

Migrationsdruck durch Flüchtlinge: Die Südostbayerischen Grenzräume am Ende der Balkanroute 2015-2016

Weber, Jürgen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Weber, J. (2018). Migrationsdruck durch Flüchtlinge: Die Südostbayerischen Grenzräume am Ende der Balkanroute 2015-2016. In T. Chilla, & F. Sielker (Hrsg.), *Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns: Dynamik in der Kooperation - Potenziale der Verflechtung* (S. 159-186). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59376-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Weber, Jürgen:

Migrationsdruck durch Flüchtlinge: Die Südostbayerischen Grenzräume am Ende der Balkanroute 2015–2016

URN: urn:nbn:de:0156-4158083



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 159 bis 186

Aus:

Chilla, Tobias; Sielker, Franziska (Hrsg.):
**Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns
Dynamik in der Kooperation – Potenziale der Verflechtung**

Hannover 2018

Arbeitsberichte der ARL 23

Jürgen Weber

MIGRATIONSDRUCK DURCH FLÜCHTLINGE: DIE SÜDOSTBAYERISCHEN GRENZRÄUME AM ENDE DER BALKANROUTE 2015–2016

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Zur raumwirksamen Staatstätigkeit: Die deutsche Asyl- und Flüchtlingspolitik seit 2015
 - 2.1 Überblick
 - 2.2 Fokus ‚Grenzgebiete‘
 - 2.3 Forschungsfragen und Vorgehensweise
- 3 Die Flüchtlingswelle 2015/2016 in der Bundesrepublik Deutschland und Bayern
 - 3.1 Zahlen und Fakten
 - 3.2 Mechanismen der Verteilung und Unterbringung
 - 3.3 Integration
 - 3.4 Aus-/Rückreise, Abschiebung
- 4 Die südostbayerischen Grenzräume am Ende der ‚Balkanroute‘
 - 4.1 Komplexe Ausnahmesituation
 - 4.2 Herausforderungen im Einzelnen
 - 4.3 Zu den räumlichen Auswirkungen
 - 4.4 Von unten getragene Regionalmanagementinitiativen – erfolgversprechende Ansätze zur Integration von Flüchtlingen mit hoher Bleibeperspektive?
- 5 Fazit
Literatur

Kurzfassung

Die Flüchtlingswelle aus dem Nahen Osten, aus Afghanistan und verschiedenen afrikanischen Staaten und ihre Steuerung haben die Bundesrepublik Deutschland und Bayern 2015/2016 in hohem Maße gefordert. Besonders betroffen waren aufgrund ihrer Lage am Ende der ‚Balkanroute‘ die südostbayerischen Grenzräume. Dieser Beitrag gibt zunächst einen Überblick über wesentliche Elemente der deutschen und bayerischen Flüchtlings- und Asylpolitik. Danach werden die besonderen Herausforderungen für die südostbayerischen Grenzräume analysiert. Ein weiterer Abschnitt beschäftigt sich mit den durch die Flüchtlingswelle ausgelösten räumlichen Wirkungen in diesen Grenzgebieten. Da die Bewältigung der Integrationsaufgabe zunehmend wichtig wird, wird eine besondere Chance für handlungsorientierte, von unten getragene Regionalinitiativen gesehen.

Schlüsselwörter

Flüchtlingswelle – Flüchtlings- und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und Bayern – südostbayerische Grenzgebiete – Regionalmanagement – von unten getragene Regionalentwicklung

Migration pressure by refugees: The south-east Bavarian territories at the end of Balkan Route in 2015-2016

Abstract

In 2015/2016 the Federal Republic of Germany and Bavaria were greatly challenged by the refugee wave from the Middle East, Afghanistan and various African states, and its management. The south-east Bavarian border regions were particularly affected due to their location at the end of the 'Balkan-route'. This study provides an overview of essential elements of German and Bavarian refugee policy. Afterwards, the special challenges facing the south-east Bavarian border regions are analyzed. A further section deals with the spatial effects caused by the refugee wave in these border regions. As the integration task becomes increasingly important, it is possible to identify a special opportunity for action-oriented regional initiatives supported from below.

Keywords

Refugee wave – refugee policy in Germany und Bavaria – south-east Bavarian border regions – regional management – regional policy from below

1 Einleitung

Fluchtmigration ist für die Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich nichts Neues. Die erste Flüchtlingswelle erlebte die Bundesrepublik Deutschland unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg, als 12,4 Mio. Flüchtlinge und Heimatvertriebene, darunter 1,9 Mio. nach Bayern, vor allem aus den deutschen Ostgebieten und Osteuropa einwanderten (vgl. BayStMI 1950). Die zweite und dritte Welle der Fluchtmigration traf die Bundesrepublik Deutschland als Folge der Niederschlagung des Ungarn-Aufstands 1956 bzw. nach Ende des ‚Prager Frühlings‘ 1968. Auslöser der vierten Welle war der sogenannte Jugoslawien-Krieg. Zwischen 1991 und 1999 kamen rund 1,4 Mio. Flüchtlinge vor allem aus Kroatien, Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo (vgl. Grimmer 2015). Schwerpunktmäßig erfolgte die Zuwanderung zwischen 1994 und 1996, als jährlich zwischen 300.000 und 350.000 Flüchtlinge in Deutschland ankamen. Im Jahr 1998 gab es aufgrund einsetzender Rückreise und sinkender Zuwanderungszahlen seit Jahren erstmals wieder eine negative Wanderungsbilanz mit diesen Staaten. Ende 2001 waren in Deutschland nur mehr knapp 20.000 Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina. Die fünfte Welle der Fluchtmigration erlebten wir 2015/2016. Von Mitte 2015 bis Ende 2016 kamen vor allem aus den Kriegsgebieten des Nahen Ostens (insbesondere Syrien und Irak), aber auch aus Afghanistan, dem Iran sowie aus verschiedenen afrikanischen Staaten, wie etwa Somalia oder Eritrea, etwa 1,2 bis 1,4 Mio. Flüchtlinge nach Deutschland (vgl. BAMF 2016; BMI 2017).

Mit Ausnahme des Zustroms der Flüchtlinge und Heimatvertriebenen unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg standen in den folgenden Flüchtlingswellen die südost-bayerischen Grenzräume besonders im Fokus, denn die durch die kriegerischen Auseinandersetzungen bzw. Aufstände ausgelösten Flüchtlingstrecken nutzten die südost-bayerischen Grenzräume für den Grenzübertritt nach Deutschland. Dabei mussten jeweils unter hohem Zeitdruck funktionsfähige Ankunftsstrukturen und die Verteilung

auf das gesamte deutsche Staatsgebiet organisiert werden, zusätzlich zu den auch hier vorzuhaltenden Strukturen für Flüchtlinge, die in Südostbayern blieben.

Obwohl in den südostbayerischen Grenzräumen über Jahrzehnte vielfältige Erfahrungen im Umgang mit Flüchtlingen gesammelt wurden, konnten diese nur sehr eingeschränkt während der Flüchtlingswelle 2015/2016 Anwendung finden. Dies lag vor allem am Umfang und dem plötzlichen Anstieg, aber auch an der Heterogenität der Flüchtlinge. Herkunft und Wanderungsmotive, Familienstand, Alter, Bildungsniveau, Sprachkenntnisse und Gesundheitszustand wiesen ebenso große Unterschiede auf wie etwa traumatische Erfahrungen und Erlebnisse im Herkunftsgebiet oder während der Flucht.

Allein diese wenigen Ausführungen zeigen, dass die Flüchtlingswelle 2015/2016 aufgrund ihrer hohen Komplexität für die Bundesrepublik Deutschland, vor allem aber auch für die südostbayerischen Grenzräume, weit schwieriger zu handhaben war als die früheren Flüchtlingswellen. Auch die Abschätzung der räumlichen Wirkungen kann kaum auf früher gemachte Erfahrungen aufbauen. Damit rücken die besonderen Herausforderungen für die südostbayerischen Grenzräume, die regionalwirtschaftlichen Wirkungen und mögliche (dezentrale) Steuerungsinstrumente des Flüchtlingsstroms in den Fokus. Diese Fragen sollen im Folgenden näher betrachtet werden.

2 Zur raumwirksamen Staatstätigkeit: Die deutsche Asyl- und Flüchtlingspolitik seit 2015

2.1 Überblick

Nach dem Zweiten Weltkrieg hatte innerhalb der politischen Geographie die Auseinandersetzung mit Fragen der raumwirksamen Staatstätigkeit und im Besonderen auch die Analyse von Flüchtlingsströmen unter räumlichen Gesichtspunkten immer einen hohen Stellenwert (vgl. z. B. Boesler 1974; Boesler 1983). Hervorzuheben ist hier etwa die wissenschaftliche Aufarbeitung der ersten Flüchtlingswelle nach dem Zweiten Weltkrieg, als mit den Vertriebenen Menschen nach Deutschland und Bayern kamen, die oft besser ausgebildet waren als die Einheimischen und häufig besondere unternehmerische Fähigkeiten und viel handwerkliches Geschick mitbrachten. Die dezentrale, von der Landesplanung geschickt gesteuerte Verteilung der Flüchtlinge und Vertriebenen im ganzen Land (vgl. Terhalle 1991) war ein maßgeblicher Faktor für den wirtschaftlichen Aufschwung Deutschlands und insbesondere des Freistaats Bayern (vgl. Maier/Tullio 1996; Frankenberger/Maier 2011).

Weit weniger bedeutsam war der Beitrag der Landesplanung in den 1990er Jahren zur Bewältigung der Fluchtmigration als Folge des ‚Jugoslawien-Konflikts‘. Im Zuge dieser Flüchtlingswelle kamen Menschen zu uns, die vorübergehend Schutz vor Massenverreibungen, ethnischen Säuberungen und Völkermord in ihrem Land suchten. Von vorneherein stand für viele Flüchtlinge fest, dass sie nach Kriegsende wieder in ihr Land zurückkehren würden. Die Maßnahmen zur Verteilung, Unterbringung, (vorü-

bergehenden) Integration und Rückführung wurden in Bayern maßgeblich von den Staatsministerien des Innern und für Arbeit und Soziales, teilweise unter Einbeziehung weiterer Fachressorts, koordiniert. Die Landesplanung wurde dabei kaum einbezogen.

Während die Zuwanderung aus ‚Ex-Jugoslawien‘ weit überwiegend in den kriegerischen Konflikten um kontroverse Grenzbeziehungen und dem Unabhängigkeitsstreben einiger Völker und Ethnien begründet war, sind die Wanderungsmotive der 2015 bis 2016 zu uns kommenden Menschen weitaus heterogener (vgl. Brücker/Fendel/Kunert et al. 2016). Unfreiwillige Wanderungsmotive, die sich aus ethnischen, politischen und religiösen Konflikten und Kriegen um Grenzen, unterschiedlichen Autonomiebestrebungen sowie gewaltsamen Verfolgungen und Vertreibungen ethnischer und/oder religiöser Minderheiten ableiten, sind vor allem für Menschen aus den Kriegsgebieten Syriens und des Iraks, aus Somalia und Eritrea sowie aus dem Iran und teilweise aus Afghanistan bestimmend. Darüber hinaus ist aber auch unstrittig, dass bei einem Teil der Migranten wirtschaftliche Wanderungsmotive, das heißt der Wunsch nach einem besseren, wirtschaftlich und sozial abgesicherten Leben, einen wichtigen, jedenfalls nicht zu vernachlässigenden Stellenwert einnehmen. Hinzu kommt, dass viele Asylbewerber keine gültigen Ausweispapiere bei sich haben. Dies führt dazu, dass die Asylbewerber der zu uns kommenden Menschen aufwendiger rechtlicher Einzelfallprüfungen mit entsprechend langer Verfahrensdauer bedürfen und in der Folge davon die Bleibeperspektiven und Bleibewahrscheinlichkeiten höchst unterschiedlich sind. Außerdem variieren Schulbildung und Qualifikationsniveaus einschließlich der sprachlichen Vorkenntnisse stark, ebenso die Bereitschaft und Fähigkeit, sich in eine westliche Gesellschaft mit hochentwickelter, international stark vernetzter Wirtschaft zu integrieren. Unabhängig davon kommt erschwerend hinzu, dass die europäischen Staaten – im Gegensatz zu den 1990er Jahren – in asyl- und sicherheitspolitischen Fragen uneins sind und fragwürdige nationale Alleingänge in der Anerkennung von Flüchtlingen, der Steuerung von Flüchtlingsströmen, beim Grenzschutz an den EU-Außengrenzen, aber auch hinsichtlich der Schließung nationaler Grenzen innerhalb der EU vermehrt zu beklagen sind.

