet.

# Ausblick und Anhang



# Ausblick

Im Jahr 2015 kamen nach Aussage des Bundesinnenministers von Ende September 2016 etwa 890.000 Menschen in Deutschland an, die ihre Heimat wegen Krieg, Bürgerkrieg, Verfolgung oder aus wirtschaftlichen Gründen verlassen hatten. Sehr viele von ihnen werden voraussichtlich in Deutschland bleiben. Obwohl diese dramatische Steigerung der Flüchtlingszahlen gegenüber den Vorjahren nicht völlig überraschend kam, waren Bund, Länder und Kommunen nur unzureichend auf diese exzeptionelle Herausforderung vorbereitet. Dennoch konnte die Situation stabilisiert werden, was nicht zuletzt auf das außerordentliche Engagement der Zivilgesellschaft mit zehntausenden ehrenamtlichen Helfern zurückzuführen ist. Diese Studie würdigt ihr Engagement daher besonders.

Vor allem durch die Sperrung der „Balkan-Route“<sup>1</sup> und das „Türkei-Abkommen“ im März 2016 wurde der Zustrom deutlich gedrosselt, so dass im vergangenen Jahr 280.000 Asylsuchende bei uns ankamen<sup>2</sup>. Diese Zahl liegt deutlich unter der des Vorjahres, aber über der Zahl der gestellten Asylanträge im Jahr 2014 (202.000)<sup>3</sup>. Eine Entspannung kann folglich nur im Vergleich mit dem Jahr 2016 konstatiert werden. Vor allem die Kommunen können nun „vom Krisen- in den Integrationsmodus“, wie es Roland Schäfer vom Deutschen Städte- und Gemeindebund ausdrückt, schalten.

Was bedeuten die geschilderten Umstände und Entwicklungen für die Zukunft? Zunächst einmal haben die Kommunen mit Hilfe zahlreicher Freiwilliger in wenigen Monaten die Krise gemeistert. Dies spricht für Flexibilität, eine mitmenschliche Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement, dem weltweit mit Respekt begegnet wurde. Das lässt für die Zukunft hoffen. Darüber hinaus hat der Zustrom von knapp 900.000 Menschen zumeist aus dem arabisch-muslimischen Kulturraum bei den staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren ein neues Problembewusstsein geschaffen, weil die Herausforderungen und die Schwachstellen deutscher Integrationspolitik deutlich wurden.

Die vorliegende Studie zeigt, dass die „Turnhallen-Republik“ der Vergangenheit angehört, die meisten Menschen also inzwischen dezentral untergebracht

und versorgt werden können, trotz erheblicher Schwierigkeiten vor allem in den Ballungsräumen. Dennoch liegen die zukünftigen „Baustellen“ offen zutage. Die Kommunen rechneten im Jahr 2016 mit 733.000 unterzubringenden Flüchtlingen, wobei Wohnraum für 460.000 Menschen fehlte. Hier hat der Bund schnell reagiert und den Ländern sowie Kommunen eine Milliarde für den Wohnungsbau zugesagt. Hinzu kommen Integrationspauschalen von jährlich zwei Milliarden Euro bis 2018<sup>4</sup>. Die Kommunen sind mit dieser finanziellen Unterstützung deutlich entlastet. Sie müssen aber auch darauf vertrauen dürfen, dass diese Transferzahlungen in naher Zukunft fortgesetzt werden.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung mit Gesetzesverschärfungen reagiert, wie etwa in den sogenannten Asylpaketen I und II (Oktober 2015 und März 2016), auf die die Studie explizit verweist: Sie enthalten u. a. die Erklärung weiterer Staaten zu sicheren Herkunftsstaaten, die Beschleunigung von Asylverfahren, den Abbau von Abschiebehindernissen, das Erschweren des Familiennachzuges und die Verschärfung des Ausweisungsrechtes. Nach dem Attentat von Berlin wird es wohl zu weiteren Gesetzesänderungen und Gesetzesergänzungen kommen, wie die Diskussion um die Verschärfungen der Abschiebehaf, Videoüberwachung und Fußfesseln zeigt.

Hingegen soll das Integrationsgesetz vom August 2016 denjenigen, die bleiben dürfen, die Integration erleichtern. Weitere Maßnahmen sind geplant, wie etwa ein Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreiseverpflichtung.

Dass Integration besser gelingt, je geringer die Zahl der zu Integrierenden ist, liegt auf der Hand. Das gilt umso mehr, je größer die kulturellen Unterschiede zwischen Herkunfts- und Einwanderungsland sind. Die humanitär begründete „Politik der offenen Tür“, wie sie im Herbst 2015 ausnahmsweise möglich gemacht wurde, stellt insbesondere die Kommunen, in denen Flüchtlinge nicht nur menschenwürdig untergebracht, sondern, unabhängig von ihrer Bleibeperspektive, auch integriert werden sollen, weiterhin vor große Herausforderungen. Viel Positives wurde hier in kürzester Zeit durch Einfallsreichtum, unkompliziertes

Handeln und Tatkraft erreicht, wie die hier dargestellten Fallbeispiele zeigen.

Eine Verfestigung von gesellschaftlichen Polarisierungen in „pro“ und „contra“ muss ebenso vermieden werden wie die Gefährdung des bislang weitestgehend vorhandenen innerdemokratischen Konsenses in einwanderungspolitischen Fragen. Hier überschneiden sich die Aufgabenfelder von Bund, Ländern und Kommunen. Eine gesellschaftliche Akzeptanz von Zuwanderung und die Bereitschaft zur unvoreingenommenen Offenheit gegenüber Flüchtlingen werden sich umso schneller einstellen, je positiver sich die Integration entwickelt und auf unsere Gesellschaft auswirkt. Vor allem bei den Aufgabenfeldern Arbeit und Bildung, Innere Sicherheit und kulturelles Zusammenleben wird sich entscheiden, ob Integration gelingt. Bislang ist die Bevölkerung nach einer Allensbach-Umfrage vom Oktober 2016 diesbezüglich äußerst skeptisch. Nur 22 Prozent der Befragten sehen unser Land integrationspolitisch gut aufgestellt.

