

# Flüchtlinge und Asylsuchende in Kommunen



Deutsches Institut für Urbanistik

2	Editorial: Die Situation ist da!
3	Deutscher Städtetag: Zuwanderung reduzieren und Integration neu ausrichten
4	Difu verstärkt Engagement im Themenbereich Zuwanderung
5	Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten
6	Unterbringung von Flüchtlingen: Bauen, bauen, bauen!
8	Erleichtertes Baurecht für Flüchtlingsunterkünfte
10	Zuwanderung und Arbeitsmarktintegration: Auf die Arbeit kommt es an!
11	Bildung als Schlüssel für die Integration junger Flüchtlinge und Zuwanderer
12	Unbegleitete minderjährige Ausländer in der Kinder- und Jugendhilfe
14	Sozialraumorientierte Integration von Flüchtlingen
15	Die finanzielle Dimension der Zuwanderung
16	Kommunale Daseinsvorsorge und Infrastrukturen im Spiegel der Zuwanderung
17	Flüchtlinge und Mobilität
18	Urbane Sicherheit und Zuwanderung
20	Integration – eine Herausforderung für die Servicestadt
21	Veranstaltungen zur Thematik der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen
22	Online-Wegweiser Flüchtlinge und Asylsuchende in Kommunen
22	Fachliteratur und Umfragen zum Thema Flüchtlinge und Asyl

# Die Situation ist da!



Prof. Dipl.-Ing. Martin zur Nedden  
Foto: David Ausserhofer

Dieses geflügelte Wort aus der 1956 von Konrad Adenauer gehaltenen „Gürzenich-Rede“, in der er auch zur damaligen internationalen politischen Situation Ausführungen machte, kommt einem unwillkürlich angesichts des aktuellen Geschehens in den Sinn. Auch wenn diese Rede aus anderen Gründen in die Annalen eingegangen ist, enthält sie doch einige Passagen, die aktuell anmuten: „Meine Herren, die außenpolitische Lage in der Welt ist noch niemals in den letzten sieben Jahren – ich glaube, man kann noch weiter zurückgehen – so schwierig, so verworren und so unsicher gewesen wie jetzt.“

Verworrenheit und das Fehlen einer verlässlichen Perspektive der Entwicklung sind neben der hohen Anzahl von Flüchtlingen und Asylsuchenden z.Zt. Ursachen dafür, dass inzwischen in vielen Kommunen Gefühle der Überforderung und Ohnmacht anzutreffen sind. Die zentralen Ursachen der Zuwanderung – Krieg, politische Verfolgung, Klimafolgen, Armut – sind von kommunaler Ebene nicht zu beeinflussen. Gleiches gilt für Regularien wie den Verteilungsschlüssel auf europäischer Ebene. Die Konsequenzen sind jedoch täglich am unmittelbarsten in den Kommunen zu erleben.

Trotzdem sind Dank des enormen Engagements aller Akteure – Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft – und ihres Zusammenwirkens erfreulicherweise große Erfolge bei der Bewältigung der Herausforderungen festzustellen. Improvisations- und Innovationsfähigkeit spielen dabei eine wichtige Rolle. Es ist zurzeit unvermeidbar, fallweise von an sich richtigen und im Hinblick auf die Prinzipien einer nachhaltigen Stadtentwicklung bedeutsamen Regularien abzuweichen. Gerade angesichts des Umstands, dass die Folgen des Klimawandels zumindest auch Auslöser aktueller Wanderungsbewegungen sind, muss es nach wie vor Ziel sein, die Städte entsprechend dieser Prinzipien weiterzuentwickeln. Diesen Prinzipien nicht entsprechende Maßnahmen dürfen daher tatsächlich nur temporärer Natur sein, und ihre Rückabwicklung muss sichergestellt sein. Eine weitere Konsequenz ist die Notwendigkeit, möglichst bald parallel zu den kurzfristig orientierten, temporären Maßnahmen Konzepte mit mittel- und langfristiger Perspektive zu erarbeiten. Programme und Maßnahmen zum Umgang mit Flüchtlingen und Asylsuchenden müssen Bestandteil integrier-

ter Entwicklungskonzepte sowohl für die Gesamtstadt als auch auf Stadtteil- und Quartiersebene werden.

Menschenwürdige Unterbringung, Bemühungen um Integration auch und gerade durch Familiennachzug und entsprechende Bildungsangebote sind zentrale Aufgaben. Bei ihrer Bewältigung gibt es eine Reihe offener Fragen: Wie z.B. lässt sich die richtige Balance zwischen Vermeidung von Ghettosierung und dem Wunsch nach Leben in der gewohnten Ethnie finden? Auch für die Wissenschaft gibt es also akute Betätigungsfelder. Dabei kann auf zahlreiche Forschungsergebnisse und praktische Erfahrungen zurückgegriffen werden. So ist z.B. der „Bericht der unabhängigen Kommission Zuwanderung“ aus dem Jahr 2001 in vielen Inhalten nach wie vor relevant: „Eine neue Integrationspolitik sollte sich an einen breiten Adressatenkreis wenden; es genügt keineswegs, das Augenmerk allein auf Neuzuwandernde mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive zu richten. In Deutschland leben bereits heute mehr als sieben Millionen Einwanderer der ersten, zweiten und dritten Generation. Ihre Integration verlief in vielen Fällen sehr erfolgreich. Gleichwohl zeichnen sich Problemfelder und Konflikte ab, vor denen wir die Augen nicht verschließen dürfen“. In diesem Zusammenhang betont der Bericht auch die Bedeutung von Perspektiven für Kinder und Jugendliche.

Für die erfolgreiche Bewältigung der Herausforderungen bedarf es nicht nur der Konzepte sondern auch geeigneter Instrumente. Viele sind vorhanden. Zugleich muss die Notwendigkeit neuer Instrumente geprüft werden. So könnte die Weiterentwicklung des Bodenrechts mit Blick auf eine wirksame Durchsetzung der in Art. 14 GG enthaltenen Allgemeinwohlorientierung von Grund und Boden ein wichtiges Element bei der Mobilisierung notwendiger geeigneter Bauflächen sein.

„Deutschland steht an einer Wende in Fragen Migration und Integration: Nach Jahren des Schweigens oder Ignorierens hat sich eine intensive Diskussion um das Thema Zuwanderung entwickelt, die nach konstruktiven Ansätzen und Lösungen sucht“, so Rita Süßmuth, Vorsitzende der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, in einem Vortrag im Jahr 2002. Diese Feststellung ist – wieder bzw. immer noch – aktuell. Das Difu bringt sich in die Diskussion ein!

## Quellen:

- „Gürzenich-Rede“  
<http://bit.ly/1RmoM8R>  
Download 22.11.2015
- Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“; Bundesministerium des Innern; Berlin 2001, S. 201  
<http://bit.ly/1Xy6C8Z>
- Süßmuth, Rita: „Migration in Deutschland – Betrachtungen aus Sicht der Politik“, in: Stadtentwicklung durch Zuwanderung – Integration von Migration –; Hrsg.: DASL, Verlag Müller & Busmann, Wuppertal 2003; S. 58

Prof. Dipl.-Ing.  
Martin zur Nedden  
Telefon: 030/39001-214  
E-Mail: [zurnedden@difu.de](mailto:zurnedden@difu.de)

# Zuwanderung reduzieren und Integration neu ausrichten

## Bund und Länder müssen Integration verstärken – Wohnraum fördern und Aufnahme in Kitas, Schulen und Arbeitsmarkt unterstützen

Die deutschen Städte leisten seit Monaten Großes, um Bürgerkriegsflüchtlinge und politisch verfolgte Menschen aufzunehmen und sehen sich weiterhin gemeinsam mit Bund und Ländern in dieser Verantwortung. Gleichzeitig sind vielerorts Unterbringungsmöglichkeiten erschöpft und Grenzen der Leistungsfähigkeit erreicht. Der Deutsche Städtetag forderte deshalb bei seinen jüngsten Sitzungen in Hamburg, die Flüchtlingszuwanderung besser zu steuern und deutlich zu verringern. Außerdem gelte es, die Integrationspolitik neu auszurichten. Für eine erfolgreiche Integration müssten Bund und Länder ihre Ausgaben erheblich ausweiten und die Kommunen finanziell in die Lage versetzen, notwendige Integrationsleistungen zu erbringen.

Die Präsidentin des Deutschen Städtetages, Oberbürgermeisterin Dr. Eva Lohse aus Ludwigshafen, sagte: „Die Städte stellen sich Tag für Tag engagiert den Herausforderungen durch die hohe Zahl der Flüchtlinge. Dabei spüren wir neben unserer humanitären Verantwortung auch: Eine weitere Zuwanderung wird nur zu bewältigen sein, wenn sie erheblich wirkungsvoller gesteuert und reduziert wird. Die Asylpakete 1 und 2 enthalten wichtige und richtige Schritte auf nationaler Ebene: Schnellere Asylverfahren, mehr Plätze in Erstaufnahmeeinrichtungen und effektivere Rückführungen von Menschen ohne Bleibeperspektive sind elementar. Hier brauchen wir rasch größere Fortschritte, damit sich die Kommunen auf Flüchtlinge konzentrieren können, die unseren Schutz brauchen. Wir brauchen aber auch unbedingt wirksame Maßnahmen, die bei den Fluchtursachen ansetzen und innerhalb der EU. Denn unser Land und seine Kommunen dürfen nicht überfordert werden.“

Die Städte fordern die Länder auf, die vom Bund bewilligte Unterstützung in Höhe einer Pro-Kopf-Pauschale von zunächst 670 Euro an die Kommunen weiterzugeben und, wo das nicht kostendeckend ist, mit Landesgeldern zu gewährleisten, dass den Kommunen die Unterbringungs- und Versorgungskosten vollständig erstattet werden. Flüchtlingsbe-

dingt erwarten die Städte einen hohen Ausgabenanstieg bei den Kosten der Unterkunft im Sozialgesetzbuch II (Hartz IV). Sie fordern den Bund auf, diesen Anstieg der Unterkunftskosten voll zu übernehmen.

Zur wichtigen Frage der Integration sagte Präsidentin Lohse: „Die Integrationspolitik muss auf die Menschen mit Bleibeperspektive eingehen und ihren Weg in unsere Gesellschaft fördern. Wir brauchen mehr Sprach- und Integrationskurse, die stärkere Förderung von Kindern und Jugendlichen in Kindertagesbetreuung und Schulen, Angebote zum Nachholen von Ausbildungsabschlüssen und zur Weiterbildung, sowie Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt.“ Der Bund müsse die Mittel für Integrationskurse noch stärker aufstocken, um dem hohen Bedarf Rechnung zu tragen. Lohse sagte weiter: „Viele Integrationsangebote sollten verpflichtend ausgestaltet werden. Gleichzeitig müssen wir vermitteln, was wir erwarten: die Anerkennung von Regeln und Werten unserer Gesellschaft und die Einhaltung unserer Gesetze. Integration ist somit Fördern und Fordern zugleich.“

Genauso konsequent müsse die Politik ihr Engagement für die schon lange hier lebenden Bürgerinnen und Bürger etwa bei Bildung, Arbeit und Wohnen fortsetzen. In Ballungszentren ist mehr bezahlbarer Wohnraum nötig. Der Deutsche Städtetag erwartet von den Ländern, die um jährlich 500 Millionen Euro aufgestockten Entflechtungsmittel des Bundes bevorzugt für den Neubau von öffentlich geförderten, preiswertem Mietwohnraum zu verwenden. Der Vizepräsident des Deutschen Städtetages, Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly aus Nürnberg, sagte: „Wir brauchen mehr Tempo beim Bau neuer, bezahlbarer Wohnungen vor allem in den Ballungszentren. Bund und Länder müssen da mehr tun, auch um den sozialen Frieden in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten nicht zu gefährden. Wichtig sind ein finanziell höheres Engagement von Bund und Ländern, zielgenaue Förderprogramme über einen längeren Zeitraum und schnelle Entscheidungen“.



Präsidentin des Deutschen Städtetages und Oberbürgermeisterin der Stadt Ludwigshafen am Rhein  
Dr. Eva Lohse



Vizepräsident des Deutschen Städtetages und Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg,  
Dr. Ulrich Maly

### Stellungnahmen und Beschlüsse des Deutschen Städtetages:

<http://www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/>

Telefon: 030/37711-130  
E-Mail: [presse@staedtetag.de](mailto:presse@staedtetag.de)

# Difu verstärkt Engagement im Themenbereich Zuwanderung

## Weitere Informationen:

Dipl.-Geogr. Ulrike Wolf  
Telefon: 030/39001-297

E-Mail: wolf@difu.de

Prof. Dipl.-Ing.

Martin zur Nedden

Telefon: 030/39001-214

E-Mail: zurnedden@difu.de

<http://www.difu.de/fluechtlinge>

Die große thematische Bandbreite und interdisziplinäre Arbeitsweise ermöglichen es dem Deutschen Institut für Urbanistik, Kommunen bei der Bewältigung der Flüchtlingssituation praxisorientiert zu unterstützen. Die Frage, wie diese Expertise für Kommunen am sinnvollsten und effizientesten nutzbar gemacht werden kann, stand auch im Mittelpunkt der letzten Beratung des Wissenschaftlichen Beirats des Instituts. Dieses wichtige Gremium führt durch seine Zusammensetzung nicht nur Perspektiven aus der Forschung, sondern auch aus der kommunalen Praxis sowie den einschlägigen Landes- und Bundesministerien zusammen. Die wertvollen Ergebnisse dieser umfassenden Analyse der Institutsarbeit fließen in die weitere inhaltliche und strategische Ausrichtung der Difu-Tätigkeiten zum Thema Flüchtlinge ein. Der Beirat betonte gerade in der aktuellen Situation die wichtige Rolle des Difu als Plattform zum Austausch von Erfahrungen und Ideen. Mit dem bereits veröffentlichten Online-Wegweiser „Flüchtlinge und Asylsuchende in Kommunen“ (s. S. 21) und den geplanten Veranstaltungen zur Flüchtlingsthematik in Kooperation und Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden (s. S. 20) wurden in kurzer Zeit hilfreiche Angebote für Kommunen geschaffen. Der Beirat hob auch das Potenzial des Difu hervor, Kommunen als „Vordenker“ begleitend zu unterstützen, da ihnen selbst aktuell die Ressourcen fehlen, um mittel- und langfristige Folgen spontaner Lösungen im Blick zu behalten und an einer strategischen Stadtentwicklungsplanung auszurichten.

