

Prof. Dr. Hannes Schammann

# **"Die Kommune als schützender Raum" – Herausforderungen, Gestaltungsspielräume und Gelingensbedingungen beim Schutz von Geflüchteten in der kommunalen Unterbringung**

# Agenda



1. Vorbemerkung: Wer oder was ist die Kommune?
2. Die alte Leier: Lebensbedingungen von Geflüchteten zwischen Ordnungs- und Sozialpolitik
3. Determinanten der Verbindlichkeit kommunaler Schutzkonzepte
4. Wie lassen sich Schutzkonzepte auf der kommunalen Ebene verankern?
5. Fazit

# Was oder wer ist „die Kommune“?



- + Kommune als Begriff für die Vielfalt der Gebietskörperschaften unterhalb des Bundeslandes: Landkreise, Städte, Gemeinden
- + Kommune als Lokalpolitik
- + Kommune als Verwaltung
- + Kommune als heterogenes Geflecht verschiedener Akteur:innen: Verwaltung, Politik, Wohlfahrtsverbände, private Unternehmen...
- + Kommune als Weisungsempfängerin
- + Kommune als eigenständige Gestalterin

# Die alte Leier: Lebensbedingungen von Geflüchteten zwischen Ordnungs- und Sozialpolitik

<i>Arena</i>	<i>Arena der Sicherheit</i>	<i>Arena der Wirtschaft/Wohlfahrt</i>	<i>Arena der Identität</i>
<i>Ebene</i>	<b>Ordnungspolitik</b>	<b>Sozialpolitik</b>	
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, Job-Center	Kommunale Integrationsbeauftragte
	<i>Pflichtaufgaben</i>	<i>Freiwillige Aufgaben</i>	



*Beispiel für Gesetz ohne klare Zielvorgabe, bei dem die „street-level bureaucracy“ den Zweck festlegt:*  
**AsylbLG**

# Die alte Leier: Lebensbedingungen von Geflüchteten zwischen Ordnungs- und Sozialpolitik

- Migrationspolitik zeichnet sich durch ein besonders hohes Maß an mehrdeutigen oder **vagen Regelungen** aus. Anstatt tiefgreifende Konflikte auf der Bundesebene zu lösen, werden sie häufig auf die Landes- und kommunale Ebene delegiert.
- Wenn die arbiträren Regelungen dann „vor Ort“ ankommen, ohne durch die Landesebene präzisiert zu werden, liegt es an Kommunen die Interpretation für die **tägliche Verwaltungspraxis** zu präzisieren.
- Wenn dies nicht in einem strategischen Akt (Leitlinie, Dienstanweisung) geschieht, dann obliegt die letztliche Auslegung den einzelnen Sachbearbeitenden. Sie entscheiden im Zweifel über den Zweck eines Bundesgesetzes: **Migrationskontrolle oder Sozialpolitik?**

# Determinanten der Verbindlichkeit kommunaler Schutzkonzepte

## 1. Zweifel an Verbindlichkeit in der bundesrechtlichen Regelung:

Die Länder **sollen geeignete Maßnahmen** treffen, um bei der **Unterbringung** Asylbegehrender nach Absatz 1 den Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten. (§ 44 Abs. 2 a AsylG)

→ **Soll-Vorschrift**: „ermessensleitender“ Charakter, Abweichung nur bei besonderer Abweichung der lokalen Situation

→ **unbestimmte Rechtsbegriffe**: Inhalt muss bestimmt werden:

→ Meint Unterbringung nur GU oder auch dezentrale Unterbringung?


→ Wann sind Maßnahmen als geeignet anzusehen? [> Standards]

# Determinanten der Verbindlichkeit kommunaler Schutzkonzepte

2. Nur eingeschränkte Präzisierung durch die Landesebene:  
Landesschutzkonzepte als „Leitlinien“ oder „Empfehlungen“ für die Kommunen → **Verbindlichkeit der Soll-Vorschrift des AsylG wird abgeschwächt**; Gewaltschutz-Maßnahmen erscheinen beinahe als freiwillige Aufgaben kommunaler Selbstverwaltung.
3. Konnexitätsprinzip wird durch vermeintliche Entscheidungshoheit der Kommunen ausgehebelt: „Wer nicht bestellt, muss auch nicht bezahlen.“  
→ Unklarheit darüber, ob und welche **Kosten für Gewaltschutzmaßnahmen** vom Land getragen werden müssen.

# Determinanten der Verbindlichkeit kommunaler Schutzkonzepte

4. (Aktuelle) Debatten rücken Gewaltschutz in den Bereich nicht realisierbarer „**Luxusprobleme**“ – gerade in Zeiten hoher Zuwanderung.  
→ Ausnahmetatbestände für die Abweichung von der Soll-Vorschrift werden schneller gesucht und akzeptiert.



Im Ergebnis wird die Verbindlichkeit des § 44 2a AsylG abgeschwächt bzw. haben unterschiedliche Akteur:innen – d.h. unterschiedliche Glieder des kommunalen Gemeinwesens – **unterschiedliche Vorstellungen von der Verbindlichkeit** des gesetzlichen Auftrags zur Etablierung von Schutzkonzepten. Dies gilt insbesondere für Kommunen, in denen ein Austausch zwischen den Akteur:innen unterbleibt und/oder die Zusammenarbeit von Misstrauen geprägt ist.



