

Einleitung

Es ist zweifellos eine Aufgabe von nationalem Ausmaß, womöglich gar vergleichbar mit jener der Realisierung der Deutschen Einheit 1989/90¹: Die Integration eines Großteils von Flüchtlingen, von denen allein im Kalenderjahr 2015 knapp 890.000 nach Deutschland kamen, um Schutz vor Krieg und Verfolgung, vor Hunger und Not, aber auch wirtschaftlichem Elend zu suchen. Tatsache ist, dass diese Integrationsaufgabe vor allem in den Kommunen – „vor Ort“ – zu bewältigen sein wird.

Die Erfahrungen, Einschätzungen und Prognosen hinsichtlich der Bewältigung dieser Herausforderungen sind, kaum verwunderlich, unterschiedlich – je nach politischer Handlungs- und Verantwortungsebene, je nach Perspektive und Partei. In der kommunalen Alltagspraxis sind sehr viel ehrenamtliches Engagement und eine enorme Solidarität seitens der Bürger für Flüchtlinge zu beobachten, auch mehr als ein Jahr² nachdem der massenhafte Zustrom einsetzte und Bundeskanzlerin Angela Merkel die erfolgreiche Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen prognostizierte: „Wir schaffen das!“. Laut dem Generali Engagementatlas 2015 gab es bundesweit 2015 insgesamt 3.408 von Ehrenamtlichen betriebene Einrichtungen in 1.289 Städten.³ Einer Studie des Deutschen Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) vom Mai 2016 zufolge gaben 80 Prozent der Kommunen über alle Gemeindegrößen hinweg an, dass sie die Bedeutung des ehrenamtlichen Engagements in der Flüchtlingspolitik als „sehr hoch“ bzw. „hoch“ einschätzen.⁴ Eine Umfrage der EKD vom August 2016 ergab, dass über 88 Prozent der Befragten der Aufnahme von Flüchtlingen in existentieller Not positiv gegenüberstehen.⁵ Auf der anderen Seite gibt es beschämende gewalttätige Übergriffe auf Flüchtlingsunterkünfte mit fremdenfeindlichem Hintergrund. Die Zahl rechtsextremistisch motivierter Gewalttaten ist laut Verfassungsschutzbericht im Jahr 2015 um mehr als 42 Prozent auf 1.408 Fälle im Vergleich zum Vorjahr angestiegen,⁶ was der Bericht u. a. in einen Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise stellt⁷. Zwischen beiden Polen – großem ehrenamtlichen Engagement auf der einen und punktueller fremdenfeindlicher Gewalt auf der anderen Seite – herrschen differenzierte Einschätzungen und Verhaltensweisen vor.⁸

Die offen demonstrierte Solidarität mit Flüchtlingen sowie die hohe Spendenbereitschaft werfen ein sehr positives Licht auf das zivilgesellschaftliche Engagement der Deutschen. Doch die Wahlerfolge der Alternative für Deutschland (AfD) und das kaum überhörbare Murren in der Bevölkerung über die Folgelasten der Flüchtlingskrise lassen Sorgen aufkommen, wie es um die Solidarität mit Flüchtlingen auf Dauer bestellt sein wird. Eine repräsentative Umfrage der Universität Bielefeld im Auftrag der Mercator-Stiftung vom Juli 2016 ergab, dass die Zustimmung zur Willkommenskultur bei Menschen ohne Migrationshintergrund vom Jahreswechsel 2013/14 zum Jahreswechsel 2015/16 von 39,5 auf 32,2 Prozent gesunken ist.⁹ Klar ist: Das Thema wird keine politische „Eintagsfliege“ sein, sondern Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in der Bundesrepublik substantiell noch auf Jahre hinaus beschäftigen.

