



Hannes Schammann, Boris Kühn

# Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland

gute gesellschaft –  
soziale demokratie  
#2017 plus

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

## gute gesellschaft – soziale demokratie #2017 plus

EIN PROJEKT DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG  
IN DEN JAHREN 2015 BIS 2017

Was macht eine Gute Gesellschaft aus? Wir verstehen darunter soziale Gerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit, eine innovative und erfolgreiche Wirtschaft und eine Demokratie, an der die Bürger\_innen aktiv mitwirken. Diese Gesellschaft wird getragen von den Grundwerten der Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität.

Wir brauchen neue Ideen und Konzepte, um die Gute Gesellschaft nicht zur Utopie werden zu lassen. Deswegen entwickelt die Friedrich-Ebert-Stiftung konkrete Handlungsempfehlungen für die Politik der kommenden Jahre. Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Debatte um Grundwerte: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität;
- Demokratie und demokratische Teilhabe;
- neues Wachstum und gestaltende Wirtschafts- und Finanzpolitik;
- Gute Arbeit und sozialer Fortschritt.

Eine Gute Gesellschaft entsteht nicht von selbst, sie muss kontinuierlich unter Mitwirkung von uns allen gestaltet werden. Für dieses Projekt nutzt die Friedrich-Ebert-Stiftung ihr weltweites Netzwerk, um die deutsche, europäische und internationale Perspektive miteinander zu verbinden. In zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen in den Jahren 2015 bis 2017 wird sich die Stiftung dem Thema kontinuierlich widmen, um die Gute Gesellschaft zukunftsfähig zu machen.

Weitere Informationen zum Projekt erhalten Sie hier:

[www.fes-2017plus.de](http://www.fes-2017plus.de)

### Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

### Über die Autoren dieser Ausgabe

**Hannes Schammann** ist Juniorprofessor für Migrationspolitik an der Universität Hildesheim.

**Boris Kühn** ist Flüchtlings- und Integrationsbeauftragter der Stadt Mössingen.

### Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

**Günther Schultze** ist in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik Leiter des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Hannes Schammann, Boris Kühn

# Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland

3	<b>VORBEMERKUNG</b>
4	<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>
5	<b>1 EINLEITUNG</b>
6	<b>2 DIE KOMMUNE IM MEHREBENENSYSTEM DER FLÜCHTLINGSPOLITIK</b>
6	2.1 EU, Bund und Länder
7	2.2 Kommunen
9	<b>3 HANDLUNGSFELDER KOMMUNALER FLÜCHTLINGSPOLITIK</b>
9	3.1 Vollzug des Ausländerrechts
10	3.2 Unterbringung
14	3.3 Gewährung von Sozialleistungen
17	3.4 Gesundheitsversorgung
19	3.5 Frühkindliche und schulische Bildung
22	3.6 Sprachförderung Deutsch
24	3.7 Arbeit und Ausbildung
25	3.8 Zivilgesellschaftliches Engagement
27	3.9 Öffentlichkeitsarbeit
29	3.10 Finanzierung kommunaler Flüchtlingspolitik
32	3.11 Aufbauorganisation kommunaler Flüchtlingspolitik
35	<b>4 FAZIT UND AUSBLICK</b>
38	Abkürzungen
38	Tabellenverzeichnis
39	Literaturverzeichnis





## VORBEMERKUNG

Die hohen Zuwanderungszahlen in den Jahren 2014 und 2015, insbesondere die Zuwanderung von Flüchtlingen, haben vor allem die Kommunen vor große Herausforderungen gestellt. Innerhalb kürzester Zeit mussten sie Unterbringungsmöglichkeiten, Betreuung und Versorgung für Flüchtlinge organisieren. Gemeinsam mit den ehrenamtlich tätigen Bürger\_innen wurde in vielen Kommunen eine Willkommenskultur mit Leben erfüllt.

Eine Willkommenskultur braucht aber auch eine Willkommensstruktur. Dies heißt, dass die organisatorischen und rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden müssen, damit die Eingliederung und die Versorgung der Flüchtlinge gemeistert werden können. Die Klärung und Optimierung der Zuständigkeiten und der Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist deshalb die grundlegende Voraussetzung dafür, die Flüchtlingsaufnahme und -integration zu bewältigen.

Der Ort, an dem sich die Integration der Flüchtlinge letztlich vollzieht, sind die Kommunen und Gemeinden. Hier entscheidet sich, ob es zu einem Miteinander und einem friedlichen Zusammenleben kommt oder ob Ausgrenzung und Diskriminierung vorherrschen. Das gesellschaftliche Klima wird maßgeblich durch eine klare Positionierung der Repräsentant\_innen der jeweiligen Kommune für die Integration der Flüchtlinge in die Stadtgesellschaft beeinflusst. Besorgniserregend sind die zahlreichen gewaltsamen Angriffe auf Flüchtlinge und die Brandanschläge auf Flüchtlingsunterkünfte, die auch den Tod von Menschenleben in Kauf nehmen. Die Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit, Rechtsextremismus und Rassismus ist deshalb eine gemeinsame Aufgabe aller demokratischen Organisationen.

Dieses Gutachten beleuchtet die Flüchtlingspolitik in Deutschland aus einer kommunalpolitischen Perspektive. Es zeigt, dass trotz einiger Verbesserungen in der Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen nach wie vor ein erheblicher Handlungsbedarf besteht. Obwohl sich bei der Finanzierung der Flüchtlingsaufnahme in den vergangenen Monaten einiges bewegt hat, müssen nach wie vor viele Kommunen erhebliche Eigenmittel aufwenden, um die Aufgaben zu stemmen. Zusätzliche, zielgenauere Finanzierungsmodelle sind nötig. Bei der Umsetzung des Asylbewerber-

leistungsgesetzes haben die Länder und die Kommunen einigen Handlungsspielraum, der, je nach politischer Grundüberzeugung, entweder zu restriktiven oder liberalen Praktiken führt. Das Gutachten liefert auch Argumente, darüber nachzudenken, ob das Asylbewerberleistungsgesetz abgeschafft werden sollte und Asylsuchende die normalen Grundversicherungsleistungen erhalten sollten. Dies würde zu bürokratischen Erleichterungen und damit zu Einsparungen führen.

Das Gutachten liefert viele Beispiele, wie unterschiedlich in den Kommunen die Unterbringung von Flüchtlingen geregelt wird und wie vielfältig die Integrationsangebote, zum Beispiel Sprachkurse für verschiedene Zielgruppen, sind. Denn entgegen der vielfach verbreiteten Auffassung gibt es durchaus Handlungsspielräume auf kommunaler Ebene. Diese sind selbst bei den sogenannten „weisungsgebundenen Pflichtaufgaben“, z. B. dem Vollzug des Ausländerrechts durch die Ausländerbehörden, erkennbar. In die Konzepte der interkulturellen Öffnung der kommunalen Verwaltung sollten deshalb die Ausländerbehörden unbedingt einbezogen werden.

Das hier vorliegende Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass sich bei der Bewältigung der Zuwanderung von über einer Million Flüchtlingen in den letzten Jahren das föderale System der Bundesrepublik bewährt hat, es aber gerade an den Schnittstellen der Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen Reibungsverluste gibt, die durch Reformen behoben werden können. Die Flüchtlingspolitik ist deshalb auch ein Katalysator, um das bewährte föderale System der Bundesrepublik Deutschland weiterzuentwickeln.

Bei allen Problemen und Schwierigkeiten, die die Zuwanderung von Flüchtlingen für Kommunen und Länder mit sich bringt, dürfen wir aber nicht die Chancen und Potenziale außer Acht lassen, die sich für unsere Gesellschaft ergeben können. Diese realisieren sich, wenn uns eine frühzeitige und nachhaltige Integration von Flüchtlingen in die Stadtteile und Wohnquartiere, in Schulen und Kindergärten sowie in die Arbeitswelt gelingt.

### GÜNTHER SCHULTZE

Leiter des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung

## ZUSAMMENFASSUNG

Kommunen werden häufig als letztes Glied in der Kette föderaler Flüchtlingspolitik betrachtet. Sie gelten als Ebene mit minimalem Gestaltungsspielraum, die lediglich ausführt, was Europäische Union, Bund und Land beschließen. Dies ist jedoch eine Fehlwahrnehmung. Faktisch haben Kreise, Städte und Gemeinden erhebliche Spielräume in nahezu allen Handlungsfeldern der Flüchtlingspolitik. In besonderem Maße betrifft dies die Selbstverwaltungsaufgaben, beispielsweise die Organisation frühkindlicher Bildung oder die Koordination von ehrenamtlichem Engagement. Doch selbst bei weisungsgebundenen Pflichtaufgaben, wie dem Vollzug des Ausländerrechts, können Kommunen eigene flüchtlingspolitische Positionen entwickeln und durchsetzen. Dies liegt vor allem daran, dass sich in den gesetzlichen Regelungen zahlreiche Widersprüche und unbestimmte Rechtsbegriffe finden, die auf ungelöste Konflikte auf Bundes- und Landesebene hinweisen. Die Kommune muss – oder darf – diese mehrdeutige Rechtslage in eindeutige Verwaltungspraxis umwandeln. Damit wird sie zur eigenständigen Politikgestalterin.

Ein Blick in die flüchtlingspolitische Praxis zeigt, dass Kommunen sich dieser Spielräume in sehr unterschiedlichem Maße bewusst sind. Vielerorts konnte man in den vergangenen Jahren ein durchaus pragmatisches, aber wenig strategisch ausgerichtetes oder auch nur koordiniertes Verwaltungshandeln feststellen. Verstärkt durch einen Mangel an intra- und interkommunalen Austauschforen führte dies zu einer enormen Variationsbreite flüchtlingspolitischer Praxis. Teilweise lassen sich noch heute innerhalb derselben Verwaltung diametral entgegengesetzte flüchtlingspolitische Ausrichtungen festmachen. Erst die Flüchtlingszuwanderung des Jahres 2015 fungierte als Brennglas für diese Widersprüche und sorgte dafür, dass sich Kommunen in bislang nicht gekanntem Maße um flüchtlingspolitische Kohärenz bemühen. Dies führt unter anderem dazu, dass die Organisation lokaler Flüchtlings- und Integrationspolitik neu gedacht wird. Gewinner dieser Verschiebungen vor Ort sind die Sozialbehörden, während kommunale Integrationsbeauftragte vielerorts an Einfluss verlieren.

Angesichts der ohnehin vorhandenen Spielräume vor Ort stellt sich die Frage, ob Entscheidungskompetenz nicht besser ganz explizit vom Bund über das Land auf die Kommu-

nen übertragen werden sollte, anstatt dies nur mittels unbestimmter Rechtsbegriffe zu tun. Gerade sehr aktive und innovative Kommunen begrüßen solche Überlegungen. Allerdings legt die Praxis nahe, dass die Hoffnung auf eine flächendeckend progressive Flüchtlingspolitik, angetrieben durch in jeglicher Hinsicht kompetente Kommunen, etwas gedämpft werden muss. Schließlich scheint es angesichts steigender Skepsis in der Bevölkerung durchaus vorstellbar, dass einige Kommunen eine neu zugestandene Kompetenz nutzen würden, um für Flüchtlinge unattraktiver zu werden. Eine bewusste Delegation von Entscheidungskompetenz auf die kommunale Ebene macht durchaus Sinn, muss aber mit Anreizen zur aktiven Politikgestaltung sowie der Durchsetzung verbindlicher Mindeststandards in Kernbereichen wie der Unterbringung einhergehen.

Neben der Frage der Dezentralisierung wird in der Fachdebatte auch darüber gestritten, ob Flüchtlingspolitik als föderale Gemeinschaftsaufgabe im Sinne des Grundgesetzes (Art. 91a) ausgestaltet werden sollte. Kommunen aber brauchen keine weiteren Schnittstellen, sondern einen Abbau derselben. Dies betrifft weniger das Verhältnis zum Bund als das zum Land sowie die Aufgabenteilung zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden. Auf der föderalen Ebene von Land und Kommune geht es also darum, Kompetenzen klar zuzuordnen und das Schnittstellenmanagement zu optimieren. Regelmäßige Austauschforen sind dafür die Grundvoraussetzung.

Was kann der Bund tun, um die Kommunen zu unterstützen? Erstens muss er seinen eigenen Aufgaben in effizienter Weise nachkommen: Schnelle Asylverfahren helfen den Kommunen ganz direkt. Zweitens sollten vorwiegend symbolische Regelungen, wie das Asylbewerberleistungsgesetz oder die Orientierung an einer „guten Bleibeperspektive“, auf ihre Sinnhaftigkeit und Praxistauglichkeit überprüft werden. Sie verkomplizieren die Arbeit vor Ort und bewirken faktisch wenig. Drittens geht es darum, die Integration (auch von anerkannten Flüchtlingen) strukturell und finanziell weiter zu unterstützen. Dazu ist eine enge Zusammenarbeit mit den Ländern, aber auch mit den Spitzenverbänden der Kommunen notwendig.

# 1

## EINLEITUNG

Der Terminus der „kommunalen Flüchtlingspolitik“ ist spätestens seit dem Jahr 2015, als deutsche Städte und Gemeinden Tausende von Asylsuchenden unterzubringen und zu versorgen hatten, aus medialen und politischen Debatten nicht mehr wegzudenken. Doch eigentlich ist es mit Blick auf die Aufgabenverteilung im Mehrebenensystem der Flüchtlingspolitik gar nicht so selbstverständlich, von einer eigenständigen kommunalen Flüchtlingspolitik zu sprechen. Ein Dickicht an internationalen und nationalen Richtlinien, Gesetzen und Verordnungen scheint Städte, Kreise und Gemeinden regelrecht einzuschnüren. In den vergangenen Jahren wurden die Kommunen daher sowohl von der flüchtlingspolitischen Praxis als auch von wissenschaftlicher Seite meist als mal gewissenhafte, mal etwas unwillige Befehlsempfänger von Bund und Ländern wahrgenommen. Bestenfalls konnten sie als „Orte der Integration“ reüssieren. Eine eigenständige Politikgestaltung wurde ihnen jedoch kaum zugetraut.

Ein Blick auf die kommunale Praxis zeigt allerdings, dass Städte, Kreise und Gemeinden weitreichende Gestaltungsspielräume haben, die sie seit Jahren in sehr unterschiedlicher Weise nutzen. Das führte dazu, dass Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus heute keineswegs als kohärentes Gesamtkunstwerk, sondern eher als eine Art „Flickenteppich“ bezeichnet werden muss. Um zu verstehen, wie eine solche Varianz zustande kommen kann und wo die Ermessensspielräume der Kommunen ganz grundsätzlich liegen, lohnt es sich, eine institutionell geprägte Perspektive auf die Rolle der Kommunen im Mehrebenensystem der Flüchtlingspolitik einzunehmen. Kurz gesagt: Was und wie viel dürfen, können, sollen und müssen Kommunen eigentlich in welchen Fragen der Flüchtlingspolitik tun und entscheiden?

Die vorliegende Studie betrachtet aus diesem Blickwinkel zentrale Handlungsfelder kommunaler Flüchtlingspolitik sowie deren Ausgestaltung in Abhängigkeit von Ländern und Bund. Beispiele aus der wissenschaftlichen Literatur und der aktuellen Praxis illustrieren, wie Kommunen ihre Spielräume nutzen – und wie sie sich diese zum Teil auch erkämpfen. Methodisch basiert die Untersuchung sowohl auf einer umfangreichen Literatur- und Desktoprecherche als auch auf mehreren Experteninterviews mit Vertreter\_innen kommunaler Praxis. Vor diesem Hintergrund erhebt die Studie keines-

wegs den Anspruch, ein vollständiges und repräsentatives Bild kommunaler Flüchtlingspolitik in Deutschland zu zeichnen. Doch sie hat das Ziel, eine gewisse Orientierung im Dschungel kommunaler Praxis zu bieten, aktuelle Entwicklungen zu beleuchten und Anstöße für die Diskussion zu geben.

Die Studie beginnt in Kapitel 2 mit einer Verortung der Kommune im (europäischen) Mehrebenensystem der Migrations- und Flüchtlingspolitik. Im Zuge dessen werden auch die drei kommunalen Aufgabenarten – weisungsgebundene Pflichtaufgaben, pflichtige und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben – eingeführt. Dies dient als konzeptionelle Grundlage zum institutionell geprägten Verständnis kommunaler Flüchtlingspolitik. Auf dieser Basis werden in Kapitel 3 neun konkrete Handlungsfelder kommunaler Flüchtlingspolitik sowie zwei übergeordnete Themenbereiche näher betrachtet. Darunter sind vier „klassische“ Pflichtaufgaben: Vollzug des Ausländerrechts, Unterbringung, Gewährung sozialer Leistungen und Gesundheitsversorgung. Als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe wird das Handlungsfeld „Bildung“ betrachtet. Die untersuchten vier freiwilligen Aufgaben umfassen Sprachförderung, Arbeit und Ausbildung, zivilgesellschaftliches Engagement und Öffentlichkeitsarbeit. Als übergeordnete Themenbereiche werden Fragen der Finanzierung sowie – aufgrund aktueller Entwicklungen in zahlreichen Kommunen – auch Verschiebungen in der Aufbauorganisation kommunaler Flüchtlingspolitik angesprochen. Die Studie schließt in Kapitel 4 mit zentralen Thesen für die Diskussion in und zwischen Kommunen, aber auch zwischen Kommunen und Ländern bzw. dem Bund.

## 2

# DIE KOMMUNE IM MEHREBENENSYSTEM DER FLÜCHTLINGSPOLITIK<sup>1</sup>

## 2.1 EU, BUND UND LÄNDER

### Europäische Union

Asyl- und Flüchtlingspolitik ist zumindest in ihren Grundlinien durchaus europäisiert (Bendel 2015). Dies wird deutlich, wenn man auf das 2013 verabschiedete Gemeinsame Europäische Asylsystem (CEAS) blickt, das zahlreiche rechtliche Mindeststandards eingeführt bzw. aktualisiert und zusammengefasst hat. Dazu gehören beispielsweise die Qualifikationsrichtlinie zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, die Verfahrensrichtlinie zur Durchführung des Asylverfahrens oder die Aufnahmeleitlinie zur menschenwürdigen Unterbringung und Behandlung von Asylsuchenden. Hinzu kommen zahlreiche Verordnungen, von denen insbesondere die Dublin-III-Verordnung eine gewisse Prominenz besitzt, da sie regelt, welche Staaten für die Bearbeitung von Asylanträgen zuständig sind. Aber auch per Verordnung eingerichtete Institutionen wie das European Asylum Support Office (EASO) auf Malta, das zur Harmonisierung der Umsetzungspraxis in den Mitgliedstaaten beitragen soll, sind Teil des CEAS. Gerade die Existenz des EASO zeigt auch, dass es den Mitgliedstaaten und vor allem der EU-Kommission durchaus bewusst ist, dass alleine das Vorliegen gemeinsamer Regelungen noch keinen faktischen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Art. 67 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union) bedeuten. Ob dessen Verwirklichung in absehbarer Zeit gelingt, darf mit gutem Grund bezweifelt werden. Schließlich ist europäische Flüchtlingspolitik aktuell vor allem durch nationalstaatliche Alleingänge geprägt, etwa durch die mehrfach praktizierte, einseitige Schließung der Schengen-Grenzen (u. a. Schweden, Österreich), die anhaltende Weigerung einiger Staaten, beispielsweise Polens, überhaupt Flüchtlinge aufzunehmen, oder die „Brexit“-Entscheidung Großbritanniens. Auch eine konsensfähige Lösung, die das faktisch gescheiterte Dublin-III-System zur Verteilung der Schutzsuchenden ersetzen könnte, ist weiter nicht in Sicht. Die Zustimmung der Mitgliedstaaten zu europäischen Lösun-

gen ist derzeit noch am ehesten hinsichtlich der Abkommen mit Drittstaaten zu erreichen, die eine Reduzierung der Flüchtlingszuwanderung zum Ziel haben (u. a. Türkei, Marokko).

### Bund

Doch bei all der berechtigten Sorge um die Zukunft einer gemeinsamen europäischen Flüchtlingspolitik wird häufig vergessen, dass auch einige Nationalstaaten innerhalb der EU eine Binnenstruktur haben, die eine zusätzliche Herausforderung für flüchtlingspolitische Kohärenz darstellt. Dies gilt insbesondere für Deutschland. Migrationspolitik ist hierzulande in wesentlichen Teilen durch Bundesgesetze geregelt, wobei für Flüchtlingspolitik überwiegend die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 und 6 GG) gilt. In der Folge ist nach Maßgabe des Asylgesetzes (§ 5 Abs. 1 AsylG) ausschließlich das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) für das Asylverfahren zuständig. Kommen Asylsuchende nach Deutschland, wird ihr Antrag also auf der Bundesebene in den Außenstellen des BAMF bearbeitet. Die Asylsuchenden werden einer landesbetriebenen Erstaufnahmestelle in räumlicher Nähe zur jeweiligen Außenstelle des BAMF zugewiesen und nach einigen Tagen oder Wochen auf die Kommunen verteilt. An den ihnen zugewiesenen Orten müssen sie mindestens für die Dauer des Verfahrens wohnen.

Zusätzlich zur eigenständigen Durchführung des Asylverfahrens legt die Bundesebene auch die Rahmenbedingungen für den Zugang von Asylsuchenden zu weiten Teilen des gesellschaftlichen Lebens fest, beispielsweise zum Arbeitsmarkt oder zu Integrationskursen. Außerdem regelt das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), welche Leistungen Asylsuchenden in den ersten 15 Monaten für „Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts“ (§ 3) oder für die „Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände“ (§ 4) zustehen. Zudem trifft es Aussagen über den Zugang zu Arbeitsgelegenheiten (§ 5).

Die Federführung für das AsylbLG hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Die Verantwortung für asyl- und aufenthaltsrechtliche Fragen sowie die Fachaufsicht über das BAMF liegen dagegen beim Bundesministerium des In-

<sup>1</sup> Die Darstellung kommunaler Aufgaben im Mehrebenensystem folgt im Wesentlichen Schammann (2015a, 2016).



nern (BMI). In dieser Ressortzuständigkeit manifestiert sich ein Spannungsverhältnis zwischen einem wohlfahrtsstaatlichen Ansatz (Versorgung und arbeitsmarktorientierte Integration) und einem ordnungsrechtlichen (Migrationskontrolle). Dieser Konflikt prägt die Flüchtlingspolitik auf Bundesebene und setzt sich, da er dort institutionell nicht gelöst wird, als ständiges Ringen um Kohärenz auf Ebene der Länder und Kommunen fort. Dies wird in den folgenden Kapiteln noch des Öfteren deutlich werden.

## Bundesländer

Bundesländer haben trotz der beschriebenen Regelungskompetenz des Bundes erhebliche Spielräume in der Flüchtlingspolitik, sowohl in Fragen der gesellschaftlichen Teilhabe als auch im primär aufenthaltsrechtlichen Bereich. Eine wichtige aufenthaltsrechtliche Kompetenz ist, dass die obersten Landesbehörden humanitäre Aufenthaltstitel vergeben können. Dies erfolgt für konkrete Einzelfälle eigenständig über die Einsetzung von sogenannten Härtefallkommissionen und für Gruppen in Abstimmung mit dem BMI (SVR 2012). Ferner führen sie die Fachaufsicht über die Ausländerbehörden der Kommunen, die für die Umsetzung des Aufenthaltsgesetzes während und vor allem nach Beendigung des Asylverfahrens zuständig sind. Deren Entscheidungsspielraum können die Bundesländer über Landesaufnahmegesetze und Erlasse einschränken.

Daneben hat der Bund die Zuständigkeit für „Aufnahme, Unterbringung und Gewährung [...] existenzsichernder Leistungen“ (Müller 2013: 13) und damit vor allem für die Umsetzung des AsylbLG an die Bundesländer delegiert. In der Praxis reichen die meisten Bundesländer diese Aufgaben – mit Ausnahme der Erstaufnahme – ganz oder teilweise an die kommunale Ebene weiter und regeln diese durch Landesaufnahmegesetze.

## 2.2 KOMMUNEN

Möglich ist die Delegation von Aufgaben von Bundesland auf Kommune, da Kommunen staatsrechtlich gesehen keine eigene föderale Ebene, sondern Teil des jeweiligen Bundeslandes sind (Wehling 2009: 9). Je nach Bundesland kann die Aufgabenteilung zwischen Kommune und Land in der Flüchtlingspolitik unterschiedlich ausgestaltet sein. Die Spielräume der Kommune lassen sich dabei nach drei Aufgabenarten unterscheiden, die sich auch in anderen Politikfeldern finden (grundsätzlich dazu u. a. Bieker 2006; Dahme/Wohlfahrt 2013): weisungsgebundene Pflichtaufgaben, pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben. Um kommunalpolitisches Handeln in einem flüchtlingspolitisch relevanten Feld – wie beispielsweise Bildung oder Sprache – verstehen zu können, ist es ratsam, die im Folgenden skizzierten drei Aufgabenarten im Hinterkopf zu behalten. Sie bieten auch das Raster für die Vorstellung der Handlungsfelder.

### Weisungsgebundene Pflichtaufgaben

Besonders stark ist die formale Abhängigkeit der Kommune vom Land, wenn Aufgaben als „weisungsgebundene Pflicht-

aufgaben“<sup>2</sup> delegiert werden. Dabei werden Aufgabeninhalt und -durchführung detailliert durch das Land vorgegeben. Ein Ermessensspielraum ist eigentlich nicht vorgesehen, da die Ministerien des Landes das Ob und Wie der Aufgabenerfüllung grundsätzlich im Detail steuern können.

Eine vom Land delegierte Pflichtaufgabe der Kommunen ist der Vollzug des Aufenthaltsrechts (siehe Kapitel 3.1). Insbesondere im Falle der Ablehnung eines Asylantrags stellen kommunale Ausländerbehörden fest, ob Abschiebungshindernisse vorliegen und für wie lange ggf. eine „Duldung“, also die Aussetzung einer Abschiebung, ausgestellt werden kann. Sie entscheiden auch darüber, ob Asylsuchende ihrer „Mitwirkungspflicht“, beispielsweise bei der Passbeschaffung, nachgekommen sind. Erkennen sie hier Versäumnisse, kann etwa der Zugang zu Arbeit, Ausbildung oder Studium versagt werden.

Ein zweiter Komplex an Pflichtaufgaben umfasst die Gewährung sozialer Leistungen (siehe Kapitel 3.3), die Gesundheitsversorgung (siehe Kapitel 3.4) und zumeist auch die Unterbringung (siehe Kapitel 3.2). Hier agieren die Kommunen in direktem Auftrag der Länder. Bundesländer können die Ausgabenausführung auch hier grundsätzlich sehr eng steuern. Allerdings ergeben sich erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten in der Praxis – einerseits im Zuge der Implementation andererseits durch die Überschneidung von Pflichtaufgabe und freiwilliger Selbstverwaltungsaufgabe. Auch wenn beispielsweise die Standards einer Sammelunterkunft landesseitig vorgegeben werden, liegt es im Ermessen der Kommune, ob sie noch während der Such- und Bauphase zivilgesellschaftliche Akteure einbezieht und/oder informiert. Dies kann geboten erscheinen, da die Suche nach geeigneten Standorten oder die Entscheidung für ein zentrales oder dezentrales Unterbringungskonzept nicht selten die Bevölkerung entzweien und zu intensiven, teils emotionalen Debatten in den Gemeinderäten und Kreistagen führen können. Unterbringung und Versorgung sind somit ein Quell öffentlichen Drucks auf die örtliche Verwaltung, bei der aus Pflichtaufgaben direkter Handlungsdruck für das Initiieren freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben erwachsen kann. Kommunalpolitische Konzepte zur Flüchtlingsarbeit sind daher häufig erweiterte Unterbringungskonzepte.

### Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben

Mehr Freiheit in der Umsetzung haben Kommunen im Rahmen der „pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben“. Hier besteht eine Verpflichtung zum kommunalen Handeln. Zusätzlich sind Zielrichtung und Umsetzung der Maßnahmen durch Landesgesetze oder Verordnungen vorgegeben. Allerdings sind Eingriffe in die Umsetzung per Weisung ausgeschlossen.

Im Rahmen der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sind Kommunen unter anderem Träger von Grund-, Haupt-, Berufs- und Volkshochschulen oder übernehmen Aufgaben der Jugendhilfe (siehe Kapitel 3.5). Dies ist unter anderem insofern relevant, als auch für Asylsuchende die Schulpflicht

<sup>2</sup> Neben dem Terminus der „weisungsgebundenen Pflichtaufgaben“ existieren die Formulierungen „Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung“ und „staatliche Auftragsangelegenheiten“. Diese implizieren jeweils ein leicht differierendes Verständnis der Aufgabenteilung, werden in dieser Studie jedoch gemeinsam betrachtet.

im Primar- und Sekundarbereich I gilt (Weiser 2014). Wie die staatlichen Schulämter des Landes gemeinsam mit kommunalen Stellen diese Schulpflicht durch- und umsetzen, kann sehr unterschiedlich sein: Werden Schüler\_innen mit Fluchterfahrung beispielsweise in einem inklusiven Ansatz auf bestehende Klassen verteilt, oder werden gesonderte „Willkommensklassen“ eingerichtet? Ähnliches gilt für Maßnahmen der Jugendhilfe: Werden spezielle Angebote für Asylsuchende geschaffen, oder werden bestehende Einrichtungen für Flüchtlinge geöffnet? Bestehen Kooperationen mit Akteuren aus den Bereichen der weisungsgebundenen Pflichtaufgaben und der freiwilligen Aufgaben? In solchen Fragen spiegelt sich die Diskussion um eine interkulturelle Öffnung kommunaler Einrichtungen. Diese Debatte ist für kommunale Integrationspolitik geradezu paradigmatisch und wird je nach Standort bereits unterschiedlich lange, unterschiedlich intensiv und mit unterschiedlichem Ausgang geführt (dazu u. a. Reichwein und Rashid 2012).

Die Grenze zwischen Pflichtaufgabe und freiwilliger Leistung der Kommune ist im Bereich pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben noch schwerer zu ziehen als im Bereich der weisungsgebundenen Pflichtaufgaben. So kann beispielsweise die Einrichtung einer Stelle für die sozialpädagogische Begleitung von schulpflichtigen Asylsuchenden einerseits als notwendige Maßnahme zur Durchsetzung der Schulpflicht begründet werden. Sie kann aber auch als freiwillige Leistung zur Steigerung der Teilhabechancen dieser Zielgruppe begriffen werden.

### Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben

Den größten Gestaltungsspielraum haben Kommunen im Bereich der „freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben“. Hier kann lokale Politik entscheiden, ob sie überhaupt tätig wird und wie sie dabei vorgeht. Die Landesministerien wachen lediglich über die Einhaltung bestehender Gesetze.

Unter die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben fällt beispielsweise, ob Deutschkurse oder Migrationsberatungsstellen auch für Asylsuchende mit unklarer Bleibeperspektive bereitgestellt werden (siehe Kapitel 3.6). Die Kommune hat in einem solchen Fall keinen Anspruch darauf, die benötigten Mittel vom Bund oder vom Land zu erhalten, denn zumindest die bundesgeförderten Maßnahmen (§§ 43–44 AufenthG) stehen bislang nur Personen mit einer „guten Bleibeperspektive“ offen. Dies gilt auch für bundesgeförderte Projekte zur Herstellung des gesellschaftlichen Zusammenhalts vor Ort, also beispielsweise Begegnungsprojekte zwischen Einheimischen und Asylsuchenden. Die Landesregierungen können hier zwar Anreize schaffen, indem Landesmittel zur Verfügung gestellt werden, sie sind dazu aber nicht verpflichtet. Aumüller (2009: 115) betont daher die häufig praktizierte, pragmatische Nutzung europäischer Fördergelder durch Kommunen seit Ende der 1990er Jahre. Die Beispiele in Kapitel 3.6 zeigen, aus welcher unterschiedlichen Finanzierungsquellen sich gerade die Sprachförderung speist.

Art und Umfang der freiwilligen Leistungen einer Kommune hängen besonders stark von der kommunalen Finanzlage ab. Doch mindestens ebenso entscheidend ist der kommunalpolitische Wille, in dem Feld tätig zu werden. Dies betrifft nicht nur eine Umverteilung von Mitteln, sondern beispielsweise

auch die Einbindung von Wirtschaft und Zivilgesellschaft in die flüchtlingspolitische Strategie der Kommune. Die Kapitel 3.6 bis 3.9 werden illustrieren, wie unterschiedliche Kommunen die freiwilligen Aufgaben interpretieren und welche Schwerpunkte gelegt werden.

