



Christian Höcke, Olaf Schnur

# Integration von Geflüchteten – Quo vadis?

## Diskussionen und Positionen im Spiegel der vhw-Kommunalbefragung



Die Integrationsdebatte, die sich aus der starken Flüchtlingszuwanderung im Jahr 2015 entwickelt hat, ist nur die jüngste Variante der seit langem andauernden Diskurse, die u. a. über Urbanität und das Fremde (vgl. Simmel 1903, Siebel 1998), Binnenintegration (z.B. Elwert 1982), soziale Mischung (z.B. Wirth 1964) oder soziale Kohäsion und Sozialkapital (z.B. Forrest und Kearns 2001) geführt werden. Während die Moderne von der bisweilen ideologisch geführten Diskussion darüber geprägt war, inwieweit sich Zuwanderer schnell individuell anpassen (assimilieren) müssten (etwa Esser 2003) oder verschiedene Gruppen mit- und nebeneinander die Gesellschaft prägen könnten („Multikulti“), treten an diese Stelle in der globalisierten Postmoderne neuere Konzepte: Dazu gehören z.B. Ansätze der Inklusion (vgl. Luhmann 1995), der Interkultur (Terkessidis 2010) und die im Kontext neuer internationaler Migration entstehenden transnationalen Identitäten (Pries 2003).

### Alte Debatten, neue Situation!

Die politische Realität folgt einem solchen Diskurswandel für gewöhnlich mit einem Time Lag. So dauerte es bis zum Jahr 2000, bis die rot-grüne Bundesregierung nach hitzigen öffentlichen Debatten den historischen Paradigmenwechsel einleiten konnte, der die Bundesrepublik auf den (weiten) Weg zu einem Selbstverständnis als Einwanderungsland brachte. Unter anderem wurde das Staatsbürgerschaftsrecht reformiert (Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft) und seit 2005 die Einwanderung qualifizierter Arbeitskräfte erleichtert (Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes). Auf den ersten Integrationsgipfel 2006 folgten der Nationale Integrationsplan 2007 und der Einbürgerungstest 2008. Mehr war bis dato jedoch politisch nicht möglich. Die zunehmende Flüchtlingsmigration in den 2010er-Jahren und ihr Höhepunkt im Jahr 2015 führte während der Großen Koalition dann zu einer politischen Konstellation, in der die Asylgesetzgebung reformiert und ein Integrationsgesetz entwickelt werden konnte, das 2016 verabschiedet wurde und allein durch seine Existenz einen weiteren wichtigen Schritt zur politischen Normalität von Zuwanderung markiert.

Dieses neue Gesetz schafft nicht nur Fakten, sondern greift auch eine ähnlich gelagerte Stimmung in den Gemeinden auf: In einer Kommunalbefragung des vhw in 583 Kommunen und 71 Landkreisen im März/April 2016 wurde deutlich, dass die belastbare gesellschaftliche Integration eine besonders wichtige oder wichtige Herausforderung darstellt (86,2%, vhw 2016). Das verwundert kaum, denn es gilt als ausgemacht, dass „Integration vor Ort“ (Nationaler Integrationsplan) stattfinden soll (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2007). So werden in den Kommunen und in ihren lebenswelt-

lichen Quartiersumfeldern tatsächlich große Integrationsleistungen erbracht. Bürgerschaftliches Engagement, „Willkommenskultur“, neue Kooperationen und soziale Innovationen sind ebenso auf der lokalen Ebene zu verorten wie der komplexe Organisations- und Steuerungsaufwand, der Umgang mit knappen Ressourcen und sozialen Konflikten.

Vor Ort wird gehandelt – pragmatisch und lösungsorientiert und doch nicht losgelöst von den genannten übergreifenden theoretischen und politischen Diskursen. Wie auf einer Projektionsfläche bilden sich verschiedene Paradigmen auch in der lokalen Praxis ab. In den Kommunen konkurrieren alte und neue Konzepte zur Lösung akuter realer Herausforderungen. In diesem breiten Spektrum ist auch die vhw-Kommunalbefragung zu verorten. Neben Erfolgsfaktoren und Kontexten gelingender Integration aus Sicht der befragten Kommunen und Kreise (folgende Abschnitte) werden hier deshalb auch grundsätzliche Haltungen im Hinblick auf die Integration von Geflüchteten ausgelotet.

### „Sprache, Sprache, Sprache“ – Erfolgsfaktoren für die Integration von Geflüchteten

Die Frage, welche Faktoren besonders zum Gelingen von Integration beitragen, wird nicht zuletzt im Rahmen der erwähnten Fachdiskurse schon seit vielen Jahren gestellt. Dabei haben sich einige Erkenntnisse auch in der vhw-Kommunalbefragung herauskristallisiert.

#### Die Top-Themen: Bildung, Arbeit und Wohnen

Als wichtigste Integrationsfaktoren werden vor allem die Handlungsfelder Sprache und die eng damit zusammenhän-



gende Wirkungskette im Bereich Bildung, Ausbildung und Weiterbildung genannt, denen fast 100% der befragten Kommunen und Kreise eine sehr große und große Bedeutung beimessen (vgl. Tab. 1). Nicht zufällig betont die Bundesregierung im Kontext des neuen Integrationsgesetzes, dass ohne ausreichende Möglichkeiten zum Spracherwerb eine Integration der Neuzuwanderer nicht möglich sein wird (vgl. Bundesministerium des Inneren 2016). Umso gravierender ist der Umstand, dass das Angebot an Sprachkursen von drei Vierteln der befragten Gebietskörperschaften als unzureichend angegeben wird (vhw 2016).