Die Diskussion einer inhaltlichen Schwerpunktsetzung fundierte auf einer vom Difu erstellten Sammlung und Strukturierung aller Themen, denen sich Kommunen mit der Aufnahme von Flüchtlingen stellen müssen. Unter Berücksichtigung bisheriger Aktivitäten und Forschungsprojekte am Difu empfahl der Beirat die Konzentration auf Kernkompetenzen des Instituts, die angesichts der Flüchtlingssituation besondere Relevanz haben:

## **Integrationspolitische Handlungskonzepte**

Für Kommunen ist es derzeit kaum möglich, sozialräumlichen Folgen notwendiger ad-hoc-Entscheidungen zur Wohnraumschaffung für Flüchtlinge mit einer strategischen Planung und Steuerung zu begegnen. Das Difu wird seine Erfahrungen nutzen, um Wege zur Vermeidung von Segregation und zur Förderung der Integration aufzuzeigen.

Neben dem im Juli 2015 gestarteten Projekt „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten“ (s. S. 5) wird das Institut aus der langjährigen Begleitforschung der „sozialen Stadt“ (s. S. 14) Erfahrungswerte und quartiersbezogene Lösungswege nutzbar machen und in Hinblick auf die Flüchtlingsthematik weiterentwickeln und aktualisieren.

## **Erstunterbringung und Wohnraumversorgung**

In vielen Städten herrscht bereits unabhängig vom Anstieg der Flüchtlingszahlen großer Nachholbedarf in der Schaffung von günstigem Wohnraum. Ein hierzu geplanter Erfahrungsaustausch zu kurzfristigen Unterbringungslösungen soll auch die Abstimmung mit der allgemeinen Wohnraumversorgung und Stadtentwicklungsplanung aufgreifen. Das Difu wird seine Erfahrungen in der Auswertung und Weiterentwicklung von Wohnraumversorgungskonzepten und des sozialen Wohnungsbaus als Bestandteil integrationsfördernder Strategien einbringen (s. S. 6).

## **Bildung und Arbeitsmarkt**

Die langjährigen Aktivitäten der „Arbeitsgruppe Fachtagungen Jugendhilfe“ am Difu bieten einen breiten Erfahrungsschatz an innovativen Lösungen. Diese wurden z.B. bereits im Brennpunkt-Seminar „Bildung und Ausbildung für junge Flüchtlinge und Zuwanderer als Schlüssel für Integration“ oder in den Veranstaltungen zu „Unbegleiteten minderjährigen Ausländern“ nutzbar gemacht. Hierbei werden sowohl kurzfristige Erfordernisse wie die Inobhutnahme (s. S. 12) als auch die langfristige Aufgaben wie die der Bildung und Ausbildung (s. S. 11) aufgegriffen. Deutlich schwieriger wird die Bearbeitung von Themen zur Arbeitsmarktintegration eingeschätzt. Um dieses Thema aufgreifen zu können, ist eine Kooperation mit einschlägigen Partnern wie etwa der Agentur für Arbeit sinnvoll.

## **Kommunikation und Bürgerbeteiligung**

Die Flüchtlingssituation stellt die Spitzen der kommunalen Verwaltung und Politik vor die große Herausforderung, einem polarisierten Meinungsbild, großer Hilfsbereitschaft aber auch hoher Verunsicherung in der Öffentlichkeit mit einer möglichst stringenten, transparenten und vertrauensbildenden Kommunikation zu begegnen. Das Difu wird eine Plattform für den Erfahrungsaustausch bieten und die Thematik beispielsweise in einem Seminar für Stadtspitzen aufgreifen.

# Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten

## Chance und Herausforderung für die Integration und gesellschaftliche Teilhabe – auch von Flüchtlingen

Im Sommer startete das Difu das Forschungs-Praxis-Projekt „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“. Gemeinsam mit neun ausgewählten Klein- und Mittelstädten werden vor Ort Aktivitäten initiiert und durch das Difu begleitet. Hierbei geht es vor allem um die Förderung des Zusammenlebens von Einheimischen und (Neu-)Zugewanderten, die Schaffung von Verantwortungsgemeinschaften zur Aufwertung der Innenstädte und die Verbesserung des Wohnens sowie der Nutzung öffentlicher Räume.

Die im Rahmen eines Interessensbekundungsverfahrens in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund ausgewählten Praxispartner repräsentieren beispielhaft die Herausforderungen und Chancen kleinstädtischer Zuwanderungsgesellschaften:

- Germersheim (rd. 20.200 EW), Landkreis Germersheim, Rheinland-Pfalz
- Goslar (rd. 50.000 EW), Landkreis Goslar, Niedersachsen
- Ilmenau (rd. 29.000 EW), Ilm-Kreis, Thüringen
- Michelstadt (rd. 16.650 EW), Odenwaldkreis, Hessen
- Mühlacker (rd. 25.200 EW), Enzkreis, Baden-Württemberg
- Saarlouis (rd. 36.000 EW), Landkreis Saarlouis, Saarland
- Steinfurt (rd. 33.800 EW), Kreis Steinfurt, Regierungsbezirk Münster, Nordrhein-Westfalen
- Weißenfels (rd. 42.000 EW), Burgenlandkreis, Sachsen-Anhalt
- Zittau (rd. 27.150 EW), Große Kreisstadt, Landkreis Görlitz, Sachsen

Das Projekt wird dann erfolgreich verlaufen, wenn der Transfer zwischen Forschung und Praxis gelingt. Es lebt daher von Aktivitäten und Maßnahmen, die in den neun Projektkommunen realisiert werden. Die Interessensbekundungen der Klein- und Mittelstädte zeigen bereits, dass das Thema Integration nicht nur mit Blick auf die alteingesessene

Bewohnerschaft mit und ohne Migrationshintergrund betrachtet werden kann. Vielmehr wollen viele der teilnehmenden Kommunen die Chancen und Herausforderungen der Integration von Flüchtlingen angehen. Diese werden durchaus im Zusammenhang mit den demografischen und strukturellen Rahmenbedingungen gesehen. Welche Auswirkungen hat beispielsweise die Aufnahme von Flüchtlingen und Asylbewerbern für die Entwicklung einer von Schrumpfungsprozessen betroffenen Stadt? Welcher Bedarf besteht im Bereich der sozialen Infrastruktur sowie der Beratungs- und Betreuungsangebote? Wie können die kurzfristige Unterbringung und die längerfristige Wohnungsversorgung von Flüchtlingen organisiert werden? Wie kann eine Kleinstadt sowohl dem hohen ehrenamtlichen Engagement der Bürger, als auch deren Ängsten und Sorgen gerecht werden? Wie kann städtische Identität in einer Form weiterentwickelt werden, so dass Neuzuwanderer ein integraler Bestandteil davon sind und gelebte Vielfalt entsteht? Und werden die Flüchtlinge bleiben oder beim anerkannten Status in größere Städte ziehen?

Das Projektteam geht von der Annahme aus, dass von der Stadtgesellschaft gemeinsam getragene und durchgeführte Aktivitäten die Teilhabechancen (nicht nur) von (Neu-)Zuwanderern fördern und verbessern und hieraus positive Effekte für die sozialräumliche Integration und das nachbarschaftliche Zusammenleben erwachsen. Auch sei zu erwarten, dass durch eine Verzahnung integrations-, stadtentwicklungs- und wohnungspolitischer Maßnahmen diese Prozesse gefördert werden. Gleichzeitig können diese Maßnahmen zu einer städtebaulichen Aufwertung der historischen Zentren beitragen.

Aus Sicht des Projektteams wäre es wünschenswert, gemeinsam zwei Fragestellungen zu reflektieren: Was heißt Vielfalt? Was bedeutet Willkommenskultur? Und zwar spezifisch für die Klein- und Mittelstädte des ländlichen Raums und mit Blick auf Neuzuwanderer! Hierauf sollen im Rahmen des Projekts nicht nur Antworten gefunden werden, vielmehr sollen diese auch mit konkreten Maßnahmen, Projekten, Strategien und Konzepten verknüpft werden.



Auftaktveranstaltung mit Projektkommunen und Projektbeirat, am 26./27.11.2015 in Berlin

Foto: Bernhardt Link

### Weitere Informationen:

Dr. rer. soc. Bettina Reimann  
Telefon: 030/39001-191  
E-Mail: reimann@difu.de

Dipl.-Soz. Gudrun Kirchhoff  
Telefon: 030/39001-192  
E-Mail: kirchhoff@difu.de

<http://bit.ly/1FHhC6p>

# Unterbringung von Flüchtlingen

## Bauen, Bauen, Bauen! Aber wo, was und wie?

### Weitere Informationen:

Dipl.-Ing. Ricarda Pätzold  
Telefon: 030/39001-190  
E-Mail: paetzold@difu.de

Im Zuge des anhaltenden Zustroms geflüchteter Menschen ist die Frage der Unterbringung das zentrale Moment in Ländern und Kommunen. Viele Verwaltungsregeln und Verteilungsgrundsätze wurden durch die Macht des Faktischen in den zurückliegenden Monaten ausgehebelt. Gleichzeitig rollte eine Welle der Hilfsbereitschaft durch das Land, vergleichbar mit der Solidarität und Unterstützung an den Schauplätzen der großen Hochwasser von Oder, Elbe oder Donau. Nach der raschen Mobilisierung stoßen jetzt vielerorts die ad hoc organisierten Unterstützungsangebote durch Ehrenamt und die Ressourcen des kreativen Improvisierens an Grenzen.

Generell wird die Frage nach dem zweiten und dritten Schritt der Unterbringung präsen- ter: Viele der Geflüchteten haben eine Bleibeperspektive und benötigen nach den Monaten in den Erstaufnahmeeinrichtungen eine andere Unterkunft. Für diese Einrichtungen sind die Bundesländer zuständig. Aus diesen werden die Flüchtlinge in einem zwei- oder dreistufigen System (siehe Randkasten) auf die Gebietskörperschaften verteilt, die die Unterbringungsformen selbst ausgestalten können – die Fachaufsicht liegt beim zuständigen Ministerium.

Als Königsweg gilt allgemein die dezentrale Unterbringung. Einige Städte fördern schon sehr lange – aus Kostengründen oder/und aufgrund von integrationspolitischen Erwägungen – die Unterbringung der Flüchtlinge in kleineren Gemeinschaftsunterkünften, in privatem Wohnraum oder in städtisch angemieteten Wohnungen (vgl. Wuppertal 1993, Münster 2000, Leverkusen 2002, Hannover 2011). In den zurückliegenden Jahren war eine Unterbringung durch die städtischen Behörden nicht der Regelfall. In Hannover lebte 2011 zum Beispiel der weit überwiegende Teil der Leistungsberechtigten nach Asylbewerberleistungsgesetz (rd. 75 v.H.) privat in Mietwohnungen oder bei Angehörigen, Freunden und Bekannten. Die anderen 25 Prozent waren in Unterkünften der Landeshauptstadt, vorwiegend in Gemeinschaftsunterkünften, vereinzelt auch in von der Verwaltung zur Verfügung gestellten Wohnungen, untergebracht. Die meisten Konzepte (vgl. auch Aumüller et. al. 2015) wurden in den Zeiten mit relativ geringen Flüchtlingszahlen entwickelt und sind damit

nicht auf die Bewältigung der aktuellen Zuwanderung ausgelegt – gleichwohl bilden sie in den Kommunen einen wichtigen strategischen Anker.

Aktuell werden insbesondere in den Städten mit ohnehin hohem Nachfragedruck auf dem Wohnungsmarkt auch neue Gemeinschaftsunterkünfte gebraucht und gebaut. Neben der Nutzung von ehemaligen Kasernen, Bürogebäuden etc., werden auch neue Gemeinschaftsunterkünfte als temporäre Anlagen in Modulbauweise errichtet. Um die Verfahren und Prozesse zu beschleunigen wurde eine Reihe von baurechtlichen Erleichterungen erlassen (s. S. 8).

Für die Ausgestaltung dieser Unterkünfte gibt es nur in einigen Ländern Mindeststandards (vgl. Landtag SH 18/155, 2012), die aber von Interessenvertretungen und Verbänden als unzureichend kritisiert werden (z.B. DRK 2013, DIfM 2014). Zentrale Forderungen sind: eine begrenzte Größe der Anlagen und Wohneinheiten (60 bis 80 Personen), Mindestgrößen der Wohn- und Schlaflfläche pro Person (9 qm), Anbindung (Zentralität), Infrastrukturausstattung (s. S. 16), soziale Betreuung und zeitliche Begrenzung der Unterbringung (Aussicht auf Verbesserung der Wohnsituation). Parallel wird die Debatte um die architektonischen Lösungen lauter. Bisher bestimmen Anlagen von Wohncontainern aus Stahl das Bild. Deren bisheriger Vorteil – die schnelle und kostengünstige Erstellung – schwindet aber sukzessive, da der Markt an Containern weitgehend leergefegt ist. Die Liste der Nachteile dieser Lösung reicht von bauklimatischen Fragen über die schlechte Lärmdämmung bis zur Gesamtwirkung der Anlagen: „Optisch unterstreichen Container das Gefühl und die Wahrnehmung von Ortlosigkeit und beliebiger anonymer Disponierbarkeit.“ (Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen 2015). Stattdessen fordern u.a. Architekten Typenentwürfe in Holzbauweise, die Verankerung einer angemessenen baulichen Gestaltung als Teil der Willkommenskultur und die Nutzung von kleinteiligen Raumpotenzialen im Bestand wie z.B. Aufbauten auf Flachdächer (vgl. Friedrich et. al. 2015).

