

Prof. Dr. Jürgen Aring, Bernd Hallenberg, Dr. Olaf Schnur

# Geflüchtete vor Ort – mehr wissen, mehr wagen, mehr Dialog!

## Eine Positionsbestimmung

Die sprunghaft zunehmende Zahl von Flüchtlingen dominiert die derzeitige öffentliche und politische Debatte, und das voraussichtlich auf längere Sicht. Unter anderem geht es um die Frage der räumlichen Verteilung, um die soziale Stabilität, um die Integrationskraft unserer Gesellschaft, um den Charakter Deutschlands als Einwanderungsland bzw. den allgemeinen „Nutzen“ oder „Schaden“ von Zuwanderung und – nicht zuletzt seit den Anschlägen von Paris – auch um die öffentliche Sicherheit. In der Bevölkerung sind eine große Solidarität und Hilfsbereitschaft zu spüren, zunehmend aber auch Unsicherheiten und Ängste. In der Bewertung der Situation geht ein Riss durch die Mitte unserer Gesellschaft. Auch wir als vhw werden damit in unseren Fortbildungsseminaren, in der Forschungsarbeit und im Austausch mit den Kommunen und Wohnungsunternehmen vor Ort permanent konfrontiert.

Unabhängig von den großen nationalen Weichenstellungen finden wir uns schon heute in einer Situation wieder, die vor Ort in den Städten und Quartieren konkretes Handeln erfordert. Während momentan noch die elementaren Bedarfe im Vordergrund stehen, werden unwillkürlich weitergehende Fragen aufkommen. Wir werden nicht nur darüber diskutieren müssen, wo und wie sich die Geflüchteten in unserer Gesellschaft eingliedern, sondern auch darüber, wie wir uns als Gesellschaft auf diesen Wandel einstellen können. Um unsere Handlungsspielräume für morgen nicht zu gefährden, sollten wir uns deshalb schon heute mit der näheren und mittleren Zukunft befassen!

## Geflüchtete: die großen Herausforderungen – und Chancen!

Wie wir wissen, wird die neue Gemengelage vor allem in den Kommunen für Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft sowie für viele Wohnungsunternehmen zu einer großen Herausforderung: Sie nämlich tragen die Hauptlasten vor Ort. Schon die Erstaufnahme von Asylbewerbern ist eine große logistische Aufgabe, die – wie vielerorts betont wird – ohne das derzeit so große zivilgesellschaftliche Engagement kaum zu bewältigen wäre. Viele Probleme sind akut: Kurzfristig werden winterfeste Unterkünfte benötigt. Wo im Sommer noch Zelte ausreichten, müssen nun sehr schnell andere Lösungen gefunden werden. Neben der schnellen Einrichtung von Containersiedlungen, der temporären Nutzung von Nichtwohngebäuden und der Nutzung leer stehender Häuser müssen auf Sicht auch Neu-

bauprojekte geplant werden, um die Wohnungsversorgung zu sichern.

Manche Kommunen und Wohnungsunternehmen sind überfordert – allein schon angesichts der Quantitäten und des Tempos, aber auch aufgrund der entstehenden und noch zu erwartenden Konflikte. Doch nicht nur Ad-hoc-Projekte bereiten Schwierigkeiten, sondern auch die strategische Planung, denn: Es mangelt bislang an verlässlichen Daten. Niemand weiß genau, aus welchen Milieus die Geflüchteten kommen, welche Haltung sie zur offenen Gesellschaft haben, welche Qualifikationen sie mitbringen und wie viele von ihnen am Ende tatsächlich bleiben werden. Unklar ist die langfristige räumliche Verteilung der Geflüchteten, denn die Erstunterbringung wird nicht das dauerhafte Muster abbilden. Wenn Asylverfahren positiv beschieden oder zumindest dauerhafte Aufenthaltsgenehmigungen erteilt werden, resultiert daraus auch eine räumliche Wahlfreiheit.