Einen allgemeinen Überblick über die Zusammenhänge zwischen staatlicher Steuerung des Flüchtlingsstroms und möglichen räumlichen Themenstellungen gibt Abbildung 1. Darin wird schematisch der Ablauf von der Flucht über den Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland bis zur eventuellen Rückkehr, Ausreise bzw. Abschiebung dargelegt.

Im untersten Teil der Abbildung, aber im Folgenden nicht weiter berücksichtigt, wird auf den Aufenthalt jener Flüchtlinge verwiesen, die vor allem während des Massenansturms im Herbst 2015 eingereist, aber nicht registriert worden sind, sich damit entweder illegal in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten oder damals versuchten, sich vor allem Richtung Nord- oder Westeuropa meist auf eigene Faust durchzuschlagen. Aus staatlicher Sicht stellen diese Personengruppen ein Sicherheitsproblem dar. Für jene Flüchtlinge, die legal in die Bundesrepublik Deutschland kommen und dabei die südostbayerischen Grenzräume für den Grenzübertritt nach Deutschland benutzen, beginnt der Aufenthalt mit der Personenerfassung, der polizeilichen Überprü-

fung und dem Gesundheitscheck. Nach Verteilung im Bundesgebiet und (Erst-)Unterbringung erfolgt die Stellung des Asylantrags beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Noch vor Erlass des BAMF-Bescheides besteht gemäß § 61 Abs. 2 S. 1 AsylG¹ unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit der Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis, unter anderem zur Berufsausbildung. Dies steht im Ermessen der jeweils zuständigen Ausländerbehörden der Länder. Die Phase der Integration in Gesellschaft, Arbeitsmarkt und Bildungssystem kann damit bereits weit vor Erlass des BAMF-Bescheids einsetzen.

Bei positivem BAMF-Bescheid, gegebenenfalls nach gerichtlicher Überprüfung, erteilt die zuständige Ausländerbehörde dann eine Aufenthaltsgenehmigung, die zur Ausübung jeder Erwerbstätigkeit berechtigt. Kommt gegebenenfalls die Wohnsitzauflage zum Tragen, kann sich der Flüchtling nach ihrer Streichung im Bundesgebiet frei bewegen. Dies schließt aber auch eine freiwillige Rückkehr in das Heimatland nicht aus.

Bei negativem BAMF-Bescheid, gegebenenfalls nach gerichtlicher Überprüfung, ist ein Asylbewerber vollziehbar ausreisepflichtig. Es besteht dann ein grundsätzlicher Vorrang der Aufenthaltsbeendigung. Dennoch kann die Ausländerbehörde einen weiteren Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland gewähren. Dies kann etwa auf der Anwendung der sogenannten 3+2-Regelung (Erteilung einer Ausbildungsduldung für die restliche Dauer der Ausbildung und Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für weitere zwei Jahre zur Beschäftigung) beruhen. Danach ist von der Ausländerbehörde über die Ausreise, gegebenenfalls auch Abschiebung zu entscheiden. Da sich der Flüchtling selbst bei negativem BAMF-Bescheid über viele Jahre im Bundesgebiet aufhalten kann, erscheinen Integrations- und Qualifizierungsmaßnahmen auf jeden Fall angezeigt, schon allein um die Reintegrationschancen im Heimatland bei einer etwaigen Rückkehr zu verbessern.

Abbildung 1 benennt auch Beispiele möglicher raumrelevanter Themen, die sich im Verlauf von der Flucht über den Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland bis hin zur Ausreise, Rückkehr und gegebenenfalls Abschiebung ergeben. Einige dieser Themen wurden bei Postlep/Ritzinger/Spellerberg (2016) angesprochen. Bei anderen wurden die Forschungen gerade abgeschlossen oder sind noch in Bearbeitung. Aus bayerischer Sicht besonders herauszustellen sind in diesem Zusammenhang etwa die an der Universität Bayreuth abgeschlossene Masterarbeit von Meindl (2017) über das Integrationsverständnis im bayerisch-tschechischen Grenzgebiet oder die Studie von Kordel/Weidinger/Pohle (2016) über die Wohnortentscheidungen anerkannter Flüchtlinge im ländlichen Raum Niederbayerns.

1 Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2780) geändert worden ist.

Raumwirksame Staatstätigkeit zur Steuerung des Flüchtlingsstroms: Asyl- und ausländerrechtliche Regelungen zwischen nationalstaatlichen Festlegungen und gemeinschaftlichem Handeln, mit Unterstützung vor allem durch:	
Grenzsicherungs-, Außen- und Entwicklungspolitik	Außen- und Sicherheitspolitik
Innen-, Sicherheits- und Gesundheitspolitik	Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Sozial- und Wohnungsbaupolitik

Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland	
Flucht	Einreise, Aufnahme, Verteilung und Unterbringung
<ul style="list-style-type: none"> Analyse der Fluchtrouten im Lichte europäischer bzw. unterschiedlicher nationaler Asyl- und Grenzpolitiken Einflussfaktoren auf das räumliche Fluchthalten Wanderungsmotive der Flüchtlinge 	<ul style="list-style-type: none"> Einreise- und Erstaufnahmekonstrukturen Mechanismen der räumlichen Verteilung Unterbringungsstrukturen (Gemeinschaftsunterkünfte bzw. dezentrale Unterbringung)
Integration in Gesellschaft, Bildungssystem, Wohnungssystem, Arbeitsmarkt sowie Sicherstellung von Mobilität (Hierbleiben und Verortung auf Dauer oder vorübergehend)	
<ul style="list-style-type: none"> Analyse und Entwicklung regionaler Milieus hinsichtlich Offenheit gegenüber Neuem, der Schaffung von Willkommenskultur und der Aufgeschlossenheit gegenüber Ausländern Bedeutung der zentralen Orte für die Integration, aber auch für die Sicherstellung der Mobilität von Flüchtlingen, für ihre Integration in regionale Arbeitsmärkte und ihre Versorgung mit preisgünstigem Wohnraum bzw. passenden Bildungsangeboten Analyse der Wanderungsmotive/-ströme von anerkannten Asylbewerbern nach Beendigung der Wohnsitzauflage (Konzentration auf Agglomerationen des Westens und Nordens?) Verbesserung der Gesamtkoordinierung der unterschiedlichen Fachplanungen durch dezentral ausgerichtetes Regionalmanagement 	
Rückkehr/ Ausreise	
<ul style="list-style-type: none"> Analyse der Wiedereingliederungsbedingungen im Rückreiseland Chancen zur Reintegration Risikobewertung der Rückkehr reiseländerspezifischer (Sicherheit u.a.) 	

Themenspeicher aus räumlicher Perspektive, u.a.:

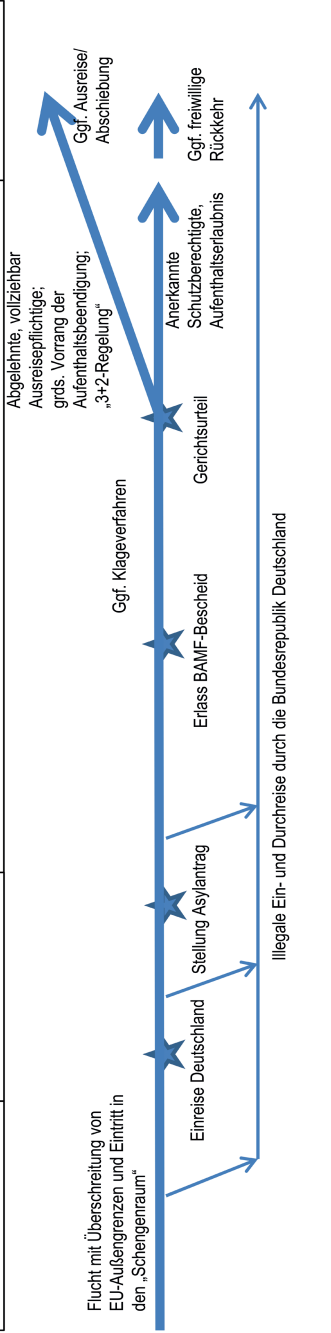


Abb. 1: Fluchtmigration unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Asylverfahrens – Zeitliche Phasen und Themen aus räumlicher Perspektive

2.2 Fokus ‚Grenzgebiete‘

Grenzgebiete entlang von Flüchtlingsrouten sind von der Fluchtmigration in besonderer Weise betroffen, da unterschiedliche nationale Regelungssysteme zur Asyl- und Flüchtlingspolitik, aber auch zur Innen- und Sicherheitspolitik unmittelbar aufeinandertreffen. Sie haben die besonderen Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme, Registrierung und Verteilung zu tragen. Hinzu kommen die meist humanitären Aufgaben der Versorgung ‚gestrandeter‘ Flüchtlinge, deren Weiterreise nicht ermöglicht oder verzögert wird. Auch Integrationsmaßnahmen fallen an, sofern eine Zuteilung durch die staatlichen Behörden erfolgt. In einzelnen Staaten haben die Grenzgebiete auch Aufgaben der Aus- und Rückreise sowie der Abschiebung zu erledigen. Vor allem bei der Abwicklung der Aufnahme, Erstregistrierung, Verteilung und Unterbringung, aber auch bei der Aus- und Rückreise sowie Abschiebung haben die betroffenen Grenzgebiete kaum eigene Ermessensspielräume, da die Flüchtlings- und Asylpolitik einschließlich der Sicherheitspolitik dem hoheitlichen Handeln des Staates zuzuordnen sind und die entsprechenden, in der Regel restriktiven Vorgaben von den jeweiligen Zentralregierungen erlassen werden. Schwierige Situationen für die betroffenen Grenzgebiete ergeben sich unter anderem dann, wenn zwischen den Staaten, wie etwa auf der Balkanroute während der Flüchtlingswelle 2015/2016 eingetreten, unterschiedliche politische Vorgaben und Regelsysteme bestehen, die zu einer einseitigen (vorübergehenden) (Teil-)Schließung nationalstaatlicher Grenzen führen oder wenn zentralstaatliche Entscheidungen zur Umsteuerung des Flüchtlingsstroms getroffen werden, die innerhalb kürzester Zeit umzusetzen sind. An den EU-Außengrenzen entstehen Probleme unter anderem auch dann, wenn Grenzkontrollen nicht richtig funktionieren, unterlaufen werden oder entgegen den bestehenden Verträgen (z. B. dem Schengen-Abkommen) eingeführt werden. Auch eine nur halbherzige Umsetzung von gemeinschaftlich beschlossenen Verträgen (wie z. B. das Dublin-Abkommen) oder/und ihre einseitige Aufkündigung oder (zeitweise) Außerkraftsetzung genügen, um Grenzräume in eine angespannte Lage zu bringen.

Hinsichtlich der Flüchtlingsintegration unterscheiden sich Grenzräume in den entsprechenden Aktivitäten grundsätzlich nicht von den übrigen Teilräumen. Generell gilt, dass dabei größere Gestaltungsspielräume für die Gesellschaften und Verwaltungen vor Ort als bei der Aufgabenwahrnehmung der Ein- bzw. Ausreise/Abschiebung, Registrierung, Verteilung oder (Erst-)Unterbringung und auch mehr Möglichkeiten für bürgerschaftliches Engagement bestehen. Allerdings ist die Grenze zwischen EU-Staaten selbst für anerkannte Flüchtlinge oder Asylberechtigte weitgehend geschlossen, sollten diese etwa um eine Beschäftigung jenseits der Grenze nachfragen.