Nach der begrenzten Zeit in den Gemeinschaftsunterkünften aufgrund der Residenzpflicht kommt die Wohnungsnachfrage in

### Verteilung der Flüchtlinge im Anschluss auf den Aufenthalt in Erstaufnahmeeinrichtungen

In den Stadtstaaten Berlin und Hamburg liegt die Verantwortung bei der Landesregierung. In allen anderen Ländern außer Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein werden die Flüchtlinge aus den Erstaufnahmeeinrichtungen nach einem Schlüssel auf die Gebietskörperschaften verteilt. In den Ländern mit dreistufigem System erfolgt eine „Zwischenunterbringung“ bei kreisfreien Städten und Landkreisen. Dort ist die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften vorgeschrieben. (vgl. Pro Asyl 2014: S. 14–17)

den lokalen Wohnungsmärkten an. Der Bedarf an jährlich zu errichtenden Wohnungen wurde bereits von 270.000 auf 350.000 angepasst (BBSR). Das erhöht den Druck auf die ohnehin in den Metropolen umkämpften preisgünstigen Wohnungsbestände weiter. Angesichts dessen zeichnen sich zwei parallele Diskussionslinien ab:

- Die eine zielt darauf ab, dass es in Deutschland keinen allgemeinen Wohnungsmangel gibt, sondern nur regionale Engpässe. Für die Unterbringung sollten also die Leerstände in den Abwanderungs- und Stagnationsregionen genutzt werden (empirica 2015). Grundlage wäre ein befristetes Wohnortzuweisungsgesetz. Insbesondere Familien hätten in kleineren Städten – mit einem intakten Arbeitsmarkt – bessere Integrationschancen. Zudem würden diese ländlicheren Wohnformen an die in den Herkunftsländern anknüpfen.
- Die andere Diskussionslinie bezieht sich auf die „Unmöglichkeit“ unter den gegebenen Rahmenbedingungen wirklich preiswert zu bauen. Ein neuer sozialer, preisgünstiger Wohnungsbau wäre nur unter Verzicht auf eine Reihe von Standards zu realisieren – dazu zählen u.a. die Fläche der Wohnung und damit die Belegungsdichte und die allgemeinen Baustandards. Eine weitere Möglichkeit des Kostensparens besteht in der Wiederbelebung des seriellen Wohnungsbaus.

Insbesondere die Forderung nach Absenkung von Baustandards findet eine breite Resonanz – bei den Wohnungsverbänden, der Bauwirtschaft, politischen Parteien etc. Auf einer „addierten Wunschliste“ zur Streichung oder Reduzierung von Vorgaben stehen die Themen: Brandschutz, Schallschutz, Statik, Klimaschutz, Stellplätze, Barrierefreiheit etc. Des Weiteren sollen die Bearbeitungsfristen für Bauanträge kürzer und die Regelungen in den Bundesländern (LBO) vereinheitlicht werden. Insgesamt entsteht häufig der Eindruck, dass in den zurückliegenden Jahren oder Jahrzehnten sukzessive „luxuriöse“ Baustandards eingeführt wurden, die nicht unschuldig am aktuellen Mangel an bezahlbaren Wohnungen sind – zumal diese auch bei größeren Sanierungstätigkeiten zum Tragen kommen. Der reflexartige Verweis auf die Notwendigkeit (und die zu erwartenden Effekte) einer schnellen Absenkung von Standards greift aber etwas kurz, da wieder einzelne Regelungen adressiert werden, aber nicht eine qualitative Vorstellung für das Wohnen im 21. Jahrhunderts konkretisiert wird.

Dabei wäre die Zeit dafür günstig: Es besteht ein Innovationsdruck, der genutzt werden könnte, um neue Wohntypologien und Konstruktionsweisen auszuprobieren (Nagel 2015). Der Wohnraumbedarf, der aus der Zuwanderung resultiert, verstärkt die Notwendigkeit eines neuen sozialen Wohnungsbaus. Der Bund hat bereits zugesagt, den Ländern für die Jahre 2016 bis 2019 insgesamt zwei Milliarden Euro zusätzlich für die soziale Wohnraumförderung zur Verfügung zu stellen, also die Kompensationsmittel zu verdoppeln. Bei der Konfiguration der Landesförderprogramme ist unbedingt zu vermeiden, dass verschiedene Gruppen von Bedürftigen in Konkurrenz zueinander treten; sektiererische Abgrenzungsdebatten – à la „wir und die anderen“ – nehmen aber bereits an Fahrt auf. Zudem müssen die Förderkonditionen mit Aspekten wie Baulandbereitstellung, Standards und Baukosten, Anforderungen an gewerbliche Nutzungen und Gemeinschaftsflächen sowie der Einbindung in die Nachbarschaft verzahnt werden.

Hinsichtlich der Debatte um Standards ist es an der Zeit, das integrierte Zusammenwirken von baulichen Standards und deren Effekte auf den gewünschten Wohnraum zu überprüfen und ggf. zu modifizieren, denn sie werden nicht wegen der Flüchtlinge und auch nicht für die Flüchtlinge abgesenkt. In einem solchen Prozess ist es unerlässlich – zumindest im Kopf – die „Komfortzone“ des Gewohnten hinter sich zu lassen. Aber eine Unterbrechung des linearen Anstiegs des Wohnraumkonsums pro Kopf auf 60 qm wäre ohnehin ein Gebot der Nachhaltigkeit.

Auf keinen Fall sollten aber die Wertschätzung und Qualifizierung von Stadtentwicklungsprozessen vernachlässigt werden: Gabriele Nießen, Stadtbaurätin, Oldenburg, sagte in einem Interview: „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) Um diese im Blick zu behalten, ist ein offener Diskurs zur Vereinbarkeit sozialer und baukultureller Fragen notwendig. Ebenso erforderlich ist die Courage Improvisationen (vgl. Friedrich et. al. 2015) zuzulassen und der Mut, vermeintlich zeit- und ressourcensparenden „Großlösungen“ auch mal eine Absage zu erteilen. Die in den nächsten Jahren errichteten Wohnquartiere sollten nicht geborene Anwärtler des Programms „Soziale Stadt“ sein, sondern die Lehren der älteren und jüngeren Stadtentwicklungsgeschichte berücksichtigen.

## Quellen:

- Aumüller, Jutta; Priska Daphi, Celine Biesenkamp (2015): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement, Expertise gefördert und herausgegeben von der Robert Bosch Stiftung. <http://bit.ly/1jDnUih>
- empirica (2015): Familien aufs Land – Teil 1 und 2, empirica paper Nr. 228 und 230, Autoren Reiner Braun und Harald Simons. <http://bit.ly/1N5zds5>
- Jörg Friedrich/Simon Takasaki/Peter Haslinger/Oliver Thiedmann/Christoph Borchers (Hg.) (2015): Refugees Welcome, Konzepte für eine menschenwürdige Architektur, Berlin.
- Nagel, Reiner (2015): Qualität und Experimente, Editorial Baukultur im November 2015. <http://bit.ly/1IUN9yl>
- NWZ (2015): Alle improvisieren unter Hochdruck, 16.10.2015. <http://bit.ly/1PYgNzp>
- Positionspapier der Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen vom 28. Juli 2015: Flüchtlinge brauchen Wohnungen, keine Behälter! Gestalterisch befriedigende, preiswerte Lösungen sind möglich. <http://bit.ly/1I2lyKy>

# Erleichtertes Baurecht für Flüchtlingsunterkünfte

## Weitere Informationen:

Prof. Dr. Arno Bunzel  
Telefon 030/39001-238  
E-Mail bunzel@difu.de



Das deutsche Baurecht zeichnet sich durch ein sehr differenziertes vielfältige Belange der Kommunen aufgreifendes, die europarechtlichen Rahmenbedingungen umsetzendes Regelwerk aus. Es spiegelt die Verantwortung, welche der Gesetzgeber für die Baukultur in Deutschland übernehmen will. Was in „normalen“ Zeiten geordnete und rechtssichere Verfahren im Interesse einer sozial, ökologisch und ökonomisch ausgewogenen Entwicklung gewährleistet, erweist sich derzeit angesichts der aktuellen, akuten Handlungserfordernisse in vielen Kommunen oft als schwerfällig und hindernd. Unterkünfte für Flüchtlinge müssen schnell und unbürokratisch geschaffen werden und entgegenstehende baurechtliche Vorschriften – soweit vertretbar – für diesen Zweck zurücktreten.

Der Gesetzgeber hat in zwei Schritten darauf reagiert. Mit dem Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen vom 20. November 2014 (BGBl. I S. 1748) wurden erste Sonderregelungen schon im Herbst 2014 geschaffen. Diese wurden nun durch Artikel 6 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 23. September 2014 (BGBl. I S. 2414) zu einem umfassenden Sonderrecht mit sehr weitgehenden Erleichterungen ausgeweitet. Die ursprünglichen drei Absätze mit Sonderregelungen für Flüchtlingsunterkünfte wurden in § 246 BauGB auf nunmehr zehn ausgebaut. Ziel dieser Regelungen ist es, den drängenden Flexibilisierungserfordernissen gerecht zu werden, ohne dabei das Kind mit dem Bade auszuschütten. Ob dem Gesetzgeber letzteres gelungen ist, wird man nach Ablauf der in der Regel befristeten Sonderregelungen für die Unterbringung von Flüchtlingen feststellen müssen.

## Vorhaben im Geltungsbereich von Bebauungsplänen

Für Baugebiete i.S.v. §§ 2 bis 7 BauNVO ordnet das Gesetz im Sinne eines intendierten Ermessens an, dass Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende in der Regel zugelassen werden sollen, soweit Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme zugelassen werden können (§ 246 Absatz 11 BauGB).

Auch in Fällen, in denen die Grundzüge der Planung berührt werden, wird eine Befreiung ermöglicht (246 Absatz 10 und 12 BauGB):

- in festgesetzten und faktischen Gewerbegebieten (§ 8 BauNVO, auch in Verbindung mit § 34 Absatz 2 BauGB) für Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende, soweit an dem Standort Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme zugelassen werden können oder allgemein zulässig sind oder
- wenn es sich um die Errichtung mobiler Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende handelt oder
- wenn es sich um die Nutzungsänderung zulässigerweise errichteter baulicher Anlagen in Gewerbe- und Industriegebieten sowie in Sondergebieten nach den §§ 8 bis 11 der Baunutzungsverordnung (auch in Verbindung mit § 34 Absatz 2) in Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende handelt.

In den beiden letztgenannten Fällen ist eine Befristung auf maximal drei Jahre vorzunehmen. Die Befreiung muss generell auch hier unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein. Angesichts der nationalen und drängenden Aufgabe bei der Flüchtlingsunterbringung ist Nachbarn vorübergehend auch ein Mehr an Beeinträchtigungen zuzumuten (OVG Hamburg, Beschluss vom 12.01.2015 – 2 Bs 247/14).

## Sonstige Innenbereichsvorhaben

Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende können unter bestimmten Voraussetzungen auch dann im unbeplanten Innenbereich zugelassen werden, wenn sie sich nicht in die nähere Umgebung einfügen (§ 246 Absatz 8 BauGB). Die Zulassung muss aber zumindest städtebaulich vertretbar und auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein

Zudem gelten die vorgenannten erweiterten Befreiungsmöglichkeiten auch in unbeplanten Gebieten, wenn deren Eigenart der näheren Umgebung einem der Baugebiete der BauNVO entspricht und wenn dort § 34 Absatz 2 BauGB zur Anwendung kommt.



## Vorhaben im Außenbereich

Bauliche Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden können als begünstigte Vorhaben zugelassen werden (§ 246 Absatz 9 und 13 BauGB),

- wenn das Vorhaben im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit nach § 30 Absatz 1 oder § 34 zu beurteilenden bebauten Flächen innerhalb des Siedlungsbereichs erfolgen soll oder
- wenn es sich um die auf längstens drei Jahre zu befristende Errichtung mobiler Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende handelt oder
- wenn es sich um eine Nutzungsänderung zulässigerweise errichteter baulicher Anlagen in Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende handelt, wobei eine erforderliche Erneuerung oder Erweiterung eingeschlossen ist (auch bei aufgegebenen Nutzungen).

Wird zum Zeitpunkt einer Nutzungsänderung eine Nutzung zulässigerweise ausgeübt, kann diese im Anschluss wieder aufgenommen werden; im Übrigen gelten für eine nachfolgende Nutzungsänderung die allgemeinen Regeln. Die befristete Errichtung von mobilen Unterkünften ist mit einer Rückbaupflicht verbunden, um sicherzustellen, dass der ursprüngliche Zustand nach Ablauf der Frist wieder hergestellt wird.

## Die „Superbefreiung“ als letzter Ausweg

Als letzter Ausweg, wenn auch bei Anwendung der Absätze 8 bis 13 dringend benötigte Unterkunftsmöglichkeiten nicht oder nicht rechtzeitig bereitgestellt werden können, sieht das Gesetz nun die Möglichkeit einer gänzlichen Freistellung von den Vorschriften des Baugesetzbuchs vor (§ 246 Absatz 14 BauGB). Nunmehr kann auf dieses Privileg auch bei kommunalen Vorhaben oder bei Vorhaben Dritter (z.B. von Landkreisen oder Privaten) zurückgegriffen werden. Die Zuständigkeit liegt in diesem Fall immer bei der höheren Verwaltungsbehörde. Um ein missbräuchliches Aushebeln der allgemeinen gesetzlichen Anforderungen zu verhindern, besteht die Abweichungsbefugnis nur „im erforderlichen Umfang“. Nach der Gesetzgebung sollen allerdings „angesichts der Dringlichkeit der Unterbringung keine übersteigerten Anforderungen gestellt werden“. Eine sich aus der örtlichen Situation ergebende Plausibilität der Erforderlichkeit sei zur „Vermeidung eines ausufernden Gebrauchs dieser Abweichungsbefugnis ausreichend, aus Gründen des Ver-

hältnismäßigkeitsprinzips im Hinblick auf den Eingriff in Artikel 28 Absatz 2 GG aber auch erforderlich“.

## Weitere Erleichterungen

Zur verfahrensmäßigen Beschleunigung gilt das gemeindliche Einvernehmen bei Nichtäußerung mit Ablauf eines Monats als erteilt (§ 246 Absatz 15 BauGB). Die ausbleibende Äußerung der Naturschutzbehörde darf nach einem Monat dahingehend verstanden werden, dass Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege von dem Vorhaben nicht berührt werden (§ 246 Absatz 16 BauGB).

