

Berichte	Bd. 90, H. 3, 2016, S. 201–218	Leipzig
----------	--------------------------------	---------

Florian HÜTTEMANN, Bochum

Die kommunale Unterbringung von Flüchtlingen aus Sicht der nordrhein-westfälischen Landespolitik. Eine Analyse des Diskurses im nordrhein-westfälischen Landtag

Communal accommodation of refugees from the point of view of the North Rhine-Westphalia state policy. An analysis of the discourse in the North Rhine-Westphalia state parliament

Summary: Considering the huge increase of asylum applications in Germany between 2013 and 2016, the asylum system was threatened to collapse. A huge part of the load had to be carried by communal municipalities, which are actually the places for integration of refugees but had to take over tasks of Germany's federal states. This led to tensions between the administrative levels concerned with refugee policy. Using the example of North Rhine-Westphalia, the tensions, expectations, and politic reactions caused by the burden of immigration were analyzed under a discursive perspective. To this effect, documents tendered in state parliament, the political connection between state and municipality, were examined by triangulation of lexicometric methods and a narration analysis. The political debate addressed communal tasks in terms of integration, e.g. accommodation, ordinary and sanitary supply, inclusion into the education system and the labor market, as well as the financing of these measures. Regarding the topicality of accommodation within the investigated period this paper confines on this topic.

Since 2014 an overload of central initial reception institution, which are state-operated and a backlog of untreated asylum applications, led to the situation that unregistered refugees were sent to communal municipalities. Furthermore, the communes had to run emergency shelters and could not meet their own genuine responsibilities. This change was clearly visible in the debate as well. Lexicometric analyses showed the temporality of certain terms. Before the immigration of refugees dramatically rose, issues of successful integration, ethic and social standards of accommodation were dominant. By the onset of enormous problems to host all people, others issues became more urgent. From this point, words related to central facilities controlled the accommodation discourse while ethical standards dropped out and were not used until the overload decreased in 2016. The investigation of narrative structures visualized this break at a semantic level. Argumentation structure changed, recriminations and justifications came up, and recommendations vanished.

Keywords: accommodation, refugees, communal, state parliament, discourse, discourse analysis – Unterbringung, Flüchtlinge, Kommunen, Landtag, Diskurs, Diskursanalyse

1 Einleitung

Angesichts des starken Anstiegs der Zahl von Asylanträgen in den Jahren 2013 bis 2016 (BAMF 2017, 4) wurde das deutsche Asylsystem stark belastet. Ein Großteil dieser Belastung war und ist von den Kommunen zu tragen, die neben den primär von ihnen durchzuführenden Aufgaben zeitweilig auch noch Aufgaben der Länder übernommen haben. Dies führt in der Flüchtlingspolitik zu einem angespannten Verhältnis zwischen Kommunen und Ländern. Während die Kommunen ihre Interessen, z. B. vertreten durch den Deutschen Städtetag, mehr oder weniger klar artikulieren und an die Öffentlichkeit bringen (DEUTSCHER STÄDTETAG 2014; 2015b; 2016), ist die Entwicklung des Themas im Landtag weniger transparent. Politische Diskurse spielen im Hinblick auf die Flüchtlingsunterbringung aber eine bedeutende Rolle. Denn indem politisch eine Wirklichkeit konstituiert wird, orientieren sich auch die Handlungskonzepte der Unterbringung von Geflüchteten an dieser. Der Diskurs wird so als hegemonial vorgegeben, was den Machteffekt ausdrückt (GLASZE & MATTISSEK 2009, 12). Aus Sicht der Humangeographie ist zudem der Raumbezug entscheidend: Die Landespolitik gibt Rahmenbedingungen vor, nach denen die Kommunen, als kleinste Ebene im föderalen System, handeln sollen. Allerdings haben die Kommunen bei ihren Aufgaben im deutschen Asylsystem oftmals andere Vorstellungen bzw. sehen die Dinge „vor Ort“ anders und praxisorientierter als die übergeordnete Landesebene. Als zentraler Ort der Debatten zwischen Kommunen und Land gilt der Kommunalausschuss des Landtags. Die dort vorgelegten Dokumente zum Thema bieten sich für eine wissenschaftliche Untersuchung daher besonders an.

Ziel der im Folgenden vorgestellten Diskursanalyse ist es zu ermitteln, welche Rolle den Kommunen bei der Integration von Geflüchteten aus Sicht der nordrhein-westfälischen Landespolitik zukommt.

Laut OTTERSBUCH (2011, 145) sind die Kommunen, besonders für Flüchtlinge, der zentrale Ort der gesellschaftlichen Inklusion. Auch der DEUTSCHE STÄDTETAG (2016b, 3) betont, dass die Integration vor Ort, also in den Städten und Gemeinden, stattfindet und dort entschieden wird, ob dieser Prozess gelingt oder nicht. Zu den Aufgaben, die sich daraus ergeben, gehören die Unterbringung, die alltägliche und gesundheitliche Versorgung, die Aufnahme in das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt, die Vernetzung und Begleitung ehrenamtlichen Engagements sowie schließlich die sich aus diesen Feldern ergebende Finanzierung. All diese Bestandteile kommunaler Flüchtlingsintegration lassen sich im Diskurs des NRW-Landtages wiederfinden und waren Bestandteil der Diskursanalyse. Wegen der besonderen Brisanz, die das Thema Unterbringung zum untersuchten Zeitraum hatte, wird im Folgenden beispielhaft dieses Thema vertieft dargestellt. An der Auseinandersetzung um die Unterbringung lässt sich nachvollziehen, wie real stattfindende Entwicklungen politische Prioritätensetzung umkehren können.

2 Die Herausforderungen für Kommunen in der Flüchtlingsunterbringung

Die Zuständigkeit der Kommunen liegt in der Anschlussunterbringung und Versorgung der Zuwanderer, während die Erstaufnahme von den Ländern verantwortet wird. Durch die starke Zunahme der Flüchtlingszuwanderung in den vergangenen Jahren sind diese Regelungen jedoch unterlaufen worden. So führte das Fehlen von Plätzen in den Erstaufnahmeeinrichtungen dazu, dass Städte und Gemeinden die Länder diesbezüglich unterstützen mussten und sich nicht ausschließlich auf die Anschlussunterbringung konzentrieren konnten. Hinzu kam der Rückstau von unbearbeiteten Asylanträgen beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, wodurch Antragsstellende mehr als sechs Monate auf ihre Entscheidung warten mussten. Dadurch wurden sehr viele Personen – nach Ablauf der Unterbringungsfrist in den Landeseinrichtungen – ohne abgeschlossenes Verfahren auf die Kommunen verteilt (BOGUMIL et al. 2016a, 2016b), was angesichts der damit verbundenen Unsicherheit über ihren dauerhaften Verbleib eine Versorgung und Unterbringung vor Ort erschwert. Der Notstand wurde dadurch verschärft, dass die vorgehaltene Infrastruktur sich zunächst an den Tiefständen der Asylbewerberzahlen der Jahre 2007 und 2008 orientierte und somit nicht mehr ausreichte. Eine Aufstockung bedarf jedoch einer Vorbereitung, da insbesondere Wohnraum nicht unmittelbar bereitgestellt werden kann (BOGUMIL et al. 2016b, 295; CREMER 2013, 20; MÜLLER 2013, 11; PRO ASYL & AMADEU ANTONIO STIFTUNG 2014, 18).