### Die vierte Ebene? Interaktion zwischen Landkreis und kreisangehöriger Gemeinde

Dieses Kapitel wirbt für eine stärkere Differenzierung der Aufgabenarten, die der Kommune zufallen. Dabei sollte aber nicht übersehen werden, dass Kommune nicht gleich Kommune ist. Zum Teil unterscheiden sich die Kommunen erheblich in Größe und Zuschnitt. Spricht man über kommunale Flüchtlingspolitik, so verbergen sich dahinter sowohl große kreisfreie Städte als auch Landkreise, kreisangehörige Städte und kleine Gemeinden. In den folgenden Kapiteln wird deutlich werden, dass besonders die Interaktion zwischen Landkreis und kreisangehöriger Gemeinde faktisch eine weitere Ebene im Mehrebenensystem der Flüchtlingspolitik bedeuten kann – mit ähnlichen Konflikten wie zwischen Land und der „ersten“ kommunalen Ebene. Die Aufgabenteilung zwischen Landkreis und kreisangehöriger Gemeinde kann dabei sehr unterschiedlich sein und hängt stark von der Einwohnerzahl der Gemeinde ab. Gerade größere kreisangehörige Städte stehen häufig in einer Art Konkurrenzsituation zum Landkreis.

### Unterschiede zwischen Stadt und Land

Neben der Differenzierung nach unterschiedlichen administrativen Zuschnitten lassen sich auch weitere strukturelle Unterschiede zwischen Kommunen ausmachen. Besonders wichtig für das Verständnis der kommunalen Praxis ist die Differenzierung zwischen Städten und ländlich geprägten Kommunen. So erreicht die Anzahl der Asylsuchenden in Mittel- und Großstädten schneller eine kritische Masse. Auch die Entfernung zwischen Unterkünften und Angeboten ist kürzer als auf dem Land. Außerdem haben Städte in der Regel häufig lange und kontinuierliche Erfahrung mit den Themen Migration und Integration und verfügen meist über gewachsene institutionelle Strukturen – manifestiert etwa im Amt eines kommunalen Integrationsbeauftragten oder in der regelmäßigen Erhebung statistischer Daten zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Auch zivilgesellschaftliche Initiativen der Integrations- und Flüchtlingsarbeit sowie Migrant\*innenorganisationen sind in großen Städten zahlreicher und kontinuierlicher präsent. Ihre Interessenartikulation ist meist über Integrationsbeiräte oder runde Tische institutionalisiert. All dies sorgt für eine kontinuierliche Präsenz des Themas Migration in der Stadtpolitik, an die in der Flüchtlingspolitik, die von starken Schwankungen gekennzeichnet ist, angeknüpft werden kann. In ländlicheren Regionen verschwindet das Thema Migration dagegen häufig für längere Zeit von der Agenda und wird in Zeiten großer (Flucht-)Zuwanderung jeweils wieder neu als lokalpolitisches Thema „entdeckt“. Diese strukturellen Unterschiede zwischen Stadt und Land führen dazu, dass man sowohl für die Erledigung von Pflichtaufgaben als auch für die Initiierung freiwilliger Aufgaben unterschiedliche Erfahrungs- und Handlungskontexte annehmen muss.

# 3

## HANDLUNGSFELDER KOMMUNALER FLÜCHTLINGS- POLITIK

### 3.1 VOLLZUG DES AUSLÄNDERRECHTS

Das eigentliche Asylverfahren ist im Asylgesetz (AsylG) geregelt und wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge durchgeführt (siehe Kapitel 2). Doch für nahezu alle anderen ausländerrechtlichen Fragen im Alltag der Geflüchteten während und nach dem Verfahren gelten das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und damit zusammenhängende Gesetze und Verordnungen. Diese führen die Länder in weiten Teilen als eigene Angelegenheit aus und betreiben dafür Ausländerbehörden. Dabei kann die „Landesregierung oder die von ihr bestimmte Stelle [bestimmen], dass für einzelne Aufgaben nur eine oder mehrere bestimmte Ausländerbehörden zuständig sind“ (§ 71 Abs. 1 AufenthG). In der Regel sind Ausländerbehörden direkt Kreisen, kreisfreien Städten oder auch größeren kreisangehörigen Städten zugeordnet. Sie sind also meist kommunale Behörden, die ihre Aufgaben als weisungsgebundene Pflichtaufgaben ausführen.

Vor diesem Hintergrund lässt sich festhalten, dass in der Praxis nahezu alle aufenthaltsrechtlichen Regelungen, die Ausländer\_innen jenseits der Asylentscheidung direkt oder indirekt betreffen, in einer kommunalen Behörde umgesetzt werden. Dies betrifft etwa Entscheidungen über die Verlängerung oder Verfestigung von Aufenthaltstiteln, aber auch die Verpflichtung zu Integrationskursen des Bundes, die Mitwirkung bei Visaerteilungen zum Familiennachzug, zur Arbeitsaufnahme oder die Zuständigkeit für Einbürgerungen. Die Ausländerbehörde muss aber teilweise auch beteiligt werden, wenn Asylsuchende eine Arbeit oder ein Studium aufnehmen wollen. Diagnostiziert eine Behörde Verstöße gegen die „Mitwirkungspflicht“ der Geflüchteten – beispielsweise bei der Passbeschaffung – kann ein Arbeits- oder Studienverbot ausgesprochen werden.

#### Unterschätzte Gestaltungsspielräume

Da das Ausländerrecht Deutschlands zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensspielräume beinhaltet, die das zuständige Landesministerium nicht vollständig durch Landesgesetze und Weisungen konkretisieren kann (oder will), bleibt es den lokalen Ausländerbehörden – und oftmals so-

gar den Sachbearbeitenden – überlassen, die Auslegung des Bundesgesetzes und der landesgesetzlichen Bestimmungen vorzunehmen. Empirische Studien zeigen, dass diese Delegationskette dazu führt, dass die aufenthaltsrechtliche Praxis in Deutschland erheblich variiert (Ellermann 2009; Eule 2014). Eule argumentiert, dass die Entscheidungsfindung der Sachbearbeitenden neben dem Gesetzestext weitere Quellen habe: den organisatorischen Kontext der Behörde, die politische Lobbyarbeit durch externe Akteure wie Flüchtlingshilfsorganisationen sowie die Orientierung an der Auslegungspraxis von Kolleg\_innen. In der Konsequenz wird, etwas überspitzt ausgedrückt, das Aufenthaltsrecht vor Ort neu geschrieben.

Trotz dieser Bedeutung der Ausländerbehörden für die kommunale Flüchtlingspolitik ist die Ansicht weit verbreitet, dass sich aufenthaltsrechtliche Belange nicht in kommunaler Verantwortung befänden. Dies zeigt sich auch mit Blick auf einschlägige Umfragen zur Situation der Kommunen während der Flüchtlingszuwanderung des Jahres 2015/16, bei denen die Aufgaben der Ausländerbehörde weder in den Fragebögen auftauchen noch durch die Kommunen gesondert als Handlungsfeld oder Herausforderung benannt wurden (z. B. Gesemann/Roth 2016; vhw 2016).

#### Beispiel: Projekt für geduldete Jugendliche in Köln

Nichtsdestotrotz füllen einige Ausländerbehörden ihre Rolle aktiv und durchaus strategisch aus. Besonders offensiv und öffentlichkeitswirksam geht die Ausländerbehörde Kölns mit ihren eigenen Gestaltungsspielräumen um. Sie interpretiert ihr Aufgabenspektrum sehr weit und beansprucht eine aktive Rolle in der Integrationsarbeit. Ein Beispiel ist die Auslegung des § 25a AufenthG. Dieser sieht vor, dass geduldeten Jugendlichen eine reguläre Aufenthaltserlaubnis ausgestellt werden kann, wenn sie sich vier Jahre ununterbrochen legal in Deutschland befinden und bestimmte Integrationsleistungen nachweisen. Darunter fällt insbesondere eine schulische oder/und berufliche Ausbildung, aber auch eine wesentlich unbestimmtere Formulierung. So muss die Ausländerbehörde beurteilen, ob „es gewährleistet erscheint, dass [der Geduldete] sich auf Grund seiner bisherigen Ausbildung und Le-

bensverhältnisse in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann“ (§25a Abs. 1 Nr. 4 AufenthG). Die Konkretisierung dieser Bestimmungen erfolgt in der Ausländerbehörde Köln, wie in zahlreichen anderen Kommunen auch, im Wesentlichen über die Feststellung eines Schulabschlusses, zu dem wiederum Sprachkenntnisse als notwendige Voraussetzung angesehen werden (Stadt Köln 2014). Um diese zu erreichen, hat die Ausländerbehörde Köln erfolgreich Drittmittel eingeworben, mit denen Jugendintegrationskurse und Maßnahmen zur Überleitung in Berufskollegs finanziert werden können. Die Behörde spricht Jugendliche, die aufgrund ihrer Aufenthaltsdauer grundsätzlich infrage kommen, gezielt an und versucht, sie gemeinsam mit Kooperationspartner\_innen an einen Punkt zu bringen, an dem sie die Voraussetzungen des §25a AufenthG erfüllen. Damit erreicht die Behörde nicht nur ihre explizit formulierten, integrationspolitischen Ziele, sondern implizit auch ganz pragmatische, auf die eigenen Abläufe bezogene Vereinfachungen: Schließlich müssen auch Geduldete, die auf absehbare Zeit nicht abschickbar sind, spätestens alle drei Monate ihre Duldung verlängern lassen. Dies verursacht Verwaltungsaufwand in den Ausländerbehörden, der durch die Überführung in einen regulären Aufenthalt im Rahmen des Projektes perspektivisch deutlich vermindert wird. Durch das Projekt kombiniert die Ausländerbehörde Kölns die Pflichtaufgaben mit zusätzlichen freiwilligen Aufgaben. Dies ist in der lokalen Fachdebatte, gerade bei „klassischen“ Integrationsakteuren, nicht immer unumstritten. Doch es zeigt, dass Ausländerbehörden keineswegs nur als restriktive Erfüllungsgehilfen des Landes gesehen werden müssen.

### Gewandeltes Selbstverständnis?

Auf welche Weise eine Ausländerbehörde ihren Ermessensspielraum nutzt, hat auch viel mit ihrem Selbstverständnis zu tun. Sahen sich Ausländerbehörden bis zum Zuwanderungsgesetz 2005 nahezu ausschließlich als Ordnungsbehörden, hat sich dies mit einem um Integrationsaufgaben erweiterten Aufgabenspektrum geändert. Hinzu kommt die Wahrnehmung von Ausländerbehörden als „Visitenkarte“ einer Kommune gegenüber neu zuwandernden Fachkräften (SVR 2011). Dieser gewandelte Blick auf die eigenen Aufgaben führte in einigen Kommunen zu Prozessen der Organisationsentwicklung, so beispielsweise in München, Freiberg (Sachsen) oder auch im Landkreis Düren (NRW). Die Entwicklung von Ausländerbehörden zu einem „Service-Center“ oder gar einer „Willkommensbehörde“ wurde zudem in den letzten Jahren durch bundesweite Modellvorhaben (BAMF 2015; Ramm 2012), aber auch auf Initiative von Bundesländern (z. B. gemeinsames Projekt von Rheinland-Pfalz und Niedersachsen) verstärkt. Die beteiligten Ausländerbehörden suchen meist intensiv den Kontakt zu anderen Kooperationspartner\_innen vor Ort. Der Fokus lag dabei in den vergangenen Jahren auf der Zuwanderung von Fachkräften, eine verstärkte Kooperationsbereitschaft ist aber auch in der aktuellen Situation bezogen auf Geflüchtete feststellbar.

Im Gegensatz zu solchen überregionalen und eher strategischen Vorhaben tauschen sich Ausländerbehörden nur punktuell über Auslegungsfragen zu bestimmten ausländer-

rechtlichen Regelungen aus. Zwar existieren einige entsprechende Gremien, insbesondere der bundesweite Erfahrungsaustausch der Ausländerbehörden großer Städte. Allerdings ist dies keineswegs der Regelfall. Gerade bei Landkreisen und kleineren Städten scheint der Wille, voneinander zu lernen, geringer ausgeprägt zu sein als in anderen Bereichen der Flüchtlingspolitik. Das gilt gerade für die freiwilligen Aufgaben. Dort gehen beispielsweise Integrationsbeauftragte häufig regionale, landes- oder sogar bundesweite Kooperationen ein. Zwar lässt sich keine abschließende Aussage darüber treffen, woher diese Zurückhaltung der Ausländerbehörden rührt. Allerdings wird in Einzelgesprächen unter anderem eine als zu hoch empfundene Arbeitsbelastung durch Alltagsaufgaben als Grund angegeben. Darüber hinaus scheint in manchen Kommunen die interkommunale Varianz ausländerrechtlicher Praxis wenig bekannt und somit das Problembewusstsein wenig entwickelt zu sein.

### Komplexitätsdichte vor Ort nimmt zu

Auch ohne kontinuierlichen Austausch besteht unter kommunalen Ausländerbehörden jedoch meist Einigkeit darüber, dass ihr Aufgabenspektrum in den letzten Jahren deutlich gewachsen ist. Dies ging auch mit einer vergrößerten Anzahl an Ermessensspielräumen einher. Selbst bundesgesetzliche Regelungen, die während der „Flüchtlingskrise“ des Jahres 2015/16 erlassen wurden und eigentlich das Ziel einer Beschleunigung bürokratischer Vorgänge hatten, haben eher für steigende Komplexität bei der Aufgabenwahrnehmung vor Ort gesorgt. Beispielsweise bedeutet die Verkürzung der maximalen Geltungsdauer einer Duldung von sechs auf drei Monate (§ 60a Abs. 1 AufenthG) in der Praxis, dass bei langfristig Geduldeten doppelt so viele Vorsprachen anfallen müssten. Einige Ausländerbehörden berichteten uns jedoch in Hintergrundgesprächen, dass sie diese Regelung in ihrer Praxis bislang nicht umsetzen. Auch das im Sommer 2016 vom Bundestag verabschiedete „Integrationsgesetz“ enthält Passagen, die deutliche Mehrarbeit für die Ausländerbehörden erwarten lassen. So sollen anerkannte Flüchtlinge künftig nicht mehr nach drei Jahren, sondern erst nach frühestens fünf Jahren und bei Vorliegen von Integrationsleistungen eine unbefristete Niederlassungserlaubnis erhalten. Für die Ausländerbehörden bedeutet dies erstens, dass sie länger mit Menschen zu tun haben, die bei jedem Besuch in der Ausländerbehörde hoch emotionalisiert sind und eine Ausweisung befürchten. Zweitens müssen sie aufwändig prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Niederlassungserlaubnis vorliegen. Dies geht erneut mit Ermessensspielräumen einher.

Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, dass der kommunalen Ausländerbehörde auch weiterhin große Bedeutung zukommt. Trotz einzelner Harmonisierungsbemühungen wird dies vermutlich mit einer ungebrochen breiten Varianz ausländerrechtlicher Praxis einhergehen.

## 3.2 UNTERBRINGUNG

Mit der Weiterverteilung der Geflüchteten aus den Erstaufnahmeeinrichtungen wechselt die Zuständigkeit für die Un-



terbringung auf die kommunale Ebene.<sup>3</sup> Durch Bundes- und Landesgesetz sind die Kommunen verpflichtet, die ihnen zugewiesenen Flüchtlinge aufzunehmen, unterzubringen und zu versorgen, wofür sie auf unterschiedliche Weise vom Land finanzielle Erstattungen erhalten (siehe Kapitel 3.10). Ausnahmen bilden die Stadtstaaten Berlin und Hamburg, wo auch für die weitere Unterbringung und Versorgung die Landesregierung verantwortlich bleibt, sowie Bayern, wo die Verantwortlichkeit (zunächst) bei den Regierungsbezirken liegt (Aumüller et al. 2015: 22; zu Bayern siehe STMAS 2016).

Welche Kommune wie viele Flüchtlinge erhält, regeln die Länder in eigenen Gesetzen oder Verordnungen, zumeist orientiert sich der Verteilungsschlüssel ausschließlich an der Einwohnerzahl (eine tabellarische Übersicht der Landesregelungen findet sich bei Geis/Orth 2016: 7). Bei der Zuweisung von Flüchtlingen haben weder diese selbst noch die Kommunen ein Mitspracherecht. Die Unterbringung und Versorgung wird ihnen als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung (siehe Kapitel 2) übertragen. Teilweise erfragen die Landesbehörden jedoch vorab die Kapazitäten und Wünsche der Kommunen und richten die Zuweisungen (z. B. in Bezug auf Familiengröße und Umzugszeitpunkte) daran aus. Dies berichtet beispielsweise die zuständige Sachgebietsleiterin von Brandenburg an der Havel. Die Zuweisungen durch das Land Brandenburg erfolgen dort in der Regel nach „Freimeldung“ durch die Kommune. Auch, ob Einzelpersonen oder Familien kommen, wird zwischen Stadt und Land abgestimmt.

In der Mehrzahl der Bundesländer ist nur eine kommunale Verwaltungsebene für die weitere Unterbringung zuständig: In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen werden die Flüchtlinge direkt den Gemeinden zugewiesen, in neun weiteren Ländern geht die Zuständigkeit auf die Landkreise und kreisfreien Städte über und verbleibt dort. In Ermangelung einer eigenen Gemarkung bringen natürlich auch die Landkreise die Menschen in Städten und Gemeinden unter. Diese haben aber keine formelle Zuständigkeit für die Unterbringung, Versorgung oder Sozialbetreuung der Geflüchteten. Hier entsteht bisweilen eine Diskrepanz zwischen faktischer Betroffenheit der Gemeinde, deren Mitarbeitende Schwierigkeiten vor Ort zum Teil direkt rückgemeldet bekommen, und formeller Zuständigkeit der Landratsämter.

In Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein werden Asylbewerber\_innen zunächst auf die Landkreise verteilt, später geht die Verantwortlichkeit für die Unterbringung auf die kreisangehörigen Gemeinden über. In Baden-Württemberg endet die sogenannte vorläufige Unterbringung durch die Kreise mit der Anerkennung oder nach spätestens zwei Jahren. Danach dürfen und sollen sich die Flüchtlinge eine eigene Wohnung (bei Bedarf finanziert durch die Jobcenter nach den Regeln des SGB) suchen. Gelingt das nicht, was ge-

rade in Ballungsräumen häufig der Fall ist, werden sie nach einem landkreisinternen Schlüssel auf die Städte und Gemeinden verteilt, die eine „Anschlussunterbringung“ zur Verfügung stellen. Dieser Zuständigkeitswechsel kann einen Ortswechsel gegen den Willen der Geflüchteten (und oft auch der örtlichen Unterstützernetze) bedeuten und erste Integrationsschritte gefährden. Die meisten Kreise bemühen sich, dies in Zusammenarbeit mit ihren Gemeinden zu vermeiden – was jedoch nicht immer gelingt (Gemeindetag Baden-Württemberg 2015: 5–6).

### Sammelunterkünfte vs. dezentrale Unterbringung

Eine dezentrale Unterbringungspraxis – hier verstanden als (private) Wohneinheiten, die sich möglichst breit im Kreis- und Stadtgebiet verteilen – wird im wissenschaftlichen Diskurs, von Flüchtlingsräten und Integrationsfachleuten nahezu einhellig als erstrebenswerte Option gesehen (Wendel 2014; Köhnke 2014; Flüchtlingsrat Brandenburg 2016; Diakonie Deutschland 2014). Humanitäre und integrationspolitische Überlegungen gehen mit finanziellen Argumenten Hand in Hand, denn tendenziell ist eine dezentrale Unterbringung auch die kostengünstigere Variante (Aumüller et al. 2015: 41–43).<sup>4</sup> Dennoch gibt es unter landes- und kommunalpolitischen Entscheidungsträger\_innen nach wie vor unterschiedliche Überzeugungen und Ansätze. Als Argumente für größere, zentrale Gemeinschaftsunterkünfte (GU) werden die bessere Erreichbarkeit für die Sozialbetreuung, eine leichtere Orientierung im „geschützten Raum“ (Schöbe 2016) und eine (angenehmere) Überforderung mancher Flüchtlinge mit dem selbstständigen Wohnen gesehen (Aumüller et al. 2015: 35–38). Bisweilen besteht das Hauptargument für Sammelunterkünfte aber schlicht darin, dass die Gebäude – infolge der Unterbringungspraxis der 1980er und 1990er Jahre – „nun einmal da sind und dafür auch gebaut wurden“.<sup>5</sup>

### Was sagt das Asylgesetz? Gemeinschaftsunterkünfte als Soll-Vorschrift

Im Asylgesetz heißt es in § 53 Abs. 1: „Ausländer, die einen Asylantrag gestellt haben und nicht oder nicht mehr verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, sollen in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden. Hierbei sind sowohl das öffentliche Interesse als auch Belange des Ausländers zu berücksichtigen.“ Weitere Rahmenbedingungen, z. B. Mindeststandards, wie eine Unterkunft beschaffen sein soll, werden vom Gesetz nicht definiert. Die meisten Bundesländer haben daher Aufnahmegesetze erlassen, in denen die Verteilung, Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten näher geregelt wird.<sup>6</sup> Dabei schreiben einige Länder die (zumindest vorläufige) Unterbringung in GU vor, andere machen dahingehend keine Vorgaben.

<sup>3</sup> Im Laufe des Jahres 2015 wurden zahlreiche neue, landesbetriebene Erstaufnahmeeinrichtungen (EAE) eingerichtet. Das heißt in einer gewachsenen Zahl von Kommunen befindet sich eine große Anzahl von Flüchtlingen, die voraussichtlich nur zwischen einigen Tagen und einigen Monaten vor Ort bleiben. Auch wenn die Kommunen für die Erstunterbringung in den landeseigenen EAE nicht zuständig sind, leben ihre Bewohner\_innen vorübergehend in der jeweiligen Stadt oder Gemeinde, werden zur Zielgruppe von ehrenamtlichem Engagement und nutzen ggf. kommunale Infrastruktur. Dies kann eine faktische Herausforderung sein, der Fokus liegt hier jedoch auf der kommunalen Unterbringung.

<sup>4</sup> Dies gilt allerdings nicht pauschal, sondern hängt von verschiedenen Faktoren ab. Insbesondere in Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt dürfte die Kalkulation anders ausfallen. Näheres bei Aumüller et al. (2015: 41–43).

<sup>5</sup> So eine baden-württembergische Entscheidungsträgerin im Interview.

<sup>6</sup> Mit Ausnahme von Berlin und Hamburg. Dort existieren Verordnungen und Durchführungsvorschriften.



Die juristische Diskussion zu GU kann an dieser Stelle nur angerissen werden. Eine Seite vertritt die Ansicht, dass eine Soll-Vorschrift – im Gegensatz zur Kann-Vorschrift – keine freie Ermessensentscheidung der Behörden ermöglicht, sondern den Regelfall definiert, von dem nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden darf (Hoffmann 2003: 13). Die Gegenseite argumentiert, dass „bei jeder Soll-Vorschrift die Behörde verpflichtet [ist], eine Ermessensentscheidung im Einzelfall zu treffen“, und dass dabei stets beide erwähnten Interessen zu berücksichtigen seien (Flüchtlingsrat Brandenburg 2016: 6).

Einig sind sich beide Seiten jedoch darüber, dass die Vorschrift keine unverrückbare Verpflichtung zur Unterbringung in GU darstellt (Wendel 2014: 11). Die Soll-Vorschrift wird zudem dadurch unterminiert, dass sie durch mehrere Landesgesetze nicht übernommen wird. Aber auch wenn das Land ebenfalls GU vorschreibt, folgt daraus nicht immer eine Umsetzung vor Ort. Einige Kommunen setzen seit Jahren vollständig auf eine Unterbringung in dezentralen Wohnungen, wodurch dort Regel- und Ausnahmefall faktisch umgekehrt werden.

- Besonders anschaulich ist das Beispiel Thüringen.<sup>7</sup> Dort gilt seit Langem eine Soll-Vorschrift zur Unterbringung in Sammelunterkünften. Dennoch gab es im Jahr 2012 vier Kreise, die zu 100 Prozent dezentral unterbrachten (Suhl, Sömmerda, Eisenach, Saale-Holzland-Kreis). Im selben Bundesland fand sich im Jahr 2012 aber auch ein Kreis, der fast ausschließlich auf GU setzte: Im Unstrut-Hainich-Kreis lebten nur zwei Prozent der Flüchtlinge in Wohnungen (Wendel 2014: 33).
- Umgekehrt verweist beispielsweise der Landrat von Märkisch Oderland in Brandenburg, einem Bundesland ohne GU-Vorschrift, in einem Schreiben an zivilgesellschaftliche Akteure auf das Asylgesetz des Bundes als „gesetzliche Vorschrift [...], an die sich der Landkreis zu halten hat“ (zitiert nach: Flüchtlingsrat Brandenburg 2016: 6). Dies dürfte in Anbetracht des Landesgesetzes und der Praxis in anderen Kreisen eher die eigene politische Position als eine verbindliche Rechtslage widerspiegeln.
- Auch im Freistaat Sachsen ist im Grunde zunächst eine Sammelunterbringung gefordert. Die Landesregierung kommunizierte noch während des deutlichen Anstiegs der Flüchtlingszahlen im August 2015, dass Asylbewerber\_innen nur „im Ausnahmefall dezentral in Wohnungen“ unterzubringen seien (Sächsische Staatskanzlei 2015: 12). Leipzig, die größte Stadt des Landes, erklärt dagegen die Unterbringung in Wohnungen zum allgemeinen Ziel und unterstützt Flüchtlinge dabei, möglichst rasch eigenen Wohnraum zu finden (Stadt Leipzig 2016).

Diese Beispiele zeigen, dass die Kommunen die Grundsatzentscheidung zwischen (vorwiegend) zentraler und (vorwiegend) dezentraler Unterbringung letztlich unabhängig von

den (Soll-)Vorschriften auf Landes- oder Bundesebene treffen können – auf Basis politischer Überzeugungen und faktischer Zwänge.

In der Ausnahmesituation des Jahres 2015 griffen auch Kommunen auf GU zurück, die prinzipiell das Ziel einer dezentralen Wohnungsunterbringung verfolgen. Die Wohnungsquote in Berlin, wo 2015 etwa 80.000 Geflüchtete auf einen ohnehin schon angespannten Wohnungsmarkt trafen, dürfte inzwischen auf unter 30 Prozent gesunken sein,<sup>8</sup> obwohl die Unterbringung in Privatwohnungen laut Landesgesetz die Regel sein sollte (Wendel 2014: 61). Umgekehrt gelingt aber auch dort, wo Gemeinschaftsunterkünfte landespolitischer Grundsatz und vorherrschende Praxis waren, die Einhaltung dieses Prinzips nicht mehr, wie das Beispiel Sachsen zeigt: Dort stieg die Wohnungsquote in den Jahren 2013 bis 2015 von 34 Prozent (Wendel 2014: 72) auf 48 Prozent (Sächsische Staatskanzlei 2015: 12) an. Es gab und gibt in dieser Situation keine stringenten, prinzipiellen Lösungen. Die Unterbringung steht im Zeichen pragmatischer (Not-)Lösungen, in der verschiedene Wohnformen miteinander kombiniert werden (Aumüller et al. 2015: 40). Erst nach und nach rücken konzeptionelle und längerfristige Überlegungen wieder in den Fokus.

Die bisherigen Ausführungen deuten bereits an, was sich in nahezu allen Aspekten kommunaler Unterbringungspraxis zeigt: Die zahlreichen Spielräume führen zu einer großen Varianz. Die Unterschiede reichen von der räumlichen Lage und Verteilung der Unterkünfte über die Größe bzw. Belegkapazität bis hin zum Betriebsmodell im Falle von Gemeinschaftsunterkünften (Eigenbetrieb vs. Vergabe an wohlfahrtsstaatliche oder privatwirtschaftliche Träger). Dabei werden die (vermuteten) Bedürfnisse der Flüchtlinge und/oder der Anwohner\_innen, Überlegungen zur Gemeinde- oder Quartiersentwicklung und natürlich finanzielle Aspekte berücksichtigt, wenn auch meist eher unsystematisch. Städte und Gemeinden handelten gerade im Jahr 2015 häufig unter hohem Zeitdruck und nach der bloßen Verfügbarkeit von Wohnraum.

### Mindeststandards für Gemeinschaftsunterkünfte

Um zumindest weitgehend vergleichbare Lebensbedingungen für Geflüchtete innerhalb des Bundeslandes herzustellen, enthalten etwa die Hälfte der Landesaufnahmegesetze Mindeststandards für GU. Sie beziehen sich beispielsweise auf die Wohnfläche, die Zimmerbelegung, Gemeinschaftsräume, Spielgelegenheiten für Kinder, Lage und Größe der Einrichtungen und Betreuungspersonal. Bei den Regelungen handelt es sich teilweise um Soll-Vorschriften, teilweise um verbindliche Vorgaben oder auch nur um Empfehlungen. Einige Beispiele:

- Zur Lage der Unterkünfte gibt es einige Soll-Vorschriften, die eine Anbindung an bestehende Ortschaften und das gesellschaftliche Leben fordern.
- Die maximale Gesamtgröße einer GU wird nur in Sachsen-Anhalt (150 Plätze) und Schleswig-Holstein (100 Plätze) in

<sup>7</sup> Die folgenden Beispiele sind Wendel (2014: 61–64, 72) entnommen. Auch wenn sie sich auf das Jahr 2012 und damit auf die Situation vor dem Anstieg der Flüchtlingszahlen beziehen, zeigen die Zahlen doch sehr deutlich, dass die Quoten kaum mit den landesrechtlichen Vorschriften bezüglich der Unterbringungsart korrelieren.

<sup>8</sup> Eigene Schätzung auf Basis der Zahlen in Aumüller (2015: 40) für März 2015 und unter Berücksichtigung der danach entstandenen Sammel- und Notunterkünfte.

Form einer Soll-Vorschrift geregelt (Wendel 2014: 41–49). Im bayerischen Aufnahmegesetz findet sich dagegen eine Soll-Vorschrift für eine Mindestgröße von 30 Unterbringungsplätzen pro Unterkunft (Art. 4 Abs. 3 BayAufnG).

- Als Mindestwohnfläche pro Person werden durchweg sechs oder sieben Quadratmeter genannt, allerdings nur in Thüringen und Baden-Württemberg als Muss-Vorschrift.<sup>9</sup> Bezüglich der maximalen Raumbelastung machen nur fünf Bundesländer Angaben, die zwischen vier und sechs Personen variieren: Es handelt sich dabei ausschließlich um Soll-Vorschriften.

Aus den Landesvorschriften einen direkten Rückschluss auf die tatsächliche Qualität der Unterbringung zu ziehen ist aus unserer Sicht nicht möglich. Entscheidend ist, ob die Einhaltung der Vorgaben auch effizient kontrolliert wird und Verletzungen der Vorschriften sanktioniert werden. Flächendeckend geschieht dies nicht (Aumüller et al. 2015: 43; Diakonie Deutschland 2014), auch wenn ein Versuch des Freistaats Sachsen durchaus bemerkenswert ist: Im „Heim-TÜV“ wurden zwischen 2010 und 2013 die GU in Sachsen nach ausdifferenzierten Kriterien geprüft und bewertet. Auch praxisorientierte Handreichungen wurden entwickelt (Freistaat Sachsen 2013). Angesichts der ansteigenden Zahlen von GU im Jahr 2015 wurde das Projekt zunächst gestoppt, soll aber in Form eines Qualitätsmanagements in Kooperation mit der Technischen Universität Dresden weitergeführt und im Jahr 2017 veröffentlicht werden (Freistaat Sachsen 2016).

Ob mit „Heim-TÜV“ oder anderen Instrumenten: Am ehesten dürfte eine Durchsetzung von Standards gelingen, wenn die Erstattungen des Landes von deren Einhaltung abhängen – und bei gravierenden Verstößen tatsächlich gekürzt werden. Dabei ist eine Kontrolle der „hard facts“ (Anzahl der Sanitäranlagen, Belegungszahl der Zimmer) deutlich leichter zu überprüfen als z. B. die nicht weniger relevante Qualität der Sozialbetreuung oder tatsächliche Mitspracherechte der Bewohner\_innen innerhalb der Unterkünfte.

Manche Städte haben allerdings – sowohl vor dem Jahr 2015 als auch im Zuge des Anstiegs der Zahlen – durchaus eigene Unterbringungskonzepte entwickelt, die Mindeststandards enthalten, die über die Landesvorschriften hinausgehen. Beispielhaft können hier Osnabrück und Münster genannt werden. Die dortigen Konzepte benennen Schritte eines Auszugsmanagements in eigene Wohnungen, thematisieren eine sozialräumlich angemessene Verteilung von Unterkünften (dezentral und ethnisch-sozial durchmischt) sowie eine möglichst harmonische Passung von Unterkünften in das bauliche Umfeld. Sie beziehen explizit auch Fragen der psychosozialen Begleitung<sup>10</sup> ein und verbinden Unterbringungsfragen mit

Konzepten einer integrationsorientierten Gemeinwesenarbeit (Köhnke 2014; Stadt Osnabrück 2013). Solche umfassenden Konzepte fördern auch ein abgestimmtes Vorgehen der verschiedenen zuständigen Stellen in der Kommune.