Bei den energetischen Standards gibt es insoweit Entlastung, als die Pflicht der öffentlichen Hand als Eigentümer, den Energiebedarf durch die anteilige Nutzung Erneuerbarer Energien zu decken, entfällt, wenn es um die Renovierung zu Zwecken der Nutzung als Aufnahmeeinrichtung oder Gemeinschaftsunterkunft geht (§ 9a Abs. 2 EEWärmeG). Zudem ist eine Befreiung von den gesetzlichen Anforderungen des EEWärmeG wegen einer unbilligen Härte auch im Fall der Neuerrichtung möglich, wenn die Schaffung von Unterkünften andernfalls erheblich verzögert würde. Schließlich erweitert § 9a Abs. 3 EEWärmeG die Ausnahme von der Nutzungspflicht für Container, wenn diese eine geplante Nutzungsdauer von bis zu fünf Jahren haben.

## Befristung des Sonderrechts für Flüchtlingsunterkünfte

Das Sonderrecht ist durchgehend befristet bis zum 31. Dezember 2019. Diese Befristung bezieht sich nicht auf die Geltungsdauer einer Genehmigung, sondern auf den Zeitraum, bis zu dessen Ende im bauaufsichtlichen Zulassungsverfahren von den Vorschriften Gebrauch gemacht werden kann. Umso wichtiger erscheint es, dass bei den besonders weitreichenden Erleichterungen für mobile Unterkünfte auch eine Befristung der Nutzungsdauer und eine Rückbaupflicht vorgesehen ist. Praktisch wird es darum gehen, bei allen dem enormen Handlungsdruck geschuldeten notwendigen Kompromissen die langfristige Perspektive nicht aus den Augen zu verlieren.

Hinweise zur Anwendung der neuen Regelung erarbeitet in bewährter Form die ARGEBAU. Die bisherigen „Hinweise zur Beurteilung von Standorten für Unterkünfte von Flüchtlingen und Asylbegehrenden in den verschiedenen Gebietskulissen“, welche die erste Änderung der Gesetzeslage von Herbst 2014 schon berücksichtigen, werden überarbeitet und stehen in Kürze auf der Internet-Seite der Bauministerkonferenz bereit.

„Hinweise zur Beurteilung von Standorten für Unterkünfte von Flüchtlingen und Asylbegehrenden in den verschiedenen Gebietskulissen“, Internet-Seite der Bauministerkonferenz:

<http://bit.ly/1Nny1st>

# Zuwanderung und Arbeitsmarktintegration

## Auf die Arbeit kommt es an!



Die Chancen der Arbeitsmarktintegration für Asylbewerber und Flüchtlinge sind momentan nur schwer einschätzbar, da über deren Qualifikationen bisher nur wenig bekannt ist. Einerseits scheint es eine relativ große Gruppe mit höherer Schul- oder Hochschulbildung zu geben. Andererseits waren 2014 28 Prozent der Asylbeantragsteller unter 16 Jahren (BAMF 2014). Daher ist davon auszugehen, dass ein großer Anteil der Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist. Mittlere Qualifikationen wiederum scheinen kaum vertreten zu sein (IAB 2015). Eine Befragung von Asylbewerbern, die vor kurzer Zeit eingereist sind, kommt zu dem Ergebnis, dass 88 Prozent der Befragten eine Schule besucht hatten und 21 Prozent Formen beruflicher Ausbildung überwiegend im Dienstleistungsbereich und weniger in Fertigungsberufen genossen haben. Technische Berufe waren bei den Befragten kaum vertreten (Mirbach u.a. 2014). Auch wenn die Ergebnisse nur bedingt repräsentativ für die aktuelle Zuwanderungsphase sind, so lassen sich daran doch die Herausforderungen für die Arbeitsmarktintegration der Menschen erkennen:

Während zugewanderte EU-Bürger und Zuwanderer aus Drittstaaten mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken jeweils zu rund 75 Prozent erwerbstätig sind, liegt der Anteil bei Menschen, die als Asylbewerber und Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind, bei rund 55 Prozent. Kurzfristig wird er erheblich niedriger liegen (IAB 2015). Dabei muss man berücksichtigen, dass die Erwerbstätigkeit von Asylbewerbern bis Ende 2014 durch Wartezeiten bei der Anerkennung, temporäre Arbeitsverbote und Vorrangprüfungen erheblich begrenzt war. Erste Erfahrungen aus dem Projekt „Early Intervention“ der Bundesagentur für Arbeit (BA) zeigen, dass bisher weniger als jeder zehnte Flüchtling direkt in Arbeit oder Ausbildung vermittelt werden konnte (HB, 10.9.2015). Nach bisherigen Erfahrungen dauert es in europäischen Ländern im Durchschnitt fünf bis sechs Jahre, bis die Mehrheit der Flüchtlinge in Beschäftigung war (OECD o.J.).

Neben der abhängigen Beschäftigung wird auch die Geschäftsgründung für einige Zugewanderte eine Integrationsmöglichkeit bieten. Einige haben bereits Erfahrungen aus ihrem Herkunftsland als Selbständige.

Für Nicht-EU-Bürger gilt dabei nicht die grundsätzliche Gewerbefreiheit, sie unterliegen gesonderten Rechtsvorschriften. Um Gründer zu unterstützen, sollten vorhandene standardisierte Beratungsangebote durch spezifische Coaching-Angebote, die die unterschiedlichen Voraussetzungen der Gründer berücksichtigen, ergänzt werden. Auch Gründer selbst können ihre Erfahrungen weitergeben. Cross-Mentoring-Programme können Zugewanderte und heimische Wirtschaft zusammenbringen.

Für eine langfristige Entwicklung des Arbeitsmarkts sowie der Sozialsysteme ist es wichtig zu berücksichtigen, dass Zuwanderung keine dauerhafte Entscheidung sein muss. Mehr als 60 Prozent der 2004 nach Deutschland eingereisten Arbeitsmigranten hatten 2011 das Land wieder verlassen (WiWo 2013). Das betrifft gerade auch gut Ausgebildete.

Wie kann Arbeitsmarktintegration von Zugewanderten unterstützt werden? Es sollten umfassende auf die Herkunftssituation, den Ausbildungsgrad und die Familiensituation zugeschnittene Integrationsangebote gemacht werden. Gegenwärtig wechseln Asylbewerber und Flüchtlinge entsprechend dem Stand ihres Anerkennungsverfahrens ihren rechtlichen Status, den zuständigen Leistungsträger und damit auch die Betreuungspersonen. Gerade für die Integration ist aber die verstärkte Zusammenarbeit von Arbeitsagentur und kommunalen Ämtern wichtig.

Es sollten frühzeitige Angebote gemacht werden, die berücksichtigen, dass der individuelle Integrationsprozess längere Zeit dauern kann. Erfahrungen aus Skandinavien zeigen, dass Integrationskurse für Flüchtlinge zwei bis drei Jahre dauern und niedrigqualifizierte Flüchtlinge auch längere Zeit benötigen.

Den Zuwandernden sollte die Möglichkeit eröffnet werden, sich frühzeitig in Regionen anzusiedeln, in denen grundsätzlich gute Chancen bestehen, einen Arbeitsplatz zu erhalten. Die Potenziale für eine Revitalisierung von Abwanderungsregionen durch den Zuzug von Asylbewerbern und Flüchtlingen sind damit eng begrenzt, bestehen doch Gründe für die Abwanderung aus den betreffenden Regionen weiter fort – die fehlenden Arbeitsplätze.

### Weitere Informationen:

Dr. Holger Floeting

Telefon: 030/39001-221

E-Mail: floeting@difu.de

### Quellen:

- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015): Das Bundesamt in Zahlen 2014 – Modul Asyl, Nürnberg 2015.
- Handelsblatt (10.9.2015): Integration dauert viel länger als gedacht.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015): Aktuelle Berichte. Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland. 8/2015. <http://bit.ly/1SyFy2O>
- Mirbach, Thomas & Katrin Triebel, Christina Benning (2014): Auswertung Qualifikationserhebung. Johann Daniel Lawaetz Stiftung, Hamburg.
- OECD (o.J.): Die gegenwärtige Krise ist keine Migrations-, sondern eine Flüchtlingskrise: Migration außerhalb des Asylsystems nach wie vor größer. <http://bit.ly/1TyqPWo>
- Wirtschaftswoche (16.11.2013): Flüchtlingsdebatte. Deutschland braucht Zuwanderer.

# Bildung und Ausbildung für junge Flüchtlinge und Zuwanderer – Schlüssel für die Integration

Am 16. November 2015 führte das Deutsche Institut für Urbanistik in Kooperation mit dem Deutschen Städtetag ein Brennpunkt-Seminar zum Thema Bildung und Ausbildung junger Flüchtlinge und Zuwanderer durch. Die hohe Nachfrage zeigte, dass das Thema „Integration durch Bildung“ – nach Erstversorgung und Unterbringung der Flüchtlinge – als wichtiger mittel- und langfristiger Strategieschwerpunkt eingestuft wird. Das Seminar wurde von Prof. Martin zur Nedden eröffnet, der die Schnittstellen des Difu zu diesem Themenfeld verdeutlichte und vorstellte, wie das Difu die Städte künftig bei der Bewältigung dieser gesamtgesellschaftlichen Aufgabe und Herausforderung unterstützen möchte. Er betonte, dass das Difu eine besondere Aufgabe darin sieht, Erfahrungsaustausch zwischen den Städten zu ermöglichen, Wissen weiterzugeben und die Arbeit vor Ort zu erleichtern. Dr. Klaus Hebborn, Deutscher Städtetag, stellte in seiner inhaltlichen Einführung fest, dass vor allem Flüchtlinge mit höherer Bleibeperspektive vom frühesten Zeitpunkt an durch Sprachkurse, die Nachholung von Schulabschlüssen, Ausbildungen, Qualifizierungen und Integration in den Arbeitsmarkt unserer Gesellschaft integriert werden müssen, da langjähriges Warten auf Entscheidungen ohne sinnvolle Beschäftigung die soziale Ausgrenzung verstärkt.

Tanja Sichert, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) aus Nürnberg, referierte in ihrem Vortrag „Wissen wir wirklich immer, worüber wir reden?“ u.a. über die Anzahl der Flüchtlinge weltweit, die Entwicklung und das Ausmaß der Zuwanderung in Deutschland, Herkunftsländer der Flüchtlinge, die Dauer eines Asylverfahrens sowie durchschnittliche Anerkennungsquoten der Asylanträge. Deutlich wurde dabei, dass es zwar Zahlen und Durchschnittswerte gibt, aber auch, dass das BAMF keine verlässlichen Prognosen zu den Zuwanderungszahlen der nächsten Monate geben kann.

Prognosen gibt es hingegen für die Arbeitsmarktentwicklung: „Was passiert, wenn nichts passiert“ wurde anschaulich durch Karl-Heinz Kohn, Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Mannheim, verdeutlicht: Wenn nicht jährlich rund 2.000 Menschen zusätzlich auf den deutschen Arbeitsmarkt

kommen, wird es absehbar ein Problem für die deutsche Wirtschaft geben. Deshalb ist nun ein Paradigmenwechsel in der Zuwanderungspolitik zu erkennen. Gerade für junge geflüchtete Menschen besteht ein großer Anreiz darin, über einen Ausbildungsplatz auch ein Bleiberecht in Deutschland zu erhalten.

Dass sich auch die Mühen der Bürokratie und der Gesetze bewegen, wurde in dem Beitrag von Günther Meth, Jobcenter der Stadt Fürth, deutlich: Viele der vorgestellten Instrumente sind nicht neu, sie bekommen aber künftig eine Relevanz für junge Flüchtlinge und Zuwanderer. Wie dies funktionieren kann, zeigten die Beiträge von Thomas Paal, Münster, sowie Johannes Horn, Düsseldorf, die das umfassende Angebot und die Möglichkeiten der Betreuung und Wege der Integration konkret vor Ort im Rahmen einer kommunalen ganzheitlichen Integrationsstrategie beschrieben.

Zum Austausch in Arbeitsgruppen standen folgende Themen zur Wahl: Kita, Schule, Ausbildung, Ehrenamt sowie offener Erfahrungsaustausch. Mehrfach konstatiertes Handlungsbedarfe:

- Sprachförderung allein reicht nicht aus. Für eine Ausbildung ist eine fachsprachliche Schulung dringend erforderlich.
- Integration kann nur dezentral gelingen.
- Die unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Bundesländern führen zu viel Unsicherheit und ermöglichen nur eingegrenzt Erfahrungsaustausch.
- Auch wenn konkrete Zahlen schwierig zu erfassen sind, wären realistische Einschätzungen und die rückblickende Aufbereitung von Entwicklungen durch die dafür zuständigen Bundesinstitutionen hilfreich.
- Gerade in kleineren Kommunen fehlen Personal, Mittel und Ressourcen, um bei den aktuellen Entwicklungen mithalten zu können und ständig auf einem aktuellen Stand zu sein. Es gibt viel (auch rechtliche) Unsicherheit zu möglichen Spielräumen und Instrumenten, d.h., viele Instrumente sind schon da, werden aber zum Teil noch nicht intensiv angewandt.