Die kommunale Anschlussunterbringung sieht vor, dass die Geflüchteten entweder in Gemeinschaftsunterkünften oder dezentral in Wohnungen untergebracht werden (MÜLLER 2013, 12; AUMÜLLER et al. 2015, 34 ff.). Die Bereitstellung von Wohnungen gestaltet sich allerdings schwierig, da der Immobilienmarkt in vielen Städten, auch ohne den zusätzlichen Bedarf für die Flüchtlinge, schon überlastet ist. Der Abbau des sozialen Wohnungsbaus und die voranschreitende Privatisierung haben dazu geführt, dass kaum noch Immobilien im Besitz der Kommunen sind (DEUTSCHER STÄDTETAG 2015a, 1; PRO ASYL & AMADEU ANTONIO STIFTUNG 2014, 19; PRO ASYL 2015 f.; WENDEL 2014, 70 f.). Der dezentralen Unterbringung stehen die Gemeinschaftsunterkünfte gegenüber, die allerdings diverse Probleme mit sich bringen. So gibt es keine einheitlichen gesetzlichen Bestimmungen zu Mindeststandards oder zur Gestaltung von Sammeleinrichtungen. Bei unzureichender Umsetzung birgt das dichte Zusammenleben von vielen Menschen aus verschiedenen Kulturen auf engstem Raum, oft ohne Privatsphäre, ein hohes Konfliktpotential. Zudem sind viele Gemeinschaftsunterkünfte städtebauliche und architektonische Auslaufmodelle, die aus der Wohnungsnot heraus entstanden sind. Häufig handelt es sich um provisorisch ungenutzte Altimmobilien, mit einer Vielzahl von Defiziten (CREMER 2013, 2014, 4 f.; PRO ASYL 2014; STRASSER & LILLIG 2004, 126; WENDEL 2014, 37 ff.).

Schließlich führten fehlende Unterbringungsmöglichkeiten zur Einrichtung vieler provisorischer Notunterkünfte, die nicht für eine dauerhafte Belegung ausgerichtet sind. So wurden Turnhallen, Zeltlager, Containerdörfer und Kasernen eingerichtet bzw. umgestaltet, in denen das Leben menschenunwürdiger ist als in den gemeinschaftlichen Regelunterkünften (BOGUMIL et al. 2016a; 2016b, 297; CREMER 2014, 4; PRO ASYL 2014; AUMÜLLER 2015, 59 f.).

Vor diesem Hintergrund klappten die auf Seiten von Bund und Ländern bestehenden Erwartungen an die Kommunen und das, was sie tatsächlich leisten konnten, auseinander. Die Rolle der Kommunen im Integrations- und – wie später gezeigt werden wird – insbesondere Unterbringungsprozess war deshalb immer wieder Thema in Gremien des nordrhein-westfälischen Landtags. Ziel der hier vorgestellten Untersuchung ist es deshalb, den im Kommunalausschuss des nordrhein-westfälischen Landtags geführten Diskurs über den Zuzug von Geflüchteten zu analysieren. Dabei ist von zentralem Interesse, wie das Land im Zeitverlauf auf die veränderte Situation reagierte, insbesondere, was das Land von den Kommunen bei der Integration von Flüchtlingen erwartete und welche Differenzen zwischen den beiden Ebenen vorlagen.

3 Datenbasis

Als Datenbasis der Diskursanalyse dienten Dokumente aus dem Ausschuss für Kommunalpolitik (A11, zum Zeitpunkt der Untersuchung) des Zeitraums vom 1. Juli 2013 bis 30. Juni 2016. Der Ausschuss¹ beschäftigte sich mit der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und der Bürgerbeteiligung vor Ort, der kommunalen Verfassung und Leistungsfähigkeit sowie der finanziellen Ausstattung von Städten, Gemeinden und Kreisen und stellte die politische Verbindung zwischen Land und Kommunen her. Untersuchungsmedium waren zum einen Anträge, die von den Fraktionen der Opposition zu bestimmten Themen der Kommunalpolitik vorgelegt wurden, und zum anderen Berichte der Landesregierung, die Anfragen der Opposition beantworteten oder den Sachstand wiedergaben (LANDTAG NRW 2016; o. J.). Die untersuchten Dokumente spiegeln dabei sehr deutlich die Themen wider, die zu dem jeweiligen Zeitpunkt zwischen Land und Kommunen diskutiert wurden. Es wurden nur Texte in den Korpus aufgenommen, die einen thematischen Bezug zur Flüchtlingsdebatte aufwiesen.

Um mögliche Entwicklungen und temporäre Schlüsselwörter in der Debatte aufzuzeigen, wurden die Dokumente der einzelnen Jahre getrennt ausgewertet. Auf diese Weise konnte herausgearbeitet werden, inwiefern es zu bestimmten Zeitpunkten oder in gewissen Zeiträumen zur Dominanz von Themen oder Brüchen im Diskurs kam. Dazu wurden zuerst Schlüsselwörter identifiziert, die danach auf Verknüpfungen und schließlich auf ihr Wortumfeld untersucht wurden. Zuletzt folgte eine inhaltliche Analyse. Die Entwicklung des Diskurses in Landtag wurde so über einen Zeitraum von drei Jahren analysiert. Auf diese Weise wurde dargestellt, wie die Politik auf veränderte Rahmenbedingungen reagiert und welche Brüche und Verschiebungen es gab, um die jeweils vorherrschende Sichtweise des Landes bzw. der Kommunen in der Unterbringungs politik zu konstituieren.

¹ Während der 16. Wahlperiode hieß der Ausschuss 11 „Ausschuss für Kommunalpolitik“. Diesen gibt es in der aktuellen 17. Wahlperiode nicht mehr; die besagten Themen werden nun im „Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen“ (A2) behandelt.

4 Methodik

Die Untersuchung des Dokumentenkorporus erfolgte an Hand einer lexikometrischen Diskursanalyse nach LACLAU & MOUFFE (1985), die sich an den Ausführungen des Diskursbegriffes nach Foucault orientiert (DZUDZEK et al. 2009, 233 f.; GLASZE 2008, 185). Für die Umsetzung wurde auf die Operationalisierung der Methode durch Glasze, Dzudzek und Mattissek, mit einer Triangulation bewährter Methodensets aus Lexikometrie und der Analyse narrativer Muster, zurückgegriffen (ANGERMÜLLER & SCHOLZ 2013, 288; DZUDZEK et al. 2011, 176; GLASZE 2008, 195).

Die Lexikometrie soll Aufschluss darüber geben, wie Bedeutungen durch Beziehungen zwischen Wörtern oder Wortfolgen konstituiert werden. Die Bedeutung wird als Effekt der Beziehungen zwischen lexikalischen Elementen gesehen. Dazu suchen die softwaregestützten Verfahren nach quantitativen Beziehungen zwischen den lexikalischen Elementen in den jeweiligen Textkorpora. Die Ergebnisse können Rückschlüsse auf zeitliche oder kontextspezifische Unterschiede im Diskurs geben und somit Kontinuitäten, Verschiebungen und Brüche aufdecken. Aussagen zur Qualität dieser Verknüpfungen sind durch die quantitativ vorgehende Lexikometrie allerdings nicht zu treffen (DZUDZEK et al. 2009, 233 ff.; DZUDZEK et al. 2011, 177; GLASZE 2008, 194 f.; GÜNZEL et al. 2012, 15 f.; MATTISSEK 2009, 279). Deshalb werden die lexikometrischen Verfahren durch die Analyse narrativer Muster ergänzt. Sie verdeutlichen, wie sprachliche Elemente in den textlichen Kontext eingebunden werden. Die lexikometrisch ermittelten Wörter oder Wortzusammenhänge können zum einen daraufhin überprüft werden, ob sie als Knotenpunkte dienen, die narrative Äquivalenzbeziehungen herstellen. Zum anderen können die dort herausgearbeiteten Brüche und Verschiebungen begründet werden, indem gezielt nach den Ursprüngen der Dislokationen gesucht wird, die diese Veränderungen auslösen. Auf diese Weise werden narrative Muster, die Widersprüche zu den vorher geltenden Hegemonien des Diskurses aufzeigen, herausgearbeitet (GLASZE 2008, 205).

