

## Kreative politische Konzepte der Flüchtlingsaufnahme in Münster

Jochen Köhnke<sup>1</sup>

### Auf einen Blick

Durch die zunehmende Zahl von Flüchtlingen in Deutschland wird die Frage ihrer angemessenen Unterbringung in den Kommunen immer bedeutsamer. Die Stadt Münster hat eine Konzeption entwickelt, die eine dezentrale Verteilung der Zuwanderinnen und Zuwanderer über das gesamte Stadtgebiet vorsieht. Die Unterbringung erfolgt in Einrichtungen für maximal 50 Personen. Die städtische Verwaltung und Organisationen der Zivilgesellschaft entwickelten gemeinsam dieses Konzept. Die Entscheidungen im Rat erfolgten einstimmig. Außerdem werden Maßnahmen zur Integration der Flüchtlinge angeboten. Ehrenamtliche Arbeit ist ein wichtiger Pfeiler dieses Betreuungskonzeptes.

### Einleitung

Die Stadt Münster schärft ihr Profil einer zukunftsfähigen Stadt. Zu- und Abwanderungen sind konstruktive Elemente einer sich entwickelnden Stadtgesellschaft. Durch die Kriege auf dem Balkan sind seit Anfang der 1990er Jahre vermehrt Flüchtlinge nach Münster, wie auch in andere Städte, zugezogen. Sie haben Münster zusätzlich zu den im geordneten Landesverteilungsverfahren zugewiesenen direkt erreicht. Das Ergebnis war eine beengte Unterbringungssituation in kostenintensiven, kurzfristig angemieteten Gebäuden und Hotels. Dies hat zu erheblicher Unruhe und zu Konflikten geführt. Münster verfügt nicht über Leerstände im Wohnungsbestand und gehört zu den wachsenden Städten. Preisgünstiger Wohnraum ist kaum oder nur schwer zu erhalten. Aufgrund des starken Zuzugs von Spätaussiedlern aus den GUS-Staaten während der Zeit von Perestroika und Nachperestroika in den 1990er Jahren stand die Stadt Münster vor einer zusätzlichen Integrationsherausforderung. Die neuen Zuwanderinnen und Zuwanderer ballten sich auch in wenigen Stadtgebieten. Im November 1999 erklärte die Verwaltung daher verstärkt die Integration von Flüchtlingen und Spätaussiedlern als Ziel ihrer Aktivitäten und es wurde eine Koordinierungsstelle<sup>2</sup> für diese Aufgaben eingerichtet. Die Ratskommission zur Unterbringung von Aussiedlern, Asylbewerbern und Flüchtlingen koordinierte die politischen Be-

schlüsse. Beteiligt waren das Sozialamt, das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien, das Gesundheitsamt, das Amt für Schule und Weiterbildung, das Amt für Soziale Dienste, das Sportamt und weitere. Nach einer umfangreichen Bestandsaufnahme wurden, in Kooperation mit den politischen Gremien, dem Ausländerbeirat, den Vereinen, den Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, Wohnungsgesellschaften und den städtischen Ämtern und weiteren, neue Konzeptionen zur Unterbringung, Betreuung und Integration von Flüchtlingen entwickelt. Mediationsprozesse mit den Beteiligten führten zu fraktionsübergreifenden, einstimmigen Lösungen und Entscheidungen. Ohne die kontinuierliche fachliche und personelle Unterstützung aus den Fachämtern wäre die Erarbeitung und Umsetzung eines solchen Konzeptes nicht möglich gewesen.

## Situation und bisherige Entwicklung in Münster

### Neues dezentrales Unterbringungskonzept der Stadt Münster

Das neue Unterbringungskonzept wurde zunächst von der Allgemeinen Verwaltung, der Bauverwaltung und der Sozialverwaltung vorbereitet. In einem anschließenden Mediationsprozess zwischen den Ratsfraktionen, den Bezirksvertretungsfraktionen, den Bezirksvorsteherinnen und Bezirksvorstehern, dem Vorsitzenden des Ausländerbeirates, der Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Münster, der Polizei, Unterstützerorganisationen, Vertretern der Religionen und der Verwaltung wurde dieses dezentrale Unterbringungskonzept konkretisiert. Neue Unterbringungskapazitäten mussten geschaffen werden, weil einige Einrichtungen baufällig, einige Miet- und Pachtverträge ausgelaufen, einige Gebäude zu kostenträchtig waren und einige der Stadtentwicklung weichen mussten.