**Weitere Informationen:**  
Dipl.-Soz. Kerstin Landua  
Telefon: 030/39001-135  
E-Mail: landua@difu.de

Dr. Elke Becker  
Telefon: 030/39001-149  
E-Mail: ebecker@difu.de

<http://bit.ly/1Q0EXt3>



Stephan Weismann, Bezirksgruppenleiter des Sozialen Dienstes für die Inobhutnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer (UMA), Karlsruhe



v.r.n.l.: Caroline Rapp, Dipl.-Kriminologin, Dipl.-Sozialpädagogin, Abteilung Unbegleitete Minderjährige, Jugendamt München und Dr. Jürgen Wurst, Teamleiter Wirtschaftliche Jugendhilfe, Jugendamt München

Fotos: Jessica Schneider, Difu

**Weitere Informationen:**

Dipl.-Soz. Kerstin Landua  
AG Fachtagungen  
Jugendhilfe im Difu  
Telefon: 030/39001-135  
E-Mail: landua@difu.de

<http://bit.ly/1Q0EXt3>

# Unbegleitete minderjährige Ausländer in der Kinder- und Jugendhilfe

## Inobhutnahme, Inobhutnahme, Inobhutnahme

### Gesetz zum besseren Schutz von Flüchtlingskindern

Das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher ist am 1. November 2015 – zwei Monate eher als ursprünglich geplant – in Kraft getreten. Ziel des Gesetzes ist die landesweite Umverteilung unbegleiteter minderjähriger Ausländer (UMA). Dadurch soll eine Verbesserung ihrer Situation sowie eine dem Kindeswohl entsprechende, bedarfsgerechte Unterbringung, Versorgung und Betreuung erreicht werden.

In der Pressemitteilung des BMFSFJ heißt es dazu: „Das Gesetz regelt eine landesinterne und bundesweite Aufnahmepflicht der Länder, die sich am Kindeswohl und dem besonderen Schutzbedürfnis von unbegleiteten Minderjährigen ausrichtet.“ Die Umsetzung dieses neuen Gesetzes war auch Bestandteil der Fachtagung „SOS – Sieht die Inobhutnahme noch Land? Krisenintervention und Inobhutnahme in der Kinder- und Jugendhilfe“ am 5. und 6. November 2015 in Berlin, die von der Arbeitsgruppe Fachtagungen Jugendhilfe im Deutschen Institut für Urbanistik veranstaltet wurde.

### Ein Erfahrungsbericht zur Umverteilung von Flüchtlingskindern aus München

Caroline Rapp, Dipl.-Kriminologin, Dipl.-Sozialpädagogin, Abteilung Unbegleitete Minderjährige, und Dr. Jürgen Wurst, Teamleiter Wirtschaftliche Jugendhilfe, Jugendamt München, berichteten auf der Tagung über ihre weitreichenden Erfahrungen mit der Inobhutnahme, Altersfestsetzung und dem Clearingverfahren der unbegleiteten Minderjährigen. Insbesondere für Jugendämter, die gerade erst dabei sind, Strukturen aufzubauen, war dieser Vortrag eine wertvolle Hilfe. Im Plenum war beiden Vortragenden gegenüber große Wertschätzung spürbar, dass diese zusätzlich zu ihrer bereits länger andauernden hohen Arbeitsbelastung auf der Tagung diesen Erfahrungstransfer leisteten. Auftrag von Caroline Rapp und Dr. Jürgen Wurst war es, zum Thema „§ 42a SGB VIII – Vorläufige Inobhutnahme von ausländischen Kindern und Jugendlichen nach Einreise. Was sieht der Gesetzgeber vor? Wie geht die Praxis (bisher) damit um?“ zu sprechen.

Caroline Rapp berichtete u.a., dass 90 Prozent der unbegleiteten Minderjährigen, die in sehr großer Zahl in München ankommen, 14- bis 17-jährige Jungen sind, von denen der größte Teil aus Somalia, Eritrea, Afghanistan und Syrien kommt. In München wurde im Vorgriff auf den § 42a SGB VIII und in Anbetracht der aktuellen Situation in Rosenheim und Passau bereits im Juli 2015 begonnen, die Kinder und Jugendlichen bayernweit umzuverteilen. Die meisten dieser Jugendlichen sind „Selbstmelder“ und kommen allein in dem Ankommenszentrum für unbegleitete Minderjährige an. Die Zahl der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge in der Fallzuständigkeit des Jugendamts München ist in den letzten zwei Jahren rasant gestiegen (siehe Abbildung). Bereits im Jahr 2013 ging die Zahl ein wenig nach oben, während in 2014 und vor allem 2015 eine sehr große Steigerung zu erkennen ist. Es wird davon ausgegangen, dass sich dieser Trend auch im Jahr 2016 fortsetzt. Dr. Jürgen Wurst gab anschließend einen Überblick darüber, was der Gesetzgeber mit dem neuen Verfahren nach §§ 42a ff. SGB VIII beabsichtigt und wie München dies praktiziert. Dies wird ausführlich in einer Dokumentation zu der Tagung nachzulesen sein.

Das Stadtjugendamt München hat sich organisatorisch mit unterschiedlichen Maßnahmen auf die Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen vorbereitet. Gemeinsam mit freien Trägern wurden innerhalb kurzer Zeit 2014 in einem Trägerverbund sogenannte „Dependancen“ der Jugendhilfe für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge etabliert. Seit dem 1. April 2015 gibt es ein Sozialpädagogisches Ankommenszentrum speziell für unbegleitete Minderjährige (medizinisches Screening, Erstversorgung, Alterseinschätzung im Tandem, Inobhutnahme) mit freien Trägern. Etabliert wurde eine Fachabteilung nur für den Bereich unbegleitete Minderjährige mit den entsprechenden Aufgaben (Alterseinschätzung, Vermittlung an andere bayrische Jugendämter/Anschlusshilfen, Bestellung des Vormundes, Kostenerstattung, Hilfeplangespräche etc.). Ebenso soll dort eine Weiterentwicklung von Standards der Betreuung und Versorgung der unbegleiteten Minderjährigen in enger Abstimmung mit der Heimaufsicht erfolgen. Zum 1.11.2015 wur-

de eine eigene Organisationseinheit für die Umsetzung des Verfahrens nach § 42a SGB VIII, bestehend aus Verwaltungsfachkräften, Pädagogen, psychologischem Dienst, Medizinerinnen und Mitarbeitern der Kreisverwaltungsbehörde geschaffen.

Erste Erfahrungswerte aus der bereits seit dem 1.7.2015 praktizierten bayernweiten Verlegung sind laut Dr. Jürgen Wurst die schnelle Weitervermittlung aus den Ankommenszentren München, da diese eine kurze Verweildauer und Vermeidung von Rückkehrern bewirkt. Zudem wurde dadurch insgesamt ein Bewusstsein für diese bundesweite Aufgabe geschaffen. „Am Anfang sprachen die anderen Jugendämter stets von ‚euren‘ Jugendlichen. Darüber gab es manche Reibereien und Streitigkeiten mit den Landratsämtern. Relativ schnell hat sich das Bewusstsein durchgesetzt, dass es sich nicht um die Jugendlichen der Stadt München handelt: Es sind die Jugendlichen, die nach Deutschland kommen und für die alle gleichermaßen verantwortlich sind. Es ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.“ Die Bewältigung dieser Aufgaben wäre nicht so gut gelungen, wenn es einerseits nicht diesen großen politischen Rückhalt gegeben hätte und andererseits nicht einen sehr unkomplizierten Umgang mit der Trägerlandschaft in München, aus dem ein großes solidarisches Miteinander entstanden ist.

### Inobhutnahme, Altersfestsetzung und Clearing von Flüchtlingskindern in Karlsruhe

Stephan Weismann, Bezirksgruppenleiter des Sozialen Dienstes für die Inobhutnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer (UMA), Karlsruhe, gestaltete im Rahmen der Tagung eine Arbeitsgruppe zur „Inobhutnahme von Flüchtlingskindern“, die sich auch mit den Aspekten Altersfeststellung und Clearing auseinandersetzte. Auch im Jugendamt Karlsruhe liegen hierzu viele Erfahrungswerte vor. Sechs Mitarbeiter im Jugendamt befassen sich mit Flüchtlingskindern. Intensiv wurde in dieser Arbeitsgruppe über die Frage und das Verfahren der Altersfestsetzung der ankommenden Flüchtlinge diskutiert. In Karlsruhe geschieht diese Alterseinschätzung mit Hilfe eines Fragebogens und einer qualifizierten Inaugenscheinnahme. Hierbei wurden bisher 60 Prozent der Jugendlichen als minderjährig eingeschätzt, 40 Prozent als volljährig. Letztere werden dann an die Sozialberatung verwiesen. Einer Feststellung des Alters mit medizinischen Verfahren stehen die Karlsruher Kollegen eher kritisch gegenüber, da nachgewiesenermaßen hier eine Spanne von 1,5 Jahren auftreten kann und nicht nur das medizinische, sondern auch

das soziale Alter berücksichtigt werden sollte. Es gelte das Prinzip: Im Zweifel immer für den Minderjährigen, da sich sonst seine Startbedingungen in Deutschland erheblich verschlechtern könnten. Weitere Fragen waren, auf welcher Grundlage eine Entscheidung für oder gegen eine Unterbringung von UMA bei Bekannten und Verwandten erfolgt, wie mit der Bestellung eines Amtsvormundes umgegangen wird und welche Kriterien der „Verteilfähigkeit“ für Jugendliche es gibt. Faktoren für eine erfolgreiche Bewältigung dieser Aufgaben sind nach Auffassung von Stephan Weismann u.a. neben der langjährige Erfahrung im Bereich der UMA und einer pragmatischen und kreativen Vorgehensweise, die Verantwortung anzunehmen, mit den freien Trägern und anderen Kooperationspartnern (JGH, Suchtberatungsstellen, Polizei) partnerschaftlich zusammenzuarbeiten, Inobhutnahmestellen frühzeitig und stetig auszubauen, sich fachlich auszutauschen sowie eine positive und offensive Öffentlichkeitsarbeit.

### Ausblick

Zum Thema „Kinder und Jugendliche aus Flüchtlingsfamilien“, die sich mit begleiteten und unbegleiteten Flüchtlingskindern befasst, findet am 14./15. April 2016 eine Tagung des Difu in Kooperation mit dem Deutschen Städtetag in Berlin statt. Auf dieser Tagung wird der begonnene Erfahrungsaustausch vertieft und der Transfer von Know-how und Wissen fortgesetzt.

### Tagung: „Kinder und Jugendliche aus Flüchtlingsfamilien“

Die Online-Anmeldung ist bereits möglich, das Detailprogramm wird 2016 veröffentlicht:

<http://www.fachtagungen-jugendhilfe.de/anmeldung/termin/30624>

### Zunahme von unbegleiteten Flüchtlingen in Fallzuständigkeit des Stadtjugendamtes München 2010-2015

(jeweils zum Stichtag 31. Dezember)

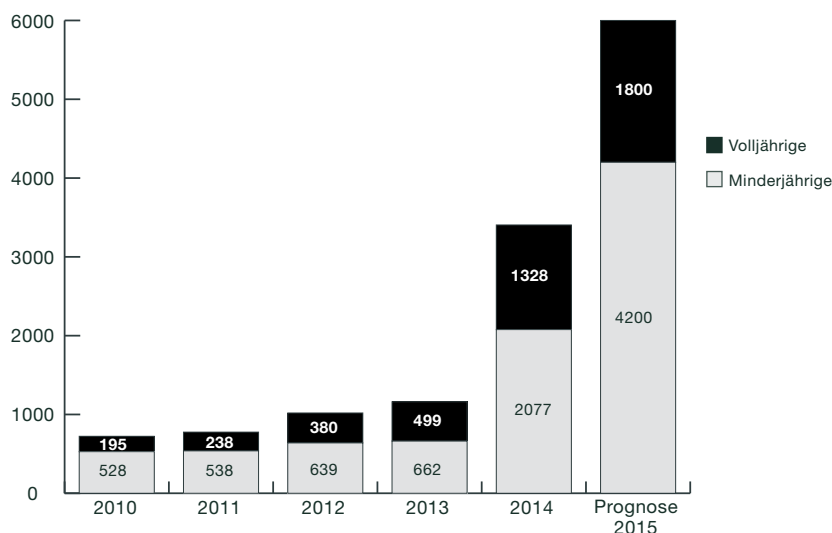


Abb.: © Jugendamt München

Deutsches Institut für Urbanistik



# Sozialraumorientierte Integration von Flüchtlingen

## Lernen vom Programm Soziale Stadt?

Bislang stellt sich das Thema Flüchtlinge vor allem als eine quantitative Herausforderung mit Blick auf Unterbringung, Registrierung und Versorgung dar. Spätestens mit der Genehmigung des Asylantrags kommt eine qualitative Dimension hinzu, denn dann geht es um die Integration in die Gesellschaft. Alle Erfahrungen zeigen, dass Integration insbesondere auf der sozialräumlichen Ebene von Stadtquartieren oder im unmittelbaren lebensweltlichen Kontext kleinerer Gemeinden gelingen kann – hier entsteht Nachbarschaft, wird Alltag gelebt, werden Freundschaften geschlossen, Konflikte ausgetragen.

Erkenntnisse zur sozialräumlichen Integration liegen vor allem aus der Umsetzung des Städtebauförderprogramms Soziale Stadt vor. Zusammenfassend zeigt sich, dass eine quartiersbezogene Integration von Zuwanderern mit einem Mix verschiedener Strategien erreicht werden kann:

- Betrachtung von Integration als kommunale Querschnittsaufgabe;
- bedarfsgerechte Anpassung der sozialen Infrastruktur vor Ort (z.B. Begegnungsräume, Nachbarschaftshäuser);
- Verbesserung der Bildungsangebote im Stadtteil: frühkindliche Förderung in Kita und Vorschule, vorschulische Sprachförderung, individuelle Förderung von Schülern, stärkere Einbeziehung von Eltern sowie Elternbildung (u.a. Spracherwerb), Weiterentwicklung von Kitas und Schulen zu quartiersbezogenen „Stadtteilschulen“ und „Stadtteilkitas“, interkulturelle Öffnung dieser Einrichtungen, Übergangmanagement Kita – Schule(n) – Beruf inklusive Vermittlung zwischen Betrieben und ausbildungsgerechten Zuwanderern;
- Stärkung der ethnischen Ökonomie: stärkere sozialräumliche Ausrichtung der kommunalen Wirtschaftsförderung, Unterstützung von Existenzgründern mit Migrationshintergrund, Stabilisierung bestehender Unternehmen, Bereitstellung von Kleinkrediten, Beratungs- und Qualifizierungsangebote;
- Verbesserung von Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten von Zuwanderern: u.a. Förderung der sozialen und kommunikativen Kompetenz, Einrichtung interkultureller Kommunikations- und Begegnungs-

orte, Unterstützung der Selbstorganisation von Zuwanderergruppen, stärkere Einbeziehung von Migranten in politische Gremien, intensivere Zusammenarbeit mit Multiplikatoren;

- spezifische Aktivierung und Beteiligungsangebote für Zuwanderer: persönliche Ansprache durch Personen aus dem gleichen Sprachkreis wie der Zielgruppe sowie Berücksichtigung der kulturellen Gepflogenheiten der Zuwanderer.