Bei der Bewältigung der verschiedenen Herausforderungen, an deren Gelingen die politisch Verantwortlichen – voran die Bundeskanzlerin – keinen Zweifel hegen,¹⁰ stehen vor allem – neben übergeordneten bundes- und landespolitischen Rahmungen – die Kommunen im Mittelpunkt, denn hier wird konkret „vor Ort“ die Kärnerarbeit geleistet. Die Kommunen haben sich in einem Positionspapier des Deutschen Städte- und Gemeindebunds vom Juni 2015 klar zur ihrer Verantwortung bekannt, zugleich aber auch Unterstützung eingefordert: „Die deutschen Städte und Gemeinden bekennen sich zu ihrer humanitären Verpflichtung, Bürgerkriegsflüchtlinge und Asylbewerber aufzunehmen und ihnen zu helfen. Andererseits dürfen die Kommunen aber auch nicht überfordert werden.“¹¹

ERKENNTNISLEITENDE FRAGESTELLUNGEN

Eingedenk dieser Einschätzungen fragt die vorliegende Studie nach Potenzialen und Problemen der Kommunen, wie all jene Flüchtlinge, die aus unterschiedlichen Gründen eine Bleibeperspektive haben, in die deutsche Gesellschaft zu integrieren sind. Es geht um „Integration vor Ort“, mithin um die kommunale Fokussierung eines Themas, das wiederum ohne die (über)regionalen, nationalen, europäischen und internationalen Bezüge nicht angemessen analysiert

werden kann. Was ist neu an den gegenwärtigen Herausforderungen? Welche Erfahrungen liegen zeit-historisch vor? Welche Entwicklung hat die praktische Integrationspolitik in Deutschland genommen? Was sind die nationalen, was sind die europäischen bzw. internationalen Dimensionen? Vor welchen konkreten Herausforderungen und Hürden stehen die Kommunen? Unter welchen Rahmenbedingungen agieren sie? Wo liegen die größten Schwierigkeiten im Alltag – sowohl in finanzieller wie auch in struktureller Hinsicht? Welche Bedeutung kommt dem ehrenamtlichen Engagement in diesem Zusammenhang zu und wie kann dieses sinnvoll mit der Arbeit der offiziellen kommunalpolitischen Stellen verzahnt werden? Aber auch – weitergehend – über die Überwindung akuter Probleme hinaus:

Wie kann aus einer bloßen Duldung bzw. Akzeptanz von Flüchtlingen „in der Nachbarschaft“ eine wirkliche Integration in das Stadt- bzw. Gemeindeleben werden? Welchen Mehrwert – gerade im Kontext der Herausforderungen „Demografie“ und „Fachkräftemangel“ – kann eine erfolgreiche Integration von geflüchteten, asylsuchenden Menschen für Kommunen haben – sowohl in gesellschaftlich-kultureller wie in wirtschaftlicher Hinsicht?¹²

GLIEDERUNG

Um das Terrain zur Beantwortung dieser Fragen abzustecken, wird nach einer zeithistorischen Verortung des Themas Flucht und Vertreibung im Sinne einer Ortsbestimmung der Gegenwart ein Blick auf die Entwicklung der Integrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland unternommen (ab Seite 14), um anschließend die aktuellen politischen Dimensionen, national wie europäisch, im Kontext zu fokussieren (ab Seite 29). Diese beiden Kapitel stellen die Rahmungen dar, in die die kommunale Flüchtlingspolitik eingefasst ist. Deren Herausforderungen stehen im Mittelpunkt von Kapitel 4 – das Herzstück der vorliegenden Untersuchung. Abschließend werden eine Bilanz gezogen und konkrete Handlungsempfehlungen formuliert (Kapitel 5).

Ein wichtiges Untersuchungsanliegen besteht darin, herauszufinden, welche Maßnahmen sich zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen „vor Ort“ als erfolgversprechend erweisen können. In diesem Zusammenhang kommt der Darlegung ausgewählter Best-Practice-Modelle ein ganz besonderer Stellenwert zu. Gut formulierte Konzepte sind zwar wichtig, bleiben jedoch erst einmal „graue Theorie“, wenn sie nicht anhand konkreter Fallbeispiele praktisch „mit Leben gefüllt“ werden. Aus diesem Grund nimmt die Darlegung und Analyse von Best-Practice-Fallbeispielen einen besonderen Schwerpunkt in dieser Studie ein. Um ein möglichst facettenreiches Bild der Arbeit in den Kommunen zu bekommen, waren bei der Auswahl der Fallbeispiele folgende Kriterien leitend:

- Es sollten sowohl kleinere als auch größere Kommunen Berücksichtigung finden (Kriterium der Größe).
- Wichtig war ebenfalls, sowohl strukturschwache als auch strukturstarke Kommunen zu betrachten (Kriterium der ökonomischen Performanz).
- Weiterhin sollten die ausgewählten Fallbeispiele auch in unterschiedlichen Regionen Deutschlands (Kriterium der regionalen Variation) untersucht werden.
- Wesentlich war zudem, dass es sich um innovative Projekte handelt, die das Etikett „Best Practice“ auch tatsächlich verdienen (Kriterium der Innovation).