Überschätzt wurde das arbeitsmarktpolitische Potential der Zuwanderer. So beklagt der Verband „Handwerk NRW“, dass viele junge Asylbewerber weder von ihren Sprach- noch von ihren Schulkenntnissen ausbildungsreif seien. Zudem würden sie nur ungern eine Lehre beginnen, weil die Vergütung zu gering sei und das Handwerk fälschlicherweise mit „Hilfsarbeit“ gleichgesetzt würde<sup>5</sup>. Dass sich im Sommer 2016 unter den 3,5 Millionen Beschäftigten der DAX-Unternehmen nur 54 Flüchtlinge befanden, ist bezeichnend. Die vordringlichste Zukunftsaufgabe ist daher das Vermitteln der deutschen Sprache und die berufliche Qualifikation. Hier hat die Politik bereits wichtige Weichstellungen vorgenommen. Darüber hinaus hängt eine erfolgreiche Integration maßgeblich von der Kenntnis des politischen Systems und der Akzeptanz des gesellschaftlich-politischen-kulturellen Kontextes Deutschlands ab. Hier kommt der Politischen Bildung eine äußerst wichtige Aufgabe zu.

Die Erfahrung der letzten drei Jahrzehnte zeigt, dass etwa zwei Drittel der zugewanderten Männer und ein Viertel der Frauen erst nach fünf Jahren einen Arbeitsplatz gefunden hatten. In mehr als der Hälfte der Fälle erfolgte die Vermittlung über soziale Kon-

takte, so dass auch dieser Aspekt der Integration als kommunale Aufgabe nicht hoch genug bewertet werden kann<sup>6</sup>.

Die Sexualdelikte der Kölner Silvesternacht 2015/16 und vor allem das Berliner Attentat kurz vor Weihnachten 2016 haben das Klima einer „Willkommenskultur“ nachhaltig beeinträchtigt. Sicherheitsbehörden und Politik erschienen vielen Bürgerinnen und Bürgern unvorbereitet, der Rechtsstaat wirkte auf sie häufig zahnlos, nicht nur im Fall des Berliner Attentäters. Es gilt, auf allen föderalen Ebenen ein realistisches Bild von Herausforderungen und potentiellen Gefahren sowie entsprechende Szenarien zu entwickeln, um ähnliche Vorkommnisse in Zukunft, wenn irgend möglich, zu verhindern. Dazu gehört auch die Erkenntnis, dass der Rechtsstaat ebenso transparent wie konsequent gegenüber Straftätern handeln muss. Sollte sich der Eindruck eines zu nachsichtigen oder gar versagenden Rechtsstaates verfestigen, verlieren nicht nur die Opfer von Straftaten ihr Vertrauen; auch die Einstellung in der Bevölkerung wird nachhaltig beeinträchtigt. Ohnmacht empfinden nicht zuletzt Polizisten, die Straftäter dingfest machen, aber feststellen müssen, dass diese häufig wieder „auf freien Fuß kommen“<sup>7</sup>. Die Erwartung, dass das zuletzt erneut verschärfte Asylrecht auch zu einer entsprechenden Abschiebep Praxis von Nichtasylberechtigten führt, ist hoch. Der Rechtsstaat mit seinen Vollzugs- und Durchsetzungsorganen sollten daher gestärkt werden, um Vertrauen in der Bevölkerung zu gewinnen bzw. zu sichern.

Die uneingeschränkte Achtung der Rechtsordnung des Grundgesetzes ist selbstverständliche und unabdingbare Voraussetzung für den Verbleib in Deutschland. Darüber hinaus fehlt aber nach wie vor ein Konsens über die Akzeptanzleistungen, die die Aufnahmegesellschaft, insbesondere gegenüber muslimischen Einwanderern, erbringen sollte und welche kulturellen Eigenheiten diese wiederum selbst aufgeben sollten, weil sie weder dem Kulturverständnis, noch der kulturellen Praxis Deutschlands entsprechen und zudem einer „Miteinander-Kultur“ entgegen wirken. Die Sorge vor sogenannten „Parallelgesellschaften“ ist groß. Dazu tragen insbesondere auffällig patriarchale Strukturen und Umgangsformen in zahl-

reichen Familien mit Migrationshintergrund sowie die Rolle einiger muslimischer Frauen in Familie und Gesellschaft bei.

Die Achtung von Recht und grundgesetzlicher Ordnung ist eine notwendige, aber ganz offensichtlich nicht hinreichende Voraussetzung für eine gelungene Integration. Die aktuellen Herausforderungen bieten somit die Gelegenheit, eine konstruktive wertvolle Debatte über unser Selbstverständnis und unsere Identität in Deutschland und Europa zu führen.

Das Gelingen der Integration hängt zweifelsohne davon ab, wie sie in den Lebenswelten der Menschen, also vor Ort in den Städten und Gemeinden, ja in den Nachbarschaften umgesetzt wird. Den Fragen des Quartiersmanagements kommt daher eine zentrale Bedeutung zu<sup>8</sup>. Integration kann nur gelingen, wenn Minderheiten nicht in bestimmten Stadtteilen, aber auch in Kindergärten, Schulen, Vereinen und andernorts, die Mehrheit bilden, wie es mitunter, insbesondere in Ballungszentren, heute der Fall ist. Eine der größten Herausforderungen für Kommunen bei der Integration von Flüchtlingen und Zuwanderern ist daher die Frage ihrer Unterbringung. Segregation muss vermieden, gesellschaftliches Miteinander ermöglicht werden.

Die Herausforderung, eine sehr große Zahl von Flüchtlingen in Deutschland aufzunehmen, zu versorgen, unterzubringen und zu betreuen, hat die Diskussion über den richtigen Weg der Integration deutlich belebt und auch stellenweise entideologisiert. Insofern sind die Lehren, die gezogen werden können, und Verbesserungen, die vorgenommen wurden, eine Chance dafür, dass Zuwanderer öfter und zügiger einen ebenso festen wie sicheren Platz in der deutschen Gesellschaft finden.