Diese quartiersbezogenen Aktivitäten haben nur dann Erfolg, wenn die dafür notwendigen strategischen und organisationalen Rahmenbedingungen geschaffen sind:

- integrierte Handlungskonzepte für die Stadt(teil)entwicklung: Ermittlung von Bedarf und Ressourcen, Verschneidung von Themen und Handlungsfeldern, Darstellung von Zielen und Strategien, Maßnahmen und Projekten, Finanzierungs- und Zeitplanung;
- lokale Quartiermanagements: Verankerung einer Anlaufstation vor Ort mit „Kümmerer“- , Vermittlungs-, Vernetzungs-, Beratungsfunktion;
- ressortübergreifende Zusammenarbeit: Kooperation aller für die Quartiersentwicklung relevanten Verwaltungsbereiche (unter anderem Stadtplanung und -entwicklung, Soziales, Jugend, Gesundheit, Integration, Wirtschaft, Umwelt/Grün).

Die im Rahmen des Programms Soziale Stadt geschaffenen Strategien und Instrumente können als „Blaupause“ für die sozialräumliche Integration von Flüchtlingen dienen. Wo Zuwanderung Soziale Stadt-Gebiete betrifft, dürften jedoch die dort eingesetzten Programmmittel für die Integration der Neuzuwanderer nicht ausreichen. Zudem ist zu erwarten, dass sich Flüchtlinge mit anerkanntem Aufenthaltsstatus nicht nur in Gebieten der Sozialen Stadt ansiedeln – eine Fokussierung allein auf die bisherige Programmkulisse ist also zu eng gefasst. Daher stellt sich die Frage, ob ein eigenes Programm zur sozialraumorientierten Integration von Flüchtlingen benötigt wird, das sowohl in Quartieren außerhalb der bisherigen Gebietskulisse der Sozialen Stadt als auch im Sinne eines „Partnerprogramms“ in Soziale Stadt-Gebieten eingesetzt werden kann.

### Weitere Informationen:

Dipl.-Ing. Christa Böhme  
Telefon: 030/39001-291  
E-Mail: boehme@difu.de

Dr. rer. nat. Thomas Franke  
Telefon: 030/39001-107  
E-Mail: franke@difu.de

Statusbericht Soziale Stadt 2014:  
<http://bit.ly/117IMQq>



Foto: Wolf-Christian Strauss

# Die finanzielle Dimension der Zuwanderung

## Rechnung mit vielen unbekanntenen Variablen

Langfristige Schätzungen zu Kosten und wirtschaftlichen Effekten der Zuwanderung sind derzeit kaum seriös möglich, da die Zuwanderung unvermindert anhält. Zudem entfalten die fortgesetzten Bemühungen des Gesetzgebers Prognoseunsicherheiten: Lassen sich geplante Maßnahmen, wie eine Beschleunigung der Asylverfahren, die Rückführung von Menschen aus „sicheren Herkunftsländern“ sowie eine Begrenzung des Familiennachzugs überhaupt realisieren? Wie wirken sie sich auf die öffentlichen Haushalte aus? Die derzeitige Unübersichtlichkeit öffnet leider medialen und akademischen Spekulationen Tür und Tor. Dies gilt auch für langfristige Integrationskosten, zu denen Geld- und Sachleistungen aus Sozialversicherungssystemen, Kosten für Sprach- und Integrationskurse, berufsausbildende Maßnahmen, therapeutische Leistungen, Maßnahmen im Wohnungsbau und Bildungswesen sowie Folgekosten in den öffentlichen Verwaltungen aufgrund von Personalaufstockungen zählen. Insofern wird der öffentlichen Haushaltspolitik derzeit ein Höchstmaß an Flexibilität abverlangt.

Als politisch gesichert gilt die Zusage des Bundes, sich „strukturell, dauerhaft und dynamisch an den gesamtstaatlichen Kosten“ der Zuwanderung von Ländern und Kommunen zu beteiligen. Die Länder erhalten von 2016 bis 2019 für jeden Flüchtling, der sich im Asylantragsverfahren befindet, eine monatliche Kostenpauschale von 670 Euro. Im Durchschnitt werden als Verfahrensdauer fünf Monate für Asylberechtigte sowie ein Monat für politisch nicht Verfolgte aus „sicheren Herkunftsstaaten“ zugrunde gelegt. Hinzu kommen jährlich 350 Mio. Euro für unbegleitete minderjährige Ausländer, 500 Mio. Euro für den sozialen Wohnungsbau sowie bis 2019 dreistellige Millionenbeträge für „Maßnahmen zur Verbesserung der Kinderbetreuung“. Der Kostenanteil des Bundes pro Flüchtling im Jahr 2016 beträgt damit durchschnittlich 3.637 Euro. Nicht nur aufgrund der modifizierten Schätzungen, die für 2015 statt von 800.000 Menschen inzwischen von 1 bis 1,1 Mio. Flüchtlingen ausgehen, stellen diese Zuweisungen einen Tropfen auf den heißen Stein dar. Denn bereits für 2015 lagen die in den Bundesländern veranschlagten pauschalen Erstattungssätze pro Jahr und Flüchtling für die Kommu-

nen zwischen 6.014 Euro in Rheinland-Pfalz und 13.260 Euro in Baden-Württemberg. Zudem sind die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand schon in den ersten acht Monaten dieses Jahres vor allem in den Stadtstaaten (plus 15,3 Prozent) und den westdeutschen Flächenländern (plus 5,1 Prozent) deutlich gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Zwar war der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo im Jahr 2014 positiv, so dass die zusätzlichen Belastungen durch die Zuwanderung derzeit noch verkraftbar scheinen. Allerdings wies die Gemeindeebene bereits 2014 ein Minus von 0,7 Mrd. Euro auf, das sich im Länder- und Kommunalvergleich sehr disparat verteilte und sich nun verschärfen werde, zumal sich wirtschaftliche Effekte der Zuwanderung erst mittel- und langfristig einstellen dürften.

Da Finanzzusagen des Bundes auf den „Good will“ der Länder angewiesen sind, dass bereitgestellte Mittel an Städte und Gemeinden weitergereicht werden, sind die Modelle zur kommunalen Kostenerstattung durch die Länder vielfältig. Erkenntnisse zum kosteneffizientesten und integrationsförderlichsten Ansatz gibt es bisher nicht. Die Finanzierungsfrage beschränkt sich somit nicht auf eine bloße Quantifizierung der Kosten. Es geht auch um geeignete Transferkanäle zwischen den föderalen Ebenen und um einen möglichst hohen Zielerreichungsgrad. Da hierdurch Grundfragen des föderalen Gesamtgefüges berührt werden, müssen auch die Kommunen Position beziehen. Während der Deutsche Städtetag für einen direkten Finanzierungsweg zwischen Bund und Kommunen plädiert, hat der Bundesrechnungshof jüngst vor einer finanziellen Überforderung des Bundes gewarnt. Der Städte- und Gemeindebund plädiert für die grundgesetzliche Ausweitung der Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a GG, um einen neuen Tatbestand „zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Unterbringung und Integration von Flüchtlingen und Asylsuchenden“ zu schaffen. Unabhängig von der Wahl des fiskalischen Transferkanals bedarf es also einer offenen Debatte zwischen Bund, Ländern und Gemeinden über die Frage, wie welche Integrationsleistungen am besten durch die verschiedenen Instrumente der Finanzverfassung organisiert und finanziert werden.

### Weitere Informationen:

Dr. Henrik Scheller

Telefon: 030/39001-295

E-Mail: scheller@difu.de





Foto: Bernhardt Link

# Kommunale Daseinsvorsorge und Infrastrukturen im Spiegel der Flüchtlingsbewegung

Die aktuelle Flüchtlingsbewegung stellt erhebliche Anforderungen an die kommunalen Infrastrukturen. Ganz unmittelbar ist dies dort der Fall, wo öffentliche Gebäude als Notunterkünfte bereitgestellt oder in medizinischen Versorgungszentren und kommunalen Krankenhäusern zusätzliche Leistungen angeboten werden müssen. Deutlich wird es auch im Bereich der pädagogischen Einrichtungen, da Kinder dringend Kita- und Schulplätze benötigen. Vor allem die soziale Infrastruktur muss kurzfristig an neue Bedarfe angepasst werden.

Zudem gilt es, weitere Unterbringungsmöglichkeiten zu schaffen, um die Erstaufnahmeeinrichtungen zu entlasten. Temporäre Bauten gelten vielfach als Lösung des Übergangs. Eine bisher wenig erörterte Frage ist, ob sich vorübergehende Flüchtlingsunterkünfte architektonisch und technisch so gestalten lassen, dass diese später auch für andere Nutzungen verfügbar gemacht werden können und dabei zugleich soziale und ökologische Maßstäbe setzen. Hier kommt den technischen Infrastrukturen eine wichtige Rolle zu. Gerade dann, wenn beispielsweise Bauten mit reduzierten Energiestandards (Stichwort: Dämmung) errichtet werden und in der Folge erhöhte Kosten im Betrieb erzeugen bzw. auch im Konflikt mit Energieverbrauch und Klimaschutz stehen, ist zu fragen, wie sich bauliche Defizite durch intelligente gebäudebezogene Infrastrukturlösungen oder die Einbindung in quartiersbezogene Energiepläne auffangen lassen. Dabei ist zu bedenken, dass beispielsweise Solarthermie- oder Photovoltaikanlagen eine längerfristige Nutzungsdauer voraussetzen, damit sie sich wirtschaftlich rechnen. Dies setzt wiederum voraus, dass über die temporäre Nutzung der Bauten hinaus Vorstellungen mit Blick auf deren Weiternutzung oder die Weiterverwendbarkeit der Anlagen entwickelt werden.

Die aktuelle Flüchtlingsbewegung macht zudem auf Defizite in der Grundversorgung aufmerksam. Erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist die Anekdote eines Kollegen aus der Verwaltung einer deutschen Großstadt. Ihm fiel wiederholt auf, dass sich bei jedem Wetter rund um einen Imbissstand in der Nähe einer größeren Unterkunft zahlreiche Flüchtlinge aufhalten. Der Grund da-

für ist nicht etwa Unzufriedenheit mit der Essensversorgung im Flüchtlingsheim sondern fehlende Kommunikationstechnik. Mit kostenlosem WLAN bietet der Imbissbetreiber exakt das an, was vielerorts fehlt. Dabei ist der Internetzugang keineswegs Luxus. Er ist vielmehr die erste Voraussetzung für eine gelingende Integration in die deutsche Gesellschaft. Das Internet kann dort helfen, wo es gilt, sich erste Sprachkenntnisse anzueignen, Behördengänge vorzubereiten, Kontakte aufzunehmen oder sich ganz allgemein im Ankunftsort zu orientieren. Darüber hinaus ist das Internet der Schlüssel, um wichtige soziale Kontakte zu Familienmitgliedern und Freunden aufrecht zu erhalten und sich über die Situation zuhause zu informieren. Erste Bundesländer, Kommunen und Stadtwerke haben das Problem erkannt und stellen freies WLAN in Erstaufnahmeeinrichtungen und Flüchtlingsunterkünften bereit. Abzuwarten bleibt, ob damit die Debatte um WLAN-Hotspots im öffentlichen Raum wieder an Dynamik gewinnt und Deutschland endlich an Entwicklungen in anderen europäischen Ländern anschließt. Der kostenlose Internetzugang auf der Straße, in Parks und auf Plätzen ist jedenfalls nicht allein eine technische Infrastruktur, sondern zugleich und vor allem eine Dienstleistung von allgemeinem öffentlichen Interesse.

Das Thema Flüchtlinge wirft auch ganz generell ein neues Licht auf die kommunale Daseinsvorsorge und deren Bedeutung für den Zusammenhalt der Gesellschaft. Interessant wäre es zu wissen, inwieweit zwischen dem Rückzug von Kommunen aus Grunddienstleistungen wie der Wohnraumversorgung und damit verbundenen Mietpreissteigerungen einerseits, den regional unterschiedlich stark auftretenden und oftmals diffusen Ängsten in der Bevölkerung vor der Konkurrenz mit Flüchtlingen auf dem Wohnungsmarkt andererseits, nicht eine Korrelation besteht. Jedenfalls ist gerade in der Krise – dies machen die Beispiele der notwendig schnellen Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums sowie öffentlichen Internetzugangs deutlich – die Bedeutung einer leistungsfähigen Grundversorgung für ein funktionierendes Gemeinwesen elementar. Insofern stellen sich in Anbetracht der Flüchtlingsbewegung altbekannte Fragen der mittel- und langfristigen Orientierung kommunaler Daseinsvorsorge wieder neu.



Foto: Jürgen Gies

## Weitere Informationen:

Dr. Jens Libbe  
Telefon: 030/39001-115  
E-Mail: libbe@difu.de





# Flüchtlinge und Mobilität

## Gesellschaftliche Teilhabe funktioniert nur durch den Zugang zu Mobilitätsangeboten

Zentraler Bestandteil einer Willkommenskultur ist es, Flüchtlingen die gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Ob Deutschkurs, die Teilnahme an Sportveranstaltungen oder bei anerkannten Asylbewerbern der Weg zur Arbeit – Mobilität ist die Voraussetzung dafür.