Auf der Grundlage dieser Variablen wurden folgende Fallbeispiele identifiziert: die Gemeindeinitiative „Ich bin ein Viernheimer“ im hessischen Viernheim, das vom Deutschen Verkehrssicherheitsrat initiierte Projekt „German Road Safety“ in Berlin, die ehrenamtlichen Soziallotsen in Bernburg (Saale) in Sachsen-Anhalt, das Projekt „Work and Integration for Refugees (W.I.R.)“ der Handelskammer Hamburg sowie das von der Stadt Geestland (Niedersachsen) und der „AWO Soziales Leben GmbH“ ins Leben gerufene Projekt „Flüchtlingsfirma“. Darüber hinaus haben sich zwei Studierende der Hochschule Bonn/Rhein-Sieg im Rahmen eines Feldforschungsprojekts mit der Flüchtlingspolitik der Stadt Hennef auseinandergesetzt und ein eigenes Kapitel für diese Studie abgefasst. Mit Hilfe dieser praxisnahen Beispiele sollen Hand-

lungsperspektiven und übertragbare Elemente auch für andere Kommunen aufgezeigt werden. Die Fallbeispiele und Interviews vor Ort ergänzend wurden auch Gespräche mit verschiedenen Experten geführt, die Eingang in diese Studie gefunden haben. Ein herzlicher Dank dafür gilt Frau Eva Welskop-Deffaa, Mitglied im ver.di-Bundesvorstand, Herrn Dr. Gerd Landsberg, dem Geschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebunds (DStGB) sowie Herrn Dr. Ulf Rinne vom Institut Zukunft der Arbeit (IZA).

DEFINITIONEN

Der Integrationsbegriff ist seit jeher ein umstrittener, weil häufig nicht einheitlich verwendeter Begriff des politischen Diskurses. Hinzu kommt, dass dieser, wie viele weitere politikwissenschaftliche Schlüsselbegriffe auch, sowohl als wissenschaftliche Analysekategorie wie auch als politischer Kampfbegriff Verwendung findet.¹³ Dass er sowohl eine deskriptive als auch eine normative Dimension umfasst, ist als solches nicht ungewöhnlich, trägt aber mit dazu bei, dass er im politischen Diskurs oftmals diffus und unscharf verwendet wird. Geht man von der lateinischen Wurzel aus, so meint Integration zunächst die „Wiederherstellung eines Ganzen“. Nach der aus systemtheoretischer Perspektive entwickelten Definition des Soziologen Hartmut Esser besteht Integration im „Zusammenhalt von Teilen in einem systemischen Ganzen“. ¹⁴ Als Gegenbild hierzu entwirft er den Zerfall der Gesellschaft und ihre Segmentation. Während Esser den Fokus recht stark auf die Assimilation, also die Anpassung der Migranten an die Gegebenheiten der Aufnahmegesellschaft legt, in der er die einzige Möglichkeit sieht, um soziale Konflikte und Segmentation einzudämmen, plädiert der Soziologe Rainer Geißler für den Mittelweg der interkulturellen Integration. Zum einen sei diese humaner, da Migranten ein Bedürfnis danach hätten, ihre Herkunftskultur zu pflegen; zum anderen dürfe man den kulturellen Reichtum nicht „wegassimilieren“, sondern müsse die interkulturellen Potenziale nutzen.¹⁵ Der rein assimilative Gedanke ist im heutigen Integrationsdiskurs kaum mehr vorzufinden und wird auch von der Politik nicht länger als zielführend erachtet. Allerdings, so die Auffassung des Sozialwissenschaftlers Berthold Löffler, trete immer deutlicher zu Tage, dass eine Integrationspolitik, die lediglich die deutsche Sprache und das abstrakte Grundgesetz als groben Rahmen vorgebe, zu wenig sei, um eine für die Gesellschaft gemeinschaftsstiftende, verbindende Wirkung zu haben.¹⁶