Der Ablauf des Prozesses ist in Abb. 1 schematisch dargestellt und wird im Folgenden genauer beschrieben: Als erster Schritt der lexikometrischen Auswertung wurde eine *Frequenzanalyse* durchgeführt. Mit diesem Instrument wurden relative und absolute Häufigkeiten der Begriffe im Gesamtkorpus sowie in den einzelnen Teilkorpora und somit auch ihre Relevanz im Diskurs bestimmt (BAKER 2006, 71; DZUDZEK et al. 2009, 240 f.; DZUDZEK et al. 2011, 177; GLASZE 2008, 202). An dieser Stelle wurden auch die häufigsten 100 Wörter der erarbeiteten Frequenzen bei Bedarf lemmatisiert. Eine Stoppliste mit den 100 häufigsten geschriebenen deutschen Wörtern war bereits im Vorfeld erstellt worden.² So konnten einige Wörter vorab ausgeschlossen und anschließend thematisch interessante Wörter herausgestellt werden.

Anschließend galt es, die *Charakteristika der Teilkorpora* herauszuarbeiten. Mit diesem induktiven Werkzeug werden die Frequenzen der zeitlich gegliederten Korpora mit dem Gesamtkorpus verglichen. Damit konnten Wörter herausgestellt

² Die 100 am häufigsten geschriebenen Wörter der deutschen Sprache wurden aus dem Wortschatz-Portal der Universität Leipzig für die Stoppliste übernommen (UNIVERSITÄT LEIPZIG 2017).

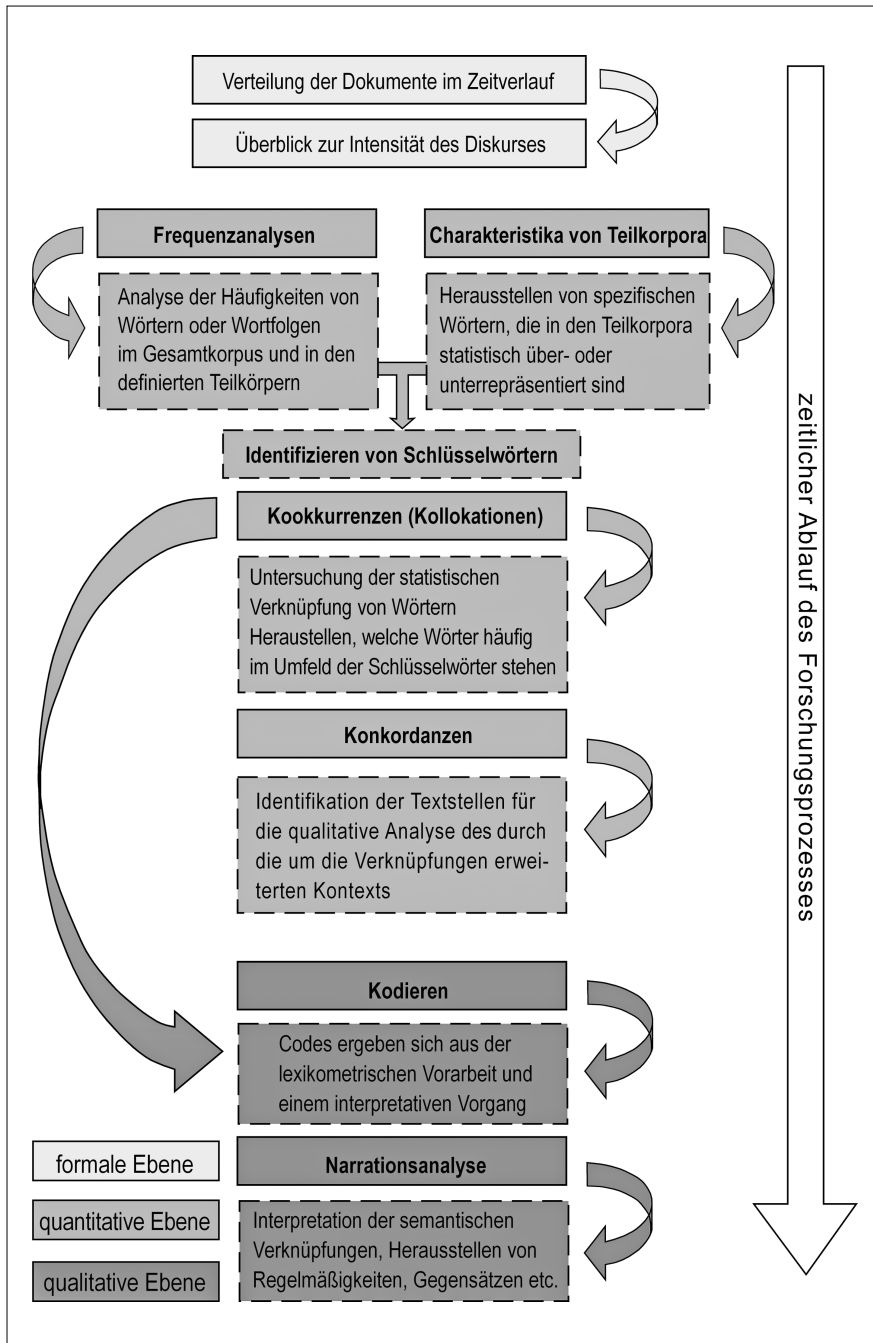


Abb. 1: Schematische Darstellung des Forschungsprozesses
 Fig. 1: Schematic representation of the research process

werden, die in einem gewissen Zeitraum statistisch über- oder unterrepräsentiert waren³ (DZUDZEK et al. 2009, 243; DZUDZEK et al. 2011, 178; GLASZE 2008, 202 f.). Das Verfahren eignete sich, wie auch die Frequenzanalyse, sehr gut dazu, den Diskurs zu ordnen und für gewisse Zeiträume bedeutende Themen zu identifizieren, die bestimmte Schlüsselwörter beinhalteten. Zudem geht es über die Abbildung einfacher Frequenzen hinaus, da es Repräsentativität ausdrückt und die vorigen Erkenntnisse dadurch erweitert.

Um nicht nur statistische Häufigkeiten von Wörtern und Wortfolgen herauszustellen, sondern das Umfeld und damit Beziehungen der identifizierten Keywords zu analysieren, wurde im Folgenden eine *Kookkurrenzanalyse* durchgeführt. Mit ihrer Hilfe wird ermittelt, welche Begriffe häufig⁴ in der Umgebung eines bestimmten Schlüsselbegriffs stehen. Diese Muster konnten darüber hinaus auch schon erste Hinweise auf bestimmte narrative Muster geben, die dann im weiteren Forschungsprozess genauer untersucht wurden (DZUDZEK et al. 2009, 245; DZUDZEK et al. 2011, 178; GLASZE 2008, 203 f.; GÜNDEL et al. 2012, 14 f.). Mit der Identifikation dieser Verknüpfungen wurde die lexikometrische Analyse abgeschlossen, die allerdings noch keine qualitativen Aussagen zuließ.

Die Konstitution von Bedeutung erfolgt erst durch die Praktik der Artikulation, die sich mit Hilfe einer *Analyse der Narrationen* nachvollziehen lässt (DZUDZEK et al. 2011, 178 f.; GLASZE 2008, 204; GÜNDEL et al. 2012, 5; KELLER 2008, 161). Signifikante Verbindungen der einzelnen Keywords waren softwaregestützt in einem größeren Kontext darzustellen (*Konkordanzen*), um sie in einem größeren Wortumfeld zu analysieren. Dazu wurde ein Schlüsselwort oder eine häufige Verknüpfung (der Kookkurrenzanalyse) bestimmt und eine gewisse Anzahl an Worten vor und hinter diesem definiert. Mit Hilfe der Analysesoftware wurden diese erweiterten Kontexte abgebildet und ebenfalls im Zeitverlauf betrachtet. Dabei war besonders interessant, ob die Schlüsselwörter in verschiedenen Jahren in einem anderen Kontext vorkamen als zu einem bestimmten anderen Zeitpunkt. So fungierten die Konkordanzen als Vorbereitung für die Narrationsanalyse, als qualitativem, kodierendem Verfahren (BAKER 2006, 71 ff.; DZUDZEK et al. 2009, 242; DZUDZEK et al. 2011, 177 f.).