	Sehr Große %	Große %	Geringe %	Keine %	Gesamt absolut
Sprache	85,7	14,1	0,0	0,2	540
Bildung, Ausbildung, Weiterbildung	71,5	27,2	0,9	0,4	540
Arbeitsmarkt / Berufstätigkeit	64,7	32,3	2,4	0,6	535
Frühkindliche Förderung	46,4	41,2	11,7	0,7	537
Bürgerschaftliches Engagement von und für Flüchtlinge(n)	45,5	51,7	2,6	0,2	532
Gesundheit	15,0	55,0	28,3	1,7	527
Kultur- und Freizeitangebote	14,2	65,6	18,9	1,3	529
Sport	14,1	67,6	18,1	0,2	531

Tab. 1: Bedeutung verschiedener Bereiche für flankierende Integrationsmaßnahmen bei der Aufnahme von Geflüchteten (Quelle: vhw 2016)

Auch die frühkindliche Förderung, mit der über Bildungs- und Betreuungsangebote in Kitas Weichenstellungen für den Bildungs- und Integrationserfolg gelegt werden, gilt als wichtiger Integrationsfaktor. Über 80% der Befragten, durch alle Gemeindegrößen hinweg, sehen hier sehr großen oder großen Handlungsbedarf: Es fehlt hier allerdings ebenfalls eine ausreichende Zahl von Angeboten. Darüber hinaus entsprechen Schulplätze für Flüchtlinge und Einheimische in den Kommunen nicht den Bedarfen: So sind drei Viertel der befragten Großstädte (über 100.000 Einwohner) und deutlich mehr als jede zweite Mittelstadt (60%) der Ansicht, das Angebot reiche nicht aus. Bei den Kleinstädten bis 20.000 Einwohnern hält es sich die Waage: 42% sehen das Angebot als unzureichend und 43% als ausreichend an.

In ihrer Bedeutung für die Integration sind weiterhin die Handlungsfelder Arbeitsmarkt und Berufstätigkeit zentral (vgl. Tab. 1). Als größte Herausforderung entpuppt sich die Schaffung von Arbeitsmarktzugängen. Dabei ist es wenig förderlich, dass 40% der befragten Kommunen und Kreise angeben, nicht genug über Qualifizierungen von Geflüchteten für den Arbeitsmarkt sowie über Bildungsabschlüsse zu wissen. Nur etwa die Hälfte verfügt über derartige Informationen nach eigenem Bekunden zumindest teilweise.

Entscheidend für die Integration ist auch die Bereitstellung von adäquatem (d.h. qualitativ angemessenem und möglichst

dezentralem) Wohnraum. So sind insgesamt 80% der befragten Expertinnen und Experten aus den Verwaltungen (n=561) der Ansicht, dass das Angebot an günstigem Wohnraum in ihrer Kommune zu gering ist. Während dies besonders in größeren Städten der Fall ist, stimmen Vertreter von Kleinstädten immer noch mit knapp einem Drittel mit dieser Auffassung überein. Zudem sehen sich die Kommunen und Kreise mit hoher Wirtschaftskraft und hoher Prosperität einem besonderen Handlungsbedarf ausgesetzt. Begründen lässt sich dies mit den in vielen Großstädten angespannten Wohnungsmärkten und den generell hohen Wanderungszahlen in die Ballungsräume. Dafür spricht auch, dass die wenigsten Befragten aus Schrumpfungregionen, also denjenigen, die eher von einer Unterauslastung bestehender Wohninfrastruktur betroffen sind, hier einen Handlungsbedarf sehen.

### Die organisatorische Dimension von Integration

So wichtig die Handlungsfelder Bildung und Qualifikation (kulturelles Kapital) sowie Arbeit und Wohnen (systemische Daseinsvorsorge) auch sein mögen, spielt auch die soziale und die organisatorische Dimension von Integration (soziales Kapital, institutionelles Kapital) eine wesentliche Rolle. Beispielhaft messen fast 80% der befragten Kommunen und Kreise bürgerschaftlichem Engagement eine große bis sehr große Bedeutung bei, um einen belastbaren Integrationserfolg zu erzielen. Bürgerschaftliches Engagement von und für Geflüchtete kann aus Sicht der Kommunen einen wichtigen Beitrag für die Sicherung von gesellschaftlicher Teilhabe (z.B. in Vereinen und im sozialräumlichen, nachbarschaftlichen Kontext) leisten: Eine verstärkte Partizipation von Geflüchteten befördert Kontakte, aktives Ankommen, Mitgestaltung und das Erleben demokratischer Werte (Netzwerk Bürgerbeteiligung 2016).

Bereits bei der Erstaufnahme von Flüchtlingen in Kommunen, besonders seit Mitte 2015, wurde offensichtlich, welchen bedeutenden Beitrag bürgerschaftliches Engagement leisten kann. Ein besonderes Potenzial stellen auch Migrantenselbstorganisationen dar, deren Zusammenarbeit mit den Verwaltungen jedoch noch ausbaufähig ist. So gaben ca. 20% der Befragten an, dass Migrantenselbstorganisationen ein aktives Engagement für Flüchtlinge zeigen. In mehr als der Hälfte der Kommunen und Kreise (55,7%) funktioniert die Zusammenarbeit sehr gut oder gut, bei 17,4% weniger gut oder schlecht und bei 26,9% findet überhaupt keine Zusammenarbeit statt. Auch Kultur- und Freizeit- sowie Sportangebote können zur Integration von Geflüchteten beitragen und werden von befragten Kommunen und Kreisen regelmäßig genannt (etwa 80% mit sehr großer und großer Bedeutung).