Der der folgenden Studie zugrundeliegende Integrationsbegriff geht in seinem Grundverständnis von einem kulturellen Pluralismus aus, der die Akzeptanz, die Wertschätzung und den Respekt gegenüber kultureller und religiöser Vielfalt nach dem Prinzip der „Einheit-in-Verschiedenheit“ voraussetzt. Integration ist zu verstehen als Wechselwirkung zwischen der Mehrheits- und der Minderheitsgesellschaft mit Anforderungen auf beiden Seiten. Integration fokussiert eine doppelte „Bringschuld“: eine der Zuwanderer im Sinne der unabdingbaren Bereitschaft zur Integration sowie eine des deutschen Staates im Sinne entsprechender Angebote der Integration. Politisch gilt das Prinzip eines Förderns und Forderns. Integration vollzieht sich dabei nicht in einem wertelosen Raum. So bilden die deutsche Sprache und die Werte der freiheitlich-demokratischen Grundordnung¹⁷ den Rahmen, in dem Integration sich entfalten kann.¹⁸

Im Jahr 1952 legte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Verbot der Sozialistischen Reichspartei fest, welche Prinzipien im Kern unser Gemeinwesen ausmachen.¹⁹ Es sind mehr als nur Begriffe, es sind die Werte der liberalen Demokratie, der Freiheit, der Gleichheit und des Pluralismus. Diese pluralistische Offenheit darf nicht nur auf dem Papier, in Artikeln und Paragraphen existieren; diese fundamentalen Werte müssen tagtäglich im sozialen Miteinander gelebt werden. Daraus entwickelt sich eine Offenheit gegenüber der Vielfalt – an Meinungen, an Kulturen, an Religionen – und eine gelebte demokratische Werteorientierung, die – fundamental grundgesetzlich verankert – verbindender Bestandteil und Kitt dieser Gesellschaft ist. Um diese gelebte Kultur der Anerkennung zu verankern, spielt Bildung, vor allem auch politische Bildung, eine wesentliche Rolle. So wie die Sprache gilt es auch die demokratischen Werte dieser Gesellschaft anschaulich und lebendig zu vermitteln, um die Basis, den fruchtbaren Boden für Integration zu schaffen.²⁰

Grundsätzlich ist wichtig, zwei Dimensionen der Integration zu unterscheiden: die strukturell-funktionale und die kulturell-identifikatorische Integration. Strukturell-funktionale Integration meint die politische, rechtliche und sozio-ökonomische Teilhabe in allen Institutionen und Gesellschaftsbereichen der Mehrheitsgesellschaft. Kulturelle Integration beinhaltet die emotive, identifikatorische Bindung an das Gemeinwesen.²¹ Während erstere die Minimalanforderung einer gelungenen Integration darstellen sollte, wäre das Erreichen von zweiter bereits ein deutlich anspruchsvollerer Maßstab für gelungene Integration.

Neben dem Begriff der Integration erfreut sich auch der Begriff der Inklusion seit einigen Jahren in der sozialwissenschaftlichen und öffentlichen Debatte – nicht zuletzt auch in vielen Kommunen – einer gewissen Beliebtheit. Inklusion kann in zweierlei Hinsicht verstanden werden: Zum einen gibt es die Verwendungsweise als soziologische Analysekategorie, die in einem Zusammenhang mit dem Komplementärbegriff Exklusion steht und vor allem in systemtheoretischen Ansätzen eine Rolle spielt. Ausgehend von Niklas Luhmanns klassischer Unterscheidung zwischen Inklusion und Exklusion²² geht es soziologischen Untersuchungen dieses Typs um die „Frage der Mitgliedschaft von Personen in Sozialsystemen“²³. Es wird damit in der Regel kein normativer Impuls verbunden.