### Auszug aus der Sammelunterkunft?

Wo GU bestehen – und das ist in den meisten Kommunen der Fall – stellt sich die Frage: Wer darf wann die GU verlassen? Denn es gilt prinzipiell: Auch wer die finanziellen Mittel hat und eine eigene Wohnung auf dem Markt anmieten könnte, darf nicht ohne Weiteres umziehen, sondern benötigt eine Genehmigung der zuständigen Behörde.

Auch hier haben einige Länder Vorgaben erlassen, andere nicht: Wo eine Frist festgelegt ist, bis zu der Asylbewerber\_innen und Geduldete in GU wohnen müssen, liegt diese grundsätzlich zwischen sechs Monaten (Schleswig-Holstein) und vier Jahren (Bayern). Diese Frist kann im Falle von Straftaten und bei Verstößen gegen Mitwirkungspflichten verlängert werden. Alle Landesregelungen mit solchen Fristen sehen aber auch Ausnahmen in Form von verkürzten bzw. gar keinen Wartezeiten für bestimmte Gruppen vor. Dies sind zumeist Kranke sowie Familien oder Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, zum Teil auch alle, die ihren Lebensunterhalt selbstständig sichern. Verschiedene Landesgesetze enthalten zudem sehr unbestimmte Ermessenskriterien wie „humanitäre Gründe“ oder eine Berücksichtigung der „Situation in der Gemeinschaftsunterkunft“ (Wendel 2014: 64–68).

Über Auszugsanträge und die Übernahme der Miete entscheiden die kommunalen Behörden. In Anbetracht dieser unbestimmten Rechtsbegriffe haben sie dabei große Spielräume, die tatsächlich auch sehr unterschiedlich genutzt werden. Trotz ähnlicher landesrechtlicher Regelungen erteilt Leipzig – wie oben dargestellt – die Erlaubnis quasi regelfähig, in Brandenburg an der Havel werden vorzeitige Auszüge nur in absoluten Ausnahmefällen genehmigt (Stadt Leipzig 2016; Interview mit der Sachgebietsleiterin).

### Wohnungssuche nach Anerkennung

Nachdem der Bearbeitungsstau im BAMF derzeit abgebaut wird und die Verfahren verkürzt wurden, erfolgt eine Anerkennung für viele Flüchtlinge mit „guter Bleibeperspektive“ bereits nach wenigen Monaten. Ab diesem Zeitpunkt haben sie uneingeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt, sind sozialhilfeberechtigt und angehalten, sich selbst eine Wohnung zu suchen. Die wenigsten Flüchtlinge haben allerdings direkt nach ihrer Anerkennung bereits einen Arbeitsplatz und die finanziellen Mittel, für den eigenen Lebensunterhalt aufzukommen. Sie werden von den Jobcentern betreut, die die Kosten einer eigenen Wohnung im Rahmen der üblichen Grenzen des SGB II übernehmen. Genau dieser preisgünstige Wohnraum ist jedoch vielerorts ohnehin knapp, auch weil der soziale Wohnungsbau in den letzten Jahren vernachlässigt wurde.

Sofern eine Kommune die Unterbringung in Privatwohnungen verfolgt, ergibt sich nach Anerkennung einer Person als Flüchtling zudem ein gewisses Dilemma: Durch die Bereitstellung einer ansprechenden Wohnung während des Asylverfahrens kann der Anreiz, sich nach Anerkennung selbst eine neue Wohnung zu suchen, sinken. Dies führt in

<sup>9</sup> In Baden-Württemberg wurde zudem die Vorschrift wegen der gestiegenen Flüchtlingszahlen bis voraussichtlich 1.1.2018 ausgesetzt.

<sup>10</sup> Die Gewährleistung einer sozialen Beratung und Begleitung, zumindest in GU, ist ebenfalls Teil des kommunalen Aufgabenspektrums. Auch hier unterscheiden sich die landesrechtlichen Rahmenbedingungen bezüglich der Inhalte, der Verbindlichkeit und des erstattungsfähigen Personalschlüssels. Ein flächendeckendes Problem besteht darin, dass (auf dem Papier) umfassende Begleitungskonzepte bei Betreuungsschlüsseln von 1:100 oder 1:150 (Sozialarbeiter\_in pro Flüchtlinge) in der Praxis kaum umgesetzt werden können. Weitergehende Diskussionen finden sich z. B. in Diakonie Deutschland (2014).

einigen Kommunen dazu, dass anerkannte Flüchtlinge nicht ausziehen und somit die dezentralen Unterbringungskapazitäten langfristig belegen. Aus diesem Grund setzen einige Kommunalverwaltungen gezielt auf niedrige Wohnqualität in der Unterbringung nach AsylbLG, um den Auszug nach dem Rechtskreiswechsel zu fördern und die Liegenschaften für nachrückende Flüchtlinge zur Verfügung zu haben.<sup>11</sup> Dieser Ansatz wird für diejenigen Verwaltungseinheiten besonders attraktiv, die nur für die Unterbringung nach AsylbLG, nicht aber nach SGB II zuständig sind. Aus Sicht eines kohärenten Gesamtansatzes ist dies freilich kurzfristig, denn die Kommune als Ganzes wird um die Schaffung von ausreichendem Wohnraum für sozial Benachteiligte nicht herumkommen.

### Anstieg der Bautätigkeit

In vielen Kommunen führte die Flüchtlingszuwanderung zu verstärkten Bauplanungen, zum Teil auch schon deren Umsetzung. Bund und Länder unterstützen die Kommunen dabei, in dem sie einerseits umfangreiche Fördermittel zur Verfügung stellen, andererseits die Baustandards in einigen Bereichen abgesenkt haben, um preiswertere Lösungen zu ermöglichen. Die Herausforderung für Kommunen besteht nun auch darin, trotz eines gewissen Zeitdrucks die langfristige Perspektive im Sinne dezentraler Ansätze und durchmischter Nachbarschaften nicht zugunsten von schnellen Großlösungen zur Flüchtlingsunterbringung zu gefährden (Pätzold 2015). Die Stadtbaurätin der Stadt Oldenburg formuliert es so: „Wir haben uns jahrelang für eine gewisse Baukultur und eine qualitative Stadtentwicklung eingesetzt – die dürfen wir bei der Suche nach Unterbringungsmöglichkeiten nicht aus dem Blick verlieren“ (NWZ 2015).

Idealerweise findet die Suche nach (baulichen) Lösungen transparent und unter Beteiligung einer breiten Öffentlichkeit statt, so geschehen in Tübingen: Die Stadt präsentierte frühzeitig 20 Standorte für Bauprojekte, die zumindest teilweise eine sofortige Durchmischung vorsehen oder später zu bezahlbarem Wohnraum für alle umnutzbar sind (Universitätsstadt Tübingen 2016a). Sechs der vorgesehenen Wohnstandorte hat die Stadt über ein offenes Vergabeverfahren vermarktet und im Juli 2016 vergeben. Es wurden über 100 Bewerbungen eingereicht, bei der Auswahl kamen auch Bürgerinitiativen wie die neu gegründete „Neue Nachbarn KG“ mit innovativen Projekten des Zusammenlebens zum Zug (Universitätsstadt Tübingen 2016b).

### Blick in die Zukunft

Die Kommunen stehen vor einer dreifachen Herausforderung: erstens kommunalen Wohnraum zur Unterbringung von Asylbewerber\_innen zu schaffen; zweitens preiswerte Wohnungen für anerkannte Flüchtlinge zu akquirieren und zu bauen; und drittens dabei den (Wohn-)Bedarf anderer sozial benachteiligter Gruppen gleichberechtigt zu befriedigen, auch um Neiddebatten entgegenzutreten.

Kurzfristig muss Wohnraum für die bereits hier lebenden Geflüchteten geschaffen werden, damit das Leben in Provisorien möglichst bald überall ein Ende hat. Dabei stehen Ballungsgebiete und ländliche Regionen vor völlig unterschiedlichen Herausforderungen. In Ersteren muss Sozialwohnraum geschaffen werden, damit sowohl alteingesessene als auch neuzugewanderte Menschen überhaupt eigene Wohnungen finden können. Im ländlichen Raum, vor allem in sogenannten Entleerungsgebieten, steht man zum Teil eher vor der Frage, ob die anerkannten Flüchtlinge überhaupt vorhaben, mittelfristig in Orten zu bleiben, aus denen Menschen seit Jahren aus nachvollziehbaren Gründen (keine Arbeitsplätze, schlechte Infrastruktur) fortziehen. Die Wohnsitzauflage im Integrationsgesetz des Sommers 2016 wird dabei nur bedingt hilfreich sein: Sie gilt im Grunde nur für Sozialhilfeempfänger\_innen. Anerkannte Flüchtlinge mit Arbeits-, Studien- oder Ausbildungsplatz können weiterhin jederzeit im gesamten Bundesgebiet umziehen. Im Ergebnis werden nur Menschen in Entleerungsgebieten bleiben müssen, die besondere Hürden bei der Bildungs- und Arbeitsmarktintegration zu überwinden haben. Dies wird nur unter besonders glücklichen Umständen der Grundstein für eine demografische und wirtschaftliche Kehrtwende dieser Regionen sein. Jenseits flüchtlingspolitischer Erwägungen bleibt daher die bekannte Herausforderung bestehen, die Bedingungen in schrumpfenden Regionen attraktiv zu gestalten.

Zuletzt bleibt anzumerken, dass der deutliche Rückgang der Flüchtlingszahlen seit März 2016 Kommunen nicht dazu verleiten sollte, bereits begonnene Planungen wieder zu den Akten zu legen. Der Migrationsdruck nach Europa hat schließlich nicht nachgelassen, sondern es scheinen lediglich einige Maßnahmen zur Sicherung der EU-Außengrenzen für eine voraussichtlich begrenzte Zeit zu fruchten. Langfristig gesehen, werden Kommunen sich auf ein permanentes Schwanken der Flüchtlingszahlen einstellen müssen. Insofern sollte die aktuelle „Verschnaufpause“ dazu genutzt werden, flexible Handlungskonzepte zu erarbeiten, um mit diesen Schwankungen kreativ umzugehen.

## 3.3 GEWÄHRUNG VON SOZIALLEISTUNGEN

Im Gegensatz zu den vagen Vorgaben bezüglich der Unterbringung, die den Kommunen die geschilderten Spielräume eröffnen, scheint die Grundversorgung der Asylsuchenden zunächst recht klar durch das Bundesgesetz geregelt. Die Höhe der Grundleistungen ist durch exakte Eurobeträge im AsylbLG festgelegt. Das AsylbLG gilt für Asylsuchende mit Aufenthaltsgestattung, also im laufenden Asylverfahren, aber zunächst auch für abgelehnte Asylbewerber\_innen mit einer Duldung. Vom Zeitpunkt der Zuerkennung eines Schutzstatus erhalten Flüchtlinge Leistungen nach SGB II und SGB XII („Hartz 4“ und Sozialhilfe). Damit geht auch die Zuständigkeit von den Sozialämtern auf die Jobcenter über.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Beispiele für dieses Vorgehen sind den Autoren bekannt, die Kommunen bleiben jedoch auf Wunsch anonym.

<sup>12</sup> Seit der Reform des AsylbLG im März 2015 erhalten auch Asylbewerber\_innen nach Ablauf von 15 Monaten Leistungen nach SGB XII, ohne jedoch in den Zuständigkeitsbereich der Jobcenter zu wechseln.

Die Höhe der Leistungen nach AsylbLG liegt nur unwesentlich unter den Sätzen im SGB, nachdem das Bundesverfassungsgericht in einem einschneidenden Urteil im Jahr 2012 die bis dato deutlich niedrigeren Beträge für verfassungswidrig erklärte: Zweck des Gesetzes sei die Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums, welches gesetzlich als Grundlage der allgemeinen Sozialhilfe definiert ist. Mit dem viel zitierten Satz: „Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren“ (BVerfGE, 18.7.2012-1 BvL10/10 und BvL 2/11) erteilte das Gericht einer migrationssteuernden Zielsetzung („keine Anreize schaffen“) eine klare Absage.

Als ebensolches Instrument zur Senkung der Attraktivität Deutschlands war das Gesetz allerdings 1992/93 unter dem Eindruck der damals ebenfalls hohen Flüchtlingszuwanderung (ca. 440.000 Asylanträge) konzipiert worden. Es sollte als Signal an potenzielle Asylbewerber\_innen – und mehr noch an die Aufnahmegesellschaft – wirken und zeigen, dass eine Gleichstellung von Flüchtlingen mit einheimischen Sozialhilfeempfänger\_innen nicht erwünscht war. Seither bewegt sich das Gesetz in einem Spannungsfeld zwischen den Zielen der menschenwürdigen Existenzsicherung und der Migrationssteuerung, ergo Abschreckung. Auch das eigentlich eindeutige Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat an diesem Zielkonflikt bis heute nichts geändert (Schammann 2015b: 166–167).

Der ungelöste Konflikt dürfte auch die Ursache für eine ungewöhnlich große Anzahl an unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensspielräumen im AsylbLG sein. Diese werden nur teilweise und in unterschiedlichem Maße durch die Gesetzgebung der Länder präzisiert oder eingeschränkt. Für die kommunalen Behörden ergeben sich Spielräume entlang der beiden Interpretationen des AsylbLG als Sozialhilfegesetz, das Teilhabe ermöglichen soll, oder als migrationssteuerndes Instrument, mit dem Sogwirkungen vermieden werden sollen. Solange beide Interpretationen im (parti-)politischen Diskurs nebeneinander stehen, erstreckt sich der Ermessensspielraum der kommunalen Behörden letztlich nicht nur auf die Mittel, sondern auch auf den eigentlichen Zweck des Gesetzes (Schammann 2015b: 169, 178).

Welcher Interpretation die Kommune zuneigt, zeigt sich in der Praxis der Leistungsgewährung, bei der Gewährung „sonstiger Leistungen“ und bei Leistungseinschränkungen für nichtkooperative Leistungsempfänger\_innen.

### Art der Leistungsgewährung: Sach- und Geldleistungen

Die Art der Deckung der Grundleistungen ist ein fortdauernder Streitpunkt entlang der oben genannten Konfliktlinien und war Gegenstand widersprüchlicher Gesetzesänderungen in den letzten Jahren. Nachdem erst im März 2015 eine Änderung in Kraft trat, die außerhalb von Erstaufnahmeeinrichtungen den Vorrang von Geldleistungen festschrieb, wurde im Zuge der sogenannten Flüchtlingswelle und auf Druck der CSU im Oktober desselben Jahres das Sachleistungsprinzip in Aufnahmeeinrichtungen der Länder wieder gestärkt. Die aktuellen Regelungen für die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder und die kommunale Unterbringung sind in der Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1  
Art der Grundleistungen nach Unterkunft

Grundleistungsart	in Erstaufnahmeeinrichtungen (Land)	in der anschließenden Unterbringung (Kommunen)
„notwendiger Bedarf“: Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege, Haushaltsverbrauchsgegenstände	„wird durch Sachleistungen gedeckt“	„vorrangig Geldleistungen“; „soweit es nach den Umständen erforderlich ist“, können auch Wertgutscheine und Sachleistungen gewährt werden
„notwendiger persönlicher Bedarf“ = „Taschengeld“ z. B. 135 Euro für Alleinstehende	„soll durch Sachleistungen gedeckt werden [...] soweit mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich“	ist „als Geldleistung zu erbringen“ in Gemeinschaftsunterkünften „kann [er] ... soweit wie möglich auch durch Sachleistungen gedeckt werden“

Quelle: Eigene Darstellung nach AsylbLG §3 (1), (2).

Das Sachleistungsprinzip gilt also vor allem auf der Landesebene in den Erstaufnahmeeinrichtungen. Während es zur Deckung des „notwendigen Bedarfs“ grundsätzlich zwingend ist und auch in der Praxis angewendet wird, ist eine Auszahlung des Taschengeldes als Sachleistung in der Praxis eher unüblich. Einige Bundesländer, z. B. Bremen, lehnen das prinzipiell ab (Eckl 2016). Und selbst in bayerischen Erstaufnahmeeinrichtungen, wo die Landesregierung auf eine Wiedereinführung von Sachleistungen drängt, funktioniert die Umstellung bisher kaum: Leistungen für Kommunikation, Gaststättenbesuche etc. als Sachleistungen oder Gutscheine zu gewähren ist extrem aufwendig (Wetzel 2016). Praktiziert wird allenfalls eine Mischversion: Einzelne Leistungen werden gestellt und dafür ein entsprechender Betrag vom Taschengeld abgezogen. Beispielsweise erhalten alle Flüchtlinge in Berlin ein Nahverkehrsticket ausgehändigt, wofür das Taschengeld um 26 Euro pro Monat gekürzt wird (Senatsverwaltung Berlin 2015).

Außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen, also auf kommunaler Ebene, gilt seit 2015 für beide Leistungsarten ein Vorrang von Geldleistungen, die Regelung wird teilweise durch Landesgesetzgebung noch verstärkt: So heißt es z. B. im baden-württembergischen Flüchtlingsaufnahmegesetz: Sachleistungen sollen „außer Betracht bleiben“ – es sei denn, sie sind „im Einzelfall [...] zur Sicherung des physischen Existenzminimums geboten“ (FlüAG §11). Als Sachleistung gestellt wird regelmäßig nur die Unterkunft, in größeren Unterkünften teilweise auch die Verpflegung.

In den meisten Kommunen war die Auszahlung des Taschengeldes als Geldleistung bereits lange vor der Gesetzesänderung die Regel. Nur in wenigen Kommunen bundesweit sowie in Bayern nahezu flächendeckend wurden nach altem Recht noch Sachleistungen ausgegeben (Classen 2011: 2–3; Wendel 2014: 53). Faktisch kehrten die meisten Kom-



munen den gesetzlichen Vorrang von Sachleistungen also lange vor der Gesetzesnovelle zu einem Vorrang von Geldleistungen um. Der Gesetzgeber passte die Regelung der kommunalen Praxis an.

### Zwischen Sach- und Geldleistung: Wertgutscheine

Eine Zwischenvariante zwischen Sach- und Geldleistung stellen Wertgutscheine dar: Diese gelten nur in bestimmten Geschäften, teilweise nur zum Kauf bestimmter Produkte. Doch auch dieser Praxis sind seit der Reform des AsylbLG 2015 enge Grenzen gesetzt: Der Landkreis Erding (Bayern) gab nach der Abschaffung der Sachleistungen 2015 Wertgutscheine für Kleidung und Schuhe aus und kürzte dafür die Geldbeträge („Bargeld schafft falsche Anreize“). Damit wich man von der Praxis der umliegenden Landkreise ab und setzte sich heftiger Kritik von Presse und Flüchtlingsräten aus. Selbst das bayerische Sozialministerium hielt die Praxis für nicht gesetzeskonform (Fischer 2015). Die Ausgabe von Gutscheinen wurde daraufhin im April 2016 wieder eingestellt. Das daraufhin eingeführte Chipkarten-System („KommunalPass“) folgt jedoch einer ähnlich restriktiven Logik und birgt in der Praxis eher noch größere Schwierigkeiten: Mit der Geldkarte können Asylsuchende zwar in allen Geschäften mit Maestro-Gerät bezahlen, bisher allerdings kein Bargeld abheben: Busfahrten, Einkäufe auf dem Flohmarkt, bei Dorffesten u. v. m. wurden damit praktisch unmöglich. Helferkreise vor Ort beklagen neben der diskriminierenden Grundrichtung und der geringen Praktikabilität zudem, dass die Entscheidung des Landrats überraschend und ohne vorherige Kommunikation in die Tat umgesetzt wurde (Tempel 2016a; Aktionsgruppe Asyl 2016). Mittlerweile ist man im Landkreis Erding dazu übergegangen, einen Teilbetrag von 50 Euro in bar auszugeben – stundenlange Wartezeiten waren die Folge. Nun ist eine Freischaltung der Geldkarte zur Bargeldabhebung vorgesehen, die allerdings ebenfalls auf einen Teilbetrag begrenzt werden soll (Tempel 2016b)

Die Stadt Brandenburg an der Havel praktizierte bis vor einigen Jahren ein Mischmodell aus Sachleistungen und Gutscheinen, welches man schon vor der genannten Reform des AsylbLG wieder abschaffte: Der Verwaltungsaufwand war höher, man musste Vertragsverhandlungen mit den Handelsketten führen, die sich dem Gutscheinsystem nur teilweise angeschlossen hatten. Aber auch aus prinzipiellen Erwägungen sieht man keinen Grund, einen Leistungsanspruch, der gesetzlich besteht, durch Restriktionen zu erschweren. Mit der Umstellung auf Geldleistungen habe man gute Erfahrungen gemacht: Anzeichen, dass das Geld zu schnell verbraucht werde, gebe es nicht.<sup>13</sup>

Das Beispiel der Wertgutscheine zeigt: Die Spielräume der Kommunen bezüglich der Art der Leistungsgewährung haben sich nach den Reformen des AsylbLG durchaus verkleinert. Gerade wenn auch das Landesgesetz den Vorrang von Geldleistungen vorschreibt, ist es kaum vorstellbar, dass Kommunen von der übereinstimmenden Vorgabe der Bundes- und Landesebene abweichen.

### Barauszahlung oder Überweisung?

Interessant ist auch die Frage, auf welche Weise die lokalen Behörden die Geldauszahlung vornehmen. Eine Detailstudie vom Nationalem Namenkontrollrat und der Robert Bosch Stiftung beschreibt die stark abweichende Praxis einer norddeutschen Kommune, die den Geldbetrag wenn möglich direkt auf das Konto der Leistungsempfänger\_innen überweist, und einer süddeutschen Kommune, wo monatlich ein Antrag und – nach dessen Prüfung – ein persönliches Erscheinen notwendig ist. Dieses Mehr an Kontrolle lassen sich die Behörden einen immensen Verwaltungsaufwand kosten (Schammann 2015b). Ein Grund für die Praxis der Barauszahlung war bislang aber auch, dass zahlreiche Banken aufgrund des Geldwäschegesetzes Bedenken hatten, Asylsuchenden aufgrund nicht restlos gekläarter Identität ein Girokonto auszustellen. Außerdem gab es (empirisch nicht belegte) Bedenken aus der Politik, dass die Überweisung direkt auf Konten von Schleppern erfolgen könnte.

In vielen Kommunen vollzieht man derzeit allerdings eine Umstellung auf Überweisungen. Nach Änderungen im Geldwäschegesetz (GwG 2016) ist der Zugang zu Konten für Asylsuchende wesentlich erleichtert, woraufhin viele Kommunen ihre Praxis ändern. In Brandenburg an der Havel beispielsweise hatte sich die bisherige Praxis der Ausgabe von Schecks zum Monatsersten mit zunehmenden Flüchtlingszahlen als immer schwerer durchführbar erwiesen: Sowohl in der ausstellenden Behörde als auch bei den Sparkassen, die die Schecks einlösten, kam es um den Monatsersten zu großem Andrang und Überlastungen der Mitarbeitenden, weshalb inzwischen die Auszahlung auf ein Konto der Regelfall ist und die Eröffnung von Konten für Flüchtlinge unterstützt wird. Dies ist ein Beispiel dafür, dass die „Flüchtlingskrise“ an einigen Stellen – hier, wie auch beim Asylverfahren – durchaus reinigende Wirkung auf die deutsche Flüchtlingsbürokratie hatte.

### Sonstige Leistungen

„Sonstige Leistungen können insbesondere gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich [oder] zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten sind“ (§ 6 AsylbLG). Der Spielraum der kommunalen Behörden ist hier offensichtlich und erstreckt sich sowohl auf die Entscheidung, ob in einem konkreten Fall gehandelt wird, welche Leistungen gewährt werden und wie das Verfahren gestaltet ist (d. h. welche Anträge und Prüfungen dafür nötig sind). Bis 2015 fielen unter die „Sonstigen Leistungen“ auch Leistungen für Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen. Dies bedeutete in der Praxis, dass die aus bildungsintegrativen Gesichtspunkten hoch relevanten Leistungen regional sehr unterschiedlich gewährt wurden (Schammann 2015b). Seit der Novellierung 2015 werden sie jedoch als Grundleistungen nach § 3 AsylbLG definiert. Bestehende, in der Praxis besonders relevante Beispiele für „Sonstige Leistungen“ sind Gesundheitsleistungen – und hier vor allem psychotherapeutische Maßnahmen. Wie großzügig Kommunen beispielsweise Traumatherapien bewilligen, ist regional sehr unterschiedlich.

<sup>13</sup> Interview mit Kerstin Schöbe, Fachbereichsleiterin Jugend, Soziales und Gesundheit, Juni 2016.



## Leistungseinschränkung

In der Praxis ebenfalls hoch relevant – besonders nach Inkrafttreten des Integrationsgesetzes vom Sommer 2016 – sind die Spielräume der kommunalen Behörden bei der Einschränkung von Grundleistungen. Schon heute gibt es im AsylbLG einige Tatbestände, aufgrund derer Leistungen auf das Notwendigste (Unterkunft und Verpflegung) gekürzt werden können. Nach der Reform wird das Spektrum, damit auch der Raum für Ermessen, deutlich größer: Leistungseinschränkungen sollen bei der Verletzung der Mitwirkungspflichten im Asylverfahren, bei der Ablehnung einer durch die Behörde vorgeschlagenen Arbeitsgelegenheit („1-Euro-Jobs“, siehe Kapitel 3.7) sowie bei einer Weigerung, trotz Verpflichtung an einem Integrationskurs teilzunehmen, greifen.<sup>14</sup> Die kommunalen Behörden können jedoch von einer Leistungseinschränkung absehen, wenn die betroffene Person „wichtige Gründe“ für ihr Verhalten darlegen kann. Dieser und weitere unbestimmte Rechtsbegriffe sowie die Tatsache, dass auch die Verpflichtung zu einem Kurs oder einer Arbeitsgelegenheit von der Behörde erteilt werden kann, aber nicht muss, eröffnen Spielräume für eine diametral unterschiedliche kommunale Umsetzungspraxis – inklusive der Option, auf Leistungseinschränkungen komplett zu verzichten.

Die genannten Spielräume bei Leistungen, die über die Grundversorgung hinausgehen, ebenso wie zur Leistungseinschränkung, enden im Übrigen nicht völlig mit der Anerkennung als Flüchtling und dem Rechtskreiswechsel: Auch das SGB sieht Möglichkeiten der Leistungskürzung in ähnlichen Fallkonstellationen vor (zu den Sanktionsmöglichkeiten im SGB II siehe Ehrentraut et al. 2014).

## Das AsylbLG: Bürokratie und Symbolik

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es in den letzten Jahren immer schwieriger geworden ist, die Existenz des AsylbLG als gesondertes Leistungsrecht für Asylsuchende zu rechtfertigen. Erstens hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2012 der Auslegung als migrationssteuerndes Gesetz eine recht klare Absage erteilt. Die ohnehin kaum empirisch belegbare Wirkung des AsylbLG als „Abschreckungsinstrument“ ist somit auch rechtlich fraglich. Zweitens zeigt der Blick auf die Umsetzung vor Ort, dass das AsylbLG mit erheblichem bürokratischen Aufwand einhergeht. Das haben Bund, Länder und Kommunen im Grunde längst erkannt. Ihr dennoch geradezu verzweifelter Festhalten am AsylbLG kann letztlich nur dadurch erklärt werden, dass das Gesetz eine vermeintliche Schlechterstellung von Geflüchteten gegenüber der Aufnahmegesellschaft symbolisiert. Diese Symbolik mag für Politiker\_innen aller föderalen Ebenen Grund genug sein, den erheblichen bürokratischen Aufwand zu tolerieren. Ein Beitrag zu einer pragmatischen und effizienten Flüchtlingspolitik ist das AsylbLG sicher nicht.

<sup>14</sup> Eine Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs ist bisher nur für anerkannte Asylbewerber\_innen möglich. Nachdem die Kurse im November für Asylsuchende aus bestimmten Herkunftsländern geöffnet wurden, soll mit der Neufassung des AsylbLG nun auch eine Verpflichtungsmöglichkeit schon vor Ende des Asylverfahrens geschaffen werden. Dies wird, z. B. von Flüchtlingsräten, kritisiert, da es vielerorts nicht an der Motivation der Asylbewerber\_innen, sondern an Kursplätzen mangelt.

## 3.4 GESUNDHEITSVERSORGUNG

Ein Sonderfall des AsylbLG ist die Gesundheitsversorgung. Hier existieren sowohl materiell als auch im Zugang zu den Leistungen deutliche Unterschiede zu SGB-Bezieher\_innen. Schließlich haben nach § 4 AsylbLG Asylbewerber\_innen und Geduldete in den ersten 15 Monaten lediglich Anspruch auf die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände. Dies umfasst die erforderlichen ärztlichen und zahnärztlichen Behandlungen (ambulant und stationär), einschließlich der Versorgung mit Arznei- und Verbandsmitteln. Chronische Krankheiten werden nicht oder nur bei akuten Schmerzzuständen behandelt. Dies schließt auch Psychotherapien für traumatisierte Asylsuchende aus, die jedoch über § 6 AsylbLG als sonstige Leistungen gewährt werden können – insbesondere „wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich, zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten oder zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich sind“ (§ 6 Abs.1 AsylbLG, siehe Kapitel 3.3). Anspruch auf alle erforderlichen Leistungen haben nur Personen mit besonderem Schutzbedarf, insbesondere unbegleitete Minderjährige oder Folteropfer (§ 6 Abs. 2 AsylbLG).

Die Möglichkeit einer normalen Mitgliedschaft in einer Krankenkasse sieht das AsylbLG nicht vor. Dies bedeutet, dass die Kosten für die Gesundheitsversorgung direkt den kommunalen Haushalt belasten. Eine journalistische Recherche des WDR ergab für Nordrhein-Westfalen, dass die Gesundheitskosten für Asylsuchende im Jahr 2015 durchschnittlich 660 Euro pro Kopf und Kommune betragen (Wolf 2016). Dabei war die Spannweite jedoch sehr hoch – von unter 200 Euro pro Person in Brilon bis über 2.000 Euro pro Person in Wesel. Diese Unterschiede sind weniger auf ein effektives Wirtschaften der Kommunen zurückzuführen, als vielmehr auf den unterschiedlichen Gesundheitszustand der zugewiesenen Flüchtlinge. Zudem muss – gerade bei einem Vergleich von Kommunen aus unterschiedlichen Bundesländern – kritisch darauf geachtet werden, welche Kosten berechnet werden. Werden beispielsweise die Kosten für die Verwaltung mit eingerechnet, wie dies etwa in Bremen geschieht, ergibt sich ein höherer Gesamtbetrag (ausführlich zum Vergleich der Bundesländer: Wächter-Raquet 2016).

### Kommunale Varianz im Zugang zur Gesundheitsversorgung

Die Gesundheitsversorgung wird, wie die gesamte Grundversorgung, als Pflichtaufgabe von einer kommunalen Behörde – meist dem Sozialamt – umgesetzt. Angesichts zahlreicher Ermessensspielräume bedeutet dies auch, dass die Sachbearbeitenden der Behörde im Zweifel über die Notwendigkeit einer ärztlichen Behandlung befinden müssen. Zudem müssen die Kommunen der meisten Bundesländer selbstständig darüber entscheiden, wie sie die Prüfung der Notwendigkeit gestalten, d. h. welche bürokratischen Hürden sie Asylsuchenden auf dem Weg zu einem Arztbesuch auferlegen.