Jedem registrierten Asylbewerber stehen neben einem Taschengeld Fahrscheine der öffentlichen Verkehrsmittel zu. Da aktuell Ämter und Flüchtlingsheime völlig überlastet sind, kommen diese Hilfen bei vielen Flüchtlingen häufig gar nicht oder nicht rechtzeitig an. Erschwerend kommt hinzu, dass sie sich in der neuen Umgebung nicht auskennen und die Orientierung auch aufgrund der noch fehlenden Sprachkenntnisse sehr schwerfällt. Darauf hat beispielsweise der Verkehrsverbund Berlin Brandenburg (VBB) reagiert, eine VBB-Welcome-Seite eingerichtet und ein Infoblatt in mehreren Sprachen erstellt, in dem Informationen zu den Tarifen und dem Liniennetz zusammengefasst sind. Auch viele andere Kommunen stellen umfangreiche Informationen zur Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel zur Verfügung.

Wer sich noch nicht in einem Asylverfahren befindet, hat jedoch keinen Anspruch auf Leistungen. In vielen Städten müssen mittellose Flüchtlinge gezwungenermaßen schwarzfahren. Die Berliner Verkehrsbetriebe haben ein „Welcome in Berlin“-Ticket eingerichtet, das Flüchtlinge automatisch bei der Registrierung – auch wenn sie noch keine Papiere haben – erhalten.

Eine weitere Möglichkeit, Flüchtlingen eine selbständige Mobilität zur ermöglichen, sind kostenlos zur Verfügung gestellte Fahrräder. Der Radius einer Stadt, der so erkundet werden kann, erweitert sich erheblich. Es gibt inzwischen in über 200 Städten Initiativen, die Fahrradspenden sammeln, Fahrräder reparieren und an Flüchtlinge weitergeben. Das Besondere an diesen Projekten ist, dass Flüchtlinge über das gemeinsame Reparieren der Fahrräder eine Aufgabe und Kontakt zur Bevölkerung finden. Aber nicht alle Flüchtlinge können bereits Fahrrad fahren. Und auch unsere Verkehrsregeln sind vielen nicht bekannt. Der Münchner ADFC hat deshalb einen Flyer in sechs Sprachen erstellt, der

die wichtigsten Verkehrsregeln übersichtlich zusammenstellt.

### Wohnstandort und Mobilitätsangebot

Bleiben Flüchtlinge dauerhaft im Land, geht es in der Folge um ihre erfolgreiche Integration und Sicherung ihrer Mobilität sowie um eine möglichst umweltverträgliche Steuerung. Die Sicherung der Mobilität beginnt dabei schon bei der Wahl der Standorte für die Unterbringung von Flüchtlingen.

Möglicherweise werden viele Flüchtlinge an Standorten untergebracht, die in Stadtrandlage liegen. Hier ist die Erschließung mit dem ÖPNV dringend „mitzudenken“ bzw. bei der Auswahl von Standorten zu berücksichtigen. Dieser Aspekt ist auch bereits bei der Erstaufnahme und Registrierung relevant. In ländlichen Räumen werden Flüchtlinge mit erheblichen Mobilitätseinschränkungen konfrontiert sein, gleichzeitig könnten sie aber künftig eine wichtige „neue“ Kundengruppe sein, die den ÖPNV in diesen Regionen stützen und vor Einstellung bewahren könnte.

### Alltagsmobilität von Migranten

Die nur wenigen vorhandenen empirischen Untersuchungen belegen, dass sich das Mobilitätsverhalten von Menschen „mit Migrationshintergrund“ von denen „ohne Migrationshintergrund“ deutlich unterscheidet. Insgesamt gesehen sind Migranten häufiger auf den ÖPNV und das Zufußgehen angewiesen, sie nutzen seltener einen Pkw oder das Fahrrad. Dabei sind jedoch deutliche Geschlechterunterschiede auffällig. Migrantinnen verfügen signifikant seltener als Migranten über einen PKW-Führerschein (rund 64 Prozent) und nutzen deutlich seltener einen Pkw. Sie können vergleichsweise häufig nicht Fahrrad fahren. Bei den männlichen Migranten fällt eine hohe PKW-Affinität auf, zwischen 60 und 71 Prozent nutzen (fast) täglich das Auto (Suhl et al. 2012).

Insgesamt ist jedoch das Mobilitätsverhalten von Menschen mit Migrationshintergrund eine große „Unbekannte“. Über die Alltagsmobilität von Migranten liegen bisher keine Untersuchungen vor. Angesichts der aktuellen Zuwanderungszahlen sollte dieses Erkenntnisdefizit dringend behoben werden.

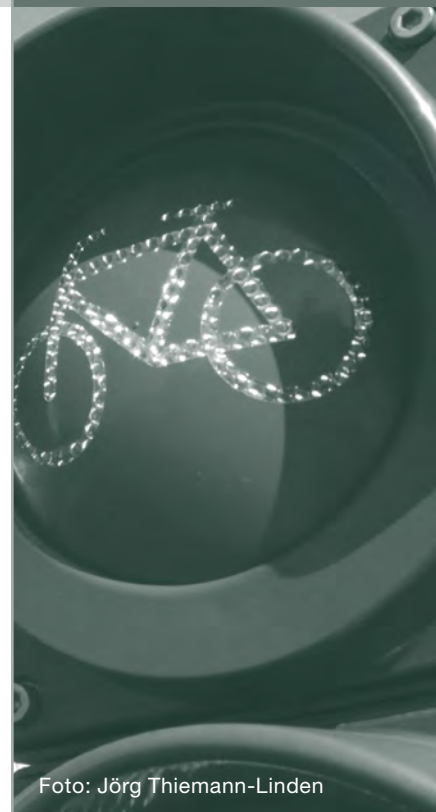


Foto: Jörg Thiemann-Linden

Links und Literaturhinweise:  
<http://www.difu.de/fluechtlinge/>

### Weitere Informationen:

Uta Bauer  
Telefon: 030/39001-151  
E-Mail: [bauer@difu.de](mailto:bauer@difu.de)



Foto: Tilman Bracher



# Urbane Sicherheit und Zuwanderung

## Ein Leben in Sicherheit wünschen sich alle

Im Zusammenhang mit der verstärkten Zuwanderung werden immer wieder auch Fragen der inneren Sicherheit diskutiert. Dabei werden Befürchtungen geäußert, Städte könnten unsicherer werden. Neben Vermutungen und Gerüchten sind häufig falsch interpretierte Statistiken Grundlage der Befürchtungen. Was wissen wir bisher über die Risiken?

Berichte über die Kriminalitätsentwicklung stützen sich oft auf die Daten der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS). Die letzte vorliegende PKS kann die aktuelle Situation noch nicht abbilden, aber grundsätzlich herangezogen werden, um sich mit dem Argument einer vermeintlich hohen Ausländerkriminalität auseinanderzusetzen, das auch in aktuellen Diskussionen immer wieder angeführt wird. Sie stellte 2014 beispielsweise fest, dass der Tatverdächtigenanteil von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit sich im Vergleich zum Vorjahr von knapp 26 Prozent auf knapp 29 Prozent erhöht hatte. Dabei ist zu beachten, dass der Anstieg in der hohen Anzahl der mit der Zuwanderung verbundenen ausländerrechtlichen Delikte begründet liegt. Es handelt sich dabei um Verstöße, die von deutschen Staatsangehörigen gar nicht begangen werden können wie die unerlaubte Einreise oder der unerlaubte Aufenthalt.

Außerdem stehen einem sinnvollen statistischen Vergleich von vermeintlicher Ausländer- und Inländerkriminalität statistische Effekte entgegen: Effekte der Abgrenzung (Wer zählt als „Ausländer“?), der Erfassung (es werden Verdächtige nicht Kriminelle und nur angezeigte Taten erfasst) und soziodemographische Verzerrungen (das Kriminalitätsrisiko wird von sozialen Merkmalen beeinflusst und es besteht bspw. eine allgemein höhere Delinquenz von Jugendlichen) (Sommer 2012).

Deshalb stellt auch die PKS fest, dass die „tatsächliche Belastung von hier lebenden Nichtdeutschen im Vergleich zu den Deutschen [...] nicht bestimmbar“ sei (PKS 2014: 60). Von der vermeintlichen Ausländerkriminalität lassen sich wiederum kaum Rückschlüsse auf eine mögliche Kriminalität von Zuwanderern ziehen, sind beide Gruppen doch beispielsweise soziodemographisch sehr unterschiedlich strukturiert: So sind Asylbewerber und

Flüchtlinge beispielsweise deutlich jünger als die in Deutschland lebende ausländische Bevölkerung.

Bestimmte soziodemographische Besonderheiten der aktuellen Zuwanderung sind beachtenswert. So stellten 2012 bis 2014 knapp 9000 unbegleitete Minderjährige in Deutschland einen Asylantrag (Parusel 2015). Die Polizei beschäftigt sich unter präventiven Gesichtspunkten beispielsweise mit dem Phänomen der „Straßenkinder“ unter den minderjährigen unbegleiteten Zuwanderern, die in die Kriminalität abgleiten könnten (DLF 11.10.2015). Neben den Strafverfolgungsbehörden werden sich aber vor allem auch Jugendsozialarbeit, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitik mit ihnen beschäftigen müssen, um ihnen eine Chance für Bildung, Ausbildung und spätere Erwerbstätigkeit bieten zu können.

Während die große Mehrheit der Zuwanderer strafrechtlich nicht auffallen wird, gibt es Anzeichen dafür, dass Kriminelle zuwandern und ihren Aufenthalt während des Asylverfahrens zur Begehung von Straftaten nutzen könnten (DLF, 11.10.2015).

Auseinandersetzungen zwischen Zuwanderern treten insbesondere in der Ausnahme-situation beengter Sammelunterkünfte auf. Auch wird dort von Übergriffen z.B. auf allein reisende Frauen berichtet. Dem sollte man präventiv durch entsprechende räumliche Gestaltung und personelle Ausstattung der Sammelunterkünfte entgegenwirken, was vor dem Hintergrund der sofort notwendigen Schaffung von Quartieren in großer Zahl bisher nicht immer möglich war. Gleichzeitig ist die Durchsetzung des geltenden Rechts für alle in den Einrichtungen wichtig. Die Umstände der Unterbringung können erheblich dazu beitragen, dass aus Unstimmigkeiten und Missverständnissen keine Konflikte und Tötlichkeiten werden.

In diesem Jahr wurden bereits fast 580 gewaltsame Übergriffe auf Zuwandererunterkünfte registriert. Dabei handelt es sich um Sachbeschädigungen, Propagandadelikte und Volksverhetzung. Auch die Zahl der Gewaltdelikte stieg (FR, 22.10.2015). Statistisch ist das auf die größere Zahl von Unter-

künften zurückzuführen, aber vor allem auf eine sich zunehmend radikalisierende Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit um die Unterbringung von Zuwanderern. Besonderes Augenmerk gilt dabei einer sich verändernden Täterstruktur: Es werden Tatverdächtige identifiziert, die bisher mit politisch motivierter Kriminalität nicht in Verbindung gebracht wurden (DLF, 11.10.2015).

Befürchtet wird auch, dass Konflikte aus den Herkunftsländern der Zuwanderer zu Auseinandersetzungen in Deutschland führen könnten. Es ist nicht auszuschließen! Inwieweit dies aber strafrechtlich relevant werden wird, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt seriös nicht abschätzbar.

Schließlich wird ein grundsätzliches Risiko diskutiert, dass unter den Zuwanderern terroristische Straftäter sein könnten. Wenngleich es bereits über 70 Hinweise gibt (DLF, 11.10.2015), konnte bisher kein konkreter Fall identifiziert werden (TSP, 25.10.2015). Dazu kommt das Risiko, dass Zuwandernde von radikalisierten Gruppen in Deutschland angesprochen werden können, die vermeintlich Halt bieten. Solche Werbeversuche gibt es nach Angaben der Sicherheitsbehörden. Sie seien aber bisher nicht erfolgreich (DLF, 11.10.2015). Auch die aktuelle Entwicklung durch die terroristischen Gewalttaten in Frankreich und die Bedrohungssituation in Deutschland und anderen europäischen Ländern darf nicht dazu führen, dass die Tatsache aus dem Blick gerät, dass der Großteil der Zuwanderer nach Deutschland kommt, gerade um Gewalt und terroristischer Bedrohung zu entfliehen.

Dies sollte vielmehr darauf aufmerksam machen, sich mit den Entstehungsbedingungen von Kriminalität und Terrorismus in europäischen Städten stärker zu beschäftigen und Lehren für die Integration der Schutzsuchenden zu ziehen.

Wenig erörtert werden bisher Sicherheitsprobleme, die aus der Überlastung von Kommunen, Polizei und Freiwilligenorganisationen entstehen könnten. Besonders bei einer länger anhaltenden Zuwanderung in erheblicher Größenordnung könnten in diesem Bereich aber, wenn nicht eingegriffen wird, zunehmend Probleme zu erwarten sein.

In der Diskussion über sowie den Umgang mit urbaner Sicherheit bleibt es besonders wichtig, weiter genau zu unterscheiden zwischen Verhaltensunterschieden, Nutzungskonflikten, vermeintlichen oder tatsächlichen Störungen, Ordnungswidrigkeiten, unterschiedlichen Formen der Kriminalität und Phänomenen des Terrorismus. Nur wenn uns dies gelingt, können adäquate Strategien und Handlungskonzepte entwickelt und umgesetzt werden, pauschale Schuldzuweisungen und kurzschlussartige Ursache-Wirkungs-Vermutungen vermieden werden.

Die Sicherheit in den Städten eines Einwanderungslandes wird wesentlich davon abhängen wie Integration gelingt und sozial prekäre Verhältnisse sowie Radikalisierung vermieden werden können. Es muss daher neben der präventiven Reduzierung von Tatgelegenheiten in erster Linie darum gehen den Weg aus sozialen Lagen und Lebenssituationen, die Kriminalität und Radikalisierung begünstigen können, zu erleichtern.