Der Abschluss dieses Mediationsprozesses war eine Ratsvorlage, die im Jahr 2000 nach Vorschlag der Kommission zur Unterbringung von Aussiedlern, Asylbewerbern und Flüchtlingen und dem Ausländerbeirat vom Rat der Stadt Münster und einstimmig beschlossen wurde. Kernele-

ment war: Zur Integration und Unterbringung von ausländischen Flüchtlingen in Münster werden neue Einrichtungen mit einer Belegungskapazität von bis zu 50 Plätzen auf der Grundlage der Bedarfs- und erwarteten Nachfrageentwicklung sukzessive errichtet. Dies war ein Paradigmenwechsel, weil die Stadt vorher Flüchtlinge in Großeinrichtungen unterbrachte. Es bestand Einigkeit aller acht Parteien im Rat der Stadt Münster, Entscheidungen im Konsens und nicht populistisch zum Nachteil der Betroffenen zu fällen. Das schließt fachliche politische Diskussionen deutlich nicht aus.

Nach Auffassung der beteiligten Fachfrauen und Fachmänner ist die Belegungszahl einerseits günstig für die Flüchtlinge, weil diese nicht vollkommen isoliert und alleine stehen. Andererseits gibt es weniger Konflikte mit den Stadtteilbewohnerinnen und -bewohnern, weil weniger Überfremdungsgefühle entstehen. Außerdem ist die bauliche Nachsorge finanziell günstiger. Dies liegt insbesondere darin begründet, dass die persönliche Verantwortung für Räume und Ausstattung steigt, je kleiner die Einrichtung ist.

Die Einrichtungen werden in aufgelockerter Bauweise, in Anbindung an bestehende Wohnbebauung und auf der Grundlage standardisierter Raumprogramme in verschiedenen Münsteraner Stadtteilen platziert. Darüber hinaus werden die baulichen Standards so umgesetzt, dass eine Flüchtlingseinrichtung an Baukörper und Umfeld zukünftig nicht mehr erkennbar ist. Auch wurden die bauökonomischen Standards eingehalten.

Das Wohnkonzept sieht für jeweils ca. acht Personen eine Wohneinheit mit einer eigenen Wohnküche, einem eigenem Bad mit WC und einem zusätzlichen WC vor. Großküchen und große Sanitäreanlagen werden vermieden. Dadurch ergibt sich eine höhere Verantwortung der Flüchtlinge für ihren Wohnraum und eine bessere Voraussetzung zur Integration und zur höheren Lebensqualität der Flüchtlinge. Die Ausstattung der Wohnheime wirkt unmittelbar positiv auf die Situation in den Familien. Kosten für die externe Betreuung von Kindern und Familien können reduziert werden. Jede Einrichtung wird mit einem Gemeinschaftsraum und einem Kinderbetreuungsraum ausgestattet.

Die zunächst zwölf geplanten Einrichtungen werden sozialräumlich auf das gesamte Stadtgebiet verteilt. Dabei werden in Stadtteilen mit besonderem Integrationsbedarf keine neuen Flüchtlingswohnheime errichtet. Im Januar 2005 wurde die zweite neugebaute Flüchtlingseinrichtung mit einem Betreuungsvertrag dem CVJM e.V. übertragen. Weitere acht Einrichtungen wurden seither in Auftrag gegeben und teilweise auch schon fertig gestellt. Die neue Bebauung ist im Vergleich zu anderen Unterbringungsmöglichkeiten kostengünstig. Für den Fall, dass die Einrichtungen für Flüchtlinge nicht mehr benötigt werden, können die Einrichtungen problemlos als Einfamilienreihenhäuser oder Mietwohnungen auf den Markt gebracht werden.