Ein besonders aufwändiges Verfahren zeigt das Beispiel einer bayerischen Kommune (im Folgenden Schammann 2015b: 175–176): Beim Auftreten einer akuten Krankheit

müssen Asylsuchende dort zunächst einen Behandlungsberechtigenschein von der leistungsgewährenden Behörde abholen. Dieser ist drei Monate gültig und berechtigt zur Terminvereinbarung bei einer Ärztin bzw. einem Arzt eigener Wahl. Bevor diese\_r jedoch tatsächlich tätig wird, muss zusätzlich zum Behandlungsberechtigenschein auch ein Behandlungsschein vorliegen. Im Regelfall fordert die Ärztin bzw. der Arzt diesen telefonisch bei der leistungsgewährenden Behörde an, faktisch häufig während der/die Patient\_in im Wartezimmer Platz nimmt. Nun liegt es am Sozialamt zu entscheiden, ob zur Ausstellung des Behandlungsscheins die Voraussetzungen nach § 4 oder 6 AsylbLG gegeben sind. Bei eindeutigen Fällen, etwa akuten Grippesymptomen, sendet die Behörde den Behandlungsschein per Fax an die Arztpraxis. Anschließend kann die Behandlung erfolgen. Werden in der Folge Rezepte für Medikamente ausgestellt, so bedürfen diese wiederum einer Genehmigung durch die Behörde. Da die Mitarbeitenden der Sozialämter im Normalfall nicht über genügend medizinisches Wissen verfügen, wird im Zweifel und bei speziellen Medikamenten oder außergewöhnlichen Diagnosen mit weitergehenden Behandlungen externer und verwaltungsinterner Sachverstand herangezogen. In diesem Fall leiten die Sachbearbeitenden Behandlungsvorschläge des Arztes bzw. der Ärztin mit einem entsprechenden Vermerk zur Prüfung an das Gesundheitsamt weiter. Die Mitarbeitenden dort kontrollieren die Einschätzung des Arztes bzw. der Ärztin, untersuchen den/die Patient\_in teilweise selbst noch einmal, holen ggf. weiteren Sachverstand ein und nehmen in einem Vermerk an die leistungsgewährende Behörde Stellung. Diese genehmigt die Behandlung oder lehnt sie ab. Generell erfolgt die Prüfung der Notwendigkeit der Leistung für jeden einzelnen Behandlungsfall. Hier zeigt sich eine tendenziell ordnungsrechtlich-restriktive Auslegung des AsylbLG. Die aufwändige Prüfung jedes Einzelfalls wird als notwendig angesehen, um den gesetzlichen Auftrag, der restriktiv verstanden wird, zu erfüllen.

Ein Gegenmodell zu einem derart bürokratischen Verfahren lässt sich insbesondere in denjenigen Kommunen feststellen, die auf eine elektronische Gesundheitskarte nach dem Vorbild Bremens umgestellt haben. Dabei erhalten Asylsuchende eine Chipkarte mit dem definierten Leistungsspektrum des AsylbLG, mit der sie Arztbesuche erledigen können. Die verwaltungstechnische Abrechnung erfolgt über die Allgemeine Ortskrankenkasse. Die beauftragten Krankenkassen rechnen die Leistungen direkt mit der Kommune ab und erheben eine Verwaltungspauschale. Bremen hat die elektronische Gesundheitskarte für Asylsuchende bereits im Jahr 2005 eingeführt, 2012 folgte Hamburg, 2016 Berlin (Wächter-Raquet 2016: 11). Durch das Modell der elektronischen Gesundheitskarte wird zwar das durch Bundesgesetz vorgegebene Leistungsspektrum des AsylbLG nicht erweitert, allerdings werden die bürokratischen Hürden erheblich reduziert. Der Arztbesuch ähnelt hier formal demjenigen von normal Versicherten. Zudem erwarten sich einige Kommunen eine Kostenersparnis durch den Abbau bürokratischer Prozesse in der eigenen Verwaltung. Eine Evaluation des Hamburger Modells scheint dies zu bestätigen (Wächter-Raquet 2016: 25).

Mittlerweile haben auch erste Kommunen in Flächenländern die Gesundheitskarte eingeführt. So ist für die Kommunen

in Schleswig-Holstein die Einführung der Gesundheitskarte seit 2016 Pflicht (Wächter-Raquet 2016: 21). Nordrhein-Westfalen (NRW) hat, wie mehrere andere Bundesländer, mit den gesetzlichen Krankenkassen eine Rahmenvereinbarung unterzeichnet. Hier können sich Kommunen frei entscheiden, ob sie der Vereinbarung beitreten und die Gesundheitskarte einführen möchten. Mehrere Kommunen in NRW haben die Gesundheitskarte eingeführt (u. a. Bonn, Bochum, Mülheim).

Während die meisten Bundesländer Rahmenverträge abgeschlossen haben oder darüber verhandeln, scheinen der Freistaat Bayern und Baden-Württemberg von der Einführung einer elektronischen Gesundheitskarte noch weit entfernt. Doch auch hier könnten die Kommunen durchaus selbst tätig werden. Ein Abschließen von entsprechenden Vereinbarungen mit Krankenkassen oder eine vergleichbare kommunale Alternative ist nämlich auch ohne Aktivitäten der Landesregierungen prinzipiell seit Inkrafttreten des AsylbLG im Jahr 1993 möglich. Dies war einigen Kommunen jedoch offensichtlich nicht bewusst oder wurde angesichts ungeklärter Finanzierungsfragen zwischen Land und Kommune nicht weiter verfolgt.

### **Elektronische Gesundheitskarte: Kein Allheilmittel**

Entgegen dem allgemeinen Trend gibt es allerdings auch Kommunen, die in der Einführung einer Gesundheitskarte eine Belastung der kommunalen Haushalte sehen. Dies gilt beispielsweise für Duisburg (NRW), wo man sich gegen eine Einführung der Gesundheitskarte ausgesprochen hat. Die Stadt hat ein eigenes Verwaltungsverfahren entwickelt, das nach eigenen Berechnungen deutlich günstiger ist. Zudem übernimmt Duisburg gegen ein Entgelt auch die Verwaltung der Gesundheitskosten der Nachbarkommunen Essen, Oberhausen und Mönchengladbach (Aufderheide 2016). Skepsis scheint auch andernorts vorhanden zu sein: Einen Rahmenvertrag gibt es zwar auch in Rheinland-Pfalz. Dort hat allerdings bislang (Stand: Juli 2016) keine Kommune von der Möglichkeit zur Einführung der elektronischen Gesundheitskarte Gebrauch gemacht hat.

Die formale Einführung der elektronischen Gesundheitskarte in einem Bundesland bedeutet also nicht zwangsläufig, dass der Flickenteppich kommunaler Praxis reduziert wird – dies gilt nur für die pflichtige Einführung. Allerdings besteht durchaus ein gewisser Harmonisierungsdruck. Kommunen sehen sich gezwungen, Vor- und Nachteile abzuwägen und ggf. ein Festhalten am alten System zu begründen. Dabei scheinen finanzielle Aspekte eine größere Rolle zu spielen als die eher menschenrechtlich geprägte Frage nach einem möglichst barrierefreien Zugang zu Gesundheitsleistungen für Asylsuchende.

Die elektronische Gesundheitskarte vernebelt den lange schwelenden Streit über die Sinnhaftigkeit einer gesonderten Gesundheitsversorgung für Asylsuchende. Dabei gibt es durchaus Stimmen, die das eingeschränkte Leistungsspektrum des AsylbLG auch aus wirtschaftlicher Sicht gegenüber einer normalen Kassenmitgliedschaft im Nachteil sehen. So untersuchte eine quantitative Studie der Universitäten Heidelberg und Bielefeld die Gesundheitskosten für Asylsuchende mit eingeschränktem Leistungszugang im Vergleich zu Geflüchteten, die bereits einen „normalen“ Zugang hatten,

also nicht mehr unter das AsylbLG fielen, für die Jahre 1994 bis 2013 (Bozorgmehr/Razum 2015). Im Ergebnis zeigte sich, dass die Kosten bei Geflüchteten mit vollem Leistungszugang um mehr als 20 Prozent niedriger waren als bei denjenigen im AsylbLG-Bezug.

### Grundsatzdebatte über Gesundheitsversorgung nötig

Die Debatte um die Gesundheitsversorgung für Asylsuchende sollte daher selbst bei einer flächendeckenden Einführung der elektronischen Gesundheitskarte nicht verstummen. Dabei darf eine sachorientierte Auseinandersetzung auch den potenziellen Einbezug Geflüchteter in die gesetzliche Krankenversicherung nicht ausklammern. Spätestens mit dem Rechtskreiswechsel in das SGB, der für einen Großteil der Flüchtlinge nach wenigen Monaten ansteht, sind sie ohnehin gesetzlich versichert (§ 186 Abs. 2a SGB V). Der erzwungene Umweg über das AsylbLG verursacht bürokratische Hürden für Geflüchtete und Kommunen sowie einen hohen Koordinationsaufwand für alle Ebenen. Dies kann kaum im Sinne einer effizienten Flüchtlingspolitik sein. Kommunen sind daher gut beraten, sich mit der Frage aktiv und im Bewusstsein der eigenen Handlungsspielräume auseinanderzusetzen. Dabei sollten sie auch die Diskussion mit Landes- und Bundesebene suchen und von ihren Erfahrungen berichten.

## 3.5 FRÜHKINDLICHE UND SCHULISCHE BILDUNG

Kommunen agieren im Bildungsbereich zwischen pflichtigen und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Lange war in Deutschland die Idee vorherrschend, dass Bildung grundsätzlich Ländersache sei. Dies ist zwar insofern richtig, als dass sowohl Schulpflicht als auch das allgemeine Recht auf Bildung nur auf landesgesetzlicher Ebene verankert sind (Massumi et al. 2015: 36). Seit einigen Jahren hat sich aber die Erkenntnis durchgesetzt, dass Bildung trotz eingeschränkter Kompetenzen sehr wohl auch als kommunale Aufgabe zu begreifen ist (u. a. Vogel 2010). Dies hängt insbesondere mit einem breiteren Bildungsverständnis zusammen, das Bildung nicht nur in der Schule, sondern zunehmend auch in der frühkindlichen Förderung oder in Maßnahmen sozialer Arbeit verortet. In diesem Zusammenhang macht immer wieder das Schlagwort der „kommunalen Bildungslandschaft“ die Runde, mit dem die Verzahnung staatlicher, kommunaler und zivilgesellschaftlicher Bildungsangebote vor Ort beschrieben wird (Bertelsmann Stiftung 2015).

Dass Bildung in Verbindung mit Betreuung, das heißt Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe, für Kommunen einen hohen Stellenwert in der Flüchtlingspolitik einnimmt, kann auch an einer Umfrage des DESI-Instituts abgelesen werden. Danach halten über 80 Prozent der befragten Kommunen die Bereitstellung von Betreuungs- und Bildungseinrichtungen für eine wichtige bzw. sehr wichtige kommunale Aufgabe (Gesemann/Roth 2016: 16). Ebenso viele sehen im Ausbau der entsprechenden Einrichtungen einen erheblichen Unterstützungsbedarf durch Bund und Länder. Trotz dieser Entwicklungen bleiben die Bundesländer zentrale Schaltstel-

len der Bildungspolitik und beeinflussen die kommunalen „Bildungslandschaften“ erheblich. Dies gilt auch für die flüchtlingsbezogene Bildungsarbeit.

### Frühkindliche Bildung

Nach § 24 SGB VIII haben seit dem Jahr 2013 alle Kinder in Deutschland spätestens nach Vollendung des ersten Lebensjahrs einen Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung – meist durch den Besuch einer Kindertageseinrichtung (Kita). Verantwortlich für die Bereitstellung dieser Leistungen sind die Kommunen. Dort werden die Kitas, im Gegensatz zu einigen anderen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, direkt auf der Ebene der (kreisangehörigen) Gemeinden verantwortet. Diese sind jedoch nur zu einem vergleichsweise geringen Teil selbst Träger der Einrichtungen. Stattdessen werden rund zwei Drittel aller Kitas von freien Trägern betrieben.

Auch wenn frühkindliche Förderung in der öffentlichen Debatte meist als Bestandteil von Bildungspolitik aufgefasst wird, ist sie in Deutschland nicht etwa der Schulpolitik, sondern der Kinder- und Jugendhilfe zugeordnet (Geißler/Niemann 2015: 58). Dies hat aus inhaltlicher Sicht zur Folge, dass frühkindliche Bildung immer mit einem sozialpädagogischen Auftrag, etwa zur Familienarbeit, verbunden ist. Aus organisatorischer und finanzieller Sicht bedeutet es, dass die Verfügbarmachung von Kita-Plätzen als soziale Leistung begriffen wird, die durch die öffentliche Jugendhilfe der Kommunen (meist Jugendämter) zu finanzieren und zu koordinieren ist. Der Bund unterstützt den Ausbau der Kita-Plätze zwar durch entsprechende Programme, und auch die Länder übernehmen einen Teil der Kosten. Dennoch bleiben auch für die Kommunen nicht unerhebliche Aufwendungen für ein faktisches Bildungsangebot, dessen Verortung als Sozialleistung im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe zunehmend fragwürdig ist (Geißler/Niemann 2015: 60).

Angesichts der finanziellen Kosten und der regional divergierenden Traditionen der frühkindlichen Bildung sind die Kommunen beim Ausbau der Kita-Plätze unterschiedlich aufgestellt. Zwar lässt sich sagen, dass die Betreuungsquote in den neuen Bundesländern deutlich höher ist als in den alten (Geißler/Niemann 2015: 60). Doch auch innerhalb der Bundesländer variieren die Zahlen. Beispielsweise lag im Jahr 2015 in Bayern die Betreuungsquote für unter Dreijährige zwischen 13,7 Prozent im Landkreis Berchtesgadener Land und 45,2 Prozent in der Stadt Erlangen (Bayerisches Landesamt für Statistik 2015).

Für Geflüchtete gilt der allgemeine Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz. Er wird jedoch in der Regel erst mit der Zuweisung auf eine Kommune gewährt (Völkerling 2016). Dies kann bis zu sechs Monate oder in Einzelfällen auch länger dauern. Wenn Menschen aus „sicheren Herkunftsländern“ kommen und daher in Erstaufnahmeeinrichtungen verbleiben müssen, wie dies in den zwei zentralen Aufnahme- und Rückführungseinrichtungen Bayerns (Manching und Bamberg) der Fall ist, wird eine kommunale Kita-Versorgung faktisch ausgeschlossen. Sind sie auf die Kommunen verteilt, treffen Geflüchtete auf eine äußerst diverse und teils begrenzt aufnahmefähige Angebotsstruktur. Die Verwirklichung des Rechtsanspruchs ist daher davon abhängig, ob genügend Kita-Plätze vorhanden sind. Außerdem müssen Ge-

flüchtete ihren Rechtsanspruch kennen. Einige Kommunen scheinen die Hoffnung zu haben, dass der Kita-Besuch aus kulturellen Gründen wenig nachgefragt wird und daher auch nicht gesondert beworben werden muss. So äußerte der zuständige Beigeordnete des sächsischen Landkreises Bautzen mit Blick auf die Situation Geflüchteter in den Kitas im September 2015: „In den Kulturkreisen, aus denen die Asylbewerber kommen, ist es nicht üblich, Kinder im Krippenalter außerhalb der Familie zu betreuen“ (Fritzsche 2015).

Derartige Kulturalisierungen und die damit einhergehende Zurückhaltung in der aktiven Politikgestaltung kommen durchaus in einigen Kommunen vor. Zudem erstatten einige der untersuchten Landratsämter ihren kreisangehörigen Gemeinden zwar die Kosten für den Kindergartenbesuch ab drei Jahren. Bei jüngeren Kindern sehen sie jedoch keine Veranlassung, tätig zu werden. Andere Kommunen stellen sich dagegen auf eine Zunahme der Kinder mit Fluchterfahrung in ihren Kitas ein: Plätze werden weiter ausgebaut, interkulturelle Schulungen für Mitarbeitende bereitgestellt. Dabei dominiert überwiegend ein inklusiver Ansatz – oder wie es ein Mitarbeitender des Stuttgarter Jugendamtes ausdrückte: „Kind ist Kind“. Auch in Mössingen (BW) entschied man sich gegen, ebenfalls angedachte, separate Gruppen für Flüchtlingskinder und für eine Verteilung auf die verschiedenen städtischen Kindergärten und die Inklusion in deren Gruppen. Das Zurverfügungstellen der dezentralen Plätze erfordert allerdings auch mehr Zeit: Viele Kinder können erst mehrere Monate nach der Ankunft in die Kindergärten aufgenommen werden.

In ihrer inhaltlichen Arbeit unterstützen ausnahmslos alle Bundesländer die Kommunen mit Leitfäden oder teilweise auch mit Modellprojekten (Völkerling 2016). Bei den meisten herrscht zudem Einigkeit über die Notwendigkeit eines frühzeitigen Kita-Besuchs mit Blick auf die spätere Bildungskarriere. So formulierte die Verantwortliche der Münchener Kita-Abteilung des Bildungsreferats: „Wir wollen, dass Kinder in Regeleinrichtungen integriert werden“ (Rahmsdorf und Staudinger 2015). Damit lag sie auf der Linie des Deutschen Städte- und Gemeindebunds, der seine Forderung nach einer Unterstützung vom Bund und den Ländern für mehr Kita-Plätze regelmäßig wiederholt (Tenfelde 2016).

Ein Beispiel für ein aktives, strukturiertes und mit der Landesregierung koordiniertes Vorgehen hat die Stadt Wolfsburg im September 2015 vorgestellt und im Juni 2016 aktualisiert (Stadt Wolfsburg 2016). Die „Gesamtstädtische Strategie zur Bildung und Begleitung von Flüchtlingen entlang der Bildungsbiografie“ beginnt im Alter von 0 Jahren und geht bis zum Übergang Schule-Beruf. Hinsichtlich der frühpädagogischen Förderung werden sowohl aufsuchende Maßnahmen in Flüchtlingsunterkünften definiert als auch Begegnungs- und Familienprojekte sowie sprachpädagogische Maßnahmen in den Kitas. Zu diesem Zweck wird unter anderem ein umfassendes Fortbildungsprogramm für Erzieher\_innen aufgelegt. Koordiniert werden die umfassenden Maßnahmen durch das „Bildungsbüro“ der Stadt, beteiligt sind zahlreiche kommunale und zivilgesellschaftliche Akteure.<sup>15</sup>

Insgesamt kann festgehalten werden, dass Kommunen ihre Aufgaben im Bereich frühkindlicher Bildung durchaus

ernst nehmen und sehr pragmatisch angehen. Belastungen sehen sie insbesondere in den finanziellen Aspekten, verbunden mit der Personalgewinnung. Unterschiede zwischen den Kommunen bestehen vor allem im Rahmen der allgemeinen regionalen Divergenz im Kita-Ausbau. Hinsichtlich der Frage, wie viel „Werbung“ bei geflüchteten Familien für den Besuch von Kitas gemacht werden sollte, variiert die kommunale Praxis zwischen einem Verzicht auf gezielte Ansprachen und einem aktiven, strukturierten Vorgehen, das in eine gesamtstädtische Bildungsstrategie eingebettet ist.

## Schulische Bildung

Für geflüchtete Kinder und Jugendliche besteht in ganz Deutschland Schulpflicht. Wann diese eintritt, wird durch Landesgesetze geregelt. In wenigen Bundesländern gilt die Schulpflicht ohne Rücksicht auf den Aufenthaltsstatus (Hamburg, Schleswig-Holstein) oder direkt nach der Einreise (Bremen, Saarland), alle anderen gehen eher davon aus, dass die Schulpflicht erst nach einigen Monaten oder nach der Zuweisung auf eine Kommune eintritt (Massumi et al. 2015: 36–38). Wenn sich die Zuweisung verzögert oder – wie im Falle der bayerischen Ankunfts- und Rückführungseinrichtungen (ARE) für Menschen aus „sicheren Herkunftsländern“ – nicht angestrebt ist, besteht grundsätzlich ein Schulbesuchsrecht. Dieses gilt prinzipiell ab dem ersten Tag nach der Einreise.

Anders als die Kitas sind Schulen nur selten in inhaltlicher Verantwortung der Kommune. Im Normalfall muss die Kommune die Sachkosten, insbesondere die Schulgebäude, und daran geknüpfte Personalkosten, beispielsweise Hausmeister\_innen, vorhalten. Das Land stellt den Lehrplan und die Lehrkräfte, die somit auch disziplinarisch dem staatlichen Schulamt und nicht der Kommunalverwaltung zugeordnet sind. Ausnahmen bilden einige „kommunale Schulen“, überwiegend in bayerischen Großstädten, bei denen auch die Anstellung des Lehrpersonals durch die Kommune erfolgt. Mit Blick auf die Beschulung von Geflüchteten gibt das Land somit die groben Rahmenbedingungen vor, lässt dabei jedoch faktisch erheblichen Spielraum für die einzelnen Schulämter und Schulen (Massumi et al. 2015: 41). So wird ein grundlegendes Modell vorgegeben, dessen Spannbreite zwischen einer direkten Inklusion in die Regelklassen und einem parallelen oder teilweise parallelen Ansatz, beispielsweise über Intensiv-, Sprachlern- oder Vorbereitungsklassen, liegt. Wie die Umsetzung eines solchen Modells konkret ausgestaltet wird, kann von Schule zu Schule variieren. In der Praxis ist festzustellen, dass sich Schulen einer Kommune durchaus untereinander abstimmen und konvergierende Modelle und Formen der Zusammenarbeit entwickeln.

In solchen lokalen Abstimmungs- und Koordinierungsprozessen kann die Kommunalverwaltung eine wichtige Rolle einnehmen, wie das Beispiel des Kreises Unna in Nordrhein-Westfalen zeigt. Dort wurde bereits im Jahr 2012 das Konzept der „Go-In-Schulen“ etabliert (Kommunales Integrationszentrum Kreis Unna 2016). Dieses beruht im Kern darauf, dass wichtige Akteure der Bildungs- und Integrationsarbeit zusammenarbeiten, und definiert einen Prozess zur Eingliederung ins Schulsystem. Dieser beginnt damit, dass die Ausländerbehörde oder das Schulverwaltungsamt für Familien mit schulpflichtigen Kindern einen Meldebogen

<sup>15</sup> Ähnliche Konzepte existieren auch in anderen Kommunen, beispielsweise die auf Sprachförderung fokussierte „Bildungskette“ in Mülheim an der Ruhr.



ausfüllt und an das Kommunale Integrationszentrum (KI) weiterleitet. Das KI nimmt Kontakt zu der Familie auf und vereinbart einen Termin zur Beratung und Auswahl der geeigneten Schulform. Daran ist eine qualifizierte Lehrkraft beteiligt. Zudem wird ein Termin zur Einschulungsuntersuchung durch die Gesundheitsbehörde des Landkreises vereinbart. Auf Basis des Beratungsgesprächs organisiert das KI einen Platz an einer „Go-In-Schule“. Dies sind normale Schulen aller Schularten, die durch die staatliche Schulaufsicht für das Programm ausgewählt werden. Das KI berät die Schulen und die Lehrkräfte über die Zusammenarbeit bei der Zuweisung hinaus bei interkulturellen Fragestellungen und bietet Fortbildungen an. Das gesamte Projekt der „Go-In-Schulen“ wird wissenschaftlich begleitet.

Die hier aufscheinende Koordinierungsfunktion der Kommune wird seit 2016 durch ein Bundesprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung gestärkt. Kreise und kreisfreie Städte können sich im Rahmen der „Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement“ um Stellen zur „Kommunalen Koordinierung der Bildungsangebote für Neuzugewanderte“ bewerben (BMBF 2016). Das Programm zielt insbesondere auf eine Vernetzung der verschiedenen Bildungsangebote und -akteure und geht weit über den engen Bereich der schulischen Bildung hinaus.

Ein Gegenbeispiel zu diesem strukturierten Weg in das deutsche Schulsystem findet sich in den beiden landesbetriebenen bayerischen Ankunfts- und Rückführungseinrichtungen (ARE). Eine Studie der Hildegard Lagrenne Stiftung beschreibt, dass in Bamberg zwar durch das staatliche Schulamt innerhalb der ARE eine Beschulung stattfindet, eine Teilnahme der Kinder und Jugendlichen aber nur teilweise gewährleistet ist (Alexandropoulou et al. 2016). Eine Teilnahme an der Regelschule wird ausgeschlossen, selbst wenn die Betroffenen vorher außerhalb der ARE gewohnt hatten und bereits einer Schule zugewiesen waren. Auch dann müssen sie in die Bildungseinrichtung der ARE wechseln. Mit der Bereitstellung eines Bildungsangebots erfüllt die bayerische Landesregierung zwar die Mindeststandards der europäischen Aufnahmerichtlinie und formal auch die Schulpflicht/das Schulbesuchsrecht. Dies geschieht aber nicht mit der Perspektive einer Bildungsintegration, die bei Menschen mit geringer Bleibeperspektive nicht erwünscht ist. Abgesehen von der unbefriedigenden Situation für die Kinder und Jugendlichen kann diese Haltung auch für kommunale Flüchtlingspolitik zum Problem werden. Sofern die Asylsuchenden, die ja trotz des Lagercharakters nicht in einem Vakuum, sondern in einer Kommune leben, nach längerer Zeit doch noch einer Kommune zugewiesen werden, muss kommunale Bildungsarbeit vieles nachholen, was in den landesbetriebenen ARE versäumt wurde. Die Möglichkeiten der Kommune zur Strukturierung und Koordinierung bereits in den ARE sind begrenzt. Bei Kindern und Jugendlichen außerhalb der Erstaufnahmeeinrichtungen liegen neben der Koordinierung zwei wichtige Variablen in direkter Zuständigkeit der Kommune:

Erstens ist dies der Einsatz schulbegleitender Betreuungs- und Sozialhilfeangebote (z. B. Schulsozialarbeit). Hier ist besonders die Zusammenarbeit von kommunal finanzierten Sozialarbeiter\_innen und staatlich verorteten Lehrkräften ein traditionell schwieriges Terrain, das wesentlich von der Ko-

operationsbereitschaft einzelner Personen abhängt. Eine Besonderheit im Flüchtlingsbereich ist, dass zur regulären Schulsozialarbeit auch die Kooperation mit Mitarbeitenden der Flüchtlingsunterkünfte oder Betreuer\_innen der unbegleiteten Minderjährigen hinzukommen. Lehrkräfte, Schulsozialarbeiter\_innen und Akteure der haupt- und ehrenamtlichen Flüchtlingshilfe müssen somit eng verzahnt werden, um den Bildungserfolg zu garantieren. Auch hier ergeben sich gestiegene Koordinationsbedarfe, die längst nicht von allen Kommunen erkannt wurden.

Eine weitere Zuständigkeit der Kommunen ist die Bereitstellung von Räumlichkeiten für schulische Bildung im Rahmen der Schulentwicklungsplanung. Auch diese ist im Kontext der Flüchtlingszuwanderung mit einer Besonderheit versehen. Kommunen planen im Normalfall mit Blick auf die eigene demografische Entwicklung. Es liegt in der Verantwortung der Kommune, ob sie beispielsweise Asylsuchende mit unklarer Bleibeperspektive in ihre Planungen einbeziehen. Auch Asylsuchende mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit sind keineswegs eine sichere Variable in der Kalkulation, da die Eltern nach erfolgter Anerkennung bislang ihren Wohnsitz frei wählen konnten. Inwiefern die im Integrationsgesetz der Bundesregierung vorgesehene Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge mehr Planungssicherheit garantiert, bleibt abzuwarten.

Der Handlungsspielraum der Kommunen ist mit der Koordinierungsfunktion und der Bereitstellung von Räumen und sozialen Hilfen jedoch längst nicht ausgeschöpft. Kommunen können im Rahmen ihrer freiwilligen Aufgaben auch ein Klima zum Entstehen guter Praxis fördern und somit indirekt auf die Schulpolitik der Landesregierung Einfluss nehmen. Als Beispiel dafür kann die bayerische Landeshauptstadt München gelten. Dort adressiert die private Initiative der SchlaU-Schule (Schul-analoger Unterricht für junge Flüchtlinge) seit dem Jahr 2000 die Zielgruppe von nicht mehr schulpflichtigen Jugendlichen ohne Bildungsabschluss, meist im Alter zwischen 16 und 25 Jahren. Diese Jugendlichen haben in den meisten Bundesländern (und bis 2011 auch in Bayern) kein Recht, die Schule zu besuchen und einen Abschluss nachzuholen. Die SchlaU-Schule bot ein Angebot für genau diese Zielgruppe und führte zahlreiche Jugendliche mit Fluchterfahrung zum Schulabschluss. Die Stadt München unterstützte das Projekt ab dem Jahr 2001 finanziell. Der Erfolg von SchlaU und die intensive Lobbyarbeit des Vereins gab auf Landesebene den Anstoß dafür, dass das bayerische Kultusministerium die Berufsschulpflicht im Jahr 2011 auf die betreffenden Gruppen ausweitete und inzwischen nahezu flächendeckend spezielle Klassen in Berufsschulen anbietet, in denen ein Schulabschluss nachgeholt werden kann. Die durch einen parteiübergreifenden Konsens geprägte Flüchtlingspolitik der Stadt München hatte somit eine entscheidende Auswirkung auf die Politik der Landesregierung (Schammann 2016). Andere Bundesländer haben mittlerweile ähnliche Angebote eingerichtet, das bayerische Modell ist aber weiterhin in seinem Zuschnitt einzigartig.

### **Koordination als Kennzeichen kommunaler Bildungsarbeit**

Zusammenfassend lässt sich für die Bildungsarbeit im Rahmen kommunaler Flüchtlingspolitik festhalten, dass Kommu-



nen die Bedeutung der Bildungsintegration in hohem Maße bewusst ist (dazu auch Aumüller et al. 2015: 74). Die Koordination der Bildungsangebote vor Ort ist aufgrund der unterschiedlichen Finanzierungsarten und Trägerschaften eine erhebliche Herausforderung. Sie ist jedoch nur durch die Kommunen sinnvoll leistbar. Zahlreiche Kreise, Städte und Gemeinden haben sich hier bereits auf den Weg gemacht. Eine Unterstützung durch Bund und Länder ist ebenfalls in Sicht. Kommunen erfüllen jedoch nicht nur Koordinationsaufgaben, sondern erbringen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe faktisch Bildungsleistungen, etwa über das Betreiben von Kitas. Damit ist Bildung ganz originär eine eigene Angelegenheit der Kommune, weshalb sie auch pädagogische Konzepte verantworten muss.

### 3.6 SPRACHFÖRDERUNG DEUTSCH

An der Grenze zwischen pflichtigen und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben liegt die Sprachförderung. Mit der Einführung der Integrationskurse im Zuwanderungsgesetz von 2005 rückte der Erwerb der deutschen Sprache ins Zentrum staatlicher Integrationspolitik. Die Zuständigkeit für die Kurse wurde dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge übertragen, sie liegt folglich auf Bundesebene. Integrationskurse umfassen im Regelfall 600 Unterrichtsstunden Deutschunterricht und sollen mit einem Zertifikat der Stufe B1 abgeschlossen werden.<sup>16</sup> Im Anschluss wird in einem sogenannten Orientierungskurs von künftig 100 (bisher 60) Stunden „Alltagswissen und Wissen über die Rechtsordnung, Kultur und Geschichte Deutschlands“ vermittelt (BAMF 2016a).

Trotz der prinzipiellen Zuständigkeit des Bundes ist das Thema Spracherwerb eine der größten Aufgaben und Herausforderungen in den Kommunen. Zur kommunalen Aufgabe wird der Spracherwerb, da die Integrationskurse zwar vom BAMF verantwortet und finanziert, vor Ort aber von verschiedensten Trägern durchgeführt werden. Die größten Anbieter sind die Volkshochschulen, welche sich in der Regel als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben in kommunaler Trägerschaft befinden (BAMF 2016c: 9). Kommunale Stellen kommen aber auch insofern mit den Integrationskursen in Kontakt, als dass gerade Neuzugewanderte ohne Deutschkenntnisse Hilfe bei der Beantragung der Zulassung und der Vermittlung in die Kurse benötigen – was teilweise Ausländerbehörden, teilweise Jobcenter oder auch die Sozialarbeiter\_innen in den Gemeinschaftsunterkünften übernehmen.

#### Integrationskurse: Teilnahme und Kapazitäten

Anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte haben – wie alle anderen Zugewanderten mit einem Aufenthaltstitel von mindestens einem Jahr – einen Anspruch auf Teilnahme. Der Unkostenbeitrag beträgt derzeit 1,55 Euro pro Unterrichtsstunde, Sozialhilfeempfänger\_innen werden davon befreit.

<sup>16</sup> Dies gelang im Jahr 2015 etwa 61 Prozent der Teilnehmenden, 31,5 Prozent erreichten die Niveaustufe A2. Neben den Standardkursen gibt es auch Angebote mit bis zu 900 Unterrichtsstunden, wenn zunächst ein Alphabetisierungskurs benötigt wird oder aus anderen Gründen ein spezieller Lernbedarf besteht.

Verfügen Neuzugewanderte noch nicht über ausreichende Deutschkenntnisse, können sie von der Ausländerbehörde zur Teilnahme verpflichtet werden, was bei der Mehrheit der anerkannten Flüchtlinge auch geschieht (BAMF 2016b, c).

