



Instytut Zachodni



HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
WARSAWA

**Deutschland in der Flüchtlingskrise.  
Integrationspolitische Rahmenbedingungen und organisationspraktische Grundlagen  
der Aufnahme von Asylsuchenden in der Bundesrepublik Deutschland  
am Beispiel des Landes Brandenburg**

Dr. Doris Lemmermeier<sup>1</sup>

*Der vorliegende, geringfügig überarbeitete Text bildete in Form eines Vortrags den Auftakt zur deutsch-polnischen Konferenz „**Konsequenzen der Flüchtlingskrise für Deutschland und die Europäische Union**“, die am 26. April 2016 durch das Westinstitut der Universität Posen und die Vertretung der Heinrich-Böll-Stiftung in Warschau für Experten und Interessierte aus dem Bereich Forschung, Medien und Verwaltung organisiert wurde.*

Die folgenden Ausführungen erfolgen aus der Sicht des Bundeslandes Brandenburg. Das ist wichtig festzuhalten, denn im föderalen Deutschland gestaltet sich einiges anders als im zentralistischen Polen. Es gibt eine Bundesregierung, 16 Bundesländer, viele Landkreise und kreisfreie Städte und noch mehr kleinere Kommunen. Auf all diesen Ebenen fallen Entscheidungen und werden Maßnahmen getroffen, so auch in der Flüchtlingspolitik. Im günstigsten Fall greifen sie ineinander, im ungünstigsten Fall holpert es zwischen den Ebenen. Die Wahrheit liegt meistens irgendwo dazwischen, so auch in diesem Fall. Auf Landesebene gibt es Ministerien und die Bundesländer haben eine große Eigenständigkeit. Für manche Fragen, wie z.B. in der Bildungspolitik, haben sie die Hauptzuständigkeit. Jedes Land hat eine Ministerpräsidentin bzw. einen Ministerpräsidenten.

### **Einfluss der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland**

Sämtliche Ausführungen erfolgen zudem aus der Sicht einer Integrationsbeauftragten eines Landes. Was ist eine Integrationsbeauftragte? Eine Integrationsbeauftragte berät die Landesregierung in migrations- und integrationspolitischen Angelegenheiten. Sie vertritt die Interessen der Menschen mit Migrationshintergrund. Menschen mit Migrationshintergrund sind einerseits die Ausländerinnen und Ausländer und andererseits jene Menschen, die zwar einen deutschen Pass haben, die jedoch selbst oder deren Eltern im Ausland geboren wurden. Zu den Ausländerinnen und Ausländern wiederum gehören auch die Asylsuchenden und Flüchtlinge.

Die Zuständigkeit für Integration verteilt sich auf mehrere Institutionen und Ebenen, auf ministerieller Ebene in Brandenburg z.B. auf das Sozialministerium, das Innenministerium und das Bildungsministerium. Die Integrationsbeauftragte setzt sich dafür ein, dass auf all

---

<sup>1</sup> Dr. Doris Lemmermeier ist seit Januar 2013 als Integrationsbeauftragte des Landes Brandenburg im Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg tätig. Nach dem Studium der Slavistik und Publizistik an der Universität Göttingen promovierte sie im Jahre 1988 „Literaturverfilmung im sowjetischen Stummfilm. Analyse ausgewählter Drehbücher“. Nach einer Tätigkeit als wissenschaftliche Angestellte an der Universität Göttingen wechselte sie als Referentin für internationale Kulturangelegenheiten zum Senator für Bildung, Wissenschaft, Kunst und Sport Bremen. In den Jahren 1998-2008 war sie die Geschäftsführerin des Deutsch-Polnischen Jugendwerks, Büro Potsdam, anschließend bis 2012 Direktorin des Deutschen Kulturforums östliches Europa. Im November 2010 wurde sie für ihre Verdienste bei der Weiterentwicklung der deutsch-polnischen Beziehungen mit dem Offizierskreuz des Verdienstordens der Republik Polen ausgezeichnet.

diesen Ebenen die Aufnahme von Geflüchteten und die Integration der Menschen mit Migrationshintergrund bestmöglich gestaltet wird. Integrationsbeauftragte gibt es auf Bundesebene, auf Landesebene, in den Landkreisen und in manchen Kommunen.