In der inhaltlichen Analyse wurde die Ebene oberhalb von Buchstaben, Wörtern und Sätzen untersucht, um dort semantische Regelmäßigkeiten aufzudecken. Auf diese Weise lassen sich Strukturen aufdecken, die Bedeutungen und damit auch soziale Wirklichkeit konstruieren (DZUDZEK et al. 2011, 178 f.; GLASZE 2008, 204; GÜNDEL et al. 2012, 13). Auf der Grundlage dieses Gedankens wurde eine Mikro-

³ Dazu wird aus der absoluten Häufigkeit eines bestimmten Wortes oder einer Wortfolge sowie der Gesamtzahl an Wörtern im Gesamtkorpus eine Wahrscheinlichkeit errechnet. Diese basiert auf der *logarithmierten Likelihood-Funktion*. Diese wird auch von der hier gewählten Auswertungssoftware genutzt. Genauere Erläuterungen finden sich in: LEBART & SALEM 1994; LEBART, SALEM & BERRY 1998; BAKER 2006.

⁴ Diese statistische Wahrscheinlichkeit basiert ebenfalls auf der *logarithmierten Likelihood-Funktion*. Auch hier wird auf die weiterführende Literatur verwiesen: LEBART & SALEM 1994; LEBART, SALEM & BERRY 1998; BAKER 2006.

analyse der ausgewählten Textstellen, um die Keywords herum, durchgeführt, in der die Verbindung zwischen Text und Kontext analysiert wurde. Hier wurde nach Argumentationsmustern gesucht, die eine Art des Behauptens zu begründen versuchten. Darüber hinaus wurden Muster herausgestellt, die Aufschlüsse über zeitliche Veränderungen geben konnten (GÜNZEL et al. 2012, 11 f.). Hierzu dienten deduktive Kodierungen, die sich aus dem bisherigen lexikometrischen Stand, besonders aus den Kollokationen, ergaben. Das kodierende Verfahren ermöglichte eine Analyse der Qualitäten der ermittelten Verbindungen, die zuvor nicht möglich war. Zuerst wurden relevante Textstellen markiert, die über das Konkordanz-Tool visualisiert wurden. Durch die zugeordneten Codes konnten ähnliche Aussagen isoliert und sowohl lexikalische als auch semantische Verknüpfungen in der Debatte kodiert werden. Darüber hinaus konnten Elemente miteinander in Beziehung gesetzt und Oppositionen, Kausalitäten und Temporalität identifiziert werden (GÜNZEL et al. 2012, 13 f.).

5 Ergebnisse: Von der dezentralen Unterbringung zur Notunterkunft

5.1 Häufigkeiten, Charakteristika und Zusammenhänge von Wörtern

Mit den steigenden Flüchtlingszahlen ging eine jährliche Erhöhung der thematisch relevanten Anträge und Berichte im Ausschuss einher (Abb. 2). Für die Jahre 2013 und 2016 handelt es sich jeweils nur um die Dokumente eines Halbjahres. Es ist anzunehmen, dass die Zahlen für 2016 insgesamt noch deutlich höher lagen.

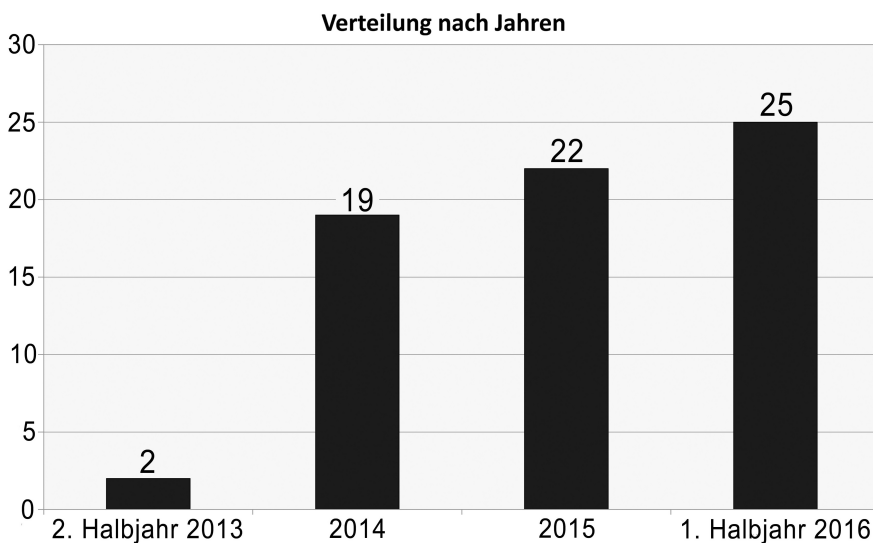


Abb. 2: Verteilung der vorgelegten Dokumente mit Bezug zur Flüchtlingsthematik auf Jahresebene

Fig. 2: Distribution of submitted documents referring to refugee topics (yearly)

Die Frequenzanalyse verdeutlichte, dass im Gesamtkorpus seit dem 2. Halbjahr 2013 neben den Begriffen *Integration* und *Kosten* auch das Wort *Unterbringung* hervorstach. Auf Jahresebene zeigte sich, dass das Thema im Diskurs präsent war und – an der Frequenz gemessen – immer häufiger vorkam. Die hier identifizierten Elemente waren für die weitere Analyse bedeutsam, mussten allerdings noch genauer und kleinschrittiger betrachtet werden, um diese Erkenntnis zu präzisieren. Deutlich wurde bereits hier, wie wichtig die Unterbringung als einer der ersten Schritte zur Integration von Geflüchteten im politischen Diskurs war.

Die anschließenden *Analysen der Charakteristika der einzelnen Teilkorpora* untersuchten den Diskurs besonders auf der zeitlichen Ebene noch tiefergehender und ließen einen sehr guten erweiterten Überblick über die Inhalte zu. Der auf Jahresebene in den Wortlisten der Jahre 2013 bis 2016 vorkommende Begriff *Unterbringung* (Tab. 1) war in keinem Jahr statistisch über- oder unterrepräsentiert. Dies ergänzt das Ergebnis der Frequenzanalyse um die Erkenntnis, dass die *Unterbringung*, bei der die Kommunen eine zentrale Rolle einnehmen, seit Mitte 2013 ein dauerhaftes Thema im Landtag war, denn es war zu keinem Zeitpunkt unterrepräsentiert. Aus diesem Grund wurde in der weiteren Analyse verglichen, ob sich der Kontext des Begriffs *Unterbringung* verändert hat. Auch hier konnte die Analyse von Charakteristika der verschiedenen Teilkorpora neue Erkenntnisse liefern: Für das Jahr 2013 waren die Wörter *dezentral* und *Wohnungen* signifikant, während 2014 *Grundstücke* in den Fokus rückten und 2015 der Begriff *Turnhalle* charakteristisch war. Die Diskussion über eine dezentrale Anschlussunterbringung in Wohnungen könnte also von der Debatte über fehlende Grundstücke zur Unterbringung und anschließend von der Diskussion über Notlösungen in Turnhallen oder anderen Notunterkünften abgelöst worden sein. Ein häufig diskutiertes Thema war somit das „Wo“ der Unterbringung, das zeitlich mit der Überlastung des Asylsystems und dem damit verbundenen Mangel an Unterbringungsplätzen einherging.