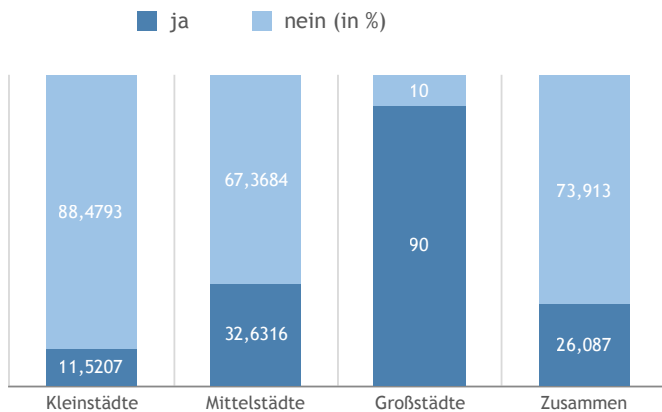


Abb. 1: Vorliegen von Integrationskonzepten mit konkreten Integrationszielen (Quelle: vhw 2016)

In der vhw-Studie wurden in offenen Fragen weitere Einzelaspekte genannt, die in der organisatorischen Dimension zu verorten sind. Hierzu zählen interkulturelle Informations- und Dialogangebote (z.B. um soziale Spaltungen zu verhindern, Schwellenängste abzubauen etc.), interkulturelle Sozialarbeit wird an vorderster Stelle genannt (vhw 2016). Ein weiterer wichtiger Aspekt ist auch die Optimierung der Steuerung. Vermisst werden hier des Öfteren eine zentrale Koordination der Maßnahmen (etwa durch klare Strukturen, Integrationsbeauftragte, vereinbarte Standards, Entbürokratisierung, Monitoring etc.), eine kohärente staatliche Integrationsstrategie (von Integrationskonzepten bis hin zu Gesetzesfragen), die Vernetzung und Einbindung verschiedener (u.a. intermediärer) Akteure, die soziale Stadtentwicklung (u.a. mit Quartiersmanagement und gemeinwesenorientierter Stadtteilarbeit) sowie regionale Kooperationen.

Sozialintegration und Systemintegration spielen für die befragten Kommunen also jeweils – und im Zusammenwirken – eine wichtige Rolle. Und noch ein Punkt soll hier besonders hervorgehoben werden: Zur organisatorischen Dimension gehören auch die bereitzustellenden finanziellen und personellen Ressourcen (also im Wesentlichen ökonomisches Kapital). 55% der Kommunen und Kreise – und vor allem jene oberhalb von 20.000 Einwohnern – geben in der vhw-Kommunalbefragung an, mit sehr hohen zusätzlichen finanziellen Belastungen konfrontiert zu sein. Für eine große Mehrheit der befragten Gebietskörperschaften (90% der Großstädte, 85% der Mittelstädte und 77% der Kleinstädte) stellt die knappe Finanzausstattung eine besonders große Herausforderung dar. Auch im Bereich der Personalbelastung ist ein solches Muster erkennbar. Mittlere und große Kommunen und Kreise klagen dabei über eine starke oder sehr starke Belastung.

### Zukunft gestalten: Integrationskonzepte

Vor allem die Großstädte (90% der befragten Städte über 100.000 Einwohner) verfügen bereits über ein aktuelles Integrationskonzept mit konkreten Integrationszielen (vgl. Abb. 1). Bei Kleinstädten ist das Gegenteil der Fall, was sich u.a. durch geringere Zuwanderungszahlen in der Vergangenheit begrün-

den lässt. Dahingegen waren Großstädte schon immer Hot Spots für Migration. Obwohl Großstädte in der vhw-Befragung mit 1,3 Geflüchteten je 100 Einwohner im Vergleich zu den Kleinstädten und Mittelstädten mit einer Quote von 1,8 Geflüchteten je 100 Einwohnern nicht per se stärker betroffen sind, sind dort doch die absoluten Zahlen von Bewohnern mit Migrationshintergrund und Geflüchteten weitaus größer. Damit erhöhen sich überproportional auch die organisatorischen Anforderungen (z.B. im Hinblick auf das Management von sozialräumlichen Entmischungstendenzen, das Personal oder den Finanzaufwand).

Ebenso deutlich wird der Unterschied zwischen Groß- und Kleinstädten, wenn man danach fragt, inwiefern bereits Vorüberlegungen zur Gestaltung künftiger Integrationsprozesse angestrengt werden. Vor allem die mittleren und großen Kommunen haben sich bisher am stärksten hiermit befasst (vgl. Abb. 2).