2.3 Forschungsfragen und Vorgehensweise

Im weiteren Verlauf dieses Beitrags wird zunächst die Flüchtlingswelle 2015/2016 anhand der wichtigsten Fakten analysiert und ein Überblick über einschlägige bundes- und landesrechtliche Vorgaben gegeben. Danach wendet sich der Beitrag dem südostbayerischen Grenzraum zu und analysiert die spezifischen Herausforderungen und räumlichen Wirkungen.

Der Untersuchung liegen folgende Forschungsfragen zugrunde:

- 1 Wurden die südostbayerischen Grenzräume in die Entscheidung zur Umlenkung des Flüchtlingsstroms im September 2015 einbezogen und wie wurden diese auf den ankommenden Flüchtlingsstrom vorbereitet?
- 2 Welche kurz-, mittel- und langfristigen regionalwirtschaftlichen Effekte ergeben sich aus der Asyl- und Flüchtlingspolitik in den Grenzräumen? Gab es Gewinner bzw. Verlierer unter den wirtschaftlichen Akteuren der Grenzgebiete?
- 3 Welche Barrieren gibt es bei einem Grenzübertritt für Flüchtlinge und Asylberechtigte in den südostbayerischen Grenzräumen?
- 4 Gibt es spezifische Hindernisse, die einer Integration von anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten im Grenzraum entgegenstehen? Was können Regionalmanagementinitiativen im Grenzraum zur Integration leisten?

Bei den nachfolgenden Analysen kommen insbesondere die teilnehmende Beobachtung und statistische Analysen zur Anwendung.

Als Bereichsleiter „Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung“ der Regierung von Niederbayern war der Autor unmittelbar in die Umsetzung der Entscheidungen des Bundes und des Freistaats Bayern zur Steuerung des Flüchtlingsstroms 2015/2016 im niederbayerischen Grenzraum eingebunden und, soweit es um Fragen der Arbeitsmarktintegration oder der Einbeziehung von Regionalmanagementinitiativen ging, in besonderer Weise gefordert. Die vor Ort von den Landkreisen, kreisfreien Städten oder von Wirtschaftsorganisationen getragenen Regionalmanagementinitiativen wurden deshalb motiviert, sich mit der Integration von Flüchtlingen und Asylberechtigten näher zu befassen, weil sich im Grenzraum schon im Herbst 2015 gezeigt hat, dass gelingende Integration und die Schaffung eines offenen Klimas gegenüber Ausländern auch Aufgaben der Regionalentwicklung darstellen, deren Erfüllung aber durch zentrale Entscheidungsstrukturen des Staates, eine ungenügende Koordination unterschiedlicher Fachstellen und Akteure und einen oft ungeschickten, teilweise auch gleichgültigen Umgang mit zivilgesellschaftlichem Engagement erschwert werden.

Unabhängig davon gehen viele der dargelegten Informationen und Positionen auf (zum großen Teil internen) Schriftverkehr innerhalb der Verwaltung des Freistaats Bayern bzw. zwischen Bund und Freistaat Bayern zurück und sind für eine Veröffentlichung nicht geeignet.

3 Die Flüchtlingswelle 2015/2016 in der Bundesrepublik Deutschland und Bayern

3.1 Zahlen und Fakten

Nach Öffnung der Grenzen ab August 2015 zunächst für syrische Flüchtlinge, dann aber für alle Flüchtlinge, die auf den Flüchtlingsrouten des Mittelmeers und des Balkans unterwegs waren, schwoll der Flüchtlingsstrom stark an und erreichte das Maximum im November 2015. Nicht zuletzt witterungsbedingt nahm der Umfang des Flüchtlingszustroms bis März 2016 Monat für Monat ab. Ungarn schloss bereits im September 2015 die Grenze für Flüchtlinge, Anfang März 2016 folgten nach und nach Slowenien, Kroatien, Serbien und Mazedonien. Danach widersetzte sich die Bundesrepublik Deutschland bei den Verhandlungen auf EU-Ebene am 9. März 2016 nicht mehr der Auffassung der Republik Österreich, die seit Längerem für eine Grenzschießung plädierte. In der Folge davon nahm der Flüchtlingszustrom weiter stark ab und hat sich seitdem auf einen Wert zwischen rund 15.000 und 18.000 monatlich eingependelt. Während im Jahr 2015 noch rund 890.000 Asylsuchende zu verzeichnen waren, ging dieser Wert 2016 auf insgesamt 321.371 zurück (vgl. Abb. 2).

Ankünfte

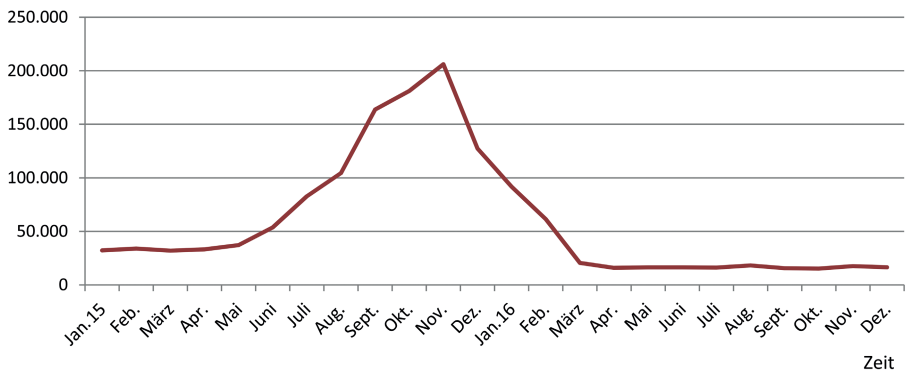


Abb. 2: Ankünfte von Flüchtlingen in der Bundesrepublik Deutschland 2015/2016 gemäß EASY^{2,3} /
Quelle: Daten des Bundesministeriums des Innern 2015/2016, eigene Darstellung

2 Zu EASY vgl. https://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/_function/glossar.html?lv3=1504436 (12.04.2018).

3 Hinweis: Noch im Januar 2016 hat das Bundesinnenministerium die Zahl der Zugänge für 2015 mit 1.091.894 und für 2016 mit 321.371 angegeben; die hier wiedergegebenen Monatswerte aggregieren sich zu diesen Jahreszugangszahlen. Allerdings enthält vor allem die Statistik von 2015 aufgrund von Doppelnennungen viele fehlerhafte Angaben. Das Bundesinnenministerium hat die Zugangszahlen für 2015 am 30. September 2016 auf rund 890.000 reduziert; Monatswerte liegen aber für diesen korrigierten Jahreswert nicht vor.

Wie die anderen Bundesländer auch, hat Bayern die nach dem Königsteiner Schlüssel (vgl. Kapitel 3.2) festgelegte Zahl der Flüchtlinge unterzubringen (Quote knapp 15,6%). Mit Stand Ende Februar 2016 gab es in Bayern in den entsprechenden Einrichtungen rund 156.000 anerkannte, abgelehnte oder in Verfahren befindliche Asylbewerber (einschließlich Bewohner in Notunterkünften, deren Zahl allerdings stark schwankt; jedoch fehlten dabei Angaben von der Stadt und dem Landkreis Passau sowie vom Landkreis Wunsiedel) (Schöffel/Kirschner 2016).

Obwohl das BAMF und die Bundesagentur für Arbeit laufend an einer Verbesserung der regionalen Datengrundlagen arbeiten (vgl. z. B. BfA 2017), ist eine verlässliche Abschätzung der aktuell in Bayern und seinen Teilräumen lebenden, anerkannten, abgelehnten oder in Verfahren befindlichen Asylbewerber nach wie vor schwierig. Vor dem Hintergrund, dass

- > es 2016 bundesweit 173.846 Ablehnungen (BMI 2017) gab, ein Teil davon abgeschoben wurde oder freiwillig, teilweise gefördert durch Bundesprogramme, das Land verlassen hat,
- > die Statistik des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (vgl. BAMF 2017) über die Asylentscheidungen 2016 87.965 anderweitige Erledigungen (z.B. durch Anwendung des Dublin-Verfahrens oder Verfahrenseinstellungen wegen Rücknahme des Asylantrags) ausweist und
- > trotz der seit 1. Dezember 2016 geltenden Wohnsitzauflage ein Teil der Flüchtlinge Richtung West- und Norddeutschland oder ins Ausland weitergewandert ist und wohl nur ein kleiner Teil dieser Flüchtlinge nach Bayern remigriert ist,

ist davon auszugehen, dass die Flüchtlingszahl mit einem Wohnsitz in Bayern bis Mitte 2017 wesentlich abgenommen hat.

Gegenüber 2015 konnten auch die Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge wesentlich gesteigert werden, deren Zahl belief sich 2016 auf 695.733 (vgl. Abb. 3). Die Asylantragszahlen verharren dagegen auf hohem Niveau, 2016 gab es 745.545 Anträge. Fast zwei Drittel der Antragsteller erhielten einen Aufenthaltsstatus. Rund zwei Drittel der Asylbewerber sind männlich. Wie Abbildung 4 zeigt, kommen, gemessen an der Zahl der Asylanträge, rund zwei Drittel aus Syrien, Afghanistan und dem Irak. Rund ein Drittel der Antragsteller ist jünger als 18 Jahre, etwa 60% gehören der Altersgruppe zwischen 18 und 45 Jahren an und nur 7% sind über 45 Jahre alt.

Trotz aller Entspannung darf nicht verkannt werden, dass die internationale Lage aktuell nach wie vor sehr labil ist. Allein über 4.000 Menschen ließen 2016 auf dem Mittelmeer ihr Leben, hunderttausende Flüchtlinge warten derzeit in der Türkei, in Nordafrika, Griechenland, Italien, Österreich und den Staaten der Balkanroute, aber auch auf den Mittelmeerrouten auf die Weiterreise, und die Polizei greift nach wie vor 100 bis 300 Flüchtlinge täglich an der Ostgrenze nach Österreich und Tschechien auf. Die einschlägigen internationalen Verträge, wie etwa das EU-Türkei-Flüchtlingsabkommen, scheinen zwar im Augenblick noch zu halten, sind aber politisch umstritten.

Auch eine Vorhersage des Familiennachzugs ist in hohem Maße spekulativ. Vor diesem Hintergrund ist eine verlässliche Prognose der Flüchtlingszahlen derzeit kaum möglich.