Tab. 1: Frequenz des Begriffes *Unterbringung* auf Jahresebene
 Tab. 1: Frequency of the term *Unterbringung* (yearly)

Jahr	Rang	Frequenz	Wort/Lemma
2. HJ. 2013	11	8	Unterbringung
2014	12	50	Unterbringung
2015	21	68	Unterbringung
1. HJ. 2016	18	62	Unterbringung

Für eine Überprüfung dieser Annahme wurde die *Kookkurrenzanalyse* (auch *Kollokation* genannt) durchgeführt. Mit ihrer Hilfe wurde ermittelt, welche Wörter und Wortfolgen statistisch signifikant verknüpft sind, welche Wörter also häufig in der Umgebung eines bestimmten Schlüsselwortes stehen (DZUDZEK et al. 2009, 245; DZUDZEK et al. 2011, 178; GLASZE 2008, 203; GÜNZEL et al. 2012, 14f.). Im Umfeld des Begriffes *Unterbringung* fiel auf, dass die Adjektive *zentral* und *de-*

zentral häufig und statistisch signifikant auftraten. Dies bestätigte die Vermutung, dass die Debatte um die Form der Anschlussunterbringung eine wichtige Rolle im politischen Diskurs einnahm, auch statistisch. Weitere Indikatoren dafür waren die Verknüpfungen mit *Wohnung* und *Aufnahmeeinrichtung*. Die steigenden Herausforderungen bei den Orten der Unterbringung wurden durch Worte wie *Entlastung*, *Turnhalle* oder *Zelte* deutlich, die auf die Situation der Notunterkünfte abzielten. Durch die Kollokationen konnte neben dem „Wo“ auch die Ebene des „Wie“ der Unterbringung als Diskursthema identifiziert werden. Hier wurden besonders die ethischen Grundlagen bzw. sozialen Aspekte durch die Verknüpfung mit dem Begriff *menschenwürdig* deutlich. Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte werden häufig kritisiert, da es keine allgemeingültigen Standards zu Raumgrößen, Gemeinschaftsräumen, Kochgelegenheiten, sanitären Anlagen oder Spielmöglichkeiten gibt (CREMER 2013, 21). In provisorischen Notunterkünften verschärfen sich diese Probleme dann noch einmal.

Darüber hinaus waren auch die Begriffe *Integration* und *Kosten* überzufällig häufig im Kontext zu finden. Besonders Letzteres macht deutlich, dass die Finanzierung der Flüchtlingsunterbringung eine weitere Ebene des Diskurses darstellt, die besonders im Hinblick auf die Kostenteilung und Übernahme im föderalen System relevant ist.

Im diachronen Verlauf der *Kookkurrenzanalyse* ließen sich ebenfalls Parallelen zur Entwicklung der Debatte feststellen. Während *dezentrale* und *Wohnungen* im Jahr 2013 als einzige interessante Begrifflichkeiten signifikant mit der *Unterbringung* verknüpft wurden, standen 2015 und 2016 häufiger die Begriffe *Kommunen* und *Kosten* im Umfeld (Tab. 2). Außerdem fanden sich in diesem Zeitraum mehrere Worte, die auf die Überlastung der Unterbringungssituation hinweisen (*menschenwürdig*, *Infrastruktur*, *unterstützen*). Dieser Trend zeichnete sich bereits 2014 ab (*menschenwürdige*, *Standards*, *Unterbringungskapazität*). Die Frage nach dem „Wie“ der Unterbringung bestimmte die Debatte also schon zu einem Zeitpunkt, bevor die große Überlastung der kommunalen Unterbringung von Geflüchteten einsetzte. Die Wortfolge *dezentrale Unterbringung*, als räumliche Ebene, war zu Anfang und zum Ende des Untersuchungszeitraums Bestandteil des Diskurses. In Zeiten des Notstands (im Jahr 2015) fiel es hingegen heraus und wurde durch Begriffe, die auf infrastrukturelle Themen der Unterbringung abzielen, ersetzt.

Die Schwerpunkte aus der Frequenz- und Keyword-Analyse wurden durch die Kookkurrenzen unterstrichen und passten zum zeitlichen Rahmen der Flüchtlingszunahme und den dadurch verursachten Problemen wie Überbelegung und Unterkunftsmangel. Die im Jahr 2014 häufig vorkommenden Vokabeln im Bereich *Grundstücke* standen allerdings nicht im direkten Zusammenhang mit dem Unterbringungsdiskurs, da sie nicht als Kollokationen in Erscheinung traten.

Insgesamt zeigte sich, dass die *Unterbringung* ein dauerhaftes, diskursbestimmendes Thema im Kommunalausschuss darstellte. Die Verschiebung der Worthäufigkeiten und Verknüpfungen von *dezentral* zu Begriffen, die eine Überlastungssituation beschreiben, lässt eine Verschiebung der Schwerpunktsetzung im Hinblick auf die *Unterbringung* in den Kommunen vermuten. Außerdem konnte die Debatte in mehrere Themenfelder gegliedert werden. So ging es zum einen

Die kommunale Unterbringung von Flüchtlingen

Tab. 2: Charakteristische Begriffe im Umfeld des Begriffs *Unterbringung* auf Jahresebene

Tab. 2: Typical words related to the term *Unterbringung* (accommodation) (yearly)

Jahr	Rang	Frequenz	stat	keyword
2. HJ. 2013	3	4	856.823	dezentrale
2. HJ. 2013	6	2	724.630	wohnungen
2014	25	5	863.133	zentralen
2014	34	4	911.676	dezentrale
2014	39	3	700.128	wohnungen
2014	43	3	837.979	menschenwürdige
2014	53	2	853.180	unterbringungskapazität
2014	58	2	586.883	standards
2014	69	2	811.676	kostenträger
2014	74	2	779.483	erstaufnahme
2015	12	10	491.794	kommunen
2015	21	6	710.528	kosten
2015	25	5	605.812	kommunalen
2015	32	4	875.736	zentralen
2015	33	4	824.279	zentrale
2015	48	3	744.924	unterstützen
2015	57	3	856.472	menschenwürdige
2015	60	3	814.968	infrastruktur
2015	61	3	797.975	erstaufnahme
1. HJ. 2016	12	30	493.764	kommunen
1. HJ. 2016	21	6	454.355	integration
1. HJ. 2016	31	4	644.401	kosten
1. HJ. 2016	35	3	712.851	zentrale
1. HJ. 2016	42	3	893.586	dezentrale
1. HJ. 2016	50	2	676.594	wohnungen
1. HJ. 2016	55	2	776.594	turnhallen
1. HJ. 2016	63	2	776.594	notunterkünfte
1. HJ. 2016	75	2	754.355	hallen

um die Form der Anschlussunterbringung, also die Frage „wo“ und in welcher Form die auf die Kommunen verteilten Personen wohnen, und zum anderen um die Frage nach dem „Wie“, also ethischen und sozialen Aspekten der Wohnform.

Zudem ist auch die Kostenfrage im politischen Diskurs stark ausgeprägt. Durch die enorme Zunahme der zu verteilenden Flüchtlinge auf die Städte und Gemeinden, veränderte sich die Diskussion im Landtag deutlich. Durch die Überlastung der Kommunen aufgrund fehlender Infrastruktur und des Versagens auf Bundes- und Landesebene wurden die dominanten Themen in der lexikometrischen Analyse zu verschiedenen Zeitpunkten identifiziert und konnten klar geordnet werden, bevor sie im Anschluss auch auf der sprachlichen Ebene weiter untersucht wurden.

5.2 Kontextbezug und die Produktion von Sinn durch Sprache

Die sprachliche Analyse machte deutlich, dass im Ausschuss die Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Formen der Anschlussunterbringung im Zeitverlauf unterschiedlich bewertet wurden und so die Frage nach dem „Wo“ diskutiert wurde: Die dezentrale Unterbringung wurde im Jahr 2013 und 2014 als sehr integrationsfördernd und human dargestellt und den Kommunen vom Landtag als bessere Unterbringungsform empfohlen. An dieser Stelle zeigt sich klar, dass die ethische bzw. soziale Ebene im Vordergrund dieser Empfehlung steht. Wie schon in der lexikometrischen Analyse herausgestellt, wird dieser Ebene im Vorfeld der Überlastung mehr Bedeutung zugewiesen, um den Geflüchteten ein besseres Wohnen zu gewährleisten und auch um eine höhere Akzeptanz in der Bevölkerung zu erzielen, um die Integration zu erleichtern. Dies kann laut der folgenden Artikulation nur durch eine Neukonzeption erreicht werden:

„Unser Land braucht eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme hin zu einer humanen und de-zentralen Unterbringung in ganz NRW.“ (Drucksache 16/4164: 1, vorgelegt 2013 und 2014)⁵