# Wie lassen sich Schutzkonzepte auf der kommunalen Ebene verankern?

## *Szenario 1 „Pflichtaufgabe der Verwaltung“:*

Verwaltung begreift Auftrag zum Gewaltschutz als Pflichtaufgabe – selbst wenn das Land nicht aktiv wird. Wegen dieses Verständnisses wird eine Rückversicherung über die politischen Gremien für verzichtbar erachtet.

- Erstellung und Umsetzung von Schutzkonzept(en), bestenfalls Einbezug aller Stakeholder / Expertise im Feld
- Ggf. Finanzierungsforderungen an Land über die Unterbringungskosten
- Einbindung der Lokalpolitik ggf. über Information in Gremien (keine Beschlussvorlage – außer zur Finanzierung freiwilliger Bestandteile)

# Wie lassen sich Schutzkonzepte auf der kommunalen Ebene verankern?

## *Szenario 2 „Gemeinsames Verständnis entwickeln“:*

Wichtige Akteur:innen vor Ort begreifen Verbindlichkeit unterschiedlich und können sich gegenseitig blockieren.

- Suche nach einem gemeinsamen Verständnis unter Einbezug politischer Gremien ist unumgänglich.
- Externe Expertise kann Klarheit schaffen.
- Beispiele aus anderen Kommunen sind sinnvoll.

# Exkurs: „Transformierende Faktoren“ (Schammann et al. 2021)

	DEFINING FACTORS		TRANSFORMATIVE FACTORS	
	Institutional framework	Structural conditions	Discourses and framing	Actors
Factors fostering <b>ACTIVITY</b>	Explicit legal / structural discretion and decentralization of tasks Mismatch between local issues and solutions from higher levels of government	Population flow  Urbanity	Perceptions of (local) responsibilities, depopulation and local (economic) needs Positive perception of migration trajectories	Strong local coalition of political leadership (particularly the mayor) and administrative staff Strong collaboration between stakeholders, including civil society and migrants
Factors fostering <b>PASSIVITY</b>	Centralization of tasks on higher levels Vertical and horizontal complexity	Rurality	Perceptions of tied hands (e.g., legal or economic restraints) and non-responsibility Negative perceptions of migration trajectories	Lack of willingness to engage within political and administrative bodies
Factors with <b>INDIFFERENT</b> or ambiguous orientation	Ambiguous regulation, incl. informal discretionary spaces	Financial resources (Migrant) population		Political parties

# Fazit

- ✓ Die Vorschrift zum Gewaltschutz reiht sich ein in die auslegungsbedürftige Rechtssetzung deutscher Migrationspolitik, die zwischen Ordnungs- und Sozialpolitik schwankt und die Aufgabe zur Entscheidung zwischen diesen Polen nicht selten auf die Kommunen delegiert.
- ✓ Die Etablierung kommunaler Schutzkonzepte wird vor dem Hintergrund einer vagen Bundesregelung durch mehrere Faktoren erschwert:
  - ✓ Unzureichende Präzisierung bzw. sogar Abschwächung der Verbindlichkeit von Landesebene
  - ✓ Unklarheit beim Konnexitätsprinzip
  - ✓ Relativierende Debatten
- ✓ Die Lösung liegt darin, Schutzkonzepte als Pflichtaufgabe der Kommunen zu begreifen – und ggf. ein solches Verständnis in der relevanten Akteurskoalition herbeizuführen
- ✓ Im Verbund der Kommunen: Mit Land Debatte um Verbindlichkeit und Konnexität führen!

## Ausgewählte Publikationen zum Thema

Mehl, Peter, Johanna Fick, Birgit Glorius, Stefan Kordel und Hannes Schammann (Eds.) (2023): [Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands](#) (Studien zur Migrations- und Integrationspolitik). Springer VS. [open access]

Schammann, Hannes & Danielle Gluns (2021): [Migrationspolitik](#). Baden-Baden-Nomos.

Schammann, Hannes et al. (2021): [Zukunft für Geflüchtete in ländlichen Regionen. Befunde und Handlungsempfehlungen aus einem interdisziplinären Forschungsprojekt](#). Thünen-Institut.

Schammann, Hannes et al. (2021): [Defining and Transforming Local Migration Policies – a Conceptual Approach Backed by Evidence from Germany](#). *Journal of Ethnic and Migration Studies* 47(13), pp. 2897-2915.

Forschungsgruppe Migrationspolitik (2021): [Alles Gold, was glänzt? Fördermittel für die Integrationsarbeit in ländlichen Kreisen und Gemeinden](#) (LZZ-Kurzexpertise). Berlin/Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.

Schammann, Hannes, Petra Bendel et al. (2020): [Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land](#). Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.

Bendel, Petra; Schammann, Hannes; Heimann, Christiane; Stürner, Janina (2019): [Der Weg über die Kommunen. Empfehlungen für eine Schlüsselrolle der Kommunen in der Flüchtlings- und Asylpolitik der Europäischen Union](#). Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.

Schammann, Hannes & Boris Kühn (2016): [Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland](#). Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