Professor Dr. Volker Kronenberg zeigt in hervorragender Weise auf, welche Wege, Fallbeispiele und Maßnahmen für eine gelungene Integration

zielführend erscheinen, uns Mut machen und, bei allen großen Herausforderungen, durchaus zuversichtlich stimmen können. Einmal mehr wird deutlich, dass Integration insbesondere vor Ort, von den Verantwortlichen in den Kommunen, organisiert und gelebt werden muss, um erfolgreich zu sein.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung beschäftigt sich nicht erst seit Beginn der großen Flüchtlingswelle mit Integrations- und Zuwanderungsfragen. Als Querschnittsaufgabe befassen sich nahezu alle Arbeitsbereiche der Stiftung mit dieser Thematik, um der Zivilgesellschaft, Zuwanderern, der Politik, den Kommunen und nicht zuletzt dem engagierten und interessierten Bürger in vielfältiger Weise Hilfe und Expertise anzubieten.

Die Politische Bildung der Konrad-Adenauer-Stiftung hat ihre Schwerpunkte „Integration und Migration“, „Religion und Gesellschaft“ sowie „Europäische Zuwanderungspolitik“ nochmals intensiviert, da die Nachfrage nach Fakten, Hintergründen und Diskussionsforen zu den Themen Flucht sowie Asyl groß ist. Dabei leistet sie eine politische Einordnung des aktuellen Geschehens aus kommunaler, nationaler, europäischer und internationaler Perspektive. Zudem erörtert sie die Chancen und Herausforderungen für Staat und Gesellschaft. Schließlich würdigt die Politische Bildung der Konrad-Adenauer-Stiftung mit ihren Maßnahmen die überwältigende Hilfsbereitschaft vieler Menschen und fördert dieses ehrenamtliche Engagement nach Kräften. Mit zahlreichen Publikationen und Veranstaltungen erreichen wir auch die zu uns Gekommenen und erleichtern ihnen durch Informationen zu Gesellschaft, Staat und Kultur in Deutschland, also mit klassischer Politischer Bildung, Teilhabe und Integration.

Die vorliegende Handreichung gehört dazu. Wir würden uns freuen, wenn sie hilfreiche Anstöße geben und neue Erkenntnisse vermitteln würde.

Sankt Augustin, im März 2017

Dr. Melanie Piepenschneider  
*Leiterin Politische Bildung  
der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*

Philipp Lerch  
*Leiter KommunalAkademie  
der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*

Dr. Marco Arndt  
*Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*

1 | Anmerkung: Es reisen monatlich weiterhin zwischen 10.000 und 15.000 Menschen über diesen Weg nach Deutschland ein (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 12. Januar 2017 mit Berufung auf Bundesinnenminister de Maizière).

2 | Ebd.

3 | BMI vom 15. Januar 2015. [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/01/asylzahlen\\_2014.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/01/asylzahlen_2014.html)

4 | „Insgesamt beziffert die Regierung die Ausgaben zur Bewältigung der Zuwanderung und zur Bekämpfung von Fluchtursachen über alle betroffenen Ressorts hinweg mit knapp 19 Milliarden Euro im Jahr 2017 und mit insgesamt gut 77 Milliarden Euro bis 2020.“ Dietrich Creuzburg, Mehr Geld für Soziales und Flüchtlinge, Frankfurter Allgemeine Zeitung online v. 1. Juli 2016. <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/recht-steuern/bundeshaushalt-2017-mehr-geld-fuer-soziales-und-fluechtlinge-aber-die-schwarze-null-steht-14319349.html>

5 | Matthias Korfmann, Flüchtlinge machen häufig einen Bogen um das Handwerk, Bonner General-Anzeiger v. 12. Januar 2017.

6 | Siehe zu dieser Thematik: „Integration durch Beschäftigung, Ausbildung und Arbeit. Handlungsempfehlungen für Städte, Gemeinden und Kreise“, Handlungsempfehlungen der KommunalAkademie der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., veröffentlicht in diesem Band auf den Seiten 120-123.

7 | Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 14. Januar 2017, vgl. hierzu auch das Interview mit der Bochumer Polizistin Tania Kambouri v. 2. Oktober 2015 im Deutschlandfunk: [http://www.deutschlandfunk.de/polizei-wir-verlieren-die-hoheit-auf-der-strasse.694.de.html?dram:article\\_id=332717](http://www.deutschlandfunk.de/polizei-wir-verlieren-die-hoheit-auf-der-strasse.694.de.html?dram:article_id=332717)

8 | Vgl. Best-Practice-Zusammenstellung der Kommunal-Akademie der Konrad-Adenauer-Stiftung: „Lokale Flüchtlingshilfe, nachhaltige Integrationsmaßnahmen vor Ort und Identität stiftendes Quartiersmanagement“, abrufbar unter: <http://www.kas.de/wf/de/33.43128/>

# Integration durch Beschäftigung, Ausbildung und Arbeit in den Kommunen

ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN EINES WORKSHOPS DES GÜNTER RINSCHKE-KREISES UND  
DES BEIRATES KOMMUNALPOLITIK DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V. IM SEPTEMBER 2016

Die meisten der vor allem im Jahr 2015 nach Deutschland gekommenen Flüchtlinge und Migranten sind mittlerweile nicht mehr in Gemeinschaftsunterkünften und Provisorien untergebracht. Nun steht unser Land vor der Aufgabe, diese Menschen durch Beschäftigungs- und Ausbildungsmaßnahmen zu integrieren, denn Arbeit befördert die Integration am nachhaltigsten. Hier sind der Staat, die Kommunen und die private Wirtschaft gefordert, wobei die Maßnahmen erst am Anfang stehen und ein Ende daher noch lange nicht in Sicht ist. Vor allem das bewährte Duale Ausbildungssystem muss den neuen Anforderungen Rechnung tragen, um Defizite in Sprach- und Schulbildung zu beheben. Denkbar wären hier zum Beispiel entsprechende Bildungsmaßnahmen, getragen von den Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern, um Wissen aufzuholen. Die Berufsintegrationsklassen der Berufsschulen leisten hier schon wertvolle Beiträge. Einstiegsmöglichkeiten in die Arbeitswelt für Migranten können auch Saison-Arbeitsplätze und niederschwellige Arbeitsplätze sein. Letztere sollten auch von Kommunen auf Tätigkeitsfeldern angeboten werden, für die es keine anderen Anbieter gibt. So ist die Integration eine Gemeinschaftsaufgabe der Wirtschaft, des Staates und der Kommunen. Sie muss kooperativ und arbeitsteilig wahrgenommen werden.