#### Quellen:

- Bundeskriminalamt (2015): Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Jahrbuch 2014. <http://bit.ly/1Xy1CRG>
- Deutschlandfunk (11.10.2015): Interview mit dem Präsidenten des Bundeskriminalamtes Holger Münch.
- Der Tagesspiegel (25.10.2015): Interview mit dem bayrischen Innenminister Joachim Herrmann.
- Frankfurter Rundschau (22.10.2015): „BKA befürchtet mehr Angriffe auf Asylheime“.
- Parusel, Bernd (2015): Unbegleitete Minderjährige auf der Flucht. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, bpb, 65. Jg., 25/2015, S. 31–38. <http://bit.ly/1NHgVmH>
- Sommer, Ilka (2012): „Ausländerkriminalität“ – statistische Daten und soziale Wirklichkeit. In: Dossier Innere Sicherheit. Bundeszentrale für politische Bildung. <http://bit.ly/1wpuXLF>

#### Weitere Informationen:

Dr. Holger Floeting  
Telefon: 030/39001-221  
E-Mail:  
[urbane-sicherheit@difu.de](mailto:urbane-sicherheit@difu.de)



# Integration – eine Herausforderung für die ServiceStadt



**Veröffentlichung online:**  
<http://www.difu.de/node/5306>

Da ist die Berliner Bezirksstadträtin, die sich noch nachts um ein Uhr um die Bereitstellung einer Notunterkunft kümmert. Da ist der Mitarbeiter der Jugendhilfe, der neben dem Berliner LaGeSo wohnt und nicht umhin kommt, nach einem langen Arbeitstag mit sozial benachteiligten Jugendlichen ehrenamtlich noch Stunden die Flüchtlingshilfe zu unterstützen. Beide Beispiele stehen stellvertretend für alle Mitarbeiter und Freiwilligen in Kommunen, die am Rande ihrer Kräfte dafür sorgen, geflüchteten Menschen in unserem Land ein „Willkommen“ zu bieten.

Die eigentliche Herausforderung für die Kommunen kommt jedoch erst noch. Bei der Integration neuer Mitglieder unserer Gesellschaft kommen auf Städte und Gemeinden wichtige Aufgaben zu.

Für Berlin hat das Difu bereits 2009 auf die weitere Zuwanderung und die sich daraus ergebenden Anforderungen hingewiesen – ohne damals schon die aktuellen dramatischen Entwicklungen vor Augen zu haben. Trotzdem wurden in der Studie „ServiceStadt Berlin 2016“ bereits wesentliche Auswirkungen des demografischen Wandels betrachtet und Empfehlungen erarbeitet, wie Berlin den daraus entstehenden Anforderungen gerecht werden könnte. Im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Migration wurden dabei insbesondere folgende Aspekte herausgestellt:

## **Dezentralisierung UND Zentralisierung**

Erforderlich ist noch mehr Effizienz und damit das Handeln in zwei Richtungen gleichermaßen: weitere Dezentralisierung, d.h. die direkte Erbringung von Leistungen „am Kunden“ in allen Bereichen mit klaren sozialräumlichen Bezügen sowie die Zentralisierung vor allem der Leistungserstellung bei Aufgaben im Backoffice im Sinne eines Shared-Service-Centers für sämtliche Standard-Tätigkeiten innerhalb der Verwaltung.

## **Lebenswelten als Handlungsmaßstab**

Die „Lebenswelt“ der Bürger sollte für bestimmte Leistungsangebote der räumliche Handlungsmaßstab sein. Fachübergreifende Serviceleistungen vor Ort und in besonderer Vernetzung der relevanten Akteure stärken die Sozialraumorientierung. Positive Erfahrungen gibt es dazu bereits aus dem Quartiersmanagement und der Jugendhilfe.

Darüber hinaus sollten die Zugangsschwellen zu öffentlichen Angeboten für Migranten durch einen höheren Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund sowie durch Förderung interkultureller Kompetenzen der Verwaltungskräfte, von der Leitungsebene bis zu den Auszubildenden, gesenkt werden.

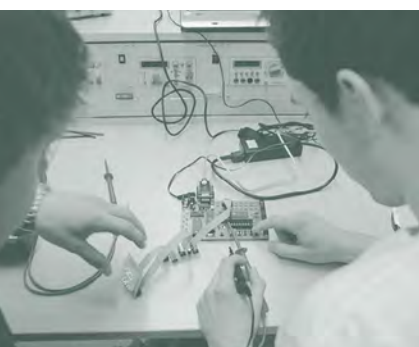
## **Messlatte Integration**

Bildung ist der zentrale Ansatzpunkt für soziale Integration. Kinder und Jugendliche sollten deshalb früh in das Bildungssystem eingebunden werden. Kitas und Schulen in sozialen Brennpunkten sollten besonders unterstützt werden –, unter Nutzung der Kompetenzen von Migranten und deren Interessenverbänden. Mögliche Maßnahmen sind der Kita-Ausbau und die verpflichtende vorschulische Bildung für Kinder von Migranten, die aufsuchende Sozialarbeit, die spezifische Sprachförderung in der Schule sowie der Ausbau von Ausbildungsplätzen für Migranten. Tragfähige Netze von Einrichtungen des lebenslangen Lernens, z.B. Musikschulen, Bibliotheken, Volkshochschulen und Sportvereine ermöglichen nachhaltige Integrationseffekte.

## **Weltoffenheit als Programm**

(Hoch)qualifizierte Migranten spielen in einer globalisierten Welt eine wichtige Rolle. In der öffentlichen Wahrnehmung dominieren jedoch vor allem niedrig qualifizierte Zuwanderer, die aufgrund ihrer schwierigeren Integration in den Arbeitsmarkt oft vorrangig als Belastung empfunden werden. Damit auch Zuwanderer ihren Beitrag leisten können, muss ihr kulturelles, soziales und fachliches Wissen stärker für Gesellschaft und Wirtschaft nutzbar gemacht werden. Ihr Wissen muss anerkannt (ausländische Abschlüsse), adäquate Arbeitsmöglichkeiten müssen geschaffen werden.

In Metropolen ist der Handlungsdruck besonders groß, weil hier oft verschiedene Effekte zusammentreffen. Zuwanderung ist trotzdem kein originäres Großstadthema. Die Ansätze der ServiceStadt Berlin für den Umgang mit Migration als Teil des demografischen Wandels sind deshalb für alle Kommunen relevant. Die Integrationsaufgabe stellt die Gesellschaft und besonders die Kommunen vor große Herausforderungen. Die Überlegungen und Erfahrungen in Berlin können eine erste Orientierung geben.



# Veranstaltungsreihe zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen

Bereits seit vielen Jahren widmet sich das Deutsche Institut für Urbanistik im Rahmen seiner Fortbildungsaktivitäten kontinuierlich aktuellen Fragen der kommunalen Integrationspolitik. Dies geschieht mittels besonderer Veranstaltungen wie beispielsweise zum Integrationsmonitoring und zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung oder auch durch die Einbindung integrationspolitischer Aspekte in Veranstaltungen mit anderen Themenschwerpunkten des Difu-Fortbildungsangebots. Stets wird mit einer Mischung aus gründlich recherchierten Praxisbeispielen und Plenums- sowie interaktiven Kleingruppenmodulen der Rahmen für einen qualifizierten und intensiven Erfahrungsaustausch sowie für die Schaffung tragfähiger, über die eigentliche Veranstaltung hinaus wirkende Netzwerke gegeben.

Um Städte und Gemeinden angesichts des gegenwärtig steigenden Zustroms von Asylbewerbern bei der Wahrnehmung ihrer wichtigen Integrationsaufgabe besonders zu unterstützen, hat das Difu sein Fortbildungsangebot um eine Veranstaltungsreihe zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen erweitert. Im zeitlichen Abstand von etwa sechs bis acht Wochen werden in enger Abstimmung und Kooperation mit den kommunalen Spitzenverbänden vier ein- bis zweitägige Seminare zu speziell ausgewählten Themen durchgeführt.

Den Auftakt dieser Reihe bildet der am 10. Dezember in Göttingen stattfindende Informations- und Erfahrungsaustausch zu Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten der Anschlussversorgung von Flüchtlingen. Bei diesem Thema sind Kommunen aufgrund der zentralen Bedeutung geeigneter Wohnverhältnisse für eine erfolgreiche Integration von Flüchtlingen in die Aufnahmegesellschaft auf vielfältige Weise gefordert. Im Mittelpunkt der durch die Darstellung von Praxisbeispielen angeregten Erörterungen des Seminars stehen vor allem drei Themenschwerpunkte:

- Lösungsmöglichkeiten für die besonderen Anforderungen und Schwierigkeiten der Wohnraumversorgung von Flüchtlingen auf angespannten bzw. entspannten Wohnungsmärkten,
- die Darstellung von Rahmenbedingungen, die auch in Bezug auf stadtentwicklungspolitische Aspekte berücksichtigt werden sollten sowie

- Informationen zu baukonstruktiven Neubau-Lösungen, die vor dem Hintergrund einer zügigen Bereitstellung von Wohnraum gewählt werden können.

Die weiteren geplanten Veranstaltungen dieser Reihe werden nach derzeitigem Planungsstand Fragen der Integration von Flüchtlingen als gesamtgesellschaftliche Aufgabe, Finanzierungsmodelle spezifischer Flüchtlingsbedarfe sowie Chancen und Potenziale ehrenamtlicher Tätigkeit in der Flüchtlingsarbeit zum Gegenstand haben.

Über diese Veranstaltungsreihe hinaus wird das Thema Zuwanderung auch noch in anderen Fortbildungsveranstaltungen des Jahres 2016 aufgegriffen. Beispiele hierfür sind folgende bereits geplante Veranstaltungen:

- MitmachStadt: Besseres gesellschaftliches Miteinander durch Koproduktion mit Senioren, Jugendlichen und Migranten 18./19. April 2016
- Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft und Kommunen in der Bildungspolitik, 12./13. September 2016
- Willkommenskultur und Gestaltung von Stadtgesellschaft und Umland. Aufgaben und Herausforderungen deutscher Kommunen bei der Integration von Zuwanderern und Flüchtlingen, 17./18. Oktober 2016
- Rahmenbedingungen und aktuelle Probleme der kommunalen Sportpolitik, 7./8. November 2016

Das Deutsche Institut für Urbanistik will mit diesem Angebot im Veranstaltungsjahr 2016 speziell die mit der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen beschäftigten Mitarbeiter aller Ebenen der Kommunalverwaltungen bei der erfolgreichen Wahrnehmung ihrer Arbeit unterstützen.

Knowledge  
is  
power



**Weitere Informationen:**  
Dipl.-Volkswirt Rüdiger Knipp  
Telefon: 030/39001-242  
E-Mail: knipp@difu.de

<http://bit.ly/1HGvO6g>

# Workshop





# Online-Wegweiser Flüchtlinge und Asylsuchende in Kommunen

Die Unterbringung und Integration von Flüchtlingen und Asylsuchenden stellt die Kommunen vor große Herausforderungen. Neben dem Druck, bereits heute kurzfristige Lösungen anbieten zu müssen, sind sie gefordert, die mittel- und langfristige Tragfähigkeit verschiedener Maßnahmen zu berücksichtigen.

Das Difu unterstützt die Kommunen bei dieser anspruchsvollen Aufgabe anhand eines Online-Wegweisers. Die Sammlung von Online-Quellen soll Kommunen bei der Recherche rings um das Thema Flüchtlinge und Asylsuchende unterstützen. Die Links führen zu

- Informationen allgemeiner Art zum Thema Flüchtlinge und Asylsuchende,
- Infos, die für die verschiedenen Fachämter der Kommunen interessant sind, u.a. zu Unterbringung, Mobilität, Finanzen, Bildung, rechtlichen Fragen, Arbeitsmarkt,

- Infos, die Kommunen für Bürger bereitstellen können,
- Infos, die Kommunen für Flüchtlinge und Asylsuchende bereitstellen können,
- Infos zu Veranstaltungen sowie zu weiterführender Literatur zum Thema.

Die gelisteten Links geben kein vollständiges Bild zum Thema wieder. Auch wurden sie bewusst nicht bewertet. Bei der Zusammenstellung geht es vielmehr darum, aufgrund der hohen Aktualität des Themas schnell fortschreibbare Informationen zur Verfügung zu stellen. Die Veröffentlichung ist als Online-Publikation konzipiert und wird stets weiter aktualisiert: durch neue Links, aber auch durch die Aufnahme bzw. Veränderung von Rubriken.

Anregungen und Rückmeldungen zu der Veröffentlichung können an [fluechtlinge@difu.de](mailto:fluechtlinge@difu.de) gemailt werden.

## Weitere Informationen:

Sybille Wenke-Thiem  
 Telefon: 030/39001-209  
 E-Mail: [fluechtlinge@difu.de](mailto:fluechtlinge@difu.de)

<http://www.difu.de/fluechtlinge/online-wegweiser.html>



# Fachliteratur und Umfragen zum Thema Flüchtlinge und Asyl

## Difu-Datenbanken ORLIS und kommDEMOS

Im Internet ist mittlerweile eine Vielzahl von Infos zum Thema Flüchtlinge und Asylsuchende zu finden. Aber nicht alle vorhandenen, interessanten Informationen zum Thema sind ohne Weiteres auffindbar.

Beiträge aus der Verlagsliteratur sowie nicht im Buchhandel erhältlichem Schriftgut und auch Aufsätze aus (Fach-)Zeitschriften und Sammelwerken werden in der Difu-Datenbank ORLIS zu vielen aktuellen Fragestellungen nachgewiesen:

- Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen
- Unterbringung und Wohnraum
- Bauplanungsrechtliche Vorschriften für Unterkünfte
- Ausbildung und Integration in den Arbeitsmarkt

- Verfahrensfragen zum Asylbegehren
- Flüchtlingspolitik

Die Difu-Datenbank kommDEMOS sammelt hingegen Umfragen zu kommunalen Themen. Hier sind zu den Bereichen Migration, Auswanderung oder Willkommenskultur Ergebnisse aus aktuellen Befragungen zu finden.

Für Kommunen besteht die Möglichkeit, sich diese Literatur aus der Senatsbibliothek in Berlin zu bestellen.

Das Difu bietet Interessierten einen kostenfreien Zugang zu einer Schwerpunktrecherche zum Thema Flüchtlinge und Asylsuchende in Kommunen, die vierteljährlich aktualisiert wird.

## Weitere Informationen:

Susanne Plagemann, M.A.  
 Telefon: 030/39001-274  
 E-Mail: [plagemann@difu.de](mailto:plagemann@difu.de)

## Download der Recherche:

<http://www.difu.de/fluechtlinge>