Auf der anderen Seite wird der Inklusionsbegriff zur Forderung nach der Herstellung politischer Gleichheit verwendet. Diese Gebrauchsweise ist zwar ebenfalls in einem wissenschaftlichen Kontext denkbar, verweist aber stärker auf ein normativ grundiertes Konzept. In dieser Weise ist der Inklusionsbegriff gegen den Integrationsbegriff in Stellung gebracht worden: Der Integrationsbegriff sei nicht anders denkbar, als von einer vorgegebenen Gesellschaft her, in die hinein integriert würde. Dabei handele es sich automatisch um eine hierarchische Setzung zu Gunsten der Heimatgesellschaft, was tendenziell auf ein bevormundendes Verhalten gegenüber Migranten hinauslaufe. Der Inklusionsbegriff verweise demgegenüber stärker auf ein gleichgestelltes Miteinander zwischen der Heimatgesellschaft und den Migranten im Sinne einer wechselseitigen Verschränkung von Inklusionsbemühungen, die von beiden Seiten ausgehen muss. Der Inklusionsbegriff vermeide dieser Lesart zufolge Exklusionstendenzen und Bevormundung.²⁴ Dem lässt sich entgegenhalten, dass die Situation zwischen Heimatgesellschaft und neu Hinzukommenden gleichsam von ihrer Natur her stets ein asymmetrisches Verhältnis darstellt. Dies von vorne herein einzugestehen bewahrt vielleicht besser vor Exklusion und Bevormundung, als eine Scheinsymmetrie zu unterstellen, die so in der Realität nicht gegeben ist. Außerdem wird der Inklusionsbegriff in der kommunalen Praxis von Behörden und bei den Bürgern in erster Linie mit dem Thema Gerechtigkeit für Menschen mit Behinderung assoziiert – dies entsprechend seiner Herkunft im Kontext der UNO-Behindertenrechtskonvention²⁵. Aus diesen Gründen wird der Integrationsbegriff anstelle des Inklusionsbegriffs der vorliegenden Studie analytisch zu Grunde gelegt.

Die kommunalpolitische Forschung zur Integration von Flüchtlingen hat verschiedene Ansätze entwickelt, um konkrete Kriterien und Maßstäbe für gelingende Integration vor Ort zu benennen. Jutta Aumüller und Carolin Bretl untersuchen die kommunale Integration von Flüchtlingen in ihrer Studie aus dem Jahr 2008 anhand der Dimensionen Wohnen und Unterbringung, Ausbildung, Arbeitsmarktintegration, Gesundheit, Soziale Integration sowie Engagement der Flüchtlinge.²⁶ In einer Untersuchung zu Integrationspotenzialen in kleinen Städten und Landkreisen der Schader-Stiftung von 2011 werden die integrationspolitischen Handlungsbereiche von Kommunen in Deutschland anhand der Dimensionen Bildung, Arbeit, Freizeit, gesellschaftliche und politische Teilhabe und Wohnen analysiert.²⁷ Das Deutsche Institut für Urbanistik teilt das Aufgabenspektrum der kommunalen Flüchtlingsarbeit in einer Untersuchung von 2015 in vier Themenbereiche ein: Integrationspolitische Handlungskonzepte, Erstunterbringung und Wohnraumversorgung, Bildung und Arbeitsmarkt, Kommunikation und Bürgerbeteiligung.²⁸

Aufbauend auf diesen Ergebnissen vorangegangener Studien zur kommunalen Integrationspolitik, dem Lagebild der aktuellen kommunalen Herausforderungen sowie dem generellen Integrationsverständnis dieser Studie, werden vier Kriterien im Herausforderungsportfolio der Kommunen als zentral erachtet:

- das Kriterium von Verteilung, Versorgung und Unterbringung;
- das Kriterium der Sprachschulung und Integration in das Bildungssystem;
- das Kriterium der Integration in den Arbeitsmarkt;
- das Kriterium der sozialen Einbindung in die Zivilgesellschaft.

Während die drei ersten hier genannten Kriterien Bestandteil des oben entwickelten struktur-funktionalen Verständnisses von Integration sind, ist das letztgenannte Kriterium Teil der kulturell-identifikatorischen Integration. Allen vier liegt ebenfalls das bereits skizzierte Grundprinzip des Förderns und Forderns zu Grunde: Die Verteilung, Versorgung und Unterbringung, das Angebot von Sprach- und Integrationskursen sowie die Bereitstellung struktureller Rahmenbedingungen für die Arbeitsmarktintegration verweisen auf die „Holschuld“ des Staates; die Bereitschaft, an Sprach- und Integrationskursen teilzunehmen, eine zumutbare Arbeit aufzunehmen und sich in das zivilgesellschaftliche Leben einzubringen, ist hingegen als „Bringschuld“ auf Seiten der Migranten zu verorten. Die Einbindung in die Zivilgesellschaft wiederum

kann von staatlicher Seite zwar gefördert, aber nicht erzwungen werden. Ohnehin muss darauf hingewiesen werden, wie eng verzahnt diese vier Kriterien bzw. Faktoren in der konkreten kommunalen Praxis sind; sie werden in dieser Studie nur aus systematischen Gründen getrennt voneinander betrachtet.