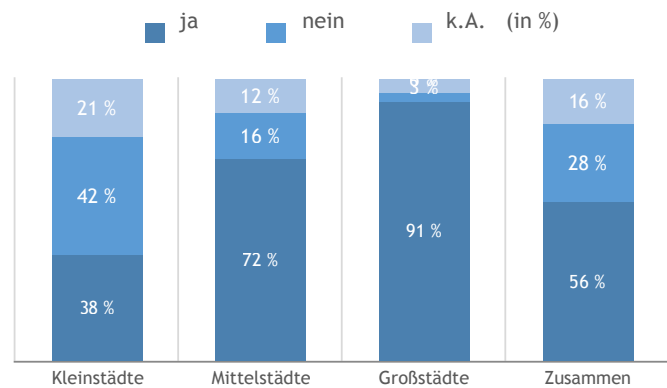


Abb. 2: Bestehende Überlegungen zur Gestaltung künftiger Integrationsprozesse (Quelle: vhw 2016)

### Kontextsensibilität von Integration: von Regionen und Quartieren

Bereits in seinem Positionspapier zur Flüchtlingssituation (Aring, Hallenberg et al. 2015) hat der vhw auf die multiple Kontextsensibilität der Integration hingewiesen. Auch in der Kommunalbefragung zeigen sich regional unterschiedliche Potenziale und Risiken z.B. in prosperierenden Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten oder in schrumpfenden und demografisch überalterten Regionen, die mit Leerständen und unausgelasteten Infrastrukturen zu kämpfen haben. So sehen drei Viertel der Gebietskörperschaften (74,1%) in Entleerungsgebieten, jedoch nur jede zehnte in prosperierenden Regionen, Chancen durch Zuwanderung im Abbau von Wohnungsleerständen (11,1%) (vhw 2016). Wo für die einen schon die Integration in den Wohnungsmarkt ein großes Problem darstellt, können Geflüchtete für die anderen hier ein Teil der Lösung sein. Gleichzeitig bieten prosperierende Regionen Arbeitsplätze auch für Migranten, während prekäre Regionen hier starke Defizite aufweisen. Auch im öffentlichen Diskurs werden diese Positionen deutlich: Geflüchtete werden in den Medien einerseits als Chance gesehen, strukturelle Defizite



bestimmter Regionen zu überwinden, andererseits können sie auch eine Belastung für die Gemeinden darstellen (Jähn 2016). Einer der Zankäpfel ist entsprechend auch die im Integrationsgesetz von 2016 gegebene Möglichkeit einer begrenzten Wohnsitzauflage (siehe Debatte zur Wohnsitzauflage, vgl. Hallenberg 2016).

bereits mit einer möglichst dezentralen und gleichverteilten Unterbringung (61,2%, signifikant am stärksten ausgeprägt mit 81,9% in Großstädten). In 30,1% der befragten Kommunen und Kreise konzentrieren sich die Wohnorte Geflüchteter im innerstädtischen, in 8,7% in Stadtrandbereichen (vgl. vhw 2016). 60,7% der Befragten setzen bei der Verteilung von Geflüchteten außerdem zu einem größeren Anteil auf

Kleinstunterkünfte oder Wohnungen unter zehn Personen, was für die Integration generell begünstigend wirkt. In manchen – eher prosperierenden – Kontexten mit angespannten Wohnungsmärkten wird es jedoch erforderlich sein, durch größere Neubauvolumina Wohnraum auch für Geflüchtete zu schaffen, was oft nicht allein durch Baulückenschließungen und Nachverdichtungen leistbar ist. Hier wird es besonders wichtig sein, aus der Vergangenheit zu lernen und mögliche

	Typ Altbauquartier	Typ Großsiedlung
Charakteristika	<ul style="list-style-type: none"> <li>dichte Bebauung</li> <li>meist zentrale Lage</li> <li>Nutzungsmischung, Erdgeschossnutzungen (Kleingewerbe, Handel, Wohnen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>disperse Bebauung</li> <li>oft dezentrale Lage</li> <li>klare Zonierungen und Funktionszuweisungen (Wohnen getrennt von Gewerbe)</li> </ul>
Chancen	<ul style="list-style-type: none"> <li>flexibel nutzbare bauliche Struktur</li> <li>gute Anbindung an städtisches Umfeld</li> <li>lokale/ethnische Ökonomie inkl. Arbeitsmarkt</li> <li>häufig ethnisches Sozialkapital, oft sehr vielfältig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>moderner Wohnstandard</li> <li>gute Infrastrukturen</li> <li>viele potenziell nutz- und gestaltbare Freiflächen</li> <li>häufig ethnisches Sozialkapital</li> <li>zentrale Steuerung durch Großeigentümer (oft kommunal)</li> </ul>
Risiken	<ul style="list-style-type: none"> <li>z.T. schlechte Bausubstanz</li> <li>Handlungslogiken von Einzeleigentümern</li> <li>überhöhte Bestandsmieten, Verdrängungsgefahren etc.</li> <li>„ethnic mobility trap“</li> <li>Gefahr selbstreferenzieller Netzwerke</li> <li>mögliche Exklusionstendenzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>vergleichsweise unflexibel nutzbare bauliche Struktur</li> <li>fehlende Anbindung an städtisches Umfeld</li> <li>kaum lokale und/oder ethnische Ökonomie</li> <li>ethnisches Sozialkapital oft beschränkt auf bestimmte Gruppen</li> </ul>

Tab. 2: Chancen und Risiken ausgewählter Quartierstypen (Quelle: Eigene Darstellung)