Zur Erläuterung zunächst einige Zahlen. In Deutschland leben ca. 17 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund, das sind gut 20 % der Bevölkerung. Darin enthalten sind die 9,1 Millionen registrierten Ausländerinnen und Ausländer, das entspricht 12% der Bevölkerung. Im Jahr 2014 sind 200.000 Asylsuchende nach Deutschland gekommen, im Jahr 2015 bis zu 1.000.000. Auch die Zahlen für Brandenburg sind in diesem Zeitraum entsprechend gestiegen. In 2014 kamen 5.300 Asylsuchende nach Brandenburg, wohingegen in 2015 25.600 Asylsuchende in die Landkreise verteilt worden sind. Im Vergleich zu 2014 ist dies also eine Vervierfachung. Auf diese Zahlen war niemand vorbereitet und darauf konnte auch niemand vorbereitet sein.

### **Rechtliche und institutionelle Zuständigkeiten**

Wie verläuft die Aufnahme von Asylsuchenden in Deutschland? Sie ist ein gutes Beispiel für die Verschränkungen in der föderalen Struktur. Die grundlegenden Gesetze erlässt die Bundesebene, so z.B. das Asylbewerberleistungsgesetz, das Aufenthaltsgesetz und vieles mehr. Für die Registrierung der Asylanträge und die Entscheidung, ob jemand Asyl erhält, ist ebenfalls die Bundesebene zuständig und zwar das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, im folgenden kurz BAMF. Das BAMF ist dem Bundesinnenministerium angegliedert. Das BAMF übt diese Funktion in den Erstaufnahmeeinrichtungen der Bundesländer aus. Dorthin kommen die Geflüchteten zuerst. Sie werden versorgt, im Idealfall können sie ihren Antrag auf Asyl stellen, können erst einmal ankommen, zur Ruhe kommen.

Für die Erstaufnahmeeinrichtungen sind in der Regel die Innenministerien der Bundesländer zuständig. Brandenburg hat z.B. eine Erstaufnahmeeinrichtung in Eisenhüttenstadt. Die Plätze dieser Erstaufnahmeeinrichtung waren durch den starken Anstieg nicht mehr ausreichend. Das Land hat in der Folge mehrere Außenstellen der Erstaufnahmeeinrichtung eingerichtet und die Aufnahmekapazität der Erstaufnahmeeinrichtung in Brandenburg ist von 1.600 Plätzen Anfang 2015 auf 5.600 Plätze Ende 2015 gesteigert worden.

Nach der Erstaufnahmeeinrichtung werden die Asylsuchenden auf die Landkreise und kreisfreien Städte verteilt. Für die Verteilung und die Zusammenarbeit mit den Landkreisen ist in Brandenburg das Sozialministerium zuständig. Die Landkreise und kreisfreien Städte wiederum entscheiden selbstständig, wo und wie sie die Asylsuchenden unterbringen. Dies erfolgt u.a. in Gemeinschaftsunterkünften, das sind Wohnheime mit Belegungszahlen von 50 bis zu 500 Personen und z.T. auch mehr; in sogenannten Wohnverbänden, dabei handelt es sich um nur mit Geflüchteten belegte und mit Gemeinschaftseinrichtungen ausgestattete Wohnblocks; sowie in Wohnungen.

Im Herbst 2015 waren all diese Unterbringungsmöglichkeiten nicht mehr ausreichend, um die nach Brandenburg kommenden Menschen unterzubringen. Aus dem Nichts mussten Alternativen gefunden werden. Es entstanden viele sogenannte Notunterkünfte: Traglufthallen, Containerunterbringung, umgewidmete Turnhallen. Zudem wurden viele neue Gemeinschaftsunterkünfte eingerichtet. Vorderstes Ziel war es dabei, niemanden obdachlos werden zu lassen. Für Brandenburg kann festgehalten werden, dass die Landkreise es mit Unterstützung des Landes geschafft haben, alle Geflüchteten unterzubringen. Zwei Zahlen verdeutlichen die Herausforderung: 2013 gab es in Brandenburg 17 Gemeinschaftsunterkünfte, inzwischen sind es über 100.

## Administrative Praxis und Flüchtlingswirklichkeit

Üblicherweise werden die Asylsuchenden in Deutschland nach einem bestimmten Schlüssel, der sich nach der Bevölkerungszahl und dem Steueraufkommen berechnet, auf die Bundesländer verteilt. Brandenburg erhält z.B. 3,06% aller Asylsuchenden in Deutschland. Im Herbst 2015 musste parallel zu diesem System ein sog. Deutschlandausgleich aus Bayern organisiert werden. D.h., dort ankommende Flüchtlinge wurden direkt aus Bayern über Sonderzüge in die ganze Bundesrepublik verteilt, da deren Zahl die geplanten Kontingente für dieses Bundesland überstieg.

