

Prof. Dr. Hannes Schammann

Spielräume und Varianten kommunaler Flüchtlingspolitik: ein Überblick

Agenda



- 1. Die Kommune im Mehrebenensystem der Flüchtlingspolitik**
- 2. Rechtliche und faktische Spielräume kommunaler Flüchtlingspolitik**
- 3. Aktuelle Entwicklung auf organisatorischer Ebene**
- 4. Fazit**

1. Die Kommune im Mehrebenensystem der Flüchtlingspolitik



Internationales Flüchtlingsregime

Institutionen zum Flüchtlingsschutz, v.a. Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und Hochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) als „Wächter“ der GFK



Europäische Union

Definition von Standards: *Common European Asylum System* (= Richtlinien und Verordnungen inkl. EASO, Frontex, AMIF); daran anschließend: Koordination und Harmonisierung



Bund

Rechtliche Rahmenbedingungen (u.a. AsylG, AsylbLG, AufenthG) - dabei auch Umsetzung der europäischen Standards - sowie Durchführen der Asylverfahren (BAMF)



Bundesländer

Umsetzung und Präzisierung der nationalen Regelungen für Aufenthalt, Aufnahme, Unterbringung, Sozialleistungen

Kommunen

Ausführen von Pflichtaufgaben im Auftrag des Landes (z.B. Unterbringung, Sozialleistungen, Aufenthalt), aber auch Angebot freiwilliger Leistungen (z.B. Koordination Ehrenamt)

1. Die Kommune im Mehrebenensystem der Flüchtlingspolitik



Der **Begriff der Kommune** umfasst

- Kreisfreie Städte
- Gemeindeverbände, insbesondere Landkreise
- Kreisangehörige Städte und Gemeinden

→ In der Praxis sind kreisangehörige Städte/Gemeinden tw. als „**vierte Ebene**“ des Föderalismus wahrnehmbar.

→ Heterogenität der Rahmenbedingungen betrifft auch die **Erfahrungen mit Migration** und die Herausbildung einer integrationspolitischen **Infrastruktur**

2. Rechtliche und faktische Spielräume kommunaler Flüchtlingspolitik



Weisungsgebundene Pflichtaufgaben

- Umsetzung AufenthG → Ausländerbehörden
- Unterbringung (AsylG, AsylbLG),
Existenzsicherung (AsylbLG) → Sozialbehörden

Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben

- z.B. KITA, VHS, Jugendhilfe, tw. soziale Arbeit

Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben

- z.B. bestimmte Formen von Migrationsberatung und Deutschkursen, Begegnungsprojekte, Koordination Ehrenamt → häufig Integrationsbeauftragte

2. Spielräume kommunaler Flüchtlingspolitik: Gesundheitsversorgung (§ 4 AsylbLG)



- Grundsätzlicher Streit, ob das Ziel des AsylbLG **Abschreckung** oder **Existenzsicherung** ist. Lokale Interpretation zeigt sich in behördlicher Praxis.
- Spielräume liegen dabei weniger im Umfang der Leistungen, sondern eher in der **Art der Gewährung**.
- **Varianz** reicht von Einzelvorsprachen bei jedem Arztbesuch bis zur elektronischen Gesundheitskarte (Beispiele aus Bayern und Schleswig-Holstein).

2. Spielräume kommunaler Flüchtlingspolitik: Frühkindliche Bildung



- §24 SGB VIII: **Rechtsanspruch auf Kita** nach dem ersten Lebensjahr – grundsätzlich auch für Flüchtlinge
- Für Flüchtlinge gilt Rechtsanspruch i.d.R. erst **nach Zuweisung** auf eine Kommune.

Kommunale Praxis:

- Manche Kommunen gewähren Kita-Anspruch erst ab vollendetem **dritten Lebensjahr**
- Unterschiede in **Bekanntmachung** des Rechtsanspruchs: manche Kommunen gehen davon aus, dass ein Kita-Besuch „in den Kulturkreisen“ der Flüchtlinge unüblich ist und nicht gesondert beworben werden muss.

2. Spielräume kommunaler Flüchtlingspolitik: Weitere Beispiele



- Deutschkurse
- Aufenthaltsrecht
- Unterbringung
- Wohnsitzauflage
- Sozialleistungen
- Kinder- und Jugendhilfe, insb. unbegleitete Minderjährige
- Arbeit und Ausbildung
- Öffentlichkeitsarbeit
- Zivilgesellschaft
- ...

3. Aktuelle Entwicklungen auf organisatorischer Ebene



Abbildung 2: Flüchtlingspolitik als Organisationsherausforderung

Arena	Arena der Sicherheit	Arena der Wirtschaft/Wohlfahrt	Arena der Identität
Politische Ebene			
Bund	Bundesministerium des Innern, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesagentur für Arbeit	Integrationsbeauftragte des Bundes
Bundesländer	Innenministerien der Länder	Sozialministerien der Länder	Integrationsbeauftragte /-ministerien der Länder
Kommunen	Ausländerbehörden	u.a. Sozialämter, JobCenter	Kommunale Integrationsbeauftragte
	<i>Pflichtaufgaben</i>	<i>Freiwillige Aufgaben</i>	

4. Fazit

- „**Flüchtlingsmanagement**“ wird durch Bund, Länder und Kommunen zunehmend ernst genommen. Gerade Kommunen erkennen zunehmend ihre Bedeutung in der föderalen Aufgabenteilung und kommunizieren diese selbstbewusst gegenüber Bund und Land.
- Vielerorts ist eine **Neuorganisation der Flüchtlings- und Integrationspolitik** festzustellen. Die Akteure sind zwar selten neu, aber ihre Bedeutung verschiebt sich. Sozialressorts spielen die wichtigste Rolle. Teilweise entstehen neue Migrationsämter.
- Dennoch: Weiterhin sind vielen Kommunen ihre Spielräume nicht vollends bewusst. In der Konsequenz existieren zwar kommunale **flüchtlingspolitische Konzepte**. Doch diese exkludieren oft wichtige Aspekte (u.a. ABH) und sind damit widersprüchlich.

DANKE.

Ausgewählte Publikationen zum Thema:

Schammann, Hannes (2017): **Eine meritokratische Wende? Arbeit und Leistung als neue Strukturprinzipien der deutschen Flüchtlingspolitik.** In: Sozialer Fortschritt 66 (11), S. 741–757.

Schammann, Hannes und Boris Kühn (2016): **Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland.** Bonn.

Schammann, Hannes (2016): **Stadt. Land. Flucht. Konzeptionelle Überlegungen zum Vergleich städtischer Flüchtlingspolitik.** In: Barbehön/Münch (Hg.): Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik? (Stadtforschung Aktuell). Wiesbaden, S. 91–117.

Schammann, Hannes (2015): **PEGIDA und die deutsche Migrationspolitik. Ein Beitrag zur Differenzierung des Opinion-Policy Gap in der Migrationsforschung.** In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 25 (3), S. 309–334.

Schammann, Hannes (2015): **Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende.** In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 9 (3), S. 161–182.

Schammann, Hannes (2015): **Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus.** In: Aus Politik und Zeitgeschichte 65 (25), S. 26–31.

Kontakt:

Prof. Dr. Hannes Schammann

Universität Hildesheim, Institut für Sozialwissenschaften

Juniorprofessur für Migrationspolitik

E-Mail: hannes.schammann@uni-hildesheim.de

Telefon: 05121/883-10712