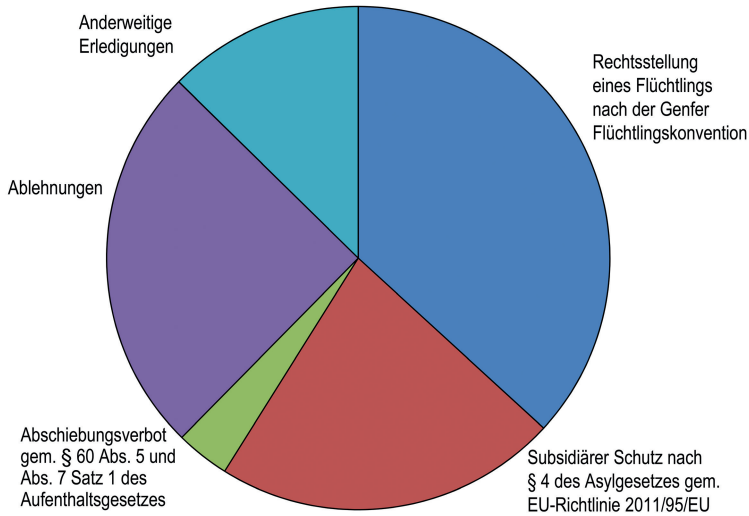


Abb. 3: Asylentscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge 2016 (695.733) / Quelle: BMI (2017), eigene Darstellung

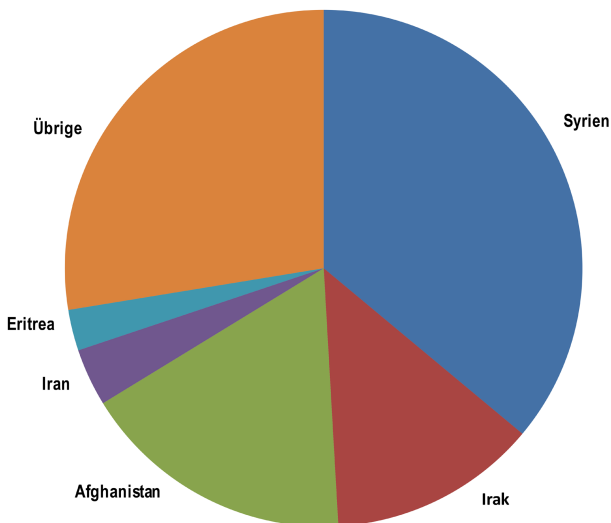


Abb. 4: Herkunft der Flüchtlinge gemessen an den Asylanträgen 2016 (745.545) / Quelle: BMI (2017), eigene Darstellung

3.2 Mechanismen der Verteilung und Unterbringung

Das vom Gesetzgeber vorgegebene Verfahren zur Verteilung und Unterbringung sieht vor, dass nach der Flucht, dem Grenzübertritt und der Durchführung erkennungsdienstlicher Maßnahmen die Erfassung der Flüchtlinge im sogenannten EASY-System erfolgt. Dies soll unmittelbar an der Grenze vollzogen werden. Durch die hohe Zahl an Flüchtlingen in der zweiten Jahreshälfte 2015 konnten diese Maßnahmen aber teilweise nicht ordnungsgemäß sofort bei Grenzübertritt erledigt werden. Von den Warteäumen in Erding und Feldkirchen bzw. unmittelbar von den Grenzorten entlang der bayerisch-österreichischen Grenze wurde die Verteilung auf das Land organisiert, wobei der Weitertransport mit Sonderzügen oder Bussen erfolgte. Bei deren Stopps setzten sich einige Flüchtlinge ab, es kam damit vereinzelt zu illegalen Einreisen und unkontrollierten Weiterreisen in andere EU-Länder, insbesondere nach Schweden, Frankreich (auch zur Weiterreise nach Großbritannien) oder in die Benelux-Staaten.

Die Verteilung von flüchtenden Familien und erwachsenen, alleinstehenden Personen (nicht von ‚Unbegleiteten Minderjährigen‘) auf die Bundesländer richtete sich nach dem Königsteiner Schlüssel gemäß §45 Abs. 1 AsylG.⁴ Der Königsteiner Schlüssel, der für das vorangegangene Jahr entsprechend den Steuereinnahmen mit einem Gewichtungsfaktor von zwei Dritteln und der Bevölkerungszahl der Bundesländer mit einem Gewichtungsfaktor von einem Drittel errechnet worden ist, fand in der Praxis rasch Akzeptanz bei den Bundesländern. Nur am Anfang kam es zu größeren Abweichungen, was aber oft an noch nicht funktionsfähigen Aufnahme- und Verteilstrukturen in einzelnen Bundesländern lag.

Die räumliche Verteilung innerhalb ihrer Gebiete regeln die Bundesländer zumeist in spezifischen Verordnungen, in Bayern z. B. erfolgt dies nach der DVAsyl.⁵ Die Maßstäbe der Verteilung auf die Regierungsbezirke werden gemäß §3 Abs. 1 DVAsyl festgelegt, innerhalb der Regierungsbezirke sind für die weitere Verteilung auf die kreisfreien Städte und Landkreise die Quoten gemäß §3 Abs.2 DVAsyl verbindlich.

Gemäß §44 AsylG und §15a Abs.4 AufenthG⁶ unterhält der Freistaat Bayern die Zentrale Aufnahmeeinrichtung Bayern in Zirndorf sowie weitere Aufnahmeeinrichtungen in allen Regierungsbezirken (mit Ausnahme von Mittelfranken). Besondere Aufnahmeeinrichtungen im Sinne von §5 Abs.5 und §30a AsylG wurden in Manching (bei Ingolstadt) und Bamberg insbesondere für Flüchtlinge aus sicheren Herkunftsstaaten, vor allem aus dem Westbalkan, eröffnet.⁷ Die Bayern zugeordneten Flüchtlinge wurden einer dieser Aufnahmeeinrichtungen zugewiesen. Im Herbst 2015 stießen viele

4 Vgl. <http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/AblaufAsylv/Erstverteilung/erstverteilung-node.html> (12.04.2018).

5 Asyldurchführungsverordnung des Freistaats Bayern vom 16. August 2016 (GVBl. S. 258, BayRS 26-5-1-A/I).

6 Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 10 Absatz 4 des Gesetzes vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618) geändert worden ist.

7 Aktuell werden die Erstaufnahmeeinrichtungen zu Transitzentren, die sich auf einzelne Herkunftsstaaten spezialisieren, weiterentwickelt.

der durch den hohen Flüchtlingsandrang meist kurzfristig eröffneten Aufnahmeeinrichtungen rasch an Kapazitätsgrenzen, sodass zum Teil zusätzliche Container oder/und Dependancen eröffnet werden mussten. Nach den Vorgaben des §9 DVAsyl konnte nach der vorübergehenden Unterbringung in den Aufnahmeeinrichtungen der Regierungsbezirke entweder auf Antrag einer Person oder aus Gründen des öffentlichen Interesses eine weitere Umverteilung erfolgen (sogenannter Bayernausgleich). Danach wurden die Flüchtlinge in die Anschlussunterbringung – in Gemeinschaftsunterkünfte oder in dezentrale Einrichtungen – gebracht, in der sie grundsätzlich für die Dauer von bis zu sechs Monaten wohnen konnten, um für die ersten Schritte des Asylverfahrens jederzeit erreichbar zu sein. Entsprechendes galt auch für Asylbewerber aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten bis zur Entscheidung des BAMF. Die Regierungen errichteten und betrieben Gemeinschaftsunterkünfte und Teilgemeinschaftsunterkünfte unterschiedlicher Größe. Nach §5 Abs.2 Satz1 DVAsyl eröffneten die Kreisverwaltungsbehörden zusätzlich dezentrale Unterkünfte; außerdem hatten sie gemäß §5 Abs.3 DVAsyl bei der Errichtung von Gemeinschaftsunterkünften mitzuwirken. Kreisangehörige Gemeinden hatten dem vergleichbar eine Mitwirkungspflicht bei der Errichtung dezentraler Unterkünfte.

Nach Anerkennung des Flüchtlingsstatus erhalten Flüchtlinge grundsätzlich dieselben Rechte und Pflichten wie Bundesbürger. Seit Mitte vergangenen Jahres besteht trotz der geltenden Freizügigkeit für anerkannte Asylberechtigte in der Bundesrepublik Deutschland unter bestimmten Bedingungen eine Wohnsitzauflage (zur Residenzpflicht vgl. Dehne/Knieling 2016), und zwar rückwirkend für alle Anträge, die ab dem 1. Januar 2016 bewilligt worden sind. Die Regelungen im Einzelnen richten sich nach §12a AufenthG. Allerdings vollziehen die Wohnsitzauflage bislang nur einige Länder, darunter auch Bayern. Diese Auflage soll übermäßigem Zuzug in die großen Städte vor allem im Westen und Norden der Bundesrepublik Deutschland und Ghettobildungen entgegenwirken.

Verteilung und Unterbringung erfolgen in einem komplizierten, mehrstufigen Prozess, der sich – wie gezeigt – weniger an den Integrationsbedürfnissen als vielmehr an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften, an ihren Aufnahmemöglichkeiten und an sonstigen öffentlichen Interessen orientiert. Unter dem Strich führen die dargelegten Verteil- und Unterbringungsmechanismen dazu, dass zum Zeitpunkt der Recherchen des Bayerischen Rundfunks Ende Februar 2016 (vgl. Schöffel/Kirschner 2016) rund 50% der anerkannten, abgelehnten oder im Verfahren befindlichen Asylbewerber in den Landkreisen und Städten der ländlichen Räume ihren Wohnsitz hatten, knapp 20% davon lebten in den Räumen mit besonderem Handlungsbedarf. Die andere Hälfte der Flüchtlinge hatte ihren Wohnsitz in den Landkreisen und Städten der Verdichtungsräume, zwei Drittel davon lebten in den Städten und Landkreisen der großen Verdichtungsräume München, Nürnberg/Fürth/Erlangen und Augsburg.

3.3 Integration

Schon in frühen Phasen des Migrationsprozesses 2015/2016 wuchs bei vielen staatlichen und kommunalen Stellen die Einsicht, dass die Flüchtlingswelle keine nur vorübergehende Erscheinung ist. Viele der in den vergangenen zwei Jahren zugewanderten Menschen werden wohl für längere Zeit in der Bundesrepublik Deutschland bleiben. Damit rückt die Integrationsfrage in den Fokus.

Die Integration der hier lebenden und anerkannten Flüchtlinge in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland stellt eine bedeutende gesamtgesellschaftliche Herausforderung dar. Letztlich geht es dabei um die Verwirklichung des Leitbilds des friedlichen Zusammenlebens der Menschen in unserem Land in einer offenen, freiheitlichen und demokratischen Gesellschaft.

Die ländlichen Räume müssen sich dieser Verantwortung genauso stellen wie die Agglomerationen (vgl. Braun/Simons 2015; Geis/Orth 2016; Mehl/Meschter/Neumeier et al. 2017; Schmidt 2017). Im Interesse einer ausgewogenen Raumentwicklung sind regionale Gesellschaften, die in der Integrationsfrage zerrissen sind, nicht akzeptabel. Auch Grenzräume, wie das hier im Mittelpunkt stehende südostbayerische Grenzgebiet, können sich dem nicht entziehen.

Damit der Integrationsmarathon gelingen kann, wird von allen Seiten – nicht nur von den Flüchtlingen selbst, sondern auch von den Deutschen – viel abverlangt werden. Einerseits müssen die Motivation zur Integration und die Leistungsbereitschaft bei den Flüchtlingen hoch gehalten werden; andererseits braucht es Engagement vor Ort, Mut und Bereitschaft zur Veränderung, den gemeinsamen Willen zu einem guten nachbarschaftlichen Zusammenleben, eine Kultur der Aufgeschlossenheit, Offenheit und des Hinschauens, aber auch den Veränderungswillen und die entsprechenden Mittel für die Schaffung integrationsfördernder Lebens- und Arbeitsbedingungen für Flüchtlinge und nicht zuletzt die Fähigkeit, Rückschläge zu verarbeiten (Resilienz). Neben Geduld und einem langen Atem wird auch viel Flexibilität verlangt sein.

Um die Chancen der Flüchtlinge auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in Deutschland zu verbessern, sind viele ‚Kraftakte‘ erforderlich. Für die Integration von Flüchtlingen ist ein mittel- bis längerfristiger Zeitraum anzusetzen. Staat und Kommunen sind dabei in besonderer Weise gefordert. Bessere Integrationsergebnisse lassen sich erzielen, wenn neben der Wirtschaft und den Arbeitsmarktverwaltungen auch die Kirchen und Hilfsorganisationen zusätzlich angemessen einbezogen werden. Außerdem können auch die Bürgerinnen und Bürger mit ihrem zivilgesellschaftlichen Engagement sehr viel Positives bewirken.