Durch die hohen Zahlen und die Notwendigkeit zur schnellen Handlung war eine geordnete Registrierung der Geflüchteten nicht mehr möglich. Hinzu kam, dass viele der Menschen, die in Deutschland angekommen waren, nicht dort geblieben sind, wo sie hingebacht wurden. Wenn man die Menschen tage- oder sogar wochenlang durch Europa irren lässt, dann kann man nicht erwarten, dass sie, wenn sie endlich angekommen sind, einfach dort bleiben, wo man ihnen sagt, dass sie bleiben sollen. Sie haben vielleicht Familie in Schweden, oder im Westen Deutschlands oder sie wollen weiter nach Großbritannien. In Brandenburg wurden 2015 z.B. 35.000 Geflüchtete registriert und davon 25.600 in die Landkreise verteilt. D.h., 10.000 Menschen sind weitergezogen. Deutschlandweit kam es dadurch zu Doppelregistrierungen und auch dazu, dass Menschen gar nicht registriert wurden.



Das Land Brandenburg bezahlt den Landkreisen, die die Flüchtlinge in seinem Auftrag aufnehmen, eine Pauschale pro Person und Jahr, damit sie diese Aufgabe wahrnehmen können: für Unterbringung, sozialarbeiterische Betreuung, Versorgung. Hinzu kommt eine Pauschale für den Wachschatz. Jedes Bundesland handelt hier unterschiedlich, es gibt z.B. Pauschalen in unterschiedlicher Höhe, unterschiedliche Mindeststandards der Unterbringung oder gar keine. Asylsuchende haben in Deutschland eingeschränkte Ansprüche. Sie bekommen etwas weniger als den Sozialhilfesatz, es stehen ihnen z.B. in Brandenburg 6m<sup>2</sup> Wohnfläche pro Person zu, die Gesundheitsversorgung erfolgt nur in Notfällen. Die konkrete Ausgestaltung dieser Leistungen muss mit der durch das Grundgesetz geforderten Achtung der Menschenwürde auch für diese Personengruppe vereinbar sein. Die Kosten, die den Bundesländern, den Kommunen und dem Bund entstehen, sind somit gerechtfertigt und tragbar. Die wirtschaftliche Lage in Deutschland ist derzeit sehr gut. Kein Deutscher musste bislang auf etwas verzichten, weil Geflüchtete in das Land gekommen sind.

Die Bundesebene wiederum hat bis Herbst 2015 von diesen Kosten nichts getragen. Erst nach Protest der Länder und Kommunen hat die Bundesregierung einen Teil der Kosten übernommen. Dies ist auch vor dem Hintergrund gerechtfertigt, dass die Bundesregierung dafür verantwortlich ist, dass die Asylantragstellung so lange dauert und dadurch den Ländern und Kommunen erhöhte Kosten entstehen. Grund dafür ist das bereits erwähnte Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF. Schon vor dem Anstieg der Flüchtlingszahlen hatte das BAMF einen Rückstau von unbearbeiteten Asylanträgen. Forderungen der Länder nach einer besseren Personalausstattung und Abschaffung dieses Missstandes wurde nicht entsprochen. Anfang letzten Jahres wurde schließlich Personal bewilligt, aber die Auswahl und Ausbildung der eingestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfordert Zeit.

Daher war das BAMF auf den Anstieg der Zahlen im Herbst 2015 denkbar schlecht vorbereitet. In der Folge gab es einen Wechsel in der Leitung des BAMF und an einer Veränderung der Situation wird gearbeitet - von einem guten Zustand ist das BAMF gleichwohl noch ein Stück entfernt. So kommt es, dass Menschen aus bestimmten Herkunftsländern sehr lange auf ihre Entscheidung warten müssen. Oft dauert es sogar sehr lange, bis überhaupt ein Antrag gestellt werden kann.

### **Gesellschaftliche Reaktionen auf eine historische Herausforderung**

Die Herausforderung, vor der Deutschland stand, war im Herbst 2015 eine sehr große und sie war in diesem Ausmaß nicht vorherzusehen. Es galt, innerhalb kurzer Zeit Hunderttausende Menschen aufzunehmen, zu verteilen und zu versorgen. Deutschland hat sich dieser Herausforderung gestellt, hat sich dieser historischen Situation nicht verweigert. Die Flüchtlingssituation ist global, dass es sie gibt, liegt auch in der Verantwortung der westlichen Welt. Diese hat zu den Fluchtursachen sehr viel beigetragen und tut es immer noch. Wenn alle europäischen Länder bereit wären, Flüchtlinge aufzunehmen, wäre das Bild zudem sicherlich ein anderes.