Von diesen grundsätzlichen Überlegungen ausgehend, trafen sich Ende September 2016 im Gezeiten Haus Schloss Eichholz bei Wesseling 25 Experten des Günter Rinsche-Kreises und des Beirates Kommunalpolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung zu einem Workshop der KommunalAkademie „Integration durch Beschäftigung, Ausbildung und Arbeit in den Kommunen“. Die Teilnehmer trugen auf der Grundlage von mehreren Impulsvorträgen praktische Handlungsempfehlungen für einen kommunalen Aktionsplan zur Integration von Zuwanderern und Geflüchteten zusammen.

Unter der Leitung von Minister a.D. Franz Schuster, Leiter des Günter Rinsche-Kreises, und in der Diskussion mit Oberbürgermeisterin a.D. Dr. h. c. mult. Petra Roth, Leiterin des Beirates Kommunalpolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., sowie zahlreichen Führungspersonlichkeiten aus Kommunalpolitik und -verwaltung wurde intensiv über zielführende und vor Ort umsetzbare Maßnahmen zur zügigen Integration von Zuwanderern und Geflüchteten durch Beschäftigung, Ausbildung und Arbeit diskutiert.

Marian Zachow, Erster Kreisbeigeordneter, erörterte, wie der Landkreis Marburg-Biedenkopf aus der „Willkommens-“ eine kommunale „Miteinander“-Kultur entwickelt habe.

Der Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement Rainer Christian Beutel stellte dar, wie sich beispielgebende Kommunen aus dem gesamten Bundesgebiet als attraktive Arbeitgeber für Geflüchtete und Zuwanderer präsentieren.

Peter Saalfrank, Hauptgeschäftsführer der Industrie- und Handelskammer Schwaben, stellte exemplarisch ein Pilotprojekt vor, welches jungen Flüchtlingen in Schwaben erfolgreich eine Ausbildung ermöglicht<sup>1</sup>.

Minister a.D. Franz Schuster stellte schließlich Überlegungen vor, wie das Duale Ausbildungssystem für eine besonders zielgerichtete Weiterbildung von Migranten fortentwickelt werden könnte.

Die KommunalAkademie trug anschließend die zahlreichen Hinweise und Anregungen der Referenten und Teilnehmer zusammen und arbeitete sie anschließend für die Nutzung für Kommunen auf. Dieser praktische Maßnahmenkatalog findet sich nachstehend aufgelistet. Er erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern spiegelt die Ergebnisse des Workshops wider. Er mag Verantwortlichen in Regionen, Städten und Gemeinden, im Zusammenspiel mit den Erkenntnissen, Ergebnissen und Handlungsempfehlungen der Studie von Professor Dr. Volker Kronenberg, als Aktionsplan bzw. Best-Practice-Handreichung für ihre Integrationsarbeit vor Ort dienen.

## GRUNDSÄTZLICHES

- Mit der Integration sofort beginnen, und zwar unabhängig von der Bleibeperspektive der Migranten
- Die Fehler früherer Jahrzehnte, zuletzt der 1990er Jahre, nicht wiederholen, d. h. insbesondere: Isolation jeder Form und Ausprägung unbedingt vermeiden, Migranten eine möglichst individuelle Wertschätzung entgegenbringen und sie aufmerksam fördern sowie deutlich fordern
- Migranten wenn möglich sofort mit ihrer fachlichen Qualifikation einsetzen
- Den o. g. Grundsatz „Fördern und Fordern“ durchgängig beachten, dabei aber auch den gesundheitlichen und psychosozialen Hintergrund des einzelnen Migranten, z. B. Traumata und Fluchterfahrungen, beachten
- „Sprache – Bildung – Berufsberatung – Arbeit“ als Vierklang begreifen, d. h. möglichst zeitgleich ansetzen

## ÜBERREGIONAL

- Überregionale Vernetzung der staatlichen Akteure vorantreiben, um, z. B. bei Wohnortwechseln der Migranten, Informationsverluste und vermeidbare Aufwände zu minimieren
- Darauf drängen, dass Flüchtlings-Koordinatoren sich überregional vernetzen und voneinander profitieren
- Arbeitsmarktbüros und z. B. Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Berufsverbände zur überregionalen Vernetzung von Bewerberprofilen auffordern

## KREISEBENE

- Kommunale Integrationszentren auf Kreisebene schaffen
- Kostenlose Informationen und Workshops zu Wirtschaft und zur Kultur anbieten sowie praxis- und erlebnisorientierte Besuche, Besichtigungen und Programme vorsehen
- Die Qualität von Integrationskursen im Blick behalten und ggf. auf Kontrolle der Anbieter drängen
- Überblick über Ehrenamtsinitiativen erarbeiten,

die auf Migranten, insbesondere auf Geflüchtete, ausgerichtet sind, um Synergien zu erzielen und eine Vernetzung zu ermöglichen