Integration trifft also auf komplexe, differenzierte Rahmenbedingungen – und dies auch im innerstädtischen Bereich. Es ist ein großer Unterschied, ob Geflüchtete beispielsweise in einer Großsiedlung am Stadtrand, in Nachkriegszeilenbauquartieren oder innerstädtischen Altbauquartieren untergebracht werden sollen (vgl. das Interview mit Doug Saunders in Rack 2016 sowie Tab. 2). Fast alle befragten Kommunen und Kreise (97,4%) halten wohl auch deshalb das Quartiersumfeld (z.B. Nachbarschaft, lokale Infrastruktur etc.) für einen sehr großen oder großen Erfolgsfaktor bei der Integration von Geflüchteten. Manche Quartiere (im Sinne von „Arrival Cities“) erbringen – nicht trotz, sondern gerade wegen der hohen Konzentration von Migranten und der damit verbundenen Infrastrukturen – eine enorme Integrationsleistung für die Gesamtstadt. Fallweise kann es aber auch zu zusätzlichen Benachteiligungen und Exklusionstendenzen kommen. In der aktuellen Situation bedürfen derartige Quartiere dabei einer besonderen Aufmerksamkeit, um eben dies im Zuge potenziell gestiegener Integrationsanforderungen und Belastungen zu vermeiden.

### Kleinräumige Kontexte: Quartier und Soziale Stadt

Generell herrscht in den Kommunen und Kreisen die Auffassung vor, Flüchtlingskontingente möglichst nicht in einzelnen Siedlungen zu „konzentrieren“, sondern dezentral unterzubringen, um die Integration in Nachbarschaften zu fördern. Die meisten Kommunen und Kreise reagieren entsprechend

Exklusionstendenzen schon bei der Konzeption mitzudenken (vgl. Tab. 2).

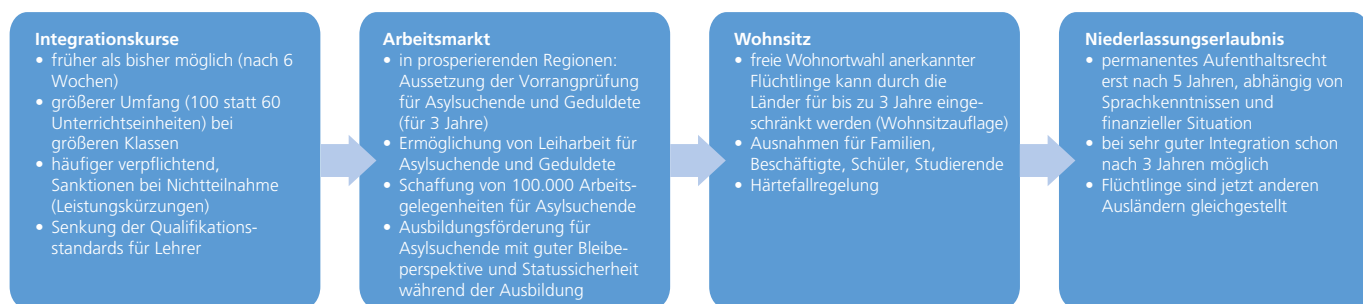
Mit dem Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ können wir hier außerdem auf ein Instrument zurückgreifen, mit dessen Hilfe auf der sozialräumlichen Ebene des Quartiers schon seit 1998 in einem großen „Dauerexperiment“ erprobt wird, wie Integration gelingen kann. Mit Programm-Mitteln, der Bündelung von Ressourcen und ressortübergreifendem Arbeiten in Kommunen und Kreisen können maßgeschneiderte Entwicklungskonzepte für besonders belastete Quartiere umgesetzt werden. Bei drei Viertel der vom vhw befragten Gebietskörperschaften (75,2%), die bereits Erfahrungen mit diesem Instrument haben, wird die „Soziale Stadt“ entsprechend als besonderes Potenzial für die Integration von Geflüchteten herausgestellt. Es wird jedoch eine Weiterentwicklung des auf baulich-investive Maßnahmen ausgerichteten Ansatzes erforderlich sein, etwa in der komplementären Förderung einer Art von „Integrationsmanagement“ und dies gegebenenfalls auch durch eine Förderung außerhalb der Gebietskulisse des eigentlichen „Soziale Stadt“-Programms. So wäre z.B. eine stärkere Ausstattung des klassischen Handlungsfelds „Bildung“ in der „Sozialen Stadt“ wichtig, um neben investiven Maßnahmen im Bereich von „Bildungslandschaften“ oder „Campus-Projekten“ innovative Methoden der frühkindlichen Förderung, Sprachförderung und Qualifikation von Geflüchteten im Quartier als „Lernraum“ zu unterstützen.

Auch die Möglichkeiten der Kooperation der Ressorts auf verschiedenen Governance-Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) sollten im Kontext eines von der Bundesregierung propagierten „Leitprogramms Soziale Stadt“ weiterentwickelt werden, denn hier und im lebensweltlich orientierten Quartiersansatz liegen zentrale Stellschrauben für eine gelingende Integration von Geflüchteten.