„Die dezentrale Unterbringung in Wohnungen beendet die soziale Isolation und Stigmatisierung von Flüchtlingen in den Gemeinden. Auch die Akzeptanz seitens der einheimischen Bürger wird durch dezentrale Unterbringung gefördert. [...] Der Landtag empfiehlt den Kommunen in NRW zu prüfen, ob sie das Modell übernehmen können.“ (Drucksache 16/4164: 3, vorgelegt 2013 und 2014)

Diese Einschätzung entspricht den Empfehlungen aus Forschung und Praxis, die darauf verweisen, dass eine dezentrale Unterbringung geringeres Konfliktpotenzial für Flüchtlinge und das Umfeld birgt (CREMER 2013, 2014, 4f.; PRO ASYL 2014; STRASSER & LILLIG 2004, 126; WENDEL 2014, 37 ff.). Allerdings steht dem – besonders in Städten – ein Mangel an sozialem Wohnraum gegenüber, der durch die hohe Nachfrage und fortschreitende Privatisierung des Bestandes entstanden war (DEUTSCHER STÄDTETAG 2015a, 1; PRO ASYL & AMADEU ANTONIO STIFTUNG 2014, 19;

⁵ Alle aus Drucksachen und Vorlagen zitierte Textstellen sind den vorgelegten Anträgen und Berichten des Kommunalausschusses im Landtag NRW (LANDTAG NRW 2016) entnommen. Diese können direkt über die Dokumentensuche der Landtags-Homepage gesucht werden: https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Navigation_R2010/040-Dokumente-und-Recherche/040-Dokumentenabruf/Inhalt.jsp. Zu diesem Zweck ist hinter jedem Textabschnitt die dazugehörige Dokumentennummer vermerkt.

PRO ASYL 2015; WENDEL 2014, 70 f.). Durch die enorme Zunahme der Zahl der Asylanträge wurde ein Prozess in Gang gesetzt, der diese Schwächen auf deutliche Art und Weise offenlegt. Zuerst brach das Erstaufnahmesystem des Landes, das sich noch an den Tiefstständen der Antragszahlen der Jahre 2007 und 2008 orientierte (vgl. oben), aus Kapazitätsmangel förmlich zusammen. Hinzu kamen Verfehlungen auf Bundesebene: Die ursprünglich auf drei Monate festgeschriebene Verweildauer in den Erstaufnahmeeinrichtungen konnte nicht eingehalten werden, da das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die Masse an Anträgen nicht schnell genug abarbeiten konnte. Zwar wurde die Verweildauer auf sechs Monate verdoppelt, doch wurden vielen Flüchtlingen auch in diesem Zeitraum noch immer kein Ergebnis ihres Asylverfahrens mitgeteilt. Zusätzlich gab es auf Bundesebene ein Chaos bei der Registrierung der Ankommenden. Aus diesen Gründen wurden viele Asylsuchende entweder unregistriert oder ohne abgeschlossenes Asylverfahren auf die Kommunen verteilt. Sie übernahmen damit nicht ihre längerfristigen Integrationsaufgaben, sondern mussten kurzfristig Aufgaben des Landes übernehmen (BOGUMIL et al. 2016a, 2016b, 297; CREMER 2014, 4; PRO ASYL 2014).

Diese Situation spiegelt sich sehr deutlich im Diskurs des Landtags wider und hat zu einem klaren Bruch in der Debatte geführt. Die Diskussionen über eine humanere Unterbringung und eine Neuausrichtung der landesweiten Flüchtlingspolitik endeten mit der Zuspitzung der Überlastungssituation. Im Jahr 2015 wurden die angesprochenen Vorteile der dezentralen Unterbringung nicht mehr erwähnt. Dafür tauchte seit 2014 die zentrale Unterbringung immer häufiger in der Debatte auf, wie schon in der lexikometrischen Untersuchung aufgezeigt wurde. Auf der sprachlichen bzw. argumentativen Ebene wurde dieser Bruch noch deutlicher. Anfänglich wurden die Nachteile von Sammelunterkünften zwar erwähnt, allerdings auch schnell relativiert:

„Für die Zentralen Unterbringungseinrichtungen [...] gelten seit vielen Jahren bewährte und von allen Betreuungsorganisationen akzeptierte Standards. Alle in NRW tätigen Betreuungsverbände sind sich einig, dass diese vertraglich festgelegten Leistungsstandards geeignet sind, eine sichere und menschenwürdige Unterbringung der Flüchtlinge in NRW zu gewährleisten.“ (Vorlage 16/2428: 3, vorgelegt 2014)

Zwar wird hier kein direkter Bezug zur vorigen Aussage, dass dezentrale Unterbringung integrationsfördernder und humaner ist, hergestellt, die zentralen Unterkünfte werden aber ebenfalls als ausreichend menschenwürdig dargestellt. Auch hier wird die räumliche Ebene, also die Art der Unterkunft, mit der ethischen Ebene in Verbindung gebracht, um eine Rechtfertigung zu konstituieren. Es wird demnach deutlich, dass die Argumentationsmuster sich im ersten Zeitraum (bis 2014) auf ethische Werte stützen; sie treiben eine Diskussion um die Frage voran, „wie“ Geflüchtete untergebracht werden sollten.

Im selben Jahr bestimmte andererseits schon die einsetzende Überlastung der Unterbringungssituation auf Landesebene den Diskurs. Die Form der Unterbrin-

gung wurde von da an nur noch davon geprägt, die Flüchtlinge überhaupt zu beherbergen. Diese Krisensituation hielt an und wirkte sich sogar auf die Gesetzgebung aus, da die Verweildauer herabgesetzt wurde, um allen Geflüchteten überhaupt einen Platz gewährleisten zu können. Von ethischen Aspekten der Unterbringung war zu diesem Zeitpunkt keine Rede mehr. Stattdessen wird argumentiert, dass es gar keine andere Wahl gab, als Notunterkünfte zu betreiben.

„[...] Seither hat sich das Landesaufnahmesystem nicht wirklich erholt: Die Verweildauer in den Erstaufnahmeeinrichtungen und Zentralen Unterbringungseinrichtungen musste aufgrund der fehlenden Kapazitäten stark reduziert werden. Die Unterkünfte sind immer wieder überbelegt, und die Landesregierung muss auch heute noch auf verschiedene Notunterkünfte zurückgreifen.“ (Drucksache 16/6674: 1, vorgelegt 2014)

Mit dem Höchstwert der Antragszahlen im Jahr 2015 blieb diese Thematik akut. Es rückten Notunterkünfte stärker in den Fokus, die eine Übergangslösung in der herrschenden Notsituation darstellen sollten. Zelte werden dabei explizit als temporäre Form der Unterbringung bezeichnet. Diese Muster fanden sich immer wieder und zeigten, dass durch diese Argumentation die Angriffsfläche im politischen Diskurs, die eine so rudimentäre Wohnform liefert, verringert werden sollte. Zusätzlich wurde, um die eigenen Verfehlungen zu rechtfertigen, argumentiert, dass ein so starker Anstieg der Flüchtlingszahlen nicht vorhersehbar war. Dass sich das Land in den vorausgegangenen Jahren an den niedrigsten Zahlen von Asylbewerbenen orientiert hat, wird hier als Grund angeführt, warum die Kommunen Hilfe leisten sollen. Das Land war sich durchaus bewusst, dass die Situation für die Kommunen sehr schwierig ist. Die Kommunen wurden zu diesem Zeitpunkt dennoch vom Land zur Hilfe herangezogen, um eine umfängliche Unterbringung zu bewältigen. Dabei rückte die zentrale Aufgabe der Städte und Gemeinden, nämlich die Integration vor Ort, die besser mit dezentraler Unterbringung erreicht werden kann, in den Hintergrund:

„Die Zelte sind nicht als dauerhafte Regelunterbringungseinrichtungen vorgesehen, sondern dienen ausschließlich als Notunterkunft zur Entlastung der Erstaufnahme und Zentralen Unterbringungseinrichtungen. Sie sind in jedem Fall immer nur eine Übergangslösung bis geeignetere anderweitige Unterbringungsmöglichkeiten etabliert sind.“ (Vorlage 16/3160: 5, vorgelegt 2015)

„Aufgrund des in dieser Dimension nicht vorhersehbaren, sprunghaften Anstiegs der Zahl der Asylsuchenden ist es zur Vermeidung von Obdachlosigkeit erforderlich geworden, schnell ausreichende Unterbringungskapazitäten zu schaffen. Zur Aufgabenbewältigung mussten auch die Kommunen im Wege der Amtshilfe um Unterstützung ersucht werden. Zurzeit werden 196 Notunterkünfte (NU) mit insgesamt 36.243 Plätzen von den Städten und Gemeinden in Amtshilfe vorgehalten. Insgesamt sind 264 Notunterkünfte in Betrieb. Die übrigen Einrichtungen werden regelmäßig vom Land betrieben. Hierzu gehören auch Einrichtungen, die zukünftig

als Zentrale Unterbringungseinrichtungen (ZUE) betrieben werden sollen, jedoch wegen der hohen Zugangszahlen an Flüchtlingen, bereits vorzeitig als NU in Betrieb gegangen sind, oder auch die vorübergehend bis Ende Januar als NU genutzten Jugendherbergen.“ (Vorlage 16/3444: 3, 2015)

Im Gegenzug forderten die Kommunen das Land allerdings auf, seine eigenen Kapazitäten zu erhöhen, damit sich die Aufgabenverteilung wieder normalisieren könne. Dabei warfen sie dem Land vor, sich zu sehr auf die Hilfe der Kommunen zu verlassen und die eigenen Ausbaupläne nicht schnell genug zu realisieren. Die Dringlichkeit dieser Maßnahmen zeigt sich auch in der Argumentation der Kommunen, die eine längere Verweildauer in den landeseigenen Aufnahmeeinrichtungen forderten und anführten, die Integration der Geflüchteten sei gefährdet, wenn sie ihren eigenen Aufgaben nicht nachkommen.

„Die Landesregierung sieht aktuell, auch trotz der prognostizierten Verdoppelung der Zahl der Asylbewerber für das Jahr 2015, keine Notwendigkeit, das Ausbauziel der Platzkapazitäten in den Landeseinrichtungen zu erhöhen. So wird in den Landeseinrichtungen nur eine Verweildauer von 14 Tagen sichergestellt, bevor die Asylbewerber den Kommunen zugewiesen werden. Im Ergebnis werden dadurch alle in Nordrhein-Westfalen eintreffenden Menschen in die Städte und Gemeinden weitergeleitet, was dort zu einer enormen Belastung führt.“ (Drucksache 16/8639: 2, vorgelegt 2015)

Diese Differenzen waren auch noch im Jahr 2016 Thema der Diskussion, indem weiterhin die Belastung der Kommunen angeprangert wurde. Die langfristige Integration verlor im Zeitverlauf der Debatte immer mehr an Bedeutung und wurde erst wieder von den Kommunen in die Debatte eingebracht. Sie forderten zudem eine bessere Kommunikation zwischen Land und Kommunen, um Kapazitäten und Hilfeleistungen besser abzustimmen:

„Aktuell kann die Landesregierung mit den Platzkapazitäten in den Landeseinrichtungen kein ordentliches Asylverfahren garantieren, das eine zentrale Unterbringung in der Zeit zwischen sechs Wochen und drei Monaten zulässt. Die aktuellen Ausbauplanungen des Landes laufen der Realität drastisch steigender Flüchtlingszahlen hinterher. Die Schaffung neuer Landeseinrichtungen muss im Dialog mit den Kommunen und der Bevölkerung vor Ort gelingen, um die Willkommenskultur nicht zu gefährden.“ (Drucksache 16/8639: 4, vorgelegt 2016)

Nach der schrittweisen Normalisierung der Unterbringungssituation wurden die Vorteile der dezentralen Unterbringung wieder in den Diskurs eingebunden. Argumentativ werden in diesem Zusammenhang wieder ethische und soziale Aspekte hervorgehoben, die einer langfristigen Integration in den Kommunen nicht im Weg stehen *dürfen*. Dieses Argumentationsmuster knüpft deutlich an die Forderungen aus der Zeit vor der Notsituation an und geht sogar noch weiter, indem Gesundheitszustand und Folgekosten als Contra-Argumente eingebracht werden:

„Der Integrationsplan kann vor allem nur dann erfolgreich sein, wenn wir die dezentrale Unterbringung in Wohnungen in allen 396 Kommunen in NRW fördern und einfordern. Damit werden die soziale Isolation und die Stigmatisierung von Flüchtlingen in den Gemeinden beendet sowie die Akzeptanz seitens der ansässigen Einwohner erhöht. Es ist bewiesen, dass die Unterbringung in großen Sammelunterkünften krankmachen kann, und die Folgekosten für die Gesellschaft sind sehr hoch.“ (Drucksache 16/11318: 7, vorgelegt 2016)

Die Vermutungen aus der quantitativen Analyse konnten mit Hilfe der Narrationsanalyse weiter ausgeführt werden. Es ist ein klarer Bruch im Teildiskurs der Unterbringung von Flüchtlingen zu erkennen, der durch die enorm gestiegenen Flüchtlingszahlen ausgelöst wurde und sich auch sprachlich und argumentativ belegen lässt. Die Vorteile der dezentralen Unterbringung konnten nicht mehr in den Diskurs, wie er während der Überlastungssituation geführt wurde, integriert werden und entfielen. Zuerst wurden in diesem Prozess die ethischen und integrativen Nachteile der zentralen Unterbringungsform relativiert, was in einem klaren Widerspruch zu den vorher gegebenen Empfehlungen des Landes an die Kommunen stand. Dann wurde diese Ebene nicht mehr thematisiert. Zentral in der Debatte wurde daraufhin die Überbelegung der landeseigenen zentralen Aufnahmeeinrichtungen, in denen das Asylverfahren nicht mehr ordentlich durchgeführt werden konnte. Das Land musste die Kommunen um Hilfe in Form von bereitgestellten Notunterkünften bitten und die Verweildauer in den eigenen Unterkünften verkürzen, um die große Zahl der Geflüchteten beherbergen zu können. In dieser Diskussion argumentierte das Land mit der nicht zu erwartenden hohen Zunahme an Anträgen und Flüchtlingen, um die eigenen Verfehlungen zu kaschieren. Die Kommunen hingegen warfen dem Land vor, die unzureichende Infrastruktur auch während der Notsituation nicht ausreichend verbessert zu haben und den Status quo so verlängert zu haben, dass mit den Kommunen das System provisorisch aufrechterhalten werden konnte. Auch deshalb konnten die Kommunen ihren eigentlichen Aufgaben bei der Integration nicht mehr richtig nachgehen und warfen dem Land ihrerseits vor, diese damit dauerhaft zu gefährden. Erst nachdem sich die Lage zu Beginn des Jahres 2016 etwas entspannt hatte, wurde die Form der dezentralen Unterbringung wieder teilweise in die Debatte aufgenommen. Argumentativ passte diese Wiederaufnahme in die Sicht der Kommunen, die einen besseren Dialog zwischen allen Beteiligten forderten, um die Integration wieder in den Fokus der kommunalen Arbeit zu rücken.

6 Empfehlungen für weitere Untersuchungen

Für die kommunale Aufgabe der langfristigen Integration ist es sinnvoll und nach Ansicht des Autors geboten, dass sich diese Bewertung wieder umkehrt und auch auf Landesebene die Bedürfnisse der einheimischen und neuzugezogenen Stadtbewohner wieder stärker in den Fokus rücken. Die vorliegende Untersuchung hat am Beispiel der Flüchtlingsunterbringung gezeigt, dass im Rahmen eines Diskurses Bedeutung konstituiert wird, die zur Veränderung des alltäglichen Handelns führen kann. Eine kritische Begleitung der Diskurse hilft, Brüche und Wendepunkte

te in der Debatte zu identifizieren und somit rechtzeitig ein steuerndes Eingreifen zu ermöglichen. Insofern wäre die Fortsetzung einer kritische Begleitforschung wünschenswert, in der z. B. untersucht wird, ob die Bewertung zumutbarer Unterbringungsformen sich wieder umkehrt, nachdem die Notsituation in der Erstunterbringung zum größten Teil überwunden ist.