In der öffentlichen Diskussion verbindet sich damit teilweise die Hoffnung, schrumpfende Regionen via Zuwanderung zu stabilisieren, gerade weil dort Wohnungen leer stehen, Infrastrukturen untergenutzt sind und partieller Fachkräftemangel herrscht. Dagegen steht die Erfahrung, dass die Geflüchteten Großstädte und Stadtregionen als Wohnorte bevorzugen. Dort können sie – in einem leicht zugänglichen, sozialräumlichen Umfeld im Sinne von Ankommensquartieren – auf soziale Netzwerke von Verwandten, Freunden und Landsleuten zugreifen. Nicht zuletzt gibt es hier vielfältigere Arbeitsplätze, wodurch das Leben in der Großstadt auch als Versprechen für eine bessere Zukunft gilt.

Die größte langfristige Aufgabe dürfte die Integration der Bleibewilligen werden. Integration, so das Credo des Nationalen Integrationsplans, findet vor Ort statt, also in den Kommunen in Stadt und Land, in ihren Quartieren und Nachbarschaften. Meist gelingt die „Krisenbewältigung“ dann besonders gut, wenn die Kommunikation vor Ort „im Kleinen“ funktioniert: wenn verunsicherte Nachbarn in der Lage sind, sich Gehör zu verschaffen, wenn Kommunalpolitiker auf Augenhöhe klarmachen können, dass auch sie keine Patentrezepte haben und auf die Flexibilität, Toleranz und Mitwirkung der Bewohnerinnen und Bewohner angewiesen sind. Nur durch Kommunikation können auf lange Sicht Vertrauen und Solidarität als Basis für gelungene Integration entstehen.

Leicht wird dies jedoch nicht: Wie eine aktuelle repräsentative Milieubefragung des vhw zeigt, bestehen in der bürgerlichen Mitte erhebliche Verunsicherungen. Während postmaterielle Milieus die „Vielfalt als Chance“ begreifen, sehen die bürgerlichen Mittelschichten nicht nur ihren angestammten Wertekanon, sondern auch ihren Wohlstand und alltägliche Privilegien in Gefahr. Zudem könnte die ärmere Bevölkerung sich noch stärker an den Rand gedrängt fühlen und die Bewältigung der Zuwanderung als Verteilungsproblem zu ihren Lasten empfinden.

Gleichzeitig sehen wir in der vielfach beschworenen „Flüchtlingskrise“ eine große Chance: Wir beobachten, dass in großem Maßstab zivilgesellschaftliches Engagement der Politik und Verwaltung zur Seite steht – und zwar „unaufgefordert“. Dialog, so wird erkennbar, avanciert mehr und mehr zu einer *Conditio sine qua non* – etwas, das vielleicht mit Stuttgart 21 begonnen hat und in der jetzigen Konstellation noch mehr Wucht entfaltet. Zwar stehen wir gerade einer komplexen Steuerungssituation gegenüber, in der vieles nicht optimal funktioniert. Dennoch werden bereits heute gewohnte Strukturen und Abläufe aufgebrochen. Neue Perspektiven tun sich auf, neue Akteure treten auf den Plan. Aus der schwierigen Lage könnte deshalb eine gereifte, vielfältigere, kreativere, pluralistischere Stadtgesellschaft hervorgehen, die auf erneuerten lokaldemokratischen Strukturen und Prozessen aufbaut. Die Verantwortlichen müssen deshalb bereits jetzt darauf achten, dass angesichts des Handlungsdrucks die Weichen nicht falsch gestellt werden und sich Strukturen verfestigen, die später nur schwer anzupassen sind.

## Zehn Standpunkte des vhw

In Anbetracht der Situation hält der vhw aus seiner verbandlichen Perspektive folgende Handlungsbereiche und -ansätze für besonders relevant und diskussionswürdig:

### 1. Wissen, Kenntnisse und Know-how generieren

Um besser steuern zu können, müssen wir mehr verstehen. Hier sieht sich auch der vhw über seine Fortbildungsangebote hinaus gefordert. Es wird notwendig sein, Zusammenhänge sichtbar zu machen, den Daten- und Informationsstand zu erweitern, empirische Forschung zu betreiben und die Ergebnisse öffentlich zugänglich zu machen. Nur so kann den multiplen Aufgaben gezielt und problemgerecht begegnet werden.