### Diskurse und Haltungen: zwischen „Bringschuld“ und „Willkommenskultur“

Eine Internet- und Zeitungsrecherche des vhw zu den öffentlichen Debatten der letzten Monate sowie eine Auswertung von Integrationskonzepten haben deutliche Ambivalenzen aufgezeigt (Jähn 2016, Krüger 2016). So stellt – abseits der rechtspopulistischen Diskurse – die Dialektik um „Fördern und Fordern“ den dominantesten Debattenstrang dar. Befürworter der „Fördern und Fordern“-Idee weisen auf ausbleibende Integrationserfolge der Vergangenheit hin und vertreten die These, dass man manche Zuwanderer eben „zu ihrem Glück zwingen“ müsse, wenn sie nicht selbstverantwortlich Integrationsleistungen erbringen. Kritiker (vor allem zivilgesellschaftliche Organisationen und Sozialverbände) betonen, dass in die-

Grundwerten akzeptieren. Eine Nichtbeachtung dieser Angebote ist an Sanktionen, also z.B. die Kürzung von Leistungen, gekoppelt. Die Partizipation an Sprach- und Integrationskursen sowie das Aufnehmen einer Arbeit oder Berufsausbildung sollen dagegen eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis schon nach drei Jahren ermöglichen und frühzeitig eine langfristige Bleibeperspektive schaffen. Befürworter des Gesetzes betonen die Potenzialorientierung, auch wenn diese nicht konsequent eingehalten werde („Gesetz der zweitbesten Lösungen“, Berlin Institut 2016). Als Fortschritt gilt das Gesetz auch, weil es klare und einheitliche Regelungen für die Integration von Geflüchteten setzt. Die Regelungen sollen Menschen auch dazu ermuntern, ihren Arbeits- und Integrationswillen unter Beweis zu stellen (vgl. Bundesregierung 2016). Kritiker monieren dagegen die teilweise repressiven Elemente, die davon ausgingen, dass man Geflüchtete zur Integration „nötigen“ müsse. Darüber hinaus stellt sich bei den teils ambitionierten Förder-Zielen die Frage, wie die Regelungen, etwa zum Ausbau von Integrations- bzw. darin enthaltenen Sprachkursen umgesetzt werden sollen, wenn bereits heute ein Großteil der Kommunen und Kreise ein unzureichendes Angebot an Sprachkursen bemängelt.



Tab. 3: Wesentliche Neuerungen des Integrationsgesetzes 2016 (Quelle: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2016, verändert)

sem Diskurs Geflüchtete in anpassungswillige (zu fördernde) und nicht integrierbare (zu sanktionierende) Menschen unterteilt und somit eine Grenze zwischen erwünschten und nicht gewünschten Migranten gezogen würde. Sie monieren, dass Schutz vor Verfolgung ein Menschenrecht sei, von dem es keine Ausnahmen geben sollte. Eine dauerhafte Bleibeperspektive, ebenso wie Sozial- und Integrationsleistungen, müssten daher vorbehaltlos gewährt werden (vgl. Caritas 2016). Statt mit Sanktionsdrohungen und der Einschränkung von Rechten zu reagieren, sei die gesamte Gesellschaft gefordert, wenn Integration Erfolg haben soll.

Im eingangs erwähnten Integrationsgesetz von 2016 wird ebenfalls der Weg des „Förderns und Forderns“ gewählt. Zentrale Eckpunkte des Gesetzes (vgl. Tab. 3) sind die schnellere Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten sowie die stärkere Förderung von Sprach- und Integrationskursen. Es wird Wert darauf gelegt, dass Geflüchtete das hiesige Verständnis von

Dieser hier abgebildete öffentliche Diskurs findet sich in der vhw-Kommunalbefragung wieder – jedoch durchaus nuanciert: Viele Kommunen und Kreise betonen die Möglichkeit, in Zukunft vielfältiger und weltoffener zu werden (73,8%). In den Verwaltungen vor Ort tritt also grundsätzlich – und weitgehend unabhängig von der Anzahl an Geflüchteten pro Einwohner – eine offene Haltung zu Tage, die zum Teil den Repräsentationen des Themas in den Medien widerspricht. Jedoch auch im Rahmen der vhw-Befragung wurden die differierenden Haltungen zur Flüchtlingssituation in offenen Antworten immer wieder deutlich: eine eher „systemische“, assimilative Haltung (geprägt durch Schlagworte wie „Fördern und Fordern“, das Einfordern einer „Bringschuld“ und eines „Integrationswillens“ der Geflüchteten) sowie eine eher „soziale“, empathische Haltung (geprägt durch Schlagworte wie „Anerkennung und Respekt“, „Willkommenskultur“, „Geduld“, „Stärkung von Toleranz und Menschlichkeit“).



Abb. 3: Willkommenskulptur am Bahnhof in Westerland/Sylt (Foto: Jost)

## Fazit: Mehr Chancen als Risiken!

54,3% der befragten Gebietskörperschaften sehen in der Flüchtlingszuwanderung mehr Chancen als Risiken, nur etwa jede zehnte Gebietskörperschaft – tendenziell mit geringeren Einwohnerzahlen – sieht dies umgekehrt (= 11,1%; weiterhin machte ein gutes Drittel hierzu keine Angaben). Trotz der zweifellos großen Herausforderungen machen Kommunalvertreter auch in Flurgesprächen immer wieder deutlich, dass die meisten Städte und Gemeinden – ungeachtet des starken Wunschs nach mehr Unterstützung durch Bund und Länder – die Situation „im Griff haben“. Ihnen geht es vor allem um Fragen der Ausgestaltung von Integration – also das „Wie“. Mit anderen Worten: „Die Kommunen sind im Integrationsmodus angekommen“ (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016 unter Bezug auf zentrale Ergebnisse einer Studie des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration [DESI]). In einem Handlungsfeld, in dem die Kommunen und Kreise auf langjährige Erfahrungen und Good-Practice-Projekte zurückblicken können, herrscht zwar Einigkeit darüber, dass der alte Instrumentenkoffer (u.a. Programm „Soziale Stadt“, d.h. Sozialraum-/Lebensweltbezug, Ressourcenbündelung, ressortübergreifendes Arbeiten in den Kommunalverwaltungen, strategische und inhaltliche Handlungsfelder, Kümmerer „Quartiersmanagement“, Quartiersräte etc.) in vielen Bereichen recht gut funktioniert, für die neue Situation jedoch zu modifizieren oder zu erweitern sein wird.