Vor dem Hintergrund langer Wartezeiten im Asylverfahren wurden die Integrationskurse zum 1.11.2015 auch für Asylbewerber\_innen mit „guter Bleibeperspektive“ geöffnet. Diese wurde als Anerkennungsquote von über 50 Prozent definiert, weshalb Flüchtlinge aus den vier Staaten Syrien, Iran, Irak und Eritrea seitdem auf Antrag eine Zulassungsberechtigung (die gleichzeitig mit einer Kostenbefreiung verbunden ist) erhalten. In den ersten sechs Monaten wurden 50.000 solcher Zulassungen vom BAMF erteilt (BAMF 2016d).<sup>17</sup>

Das Angebot an Integrationskursen wurde in den letzten Jahren, vor allem 2015, deutlich aufgestockt, bleibt aber hinter dem stark gestiegenen Bedarf zurück: Vielerorts führt der Weg in den Integrationskurs zunächst auf eine Warteliste. Die Herausforderung für (kommunale und freie) Träger ist dabei weniger die Finanzierung – die Kosten werden ja vom BAMF übernommen –, sondern die Organisation und vor allem die Suche nach qualifizierten Lehrer\_innen für Deutsch als Fremdsprache (DaF). Aufgrund der bislang wenig attraktiven Honorare und prekären Beschäftigungsverhältnisse ist es derzeit schwierig, den Mehrbedarf an Lehrpersonal zu decken. Die im Juni 2016 von der Großen Koalition beschlossene Honorarerhöhung für Integrationskursdozent\_innen könnte die Attraktivität dieser Tätigkeit etwas steigern. Allerdings ist zu befürchten, dass diese Lehrer\_innen dann in den kommunalen und landesgeförderten Kursen fehlen, wenn dort die Honorare nicht in gleichem Maße erhöht werden.<sup>18</sup>

#### Deutschkurse für Asylsuchende mit und ohne „gute Bleibeperspektive“

Dem Platzmangel in Integrationskursen und der speziellen Situation im Herbst 2015 begegnete man von Bundeseite mit dem Förderprogramm der Bundesagentur für Arbeit „Einstiegskurse für Asylbewerber“, über das kurzfristig und relativ unbürokratisch kostenfreie Basiskurse von maximal 320 Unterrichtseinheiten finanziert wurden. Gefördert wurde die Teilnahme von Asylbewerber\_innen aus den vier Ländern mit „guter Bleibeperspektive“, sofern diese bis 31.12.2015 einen Kurs aufnehmen. Insgesamt haben in diesem kurzen Zeitraum 222.000 Flüchtlinge einen solchen Kurs begonnen (Bundesagentur für Arbeit 2015).<sup>19</sup>

Ausgeschlossen von diesem „einmaligen Nothilfeprogramm“ blieben all jene, die auch zu den normalen Integrati-

<sup>17</sup> Mit dem neuen Integrationsgesetz erhalten die Leistungsbehörden zudem die Möglichkeit, auch diese Gruppe von Asylbewerber\_innen zum Kurs zu verpflichten (siehe Kapitel 3.3).

<sup>18</sup> Die Honorarerhöhung kommentiert das DaF-Netzwerk „Bonner offener Kreis“, der sie für nicht ausreichend hält: <http://bonneroffenerkreis.jimdo.com/>.

<sup>19</sup> So die offiziellen Zahlen der BA. Es ist jedoch davon auszugehen, dass viele Kurse nicht neu begonnen, sondern bestehende Angebote lediglich umgewidmet wurden, sodass eine anderweitige, z. B. kommunale, Finanzierung, vorübergehend ersetzt werden konnte oder bisher ehrenamtlich tätige Lehrer\_innen nun bezahlt wurden – zumal an die Qualifikation der Lehrkräfte keinerlei Anforderungen gestellt wurden (BA 2015).

onskursen keinen Zugang haben. Betrachtet man die Herkunftsländer der Antragssteller\_innen im ersten Halbjahr 2016, so ergibt sich ein Verhältnis von 63 Prozent „mit guter Bleibeperspektive“ gegenüber 37 Prozent, die nicht zur Teilnahme an den Bundessprachkursen berechtigt sind (BAMF 2016e: 2). Die Erfahrung lehrt die Kommunen, dass auch ein erheblicher Teil derjenigen ohne „gute Bleibeperspektive“ mittelfristig vor Ort leben wird. Dies betrifft beispielsweise Afghan\_innen, deren Anerkennungsquote knapp unter 50 Prozent liegt, auch wenn ihre tatsächliche Bleibewahrscheinlichkeit deutlich höher liegt. Damit standen und stehen die Kommunen vor der Herausforderung, dass ein Teil „ihrer“ Flüchtlinge an Sprachkursen des Bundes teilnehmen darf, ein anderer, nicht unerheblicher Teil jedoch nicht.

Ob, wann und in welchem Umfang von Land und/oder Kommune zusätzliche Sprachkurse zur Unterstützung für Nichtanspruchsberechtigte und alle, die noch auf einen Kursplatz warten, eingerichtet werden, hängt von Engagement und den Gegebenheiten vor Ort ab. So finanzierte die Stadt Potsdam ab August 2014 über Landes- und ESF-Mittel „Willkommenssprachkurse“ à 200 Stunden für neu ankommende Flüchtlinge, unabhängig von Status und Herkunft (Flüchtlingsrat NRW 2014: 20). Inzwischen haben mehrere Bundesländer Programme zur Förderung solcher Kurse eingerichtet. Zu nennen ist beispielsweise der Freistaat Bayern, dessen vom BAMF fachlich begleitetes Modellprojekt „Erstorientierung und Deutsch lernen für Asylbewerber“ im Jahr 2013 ins Leben gerufen wurde und 300 Stunden umfasst. In einer Pilotphase beteiligten sich zunächst 40 Kommunen, seit 2016 ist das Förderprogramm allen Integrationskursträgern in Bayern zugänglich (Flüchtlingsrat NRW 2014: 15; STMAS Bayern 2016).

Eine Ausnahme bildet Baden-Württemberg, dass den Landkreisen auferlegt, „im Rahmen der vorläufigen Unterbringung [...] sicherzustellen, dass unentgeltlich Grundkenntnisse der deutschen Sprache erworben werden können“ (FlüAG § 13 Abs. 2). In der Praxis handelt es sich dabei z. B. im Landkreis Tübingen um Basiskurse von 4 x 2 Stunden pro Woche, die teilweise von professionellen (und vom Landkreis bezahlten) Lehrkräften, teilweise von ehrenamtlichen Tutor\_innen geleitet werden. Interessant mit Blick auf kommunale Gestaltungsspielräume und das Verhältnis zum Land ist, dass die Sprachkurse hier durch die Kopplung an die Unterbringung aus dem Bereich der freiwilligen in den der pflichtigen Aufgaben transferiert.

### **Ehrenamtliche Deutschkurse**

Zweifellos hat auch der ehrenamtliche Unterricht an manchen Orten professionelles Niveau und wird mit teilweise großem Aufwand gestaltet. Es liegt aber in der Natur der Sache, dass die Qualität ehrenamtlicher Kurse stark schwankt, die Progression durch häufige Lehrkräftewechsel (die wenigsten Ehrenamtlichen können einen Kurs täglich übernehmen, sodass mehrere Personen einen Kurs betreuen) behindert wird, und dass es nicht immer die Kapazitäten gibt, ein differenziertes Angebot für unterschiedliche Lernniveaus zu bieten. Zudem wird von ehrenamtlichen Lehrkräften berichtet, dass es in den Kursen häufig eine hohe Fluktuation bei den Teilnehmenden gebe – zum Beispiel durch erzwungene Ortswechsel bei Verlegung in eine andere Unterkunft. Außerdem

sei die Teilnahme häufig unregelmäßig. Unklar ist auch, ob sich das hohe ehrenamtliche Engagement in diesem Bereich auch langfristig aufrechterhalten bzw. bei einem erneuten Anstieg der Asy migration wiederbeleben lässt.

Trotz dieser Einschränkungen bieten ehrenamtliche Kurse in mehrerlei Hinsicht eine wichtige Stütze für Geflüchtete: als Hilfe zur ersten Verständigung auf Deutsch, als Treffpunkt zum Austausch und Kennenlernen und nicht zuletzt als fester Programmpunkt, der einem oft von Warten und Unsicherheit geprägten Alltag Struktur verleiht. Viele Kommunen erkennen diesen Beitrag an und unterstützen die ehrenamtlichen Angebote durch die Bereitstellung von Räumen, die Übernahme von Materialkosten, vereinzelt auch durch die Zahlung von Aufwandsentschädigungen. Auch Fortbildungen für ehrenamtlich Lehrende werden von Gemeinden oder Kreisen, oft kostenfrei, angeboten, wobei solche Angebote von einzelnen Veranstaltungen – beispielsweise zu den Themen „Alphabetisierung“ oder „Leichte Sprache“ – bis hin zu umfassenden Schulungen reichen, wie sie der Landkreis Main-Kinzig (Hessen) durchführt: Dort bietet das Integrationsbüro eine mehrtägige Fortbildung „Deutsch als Fremdsprache unterrichten“ zu Methoden der zielgruppenspezifischen Sprachvermittlung an (Aumüller et al. 2015: 77–78). Kommunen, die ihre Ehrenamtlichen auf diese Weise fördern, wertschätzen und fortbilden, leisten einen Beitrag zur Nachhaltigkeit der ehrenamtlichen Sprachkursangebote.

Doch auch wenn sie durch die Kommune eng begleitet werden, können ehrenamtliche Angebote professionelle und strukturierte Sprachvermittlung nicht komplett ersetzen. Um diese mittelfristig zu gewährleisten, muss vor allem der Beruf der DaF-Lehrenden aufgewertet werden, damit ein (Quer-)Einstieg und eine Ausbildung in diesem Berufsfeld attraktiv wird. DaF-Dozent\_innen werden nicht nur für Flüchtlinge, sondern in Anbetracht der insgesamt hohen Zuwanderung, vor allem aus EU-Staaten, in den nächsten Jahren benötigt werden.

### **Vereinfachung der Sprachförderung als Ziel**

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass die auf der Bundesebene vertretene Idee eines Integrationskurses für Menschen mit guter Bleibeperspektive die Situation vor Ort erheblich verkompliziert. Bereits heute werden de facto allen Asylsuchenden, die dies möchten, Deutschkurse ermöglicht. Diese sind jedoch sehr unterschiedlich in ihrer Qualität, ihrer Finanzierung und ihrer Komplementarität zu anderen Integrationsangeboten. Die große Herausforderung in den Kommunen ist die Verzahnung der verschiedenen ehrenamtlichen, kommunalen, landes- oder bundesgeförderten Angebote. Die Förderung steht jeweils verschiedenen Gruppen von Flüchtlingen offen und es gelten unterschiedliche Anforderungen an Trägerschaft, Lehrpersonal und Kostennachweise. Oft ist nicht klar, an welcher Stelle diese Informationen zusammenlaufen. Es fehlt nicht unbedingt an Finanzierungsmöglichkeiten, sondern an einem Überblick über diese und an einer zentralen Koordination. Ein einheitliches und kontinuierliches (Förder-)Angebot vonseiten des Bundes, das die Landesprogramme ersetzt, könnte hier Abhilfe schaffen und den Aufwand für Kommunen und Sprachkursträger begrenzen. Dies könnte durch eine Ausweitung der Integrationskurse auf alle Asylsuchenden geschehen.

### 3.7 ARBEIT UND AUSBILDUNG

Die Förderung von Arbeit und Ausbildung steht ebenfalls zwischen pflichtigen und freiwilligen Aufgaben, wobei in der Praxis die freiwilligen Aufgaben dominieren. Arbeitsmarktintegration hat in der deutschen Debatte um Integration in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Wurde in der Folge des Zuwanderungsgesetzes von 2005 Integration noch überwiegend über das Erlernen der deutschen Sprache und eine Orientierung in der deutschen Gesellschaft operationalisiert (§§ 43-45 AufenthG), ist im Zuge einer allgemeinen Verschränkung von Flüchtlings- und Fachkräftedebatte (Schammann 2015c) die erfolgreiche Einmündung in den (ersten) Arbeitsmarkt neben der Sprache zum Gradmesser der Integration geworden. Dies zeigt sich besonders plastisch in der Begründung zum Integrationsgesetz des Bundes aus dem Sommer 2016. Integration ist hier definiert durch den Erwerb „der deutschen Sprache sowie einer dem deutschen Arbeitsmarkt gerecht werdenden Qualifizierung“ (BT-Drucksache 18/8829: 1). Dazu passt es, dass der Arbeitsmarktzugang für Geflüchtete in den vergangenen Jahren sowohl auf Bundesebene als auch durch Erlasse auf Landesebene deutlich erleichtert wurde. Im Integrationsgesetz sind daher auch die Regelungen zur Arbeitsmarktintegration die einzigen Elemente, die einer generell restriktiven Entwicklung entgegenstehen. Dies betrifft beispielsweise die (zunächst auf drei Jahre begrenzte) Abschaffung der Vorrangprüfung für Asylsuchende und Geduldete. Außerdem erhalten Asylsuchende und Geduldete, die eine Ausbildung absolvieren, selbst bei negativem Ausgang des Asylverfahrens eine Duldung für die Dauer der Ausbildung und anschließend ggf. eine zweijährige Aufenthaltserlaubnis.<sup>20</sup>

Angesichts der hervorgehobenen Stellung der Arbeitsmarktintegration verwundert es nicht, dass auch von den deutschen Kommunen das Themenfeld als wichtige Herausforderung in den einschlägigen Befragungen genannt wird: Rund 76 Prozent der von Gesemann und Roth befragten Kommunen halten die „Schaffung von Zugängen zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt“ für eine zentrale kommunale Aufgabe (Gesemann/Roth 2016: 16). Ebenfalls rund drei Viertel der durch den Bundesverband für Wohnen, Bau und Stadtentwicklung befragten Kommunen gaben „Maßnahmen zur Arbeitsmarktqualifizierung“ als bislang defizitär bearbeitetes Handlungsfeld an (vhw 2016: 8). Damit nahm in dieser Befragung das Thema Arbeitsmarkt den Spitzenplatz – noch vor der Unterbringung – ein.

Blickt man auf die kommunalen Aufgaben der Flüchtlingspolitik, so ist diese herausgehobene Bedeutung des Arbeitsmarktes umso bemerkenswerter. Schließlich ist Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden im Gegensatz zu Unterbringung, Aufenthaltsrecht oder Sozialleistungen keine Pflichtaufgabe der Kommunen. Während des Asylverfahrens bzw. während sich Personen im AsylbLG-Bezug befinden, gelten sie als Nichtleistungsempfänger\_innen und befinden sich in Zuständigkeit der Agenturen für Arbeit. Erst wenn Perso-

nen als Flüchtlinge anerkannt werden, sind die kommunalen oder in Kooperation mit den Arbeitsagenturen betriebenen Jobcenter für ihre Arbeitsmarktintegration zuständig. An dieser Stelle findet ein sogenannter Rechtskreiswechsel vom Geltungsbereich des AsylbLG in denjenigen des Sozialgesetzbuches (SGB II oder XII) statt.<sup>21</sup> Mit dem Rechtskreiswechsel gehen erhebliche Herausforderungen einher, da erstens die Jobcenter geringere Ressourcen für Eingliederungsmaßnahmen haben und zweitens Schnittstellenmanagement zwischen den jeweils zuständigen Stellen betrieben werden muss.

Die Maßnahmen der Kommunen, um die Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden nach dem AsylbLG zu fördern, lassen sich in zwei Stränge teilen: erstens die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten und zweitens die Koordinierung und Vernetzung von Integrations-, Bildungs- und Arbeitsmarktakteuren vor Ort.

#### Arbeitsgelegenheiten

Das AsylbLG ermutigt Kommunen im Rahmen einer „Soll-Vorschrift“ dazu, sogenannte Arbeitsgelegenheiten für Leistungsbezieher\_innen bei vorwiegend gemeinnützigen Trägern zu schaffen. Die Arbeitsgelegenheiten sind inhaltlich nicht näher definiert, jedoch „zeitlich und räumlich so auszugestalten, daß sie auf zumutbare Weise und zumindest stundenweise ausgeübt werden“ (§ 5 Abs. 3 AsylbLG) können. Zu Arbeitsgelegenheiten können Geflüchtete verpflichtet werden. Eine Aufwandsentschädigung war bislang mit 1,05 Euro vorgesehen, das Integrationsgesetz des Bundes vom Sommer 2016 sieht vor, das Instrument der Arbeitsgelegenheiten mit Bundesmitteln weiter auszubauen und die Aufwandsentschädigung auf künftig 80 Cent pro Stunde abzusenken. Kritiker\_innen dieses Vorhabens wenden ein, dass die Arbeitsgelegenheiten des AsylbLG aufgrund ihrer geringen Anforderungen und zeitlichen Begrenzung auf wenige Stunden eher als Beschäftigungsmaßnahme während des Asylverfahrens denn als Eingliederungsmaßnahme in den ersten Arbeitsmarkt zu verstehen sind. Das AsylbLG sei nicht das richtige Instrument, um das Ziel der Arbeitsmarktintegration zu erreichen.

Ein Grund für die Betonung der Arbeitsgelegenheiten im Integrationsgesetz mag der Eindruck sein, dass Kommunen trotz der Soll-Vorschrift bislang wenig Gebrauch von der Möglichkeit des § 5 AsylbLG machen würden (Aumüller 2016: 30). Noch vor Inkrafttreten des Gesetzes gab es aber erste Anzeichen, dass sich dies ändern könnte. Beispielsweise kündigte die Stadt Stuttgart im Juli 2016 in einer Pressemitteilung an, 100 zusätzliche Arbeitsgelegenheiten zu schaffen, in denen Geflüchtete bis zu vier Monate arbeiten können. Sie nehmen währenddessen zusätzlich an einem Sprachkurs teil und erhalten Fahrtkosten zu ihren Einsatzorten. Diese sollen in allen Bereichen der städtischen Verwaltung liegen, wobei Reinigungs- und Aushilfstätigkeiten überwiegen (Landeshauptstadt Stuttgart 2016).

Eher gemischte Erfahrungen mit Arbeitsgelegenheiten für Geflüchtete machte die Stadt Schwäbisch Gmünd, als sie

<sup>20</sup> Die Regelungen zum Arbeitsmarktzugang für Geflüchtete werden an dieser Stelle nicht im Detail behandelt, da die Gestaltungsspielräume der Kommunen im Vordergrund stehen. Für einen ausführlicheren Überblick vgl. u. a. Aumüller (2016); Thränhardt (2015); Robert Bosch Stiftung (2016).

<sup>21</sup> Dies entspricht dem Zuständigkeitswechsel zwischen SGB III und SGB II, d. h. zwischen Arbeitslosengeld I und II.

für ihr damals vergleichsweise progressives Nutzen der Arbeitsgelegenheiten Lehrgeld zahlen musste: Im Sommer 2013 setzte die Kommune Asylsuchende am Bahnhof als Kofferträger ein, da dort umfangreiche Umbaumaßnahmen stattfanden. Obwohl die beteiligten Geflüchteten diese Aufgabe – auch wegen des zusätzlichen Trinkgeldes – gern wahrnahmen und sich selbst verwaltungskritische Akteure wie der Flüchtlingsrat tendenziell positiv äußerten, wurde die Maßnahme auf Betreiben der Deutschen Bahn bald wieder eingestellt. Hintergrund waren überregionale Medienberichte, die die Aktion als Ausbeutung der Asylsuchenden erscheinen ließen und koloniale Bilder heraufbeschworen (Flüchtlingsrat Baden-Württemberg 2013). Im Jahr darauf fand in Schwäbisch Gmünd die Landesgartenausstellung statt. Wieder halfen Geflüchtete mit, diesmal allerdings als Ehrenamtliche (Aumüller 2016: 30). Der Integration in den Arbeitsmarkt dienen solche Maßnahmen selten. Kommunen nutzen Arbeitsgelegenheiten überwiegend, um den Asylsuchenden eine Beschäftigung während der Wartezeit zu geben und Begegnung zu fördern.

### Koordinierung und Vernetzung

Jenseits der Arbeitsgelegenheiten besteht die Aufgabe der Kommune – ähnlich wie bei der Bildung – vor allem darin, die diversen Akteure der Arbeitsmarktintegration zu koordinieren und mit Angeboten und Trägern anderer Integrationsmaßnahmen zu vernetzen. Dies kann so weit gehen, dass die Kommune entsprechende Angebote unter einem Dach zusammenfasst, wie dies in den nordrhein-westfälischen „Integration Points“ der Fall ist (siehe Kapitel 3.11). An diesen sind unter anderem Jobcenter/Arbeitsagentur, Ausländerbehörden, Jugend- und Sozialamt sowie freie Träger beteiligt. Zwar sind hier häufig die Arbeitsagenturen die Initiatoren, in einigen Kommunen übernimmt jedoch die Kommune eine zentrale Koordinationsfunktion (u. a. Wuppertal). In zahlreichen Städten und Landkreisen werden zudem in Zusammenarbeit von Arbeitsagenturen und Kommunen die Kompetenzen von Asylsuchenden erfasst. Dies folgt dem Modell des „Early Interventions“-Pilotprojektes von Bundesagentur für Arbeit und BAMF (Büschel et al. 2015).

Doch auch dann, wenn die Vernetzung sich nicht in Projekten oder gar gemeinsamen Anlaufstellen manifestiert, kann die Kommune eine bessere Kooperation von Arbeits- und Bildungsakteuren stimulieren. Dies geschieht beispielsweise dadurch, dass eine enge Kooperation von kommunalen Behörden und Arbeitgeber\_innen bzw. Kammern angestrebt wird. Im Zuge einer solchen Kooperation hat beispielsweise die Industrie- und Handelskammer Stade (Niedersachsen) in Kooperation mit Arbeitsagentur und Ausländerbehörde des Landkreises diverse Handreichungen für Arbeitgeber\_innen entwickelt, die sowohl grundlegende Informationen zum Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge als auch ganz konkrete „Checklisten“ umfassen (IHK Stade 2016).

Ein Vorgehen, das für zahlreiche der aktiveren Kommunen in dieser oder ähnlicher Weise zutreffen dürfte, findet sich im Landkreis Böblingen. Dort tauschen sich alle arbeitsmarktrelevanten Akteure in einem regelmäßig tagenden Arbeitskreis aus. Ziel ist unter anderem die Entwicklung eines Schnittstellenmanagements, um „Übergabepunkte“ zwischen verschiedenen Angeboten zu definieren. Landratsamt,

Agentur für Arbeit und Jobcenter greifen zudem auf einen gemeinsamen, softwaregestützten Kompetenzerfassungsbogen zu. Der Landkreis schrieb im Sommer 2016 überdies einen „Unternehmerpreis“ aus, mit dem gute Ansätze zur Integration von Flüchtlingen in Arbeit prämiert werden sollen. Weitere Kooperationsmaßnahmen, wie eine Jobmesse, sind in Vorbereitung. Der Landkreis legt außerdem Wert auf die enge Verknüpfung der Arbeitsmarkt- und Sprachmaßnahmen. Eine tagesaktuelle Statistik über die Deutschkenntnisse der Geflüchteten soll sicherstellen, dass Personen nur in Arbeitsmarktmaßnahmen vermittelt werden, wenn ihr Sprachniveau dies zulässt.

Wie in Stade und Böblingen, so kann es eine wichtige Aufgabe der Kommune sein, zu koordinieren und Anreize zu setzen. Es geht aber auch darum, Unternehmen eine gewisse Rechtssicherheit zu geben. Wenn beispielsweise eine Person mit einer dreimonatigen Duldung in ein Ausbildungsverhältnis übernommen werden soll, kann die Ausländerbehörde dem/der potenziellen Arbeitgeber\_in signalisieren, dass die Duldung definitiv für den Zeitraum der Ausbildung verlängert werden wird. Auch wenn eine reguläre Beschäftigung vor dem Hintergrund eines formal stark befristeten Aufenthalts/einer Duldung erfolgen soll, kann die Ausländerbehörde proaktiv auf Unternehmen zugehen und ihre fachliche Einschätzung anbieten sowie die voraussichtliche Ermessensentscheidung der Behörde mitteilen. Derartige Signale können zentral für die Bereitschaft von Unternehmen sein, sich in der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten zu engagieren. Wichtig dafür ist eine definierte Ansprechperson in der Ausländerbehörde. Außerdem ist es notwendig, dass die Kommune die Ausländerbehörde aktiv in ihre Integrationspolitik für Geflüchtete einbezieht. Dies aber ist bislang nur selten der Fall (siehe Kapitel 3.1 und 3.11). Den oben angesprochenen Defiziten, die viele Kommunen in ihrem Engagement bei der Arbeitsmarktintegration sehen (vhw 2016), ließe sich somit durch eine bewusstere Einbeziehung der Ausländerbehörde zumindest ein Stück weit begegnen.

### 3.8 ZIVILGESELLSCHAFTLICHES ENGAGEMENT

Der Anstieg der Flüchtlingszuwanderung, bei dem die Behörden aller Ebenen an ihre Grenzen stießen, war auch „die Stunde des bürgerschaftlichen Engagements“ (Speth/Becker 2016: 11). Seitdem sind Helfergruppen, Vereine und Einzelpersonen in einem nicht gekannten Ausmaß in der Geflüchtetenhilfe aktiv. Die Erscheinungsformen dieses Engagements können an dieser Stelle nicht umfassend dargestellt werden. Sie reichen von der ersten Nothilfe (Essensausgabe, Kleiderspenden etc.) über Sprachkursangebote (siehe Kapitel 3.6), Rechtsberatung, Freizeit- und Kulturprojekte bis zu dauerhaften, engen „Patenschaften“ zwischen Geflüchteten und Menschen der lokalen „Aufnahmegesellschaft“.

Unterscheiden lassen sich innerhalb der Zivilgesellschaft idealtypisch spontane Helfergruppen (die inzwischen gleichwohl häufig solide Strukturen ausgebildet haben) und etablierte Organisationen wie Wohlfahrtsverbände oder kirchliche Gruppen, die oft schon seit Jahren, teils arbeitsteilig mit staatlichen Institutionen, in der Flüchtlingshilfe aktiv sind (Speth/Becker 2016: 13).



Die positiven Auswirkungen der ehrenamtlichen Unterstützung und Begleitung sind unumstritten: Herausforderungen in einem fremden Kontext und in einer schwierigen Lebenssituation können leichter bewältigt werden, persönliche Kontakte und erste Netzwerke entstehen, die für Geflüchtete z. B. bei der Wohnungs- oder Arbeitsplatzsuche ein wichtiges Sozialkapital darstellen. Gleichzeitig tragen ehrenamtlich Engagierte meist zur Akzeptanz von Flüchtlingen in der lokalen Bevölkerung bei, auch indem sie Informationen und Verständnis für deren Lebenssituation in ihr erweitertes Umfeld tragen (Aumüller et al. 2015: 85–86).

### Zivilgesellschaftliches Engagement: Unterstützung und Herausforderung

Für die Kommunen ist das breite zivilgesellschaftliche Engagement einerseits eine große Unterstützung: Ehrenamtliche begleiten Flüchtlinge zu Behörden, organisieren Umzüge, helfen beim Ausfüllen von Formularen, vermitteln in staatliche Angebote der Arbeits- oder Sprachförderung bzw. suchen selbst nach Praktikums- oder Ausbildungsplätzen u. v. m. Gleichzeitig entsteht für die Kommunen durch die Zusammenarbeit mit Ehrenamtlichen eine neue Herausforderung, ein neues Arbeitsfeld: „Für die Kommunen stellt sich daher die Frage, wie dieses Engagement sinnvoll gebündelt und [...] gesteuert werden kann“ (Aumüller et al. 2016: 88). Allerdings deutet die Formulierung dieser Frage bereits ein mögliches Konfliktpotenzial an, denn viele Ehrenamtliche wollen weder „gesteuert“ noch „gebündelt“ werden. Alternativ könnte die Frage daher eher lauten: Wie kann eine guten Zusammenarbeit, vielleicht sogar eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen Haupt- und Ehrenamt gelingen?

Dabei gibt es eine Reihe von Herausforderungen und Konfliktpotenzialen, die mit unterschiedlichen Interessen, Kompetenzen und Arbeitsweisen zusammenhängen. Während kommunalen Beschäftigten z. B. die Spontanität, die Hartnäckigkeit und die Anspruchshaltung (bezogen auf eine möglichst sofortige Umsetzung besserer Lebensbedingungen für „ihre Schützlinge“) von Ehrenamtlichen Schwierigkeiten bereitet, bemängeln diese bei den Behörden die Trägheit, die fehlende Auskunfts- und Kooperationsbereitschaft oder den Mangel an sozialer Begleitung der Geflüchteten. Der Vorwurf der Bevormundung von Geflüchteten sowie der „Realitätsferne“ findet sich auf beiden Seiten. Wo Ehrenamtliche meist die einzelnen Menschen und deren Wohlergehen im Blick haben, steht von behördlicher Seite eher das Gesamtbild (z. B. bei der Frage, ob es gerecht ist, wenn einzelne Geflüchtete Hilfe erhalten, die anderen nicht zuteil wird) im Zentrum – oder man orientiert sich schlicht an verwaltungsinternen Routinen, Vorschriften und Kennzahlen.<sup>22</sup>

Manche Interessenkonflikte zwischen Haupt- und Ehrenamt sind nicht zu vermeiden. Entscheidend ist aber, ob es grundsätzlich gelingt, in der Flüchtlingsthematik miteinander und nicht gegeneinander zu agieren. Speth/Becker präsentie-

ren in ihrer Fallstudie zwei sehr unterschiedlich gelagerte Beispiele. Einmal Berlin, wo sich Unterstützerguppen in besonderer Weise als „Wächter und Warner beim Umgang der Behörde mit den Geflüchteten“ (2016: 19) verstehen und sich die Zusammenarbeit vielfach konfliktiv gestaltet. Als Gründe werden das tatsächliche Versagen der zuständigen Behörden (insbesondere des LAGESO), eine kritische, politisierte Zivilgesellschaft und ein bürgerfernes Kompetenzgeflecht zwischen Landes- und Bezirksbehörden genannt (Speth/Becker 2016: 16–22). Demgegenüber präsentieren Speth/Becker den Landkreis Starnberg als nahezu optimales Kooperationsmodell zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, das durch „ein gemeinsames proaktives Verhalten“ (Speth/Becker 2016: 31) gekennzeichnet sei. Als beispielhaft kann die Tatsache gelten, dass Landrat und Bürgermeister die Bildung von Helferkreisen bei Bedarf selbst initiieren, bevor in einer Gemeinde eine neue Unterkunft eingerichtet wird. Auch gemeinsame Arbeitsgruppen von Haupt- und Ehrenamtlichen, beispielsweise zum Thema Arbeitsmarktintegration, deuten auf ein konstruktives Miteinander „auf Augenhöhe“ hin. Als wichtige Voraussetzung für die gute Zusammenarbeit werden die engen persönlichen Kontakte zwischen Landratsamt, Bürgermeistern und Helferkreisen hervorgehoben – die im ländlichen Raum sicher eher möglich sind als in größeren Städten (Speth/Becker 2016: 30–35).

### Koordinationsstellen

In vielen Kommunen hat man zur Unterstützung und Koordination des immensen ehrenamtlichen Engagements, teils finanziert durch Landesmittel, eigene Stellen geschaffen. Beinahe flächendeckend geschah das in Baden-Württemberg, wo das Integrationsministerium mehr als 150 Stellen für Flüchtlingsbeauftragte fördert, die nicht nur, aber insbesondere als Schnittstelle zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft fungieren sollen. Die Chance solcher zentraler Anlaufstellen liegt darin, einerseits den Ehrenamtlichen verlässliche Ansprechpartner\_innen zu bieten, andererseits die Bedarfe und Positionen aus der Zivilgesellschaft gebündelt an die Verwaltung rückzukoppeln. Gleichzeitig können Hauptamtliche die Ehrenamtlichen durch Qualifizierungsprogramme gezielt unterstützen, was in sehr vielen Kommunen bereits auch geschieht, und das Engagement von Verwaltungsseite – bei entsprechender Qualifikation auch sozialpädagogisch – begleiten (Aumüller et al. 2015: 90–92; Ministerium für Integration Baden-Württemberg 2015).

Auch wenn eines der Ziele bei der Schaffung von Koordinatorenstellen die Vernetzung und Vermeidung von Doppelstrukturen ist (Karakayali 2016: 7), besteht gerade hier die Gefahr, Doppel- und Mehrfachstrukturen erst zu kreieren. Teilweise haben sich ehrenamtliche Netzwerke schon selbst koordinierende Gremien gegeben, bis die Kommunen eigene Ehrenamtskoordinator\_innen einstellen. Die Einstellungen erfolgen dann mitunter sowohl auf Kreis- als auch auf Gemeindeebene, was die Summe der Koordinator\_innen weiter erhöht. Parallel werden gleichlautende Stellen auch bei Wohlfahrtsverbänden und Kirchen geschaffen. Wichtig ist daher eine möglichst effiziente Arbeitsteilung entlang von räumlichen und/oder thematischen Grenzen, auch wenn sich Überlappungen nie ganz vermeiden lassen. Im Landkreis Tübingen

<sup>22</sup> Neben den Beispielen aus der Literatur (u. a. Aumüller 2015: 88, 100) basieren diese Ausführungen auf einigen qualitativen Interviews, zahlreichen informellen Gesprächen und eigenen Erfahrungen der Autoren als Haupt- und Ehrenamtliche in mehreren deutschen Kommunen. Abschließende Aussagen sind vor diesem Hintergrund dennoch nicht möglich.

haben sich die Flüchtlingsbeauftragten und Ehrenamtskoordinator\_innen von Kommunen, Landkreis und aus dem kirchlichen Bereich auf eine vorwiegend geografische Zuteilung der insgesamt über 20 Freundeskreise für Flüchtlinge verständigt, die nun jeweils eine\_n bestimmte\_n Ansprechpartner\_in haben. Dies war gerade im Stadtgebiet Tübingen sinnvoll, da dort etwa ein Dutzend Helferkreise und mindestens fünf Koordinator\_innen tätig sind. Die beteiligten Hauptamtlichen treffen sich regelmäßig alle zwei Monate zum Erfahrungsaustausch und zur Besprechung von landkreisweiten Themen.