Gleiches gilt für die ebenfalls häufiger diskutierte Thematik Kosten und Finanzierung. Auch für andere Felder der Integration wären begleitende Diskursanalysen zu empfehlen, wie z. B. für die Aufnahme der Flüchtlinge in das Bildungssystem und in den Arbeitsmarkt. Während des Zeitraums dieser Untersuchung kamen diese Themen vergleichsweise selten im Diskurs auf. Es ist jedoch anzunehmen, dass sie mit mittlerweile zunehmender Zahl positiv abgeschlossener Asylverfahren mehr Raum in der politischen Debatte einnehmen.

Literatur

- ANGERMÜLLER, J & R. SCHOLZ 2013: Semantische und kommunikative Dimensionen diskursiven Wandels. Ein integrativer Ansatz zur Analyse der Makro- und Mikrostrukturen am Beispiel des Bologna-Diskurses. In: BUSSE, D & W. TEUBERT (Hrsg.): Linguistische Diskursanalyse: neue Perspektiven. Wiesbaden, S. 287–318.
- AUMÜLLER, J., P. DAPHI, & C. BIESENKAMP 2015: Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement. Stuttgart.
- BAKER, P. 2006: Using Corpora in Discourse Analysis. London/New York.
- BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) (Hrsg.) 2017: Aktuelle Zahlen zu Asyl. Tabellen, Diagramme, Erläuterungen. Ausgabe: 06/ 2017.
- BOGUMIL, J., J. HAFNER & S. KUHLMANN 2016a: Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder und die Zukunft des Verwaltungsvollzugs-systems Asyl. In: Verwaltung und Management 22, 3, S. 126–136.
- BOGUMIL, J., J. HAFNER & S. KUHLMANN 2016b: Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und Asylantragbearbeitung. In: Die Verwaltung 49, 2, S. 289–300.
- CREMER, H. 2013: Die Asyldebatte in Deutschland. 20 Jahre nach dem „Asylkompromiss“. Berlin (= Essay, 14).
- DEUTSCHER STÄDTETAG (Hrsg.) 2014: Aufnahme von Flüchtlingen ist gesamtgesellschaftliche Herausforderung – Integrationsarbeit liegt vor uns. URL: <http://www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/071765/index.html> (letzter Zugriff 14.08.2017).
- DEUTSCHER STÄDTETAG (Hrsg.) 2015a: Städtetag: Verantwortungsgemeinschaft hilft bei Asyl- und Flüchtlingsfragen (= Städtetag aktuell, 6).
- DEUTSCHER STÄDTETAG (Hrsg.) 2015b: Quotenregelung in der EU mit allem Nachdruck weiterverfolgen – Bund und Länder müssen Kommunen entlasten. URL: <http://www.staedtetag.de/presse/statements/075212/index.html> (letzter Zugriff 14.08.2017).
- DEUTSCHER STÄDTETAG (Hrsg.) 2016: Deutscher Städtetag zur Einigung von Bund und Ländern über Entlastung der Kommunen. URL: <http://www.staedtetag.de/presse/statements/078149/index.html> (letzter Zugriff 14.08.2017).
- DZUDZEK, I., G. GLASZE & A. MATTISSEK 2011: Diskursanalyse als Methode der Human-geographie. In: GEBHARDT, H., R. GLASER, U. RADTKE & P. REUBER (Hrsg.): Geographie. Physische Geographie und Humangeographie. Heidelberg/München, S. 175–183.

- DZUDZEK, I., G. GLASZE, A. MATTISSEK & H. SCHIRMEL 2009: Verfahren der lexikometrischen Analyse von Textkorpora. In: GLASZE, G. & A. MATTISSEK (Hrsg.): Handbuch Diskurs und Raum. Theorien und Methoden für die Humangeographie sowie die sozial- und kulturwissenschaftliche Raumforschung. Bielefeld, S. 233–260.
- GLASZE, G. & A. MATTISSEK (Hrsg.) 2009: Handbuch Diskurs und Raum. Theorien und Methoden für die Humangeographie sowie die sozial- und kulturwissenschaftliche Raumforschung. Bielefeld
- GLASZE, G. 2008: Vorschläge zur Operationalisierung der Diskurstheorie von Laclau und Mouffe in einer Triangulation von lexikometrischen und interpretativen Methoden. In: *Historical Social Research* 33, 1, S. 185–223.
- GÜNZEL, M., B. FEHLING, C. PIETZEK, A. WOMELSDORF & S. VÖLKER 2012: Tagungsbericht Diskurs und Raum. Humangeografische Sommerschule am Institut für Geographie Erlangen Nürnberg. In: *Forum: Qualitative Sozialforschung* 13, 2.
- KELLER, R. 2008: Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms. Wiesbaden.
- LACLAU, E. & C. MOUFFE 1985: *Hegemony and Socialist strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. London.
- LANDTAG NRW (Die Präsidentin des Landtags NRW) (Hrsg.) 2016: Aktuelle Termine: A11.
- LANDTAG NRW (Die Präsidentin des Landtags NRW) (Hrsg.) o. J.: Aufgaben des Ausschusses für Kommunalpolitik.
- LEBART, L. & A. SALEM 1994: *Statistique textuelle*. Paris.
- LEBART, L., A. SALEM & L. BERRY 1998: *Exploring textual data*. Dordrecht.
- MATTISSEK, A. (2009): Die Aussagenanalyse als Mikromethode der Diskursforschung. In: GLASZE, G. & A. MATTISSEK (Hrsg.): Handbuch Diskurs und Raum. Theorien und Methoden für die Humangeographie sowie die sozial- und kulturwissenschaftliche Raumforschung. Bielefeld, S. 279–292.
- MÜLLER, A. 2013: Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Berlin. (Working Paper, 55).
- OTTERSBUCH, M. 2011: Zur Lage der Flüchtlinge in Köln. In: OTTERSBUCH, M. & C.-U. PRÖLSS (Hrsg.): *Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung*. Wiesbaden, S. 145–168.
- PRO ASYL (Pro Asyl e. V.) & AMADEU ANTONIO STIFTUNG (Hrsg.) 2014: *Pro Menschenrechte. Contra Vorurteile. Fakten und Argumente zur Debatte über Flüchtlinge in Deutschland und Europa*. Berlin.
- PRO ASYL (Pro Asyl e. V.). (Hrsg.) 2014: PRO ASYL zu steigenden Flüchtlingszahlen und Unterbringungsdebatte. URL: http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/pro_asyl_zu_steigenden_fluechtlingszahlen_und_unterbringungsdebatte/ (letzter Zugriff 18.11.2015).
- PRO ASYL (Pro Asyl e. V.). (Hrsg.) 2015: Unterbringung für Flüchtlinge: Sozialen Wohnungsbau wiederbeleben. URL: http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/unterbringung_fuer_fluechtlinge_sozialen_wohnungsbau_wiederbeleben/ (letzter Zugriff 17.11.2015).
- STRASSER, H. & M. LILLIG 2004: Asylbewerber im Teufelskreis. Ergebnisse einer empirischen Studie in Duisburg. In: *Migration und soziale Arbeit* 26, 2, S. 123–132.
- UNIVERSITÄT LEIPZIG (Hrsg.) 2017: Wortschatz Portal. Top 1000. URL: <http://pcai056.informatik.uni-leipzig.de/downloads/etc/legacy/Papers/top1000de.txt> (letzter Zugriff 31.10.2017).
- WENDEL, K. 2014: *Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich*. Frankfurt am Main.