- Ehrenamtsbörsen und -portale um das Thema Geflüchtete erweitern und gezielt ausrichten
- Gemeinsam mit der Wirtschaft und den Wohlfahrtsverbänden etc. Projekte, die Modellcharakter haben können, entwickeln und ausprobieren<sup>2</sup>
- Übersicht über die mit der Integration befassten Ansprechpartner in der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammer und den Berufsverbänden in der Region erstellen und entsprechende Broschüren dieser Institutionen vorhalten<sup>3</sup>
- Fundierte Kompetenz-Feststellung anregen, z. B. mit einem Intensiv-Kurs wie im Projekt VOICE des Landkreises Marburg-Biedenkopf<sup>4</sup>, d. h. Modelle entwickeln, die über den klassischen Fragebogen hinausreichen
- Wo nicht ohnehin vorhanden, zur Beratung und Vermittlung von Migranten ein gemeinsames Arbeitsmarktbüro von JobCenter, Bundesagentur für Arbeit und kommunalem Integrationsbüro schaffen
- Anregen, dass die gegenseitige Erwartungshaltung von Arbeitgebern und Migranten an eine Ausbildung abgeklärt, schriftlich fixiert und in regelmäßigen Gesprächen überprüft wird
- Das Duale Ausbildungssystem in Deutschland sorgfältig erläutern
- Bei zuständigen/geeigneten Akteuren und Institutionen anregen, dass Ausbildungsbörsen und -portale um zielgenaue Angebote für Migranten erweitert oder eigens für diese veranstaltet bzw. eingerichtet werden
- Bei zuständigen/geeigneten Akteuren und Institutionen anregen, dass Eltern und Familien junger Migranten möglichst in den Beratungskontext einzu-beziehen sind<sup>5</sup>
- Ländliche Kreise als Potential zur Unterbringung von Flüchtlingen begreifen, zumal sie aufgrund ihrer kleinstäumigen Struktur sehr solidarisch sein können<sup>6</sup> („Dorf statt draußen“) und i. d. R. einen weniger angespannten Wohnungsmarkt als Ballungszentren aufweisen
- Bei der Umsetzung des Bundes-Integrationsgesetzes dafür eintreten, dass das wirtschaftliche Potential und der daraus resultierende Arbeitskräftebedarf des jeweiligen ländlichen Raumes angemessen berücksichtigt werden (strukturstarke/strukturschwache Kreise etc.)<sup>7</sup>

- Einen umfassenden Kompetenz-Check durch die Industrie- und Handelskammer/Handwerkskammer für die potentiellen Arbeitgeber anregen, um passgenau zu vermitteln und keine falschen Erwartungen (auf beiden Seiten) zu wecken<sup>8</sup>
- Beratungsprogramme der Industrie- und Handelskammer/Handwerkskammer für Berufs-Integrations-Klassen an den Berufsschulen anregen: „Besuchen – Bewerten – Beraten“. Zugleich interkulturelle Trainings für Unternehmen mit Ergebnissicherung durchführen oder anregen
- Bildungserfolge und -fortschritte von Migranten in den Integrationsklassen begleiten und überprüfen/ „monitoren“
- Ggf. die Nutzung der außerbetrieblichen Ausbildung anregen
- Im Rahmen von Bewerbungstrainings für Migranten verständliche Informationen zum adäquaten Verhalten in ihrem Umfeld bzw. ihren jeweiligen sozialen Kontext vermitteln, anhand praktischer Übungen verfestigen und so die interkulturelle Kompetenz fördern

#### **KOMMUNALE EBENE**

- Interkulturelle Öffnung der Kommune, insbesondere der kommunalen Wirtschaftsförderung vorantreiben
- Stärkere interkulturelle Öffnung der Kammern, der Verbände und sonstiger wirtschaftlicher Interessenvertretungen anregen
- Erwartungshaltung auch an Migranten-Organisationen richten und klar formulieren, sich ebenfalls interkulturell zu öffnen.
- Migranten-Organisationen bei der Entwicklung von Angeboten für Migranten frühzeitig einbinden
- Einbeziehung von Selbständigen mit Zuwanderungsgeschichte bei der Entwicklung von Angeboten für Migranten
- Migranten, die eine Selbständigkeit anstreben, unterstützen und auf Beratungsangebote hinweisen sowie die Prozesse begleiten
- Das Verfassen von Integrationsberichten bei Organisationen, Vereinen und Verbänden anregen und diese einfordern, um festzustellen, welche Integrationsleistungen erbracht werden
- Bilinguale Arbeitsmarkt- und sonstige Informationen (Print, online) in verständlich gehaltener Sprache anbieten
- Sprachkurse i. S. eines „praktischen Spracherwerbs“ mit Beschäftigung verbinden, z. B. mit einer ehrenamtlichen Tätigkeit, um sofort und zielgerichtet, d. h. „lebens- und arbeitsnah“, Sprachpraxis zu ermöglichen
- Zielgruppe Frauen gesondert ansprechen und schulen

- Projektteams der Industrie- und Handelskammer/Handwerkskammer anregen, die Migranten vor, während und nach der Ausbildung begleiten („Kümmerer“, Mentoren), um Abbrecherquoten zu verringern und einen besseren Übergang in Arbeitsverhältnisse zu schaffen
  - Alle Beteiligten aktivieren, Migranten gezielt in Mangelberufen auszubilden und auch die Migranten selbst auf entsprechende Perspektiven hinweisen<sup>9</sup>
  - Darauf hinwirken, dass die Ausbildungskapazitäten der Unternehmen ausgeschöpft werden
  - Anregen, dass auch in Berufen ausgebildet wird, die in Deutschland zwar „auslaufen“, aber im Ausland, etwa den Herkunfts- und Heimatländern von Geflüchteten, noch ausgeübt und längerfristig gebraucht werden
  - Die Gewinnung von Migranten als Nachwuchs in den Kommunalverwaltungen auch unter strategischen Gesichtspunkten betrachten und z. B. mit Hilfe von Zielwerten vorantreiben.
  - Gemischte Abteilungen und Projektteams in den Kommunalverwaltungen bilden
  - Verwaltungen noch stärker für Praktika von Migranten mit etwaiger späterer Ausbildungsperspektive öffnen
  - Unternehmen, wo möglich, hinsichtlich des Abbaus bürokratischer Hürden unterstützen, um Migranten schneller in Arbeit zu bringen
- Das arbeitsmarktpolitisch erprobte Instrument der Einstiegsqualifizierung von 6 bis 12 Monaten nutzen, um auf die Ausbildung vorzubereiten
- Integrations-Engagements institutionell verzahnen, durch „Runde Tische“, Integrationsbeauftragte, Integrationszentren etc.