### **Verantwortung der Kommune für ehrenamtliches Handeln?**

Die ehrenamtlichen Projekte und die Menschen, die sie durchführen, sind heterogen. Das gilt umso mehr, als dass in der Ehrenamtswelle 2015 auch viele Bürger\_innen in der Flüchtlingshilfe aktiv wurden, die mit den Themen Migration und Flucht bisher noch keine Erfahrungen hatten (Karakayali 2016: 3). Natürlich gibt es auch eine Vielzahl an Aktivitäten, die kritisch zu sehen sind: Betreuung, die mehr mit Bevormundung als mit Hilfe zur Selbsthilfe zu tun hat, Projekte, die eher der Selbstverwirklichung der Ehrenamtlichen als den Geflüchteten dienen – bis hin zu Aktivitäten von Glaubensgemeinschaften mit missionarischer Zielsetzung u. v. m.<sup>23</sup> Die Möglichkeiten der Einflussnahme von kommunaler Seite sind hier begrenzt. Bei enger Zusammenarbeit besteht jedoch die Chance, Fehlentwicklungen zu erkennen, das Gespräch zu suchen und ggf. Veranstaltungen anzubieten, die neben der interkulturellen Sensibilisierung auch die Reflektion der eigenen Motivation der Ehrenamtlichen und ihrer Rolle, beispielsweise in Hinblick auf Machtgefälle, fördern.

Wenn zivilgesellschaftliche Initiativen aus kommunalen Mitteln gefördert werden, stellt sich die Frage der Kriterien einer solchen Förderung. In Bremen, wo ehrenamtliche Projekte über einen kommunalen Fonds gefördert werden, vertritt man die Ansicht, dass die Verwaltung hier nicht steuern solle, sondern „die Menschen so kreativ sein können, wie sie wollen“ (Wiezoreck, zitiert nach Aumüller et al. 2015: 90). Damit wird man der Eigendynamik des Ehrenamtes sicher besser gerecht als mit strikten Vorgaben; diese Offenheit mit einem Mindestmaß an Kontrolle zu verbinden – zumindest dort, wo die Interessen der Geflüchteten ggf. verletzt werden – bleibt jedoch ein Spagat und eine der Herausforderungen bei der Förderung und Begleitung zivilgesellschaftlichen Engagements. Kleinere Gemeinden, in denen sich Haupt- und Ehrenamtliche oft persönlich kennen, sind hier im Vorteil.

### **Blick in die Zukunft: Zivilgesellschaft als Stakeholder wahrnehmen**

Effiziente Formen der Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zu finden ist ein fortdauernder Prozess, der in vielen Kommunen erst am Anfang steht. Neue hauptamtliche Stellen werden geschaffen, während sich gleichzeitig ehrenamtliche Initiati-

ven Strukturen geben oder sich das Engagement nach dem Anfangsenthusiasmus wieder ausdünn (Goergens 2016). Ein Rollenverständnis und eine möglichst klare Aufgabenteilung auch schriftlich zu formulieren – wie dies z. B. in Bremen geschehen ist (Aumüller et al. 2015: 98) – kann helfen, Doppelstrukturen und Kompetenzkonflikte zu vermeiden und Frustrationen vorzubeugen.

Die Kommunen müssen außerdem erkennen, dass sich die Wertschätzung für Ehrenamtliche vor allem im alltäglichen Umgang miteinander zeigt. Die „rhetorische Wertschätzung“ in Pressemitteilungen und Sonntagsreden funktioniert quasi überall. Auch Fortbildungsangebote gibt es in sehr vielen Kommunen. Was Engagierte aber vielfach vermissen, ist eine transparente Kommunikation und eine aktive Einbeziehung. Informationen über Entscheidungen im Flüchtlingsbereich (neue Unterkünfte, Schaffung von Kita-Plätzen, Verlegung von Geflüchteten in andere Orte) erreichen Ehrenamtliche oft erst aus der Presse oder durch hartnäckiges Nachfragen. Ein sehr aktiver Ehrenamtlicher aus einer süddeutschen Kommune formuliert es so: „Wir machen die ganze Arbeit und die Entscheidungen treffen Leute im Landratsamt, die die Lage vor Ort oft gar nicht kennen.“ Und: „Kommunikation wird dort einseitig verstanden: Wir müssen über alles berichten, erhalten von den Behörden aber keine Informationen.“

Natürlich können kommunale Stellen und Unterkunftsträger nicht alle Informationen über geflüchtete Personen an Dritte weitergeben; vieles unterliegt dem Datenschutz und betrifft zunächst einmal nur die Flüchtlinge selbst. Dennoch wäre eine transparentere Informationspolitik und eine partizipativere Entscheidungsfindung häufig möglich. Dazu muss jedoch vielerorts eine Behördenlogik überwunden werden, die auf der Tradition des „Amtsgeheimnisses“ beruht und vorbehaltlosen Informationsaustausch nur innerhalb der Verwaltung zulässt (Redelfs 2005: 208–211). Wird diese Tradition durchbrochen, können zivilgesellschaftliche Akteure als „Stakeholder“ in der Flüchtlings- und Integrationspolitik akzeptiert und das Miteinander von Haupt- und Ehrenamt nachhaltig verbessert werden (Brettschneider 2016: 18–20).

## **3.9 ÖFFENTLICHKEITSARBEIT**

Kaum ein Thema ruft in der Bevölkerung so viel Interesse und so viele Emotionen hervor wie die Flüchtlingszuwanderung. Dies gilt für migrationspolitische Kontroversen auf bundespolitischer und internationaler Ebene, aber gerade auch für den Umgang mit Flüchtlingen und der Asylthematik vor Ort. Kommunen stehen vor der Frage, wie und wann sie Entscheidungen und Entwicklungen kommunizieren, welche Informationen zur Flüchtlingssituation vor Ort sie zur Verfügung stellen.

### **Kommunale Webseiten und Infoportale**

Die meisten Städte, Landkreise und auch manche kleinere Gemeinden haben auf ihrer Webpräsenz Seiten zum Thema Asyl und Flüchtlinge eingerichtet. Der Umfang reicht von einigen wenigen Sätzen und Links bis zu umfassenden Infor-

<sup>23</sup> Daran anschließen kritische Debatten um einen Mangel an Engagement mit und von Flüchtlingen statt der vorherrschenden Hilfe für Geflüchtete, die an dieser Stelle jedoch nicht aufgegriffen werden können.

mationsportalen. Eine übersichtliche und einigermaßen aktuelle Kommunikation auf der eigenen Webpräsenz ermöglicht es Kommunen, eine gewisse Deutungshoheit über die Faktenlage vor Ort zu gewinnen. Gleichzeitig vermittelt man interessierten Bürger\_innen, dass man sich des Themas aktiv annimmt und sie mit ihren Fragen nicht alleine lässt.

Ein Beispiel (unter vielen) für eine übersichtliche und aktuelle Darstellung ist die Stadt Speyer (Rheinland-Pfalz): Eine Google-Suche<sup>24</sup> ergibt die städtische Seite als ersten Treffer. Dort erhält man Informationen über Zahlen und Herkunftsländer der aufgenommenen Geflüchteten, die Unterbringungssituation und die Abläufe bei der Zuweisung und Aufnahme. Möglichkeiten zu Spenden und ehrenamtlichem Engagement werden präsentiert und die entsprechenden Links zur Verfügung gestellt. Besonders positiv (und in dieser Übersichtlichkeit eher die Ausnahme) ist eine Seite mit den Namen, Kontaktdaten und Aufgabenbereichen aller Ansprechpartner\_innen, die mit der Flüchtlingsthematik befasst sind, z. B. auch in der Ausländerbehörde, beim Jobcenter usw. (Stadt Speyer 2016). Hier wissen die Bürger\_innen, an wen sie sich mit Fragen und Anliegen wenden können.

Noch umfangreichere Seiten bieten viele Landkreise, beispielsweise der Kreis Böblingen, bei dem auch rechtliche Grundlagen, die Arbeitsteilung der kommunalen Ebenen, der Ablauf des Asylverfahrens, die Integration in Schule und Ausbildung u. v. m. thematisiert werden (Landratsamt Böblingen 2016). Der Landkreis hat zudem fiktive Tagesabläufe von Mitarbeitenden der verschiedenen Sachgebiete des Migrationsamtes erstellt, die einen Einblick in den behördlichen Umgang mit Flucht und Asyl geben.

In manchen Kommunen – ein Beispiel hierfür: Neu-Isenburg (Hessen) – erschöpft sich die Darstellung dagegen in einigen Links und Pressemitteilungen. Im konkreten Fall datierte bei einem Besuch der Seite Ende Juli 2016 die letzte „aktuelle Meldung“ vom Oktober 2015 (Stadt Neu-Isenburg 2016). Andere Kommunen äußern sich online überhaupt nicht zu Flucht und Asyl: Sucht man beispielsweise in Sömmerda (Thüringen) nach Informationen, wird man weder bei der Stadt noch beim gleichnamigen Landkreis fündig. Es gibt hierzu keine kommunalen Auskünfte online. Um mehr zu erfahren, muss man sich durch Artikel der Lokalpresse und private Facebookseiten arbeiten, deren Neutralität und Schwerpunktsetzung naturgemäß stark schwanken.

## Kanäle und Strategien der Öffentlichkeitsarbeit

Natürlich umfasst eine Kommunikationsstrategie mehr als das Bereitstellen einer Webseite. Viele Kommunen nutzen unterschiedliche Kanäle, um über das Thema zu informieren. Eine Befragung des Bundesverbandes für Wohnen und Stadtentwicklung ergab, dass fast 90 Prozent aller Kommunen sowohl über offene Infoveranstaltungen als auch über die lokalen Medien informieren. 36 Prozent nutzen auch neue Medien (Social Media, Blogs), darunter vor allem größere Städte; 13 Prozent arbeiten mit Postsendungen (vhw 2016: 163).

Neben dem Ob und Wie stellt sich natürlich auch die Frage, was und wann kommuniziert wird: Informiert man über

neue Gemeinschaftsunterkünfte und Bauprojekte? Reagiert man auf Vorfälle, an denen Flüchtlinge beteiligt waren? Nimmt man Stellung zu nicht zutreffenden Gerüchten (zum Beispiel über eine Zunahme der Diebstähle vor Ort oder bezüglich einer angeblichen Bevorzugung von Flüchtlingskindern bei der Kita-Platzvergabe)?

Biesenkamp und Daphi (2015) haben in sechs Fallstudien die Kommunikation von Kommunen bei der Einrichtung neuer Gemeinschaftsunterkünfte analysiert. Für die Gemeinde Anzing (Bayern) legen sie dar, wie sich ein starker Widerstand der Lokalbevölkerung auch an der Tatsache entzündete, dass man von den Planungen zuerst durch die Presse (die anonym informiert worden war) erfahren hatte. Dies ging einher mit Fehlinformationen, beispielsweise über die Belegungszahlen der Unterkunft (Biesenkamp/Daphi 2015: 134–138). Zusammenfassend legen die Untersuchungen nahe, dass nicht nur sozio-demografische Rahmenbedingungen – wie Bildungsstand, Einkommenshöhe, Arbeitslosenquote – die Einstellungen vor Ort bestimmen, sondern insbesondere „der Prozess, in dem die jeweilige Unterkunft durch- und umgesetzt wird“ (Biesenkamp/Daphi 2015: 128). Das Gefühl, übergangen worden zu sein, kann Widerstände verstärken oder sogar erst anfachen; dagegen schafft eine frühzeitige und transparente Kommunikation Vertrauen und beugt Missverständnissen vor (Biesenkamp/Daphi 2015: 128 f.).

Im Idealfall geht die Kommune über eine transparente Kommunikation hinaus und bindet die Bürgerschaft aktiv in Entscheidungsprozesse ein. Runde Tische und andere regelmäßige Austauschforen rund um die Errichtung und den Betrieb von Unterkünften konnten das an einigen Orten gewährleisten (siehe die Fallbeispiele bei Biesenkamp/Daphi 2015: 129 f., 149–159). Dass die Akzeptanz städteplanerischer Projekte gefährdet ist, wenn ein Dialog mit den Anwohner\_innen versäumt oder gar verweigert wird, haben in jüngerer Vergangenheit Großprojekte wie Stuttgart 21 gezeigt. Werden die Bürger\_innen aber frühzeitig gehört und eingebunden, kann oft verhindert werden, dass aus ihnen unversöhnliche Gegner\_innen eines Projekts werden (Brettschneider 2011).

Diese Erkenntnisse lassen sich über das Thema der Einrichtung neuer Unterkünfte hinaus verallgemeinern. Ob es um die Vergabe von Kindergartenplätzen, die Schaffung von Integrationsangeboten oder den Umgang mit (gewalttätigen) Zwischenfällen geht: Eine transparente, proaktive Kommunikation seitens der Kommune vermindert das Risiko, dass sich Gerüchte verbreiten und Ressentiments verstärkt werden. Wo das möglich ist – insbesondere bei der Schaffung von Integrations- und Betreuungsangeboten – sollten auch Modelle der Beteiligung von (engagierten) Bürger\_innen genutzt werden: runde Tische, Workshops etc.

Ein Mangel an Kommunikation und Beteiligung riskiert dagegen, dass eine ablehnende Haltung auch bei denjenigen entsteht, die prinzipiell auch für eine unterstützende oder zumindest passiv zurückhaltende Haltung zu gewinnen wären. Aumüller spricht hier von der „ambivalenten Mitte“ (2015: 86), deren Meinungsfindung zur Flüchtlingsaufnahme vom konkreten Management der Thematik vor Ort abhängt. Um diese zu erreichen, bedarf es einer gewissen Anstrengung und einer Zusammenarbeit von Verwaltungsspitze, beteiligten Ämtern, Integrationsbeauftragten und Presseabteilung sowie der Nutzung unterschiedlicher Kommunika-

<sup>24</sup> Hier und in den weiteren Beispielen mit den Suchbegriffen „Name der Stadt“ und „Flüchtlinge“.

tionskanäle, damit verschiedene Bevölkerungsschichten und Generationen erreicht werden. Ein Aufwand, der sich mit Blick auf das „Klima“ in der Bevölkerung in den meisten Fällen auszahlen wird.

### 3.10 FINANZIERUNG KOMMUNALER FLÜCHTLINGSPOLITIK

Was kostet ein Flüchtling den Staat monatlich und welcher Anteil der Kosten entfällt auf die Kommunen? Diese in Politik und Verwaltung so wichtige und umstrittene Frage wird auch dieses Kapitel weder präzise noch abschließend beantworten können. Aber ein Überblick und eine grobe Einschätzung – basierend auf aktuellen Studien und Berechnungen einzelner Kommunen – sind inzwischen durchaus möglich.

Tatsächlich fällt ein Großteil der Kosten für die Flüchtlingsaufnahme und -integration zunächst bei den Kommunen an: Sie stellen Unterkünfte, erbringen Versorgungsleistungen, tragen die Gesundheitskosten und müssen Personal zur Sozialbetreuung und ggf. in der Verwaltung einstellen. Allerdings muss festgehalten werden, dass die Kommunen in höchst unterschiedlicher Weise belastet sind bzw. die finanziellen Belastungen höchst unterschiedlich wahrnehmen. Verallgemeinerungen wie „Kommunen geht das Geld aus“ (Ostseezeitung vom 1.6.2016) beschreiben die Situation nur unzureichend. In einer Umfrage des Bundesverbandes für Wohnen und Stadtentwicklung (vhw) unter 654 Kommunen gaben zwar 33 Prozent an, die Belastungen seien „sehr hoch und nicht (mehr) allein von der Kommune zu bewältigen“, es sagten aber auch zwölf Prozent, ihre Kommune sei „bislang kaum betroffen“. Die weiteren Gemeinden und Kreise positionierten sich dazwischen, wobei die Belastungen wie erwartet bei den Großstädten häufiger als hoch eingeschätzt wurden als in kleineren Kommunen (vhw 2016: 43).

#### Unterstützung durch Land und Bund

Die Tatsache, dass Kommunen sich nicht flächendeckend überfordert fühlen, liegt auch daran, dass sie für die meisten ihrer (Pflicht-)Aufgaben Erstattungen durch die Länder erhalten, die ihrerseits Gelder vom Bund empfangen. Die Höhe und Art der Erstattungen durch die Länder unterscheiden sich dabei erheblich. Grundsätzlich ist zwischen der Gewährung von monatlichen oder jährlichen Pauschalen und einer „Spitzabrechnung“, bei der das Land die tatsächlichen Kosten exakt erstattet, zu unterscheiden. Einige Länder praktizieren auch ein Mischsystem, in dem manche Leistungen mit einer Pauschale abgegolten, andere nachträglich spitz abgerechnet werden.<sup>25</sup>

Die Pauschalen, die die Länder ihren Kommunen überweisen, variierten bis 2015 noch sehr stark und waren größtenteils nicht kostendeckend. Sie reichten von 4.000 Euro jährlich pro Asylbewerber\_in in NRW bis zu 10.000 Euro in Brandenburg (Hummel/Thöne 2016: 26; Aumüller et al. 2015: 27). Seit sich Bund und Länder im September 2015 auf einen Bundeszuschuss von 670 Euro pro Flüchtling und Monat (8.040 Euro

pro Jahr) geeinigt haben, hat sich die Grundlage für die Erstattungen an die Kommunen verändert. Mehrere Länder haben seitdem ihre Pauschalen deutlich angehoben, NRW und Rheinland-Pfalz z. B. auf etwa 10.000 Euro jährlich. In Hessen gelten ähnliche Beträge, die aber regional – orientiert am Mietspiegel und damit den Unterbringungskosten – variieren (Wächter-Raquet 2016: 13–23). Einen Sonderfall bildet weiterhin Baden-Württemberg, wo die Landkreise pro zugewiesenem Flüchtling eine Einmalpauschale i. H. v. 13.972 Euro (für 2016) erhalten. Wie auskömmlich die Landesfinanzierung ist, hängt hier also stärker als in anderen Ländern davon ab, wie lange ein Flüchtling Leistungen vom Landkreis bezieht (FlüAG § 15).<sup>26</sup>

Die Höhe dieser Pauschalzahlungen ist allerdings nur bedingt aussagekräftig, da sie nicht immer die gleichen Aufgaben umfassen. Einige Länder erstatten bestimmte Kosten zusätzlich zur Pauschale in Höhe der tatsächlichen Ausgaben, andere zahlen weitere Pauschalen z. B. für die Bewachung von Gemeinschaftsunterkünften (in Brandenburg z. B.: 6.900 Euro pro Monat und Unterkunft) oder Investitionspauschalen (in Brandenburg etwa 2.300 Euro pro neuem Unterbringungsplatz). Dort werden infolge des neuen Aufnahmegesetzes nun auch die Gesundheitsleistungen „nach Kostennachweis gesondert erstattet“ (LAufnG § 15).<sup>27</sup>

Festhalten lässt sich, dass es seit der Vereinbarung des Bundeszuschusses eine Tendenz zur Harmonisierung und Erhöhung der Pauschalen der Bundesländer gibt, wobei dieser Prozess noch nicht abgeschlossen ist und manche Länder sich noch in Verhandlungen befinden. Deutlich wird aber auch, dass die meisten Bundesländer ihre Pauschalen bei Weitem nicht in Höhe des Bundeszuschusses aufstocken. Der Deutsche Städtetag fordert daher, „die Mittel ohne Kürzung an die Kommunen weiterzugeben, denn bei ihnen fällt ein Großteil der Kosten für die Flüchtlingsversorgung an“ (Deutscher Städtetag 2015). Um dies zu gewährleisten, müsste der Bund mit den Ländern verbindliche Weiterleitungsverträge abschließen (Hummel/Thöne 2016: 58).

Gegenüber den Pauschalzahlungen gewährleistet eine Spitzabrechnung, wie sie insbesondere in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern praktiziert wird, den Kommunen eine kostendeckende Finanzierung ihrer Ausgaben, ist aber gleichzeitig mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand für den Kostennachweis verbunden (Hummel/Thöne 2016: 22, 26).

#### Sind die Kostenerstattungen ausreichend?

Reichen nun die gewährten Kostenerstattungen aus? Hummel/Thöne (2016: 19) gehen aufgrund ihrer Berechnungen davon aus, dass die 670 Euro Bundeszuschuss pro Monat in

<sup>25</sup> Eine gute Übersicht bieten Hummel/Thöne (2016: 22–24), seit der Veröffentlichung im Februar 2016 haben allerdings mehrere Länder ihr Erstattungssystem reformiert, z. B. Rheinland-Pfalz und Brandenburg.

<sup>26</sup> Dabei kommt es durchaus auch zu Überschüssen bei den Landkreisen, wenn die durchschnittliche Verweildauer niedriger ist als kalkuliert. Dies wäre insofern kritisch zu hinterfragen, als dass die kreisangehörigen Gemeinden, auf die die Zuständigkeit übergeht, lediglich eine Einmalpauschale i. H. v. 135 Euro pro zugewiesenem Flüchtling erhalten. Für die Jahre 2015 und 2016 wird es aufgrund der außergewöhnlichen Entwicklung der Flüchtlingszahlen eine nachlaufende Spitzabrechnung auf Grundlage der jeweiligen Rechnungsergebnisse geben.

<sup>27</sup> Im Gegenzug sinkt die Jahrespauschale von 9.219 Euro auf (nun je nach Landkreis variabel) etwa 6.000 Euro. In Brandenburg an der Havel geht man davon aus, dass die neue Pauschale damit nicht kostendeckend sein wird (Interview mit der Sachgebietsleiterin Soziales).



etwa den durchschnittlichen kommunalen Kosten für die pflichtmäßig zu erbringenden Leistungen nach dem AsylbLG (Unterbringung, Grundversorgung, Gesundheitskosten) entsprechen. Thränhardt/Weis (2016) schätzen, das damit nur etwa zwei Drittel der durchschnittlichen „reinen Unterbringungs- und Aufenthaltskosten“ gedeckt seien.

Beispielhaft seien zwei Städte genannt, die eine Kostenberechnung veröffentlicht haben: In Hamm (NRW) ergab diese den Betrag von 973 Euro, in Pforzheim (BW) 852 Euro pro Monat und Person. Die Beträge für Versorgung und Unterbringung waren dabei fast identisch, nur ging man in Pforzheim von niedrigeren durchschnittlichen Gesundheitskosten aus (Städtetag Baden-Württemberg 2015: 2–3; Mohl 2016). Die beiden Beispiele bewegen sich damit zwischen den oben genannten Schätzungen. Sicher ist, dass die Kosten der Flüchtlingsunterbringung in Ballungsräumen mit besonders hohen Miet- und Baupreisen noch einmal deutlich höher liegen, während in ländlichen Regionen mit Wohnungsleerstand auch geringere Beträge ausreichen. Zu den Unterbringungs- und Grundversorgungskosten kommen weitere Ausgaben, die bei der Erfüllung freiwilliger Aufgaben anfallen oder im Bereich der allgemeinen kommunalen Leistungen (Kinderbetreuung, Verwaltung, Polizei usw.) entstehen, weil diese auch durch Flüchtlinge mit beansprucht werden. Sie lassen sich umfassend nicht beziffern, da a) jede Kommune Unterschiedliches anbietet und b) diese Ausgaben auf unterschiedliche Weise gegenfinanziert werden können. Neben teilweise wirksamen Landeserstattungen gibt es hier auch Möglichkeiten, Maßnahmen, insbesondere zur Integration, aus speziellen Fördertöpfen (des Bundes, der Länder, von Stiftungen) finanzieren zu lassen. Inwieweit dies genutzt wird, hängt direkt von der vor Ort vorhandenen Expertise und den Kapazitäten, die zur Beantragung und Abrechnung zusätzlicher Mittel notwendig sind, ab.

Für die Stadt Hamm (NRW) ergab die Berechnung pro Jahr und Flüchtling durchschnittlich 1.300 Euro für Schule, Kita und Jugendhilfe und etwa 1.000 Euro für weitere „Integrationskosten“. Inklusiv der oben erwähnten direkten monatlichen Kosten von 973 Euro beliefen sich die Kosten dort also auf 13.980 Euro pro Person und Jahr. Durch die erhöhte Landespauschale und weitere Erstattungen von Bund und Land kann die Stadt 12.360 Euro gegenfinanzieren, sie muss also pro Flüchtling und Jahr rund 1.620 Euro aus eigener Tasche zuschießen (Mohl 2016).

Ein spezielles Kostenrisiko ergibt sich durch die mangelnde Planungssicherheit. Niemand weiß, wie viele Flüchtlinge mittelfristig in Deutschland – und damit zeitversetzt in den Kommunen – ankommen werden. Berechnungen sind nur für wenige Monate im Voraus möglich und zwar anhand der Menschen, die sich bereits in den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder befinden und die registriert wurden. In der Phase sehr hoher Zugangszahlen ab Mitte 2015 sind viele Kommunen beim Bau neuer Einrichtungen und der Einstellung von Personal in Vorleistung gegangen. Gerade dort, wo das besonders schnell und erfolgreich funktioniert hat, steht man mitunter vor dem Problem, das Einrichtungen nach dem Abflauen des Zuzugs nun leer stehen und Personal nicht wie erwartet benötigt wird. In Brandenburg an der Havel stellte man – aufgrund der angespannten Haushaltslage und geringer Bewerberzahlen – im Sozialbereich eher zögerlich neues

Personal ein. Die Nachbarkreise reagierten schneller und „bekommen jetzt keine Kostenerstattung, weil die Fälle nicht da sind“, sodass die fehlende Personalaufstockung „am Ende etwas Gutes hatte“ (Interview mit Kerstin Schöbe 2016).<sup>28</sup>

### Finanzierungsfragen nach der Asylentscheidung

Die bisherige Darstellung bezog sich größtenteils auf die kommunalen Ausgaben für Asylbewerber\_innen im laufenden Verfahren und die entsprechenden Kostenerstattungsmodelle der Länder. Hierauf liegt auch in Presse und Öffentlichkeit zumeist der Fokus. Die Abhängigkeit von Sozialleistungen endet jedoch für die meisten Geflüchteten nicht mit der Asylentscheidung und damit ebenso wenig die fiskalische Belastung der Kommunen. In Anbetracht der vom BAMF angestrebten Verkürzung der Asylverfahren, wird die Phase nach Anerkennung im Vergleich zur Phase der Aufenthaltsgestattung zunehmend bedeutender.

#### a) *Abgelehnte Asylbewerber\_innen*

In der Logik des Asylverfahrens folgt einer Ablehnung eine Rückkehr oder Abschiebung ins Heimatland. Die Praxis zeigt, dass dies nicht immer der Fall ist. Eine Auswertung des Ausländerzentralregisters zum Jahresende 2015 ergab, dass sich 56 Prozent der im Jahr 2014 rechtskräftig abgelehnten Asylsuchenden ein Jahr später noch in Deutschland aufhielten, die meisten von ihnen mit einer Duldung nach § 60a AufenthG. Dabei gibt es signifikante Unterschiede zum einen mit Blick auf die Bundesländer, zum anderen bezüglich der Herkunftsstaaten (Bundesregierung 2016: 77–80).<sup>29</sup>

Sofern sie nicht, was rechtlich und faktisch schwierig ist, eine Arbeit finden, fallen für Geduldete ähnliche Kosten an wie für Asylbewerber\_innen. Die Länder zahlen ihre Pauschalen daher in der Regel auch weiter – allerdings teilweise befristet. NRW beispielsweise kappt die Zahlungen nach drei Jahren (FlüAG NRW § 4a), Rheinland-Pfalz gewährt eine einmalige Pauschale nach der Asylentscheidung (AufnG RP § 3). Die weiteren Kosten für langfristig Geduldete haben dort die Kommunen zu tragen.

#### b) *Anerkannte Asylbewerber\_innen*

Obwohl sie mit einer Anerkennung freien Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, finden die wenigsten anerkannten Flüchtlinge – insbesondere wegen fehlender Deutschkenntnisse – unmittelbar einen Arbeitsplatz. Sie beziehen in der Regel zunächst Leistungen nach SGB II. Diese sind insgesamt etwas weiter gefasst als

<sup>28</sup> Gerade im Bereich der sozialen Arbeit erfolgt eine Kostenerstattung durch die Länder häufig auf Grundlage betreuter Personen als Fallpauschalen.

<sup>29</sup> Die höchsten Verbleibquoten abgelehnter Asylbewerber\_innen wiesen Bremen (94 Prozent) und Schleswig-Holstein (64 Prozent) auf. Dagegen waren zum 31.12.2015 nur noch 43 bzw. 45 Prozent der in Sachsen-Anhalt und Bayern 2014 abgelehnten Asylbewerber\_innen dort aufhältig. Dies kann auch mit unterschiedlichen Zusammensetzungen bezüglich der Herkunftsländer zusammenhängen. So verblieben etwa 40 Prozent der Albaner\_innen und Serb\_innen, aber 95 Prozent der Afghan\_innen nach einer Ablehnung des Asylantrags in Deutschland.

die Leistungen nach dem AsylbLG, sodass die gesamtstaatlichen Kosten gegenüber der Phase des Asylverfahrens (leicht) ansteigen. Die Aufgaben und Kosten für das SGB II teilen sich Bund und Kommunen – die Länder sind nun also weitgehend aus der Verantwortung, folglich endet mit der Anerkennung auch die Zahlung des Bundeszuschusses i. H. v. 670 Euro ebenso wie (zum Teil zeitversetzt) die Landeserstattungen an die Kommunen.

Den finanziellen Grundbedarf und die Versicherungsbeiträge<sup>30</sup> trägt die Bundesagentur für Arbeit, also der Bund. Die Ausgaben der Kommunen fallen hauptsächlich in den Bereichen Unterkunft (Miete und Heizkosten sowie Erstattung von Wohnungen) und Kinderbetreuung an, wobei in beiden Bereichen Bund und Länder Zuschüsse gewähren.<sup>31</sup> Zusätzliche Mittel für anerkannte Flüchtlinge stehen den Kommunen im Rahmen des an der Einwohnerzahl orientierten kommunalen Finanzausgleichs zu. Diese wären ausreichend, wenn das Profil eines Flüchtlings dem eines Durchschnittseinwohners entspräche. Nicht nur wegen der hohen Anzahl an Leistungsbezieher\_innen, sondern auch wegen spezifischer Herausforderungen v. a. im Bildungsbereich ist das nicht der Fall (Hummel/Thöne 2016: 47). Kommunen, vor allem größere Städte, in die besonders viele Flüchtlinge nach ihrer Anerkennung ziehen, stehen also vor besonderen finanziellen Herausforderungen. Dies war eines der Argumente für die mit dem Integrationsgesetz im Juli 2016 verabschiedete Wohnsitzauflage, die es erlaubt, anerkannten Flüchtlingen ohne eigenes Einkommen ihren Wohnsitz zuzuweisen.

Bund und Länder haben die Herausforderungen insofern erkannt, als dass sie in den zentralen Bereichen der Flüchtlingsintegration zusätzliche Finanzierungsprogramme aufgelegt haben: im sozialen Wohnungsbau, bei der (frühkindlichen) Sprachförderung, zur Ausbildungsförderung und Arbeitsmarktintegration, zur Kinderbetreuung etc. (siehe für den Bund: Hummel/Thöne 2016: 50; beispielhaft für Hessen: Hessische Landesregierung 2016). Wie in den betreffenden Unterkapiteln ausgeführt, liegen die Schwierigkeiten hier zum Teil im fehlenden Überblick über die sich ständig verändernde Förderlandschaft, in der Antrags- und Abrechnungsbürokratie oder mangelnder Übereinstimmung der Förderbedingungen mit den Notwendigkeiten vor Ort.

### Zukunft der Kostenerstattung

Auch wenn Kommunen finanziell nicht so überfordert sind wie häufig angenommen, kann nicht bestritten werden, dass Aufnahme und Integration von Flüchtlingen weiterhin Geld kosten werden. Eine Kostenerstattung durch Bund und/oder Land ist aus kommunaler Sicht also weiterhin notwendig.