Es wird nun darauf ankommen, dies in zweierlei Hinsicht zu überprüfen:

- **qualitativ**, d.h. ggf. Anpassung an neue Zielgruppen, neue Skills für die Verwaltung, Anpassung von Instrumenten, Nutzung alter und neuer Netzwerke, Einbindung intermediärer Akteure, altes und neues freiwilliges Enga-

gament, Konfliktmanagement, die Selbstorganisation von Geflüchteten sowie deren Partizipation. Um „integrative Dauerbaustellen“ (z.B. die Teilhabe von Migrantinnen und Migranten) anzugehen, sollten angesichts der Situation die Anstrengungen deutlich verstärkt werden, denn: „Nur wenn die Geflüchteten selbst als aktiv Handelnde gewonnen und die dafür notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden, wird das neue Zusammenleben auf Dauer gelingen“ (Netzwerk Bürgerbeteiligung 2016, S. 1). Durch diese „partizipative Wertschätzung“ könnten Migranten aktiv selbst etwas für die Gesellschaft tun, was weniger eine „Bringschuld“ als vielmehr ein weit verbreitetes Bedürfnis unter Geflüchteten darstellt (vgl. ebd. sowie Brücker/Fendel et al. 2016). Generell sollte viel stärker die Innenperspektive von Geflüchteten zur Kenntnis genommen werden, deren persönliche Aspirationen (berufliche Integration, persönliche Erfüllung, Ausbildung, Familie etc.) meist voll kompatibel sind mit den „Anforderungen“ der Aufnahmegesellschaft an eine Integration (vgl. ebd.).

- **quantitativ**, d.h.: Reichen die Geldmittel in den Kommunen und Kreisen für Personal, für Projekte, für Sprachbildung etc. aus? Wenn – wie im Nationalen Integrationsplan – die Integration konzeptionell in die Kommunen verlagert wird, sind auch entsprechende Mittelzuweisungen „top down“ erforderlich, denn: Integration ist eine Investition. Investition heißt einerseits, dass wir Geld in die Hand nehmen müssen, andererseits aber auch, dass sich die anfallenden Kosten langfristig mehr als amortisieren sollten. Zugleich ist diese Situation eine große Chance, „Integration“ künftig auf ein stabileres Fundament zu heben. Mittelzuweisungen sollten jedoch kontextsensitiv ausgestaltet werden, d.h. sich an den tatsächlichen Bedarfen vor Ort orientieren.



Ein wesentlicher Hebel des Integrationsgesetzes, die Wohnsitzauflage, sollte mit Bedacht eingesetzt werden. In der öffentlichen Diskussion darüber, ob Geflüchtete dorthin gehen sollten, wo sie Arbeit finden oder dorthin, wo ihr Wohnraumbedarf gedeckt ist, werden oft zwei wichtige systemische Integrationsfaktoren gegeneinander ausgespielt. Dies ist jedoch nicht zielführend. In beiden Varianten sind für eine erfolgreiche Integration erhebliche Investitionen nötig, zu denen man bereit sein muss: in strukturschwachen und peripheren Regionen in Arbeitsplätze, in prosperierenden und großstädtisch geprägten Regionen in Wohnraum und in beiden Fällen in integrationsbegleitende Maßnahmen. Für die klassischen Ankunftsorte in den Großstädten spricht, dass hier bereits Migrantengemeinschaften sind, die eine Binnenintegration erleichtern. Außerdem sind hier vermehrt Gebiete aus dem Programm „Soziale Stadt“ vorzufinden, in denen „Integration“ bereits gefördert und gelebt wird. Die Idee, Flüchtlingen die Binnenintegration als Ankommens-Perspektive zu verweigern, dürfte bisweilen von antiurbanen Haltungen und Ängsten getragen sein, dass in den Städten unkontrollierbare „Parallelgesellschaften“ entstehen könnten. Auf jeden Fall sollte man hier situativ bzw. den Kontexten entsprechend handeln und nicht „aus Prinzip“. Davon abgesehen könnte es ohnehin passieren, dass die Wohnsitzauflage als Instrument schlicht ihre gewünschte Wirkung verfehlen wird. Geflüchtete könnten trotz der Auflage – im Zweifel illegal oder auch nach Ablauf der Auflage – weiter in die wie Magneten wirkenden Orte ihrer ethnischen Gemeinschaften ziehen.

Nicht zuletzt gilt es, den medialen „Alarmismus“ zu überwinden, den z.B. Nils Markwardt in seinem Artikel „Willkommen im Panikland“ in der ZEIT (Markwardt 2016) beschrieben hat. Um dies zu erreichen, müssen Ängste ernst genommen und kommuniziert, aber auch konsequent die Potenziale der Zuwanderung in den Vordergrund gerückt werden. Eine positive Haltung und ein transparentes Management in den Kommunen und Kreisen werden sich auch als das beste Mittel gegen rechtspopulistische Bewegungen herausstellen. Ein Ausschlichten der Diskussion für vordergründige politische Zwecke wird dagegen mehr schaden als nützen. Bundespräsident Joachim Gauck formulierte es in einem Vortrag zur Eröffnung des Symposiums „Flüchtlinge in Deutschland: Integration ermöglichen – Zusammenhalt stärken“ am 7. April 2016 so: „Unser Land ist stark und stabil, auch wenn gegenwärtig die Polarisierung zugenommen hat und der Ton der politischen Auseinandersetzung schärfer geworden ist, oft wahrlich schärfer als zur Lösung der Probleme erforderlich“ (Bundespräsident 2016).