### 2. Vorhandene zivilgesellschaftliche Potenziale einsetzen und stärken

Wir sollten die vorhandenen Potenziale – nicht zuletzt soziale Ressourcen wie die große Engagementbereitschaft, die lokalen Netzwerke und Initiativen zur Selbsthilfe – konsequent nutzen und fördern. Wir kennen diese aus der alltäglichen vhw-Arbeit. Sie sind ein Element geliebter „Co-Produktion von Stadt“ und gleichzeitig ein Beitrag zu „innovativer Sparsamkeit“. Hier gilt es zudem, diese vorausschauend in den Integrationsprozess einzubinden.

### 3. Koordination verbessern

Dort, wo die Koordination und Abstimmung der Akteure im Hinblick auf die Bewältigung der Aufgaben bzw. für die Befriedigung von Bedürfnissen noch nicht funktioniert, muss Unterstützung geleistet werden. Dies gilt entsprechend für die nächsten Phasen der lokalen Integrationsarbeit. Auch Integration ist ein Feld städtischer Co-Produktion. Integration heißt deshalb auch: Einbindung und Koordination von intermediären Akteuren. Der vhw hat 2015 mit seinem Debattenbuch zu „Intermediären Akteuren in der Stadtentwicklung“ die Diskussion bereits gestartet.

### 4. Materielle Ressourcen besser nutzen

Den wachsenden Engpässen bei der Unterbringung von Geflüchteten stehen ungenutzte materielle Ressourcen wie leer stehende Wohnungen gegenüber. Wenn man bestehende Vereinbarungen flexibel handhaben und neue, abgestimmte Modelle der Bereitstellung zwischen Kommunen und Wohnungswirtschaft aushandeln könnte, ließen sich diese Ressourcen zielführend nutzen. Der vhw denkt hier mit Partnern über Alternativen nach. Allerdings müssen wir berücksichtigen, dass wir hier auf gewinnorientierte Marktakteure treffen, die mit schnellen und erlösorientierten, aber nicht immer nachhaltigen Problemlösungen aufwarten.

### 5. Konkurrenz um Ressourcen minimieren

Zuwanderung bringt neue Potenziale, aber zunächst auch verknappte Ressourcen mit sich. Es besteht das Risiko, dass sich der Wettbewerb z.B. um Wohnungen, Schulen, Arbeits- oder Studienplätze ethnisch-sozial auflädt und in Konflikten eskaliert. Die Konkurrenz um Ressourcen hat eine große soziale Sprengkraft und sollte unbedingt durch zusätzliche Investitionen, eine nachhaltige Verteilung und klare Kommunikation vermieden werden. Welche Erfolgsfaktoren für gelingende Kommunikation vor Ort ausschlaggebend sind, zeigen die Erfahrungen aus zahlreichen vhw-Dialog-Projekten.

### 6. Regeln prüfen

Um die akute Situation zu bewältigen, benötigen wir innovative, teilweise regelbrechende Modelle, die schnelles und effektives Handeln erleichtern, denn eine dauerhafte Überforderung der beteiligten Akteure muss vermieden werden. Auch dabei ist jedoch Vorsicht geboten: Die Gefahr ist groß, nun in Anbetracht des Handlungsdrucks etablierte Qualitätsstandards und Prinzipien aufzugeben und damit anderen Akteuren mit Partikularinteressen das Feld zu überlassen.

### 7. Zukünfte antizipieren

Wir sollten – auch als vhw – mehr „in alternativen Entwicklungspfaden“ denken. Bei allem, was wir jetzt tun, sollten wir die damit verbundenen Risiken abschätzen und berücksichtigen. Auch nichtintendierte Folgen des Tuns sind zu bedenken. Wenn wir uns systematisch unterschiedliche Szenarien vorstellen, bewahren wir uns Gestaltungsspielräume für die

Zukunft und sind auf verschiedene Entwicklungen vorbereitet, wie etwa eine höhere oder stagnierende Zuwanderung.

### **8. Interkulturelle Aus- und Weiterbildung stärken**

Zu den Erfolgsfaktoren einer gelingenden Aufnahme- und nachfolgenden Integrationspolitik zählt die Befähigung kommunaler und intermediärer Akteure, interkulturelle Aufgaben lösen und Missverständnisse vermeiden zu können. Erforderlich sind gezielte, formatgerechte Fortbildungsangebote. Auch der vhw entwickelt sein Fortbildungsangebot in diesem Sinne weiter.