<sup>30</sup> ALG-II-Empfänger\_innen sind krankenversichert, die Leistungen im Krankheitsfall werden nun also von den Krankenkassen getragen.

<sup>31</sup> Der Bund beteiligt sich mit 30–40 Prozent an den Kosten für Unterkunft und Heizung (§ 46 Abs. 5–8 SGB II), die Länder wirken an der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen mit, zumindest temporär – über Investitionsprogramme zum Kita-Ausbau – auch der Bund (Hummel/Thöne 2016: 21).

Bislang unterscheidet man in entsprechenden Debatten allerdings meist zwischen Asylsuchenden und anerkannten Flüchtlingen. Angesichts einer zunehmenden Anzahl anerkannter Flüchtlinge ist jedoch zu überlegen, ob diese Unterscheidung, die sich maßgeblich am Übergang vom AsylbLG in das SGB festmacht, wirklich zukunftsweisend ist.

Vieles spricht demgegenüber für eine Finanzierungslogik, in der effektiv „das Geld den Menschen folgt“ (Hummel/Thöne 2016: 45). Diese Forderung muss sich nicht nur auf geografische Veränderungen beziehen, sondern kann auch den Übergang von der Aufenthaltsgestattung in einen regulären Aufenthaltstitel meinen. Zur transparenten Regelung der Kostenerstattung ließe sich eine Zeitspanne nach Anerkennung definieren, in der die Kostenerstattung von Bund und/oder Land auch für anerkannte Flüchtlinge gilt. Anstelle auf die problembehafteten Verteilungswirkungen einer restriktiven Wohnsitzauflage zu setzen, hätten die Kommunen in diesem Modell einen Anreiz, anerkannte Flüchtlinge durch attraktive Rahmenbedingungen/Integrationsmaßnahmen zum Bleiben zu bewegen.

Neben der Frage, für wen und wie lange Kostenerstattungen erfolgen sollen, sind die Höhe und Art der Kostenerstattung ein weiteres Feld für Diskussionen. So liegt das Risiko zu niedriger Erstattungen darin, dass sich Kommunen, insbesondere haushaltsschwache, gezwungen sehen, möglichst kostengünstig (und dann nicht unbedingt menschenwürdig) unterzubringen sowie möglichst wenige Leistungen anzubieten, zu denen sie nicht unmittelbar und sanktionierbar verpflichtet sind (siehe das Beispiel der Kita-Plätze in Kapitel 3.5). Außerdem besteht die Gefahr, dass die Mittel für andere Aufgaben noch knapper werden, was nicht zuletzt Neiddebatten in der Bevölkerung auslösen oder verstärken kann. Gleichzeitig besteht bei hohen Pauschalen – und mehr noch bei einer Rückerstattungsgarantie über Spitzabrechnung – die Gefahr, dass für die Kommunen keinerlei Anreiz mehr besteht, sparsame Lösungen, insbesondere bei der Unterbringung, zu finden. Die Recherchen des Journalistennetzwerks [correctiv.org](http://correctiv.org) haben Fälle ans Licht gebracht, in den Kommunen absurd hohe Beträge an Betreiberfirmen von Sammelunterkünften gezahlt haben ([correctiv.org](http://correctiv.org) 2016).

Um einerseits Kommunen finanziellen Handlungsspielraum zu ermöglichen und andererseits Anreize für sparsames Wirtschaften zu implementieren, scheint ein Vorgehen nach dem hessischen Modell viel versprechend. Dort werden Pauschalen gezahlt, die regional in drei Stufen gestaffelt sind. Damit werden Unterschiede im (Miet-)Preisniveau, die dazu führen, dass in manchen Kommunen die Unterbringungskosten nicht annähernd gedeckt sind, während andere sogar überkompensiert werden, abgemildert. Gleichzeitig bleiben den Kommunen Spielräume, wie sie das Geld einsetzen. Eine solche Regelung scheint sinnvoll und ließe sich möglicherweise auch auf die Kostenerstattung bei anerkannten Flüchtlingen übertragen.

## 3.11 AUFBAUORGANISATION KOMMUNALER FLÜCHTLINGSPOLITIK

Während der massiven Flüchtlingszuwanderung des Jahres 2015 wurde immer wieder von einer „Verwaltungskrise“ (Berliner Morgenpost 2015) auf allen föderalen Ebenen gespro-

chen. In der Folge wurden vielerorts kommunale Aufgabenverteilungen und Ressortzuschnitte infrage gestellt. Dies führte in zahlreichen Städten und Landkreisen zur Reorganisation der Flüchtlings- oder gar der gesamten Integrationspolitik. Mehr als 40 Prozent der befragten Kommunen in einer Studie des Städte- und Gemeindebundes sahen Veränderungsbedarf in der Aufbauorganisation (KGSt 2016). Teilweise wurden und werden neue Funktionen geschaffen, Stabsstellen „in die Linie“ gerückt oder sogar neue Ämter gegründet. Doch auf welchen Eckpfeilern erfolgt die Reorganisation kommunaler Flüchtlingspolitik? Lassen sich gemeinsame Linien im interkommunalen Vergleich feststellen? Wer sind die „Gewinner“ der neuen Machtverhältnisse vor Ort?

### **Nebeneinander der Handlungslogiken**

Betrachtet man die Aufbauorganisation kommunaler Flüchtlingspolitik, so zeigte sich in den vergangenen Jahren ein Spiegelbild der Bundes- und Landesebene: Sozialbehörden und Jugendämter waren (und sind) vielerorts für die Pflichtaufgaben von Unterbringung und Existenzsicherung zuständig, Ausländerbehörden übernehmen die ordnungsrechtlichen Aufgaben zur Umsetzung des Aufenthaltsgesetzes. Integrationsbeauftragte schließlich sind tendenziell den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zugeordnet und wurden als Nachfolger der „Ausländerbeauftragten“ seit Beginn der 2000er Jahre eingerichtet. In diesem langen Jahrzehnt der „nachholenden Integration“ (Bade 2005) ging es vor allem darum, die Vielfalt einer zunehmend als „postmigrantisch“ (Foroutan 2010) begriffenen Gesellschaft zu gestalten. Die kommunalen (Pflicht-)Aufgaben im Bereich der Neuzugewanderten und Flüchtlinge waren selten in ihrem Portfolio und standen angesichts niedriger Zugangszahlen auch in der öffentlichen Wahrnehmung im Hintergrund. Integrationsbeauftragte organisierten daher Begegnungsprojekte oder interkulturelle Weiterbildungen und waren für die politische Partizipation von Migrant\_innen zuständig, beispielsweise durch die Übernahme der Geschäftsstelle für den Ausländer- oder Integrationsbeirat. Zahlreiche Integrationsbeauftragte begriffen Integration zudem als „Querschnittsaufgabe“ und versuchten, die interkulturelle Öffnung in der gesamten Verwaltung voranzutreiben. Indem sie sich ausschließlich auf eine positive Sicht von Vielfalt und Integration konzentrieren sollten, konnten die Integrationsbeauftragten, salopp gesprochen, den „good guy“ in der kommunalen Integrationspolitik spielen. Die Ausländer- und hin und wieder auch die Sozialbehörden tauchten als Schmuttelkinder und „bad cops“ in der Nebenrolle auf. Damit ließen sie die Integrationsbeauftragten nur noch heller strahlen. Durch diese organisatorische Entkopplung kommunaler Flüchtlingspolitik wurden die grundsätzlichen Spannungen zwischen ordnungsrechtlichen und integrationspolitischen Aufgaben erfolgreich verschleiert.

Ein Beispiel für dieses lange praktizierte Nebeneinander findet sich in der Stadt Stuttgart, die in Medien und Wissenschaft immer wieder als innovatives „Musterstädtle der Integration“ (Schlieben 2009) gefeiert wird. Weit weniger bekannt ist dagegen, dass die Ausländerbehörde Stuttgarts als Dauerbaustelle (Bury 2015) und tendenziell restriktiv gilt. Einen vorläufigen Höhepunkt erreichte die lokale Debatte um die Ausländerbehörde im Juni 2016, als ausreisepflichtige Gedul-

dete zu einem vermeintlichen Routinetermin in die Ausländerbehörde bestellt und dort durch die Polizei verhaftet wurden (Volland 2016). Während die Stadt die eigenen Gestaltungsspielräume im Bereich der Integration stets betont, verweist sie bezüglich der Ausländerbehörde regelmäßig darauf, dass diese bei der Umsetzung des Aufenthaltsrechts an Bundes- und Landesebene gekoppelt sei, auf Anforderungen des Regierungspräsidiums reagiere und kaum eigene Gestaltungsspielräume habe (Armbruster 2013; Volland 2016). Dies allerdings ist, wie weiter oben deutlich wurde, nur sehr eingeschränkt zutreffend.

Der Fall Stuttgarts steht für einen Großteil der deutschen Kommunen, in denen ein institutionalisierter Austausch der verschiedenen Aufgabenträger zumeist eher zurückhaltend ausgeübt oder nicht für notwendig erachtet wurde. Ein Gegenbeispiel findet sich in München, wo nicht nur eine enge Kooperation von Ausländerbehörde und Sozialreferat praktiziert wird, sondern durch mehrfache Wechsel von (Führungs-) Personal zwischen den beiden Häusern auch informelle Strukturen der Zusammenarbeit geschaffen wurden. Eine solche Verzahnung der Behörden ist jedoch bundesweit bislang eher selten. Anstelle einer intensiven verwaltungsinternen Zusammenarbeit ist bislang eher eine interkommunale Vernetzung ähnlich strukturierter Organisationseinheiten festzustellen. So existiert seit 2009 der informelle „Kommunale Qualitätszirkel zur Integrationspolitik“, in dem sich Integrationsbeauftragte von Städten, Kreisen und Gemeinden aus ganz Deutschland zweimal jährlich überwiegend im Bereich freiwilliger Aufgaben austauschen (Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik 2014). Zu nennen ist auch die jährliche Bundeskonferenz der Integrationsbeauftragten von Bund, Ländern und Kommunen, die durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration ausgerichtet wird. Auch hier stehen die freiwilligen Aufgaben im Mittelpunkt. Hinsichtlich der aufenthaltsrechtlichen Pflichtaufgaben gibt es ebenfalls interkommunale Netzwerke, wobei insbesondere der bundesweite „Erfahrungsaustausch der Ausländerbehörden großer Städte“ zu erwähnen ist, bei dem auch das BAMF anwesend ist. Hinzu kommen Austauschforen auf Landesebene sowie diverse, teils anlassbezogene Plattformen beim Deutschen Städtetag, dem Deutschen Landkreistag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund. Die Organisation all dieser Foren entlang spezifischer Aufgaben hat zur Folge, dass die kommunalen Stellen in ihrer jeweiligen ordnungsrechtlichen beziehungsweise integrationspolitischen Orientierung bestärkt werden.

### **Aktuelle Entwicklung in der Organisation kommunaler Flüchtlingspolitik**

Die dadurch vertiefte Spannung innerhalb der kommunalen Flüchtlingspolitik wurde so lange nicht in einer breiten Öffentlichkeit debattiert, wie die Zuwanderungszahlen niedrig blieben. Doch im Laufe des Jahres 2015 wurde der Druck auf die Kommunen stärker, eine widerspruchsfreie Flüchtlingspolitik präsentieren zu können. In einer Befragung von 270 Städten, Kreisen und Gemeinden im Jahr 2016 gaben 80 Prozent an, dass „[g]ute Kooperationsbeziehungen zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft“ (Gesemann/Roth 2016: 17) zu den wichtigsten Ressourcen kommunaler Flücht-

lingspolitik gehörten. Gesemann und Roth folgern daraus, dass Flüchtlingspolitik zunehmend als „kommunale Gemeinschaftsaufgabe“ begriffen werde. Dieses gewandelte Selbstverständnis hin zu einer stärker strategisch ausgerichteten, besser vernetzten und ressortübergreifenden Flüchtlings- und Integrationspolitik führt zu teils erheblichen organisatorischen Veränderungen – mancherorts geradezu zu erdbeben-ähnlichen Umwälzungen des lokalen Machtgefüges. Wie die folgenden Beispiele zeigen werden, zeichnen sich als Gewinner meist die Pflichtaufgabenträger ab, die überwiegend in den Sozialreferaten/-dezernaten angesiedelt sind. Als Verlierer müssen dagegen die Integrationsbeauftragten bezeichnet werden, die sich zu Beginn der steigenden Flüchtlingszuwanderung teils abwartend verhalten hatten und deren Aufgaben durch die Kommunen als weniger dringlich wahrgenommen werden.

Als Beispiel für diese Verschiebungen kann wieder Stuttgart dienen: Um die flüchtlingspolitischen Aufgaben zu koordinieren, wurde im Jahr 2014 zunächst eine „Lenkungsgruppe Flüchtlinge“ eingerichtet. Deren Leitung übernahm das Sozialamt des Sozialreferats. Dieses ist als „untere Aufnahmebehörde“ für die Unterbringung – und damit für die öffentlich am stärksten sichtbare Herausforderung – zuständig. Im Juni 2016 kündigte Oberbürgermeister Kuhn dann eine Neuorganisation seiner Verwaltung an. Im Zuge dessen wurde die profilierte und bis dahin beim Oberbürgermeister angesiedelte Integrationsabteilung ebenfalls dem Sozialreferat unterstellt. Im Gegensatz zur Abteilung Integration wurde die Verortung der Ausländerbehörde nicht angetastet. Sie bleibt dem Amt für öffentliche Ordnung unterstellt. Damit bleiben in Stuttgart ordnungsrechtliche und integrationspolitische Fragen zwar organisatorisch voneinander entkoppelt. Doch die faktische Unterordnung der freiwilligen Aufgaben unter ein Referat, das zuvorderst Pflichtaufgaben verwaltet, bedeutet doch eine erhebliche strategische Neuausrichtung der Stuttgarter Flüchtlings- und Integrationspolitik. „Chefsache“ ist Integration hier nicht mehr.

Auch in Nürnberg fasste sich von Beginn an das Sozialreferat federführend mit den Herausforderungen der Flüchtlingszuwanderung. Andere Behörden und Stellen wurden durch das Sozialamt beteiligt. Die „Koordinierungsstelle Integration“, die in Nürnberg die Aufgaben einer Integrationsbeauftragten ausübt und dem Kulturamt zugeordnet ist, blieb tendenziell reaktiv. Sie hatte mit der aktiven Gestaltung kommunaler Flüchtlingspolitik kaum etwas zu tun, sondern blieb in der Nische der (nachholenden) Integration. Dies hatte sie mit zahlreichen weiteren Kommunen gemein.

Als Kontrastfolie zu der organisatorischen Entkopplung von Ordnungsrecht und wohlfahrtsstaatlicher Integrationspolitik lohnt der Blick auf einige Kommunen, insbesondere in Nordrhein-Westfalen, die bereits seit mehreren Jahren alle migrationsbezogenen Aufgaben unter einem Dach vereinen. So wurde in Hamm (NRW) im Jahr 2006 innerhalb des Amts für soziale Integration ein „Bürgeramt für Migration und Integration“ eingerichtet. Seitdem werden hier aufenthaltsrechtliche Aufgaben einer Ausländerbehörde, die Unterbringung und Existenzsicherung von Flüchtlingen sowie Maßnahmen der Integrationsförderung bearbeitet. Ähnliches gilt für Wuppertal, wo das Ressort Zuwanderung und Integration bereits seit 2004 mit ähnlichen Aufgaben ausgestattet ist (Ramm

2012: 252).<sup>32</sup> In solchen Fällen muss die Behördenleitung sowohl restriktive als auch teilhabeorientierte Instrumente verantworten. Praktisch zeigt sich dies beispielsweise darin, dass bei der Darstellung der Flüchtlingssituation vor den zuständigen politischen Ausschüssen Zahlen und Fakten zu Unterbringung, Aufenthaltstiteln, Abschiebungen und ehrenamtlichen Engagement in einer Präsentation zusammengefasst werden.

Diese Existenz spezialisierter Migrationsämter mit umfassenden Kompetenzen ist im interkommunalen Vergleich weiterhin eher ungewöhnlich. Allerdings zeigt sich seit Herbst 2015 eine gewisse Dynamik zur organisatorischen Zentralisierung der migrationsbezogenen Aufgaben – nicht nur, aber insbesondere im Südwesten Deutschlands. Dabei ist der Blick auf Gemeinden und Landkreise aufschlussreich, in denen es bislang keine gewachsenen Integrationsstrukturen in der Verwaltung gab, so zum Beispiel im Landkreis Böblingen: Dort existiert seit März 2015 das Amt für Migration und Flüchtlinge innerhalb des Dezernats für Bildung und Soziales. In dem neuen Amt sind zahlreiche migrationspezifische Aufgaben unter einem Dach gebündelt: Unterbringung und Sozialleistungen ebenso wie die ausländerbehördlichen Aufgaben. Aber auch die Organisation der Integrationskurse sowie freiwillige Leistungen wie die Arbeit mit muslimischen Jugendlichen. Auch die neu geschaffene Stelle der Integrationsbeauftragten ist diesem Amt zugeordnet. Neben dem Landkreis Böblingen haben auch die Landkreise Ravensburg, Schwäbisch-Hall und Konstanz ein Amt für Migration und Integration eingerichtet. Mit der Stadt Freiburg im Breisgau folgte zum Juni 2016 die erste baden-württembergische Großstadt.

Bei der Neugründung von Migrationsämtern kann derzeit (Stand: Juli 2016) eine Konzentration auf Baden-Württemberg festgestellt werden. Dies lässt darauf schließen, dass die Grenzen der Bundesländer durchaus relevant für die Aufbauorganisation kommunaler Flüchtlingspolitik sein könnten. Eine entsprechende Weisung der Landesregierung liegt in Baden-Württemberg jedoch nicht vor – und könnte auch gar nicht erfolgen, da die Organisation kommunaler Aufgaben unter die kommunale Selbstverwaltung fällt. Stattdessen ist zu vermuten, dass der formale und informelle interkommunale Austausch innerhalb des Bundeslandes zu einer Diffusion des Modells „Migrationsamt“ geführt hat. Parteipolitische Erwägungen scheinen dabei keine explizite Rolle zu spielen, da die genannten Landkreise und Kommunen unterschiedlich registriert werden.

### **Blick in die Zukunft: Balance finden**

Was lässt sich nun hinsichtlich der Neuordnung der kommunalen Flüchtlingspolitik festhalten? Kommunale Flüchtlingspolitik sucht derzeit so aktiv nach kohärenten organisatorischen Lösungen für das Spannungsfeld von Ordnungsrecht und Integrationspolitik wie noch nie. Dies hat zur Folge, dass sich das Politikfeld gerade neu konstituiert, auch wenn nahezu alle neuen Akteure im Grunde die alten sind. Doch die Machtverhältnisse zwischen ihnen verschieben sich, die Do-

<sup>32</sup> Ab September 2016 wird in Wuppertal zudem ein „Haus der Integration“ eröffnet, in dem neben dem Ressort Zuwanderung und Integration auch das Jobcenter einziehen wird.



minanz der bisherigen Protagonisten scheint vielerorts gebrochen. Pflichtaufgaben haben in der Kommune ohnehin meist eine höhere Priorität als freiwillige Aufgaben; sie waren bislang nur quantitativ nicht so relevant. Angesichts der neuen Faktenlage übernehmen nun die Pflichtaufgaben-träger häufig die Federführung für Steuerungsgruppen oder bei der Gründung neuer Ressorts. Interessanterweise gilt dies jedoch nicht für diejenigen Pflichtaufgaben, die in den kommunalpolitischen Debatten als nicht oder kaum gestaltbar wahrgenommen werden: die aufenthaltsrechtlichen Aufgaben der Ausländerbehörden. Somit bleiben diese häufig außerhalb der strategischen und organisatorischen Überlegungen der Kommunen. Stattdessen sind es die sozialpolitischen Akteure, die zu den neuen starken Kräften der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik werden. Die Integrationsbeauftragten dagegen verlieren durch ihre Zuständigkeit für die freiwilligen Aufgaben zunehmend an Einfluss. Ganz schuldlos sind sie an dieser Situation nicht. Auch größeren Integrationsabteilungen war in Zeiten ausgeprägter Einflussmöglichkeiten offenbar selten daran gelegen, ihr Portfolio auszuweiten und beispielsweise die Ausländerbehörde zu vereinnahmen. Stattdessen verharrten sie in der „Nische der Guten“ und agierten angesichts der Zuwanderung im Jahr 2015 vergleichsweise passiv. Aus einer ganzheitlichen Sicht auf kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik ist es wichtig, die verschiedenen Perspektiven in eine Balance zu bringen. Insofern wäre eine Marginalisierung der Integrationsbeauftragten durchaus bedenklich, da mit ihnen auch ein erheblicher Teil an Wissen und Professionalität, beispielsweise in Sachen interkulturelle Öffnung, zurückgedrängt werden könnte.

# 4

## FAZIT UND AUSBLICK

Flüchtlingspolitik in Deutschland ist reich an Gestaltungsspielräumen für Städte, Landkreise und Gemeinden. Dies betrifft sowohl pflichtige als auch freiwillige Aufgaben. Zwar wurden gerade die Pflichtaufgaben in der Vergangenheit von den Kommunen selbst als wenig gestaltbar wahrgenommen, doch die gelebte Umsetzungspraxis führte zu einer erheblichen Variationsbreite kommunaler Flüchtlingspolitik – sowohl zwischen den Bundesländern als auch innerhalb eines Bundeslandes. Trotz dieses Befundes lassen sich auch einige gemeinsame Herausforderungen und konvergente Entwicklungen festhalten. An diesen setzen die folgenden Thesen und Empfehlungen an.

### **(1) Kommunale Spielräume als solche erkennbar machen**

Die flüchtlingspolitischen Spielräume der Kommunen finden sich quer durch alle beschriebenen Handlungsfelder. Gerade bei den Pflichtaufgaben werden sie der Kommune aber durch Bund und Land selten bewusst ermöglicht, sondern kommen eher durch Regelungslücken oder unbestimmte Rechtsbegriffe zustande. Bislang wird die Verantwortung häufig bis auf die Ebene der Sachbearbeitenden delegiert. Vieles spricht dafür, Spielräume in Gesetzen und Verordnungen des Bundeslandes bewusst zu schaffen und klar als kommunale Aufgabe zu markieren. Dies würde die faktisch häufig bereits gegebene Dezentralisierung von Entscheidungskompetenz formal stützen und die Kommune in die Verantwortung nehmen. Allerdings kann eine solche Dezentralisierung auch dazu führen, dass innovative Flüchtlingspolitik nicht befördert, sondern verhindert wird oder gar Standards unterlaufen werden. Parallel zu einer bewussten Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen müssten daher eine Reflexion allgemeinverbindlicher Regelungen und Mindeststandards erfolgen. Soll-Vorschriften reichen in diesen Fällen nicht aus.

### **(2) Ausländerbehörden in flüchtlingspolitische Strategie der Kommune einbinden**

Ausländerbehörden kommt in der kommunalen Flüchtlingspolitik eine wesentliche Rolle zu (siehe Kapitel 3.1). Sie treffen wichtige Entscheidungen für den Alltag von Geflüchteten und haben trotz der Weisungsbefugnis der zuständigen

Landesministerien zahlreiche Ermessensspielräume. Häufig werden sie innerhalb der Kommunalverwaltung jedoch als quasiexterne Akteure betrachtet, ihre Spielräume werden unterschätzt. Die meisten Kommunen binden daher die Ausländerbehörden nur unzureichend in die eigene flüchtlingspolitische Strategie ein. Sofern eine Einbindung gelingt, liegt hier jedoch viel Potenzial zur Herausbildung einer kohärenten flüchtlingspolitischen Praxis.

### **(3) Kooperation als wichtigste Ressource kommunaler Flüchtlingspolitik begreifen**

Die Kommunen haben in der Migrations- und Integrationspolitik traditionell den Ruf, pragmatischer mit den Herausforderungen von Zuwanderung und gesellschaftlicher Vielfalt umzugehen als die Landes- oder Bundesebene. Dies bestätigt sich auch in der Flüchtlingspolitik der Jahre 2015/16. Zusätzlich profitieren Kommunen davon, dass sich vielerorts in den 1990er Jahren Netzwerke und Strukturen gebildet hatten, auf die nun zurückgegriffen werden kann. Anders als damals sind ideologische Gräben zwischen Verwaltung und Flüchtlingshilfe längst nicht mehr so tief, es überwiegt ein Miteinander von Ehren- und Hauptamt, von Verwaltung und Zivilgesellschaft. Diese Kooperation – und nicht, wie vielfach verkürzt dargestellt, das freiwillige Engagement alleine – hat dazu geführt, dass die vorhandenen Herausforderungen vielerorts gut gemeistert wurden.

Für die Zukunft braucht es eine Stabilisierung und Stärkung dieser Kooperationsstrukturen. Die Etablierung von regelmäßigen Gremien relevanter Akteure innerhalb der Kommune wurde während der „Flüchtlingskrise“ in vielen Kommunen erfolgreich eingeführt. Diese Praxis gilt es beizubehalten und die Runde – wo noch nicht geschehen – um integrationspolitische Akteure zu erweitern. Die „Augenhöhe“ zwischen Haupt- und Ehrenamt wird dabei viel beschworen, stellt aber häufig nicht die Realität in der Alltagspraxis dar (siehe Kapitel 3.8). Tatsächlich gibt es manchmal ein vierstufiges Machtgefälle: In diesem befinden sich die Hauptamtlichen der formell zuständigen Landkreisbehörden an der Spitze, gefolgt von den Hauptamtlichen der kreisangehörigen Gemeinden, den ehrenamtlichen Unterstützer\_innen an dritter und den Geflüchteten an letzter Stelle. Um Kooperationen

zum Erfolg zu führen, gilt es, an einer transparenten Kommunikation zu arbeiten und Prozesse der Entscheidungsfindung so zu gestalten, dass dem Machtgefälle entgegenge wirkt wird.

#### **(4) Austausch innerhalb und zwischen den föderalen Ebenen ausbauen**

Kommunen können vom Austausch untereinander sowie mit Land und Bund profitieren. Dies befördert die Diffusion guter Praxis und trägt dazu bei, das Labor des Föderalismus bestmöglich zu nutzen. Bislang jedoch existieren nur wenige, teils sehr spezielle Foren, in denen meist nur bestimmte kommunale Stellen, insbesondere Integrationsbeauftragte (und damit nur ein Teil der flüchtlingspolitischen Aufgaben) vertreten sind. Gerade diejenigen Behörden, die im Rahmen der Pflichtaufgaben die wichtigsten Entscheidungskompetenzen haben (Ausländerbehörden, Ordnungs- und Sozialämter) tauschen sich deutlich seltener aus. Außerdem fehlt es an ressortübergreifenden Austauschgremien, bei denen eine ganzheitliche Sicht auf kommunale Flüchtlingspolitik eingenommen wird.

#### **(5) Asylbewerberleistungsgesetz auf Sinnhaftigkeit überprüfen**

Die Existenz eines eigenen Sozialgesetzes für Asylsuchende und Geduldete bringt mindestens zwei wesentliche Schwierigkeiten für die kommunale Praxis mit sich: Erstens bewirkt es, dass bei der Arbeitsmarktintegration wesentlich mehr Akteure und Fördermaßnahmen aufeinander abgestimmt werden als bei einer durchgehenden Verortung im SGB (siehe Kapitel 3.7). Dieser bürokratische Zusatzaufwand ist besonders unverständlich, wenn man bedenkt, dass die Dauer des AsylbLG-Bezugs durch schnellere Asylverfahren auf wenige Wochen oder Monate verkürzt werden soll. Zweitens ist die Gesundheitsversorgung des AsylbLG mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden (siehe Kapitel 3.4). Die Einführung der elektronischen Gesundheitskarte verbessert die Situation zwar etwas, verschleiert jedoch die Frage nach der grundsätzlichen Sinnhaftigkeit einer Sonderregelung. Insbesondere ist zweifelhaft, ob sich durch die eingeschränkten Leistungen tatsächlich die erwünschten Effekte (Abschreckung und Kosteneinsparungen) ergeben. Insgesamt führt das AsylbLG auf der kommunalen Ebene zu erheblichem Personal- und Koordinationsaufwand. Ein Nutzen für die Kommunen könnte einzig darin bestehen, dass sie die entstehenden Kosten für Asylsuchende gegenüber Land und Bund durch die Zurechnung zu einem gesonderten Gesetz besser sichtbar machen können. Doch dieses Argument trägt nur bis zum Wechsel der Personen in den „normalen“ Sozialleistungsbezug, weshalb die Refinanzierung der dann weiter anfallenden Integrationskosten ohnehin bereits Thema zwischen den föderalen Ebenen ist. Insofern muss ernsthaft diskutiert werden, ob es tatsächlich sinnvoll ist, an einem Gesetz festzuhalten, das Flüchtlingspolitik vor Ort extrem verkompliziert und bürokratisiert.

#### **(6) Zugang zu Integrationsmaßnahmen und ihre Administration vereinfachen**

Bund und Länder haben eine Vielzahl sinnvoller Integrationsmaßnahmen geschaffen. Um den Zugang zu regeln, wird seit Kurzem die „gute Bleibeperspektive“ genutzt. Doch was auf

Bundes- oder Landesebene als klare und effiziente Differenzierung erscheinen mag, stellt sich auf kommunaler Ebene komplexer dar. Häufig leben auch Menschen mit schlechter Bleibeperspektive jahrelang gestattet oder geduldet in der Kommune. Aus kommunaler Perspektive macht es kaum Sinn, diese von sozialer Teilhabe auszuschließen und durch die Ungleichbehandlung Neid zwischen Bewohner\_innen derselben Unterkünfte zu säen. Aus diesem Grund versuchen viele kommunale und zivilgesellschaftliche Akteure, die Lücken zu füllen und ein flächendeckendes Integrationsangebot für alle Geflüchteten – unabhängig von der Bleibeperspektive – zu bieten. Die vermeintliche Vereinfachung auf Bundesebene produziert somit erheblichen Kosten- und Koordinationsaufwand vor Ort. Weniger Maßnahmen mit breiterer Zielgruppe und längeren Laufzeiten wären aus kommunaler Sicht wünschenswert. In manchen Fällen wäre die schnellere Übernahme aller Geflüchteten in Regelstrukturen ebenfalls eine Lösung. Wenn der Bund dabei Angst vor Fehlinvestitionen hat, gibt es ein einfaches Gegenmittel: schnellere und trotzdem faire Asylverfahren. Dann ist die vage Prognose einer Bleibeperspektive nicht nötig.

#### **(7) Perspektiven von Identität, Sicherheit und Wirtschaft in ausgewogenes Verhältnis bringen**

Aus Sicht der politikwissenschaftlichen Migrationsforschung finden migrationspolitische Debatten in der Regel in drei Arenen statt: Identität, Sicherheit und Wirtschaft (Rosenblum/Cornelius 2012). Für die Kommunen scheint derzeit die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter eines der wichtigsten Anliegen. Sie versprechen sich von Erfolgen in der Arena der Wirtschaft eine schnellere Integration in anderen Lebensbereichen und positive Effekte auf das Zusammenleben und die Entwicklung von Stadt, Landkreis oder Gemeinde. Hier zeigt sich eine Verschränkung von Arbeitsmarkt- und Asyldiskursen, die auch auf anderen föderalen Ebenen sichtbar ist. Anschaulichstes Beispiel ist sicherlich die faktische Kopplung von Bundesagentur für Arbeit und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Dieses Beispiel ist deshalb besonders interessant, weil sich hier unterschiedliche Ressorts und deren teilweise konträre Handlungslogik begegnen: Ein Verständnis von Migrationspolitik als Arbeitsmarktintegration trifft auf eine eher sicherheitspolitische Ausrichtung. Derzeit scheint hier wie auch in den Kommunen die arbeitsmarktorientierte Perspektive die Oberhand zu behalten. Es wird zu beobachten sein, ob angesichts terroristischer Anschläge in Deutschland die sicherheitspolitische Perspektive wieder stärker wird. Interessant wird auch sein, wie stark sich die Themen und Akteure der dritten Arena behaupten können, die Integration weder wirtschafts- noch sicherheitspolitisch, sondern als Herstellung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Schaffung einer inklusiven (kommunalen/nationalen) Identität begreifen. Für die flüchtlingspolitische Praxis aller föderalen Ebenen gilt es, die drei Perspektiven der Migrationspolitik in einem ausgewogenen Verhältnis zu balancieren.

