

# ÜBER DIE NOT HINAUS

TEXT: EVA VÖLKER

Vor fünf Jahren stellte die Ankunft Hunderttausender Geflüchteter innerhalb kurzer Zeit die Verwaltungen in den deutschen Kommunen auf die Probe. Am Beispiel von drei niedersächsischen Städten hat Miriam Schader vom Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften in Göttingen untersucht, wie Kommunen die Situation gemeistert haben.

eine wissenschaftliche Antwort auf diese Frage gesucht. In zwei mittelgroßen Städten (mit 165 000 und 130 000 Einwohnern) und einer Kleinstadt (mit 80 000 Einwohnern) in Niedersachsen hat sie exemplarisch Strukturen und Verwaltungsabläufe bei der Aufnahme Geflüchteter analysiert. 2015/16 nahmen die drei Städte bis zu 100 Neuankömmlinge pro Woche auf. Dies stellte sie vor eine enorme Herausforderung, da es vorab keine exakten Informationen dazu gab, um wie viele Menschen es sich genau handelte und welche Eigenschaften oder Bedürfnisse sie hatten. Darüber hinaus änderte sich der Rechtsrahmen in Deutschland immer wieder durch eine Vielzahl neuer oder überarbeiteter Gesetze, die von 2015 an in rascher Abfolge verabschiedet wurden. Und auch auf europäischer Ebene war die politische Entwicklung für die einzelnen Kommunen schwer zu überblicken.

Obwohl die Behörden sehr oft spontan reagieren mussten und die Arbeitsbelastung hoch war, brachen die lokalen Strukturen in dieser Phase keineswegs zusammen. Vielmehr sorgten die Verwaltungen in vielen Kommunen dafür, dass die Aufnahme funktionierte und die beteiligten Stellen an einem Strang zogen. „In Anlehnung an Merkels berühmte Worte, können die Kommunen von sich sagen: ‚Wir haben das geschafft‘“, sagt die Autorin der Studie, Miriam Schader. Die Verwaltungen aller drei untersuchten Städte schalteten zunächst einen „Notbetrieb“ mit kurzen Entscheidungswegen und waren dadurch in der Lage, die Phase der Unsicherheit kurzfristig zu bewältigen. Allerdings zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen den Kommunen, vor allem darin, wie sie mittel- bis langfristig mit den Herausforderungen umgin-

Angekommen: Mehr als 100 Schutzsuchende pro Woche trafen in der Hochphase der Migration 2015/16 in den deutschen Städten und Kommunen ein – eine Herausforderung für die lokalen Behörden, aber keine Überforderung.

gen. Dies stellte die Wissenschaftlerin durch zahlreiche Interviews mit Verwaltungsmitarbeitenden auf verschiedenen Ebenen fest.

Die mittlere der drei untersuchten Städte etwa weigerte sich vorübergehend, weitere Schutzsuchende aufzunehmen. Als nach der Schließung der Balkanroute im Frühjahr 2016 tatsächlich deutlich weniger Schutzsuchende ins Land kamen, kehrte die Kommune schnell wieder zum Alltagsgeschäft zurück. An den eigenen Strukturen hatte man nichts geändert und die Aufnahmekapazitäten schnell wieder reduziert – noch heute gibt es in der betreffenden Kommune zum Beispiel lediglich eine Halbtagskraft im Büro für Integration; mit zehn neu ankommenden Schutzsuchenden pro Woche sind die Aufnahmekapazitäten bereits ausgelastet. Eine ganz andere Strategie entwickelten die beiden anderen Kommunen. Sie machten die Phase der Unsicherheit zu einer Phase



„Wir schaffen das.“ Mit diesen Worten versuchte Bundeskanzlerin Angela Merkel Ende August 2015 Zuversicht zu verbreiten. Deutschland hatte kurze Zeit zuvor das Dublin-Verfahren für Syrer ausgesetzt. Damit wurden die Geflüchteten nicht mehr in das Land zurückgeschickt, in dem sie das Gebiet der Europäischen Union zuerst betreten hatten. Am 4. September 2015 entschieden die deutsche und die österreichische Regierung dann, Tausende Schutzsuchende aufzunehmen, die in Ungarn gestrandet waren. Quasi über Nacht mussten Städte und Gemeinden für die Ankommenden eine Bleibe finden. In Windeseile bauten sie Turnhallen zu notdürftigen Unterkünften um, organisierten Verpflegung und medizinische Versorgung.

Heute, fünf Jahre später, stellt sich die Frage, ob Merkels Optimismus gerechtfertigt war. Miriam Schader, Soziologin am Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften, hat



FOTO: PICTURE ALLIANCE / DPA | ALEXANDER KOERNER

des Umbruchs, indem sie die Situation aktiv gestalteten und ihre bisherigen Strukturen für Migration und Teilhabe verbesserten. So legte zum Beispiel die größte der untersuchten Städte zuvor getrennte Verwaltungsbereiche im Bereich Migration und Teilhabe zusammen, um Geflüchteten den Zugang zu verschiedenen staatlichen Zuwendungen wie Kindergeld, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder Hartz IV zu erleichtern. Die kleinste der drei Städte richtete eine Beratungsstelle für Verwaltungs- und Rechtsfragen ein, die eng mit ehrenamtlichen Integrationslotsen zusammenarbeitet. Sie schuf eigens eine neue Busverbindung zu einer außerhalb gelegenen Unterkunft. Asylsuchende erhielten ausserdem eine elektronische Gesundheitskarte. Diese Maßnahmen und neuen Strukturen in zwei der untersuchten Städte zielten nicht nur darauf ab, die Folgen des Zuzugs von 2015/16 zu bewältigen,

sondern auch darauf, den Realitäten einer von Migration und Diversität geprägten Gesellschaft auf lange Sicht besser gerecht zu werden. Auf diese Weise haben zwei der drei untersuchten Kommunen ihre Leistungsfähigkeit und Nachhaltigkeit unter Beweis gestellt.

Allerdings gingen die Maßnahmen zur Verbesserung der Teilhabe immer auch mit Prozessen der Ausgrenzung einher. Bei zahlreichen Unterkünften handle es sich um mehr oder weniger eilig umfunktionierte Gebäude, die sich nur bedingt zum Wohnen eignen und kaum Privatsphäre böten, obwohl viele Menschen dort über lange Zeit lebten. Andere lägen mitten in Gewerbegebieten. Durch die Belegung von Unterkünften ausschließlich mit Männern würden die Geflüchteten dort teilweise zusätzlich isoliert, weil zum Beispiel Unterstützung durch Ehrenamtliche wegfalle. „Bestimmte Unterkünfte dienen auch der

Disziplinierung derjenigen, die nicht ins Bild passen – und derjenigen, die aus Sorge, ebenfalls einer bestimmten Unterkunft zugewiesen zu werden, lieber vorsichtig sind“, so Schader.

Insgesamt kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass Kommunen wenig auf Orientierungshilfen wie etwa Best-Practice-Modelle zurückgegriffen haben. Auch dadurch sei ein Flickenteppich verschiedener kommunaler Modelle für die Aufnahme Geflüchteter entstanden. Dementsprechend unterschiedlich sind die Erfahrungen, die Schutzsuchende an den jeweiligen Standorten machen. Nicht überall nutzte man die Gelegenheit, langfristige strukturelle Anpassungen für die Aufnahme Geflüchteter vorzunehmen. Ein Versäumnis, welches nach Miriam Schaders Erkenntnissen nicht von Weitsicht zeugt – sei es doch nur eine Frage der Zeit, bis wieder mehr Menschen in Deutschland Asyl suchen werden.