In den letzten Jahren wurde der Begriff der Willkommenskultur in Deutschland in die Integrationsdebatte eingeführt und häufig verwendet. Er blieb dabei immer sehr unkonkret und klang oft mehr nach einer Worthülse. In den Monaten seit September hat sich ganz plötzlich gezeigt, dass viele Menschen in ganz Deutschland Willkommenskultur einfach leben, ganz aus eigenem Antrieb. Dieses Engagement war und ist beeindruckend. Überall in Deutschland und auch im Land Brandenburg haben sich Willkommensinitiativen gebildet, die vor Ort vielfältige Unterstützung anbieten. Sie heißen Flüchtlinge willkommen, betreuen sie, übernehmen Patenschaften und helfen bei ganz praktischen Dingen wie Behördengängen und Arztbesuchen. Sie geben Deutschunterricht und sie spielen mit den Kindern. Diese Willkommensinitiativen sind vor Ort tätig, ganz direkt in der eigenen Nachbarschaft, Ortschaft, in der Gemeinde.

Das ist ein Gesicht Deutschlands, das freundlich ist, das Hoffnung macht. Viele Menschen engagieren sich, Menschen mit ganz unterschiedlichen Biographien, jung und alt, konservativ und alternativ, aus ganz unterschiedlichen beruflichen Feldern. Es kommt zu ganz neuen Begegnungen, nicht nur mit den Geflüchteten, sondern auch untereinander. Manche Dörfer im Flächenland Brandenburg finden sich neu zusammen, Bürgerinnen und Bürger werden politisch aktiv, das Erscheinungsbild ändert sich. Allerdings ist es wichtig sich vor Augen zu führen, dass dies nicht für die ganze deutsche Bevölkerung gilt. Man kann von 20% Engagierten ausgehen. Dem steht die andere Seite gegenüber – rechtsextreme Angriffe auf Gemeinschaftsunterkünfte, Diskriminierung, Unverständnis. Um damit umzugehen, wurde z.B. in Brandenburg schon in den neunziger Jahren das Handlungskonzept "Tolerantes Brandenburg" entwickelt, das ein Netzwerk gegen Rechts aufgebaut hat und sehr erfolgreich arbeitet. In Deutschland existiert eine sehr aktive Zivilgesellschaft und Institutionen, die sich

z.B. der politischen Bildung widmen – ein Begriff und eine Arbeit, die in Polen nicht in diesem Maße gebräuchlich sind.

Bis vor kurzem stand die Unterbringung noch sehr im Fokus, waren alle Beteiligten auf allen Ebenen im Krisenmodus. Jetzt rückt die Integration der Geflüchteten in die deutsche Gesellschaft in den Vordergrund – und damit zentrale Themen wie Spracherwerb und Zugang zu Kindertagesstätten, Schulen, gesundheitlicher Versorgung und Arbeitsmarkt. Die Bundesagentur für Arbeit schätzt, dass in fünf Jahren 50% der nach Deutschland gekommenen Menschen eine Arbeit haben werden. Die Unternehmerinnen und Unternehmer sind diesbezüglich sehr positiv eingestellt. Rechtliche Veränderungen haben eine Arbeitsaufnahme leichter gemacht, es gibt zahlreiche Projekte zur Arbeitsmarktintegration. Es wird nicht in allen Fällen gelingen, die Geflüchteten in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Es wird Gewinner und Verlierer geben. Es wird aber in keinem Fall so sein, dass alle Flüchtlinge vom Staat alimentiert werden.

Die sogenannte Flüchtlingskrise verändert Deutschland, hat Deutschland bereits verändert, in positiver wie in negativer Hinsicht. Die vielen ehrenamtlichen Unterstützerinnen und Unterstützer sind das freundliche Gesicht, die rechtsextremen Attacken, die montäglichen Pegida-Demonstrationen in Dresden hingegen das hässliche Gesicht. In vielen Orten sind Gegendemonstrationen zahlreicher Menschen zu sehen, wodurch die Zivilgesellschaft ein deutliches Zeichen setzt, Gleichzeitig erstarkt die Partei Alternative für Deutschland. Es finden unerwartete interkulturelle Begegnungen im Alltag statt - eine vollverschleierte Frau in der Arztpraxis, ein Mensch mit schwarzer Hautfarbe auf der Parkbank nebenan. Es gibt freundliche Blicke, es gibt weniger freundliche Blicke. Abschiebungen von gerade erst gewonnenen Freunden finden statt, es erfolgt die freiwillige Rückkehr von Geflüchteten in ihre Heimat.