Dabei sollte folgenden Handlungsfeldern besondere Beachtung geschenkt werden:

Schaffung eines offenen, gegenüber Ausländern aufgeschlossenen sozialen Umfelds: Dabei geht es darum, regionale Milieus zu öffnen, die Internationalität regionaler und lokaler Gesellschaften zu stärken, Vorurteile gegenüber Fremden abzubauen und das offene Klima für die Fortentwicklung regionaler Identität zu nutzen. Wichtig sind in diesem Zusammenhang (politische) Akteure und ‚Kümmerer‘, die sich das Thema der

Integration zu eigen machen, darüber hinaus aber auch zivilgesellschaftliches Engagement und funktionierende Netzwerke zwischen Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung.

Stärkung der Wohnfunktion: Der Wohnungsmarkt, insbesondere das Angebot an brauchbaren, günstigen Wohnungen, ist im Freistaat Bayern landesweit ein Problem. Dies gilt in besonderer Weise für (prosperierende) Oberzentren. Nicht nur die Kommunen und die Privatwirtschaft, sondern auch Bund und Länder sind gefordert, um entsprechende Impulse am Wohnungsmarkt zu setzen. Aufgrund vieler Fragezeichen im Hinblick auf das Wanderungsverhalten der Flüchtlinge und den Familiennachzug ist eine Prognose der Wohnungsnachfrage oft unsicher und risikoreich. Notwendig ist, potenziellen Investoren mehr Planungssicherheit zu geben. Weitere Ansätze sind ein aktives Leerstandsmanagement und viel Überzeugungsarbeit durch die Raumentwicklungspolitik, um mehr Wohnbauflächen im Rahmen der Bauleitplanung auszuweisen. Auch eine bessere interkommunale Abstimmung kann im Einzelfall helfen. Mittlerweile gibt es vielfältige staatliche und kommunale Initiativen zur Verbesserung der Wohnungssituation. Der Freistaat Bayern hat mit dem Wohnungspakt Bayern ein Förderprogramm mit einer Mittelausstattung von 2,6 Mrd. Euro aufgelegt;⁸ bis 2019 sollen 28.000 neue staatlich finanzierte oder geförderte Mietwohnungen entstehen. Auch auf der kommunalen Ebene sind zwischenzeitlich viele Initiativen ergriffen worden. Beispielsweise hat die Landeshauptstadt München schon im März 2016 ein mittelfristig angelegtes Wohnungsbauinvestitionsprogramm auf den Weg gebracht, in dessen Rahmen 3.000 zusätzliche Wohnungen geschaffen werden sollen.⁹

Gewährleistung von Spracherwerb und Bildung: Sprache und Bildung sind eine zwingende Voraussetzung für gelingende Integration. Durch die Qualifizierung von ausländischen Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen entstehen neue Anforderungen an Kindergärten, Schulen und Bildungseinrichtungen. Es ist erforderlich, flächendeckend sprachliche Spezialangebote bereitzuhalten (Deutsch als Zweitsprache nicht nur bis A2-Niveau) und die Kindertageseinrichtungen sowie die Schulen für die zahlreichen Flüchtlingskinder und unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge zu ertüchtigen. Dabei sind insbesondere auch die Übergangsklassen an Grund- und Mittelschulen und die Berufsvorbereitung an den Berufsschulen weiter auszubauen. An vergleichbaren Anpassungen in Gymnasien und Realschulen wurde bislang kaum gearbeitet. Auch die Erwachsenenbildung für Flüchtlinge und hier insbesondere die gezielte Ansprache erwachsener Frauen muss verbessert werden. Nicht zuletzt ist die Qualifizierung und Weiterbildung der vielen freiwilligen Helfer im Auge zu behalten. Vor diesem Hintergrund ist eine Reduzierung der Diskussion auf Auslastungs- und Kapazitätsfragen im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Bildungsinfrastruktur deutlich zu kurz ge-griffen.

Unterstützung der Arbeitsmarktintegration (vgl. BAMF/EMN 2015; IAB 2016; Worbs/Bund 2016): Sowohl in Verdichtungsräumen wie auch in ländlichen Gebieten klagen Unternehmen über fehlende Fachkräfte. Obwohl die geflüchteten Menschen häufig Tätigkeiten auf ‚Helfer-Niveau‘ anstreben, reichen die Qualifikationen derzeit oft noch nicht aus, um entsprechende Stellen besetzen zu können. Viele Flüchtlinge stehen

8 Vgl. <http://www.stmi.bayern.de/buw/wohnen/wohnungspakt/index.php> (12.04.2018).

9 Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates der Landeshauptstadt München vom 16. März 2016.

dem Arbeitsmarkt aktuell noch nicht zur Verfügung, da sie Maßnahmen der Arbeitsverwaltung zur Verbesserung ihrer sprachlichen Kompetenzen oder/und beruflichen Qualifizierung durchlaufen. Es besteht nach wie vor ein zusätzlicher Bedarf an Praktikumsplätzen, Ausbildungsstellen und Arbeitsplätzen. Zur Bereitstellung entsprechender Beschäftigungsmöglichkeiten ist ein enger Schulterschluss aller Arbeitsmarktakteure, unterstützt durch zivilgesellschaftliches Engagement sowie die Tätigkeit von Kammern und proaktiven Unternehmensnetzwerken vor Ort notwendig. Besonderes Augenmerk sollte darüber hinaus auf die durchaus vorhandenen unternehmerischen Fähigkeiten der Flüchtlinge, vor allem im Handwerk, gelegt werden. Entsprechende Potenziale sollten gehoben und aktiviert werden. In der Zwischenzeit gibt es eine Vielzahl von Aktivitäten auf gesamtstaatlicher und teilträumlicher Ebene. So wurde bereits 2015 vom Freistaat Bayern gemeinsam mit der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, den Kammern und der Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit eine „Vereinbarung für Integration durch Arbeit und Ausbildung“ geschlossen. Dabei wurde in einem ersten Schritt bis Ende 2016 für weit mehr als für die vereinbarten 20.000 Flüchtlinge ein Praktikums-, Ausbildungs- oder Arbeitsplatz angeboten. Bis Ende 2019 sollen als Gesamtziel 60.000 erfolgreiche Arbeitsmarktintegrationen in Bayern erreicht werden. Teil der Vereinbarung sind darüber hinaus gezielte Maßnahmen zur Integration in Ausbildung und Arbeit mit einem Gesamtvolumen von 15,3 Mrd. Euro.

Unterstützung des Zusammenlebens vor Ort (vgl. SVR 2016):¹⁰ Kontaktpflege mit Nachbarn, das Mitmachen in Vereinen, Kirchen und bei der Feuerwehr, gemeinsames Feiern von Festen und das Kennenlernen von Sitten und Gebräuchen tragen dazu bei, in Deutschland Fuß zu fassen. Gelegenheiten für entsprechende Begegnungen müssen aber organisiert werden. Zivilgesellschaftlichem Engagement kommt dabei besondere Bedeutung zu. Ein Problem ist allerdings, dass das bürgerschaftliche Engagement in den vergangenen Monaten eher abgenommen hat. Hier die Motivation hoch zu halten, damit sich auch weiterhin freiwillige Helfer für die Integration von Flüchtlingen einsetzen, ist eine wichtige Aufgabe vor Ort.

3.4 Aus-/Rückreise, Abschiebung

Im Unterschied zum Asylverfahren ist die Entscheidung über die Aus- und Rückreise bzw. Abschiebung von Flüchtlingen bei negativem BAMF-Bescheid Ländersache. Im Freistaat Bayern sind dafür die bei den Kreisverwaltungsbehörden angesiedelten Ausländerbehörden in Zusammenarbeit, Abstimmung und Arbeitsteilung mit den zentralen Ausländerbehörden der Regierungen und den Transitzentren zuständig, die gerade in jedem Regierungsbezirk im Aufbau sind. Entscheidungen, ob der Aufenthalt eines Flüchtlings mit negativem BAMF-Bescheid in der Bundesrepublik Deutschland weiterhin geduldet werden kann, stehen oft dann an, wenn der Flüchtling bereits eine Beschäftigung, unter anderem zur Berufsausbildung, angenommen hat. Die bayerischen Ausländerbehörden haben für diese Entscheidungen einen Ermessensspielraum, der in der Praxis auch ausgeübt wird.

¹⁰ Vgl. auch Heft 2.2017 der Zeitschrift „Informationen zur Raumentwicklung“ zum Thema „Flüchtlinge – zwischen Ankommen und Zusammenleben“.

Die in Bayern errichtete dezentrale Struktur der Ausländerbehörden hat sich grundsätzlich bewährt, weil sachgerechte Einzelentscheidungen über den weiteren Aufenthalt grundsätzlich ausreisepflichtiger Flüchtlinge nur in engem Austausch mit dem Flüchtling selbst und den örtlichen Arbeitsverwaltungen, Kammern und Beschäftigungsstellen getroffen werden können. Von daher wird eine Verlagerung auf Bundesbehörden, wie derzeit verschiedentlich diskutiert, und eine damit verbundene Zentralisierung der Entscheidungsstrukturen mit Skepsis gesehen.

Unabhängig davon gibt es auch den Fall, dass Flüchtlinge mit positivem BAMF-Bescheid und dadurch erlangter Aufenthaltserlaubnis die Bundesrepublik wieder freiwillig verlassen wollen.

Bei der Aus- und Rückreise bzw. Abschiebung stehen die bayerischen Grenzgebiete nicht im Mittelpunkt. Die hier ansässigen Länderbehörden haben zwar wie auch anderswo entsprechende Entscheidungen zu treffen, die Ausreise selbst erfolgt aber meist von internationalen Flughäfen.

4 Die südostbayerischen Grenzräume am Ende der ‚Balkanroute‘

Bis zur Schließung der sogenannten Balkanroute, (der Route von der Türkei über Griechenland, Mazedonien, Serbien, Ungarn bzw. Kroatien und Slowenien sowie Österreich nach Deutschland) im März 2016 war der Freistaat Bayern in besonderer Weise von dem Flüchtlingszustrom betroffen. Der weit überwiegende Teil der Flüchtlinge erreichte deutsches Staatsgebiet an der südostbayerischen Grenze (vgl. Abb. 5).

Die vom Flüchtlingsstrom in besonderer Weise betroffenen südostbayerischen Grenzräume umfassen acht unmittelbar an der Grenze zur Republik Österreich und zur Tschechischen Republik gelegene Landkreise (in Oberbayern die Landkreise Rosenheim, Berchtesgadener Land, Traunstein und Altötting, in Niederbayern die Landkreise Rottal-Inn, Passau, Freyung-Grafenau und Regen) und mit Rosenheim und Passau zwei kreisfreie Städte mit zusammen rund 1,2 Mio. Einwohnern¹¹ (zum Vergleich dazu hat 2015/2016 die gleiche Zahl an Flüchtlingen die Grenze passiert). Hier führen die auf den Transitverbindungen verlaufenden Flüchtlingsrouten aus dem süd- und südosteuropäischen Raum über die Grenze nach Deutschland; im Einzelnen sind dies vor allem folgende Flüchtlingsrouten:

- > Per Bahn: Die Bahnlinien sowohl des Personen- als auch des Güterverkehrs aus Italien über Innsbruck und Grenzübergang Kufstein/Kiefersfelden nach Rosenheim bzw. aus dem östlichen Österreich über Linz und Schärding nach Passau.
- > Per Pkw, Kleinbus, Bus und Lkw: Von Italien kommend entlang der österreichischen Autobahn A12 Innsbruck–Kufstein und dann weiter ab Kiefersfelden über die A93 zum Dreieck Inntal bei Rosenheim, ferner entlang der österreichischen Autobahn A1 aus Wien nach Salzburg und von dort weiter entlang der A8 Richtung München und Westdeutschland sowie aus Wien/Graz nach Linz und von dort

¹¹ Vgl. <https://www.statistik.bayern.de/statistik/kreise/> (12.04.2018).

über die österreichische Autobahn A8 zum Grenzübergang Suben/Passau und weiter auf der A3 nach Regensburg und Westdeutschland.