In einem Mediationsprozess im September 2014 wurde, trotz der aktuellen dramatischen Entwicklung im Flüchtlingsbereich, vereinbart, dass das Konzept weiterhin umgesetzt werden soll. In diesem Prozess wurden die weiteren zu bebauenden Standorte ausgewählt, die dem Rat nun vorgeschlagen werden. Diese Entscheidungen erfordern erhebliche Bautätigkeiten in den nächsten Jahren. Angesichts der hohen Flüchtlingszahlen ist auch in Münster zurzeit eine temporäre Unterbringung in Behelfseinrichtungen, z. B. in Containern, nicht zu vermeiden. Ein Umzug in bessere Einrichtungen soll so schnell wie möglich erfolgen.

### **Zeitachse der Bauungen**

Nach den einstimmigen Entscheidungen zu konkreten neuen Standorten werden bis zur Fertigstellung ca. 1,5 Jahre benötigt. Die Stadt schreibt über das städtische Wohnbauunternehmen die Erstellung der Einrichtungen aus, entscheidet im Rahmen eines Preisgerichtes im Vorfeld der Ratsentscheidung, welches Unternehmen das inhaltlich und architektonisch beste Angebot vorgelegt hat und empfiehlt dem Rat eine Entscheidung. Voraussetzung ist der Kauf der konkret ausgewiesenen Grundstücke durch die Investoren. Inhalt des Angebotes ist gleichzeitig ein Mietvertrag über einen langen Zeitraum zur Nutzung der Einrichtung durch die Stadt oder eine Beauftragte. Es handelt sich also um eines der wenigen gut funktionierenden Privat-Public-Partnership-Modelle. Voraussetzung dafür ist ein gutes Investitionsklima für langfristige Investments. Soweit dies

nicht vorherrscht, ist die Bebauung im Konzern, also durch die städtische Verwaltung oder ein kommunales Unternehmen, zu prüfen.

### **Neues Betreuungskonzept**

In Zusammenhang mit der Errichtung der neu zu bauenden Flüchtlingseinrichtungen hat der Rat ein neues Betreuungskonzept beschlossen. Grundlage dafür ist ein weiterer Paradigmenwechsel der Stadt Münster: Flüchtlinge bleiben über längere, teilweise sehr lange Zeiträume in den Kommunen. Von daher setzt das neue Konzept nicht auf kurzfristige Versorgung und Verwahrung, sondern auf Integration. Integrationsmaßnahmen in den Bereichen Sprache, Arbeit, Kennenlernen der hiesigen Kultur und Umgangsformen, Schule und Bildung sind wichtig für das berufliche und persönliche Weiterkommen der Flüchtlinge, auch dann, wenn sie wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Letzten Endes ist unter dem Gesichtspunkt der Entwicklungszusammenarbeit jede Person, die ein positives Bild aus dieser Zeit mitnimmt, eine Botschafterin oder ein Botschafter für spätere positive Verbindungen. Dies ist u. a. auch für zukünftige wirtschaftliche Kooperationen von Belang. Im Rahmen des neuen Betreuungskonzeptes rückt neben der Einzelfallhilfe die Gemeinwesenarbeit in den Mittelpunkt. Dies bedeutet u. a. auch die bessere Einbeziehung von Ressourcen ehrenamtlicher und nebenamtlicher Arbeit im Stadtteil. Sprache, Arbeit und gegenseitiges Kulturverständnis gelten als Messlaten für die Integration. An der Frage der Sprache und der Arbeit lässt sich nach Auffassung der bisher Beteiligten an dem Konzept festmachen, ob Konflikte vor Ort entstehen oder nicht. Denn nur durch Kommunikation können die Betroffenen z. B. unterschiedliches kulturbedingtes Verhalten erläutern und gegenseitige Akzeptanz entwickeln. Auch erwartet die Aufnahmegesellschaft in Münster ein eigenverantwortliches Versorgen der Familien und Einzelpersonen durch Arbeit, soweit die Voraussetzungen dafür bestehen.