Wohin diese Entwicklung führt, ist nicht abzuschätzen. Klar ist, dass wir Zeugen einer historischen Entwicklung sind und dass sich viele Menschen in Deutschland dafür einsetzen, dass diese Entwicklung in eine gute, in eine zukunftssträchtige Richtung führt. Die Integration wird nicht einfach sein. Aber es liegt auch eine große Chance darin. Deutschland altert, Deutschland braucht Arbeitskräfte. Und bei aller Dramatik, die gerade auch in den Medien seit September geschürt wird – die eine Million nach Deutschland gekommenen Menschen sind ein gutes Prozent der deutschen Bevölkerung. Ein Prozent. Grund genug also, ein Stück Gelassenheit zu üben.

Zum Abschluss möchte ich Ihnen noch drei Beispiele guter Praxis aus dem Land Brandenburg vorstellen, die meines Erachtens besondere Aufmerksamkeit und gegebenenfalls auch Nachahmung verdienen.

### **Beispiel 1: Förderung von Willkommensinitiativen**

Das Land Brandenburg hat schon sehr früh zwei Dinge auf den Weg gebracht, um die ehrenamtlichen Willkommensinitiativen zu unterstützen: Sie konnten ganz unbürokratisch pro Initiative 1.000 Euro beantragen – von Juli bis Dezember 2015 wurden auf diese Weise 115.000 Euro vergeben. Vor allem wurden Deutschkurse und Fahrradwerkstätten gefördert. Letzteres mag vielleicht zunächst verwundern, aber in einem Flächenland wie Brandenburg, in dem die Unterkünfte der Geflüchteten oft keine gute Verkehrsanbindung haben, kann ein Fahrrad ein großes Stück Mobilität bedeuten.

Außerdem wurden Fortbildungen für ehrenamtlich tätige Personen angeboten: in einem Basismodul wurden grundlegende Informationen z.B. zum rechtlichen Bereich vermittelt, das Selbstverständnis des Ehrenamts, die Zusammenarbeit von Ehrenamt und Hauptamt und vieles mehr besprochen. Diese Fortbildungen wurden ganz direkt vor Ort durchgeführt, bis in die kleinste Ortschaft in jedem Winkel von Brandenburg. Auf Wunsch konnten Aufbaumodule

durchgeführt werden, die Schwerpunkte konnten die Willkommensinitiativen selbst wählen: zu den Themen Deutschunterricht, Recht, Selbstfürsorge und Hilfe auf Augenhöhe.

### **Beispiel 2: Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge**

Auch die Zahl der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge ist stark gestiegen. Sie wurden bis Oktober 2015 nicht weiterverteilt, sondern sind aus Gründen des Kindeswohls dort geblieben, wo sie zuerst registriert wurden. Da dies hauptsächlich Großstädte wie Berlin und Hamburg waren, war dieses Verfahren aufgrund der traditionell hohen Zugangszahlen in diese Städte nicht mehr haltbar. Die Kinder und Jugendlichen konnten dort nicht mehr adäquat versorgt werden. Innerhalb sehr kurzer Zeit mussten in Brandenburg daher Strukturen im Jugendhilfebereich aufgebaut, Clearingstellen eingerichtet und ein Verteilungssystem innerhalb des Landes installiert werden. Dies ist in Brandenburg innerhalb kurzer Zeit sehr gut geglückt.

### **Beispiel drei: Sprachunterricht**

Brandenburg war das erste Bundesland, das das Sprachmodul der Integrationskurse auch für Geflüchtete geöffnet hat, die bislang keinen Zugang hatten. Die Integrationskurse, in denen Sprache und eine Grundorientierung in die deutsche Gesellschaft vermittelt werden, werden durch den Bund finanziert. Die Bundesregierung entscheidet daher auch, wer zur Teilnahme an diesen Kursen berechtigt ist. Geflüchtete aus bestimmten Herkunftsländern und einem gewissen Aufenthaltsstatus dürfen nicht an diesen teilnehmen.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Landes Brandenburg hat nun über ein Landesprogramm auch jenen Menschen das qualifizierte Erlernen der deutschen Sprache ermöglicht, die dies zuvor nicht konnten. Z.B. Geduldeten, deren Antrag auf Asyl abgelehnt wurde, die aber aus unterschiedlichen Gründen nicht ausreisen konnten. Da Sprache die Grundlage zur Integration ist, hat dies vielen Menschen aus unterschiedlichen Herkunftsländern mehr Teilhabe ermöglicht.

*Die im Text enthaltenen Ansichten und Schlussfolgerungen stellen ausschließlich die Meinung der Autorin dar und spiegeln nicht notwendigerweise die offizielle Position der Heinrich-Böll-Stiftung wider.*



*Dieses Projekt wurde mit Unterstützung der Europäischen Kommission finanziert.*



25 lat dobrego sąsiedztwa  
25 Jahre gute Nachbarschaft