Abb. 5: Der südostbayerische Grenzraum / Kartengrundlage: <http://www.interreg-bayaut.net/programm/programmraum/> (12.04.2018), eigener Entwurf

Die Sonderstellung der südostbayerischen Grenzräume ergibt sich aus der Überlagerung und zeitgleichen Erledigung von Aufgaben, die sich zum einen aus der Einreise, Ersterfassung und Weiterverteilung ins übrige Bundesgebiet ableiten, zum anderen aus der Versorgung und Integration der den Grenzräumen zugewiesenen Flüchtlingen (nach Verteilung auf die Bundesländer und innerhalb Bayerns). Im Zusammenhang mit der Einreise, Ersterfassung und Weiterverteilung der Flüchtlinge stehen besonders die Aufgaben der Bereitstellung von Übernachtungs- und Ruhemöglichkeiten, die Versorgung der Flüchtlinge mit Lebensmitteln und warmem Essen, mit Kleidung und Spielsachen (vor allem durch zivilgesellschaftliches Engagement sichergestellt) sowie die ärztliche (Erst-)Versorgung im Mittelpunkt. Weiterhin sind Verwaltungstätigkeiten unmittelbar an der Grenze zu erledigen, wie die Ersterfassung bzw. Sicherheitschecks in kurzfristig eingerichteten Einreisezentren oder die Organisation der Weiterverteilung des Flüchtlingsstroms in die Bundesländer mit der Bereitstellung entsprechender Verkehrsmittel und Transitinfrastruktureinrichtungen (Sonderzüge, Busse, Warteräume, Busbahnhöfe mit Zu- und Abfahrten usw.). Die Aufgaben, die sich aus dem Aufenthalt der Flüchtlinge ergeben, die den Grenzräumen nach Verteilung auf die Bundesländer und innerhalb des Freistaats Bayern auf die Grenzlandkreise und -städte zugewiesen worden sind, decken sich mit jenen anderer Räume und hän-

gen vor allem mit der Bereitstellung von Unterkünften und Wohnungen sowie der Integration in Gesellschaft, Bildungssystem und Arbeitsmarkt zusammen.

In den nachfolgenden Abschnitten wird die komplexe Ausnahmesituation 2015/2016 in den südostbayerischen Grenzräumen näher beleuchtet sowie auf spezifische Herausforderungen eingegangen, die sich damals stellten.

4.1 Komplexe Ausnahmesituation

An einzelnen Spitzentagen im September, Oktober und November 2015 erreichten bis zu 20.000 Flüchtlinge die Grenze. Im Dezember 2015 hatte sich die Zahl, saisonbedingt, auf 2.000 bis 4.000 täglich eingependelt. Das anfängliche starre, nur auf Rosenheim und München fokussierte Aufnahmesystem wurde ab Ende September 2015 durch eine flexible Ankunftsstruktur unmittelbar an der Grenze ersetzt, an der in Niederbayern die Grenzübergänge Breitenberg, Wegscheid, Passau-Achleiten und Passau Hauptbahnhof, Neuhaus am Inn, Ering am Inn und Simbach am Inn sowie in Oberbayern Freilassing, Rosenheim und Kiefersfelden beteiligt waren. Um Grenzübertritt, Erstregistrierung und -versorgung der Flüchtlinge und deren Weiterverteilung mit Sonderzügen und Reisebussen in den Spitzenzeiten einigermaßen befriedigend zu gewährleisten, wurden zeitweise zusätzliche Warteräume in Erding und Feldkirchen bei Straubing an den dortigen Bundeswehrstandorten errichtet. Je nach Stärke des Flüchtlingsstroms schloss bzw. öffnete die Bundespolizei in Abstimmung mit anderen Bundes- und Landesbehörden Grenzübergänge. Die infrastrukturellen Voraussetzungen waren spätestens im November 2015 vorhanden, um entsprechend flexibel verfahren zu können. Auch der Handel, die Versorgungs- und Verkehrsunternehmen, nicht zuletzt auch die Hilfsorganisationen sowie die kirchlichen und sonstigen zivilgesellschaftlich organisierten Helferkreise hatten sich darauf eingestellt.

Die Entscheidung des Bundes, die Grenze zwischen Österreich und Bayern für Flüchtlinge zu öffnen, bahnte sich vor allem im August 2015 an. Ein entscheidendes Datum war der 21. August 2015, als das BAMF die sogenannten Dublin-Regeln für Syrer aufhob. Flüchtlinge sollten vorerst nicht mehr dorthin zurückgeschickt werden, wo sie erstmals den Boden der EU betreten hatten. In der Folgezeit geriet die Lage auf den Flüchtlingsrouten des mittleren und östlichen Mittelmeers und auf der Balkanroute teilweise außer Kontrolle. Die Entscheidung der bayerischen Staatsregierung, die Aufnahme, Erstregistrierung und Weiterverteilung von München und Rosenheim in den unmittelbaren südostbayerischen Grenzraum zu verlagern, traf diese Gebiete zunächst unvermittelt und unvorbereitet (vgl. Forschungsfrage 1), denn die Verlagerungsentscheidung erfolgte unter hohem Problem- und Zeitdruck, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund des zu erwartenden Massenansturms von Besuchern des Oktoberfestes in München. Rasch wurde auf Landesebene eine Task-Force im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr unter Leitung der Polizei eingerichtet, um die erforderlichen Aufgaben, insbesondere im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der Sicherheit, der Erstregistrierung und dem Weitertransport der Flüchtlinge in das übrige Bundesgebiet, organisatorisch in den Griff zu bekommen. Die Zusammenarbeit mit den Behörden anderer Bundesländer, aber auch der betroffenen Bundesbehörden, wie BAMF, Bundespolizei und Bundeswehr, verlief nach kurzer An-

laufzeit in aller Regel konstruktiv, wenn auch nicht völlig problemfrei. Der Krisenmodus war seit November 2015 routinierter Betriebsamkeit gewichen.

Vor Ort wurden die Bundes- und Landesbehörden durch die Kommunalverwaltung und durch die Helferkreise vor allem der Kirchen und Hilfsorganisationen sowie durch engagierte Bürger unterstützt. Die Landräte, die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte Passau und Rosenheim und die weiteren Bürgermeister waren wichtige Entscheidungsträger vor Ort, hier liefen viele Fäden zusammen. Die Kommunalbehörden halfen bei der Erstaufnahme mit, ferner organisierten sie das Zurverfügungstellen geeigneter Räumlichkeiten, damit die notwendigen Verwaltungsabläufe einschließlich der Weitertransporte möglichst reibungslos funktionieren konnten. Darüber hinaus koordinierten sie das bürgerschaftliche Engagement. Die Helferkreise mit ihren engagierten Mitarbeitern gewährleisteten die Erstversorgung der Flüchtlinge vor allem mit Essen und Kleidung und übernahmen zudem wertvolle Dienste in der sozialen Betreuung. Darüber hinaus standen die Kommunalbehörden auch als generelle Ansprechpartner für die Flüchtlinge zur Verfügung.

4.2 Herausforderungen im Einzelnen

Eine besondere Herausforderung war zunächst die Steuerung von Umfang und Stärke der zum Teil stündlich ankommenden ‚Flüchtlingstrecks‘: Da die Bundesrepublik Deutschland keinen hinreichenden Konsens in der Flüchtlingspolitik mit der Republik Österreich und mit den anderen Staaten entlang der Balkanroute hergestellt hatte, wurden anfangs seitens der österreichischen Behörden Flüchtlingskontingente und ‚Trecks‘ mit unterschiedlichem Umfang und unterschiedlicher Zusammensetzung zu verschiedenen Tages- und Nachtzeiten nach Südostbayern übermittelt, ohne die bayerische Seite davon zu unterrichten. Diese Praxis änderte sich aber nach einigen Wochen, die grenzüberschreitende Abstimmung wurde im Laufe der Zeit wesentlich verbessert und mit der Errichtung des deutsch-österreichischen Polizeikooperationszentrums in Passau nochmals vertieft.

Eine weitere Herausforderung war die Verhinderung illegaler und unkontrollierter Grenzübertritte. Um Ordnung und Sicherheit an den Grenzen wiederherzustellen, insbesondere auch um illegale Grenzübertritte über die grüne Grenze oder auch das unrechtmäßige Aussetzen von Flüchtlingen vor allem entlang der Bundesautobahnen A3, A8 und A93 zu unterbinden, wurden Grenzkontrollen eingeführt. Vor allem aus Kleinlastern, oft von Schleuserbanden organisiert, wurden ‚Passagiere‘ am Straßenrand abgesetzt, was erhebliche Probleme der Verkehrssicherheit und des Grenzschutzes nach sich zog. Die Grenzkontrollen werden bis auf Weiteres bei der Einreise von der Republik Österreich in die Bundesrepublik Deutschland an den Bundesautobahnen A93, A8 und A3 fortgeführt.

Die Verteilung ‚Unbegleiteter Minderjähriger‘ gestaltete sich anfangs nicht nach den Regeln wie in Kapitel 3.2 dargelegt. Die unbegleiteten Minderjährigen wurden nach der Registrierung von den Jugendhilfeeinrichtungen in Obhut genommen. Bis zur Änderung des Verteilmodus ab dem 1. November 2015 – erst danach wurden die ‚Unbegleiteten Minderjährigen‘ bundesweit vergleichbar den Erwachsenen verteilt – mussten die

Jugendhilfeeinrichtungen in den Grenzlandkreisen und -städten alle ‚Unbegleiteten Minderjährigen‘ aufnehmen, was schnell zu Kapazitätsengpässen in den Einrichtungen führte. Die Kosten mussten von den betroffenen Bezirken übernommen werden. Aber auch bei den unbegleiteten Minderjährigen hat die Zahl rasch abgenommen, die Einführung der bundesweiten Verteilung hat die Situation im Grenzraum zusätzlich entspannt und auch die Situation in den Jugendhilfeeinrichtungen hat sich normalisiert. Die Kosten für die unbegleiteten Minderjährigen trägt mittlerweile der Freistaat Bayern.

Schließlich war und ist die Schaffung einer Willkommenskultur und eines offenen, aufgeschlossenen Klimas gegenüber Ausländern im südostbayerischen Grenzraum eine große Herausforderung. Da die Bundesentscheidungen zur Asyl- und Flüchtlingspolitik vom August und September 2015 auch im südostbayerischen Grenzraum keinesfalls überall Zustimmung fanden, die oft harte österreichische Kritik an der deutschen Flüchtlings- und Asylpolitik auch diesseits der Grenze zu vernehmen war, ferner viele engagierte Helfer miterleben mussten, dass keineswegs alle Migranten die westlich geprägte deutsche Kultur und ihre Eigenarten kennenlernen und sich anpassen wollten und den Helfern in den persönlichen Kontakten nicht entgangen war, dass bei der Fluchtmigration oft auch wirtschaftliche Motive eine maßgebliche Rolle spielten, war die Befürchtung groß, dass die Stimmung in der Bevölkerung gegenüber Ausländern kippen könnte. Diese Befürchtung hat sich aber bislang nicht bestätigt, zumindest erscheinen die Vorbehalte im südostbayerischen Grenzraum gegenüber Flüchtlingen und Migranten nicht größer als anderswo in Bayern.

Hinzu kam eine Vielzahl weiterer Probleme, die ad hoc gelöst werden musste, wie die oft unter großen sprachlichen Schwierigkeiten durchzuführende Registrierung der meist ohne gültige Ausweispapiere einreisenden Flüchtlinge oder auch die Organisation der notwendigen Gesundheitschecks. Aber auch die Separierung und Festsetzung von Terrorverdächtigen bereitete in einzelnen Fällen Probleme.