#### **GEMEINNÜTZIGE UND NIEDERSCHWELIGE ZUGÄNGE ZU ARBEIT IN DER KOMMUNE**

- Beschäftigung bei Trägern sozialer Dienstleistungen, z. B. bei der Diakonie, der Caritas etc., fördern, ggf. eine vorübergehende (Teil)Finanzierung aus dem Sozialetat der Kommune erwägen
- Gemeinnützige Arbeit von Migranten in der Kommune im Rahmen der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (z. B. 3 x 6 Stunden/Woche) anbieten
- Wohlfahrtsverbände und rein ehrenamtliche Initiativen verzahnen: Runde Tische, Portale, Kennenlern- und Integrations-Veranstaltungen
- Gegenüber ambulanten Pflegediensten die Bildung von gemischten Teams, Praktika sowie ggf. die Einbeziehung in Pflegehilfsdienst-Leistungen anregen
- Zwischenschritte zur Ausbildung anregen: z. B. Helfer, Mechaniker, Mechatroniker; Betreuungsassistent/Pflegehelfer, Gesundheits- und Pflegeassistent, Altenpfleger)

- Der Ausbildung einen mehrmonatigen Vorbereitungskurs vorschalten mit Spracherwerb, kultureller Bildung und Erläuterungen zum Berufsbilder
- Anschubfinanzierte Projekte zur Vermittlung von Praktika in der Wirtschaft mit anschließender individueller Mentoren-Betreuung ermöglichen
- Sorgfältig abwägen, ob eine Gründung von Beschäftigungsgesellschaften sinnvoll sein könnte<sup>10</sup>, z. B. im Bereich Grünpflege, Betreuung von Wohnanlagen, Bewachung von Brachen und gewerblichen Wasserflächen, möglichst unter der Kontrolle oder der Regie der Wirtschaft bzw. der Wohlfahrtsverbände und möglichst an den ABS-Gesellschaften<sup>11</sup> in den östlichen Bundesländern orientiert
- Über die kommunale Wirtschaftsförderung Unternehmensgründungen anregen, die Flüchtlinge beschäftigen und „einarbeiten“ können
- Flüchtlinge auf die Möglichkeit des Bundesfreiwilligendienstes hinweisen: Sonderprogramm „BFD mit Flüchtlingsbezug“<sup>12</sup>

Der Bildungsgrad und die Sprachkenntnisse der Menschen, die nach Deutschland aufgrund der Asylgesetzgebung und der Regelungen für Flüchtlinge bislang gekommen sind, zeigen, dass diese wohl eher nicht, jedenfalls nicht kurzfristig, den herrschenden Fachkräftemangel ausgleichen können, obwohl ihre Motivation regelmäßig hoch ist.<sup>13</sup>

Der Fachkräftemangel wird andauern, so dass die Frage nach einem Einwanderungsgesetz im Sinne einer gesteuerten Zuwanderung, die anhand am hiesigen Mangel formulierter Auswahlkriterien erfolgen würde, auf der politischen Tagesordnung bleibt.

„Die Bildungsstruktur der Geflüchteten unterscheidet sich im Vergleich zur deutschen Wohnbevölkerung weniger am oberen Ende der Skala. Sie zeichnet sich vielmehr durch einen sehr viel kleineren Teil in der Mitte und einen sehr viel größeren Anteil am unteren Ende des Spektrums aus.“<sup>14</sup> Nach Angaben der BfA vom August 2016 arbeiteten 111.000 Menschen aus Asylherkunftsländern in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen, was einer Steigerung von 26 Prozent gegenüber 2015 bedeutet.<sup>15</sup> Dies ist eine erfreuliche Tendenz. Hingegen verdoppelte sich in eben diesem Zeitraum zugleich auch die Zahl der Arbeitslosen aus dieser Personengruppe. In den vergangenen zwölf Monaten schafften nur 34.000 Migranten, die aus Ländern außerhalb der EU nach Deutschland kamen, den Schritt in den ersten Arbeitsmarkt. Hingegen suchen noch 406.000 einen Job. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung schätzt, dass in fünf Jahren maximal 50 Prozent von

ihnen einen Beruf ausüben werden, was die große Herausforderung in dieser Frage für die kommenden Jahre deutlich unterstreicht.<sup>16</sup> Die hier zusammengestellten Prinzipien und dezentralen Maßnahmen zeigen im Zusammenspiel mit den Erkenntnissen, Ergebnissen und Handlungsempfehlungen der Studie „Integration vor Ort“ Perspektiven zur Integration von Migranten durch Beschäftigung, Ausbildung und Arbeit auf.