### **Verstärkte Einbindung von Ehrenamtlichen in den Stadtteilen/Gemeinwesenarbeit**

Einen besonderen Stellenwert im Betreuungskonzept haben ehrenamtlich tätige Menschen. Von Schülerinnen und Schülern über Studentin-

nen und Studenten bis hin zu Rentnerinnen und Rentnern reicht das ehrenamtliche Engagement in Münster. Ehemalige Lehrerinnen und Lehrer unterrichten die Flüchtlinge in der deutschen Sprache. Studentinnen und Studenten beraten sie in ihren Rechten und Pflichten, Kinder erhalten Hilfe bei ihren Hausaufgaben. Durch die Einbindung von Ehrenamtlichen in die Gemeinwesenarbeit in Stadtteilen und die Sozialarbeit in den Einrichtungen, besuchen fast alle Flüchtlingskinder Kindergärten und Schulen. Zielsetzung ist zunächst die Vermittlung von Basisdeutschkenntnissen. Den Flüchtlingen wird mit dieser Unterstützung quasi „die Hand“ gereicht. Unterstützende Maßnahmen der Kirchen, von freien Verbänden oder auch von Privatpersonen fördern erheblich Integration und Verständigungsprozesse. Die Stadt legt in ihrer konzeptionellen Arbeit einen besonderen Schwerpunkt in die Akquise und Begleitung dieser ehrenamtlichen Arbeit. Die Stadt fördert durch geringe Projektmittel und durch den Austausch der Beteiligten die Vernetzung und den Erhalt der Angebote.

### **Sprach- und Orientierungskurs für neu zuziehende Flüchtlinge**

Bildung und Qualifizierung der Zuwanderinnen und Zuwanderer kommt eine Schlüsselrolle für das langfristige Gelingen der gesellschaftlichen Integration zu. Die Stadt Münster möchte die Chancen der Flüchtlinge auf dem Arbeitsmarkt verbessern und die Lebenschancen von Frauen in ihrem Lebensumfeld erhöhen. Seit Januar 2005 findet, initiiert durch die Koordinierungsstelle für Aussiedler-, Flüchtlings- und Asylbewerberangelegenheiten, regelmäßig ein Sprach- und Orientierungskurs für Flüchtlinge statt. Dies ist vermutlich deutschlandweit einmalig, weil weder Bund noch Länder diese Maßnahme fördern. Um die Kosten für die Stadt Münster zu minimieren, werden Ehrenamtliche in den Stadtteilen und Studentinnen und Studenten im Rahmen eines Praktikums in das Projekt mit eingebunden.

### **Fazit und Ausblick**

Die Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten unterstützt die Integration der Flüchtlingskinder in Kindergärten, Kindertagesstätten und Schulen. Flüchtlingsfamilien erhalten Wohnungen, die so konzipiert sind, dass Konflikte innerhalb der Familien verringert und die Zufriedenheit erhöht wird. Unter diesen Voraussetzungen ist es einfacher für Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter und ehrenamtliche Kräfte, mit ihrer Integrationsarbeit anzusetzen.

Die Realität zeigt, dass viele Flüchtlinge längerfristig bleiben und Maßnahmen wie kulturelle und sprachliche Orientierung Grundvoraussetzung sind, um sich in der aufnehmenden Gesellschaft zurechtzufinden. Durch Kenntnisse von Sprache und Kultur werden die Chancen der Flüchtlinge auf dem Arbeitsmarkt verbessert. So können Kosten für Sozialleistungen eingespart werden. Nachfolgende Generationen haben bessere Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt und eine weitere Spaltung der Gesellschaft wird durch Integrationserfolge verringert. Bewährt hat sich die Arbeit des Koordinationskreises. Hier arbeiten Vertreter der Verwaltung, der Zivilgesellschaft und Migrantenvertretungen regelmäßig zusammen, um die Flüchtlingsarbeit in der Stadt konstruktiv zu begleiten und zu fördern. In einem stadtinternen Arbeitskreis mit Vertretern aus verschiedenen Ämtern von Sozial-, Schul- und Baudezernat wird die Arbeit aus der Perspektive der Verwaltung analog begleitet.

Die Vernetzung der beteiligten Akteure zahlt sich aus. Die Erfolge in der Netzwerkarbeit sind nachhaltig, ein Netzwerk bedarf dabei dauernder begleitender Pflege. Dies scheint unter den aktuellen Gegebenheiten gesichert. Die Ergebnisse der laufenden Arbeit sind vielversprechend.

1 Jochen Köhnke ist Dezernent für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten der Stadt Münster.

2 Nähere Informationen zur Koordinierungsstelle der Stadt Münster finden Sie unter: [www.muenster.de/stadt/zuwanderung](http://www.muenster.de/stadt/zuwanderung).