Sollten andere Grenzräume in eine ähnliche komplexe Ausnahmesituation kommen, könnte ihnen aufbauend auf den Erfahrungen in Südostbayern geraten werden, rasch funktionsfähige Entscheidungs- und Kommunikationsstrukturen zwischen den betroffenen Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden aufzubauen. Nach Möglichkeit sollte dies schon im Vorfeld durch entsprechende Organisations- und Einsatzpläne vorbereitet werden. Ferner brauchen in derartigen Ausnahmesituationen Grenzräume Führung, das heißt, den politischen Entscheidungsträgern, allen voran den Landräten, Oberbürgermeistern und Bürgermeistern, und den Einsatzleitungen von Polizei und Hilfsdiensten kommt eine Schlüsselstellung zu. Darüber hinaus empfiehlt sich, möglichst eng mit Helferkreisen und engagierten Bürgern zusammenzuarbeiten und Aufgabenfelder klar abzustecken, um Doppelarbeit zu vermeiden. Um ein offenes, gegenüber Ausländern aufgeschlossenes Klima zu sichern, die Flüchtlinge bei Behörden-gängen zu beraten und zu Unternehmen und anderen Beschäftigungsstellen zu begleiten, ferner um existenzielle Bedürfnisse bei der Ankunft der Flüchtlinge zu befriedigen, können die Arbeit der Helferkreise und das bürgerschaftliche Engagement sehr gewinnbringend sein und unterstützend wirken. Unabhängig davon müssen Abstimmungsprozesse und Kommunikation über die Grenzen hinweg stimmen. Nationale Alleingänge können Sand ins Getriebe und letztlich auch Grenzräume an den Rand der Überforderung bringen.

4.3 Zu den räumlichen Auswirkungen

Bei den räumlichen Auswirkungen auf das südostbayerische Grenzgebiet kann zwischen vorübergehenden und mittel- bis langfristigen Effekten unterschieden werden.

Vorübergehend waren vor allem die regionalwirtschaftlichen Effekte (vgl. Forschungsfrage 2). Die staatliche und kommunale Ausgabentätigkeit im Zusammenhang mit der Bewältigung des Flüchtlingsstroms hatte im südostbayerischen Grenzraum zu einer Sonderkonjunktur geführt, die sich selektiv auf einzelne Wirtschaftszweige auswirkte. Zu den Gewinnern zählte insbesondere der Immobiliensektor. Anbieter von Objekten, die sich als Gemeinschaftsunterkünfte oder dezentrale Unterkünfte eigneten, konnten gute Geschäfte machen und haben die Zwangssituation, in der sich Staat und Kommunen 2015/2016 befanden, teilweise ausgenutzt. In Tourismusgebieten wurden oftmals in die Jahre gekommene, ehemalige Hotels und Pensionen einer ‚Nachfolgenutzung‘ als Flüchtlingsunterkunft zugeführt. Zu den Profiteuren sind auch die Vermieter von Wohn- und Bürocontainern, Zelten und Tragflurhallen zu rechnen, darüber hinaus auch Catering-Unternehmen aus der Region, die mit der Verpflegung der Flüchtlinge beauftragt wurden. Dem stand gegenüber, dass einzelne Wellnesshotels, vor allem in der Nähe der oben genannten Grenzübergänge, Stornierungen von Zimmerreservierungen hinzunehmen hatten. Darüber hinaus haben die Einführung von Grenzkontrollen und die damit verbundenen Wartezeiten an der Grenze dazu geführt, dass der grenzüberschreitende Tagesausflugsverkehr zurückging. So beklagten etwa die Betreiber der Thermen im Bäderdreieck (Bad Füssing, Bad Griesbach, Bad Birnbach) bei den Tagesbesuchern im Herbst 2015 einen Rückgang von teilweise 40%. Auch das Speditionsgewerbe berichtete von Problemen infolge der Einführung von Grenzkontrollen. Da viele Flüchtlinge mit der Bahn ankamen und teilweise Sonderzüge für den Weitertransport eingesetzt wurden, konnte der reguläre Fahrplan der Deutschen Bahn nicht eingehalten werden. Es kam zu Zugausfällen und Verspätungen teilweise von mehreren Stunden, unter denen vor allem auch die Grenzpendler litten. Dies war umso problematischer, als auch ein Grenzübertritt mit dem Auto kaum möglich war, weil Flüchtlinge die Grenzübergänge blockierten. Im Laufe des Novembers 2015 normalisierte sich die Lage an der Grenze aber wieder.

Unter mittel- bis langfristigen Aspekten sind einige der Entscheidungen, die 2015/2016 meist unter hohem Zeitdruck getroffen worden sind, durchaus positiv zu bewerten. So soll die gemeinsame Polizeiarbeit zwischen Bayern und der Republik Österreich ausgebaut und das gemeinsame deutsch-österreichische Polizeikooperationszentrum in Passau als neue Polizeibehörde dauerhaft gesichert werden. Darüber hinaus hat die geplante Errichtung eines Trainingszentrums für Spezialeinheiten der Polizei in der Stadt Freyung neuen Schwung bekommen. Im Endausbau sollen dort mindestens 50 Dauerarbeitsplätze geschaffen werden.

Auch die neuen, durch die Flüchtlingswelle angestoßenen staatlichen und kommunalen Förderprogramme zur Ankurbelung der Wohnbautätigkeit und zur Verbesserung der Versorgung mit preisgünstigem Wohnraum sind positiv hervorzuheben. Sie kommen auf mittlere Sicht auch den südostbayerischen Grenzräumen zugute, da die Wohnungsmärkte auch hier teilweise angespannt sind.

Schwierig sind die von den Flüchtlingen ausgehenden demographischen Auswirkungen sowie die Arbeitsmarkteffekte in den südostbayerischen Grenzgebieten zu beurteilen. Ob und gegebenenfalls in welchem Umfang der Alterungsprozess der Bevölkerung im südostbayerischen Grenzraum verzögert wird, hängt vor allem mit dem Verbleiben der (zugeteilten) Flüchtlinge im Grenzgebiet Bayern–Österreich zusammen. Entsprechendes gilt für die zu erwartenden Arbeitsmarkteffekte, vor allem für die erhofften Beiträge zum Abbau des von vielen Branchen beklagten Fachkräftemangels. Auch wenn genaue Zahlen fehlen, ist zu berücksichtigen, dass viele Flüchtlinge nicht im Grenzgebiet bleiben wollen, sondern bereits weitergezogen sind oder noch weiterziehen werden.

Ein Grund könnte darin zu suchen sein, dass in der Bundesrepublik Deutschland anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte aus Drittstaaten außerhalb der EU jenseits der Grenze in der Republik Österreich nur unter großen Hürden eine Aufenthalts- und Beschäftigungserlaubnis erhalten; sie müssten erst vom österreichischen Staat in Obhut genommen werden. Das heißt, die Vorteile, die offene grenzüberschreitende Lebens- und Arbeitsräume EU-Bürgern bieten, können Asylberechtigte kaum nutzen (vgl. Forschungsfrage 3). Dies hat zur Folge, dass beispielsweise ein Unternehmen mit Zweigbetrieben diesseits und jenseits der Grenze anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte kaum in beiden Werken einsetzen kann, selbst wenn die Qualifikation stimmen sollte. Entsprechendes gilt für Auszubildende. Die fehlende Freizügigkeit für anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte über die Grenzen hinweg gilt im Übrigen auch für die Wahl des Wohnortes. Das Problem löst sich letztlich erst dann, wenn dem anerkannten Flüchtling oder Asylberechtigten die Staatsbürgerschaft der Bundesrepublik Deutschland oder der Republik Österreich verliehen wird, was nach einem langjährigen Aufenthalt in einem der beiden Staaten nicht ausgeschlossen ist.

4.4 Von unten getragene Regionalmanagementinitiativen – erfolgversprechende Ansätze zur Integration von Flüchtlingen mit hoher Bleibeperspektive?

Gelingende Integration ist in den südostbayerischen Grenzräumen kein Selbstläufer. Die fehlende Freizügigkeit eines in der Bundesrepublik Deutschland anerkannten Flüchtlings oder Asylberechtigten bei einem Aufenthalt im Hoheitsgebiet der Republik Österreich (und umgekehrt), die oftmals kritischen österreichischen Äußerungen über die deutsche Flüchtlings- und Asylpolitik und die aufgezeigte Mehrfachbelastung von öffentlichen Stellen und der Zivilgesellschaft von der Erstaufnahme und Verteilung bis hin zur Wahrnehmung von Integrationsaufgaben sind besondere Herausforderungen, die es in den südostbayerischen Grenzräumen zu meistern gilt. Umso wichtiger ist, dass die Integration von anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten beiderseits der Grenze trotzdem gelingt (vgl. Forschungsfrage 4, Teil 1).

Dazu braucht es politische Akteure, die voll und ganz hinter der Integration von Flüchtlingen stehen, diese auch vorleben und entsprechend starke Zeichen nach außen setzen. Darüber hinaus sind ‚Kümmerer‘ notwendig, die die Umsetzung vor Ort voranbringen und managen. Eine von unten getragene Regionalentwicklung kann dazu maßgebliche Beiträge leisten (vgl. Weber 2016). Für sie ist der Umgang mit unter-

schiedlichen Fachpolitiken und deren Koordinierung nichts Neues. Aber auch in der interkommunalen Zusammenarbeit und für die Vermittlung zwischen öffentlichen Stellen und dem zivilgesellschaftlichen Engagement bringt eine von unten getragene Regionalentwicklung viele Erfahrungen mit ein.

Vor diesem Hintergrund plädiert der vorliegende Beitrag für eine handlungsorientierte, von unten getragene Regionalentwicklung, etwa im Rahmen von Regionalinitiativen, Regionalmanagements oder LEADER-Initiativen, jeweils bundesweit eingebunden und unterstützt vor allem durch das IQ-Netzwerk (Integration durch Qualifizierung) und durch die Tätigkeit von Bildungskoordinatoren vor Ort. Von unten getragene Regionalmanagementinitiativen könnten und sollten sich vor allem in folgenden Handlungsfeldern verdient machen:

- > Unterstützung eines offenen, gegenüber Ausländern aufgeschlossenen sozialen Umfelds und
- > Schaffung/Sicherung integrationsunterstützender Lebens- und Arbeitsbedingungen für Flüchtlinge mit hoher Bleibeperspektive.

In den südostbayerischen Grenzräumen haben sich drei Regionalmanagementinitiativen der Flüchtlingsproblematik besonders angenommen (vgl. Forschungsfrage 4, Teil 2):

- > Regionalmanagement Passau (Träger Wirtschaftsforum Passau e.V.): Jährliche Ausbildungsmessen für Flüchtlinge; darüber hinaus das Projekt „FAM Flüchtlinge-Asylbewerber-Migranten“, das dazu beitragen soll, diese Personengruppe in den regionalen Arbeits- und Ausbildungsmarkt zu integrieren. Um Doppelstrukturen zur Förderung junger Flüchtlinge in den sogenannten BAF-Klassen (Klassen für berufsschulpflichtige Asylbewerber und Flüchtlinge) der Berufsschulen in Passau und Vilshofen zu vermeiden, konzentriert sich das Projekt auf die älteren, nicht mehr berufsschulpflichtigen Flüchtlinge im Alter von 21 bis 40 Jahren (pro Projektjahr 50 Teilnehmer).
- > Regionalmanagement Regen (Träger ArberlandRegio GmbH): Projekt „Gelebte Willkommenskultur“ mit den Schwerpunkten Förderung der Willkommenskultur, Kooperation mit regionalen Unternehmen, Unterstützung der Anerkennungsberatung, Qualifizierung, Unterstützung ehrenamtlicher Strukturen und Schnittstelle und einheitlicher Ansprechpartner vor Ort.
- > EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein: Auch grenzüberschreitend zu Österreich hat der Erfahrungsaustausch zwischen Regionalinitiativen zur Flüchtlingsproblematik bereits begonnen, z.B. im Projekt „wir ist mehrwert! teilhabe im sozialraum – teilhabe in der euregio“ mit den Partnern Lebenshilfe Salzburg gGmbH und Lebenshilfe Berchtesgadener Land, unter anderem mit Beispielen guter Praxis von Inklusion und Teilhabe in der Euregio mit dem Schwerpunkt auf älteren Menschen, Migranten und Flüchtlingen. Das Projekt hat eine Laufzeit von Mitte 2017 bis Mitte 2018 und wird im Rahmen des INTERREG V A-Programms Bayern/Österreich gefördert.