### **9. Vielfalt gestalten**

Soziale Vielfalt ist bereits heute Realität und unsere Zukunft, die gestaltet werden will. Wir müssen als Gesellschaft soziale Brücken bauen, kommunizieren und ausgleichen. Dies kostet jedoch Geld: Geld etwa für Integrationsprojekte aller Art (wie Bildungsförderung oder Begegnungsangebote) oder für Wohnraumbereitstellung. Die jahrelangen Arbeiten des vhw haben außerdem gezeigt: Es erfordert Zeit und viel mehr als nur eine „Willkommenskultur“ – nämlich eine klare gesellschaftliche Haltung zum Umgang mit gesellschaftlicher Pluralisierung und den Willen zu demokratischer Teilhabe.

### **10. Integration vor Ort und ortsspezifisch optimieren**

Wie Integration vor Ort gelingen kann, ist weitgehend bekannt und erprobt. Dennoch muss die Integrationsarbeit angepasst und ggf. neu gestaltet werden. So sollten Fehleinschätzungen und Defizite vergangener Jahre möglichst vermieden werden. Auch die Potenziale des Programms „Soziale Stadt“ in Bezug auf Geflüchtete müssen wir neu ausloten. Darüber hinaus sollten wir räumlich differenzierter denken: Aus der vhw-Arbeit wissen wir sehr gut, dass es ein Unterschied ist, ob wir in einer Großstadt, einer Kleinstadt oder im ländlichen Raum, in einer schrumpfenden oder prosperierenden Region, in Ost- oder in Westdeutschland „vor Ort“ sind. Auch die Maßstabebenen sind wichtig. Die Integration vor Ort kann unseres Erachtens nur durch eine gemeinsame Anstrengung von Bund, Ländern und Gemeinden gelingen.

## **Die vhw-Expertise: Mehr wissen, mehr wagen, mehr Dialog!**

Die Situation ist eine große Herausforderung für die Bürgerinnen und Bürger, die Geflüchteten und alle beteiligten Akteure. Der vhw als Verband, der von mehr als 1.700 Mitgliedern, darunter über 1.200 Gebietskörperschaften und mehr als 160 Wohnungsunternehmen – also zahlreichen betroffenen Stakeholdern – getragen wird, ist dazu prädestiniert, sich an der Suche nach Lösungen zu beteiligen: Soziale Kohäsion, die Inklusion marginalisierter Gruppen sowie die Stärkung der lokalen Demokratie und einer vielfältigen Bürgergesellschaft im Kontext von Wohnen und Stadtentwicklung gehören zu den verbandlichen Kernzielen.

Wir möchten deshalb mehr wissen, mehr wagen und mehr Dialog initiieren! Die Forschung für und in den Kommunen sowie für Wohnungsunternehmen gehört seit Jahren zu den vhw-Kernkompetenzen. Wir wollen unsere strategische Wissensbasis durch weitere Empirie und Dialogprojekte in der Praxis ausbauen. Allein über das vhw-Städtenetzwerk fließen unmittelbare kommunale Erfahrungen im Umgang mit Geflüchteten im Verband zusammen. Dieses wertvolle Know-how und unsere gebündelten Ressourcen bringen wir schon jetzt und in Zukunft verstärkt in einen umfangreichen Wissenstransfer ein, indem wir konsequent auf die Fortbildung der Akteure aus Politik, Verwaltung und Wohnungswirtschaft setzen.

Wir stellen fest: Eines der wichtigsten Verbandsziele, die Stärkung der Partizipation und lokalen Demokratie, ist heute dringlicher denn je. Die gesellschaftliche Vervielfältigung, welche die Migration mittelfristig auf allen möglichen Ebenen – vom Zusammenleben vor Ort bis zum Selbstverständnis von Verwaltung – mit sich bringen wird, ist gleichermaßen eine große Herausforderung und ein enormes Zukunftspotenzial. Der vhw sieht sich in dieser Situation als verlässlicher Partner der Kommunen und Wohnungswirtschaft.

Prof. Dr. Jürgen Aring, Vorstand vhw e.V., Berlin

Bernd Hallenberg,

Bereichsleiter Forschung u. Consulting, vhw e.V. Berlin

Dr. Olaf Schnur, Projektleiter, vhw e.V., Berlin