- 1 | Die drei Präsentationen zu den Impulsvorträgen sind auf der Internetseite der KommunalAkademie der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. hinterlegt: [www.kas.de/kommunalakademie](http://www.kas.de/kommunalakademie), exakter Pfad: <http://www.kas.de/wf/de/33.46624/2>
- 2 | Siehe beispielhaft das Projekt der IHK Bonn „Individuelle Integration durch Ausbildung“, das in Kooperation mit Gewerkschaften, Jobcentern und anderen Akteuren Flüchtlinge über Langzeitpraktika und Sprachkurse an eine berufliche Ausbildung heranführen möchte. Broschüre: [https://www.ihk-bonn.de/fileadmin/dokumente/Downloads/Ausbildung/E-Letter/E-Letter\\_04\\_2015.pdf](https://www.ihk-bonn.de/fileadmin/dokumente/Downloads/Ausbildung/E-Letter/E-Letter_04_2015.pdf)
- 3 | Vgl. z. B.: Westdeutscher Handwerkskammertag (Hrsg.): Jugendliche mit Migrationshintergrund und Betriebe zusammenführen [https://www.whkt.de/index.php?eID=tx\\_securedownload&u=0&g=0&t=1479218760&hash=cb5f1b2f4df0ca14086f0bcf7464216834c1249e&file=fileadmin/user\\_upload/hp\\_whkt/downloads/service/starthelfer-folder\\_allgemeine-info\\_migranten\\_dt\\_09-2013\\_download.pdf](https://www.whkt.de/index.php?eID=tx_securedownload&u=0&g=0&t=1479218760&hash=cb5f1b2f4df0ca14086f0bcf7464216834c1249e&file=fileadmin/user_upload/hp_whkt/downloads/service/starthelfer-folder_allgemeine-info_migranten_dt_09-2013_download.pdf)
- 4 | Siehe das Projekt VOICE des Landkreises Marburg-Biedenkopf. – Einen Einblick in Kompetenzfeststellungsverfahren für kommunale und Arbeitsmarkt-Akteure bietet z. B. die „Praxishandreichung Migrationsspezifische Verfahren zur Kompetenzfeststellung“: [https://www.esf.de/portal/Shared-Docs/PDFs/DE/Leitlinien/2016-07-01-Praxishandreichung-.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.esf.de/portal/Shared-Docs/PDFs/DE/Leitlinien/2016-07-01-Praxishandreichung-.pdf?__blob=publicationFile&v=2)
- 5 | z. B. mit Hilfe von: Elternratgeber – Ausbildung in Deutschland. [http://www.idah.koeln/downloads/KAUSA\\_Elternratgeber\\_deutsch\\_persisch\\_bf.pdf](http://www.idah.koeln/downloads/KAUSA_Elternratgeber_deutsch_persisch_bf.pdf)
- 6 | Auch von den Flüchtlingen selbst wird dies vereinzelt so empfunden. So wollten im November 2016 100 bis 500 syrisch-katholische Christen von Essen nach Altena im Sauerland umziehen.
- 7 | Neben der Strukturstärke/schwäche ist auch die Haltung der Bevölkerung und der Nachbarschaften zu berücksichtigen. Ggf. muss hier die Kommune zuvor geeignete Maßnahmen zur Information und Akzeptanz ergreifen und Möglichkeiten der Begegnung, des Kennenlernens und des Austauschs schaffen.
- 8 | Vgl. Vorgehensweise z. B. der IHK Schwaben: [https://www.schwaben.ihk.de/produktmarken/ausbildung-und-pruefung/Projekte/Junge\\_Fluechtlinge\\_in\\_Ausbildung/Fluechtlingsprojekt/649766](https://www.schwaben.ihk.de/produktmarken/ausbildung-und-pruefung/Projekte/Junge_Fluechtlinge_in_Ausbildung/Fluechtlingsprojekt/649766)
- 9 | Aktuell wären dies z. B.: Maschinentechner, Bauelektriker, Gesundheits-/Krankenpfleger.
- 10 | Zu beachten ist hierbei stets die evtl. Konkurrenz-situation zur „freien Wirtschaft“. Derartige Vorhaben sollten möglichst Projektcharakter haben, also zeitlich befristet angelegt sein. Ziel sollte stets die Überführung der Arbeitsplätze in den ersten Arbeitsmarkt sein und bleiben.
- 11 | Vgl. z. B.: <http://www.abs-neuhaus-gmbh.de>
- 12 | <https://www.bundesfreiwilligendienst.de/news/bfd-mit-fluechtlingsbezug.html>
- 13 | Umfrage des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vom 15. November 2016: <http://doku.iab.de/kurzber/2016/kb2416.pdf>
- 14 | FAZ vom 16. November 2016, S. 4.
- 15 | Ebd.
- 16 | Spiegel Online von 19.12.2016: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/fluechtlinge-in-deutschland-34-000-haben-einen-job-400-000-suchen-noch-a-1126465.html>

# Übersicht der Publikationsreihe „Handreichungen zur Politischen Bildung“

Mit der Reihe „Handreichungen zur Politischen Bildung“ möchte die Politische Bildung der Konrad-Adenauer-Stiftung interessierte Bürgerinnen und Bürger über politische Entwicklungen informieren, Orientierungen in Sachfragen geben und das Interesse an politischer Mitwirkung stärken. Die Handreichungen verstehen sich als Grundlageninformationen zur Beteiligung an aktuellen politischen Diskussionen. In der Publikationsreihe „Handreichungen zur Politischen Bildung“ sind bisher erschienen:

## **Band 1:**

J. Christian Koecke, Michael Sieben:  
[Die Christlich-Demokratische Union. Grundüberzeugungen, Geschichte, Organisation](#)  
3., überarbeitete und erweiterte Auflage  
Wesseling, Januar 2014  
ISBN 978-3-95721-012-8

## **Band 2:**

Katrin Grüber:  
[Zusammen leben ohne Barrieren. Die Umsetzung der UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Kommunen](#)  
Wesseling, April 2010  
ISBN 978-3-941904-18-7

## **Band 3:**

Klaus-Jürgen Engeli:  
[Die energiepolitische Zukunft der Europäischen Union. Zwei Planspiele zur Arbeitsweise der EU \(Ringbuchordner\)](#)  
Wesseling, April 2010

## **Band 4:**

Andreas Kalina:  
[erfolgreich.politisch.bilden. Faktensammlung zum Stand der Politischen Bildung in Deutschland](#)  
2., überarbeitete und erweiterte Auflage  
Wesseling, Januar 2014  
ISBN 978-3-95721-013-5

## **Band 5:**

Melanie Piepenschneider, Klaus Jochen Arnold (Hrsg.):  
[Was bedeutet uns der 20. Juli 1944?](#)  
Wesseling/Hannover, März 2011  
ISBN 978-3-941904-96-5

## **Band 6:**

Melanie Piepenschneider, Klaus Jochen Arnold (Hrsg.):  
[DDR: Mythos und Wirklichkeit. Wie die SED-Diktatur den Alltag der DDR-Bürger bestimmte.](#)  
Didaktische Begleitung zur gleichnamigen Ausstellung  
4., überarbeitete Auflage  
Sankt Augustin/Potsdam, Januar 2015  
ISBN 978-3-95721-077-7

## **Band 7:**

Melanie Piepenschneider, Klaus Jochen Arnold (Hrsg.):  
[Was war die Mauer? Die Errichtung der innerdeutschen Grenzanlagen durch das SED-Regime und ihre Folgen](#)  
3., überarbeitete Auflage  
Sankt Augustin/Potsdam, Januar 2015  
ISBN 978-3-95721-076-0