## Quellen:

- Aring, J./Hallenberg, B./Schnur, O. (2015): Geflüchtete vor Ort – mehr wissen, mehr wagen, mehr Dialog! Eine Positionsbestimmung. Forum Wohnen und Stadtentwicklung (6), S. 286-288.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.) (2016): Gesetz der zweitbesten Lösungen. Newsletter. Berlin.
- Brücker, H./Fendel, T./Kunert, A./Mangold, U./Siegert, M./Schupp, J. (2016): Geflüchtete Menschen in Deutschland: Warum sie kommen, was sie mitbringen und welche Erfahrungen sie machen. IAB-Kurzbericht 15/2016. Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016): Umfrage: Noch immer große Offenheit für Flüchtlinge in den Kommunen. Pressemitteilung vom 3.06.16. Berlin.
- Bundesministerium des Inneren (Hrsg.) (2016): Entwurf eines Integrationsgesetzes. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Berlin.
- Bundespräsident (2016): Eröffnung des Symposiums „Flüchtlinge in Deutschland“. URL: <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2016/04/160407-Fluechtling-Symposium.html>. 11.07.2016.
- Bundesregierung (2016): Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel, Bundesminister Gabriel und Ministerpräsident Seehofer. URL: [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2016/04/2016-04-14-merkel-gabriel-seehofer.html;jsessionid=C5F5AD1367D477EA68BA24CFE0A3\\_0EC1.s3t2](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2016/04/2016-04-14-merkel-gabriel-seehofer.html;jsessionid=C5F5AD1367D477EA68BA24CFE0A3_0EC1.s3t2). 11.07.2016.
- Caritas (2016): Caritas kritisiert geplante Verschärfungen für anerkannte Flüchtlinge. Pressemitteilung vom 24.05.2016. Berlin.
- Elwert, G. (1982): Probleme in der Ausländerintegration. Gesellschaftliche Integration durch Binnenintegration? Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 34, S. 717-731.
- Esser, H. (2003): Ist das Konzept der Assimilation überholt? Geographische Revue 5(2), S. 5-22.
- Forrest, R./Kearns, A. (2001): Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood. Urban Studies 38(12), S. 2125-2143.
- Hallenberg, B. (2016): Wohnsitzauflage und Zugangssperre. Die Diskussion über die Wohnsitzauflage und die Position der Kommunen in der vhw-Kommunalbefragung vhw-werkSTADT. Berlin.
- Jähn, S. (2016): Mediendiskurs Geflüchtete in Deutschland – mit Schwerpunkt auf Kommunen. Unveröffentlichte Recherche, vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung. Berlin.
- Krüger, K. (2016): Integrationskonzepte in Deutschland. Unveröffentlichte Recherche, vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung. Berlin.
- Luhmann, N. (1995). Inklusion und Exklusion. Soziologische Aufklärung 6. Die Soziologie und der Mensch. Opladen, S. 237-264.
- Markwardt, N. (2016): Willkommen in Panikland, Die ZEIT, 28.1.16. Hamburg.
- MIGAZIN (2016): Debatte um Wohnsitzauflagen und dezentrale Unterbringung hält an. URL: <http://www.migazin.de/2016/04/22/debatte-um-wohnsitzauflagen-und-dezentrale-unterbringung-haelt-an/>. 11.07.2016.
- Netzwerk Bürgerbeteiligung (Hrsg.) (2016): Netzwerkimpuls „Integration braucht Beteiligung – Partizipation und Engagement von und mit Flüchtlingen“. Bonn.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) (2007): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin.
- Pries, L. (2003): Transnationalismus, Migration und Inkorporation. Herausforderungen an die Raum- und Sozialwissenschaften. Geographische Revue 5(2), S. 23-40.
- Rack, J. (2016): „Deutschland hat die Ressourcen, die Migration zu bewältigen“. Interview mit Doug Saunders zur Integration von Flüchtlingen, Deutschlandfunk.
- Siebel, W. (1998): Fremde in der Stadt. taz: S. 59.
- Simmel, G. (1903). Die Großstädte und das Geistesleben. Die Großstadt. Vorträge und Aufsätze zur Städteausstellung. (Jahrbuch der Gehe-Stiftung Dresden, Band 9). T. Petermann. Dresden, S. 185-206. URL: <http://209.130.185.137/sim/sta103.htm>.
- Terkessidis, M. (2010): Interkultur. Berlin, Suhrkamp.
- vhw (Hrsg.) (2016): Herausforderungen der Flüchtlingskrise vor Ort. vhw Kommunalbefragung 2016. Berlin.
- Wirth, L. (1964): Urbanism as a Way of Life. Chicago.

Christian Höcke

Wissenschaftlicher Referent, vhw e.V., Berlin

Dr. Olaf Schnur

Seniorwissenschaftler und Projektleiter, vhw e.V., Berlin