#### **(8) Flüchtlingspolitik keinesfalls als neue „Gemeinschaftsaufgabe“ definieren**

In der Debatte um Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus wird verschiedentlich gefordert, Flüchtlingspolitik als neue „Gemeinschaftsaufgabe“ im Sinne des Grundgesetzes

(Art. 91a\_e GG) zu etablieren (Gesemann/Roth 2016). Anstelle einer getrennten Erfüllung zugewiesener Aufgaben durch Bund und Land würde eine gemeinsame Erfüllung aller Aufgaben treten. Diesem Vorschlag wird hier ausdrücklich widersprochen. Erstens ergäben sich dadurch wesentlich mehr Schnittstellen und Kooperationserfordernisse zwischen den Ebenen als dies ohnehin bereits der Fall ist. Zweitens erscheint aus Perspektive der Kommune die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern nicht als der entscheidende Hemmschuh für eine effizientere Aufgabenerfüllung. Stattdessen sorgt die gemeinsame Aufgabenerfüllung durch Land und Kommune für zahlreiche Komplikationen. Dies wird dadurch verstärkt, dass die Ebene der Kommunen im Fall von Landkreisen nochmals zweigeteilt ist. Die Aufgaben zwischen Land, Landkreis und Gemeinde sind dabei längst nicht immer so verteilt, dass auf allen Ebenen eine kohärente flüchtlingspolitische Praxis erfolgen kann. Es scheint notwendig, in den Bundesländern und Landkreisen noch klarere und bedarfsgerechte Aufgabenverteilungen zu etablieren, um das mancherorts feststellbare Zuständigkeitschaos zu entwirren. Dies ist wesentlich dringlicher, als über eine neue Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern nachzudenken. Es geht im Sinne einer kohärenten Flüchtlingspolitik darum, Schnittstellen abzubauen – und nicht darum, neue zu schaffen.



# Abkürzungen

<i>ARE</i>	Ankunfts- und Rückführungseinrichtung
<i>AsylG</i>	Asylgesetz
<i>AsylbLG</i>	Asylbewerberleistungsgesetz
<i>AufenthG</i>	Aufenthaltsgesetz
<i>BA</i>	Bundesagentur für Arbeit
<i>BAMF</i>	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
<i>BMI</i>	Bundesministerium des Innern
<i>BW</i>	Baden-Württemberg
<i>CEAS</i>	Common European Asylum System
<i>DaF</i>	Deutsch als Fremdsprache
<i>EAE</i>	Erstaufnahmeeinrichtung
<i>EASO</i>	European Asylum Support Office
<i>GG</i>	Grundgesetz
<i>GU</i>	Gemeinschaftsunterkunft
<i>Kita</i>	Kindertageseinrichtung
<i>NRW</i>	Nordrhein-Westfalen
<i>SGB</i>	Sozialgesetzbuch

# Tabellenverzeichnis

15	Tabelle 1
	<b>Art der Grundleistungen nach Unterkunft</b>

# Literaturverzeichnis

- Aktionsgruppe Asyl Erding 2016: Offener Brief an Herrn Landrat Martin Bayerstorfer, veröffentlicht am 19.5.2016, <http://www.aktionsgruppe-asyl.de/Archive/category/news> (30.7.2016).
- Alexandropoulou, Magdalini; Leucht, Christoph; Salimovska, Sabina 2016: Gewährleistung der Kinderrechte in den Aufnahme- und Rückführungseinrichtungen für Asylbewerber mit geringer Bleibeperspektive, Berlin.
- Armbruster, Heike 2013: Abschiebung statt Ausbildung, in: Stuttgarter Zeitung online, 2.10.2013, <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.fachkraeftemangel-abschiebung-statt-ausbildung.e661d9f8-4e73-4be0-95aa-77c34c222aea.html> (30.6.2016).
- Aufderheide, Svenja 2016: Stadt begründet „Nein“ zur Gesundheitskarte für Flüchtlinge, in: WAZ, 10.2.2016, <http://www.derwesten.de/staedte/duisburg/stadt-begrueudet-nein-zur-gesundheitskarte-fuer-fluechtlinge-id11550516.html> (27.7.2016).
- Aumüller, Jutta 2016: Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: Bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen, Gütersloh.
- Aumüller, Jutta; Daphi, Priska; Biesenkamp, Celine 2015: Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen: Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement, Stuttgart.
- Bade, Klaus J. 2005: Nachholende Integrationspolitik, in: ZAR – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 25 (7), S. 217–222.
- BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) 2015: Modellprojekt Ausländerbehörden: Willkommensbehörden, Nürnberg.
- BAMF 2016a: Integrationskurse: Inhalt und Ablauf, <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/DeutschLernen/Integrationskurse/InhaltAblauf/inhaltablauf-node.html> (22.7.2016).
- BAMF 2016b: Integrationskurse: Teilnahme und Kosten, <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/DeutschLernen/Integrationskurse/TeilnahmeKosten/teilnahmekosten-node.html> (22.7.2016).
- BAMF 2016c: Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2015, [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Integration/2015-integrationskursgeschaeftsstatistik-gesamt\\_bund.htm?nn=1694492](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Integration/2015-integrationskursgeschaeftsstatistik-gesamt_bund.htm?nn=1694492) (22.7.2016).
- BAMF 2016d: 50.000 Zulassungen für Asylbewerber ausgestellt, Pressemitteilung vom 29.4.2016, <http://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/20160429-023-pm-> (22.7.2016).
- BAMF 2016e: Asylgeschäftsstatistik für den Monat Juni 2016, [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201606-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201606-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile) (22.7.2016).
- Bayerisches Landesamt für Statistik 2015: Auch 2015 stieg die Zahl der Kinder in Kindertagesbetreuung, [https://www.statistik.bayern.de/medien/presse/230\\_2015\\_54\\_k.pdf](https://www.statistik.bayern.de/medien/presse/230_2015_54_k.pdf) (30.7.2016).
- Bendel, Petra 2015: Flüchtlingspolitik der Europäischen Union: Menschenrechte wahren! WISO Diskurs 18 (2015), Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12108.pdf> (21.7.2016).
- Berliner Morgenpost 2015: Verwaltungskrise: Flüchtlinge – Deutschlands Ämter arbeiten ineffizient, <http://www.morgenpost.de/politik/article205594913/Fluechtlinge-Deutschlands-Aemter-arbeiten-ineffizient.html> (30.7.2016).
- Bertelsmann Stiftung 2015: Kommunen gestalten Bildung vor Ort, Thesenpapier des Projektes „Lernen vor Ort – Kommunale Bildungslandschaften“, Gütersloh, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Thesenpapier\\_Kommunen\\_gestalten\\_Bildung\\_vor\\_Ort.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Thesenpapier_Kommunen_gestalten_Bildung_vor_Ort.pdf) (30.7.2016).
- Bieker, Rudolf 2006: Kommunale Sozialverwaltung: Grundriss für das Studium der angewandten Sozialwissenschaften, München.
- Biesenkamp, Celine; Daphi, Priska 2015: Reaktionen der lokalen Bevölkerung, in: Aumüller, Jutta; Daphi, Priska; Biesenkamp, Celine 2015: Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen: Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement, Stuttgart.
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) 2016: Flüchtlinge integrieren – Kommunen stärken, <https://www.bmbf.de/de/hilfe-fuer-kommunen-und-kreisfreie-staedte-1829.html> (11.7.2016).
- Bozorgmehr, Kayvan; Razum, Oliver 2015: Effect of Restricting Access to Health Care on Health Expenditures among Asylum-Seekers and Refugees: A Quasi-Experimental Study in Germany, 1994–2013, in: PLoS ONE 10 (7), doi:10.1371/journal.pone.0131483 (11.7.2016).
- Brettschneider, Frank 2011: Kommunikation und Meinungsbildung bei Großprojekten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 61 (44–45), S. 40–47.
- Brettschneider, Frank 2016: Bürgerbeteiligung und Integration, Präsentation beim Kommunalen Dialog „Zusammenleben mit Flüchtlingen“, 21.1.2016, [https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/Dokumente/fluechtlingsdialog-brettschneider\\_handout\\_20160121.pdf](https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/Dokumente/fluechtlingsdialog-brettschneider_handout_20160121.pdf) (30.7.2016).
- Bundesagentur für Arbeit 2015: Einstiegsurse für Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive: FAQ, <https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mdix/~edisp/16019022dstbai782954.pdf> (29.7.2016).
- Bundesregierung 2016: Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2015 (BT-Drucksache 18/7625), <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/076/1807625.pdf> (29.7.2016).
- Burghardt, Armin 2015: Die letzten Flüchtlinge für dieses Jahr, <http://soemmerda.thueringer-allgemeine.de/web/lokal/politik/detail/-/specific/Die-letzten-Fluechtlinge-fuer-dieses-Jahr-461243397> (29.7.2016).
- Bury, Mathias 2015: Die Lage im Ausländeramt ist weiterhin angespannt, in: Stuttgarter Zeitung online, 1.12.2015, <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.fluechtlinge-in-stuttgart-die-lage-im-auslaenderamt-ist-weiterhin-angespannt.4295c151-c150-431b-97fd-f641554321b6.html> (29.7.2016).
- Büschel, Ulrike; Daumann, Volker; Dietz, Martin; Dony, Elke; Knapp, Barbara; Strien, Karsten 2015: Abschlussbericht Modellprojekt Early Intervention: Frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen: Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung durch das IAB, Nürnberg, <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb1015.pdf> (29.7.2016).
- Classen, Georg 2011: Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz: Leitfaden, <http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/AsylbLG-Leitfaden.pdf> (30.7.2016).
- correctiv.org 2016: Flüchtlinge als Geschäftsmodelle (Recherche), 12.5.2016, <https://correctiv.org/recherchen/flucht/artikel/2016/05/12/was-kosten-fluechtlingsheime/> (30.7.2016).
- Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert 2013: Lehrbuch kommunale Sozialverwaltung und soziale Dienste: Grundlagen, aktuelle Praxis und Entwicklungsperspektiven, 2. Auflage, Weinheim-Basel.
- Deutscher Städtetag 2015: Deutscher Städtetag zu Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, <http://www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/075486/index.html> (20.7.2016).
- Diakonie Deutschland 2014: Positionen zur Aufnahme, Wohnraumversorgung und Unterbringung von Flüchtlingen, Diakonie Texte 7 (2014), Berlin.
- Eckl, Florian 2016: Ob Bayern oder Bremen ist für Flüchtlinge ein großer Unterschied, in: Die Welt online, 6.4.2016, <http://www.welt.de/wirtschaft/article154060168/Ob-Bayern-oder-Bremen-ist-fuer-Fluechtlinge-ein-grosser-Unterschied.html> (29.7.2016).
- Ehrentraut, Oliver; Plume, Anna-Marleen; Schmutz, Sabrina; Schüssler, Reinhard 2014: Sanktionen im SGB II: Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoption, WISO Diskurs, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10601.pdf> (29.7.2016).
- Ellermann, Antje 2009: States Against Migrants: Deportation in Germany and the United States, Cambridge/New York.
- Eule, Tobias G. 2014: Inside Immigration Law: Migration Management and Policy Application in Germany, Farnham.
- Fischer, Sebastian 2015: Bargeld „schafft falsche Anreize“, in: Süddeutsche Zeitung online, 3.8.2015, <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/erding/erding-bargeld-schafft-falsche-anreize-1.2594276> (29.7.2016).
- Flüchtlingsrat Baden-Württemberg 2013: Schwäbisch Gmünd: Flüchtlinge als Kofferträger, <http://fluechtlingsrat-bw.de/informationen-ansicht/schwaebisch-gmuend-fluechtlinge-als-koffertraeger.html> (27.7.2016).

- Flüchtlingsrat Brandenburg 2016: Stellungnahme für die Anhörung am 10. Februar 2016 zum Landesaufnahmegesetz, Gesetzesentwurf der Landesregierung, Drs. 6/3080, [http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/wp-content/uploads/2016/02/Stellungnahme\\_Fluechtlingsrat\\_LAufnG.pdf](http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/wp-content/uploads/2016/02/Stellungnahme_Fluechtlingsrat_LAufnG.pdf) (29.7.2016).
- Flüchtlingsrat NRW 2014: Deutschkursangebote für Flüchtlinge, <http://www.frnrrw.de/index.php/presse/publikationen/item/4175-broschue-re-deutschkursangebote-fuer-fluechtlinge> (29.7.2016).
- Foroutan, Naika 2010: Neue Deutsche, Postmigranten und Bindungs-Identitäten: Wer gehört zum neuen Deutschland?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 60 (46-47), S. 9–15.
- Freistaat Sachsen 2013: Menschenwürde messbar machen: „Heim-TÜV“ für die Beurteilung von Gemeinschaftsunterkünften für Asylsuchende: Eine Handreichung für Anwender, [http://sab.landtag.sachsen.de/dokumente/sab/Handreichung\\_HEIM-TUEV\\_A4\\_16052013.pdf](http://sab.landtag.sachsen.de/dokumente/sab/Handreichung_HEIM-TUEV_A4_16052013.pdf) (30.7.2016).
- Freistaat Sachsen 2016: Fortschreibung des Heim-TÜV: Unterbringung von Asylsuchenden: Qualität organisieren, <http://sab.landtag.sachsen.de/de/themen/unterbringung-asylsuchende/unterbringung-asylsuchende-6772.cshtml> (30.7.2016).
- Fritzsche, Jens 2015: Kita-Chef: „Flüchtlingskinder nehmen keine Kindergarten-Plätze weg“, in: *Sächsische Zeitung online*, 16.9.2015, <http://www.sz-online.de/nachrichten/kita-chef-fluechtlingskinder-nehmen-keine-kindergarten-plaetze-weg-3199845.html> (30.7.2016).
- Gemeindetag Baden-Württemberg 2015: Anschlussunterbringung von A bis Z: Handreichung des Gemeindetags Baden-Württemberg, [http://www.landkreis-ravensburg.de/site/LRA-RV/get/params\\_E-1855651370/12158686/Anschlussunterbringung%20Handreichung%20des%20Gemeindetags%20Baden-W%20C3%BCrttemberg.pdf](http://www.landkreis-ravensburg.de/site/LRA-RV/get/params_E-1855651370/12158686/Anschlussunterbringung%20Handreichung%20des%20Gemeindetags%20Baden-W%20C3%BCrttemberg.pdf) (30.7.2016).
- Gesemann, Frank; Roth, Roland 2016: Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik: Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden Zeitraum der Befragung: 25. Januar 2016 bis 5. März 2016. Berlin, [http://www.desi-sozialforschung-berlin.de/wp-content/uploads/2016/03/DESI\\_Bericht\\_Kommunale-Fluechtlings\\_und-Integrationspolitik\\_05\\_2016.pdf](http://www.desi-sozialforschung-berlin.de/wp-content/uploads/2016/03/DESI_Bericht_Kommunale-Fluechtlings_und-Integrationspolitik_05_2016.pdf) (30.7.2016).
- Geißler, René; Niemann, Friederike-Sophie (Hrsg.) 2015: Kommunale Sozialausgaben: Wie der Bund sinnvoll helfen kann, Gütersloh, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie\\_LK\\_KommunaleSozialausgaben2015.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_LK_KommunaleSozialausgaben2015.pdf) (30.7.2016).
- Goergens, Matthias 2016: Immer weniger Flüchtlingshelfer: Das jubelnde Volk von den Bahnhöfen ist weg, <http://www1.wdr.de/nachrichten/fluechtlings/fluechtlings-hilfe-ehrenamt-100.html> (30.7.2016).
- Hessische Landesregierung 2016: Flucht und Asyl, Homepage auf Stand Februar 2016, <https://fluechtlings.hessen.de/flucht-asyl/wichtig-zu-wissen/haeufig-gestellte-fragen#Wie%20unterst%C3%BCtzt%20das%20Land%20Hessen%20die%20Kommunen> (26.7.2016).
- Hoffmann, Holger 2003: „Kann, darf, soll“: Die Spielräume der Verwaltung, In: *Asylmagazin* 4 (2003), S. 13–17.
- Hummel, Caroline-Antonia; Thöne, Michael 2016: Finanzierung der Flüchtlingspolitik, Studie für die Robert Bosch Stiftung, [http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/FiFo\\_Studie\\_Finanzierung\\_Fluechtlingspolitik.pdf](http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/FiFo_Studie_Finanzierung_Fluechtlingspolitik.pdf) (30.7.2016).
- IHK Stade 2016: Flüchtlinge und Zuwanderung, <http://www.stade.ihk24.de/standortpolitik/wirtschaftspolitik/Arbeitsmarkt/Fluechtlings-und-Zuwanderung/Fluechtlings-und-Zuwanderung/2769250> (27.7.2016).
- Karakayali, Serhat 2016: Willkommensgesellschaft stärken: Handlungsempfehlungen zur Unterstützung ehrenamtlicher Flüchtlingsarbeit (Böll brief # 2 Teilhabegesellschaft), <https://www.boell.de/sites/default/files/2016-06-boell-brief-willkommensgesellschaft.pdf> (30.7.2016).
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) 2016: Denkanstöße zum kommunalen Flüchtlingsmanagement (Nr. 2): Organisationsmodelle, Köln, <https://www.kgst.de/dotAsset/1180541.pdf> (30.7.2016).
- Köhnke, Jochen 2014: Kreative politische Konzepte der Flüchtlingsaufnahme in Münster, WISO direkt, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10949.pdf> (29.7.2016).
- Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik 2014: Jubiläumsbrochure: 2009 bis 2014: Einblicke, Rückblicke, Ausblicke, Stuttgart.
- Kommunales Integrationszentrum Kreis Unna 2016: Projektskizze: Schulische und sprachliche Integration von neu zugewanderten Kindern & Jugendlichen: „Go-In“, [http://www.kreis-unna.de/fileadmin/user\\_upload/Kreishaus/50/pdf/Projektskizze\\_Go-In.pdf](http://www.kreis-unna.de/fileadmin/user_upload/Kreishaus/50/pdf/Projektskizze_Go-In.pdf) (29.7.2016).
- Landeshauptstadt Stuttgart 2016: Arbeitsgelegenheiten sollen Integration von Flüchtlingen fördern: Die ersten 15 Plätze sind besetzt, <https://www.stuttgart.de/item/show/273273/1/9/607994> (29.7.2016).
- Landratsamt Böblingen 2016: Flüchtlinge und Asyl, [http://lrabb.de/Lde/start/Service+\\_Verwaltung/Fluechtlings+und+Asyl.html](http://lrabb.de/Lde/start/Service+_Verwaltung/Fluechtlings+und+Asyl.html) (29.7.2016).
- Massumi, Mona; Dewitz, Nora von; Grießbach, Johanna; Terhart, Henrike; Wagner, Katarina; Hippmann, Kathrin; Altinay, Lale 2015: Neu zugewanderte Kinder und Jugendliche im deutschen Schulsystem: Bestandsaufnahme und Empfehlungen (unter Mitarbeit von Michael Becker-Mrotzek und Hans-Joachim Roth), Köln, [http://www.mercator-institut-sprachfoerderung.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Publikationen/ML\\_ZfL\\_Studie\\_Zugewanderte\\_im\\_deutschen\\_Schulsystem\\_final\\_screen.pdf](http://www.mercator-institut-sprachfoerderung.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Publikationen/ML_ZfL_Studie_Zugewanderte_im_deutschen_Schulsystem_final_screen.pdf) (29.7.2016).
- Ministerium für Integration Baden-Württemberg 2015: Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Integration über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration, <http://www.integrationsministerium-bw.de/pb/site/pbs-bw/get/documents/mfi/MFI/pdf/VwV-Integration%20-%20GABI-2013%20B397.pdf> (29.7.2016).
- Mohl, Ariane 2016: Hamm: Was kostet ein Flüchtling?, in: *Der Neue Kämmerer*, 19.4.2016, <http://www.derneuekaemmerer.de/nachrichten/haushalt/hamm-was-kostet-ein-fluechtlings-32641/> (29.7.2016).
- Müller, Andreas 2013: Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland, BAMF Working Paper 55, Nürnberg, [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp55-organisation-und-aufnahme-asylbewerber.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp55-organisation-und-aufnahme-asylbewerber.pdf?__blob=publicationFile) (29.7.2016).
- NWZ 2015: Alle improvisieren unter Hochdruck, [http://www.nwzonline.de/oldenburg/wirtschaft/improvisation-unter-hochdruck-alle-improvisieren-unter-hochdruck\\_a\\_30,1,2886651513.html](http://www.nwzonline.de/oldenburg/wirtschaft/improvisation-unter-hochdruck-alle-improvisieren-unter-hochdruck_a_30,1,2886651513.html) (27.7.2016).
- Ostseezeitung 2016: Kommunen im Land geht das Geld aus, <http://www.ostsee-zeitung.de/Region-Rostock/Rostock/Politik/Fluechtlingskrise-Kommunen-im-Land-geht-das-Geld-aus> (27.7.2016).
- Pätzold, Ricarda 2015: Unterbringung von Flüchtlingen: Bauen, Bauen, Bauen! Aber wo, was und wie?, *Difu-Berichte* 4 (2015), <https://difu.de/node/10352> (30.7.2016).
- Rahmsdorf, Inga; Staudinger, Melanie 2015: Warum so wenige junge Flüchtlinge in Kitas gehen, in: *Süddeutsche Zeitung online*, 23.11.2015, <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/betreuungsproblem-integration-in-kinderschuh-1.2748972> (30.7.2016).
- Ramm, Beate 2012: „Ausländerbehörde – Ihr Partner!“. Institutionalisierte Willkommenskultur, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): *Deutschland, öffne dich! Willkommenskultur und Vielfalt in der Mitte der Gesellschaft* verankern, Gütersloh, S. 233–262.
- Redel, Manfred 2005: Informationsfreiheit: Deutschland als verspätete Nation: Warum die Bundesrepublik sich schwer tut mit dem Abschied vom „Amtsgeheimnis“, in: Ahrweiler, Petra; Thomaß, Barbara (Hrsg.): *Internationale partizipatorische Kommunikationspolitik: Strukturen und Visionen*, Münster, S. 201–239.
- Reichwein, Alfred; Rashid, Khadija 2012: Interkulturelle Öffnung in Kommunen und Verbänden, WISO direkt, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/09498.pdf> (30.7.2016).
- Robert Bosch Stiftung 2016: Chancen erkennen – Perspektiven schaffen – Integration ermöglichen: Bericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik, Stuttgart.
- Rosenblum, Marc R.; Cornelius, Wayne A., 2012: Dimensions of Immigration Policy, in: R. Rosenblum, Marc; Tichenor, Daniel J. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of the Politics of International Migration*, Oxford/New York, S. 245–273.
- Sächsische Staatskanzlei 2015: Asylbewerber und Flüchtlinge im Freistaat Sachsen: Fakten und Hintergrundinformationen: Informationschrift der sächsischen Staatsregierung, [http://www.sachsen.de/assets/Asylbewerber\\_und\\_Fluechtlings\\_im\\_Freistaat\\_Sachsen\\_Stand\\_August\\_2015\\_2.pdf](http://www.sachsen.de/assets/Asylbewerber_und_Fluechtlings_im_Freistaat_Sachsen_Stand_August_2015_2.pdf) (30.7.2016).
- Schammann, Hannes 2015a: Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 65 (25), S. 26–21.
- Schammann, Hannes, 2015b: Wenn Variationen den Alltag bestimmen: Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 9 (3), S. 161–182.
- Schammann, Hannes, 2015c: PEGIDA und die deutsche Migrationspolitik: Ein Beitrag zur Differenzierung des Opinion-Policy Gap in der Migrationsforschung, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 25 (3), S. 309–333.

- Schammann, Hannes 2016: Stadt. Land. Flucht: Konzeptionelle Überlegungen zum Vergleich städtischer Flüchtlingspolitik, in: Barbehön, Marlon; Münch, Sybille (Hrsg.): Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik? (Stadtforchung Aktuell), Wiesbaden, i. E.
- Schlieben, Michael 2009: Musterstädtle der Integration, in: ZEIT online, 8.8.2009 <http://www.zeit.de/online/2009/33/wahlkampf-reporter-stuttgart> (30.7.2016).
- Senatsverwaltung Berlin 2015: Registrierte Flüchtlinge erhalten „Welcome to Berlin-Ticket“, Pressemitteilung vom 28.10.2015, <http://www.berlin.de/sen/gesoz/presse/pressemitteilungen/2015/pressemitteilung.392291.php> (30.7.2016).
- Speth, Rudolf; Becker, Elke 2016: Zivilgesellschaftliche Akteure und die Betreuung geflüchteter Menschen in deutschen Kommunen, Opusculum 92, [http://www.maecenata.eu/images/resources/2016\\_op92.pdf](http://www.maecenata.eu/images/resources/2016_op92.pdf) (30.7.2016).
- Städtetag Baden-Württemberg 2015: Situation der Flüchtlingshilfe: Kosten der Abschlussunterbringung, [http://www.staedtetag-bw.de/media/custom/2295\\_13833\\_1.PDF?1437630618](http://www.staedtetag-bw.de/media/custom/2295_13833_1.PDF?1437630618) (30.7.2016).
- Stadt Köln 2014: Förderprojekt für geduldete Jugendliche und Heranwachsende, <https://politik-bei-uns.de/file/54a080ab1ae6a01537c54068/download> (30.7.2016).
- Stadt Leipzig 2016: Kontaktstelle Wohnen hilft Flüchtlingen bei Wohnungs- und Zimmersuche, <http://www.leipzig.de/news/news/kontaktstelle-wohnen-hilft-fluechtlingen-bei-wohnungs-und-zimmersuche/> (30.7.2016).
- Stadt Neu-Isenburg 2016: Flüchtlinge, <http://neu-isenburg.de/leben-und-wohnen/integration/fluechtlinge/> (30.7.2016).
- Stadt Osnabrück 2013: Konzept zur Wohnraumversorgung und Integration von Flüchtlingen der Stadt Osnabrück, [http://www.osnabrueck.de/fileadmin/eigene\\_Dateien/01\\_osnabrueck.de/012\\_Tourismus/Shop-Produkte\\_1\\_Buecher/user\\_upload/2014-12-17\\_Fluechtlingskonzept\\_aktuell.pdf](http://www.osnabrueck.de/fileadmin/eigene_Dateien/01_osnabrueck.de/012_Tourismus/Shop-Produkte_1_Buecher/user_upload/2014-12-17_Fluechtlingskonzept_aktuell.pdf) (30.7.2016).
- Stadt Speyer 2016: Flüchtlinge, Asyl, [http://www.speyer.de/sv\\_speyer.de/Leben%20in%20Speyer/Fl%C3%BChtlinge,%20Asyl](http://www.speyer.de/sv_speyer.de/Leben%20in%20Speyer/Fl%C3%BChtlinge,%20Asyl) (30.7.2016).
- Stadt Wolfsburg 2016: Gesamtstädtische Strategie zur Bildung und Begleitung von Flüchtlingen entlang der Bildungsbiografie, Aktualisierung Stand Juni 2016, [http://www.wolfsburg.de/~media/Wolfsburg/Statistik\\_Daten\\_Fakten/Fluechtlinge/2016\\_06\\_13\\_HL\\_JW\\_Lang\\_Tabellar\\_Fortschr\\_Strategiekonzept.ashx](http://www.wolfsburg.de/~media/Wolfsburg/Statistik_Daten_Fakten/Fluechtlinge/2016_06_13_HL_JW_Lang_Tabellar_Fortschr_Strategiekonzept.ashx) (30.7.2016).
- STMAS (Staatsministerium für Arbeit und Soziales Bayern) 2016: Asylsozialpolitik, <http://www.stmas.bayern.de/migration/> (30.7.2016).
- SVR (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration) 2011: Die Visitenkarte einer Stadt? Ausländerbehörden und ihr Angebot für hoch qualifizierte Migranten, Berlin.
- SVR 2012: Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen: Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- Tempel, Florian 2016a: „Ohne Bargeld geht es nicht“, in: Süddeutsche Zeitung online, 29.4. 2016, <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/erding/chipkarte-fuer-fluechtlinge-in-erding-ohne-bargeld-geht-es-nicht-1.2974154> (30.7.2016).
- Tempel, Florian 2016b: Anstehen für 50 Euro, in: Süddeutsche Zeitung online, 1.6.2016, <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/erding/kommunal-pass-anstehen-fuer-euro-1.3015821> (30.7.2016).
- Tenfelde, Beate 2016: Gemeindebund schlägt Alarm: „Wir brauchen 100.000 neue Kita-Plätze“, in: Neue Osnabrücker Zeitung, 2.4.2016. <http://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/692210/wir-brauchen-100000-neue-kita-platze> (30.7.2016).
- Thränhardt, Dietrich 2015: Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland: Humanität, Effektivität, Selbstbestimmung, Gütersloh, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28\\_Einwanderung\\_und\\_Vielfalt/Studie\\_IB\\_Die\\_Arbeitsintegration\\_von\\_Fluechtlingen\\_in\\_Deutschland\\_2015.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28_Einwanderung_und_Vielfalt/Studie_IB_Die_Arbeitsintegration_von_Fluechtlingen_in_Deutschland_2015.pdf) (26.7.2016).
- Thränhardt, Dietrich; Weiss, Karin 2016: Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): gute gesellschaft – soziale demokratie # 2017 plus, Bonn.
- Universitätsstadt Tübingen 2016a: Präsentation: Integration von Flüchtlingen, [https://www.tuebingen.de/Dateien/presentation\\_fluechtlingswohnraum.pdf](https://www.tuebingen.de/Dateien/presentation_fluechtlingswohnraum.pdf) (30.7.2016).
- Universitätsstadt Tübingen 2016b: Optionsvergabe an Bauherren, <https://www.tuebingen.de/16753.html#17511> (30.7.2016).
- Volland, Viola 2016: Festnahmen für Abschiebung im Ausländeramt, in: Stuttgarter Nachrichten online, 5.6.2016, <http://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.abschiebungen-in-stuttgart-festnahmen-fuer-abschiebung-im-auslaenderamt.9a9b43fd-6b8c-4f17-9c50-67489a099410.html> (30.7.2016).
- vhw (Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung) 2016: Herausforderungen „Flüchtlingskrise vor Ort“ (vhw-Kommunalbefragung 2016), Berlin.
- Vogel, Hans-Josef 2010: Einmischen in die eigenen Angelegenheiten: Bildung ist heute Stadtentwicklung, in: Arbeitskreis Kommunalpolitik (Hrsg.): Kommunale Verantwortung für und in Schulen 40 (2010), Sankt Augustin/Berlin, S. 7–20.
- Völkerling, Andrea 2016: Flüchtlingskinder in Kitas, <http://www.bildungs-server.de/Fluechtlingskinder-in-Kitas-11436.html#Bundesl%C3%A4nder> (30.7.2016).
- Wächter-Raquet, Marcus, 2016: Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende und Flüchtlinge: Der Umsetzungsstand im Überblick der Bundesländer, Gütersloh, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Integrierte\\_Krankenversicherung/Ueberblick\\_Gesundheitskarte\\_Fluechtlinge\\_Mai2016.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Integrierte_Krankenversicherung/Ueberblick_Gesundheitskarte_Fluechtlinge_Mai2016.pdf) (30.7.2016).
- Wehling, Hans-Georg 2009: Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, in: Frech, Siegfried; Weber, Reinhold; Wehling, Hans-Georg; Witt, Paul (Hrsg.): Handbuch Kommunalpolitik, Stuttgart, S. 9–30.
- Weiser, Barbara 2014: Recht auf Bildung für Flüchtlinge: Rahmenbedingungen des Zugangs zu Bildungsangeboten für Asylsuchende, Flüchtlinge und Migranten mit Duldung (schulische oder berufliche Aus- und Weiterbildung), Berlin, [http://www.asyl.net/fileadmin/user\\_upload/redaktion/Dokumente/Publicationen/RechtBildung\\_online2014.pdf](http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/redaktion/Dokumente/Publicationen/RechtBildung_online2014.pdf) (30.7.2016).
- Wendel, Kai 2014: Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland: Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, Frankfurt/Main.
- Wetzel, Jakob 2016: Flüchtlinge bekommen weiterhin Bargeld statt Sachleistungen, in: Süddeutsche Zeitung online, 4.4.2016, <http://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-fluechtlinge-bekommen-weiterhin-bargeld-statt-sachleistungen-1.2932375> (30.7.2016).
- Wolf, Christian 2016: Das kostet die Gesundheit von Flüchtlingen, <http://www1.wdr.de/nachrichten/fluechtlinge/gesundheit-fluechtlinge-umfrage-100.html> (28.7.2016)









Impressum:

© 2016

**Friedrich-Ebert-Stiftung**

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik  
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn  
Fax 0228 883 9205, [www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)

Bestellungen/Kontakt: [wiso-news@fes.de](mailto:wiso-news@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

**ISBN: 978-3-95861-560-1**

Titelmotiv: © picture alliance  
Gestaltungskonzept: [www.stetzer.net](http://www.stetzer.net)  
Layout: [www.zumweissenroessl.de](http://www.zumweissenroessl.de)  
Druck: [www.bub-bonn.de](http://www.bub-bonn.de)