Auch um die Regionalinitiativen in den südostbayerischen Grenzräumen weiter zu motivieren, sich durch Integrationsprojekte für Flüchtlinge zu engagieren, sollte der Erfahrungsaustausch mit anderen Regionalinitiativen intensiviert werden. Von landesweit 48 aktiven Regionalmanagementinitiativen, die im Juli/August 2016 im Rahmen einer Internetrecherche untersucht wurden, hat immerhin die Hälfte dieses Thema bereits im Fokus. Dabei sind auch eine Vielzahl guter Projektideen wie etwa:

- > Regionalmanagement Wunsiedel im Fichtelgebirge (Träger Entwicklungsagentur Fichtelgebirge): Organisation mehrerer Runden von ‚Praktikums-Touren‘ für Flüchtlinge.
- > Regionalmanagement Ansbach (Träger Regionalmanagement Ansbach GmbH): Umfangreiches Informationsmaterial, darüber hinaus intensive Betreuung von engagierten Bürgern und Zusammenarbeit mit aktiven, ehrenamtlich tätigen Integrationsbeauftragten.
- > Regionalmanagement Haßberge (Träger Region Mainfranken GmbH): Projekt „Sichere Orte für Flüchtlingskinder“.
- > Regionalmanagement Main-Spessart (Träger Landkreis Main-Spessart): Projekt „Rundherum Main-Spessart“ zur Förderung der Willkommenskultur, ferner umfangreiches Informationsmaterial, darunter eine App „Ankommen“, enge Zusammenarbeit und Betreuung von Asyl-Helferkreisen.
- > Regionalmanagement Donau-Ries (Träger Landkreis Donau-Ries): Projekt „Sprachlotse“, das sich für zusätzlichen Sprachunterricht einsetzt. Damit sollen Kinder mit Migrationshintergrund schneller integriert werden.

Darüber hinaus gibt es weitere, eher großräumige Initiativen, wie das Regionalmarketing Mainfranken, das Niederbayern-Forum oder die Metropolregionen München und Nürnberg, die sich die Förderung einer Willkommenskultur auf die Fahnen geschrieben haben.

Interessante Projekte haben auch andere Regionalinitiativen durchgeführt. So hat sich etwa die LEADER-Initiative LAG Regionalentwicklung Oberallgäu e.V. mit dem Projekt „Meine Gemeinde – Heimat für alle?!“ gemeinsam mit dem Caritasverband das Ziel gesetzt, allen Menschen der Region eine gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen (vgl. Weizenegger/Ruf 2015). Zunächst ging es dabei um die Inklusion von Menschen mit Handicaps, das Projekt wurde aber im weiteren Verlauf unter anderem um die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund sowie von Flüchtlingen und Asylsuchenden erweitert. Es beinhaltet zwei Maßnahmen: Zum einen geht es um den Aufbau sozialer Knotenpunkte zur Vernetzung von Multiplikatoren, zum anderen wurde der „Inklusionsmelder“ eingerichtet. Dabei handelt es sich um eine Onlineplattform, die entsprechende Angebote und Beispiele guter Praxis bündelt.¹²

12 Vgl. www.heimatfueralle.de (12.04.2018).

5 Fazit

Zusammenfassend können folgende Befunde festgestellt werden:

- > Der Flüchtlingsstrom 2015/2016 trifft die südostbayerischen Grenzräume unvermittelt und unvorbereitet, da die dafür notwendigen, dem hoheitlichen staatlichen Handeln zugeordneten Entscheidungen extern durch die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Bayerische Staatsregierung getroffen werden und unter hohem Zeit- und Problemdruck umzusetzen sind.
- > Regionalwirtschaftliche Auswirkungen der Asyl- und Flüchtlingspolitik im Grenzraum sind meist vorübergehend, dabei gibt es unter den wirtschaftlichen Akteuren eine erhebliche Streuung zwischen Gewinnern und Verlierern.
- > Die Vorteile offener, grenzüberschreitender Lebens- und Arbeitsräume zwischen Bayern und Österreich können von anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten nicht genutzt werden, weil unterschiedliche nationalstaatliche asyl- und ausländerrechtliche Regularien dies verhindern.
- > Umso wichtiger ist es, dass die Integration von anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten beiderseits der Grenze gelingt. Hierzu können im Erfahrungsaustausch stehende, von unten getragene Regionalentwicklungsinitiativen wertvolle Beiträge leisten.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass sich bei der Bewältigung des Flüchtlingsstroms in den südostbayerischen Grenzräumen die Aufgabenschwerpunkte mit der wachsenden Bedeutung der Integrationsaufgabe von hoheitlichen Politikbereichen hin zur Leistungsverwaltung verlagern. Bei der Schaffung attraktiver Lebens- und Arbeitsbedingungen für Menschen mit Fluchthintergrund ist besonders die teilräumliche Ebene gefordert; letztlich entscheidet sich auf dieser Ebene, ob Integration gelingt. Bei der Integration sind dezentrale Steuerung und Koordinierung und eine funktionierende interkommunale Zusammenarbeit vorteilhaft. Die Koordinierung der Arbeit der freiwilligen Helfer mit den Fachplanungen unterschiedlicher Ebenen, die Bereitstellung von Wohnungen und öffentlichen Verkehrsangeboten, der bedarfsgerechte Umbau der Bildungsinfrastruktur oder die Qualifizierung der Flüchtlinge für Jobs in Deutschland und die Aktivierung unternehmerischer Potenziale bei den Flüchtlingen – all das kann nur unter maßgeblicher Mitwirkung von Organisationen und zivilgesellschaftlichem Engagement vor Ort erledigt werden. Einige handlungsorientierte Ansätze einer von unten getragenen Regionalentwicklung im südostbayerischen Grenzraum, besonders im Wirtschaftsraum Passau oder im Landkreis Regen, haben sich bewährt. Dies sollte Ansporn für andere sein: Auch künftig sollten sich Regionalmanagementinitiativen in der Flüchtlingsproblematik engagieren und sich landesweit, aber auch grenzüberschreitend weiter vernetzen.

Literatur

- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016): Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland. Jahresbericht 2015. Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2017): Aktuelle Zahlen zu Asyl. Ausgabe 2/2017. Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge; EMN – Nationale EMN-Kontaktstelle und Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl** (2015): Unterstützungsmaßnahmen für Schutzrechtigte. Die Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt. Nürnberg.
- BayStMI – Bayerisches Staatsministerium des Innern** (1950): 4 Jahre Vertriebenenbetreuung in Bayern. München.
- BfA – Bundesagentur für Arbeit** (2017): Fluchtmigration Regional September 2017, 09 Bayern. Nürnberg. = Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt 17/2017.
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2017): 280.000 Asylsuchende im Jahr 2016. Pressemitteilung vom 11. Januar 2017. Berlin.
<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/01/asylantraege-2016.html> (11.04.2018).
- Boesler, K.-A.** (1974): Gedanken zum Konzept der Politischen Geographie. In: Die Erde 105 (1), 7-33.
- Boesler, K.-A.** (1983): Politische Geographie. Stuttgart.
- Braun, R.; Simons, H.** (2015): Familien auf's Land – Teil 2. Flüchtlinge kommen überwiegend als Familien und sind in der Kleinstadt schneller integrierbar – der Staat muss deswegen lenkend eingreifen. Berlin/Bonn. = Empirica Paper 230.
- Brücker, H.; Fendel, T.; Kunert, A.; Mangold, U.; Siebert, M.; Schupp, J.** (2016): Geflüchtete Menschen in Deutschland. Warum sie kommen, was sie mitbringen und welche Erfahrungen sie machen. Nürnberg. = IAB-Kurzbericht 15/2016.
- Dehne, P.; Knieling, J.** (2016): Residenzpflicht für Flüchtlinge als Instrument der Raumordnung? In: Nachrichten der ARL 46 (1), 5-8.
- Frankenberger, M.; Maier, J.** (2011): Entwicklungspfade und Strukturen im bayerisch-böhmischen Grenzraum (Oberfranken und nördliche Oberpfalz). Bayreuth. = Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung 277.
- Geis, W.; Orth, A.K.** (2016): Flüchtlinge regional besser verteilen. Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus. Köln.
- Grimmer, C.** (2015): Die 90er in Deutschland. Da war doch was? München. <http://www.br.de/nachrichten/fluechtlinge-rueckblick-kosovo-balkan-100.html> (11.04.2018).
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung** (2016): Zuwanderungsmonitor Januar 2016. Nürnberg.
- Kordel, S.; Weidinger, T.; Pohle, P.** (2016): Bleiben oder Gehen? Einflussfaktoren auf die Wohnstandortmobilität anerkannter Flüchtlinge in ländlichen Räumen am Beispiel des Bayerischen Waldes. In: Europa Regional 24 (3-4), 46-61.
- Maier, J.; Tullio, G.** (1996): Die Entwicklung Bayerns durch die Integration der Vertriebenen und Flüchtlinge. München.
- Mehl, P.; Meschter, D.; Neumeier, S.; Osigus, T.** (2017): Integrationspotenziale ländlicher Räume. In: Informationen zur Raumentwicklung 2, 88-100.
- Meindl, K.** (2017): Der ländliche Raum auf dem Weg zur Integration von Geflüchteten – eine empirische Untersuchung zum Integrationsverständnis im bayerisch-tschechischen Grenzgebiet. Masterarbeit an der Universität Bayreuth.
- Postlep, R.-D.; Ritzinger, A.; Spellerberg, A.** (2016): Migration und Raumentwicklung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 105.
- Schmidt, G.** (2017): Geflüchtete als Chance für schrumpfende Kommunen? Ein Besuch in Goslar. In: Nachrichten der ARL 47 (3), 4-6.
- Schöffel, R.; Kirschner, R.** (2016): So sind die Flüchtlinge in Bayern verteilt. München. <http://www.br.de/nachrichten/bayern-verteilung-fluechtlinge-102.html> (12.04.2018).
- SVR – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration** (2016): Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland. Stuttgart.
- Terhalle, W.** (1991): Zur Geschichte der Landesplanung in Bayern nach dem zweiten Weltkrieg: Landesebene. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Ent-

wicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Hannover, 105-133. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182.

Weber, J. (2016): Unterbringung und Betreuung der Flüchtlinge in Niederbayern – Zehn Thesen. In: Franke, S.; Magel, H. (Hrsg.): Flüchtlinge aufs Land? München, 33-39. = Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung 106.

Weizenegger, S.; Ruf, A. (2015): Meine Gemeinde – Heimat für alle. In: LandInForm 4, 38-39.

Worbs, S.; Bund, E. (2016): Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland. Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarktbeteiligung und Zukunftsorientierungen. Nürnberg. = BAMF-Kurzanalyse 01/2016.

Autor

Dr. Jürgen Weber, Diplom-Handelslehrer, Abteilungsdirektor an der Regierung von Niederbayern. Von 1977 bis 1987 Mitarbeiter des Lehrstuhls Wirtschaftsgeographie und Regionalplanung der Universität Bayreuth. 1980 Promotion. Daran schlossen sich eine Reihe wirtschaftsgeographischer Arbeiten an, insbesondere zur regionalen Arbeitsmarktforschung, zur Industriegeographie, zum Tourismus und zu grenzübergreifenden Fragen. Von 1988 bis 2004 verschiedene Tätigkeiten in der Abteilung Landesentwicklung in den Bayerischen Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen bzw. für Wirtschaft und Verkehr. Seit 2004 an der Regierung von Niederbayern, zunächst als Sachgebietsleiter „Raumordnung, Landes- und Regionalplanung“ und seit 2008 als Leiter des Bereichs „Wirtschaft, Landesentwicklung und Verkehr“.