## **Band 8:**

Klaus-Jürgen Engeli:  
[„Cicero“ – Entscheidungs- und Konferenzplanspiele zur Staatsschuldenkrise in der EU](#)  
Wesseling, April 2012  
ISBN 978-3-942775-81-6

## **Band 9:**

Annette Wilbert:  
[Update Politische Bildung. Leitfaden für die Seminarpraxis](#)  
Wesseling, Januar 2013  
ISBN 978-3-944015-30-9

## **Band 10:**

Tanja Segmüller, Angelika Zegelin, Franz Wagner, Christel Bienstein:  
[Menschen würdig pflegen? Das Recht auf qualifizierte Pflege. Eine Diskussionsschrift](#)  
2., unveränderte Auflage  
Sankt Augustin/Berlin, März 2013  
ISBN 978-3-944015-36-1

## **Band 11:**

Jana Kulhay:  
[Die Mediengeneration. Jugendliche, ihr Medienkonsum und ihre Mediennutzung](#)  
Sankt Augustin/Berlin, Januar 2013  
ISBN 978-3-944015-33-0

**Band 12:**

Andreas Jungherr, Harald Schoen:  
Das Internet in Wahlkämpfen. Konzepte, Wirkungen  
und Kampagnenfunktionen  
(Vollständige, unveränderte PDF-Ausgabe der im  
Springer VS, Wiesbaden 2013, erschienenen  
Buchausgabe)  
Sankt Augustin/Berlin, Juni 2013  
ISBN 978-3-658-01012-6

**Band 13:**

David Jonathan Grunwald:  
Ordnungspolitische Bildung als Bestandteil der  
außerschulischen Erwachsenenbildung  
Wesseling/Berlin, Januar 2014  
ISBN 978-3-95721-008-1

**Band 14:**

Maja Eib, Daniel Braun:  
Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge  
im ländlichen Raum am Beispiel Thüringens  
Wesseling/Erfurt, Januar 2014  
ISBN 978-3-95721-014-2

**Band 15:**

Manuel Sutter, Serafin von Roon, Florian Samweber,  
Kristin Wachinger:  
Netzausbau in Deutschland.  
Wozu werden neue Stromnetze benötigt?  
Wesseling/Berlin, September 2014  
ISBN 978-3-95721-051-7

**Band 16:**

Tobias Montag, Thomas Recht:  
Den Netzausbau mitgestalten. Potentiale formeller  
und informeller Beteiligung  
Wesseling/Berlin, September 2014  
ISBN 978-3-95721-052-4

**Band 17:**

Heinrich Blatt:  
Die Politische Bildung der Konrad-Adenauer-Stiftung.  
Teil 1: 1957–1997  
Wesseling/Berlin, Dezember 2014  
ISBN 978-3-95721-068-5

**Band 18:**

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Hrsg.):  
América Latina – Kontinent der Möglichkeiten.  
Jugendcamp der Konrad-Adenauer-Stiftung,  
29. Juni – 1. Juli 2014  
Sankt Augustin/Berlin, Dezember 2014  
ISBN 978-3-95721-067-8

**Band 19:**

Karl-Heinz B. van Lier (Hrsg.):  
Handlungsauftrag Demographie.  
Fakten – Expertise – Meinungen  
Sankt Augustin/Berlin, Oktober 2015  
ISBN 978-3-95721-142-2

**Band 20:**

Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.):  
Demografie & Demokratie.  
Experten-Positionen zum Einfluss des demografischen  
Wandels auf die Demokratie  
Sankt Augustin/Berlin, Dezember 2015

**Band 21:**

Volker Kronenberg:  
Europa vor Ort.  
Kommunen, Bürgerschaft, Förderprojekte  
Sankt Augustin/Berlin, 2016  
ISBN 978-3-95721-193-4

**Band 22:**

Maja Eib (Hrsg.), Sarah Duryea, Sina Meissgeier:  
Heimat bilden in Thüringen.  
Herausforderung, Migration und Integration  
Sankt Augustin/Berlin, 2016  
ISBN 978-3-95721-234-4

**Band 23:**

Philipp Lerch, Melanie Piepenschneider (Hrsg.),  
Markus Klauer:  
Einhundert Jahre Schlacht von Verdun.  
Deutsch-Französische Wege nach Europa  
Sankt Augustin/Berlin, 2017  
ISBN 978-3-95721-272-6

### **Autor**

Professor Dr. Volker Kronenberg ist Studiendekan der Philosophischen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und Akademischer Direktor am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie sowie Honorarprofessor an der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg.

### **Mitarbeit**

Dr. Manuel Becker  
Christian Botz  
Jonas Fehres  
Lenno Götze  
Nils Kleine  
Kevin Medau  
Florian Schmitt  
Anna Zell



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE (abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>).

## IMPRESSUM

### **Herausgeberin**

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
10907 Berlin

### **Konzept**

Philipp Lerch  
Leiter KommunalAkademie

### **Redaktion**

Philipp Lerch  
Leiter KommunalAkademie  
Hauptabteilung Politische Bildung  
53757 Sankt Augustin  
Telefon: +49 (0) 2241 246-4213  
E-Mail: philipp.lerch@kas.de

Dr. Marco Arndt  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
Hauptabteilung Politische Bildung  
53757 Sankt Augustin  
Telefon: +49 (0) 2241 246-2375  
E-Mail: marco.arndt@kas.de

### **Fotos**

Titelmotiv: © Walter Reich/PIXELIO  
Seite 29 und 33: © dpa picture alliance  
Seite 72 und 73: © Herbert Kohl  
Seite 76: © Hamburger Abendblatt/Elisabeth Jessen  
Seite 99: © Deutscher Städte- und Gemeindebund  
Seite 103: © IZA  
Seite 107: © ver.di  
Seite 111: © Wilfried Block  
Seite 115: © Beate Klinger/PIXELIO

### **Layout und Satz**

SWITSCH KommunikationsDesign, Köln

### **Druck**

Bonifatius GmbH, Paderborn



ISBN 978-3-95721-282-5

2017 Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/kommunalakademie](http://www.kas.de/kommunalakademie)