FORSCHUNGSSTAND

Mehr als drei Jahrzehnte fristete die Migrationsforschung eher ein Nischendasein; im Zuge der aktuellen Flüchtlingssituation hat sie einen enormen Bedeutungszuwachs erfahren. Zur spezifischen Rolle der Kommunen in diesem Zusammenhang existieren verschiedene Studien, die auch Eingang in diese Untersuchung gefunden haben: Die bereits erwähnte Umfrage des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) in Städten, Landkreisen und Gemeinden vom Frühjahr 2016,²⁹ eine Studie zu Flüchtlingen und Asylsuchenden in den Kommunen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) von Ende 2015,³⁰ eine insbesondere die Bedeutung der Bildung thematisierende Analyse von Ludger Wößmann³¹ sowie der ebenfalls bereits genannte Generali Engagement Atlas 2015³² sind an dieser Stelle als für die Fragestellungen der Studie besonders ergiebige Quellen hervorzuheben. Und doch: In mancherlei Hinsicht fristet die kommunale Integrationsforschung, zumal in der Politikwissenschaft, nach wie vor ein Schattendasein. Sie wird zudem zu selten mit der soziologischen und historischen Migrationsforschung verknüpft. Zu dieser notwendigen Verknüpfung kann die vorliegende Studie allenfalls einen bescheidenen Beitrag leisten. Ihr Anspruch ist vielmehr ausgerichtet darauf, einen Überblick zu bieten über die Dimensionen der Integrationsherausforderungen der Kommunen – „vor Ort“.

DANK

Dr. Manuel Becker, Christian Botz, Jonas Fehres, Lenno Götze, Nils Kleine, Kevin Medau, Florian Schmitt und Anna Zell, meinen Mitarbeitern und Hilfskräften, danke ich von ganzem Herzen für ihre Unterstützung des Projekts, für ihren großartigen Einsatz bei Recherche von Material, Evaluation von Befunden und auch beim Abfassen des Manuskripts. Auch Josephin Peuten und Kirsten Petersen, zwei Studierenden von der Hochschule Bonn/Rhein-Sieg, die im Rahmen eines Forschungsprojekts die Analyse eines der Fallbeispiele vorgenommen haben, möchte ich herzlich danken. Die Gesamtverantwortung für die Studie liegt bei mir.

Dass diese Studie in der vorliegenden Form erscheinen konnte, ist der bewährten und vertrauensvollen Kooperation mit der Konrad-Adenauer-Stiftung zu verdanken. Ihr, vor allem dem Leiter der Kommunal-Akademie, Philipp Lerch, aber auch Frau Dr. Melanie Piepenschneider, der Hauptabteilungsleiterin Politische Bildung der Konrad-Adenauer-Stiftung, gilt ein ganz besonderer Dank.

1 | Bundeskanzlerin Angela Merkel verglich die Herausforderungen der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen in Deutschland in ihrer Sommerpressekonferenz 2015 mit jenen des deutschen Wiedervereinigungsprozesses, in: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/08/2015-08-31-pk-merkel.html>.

2 | o. A.: Die Stimmung gegenüber Flüchtlingen kippt nicht. Große Mehrheit will Menschen in existentieller Not zur Seite stehen/Moralische Verpflichtung/EKD-Umfrage, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 2. September 2016, Seite 5.

3 | Vgl. Generali Zukunftsfonds: *Generali Engagementatlas 2015. Rolle und Perspektiven Engagement unterstützender Einrichtungen in Deutschland*, Köln 2016, S. 11-12.

4 | Vgl. Frank Gesemann/Roland Roth: *Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden. Eine Studie des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI)*, Berlin 2016, S. 20-21.

5 | Vgl. Evangelische Kirche in Deutschland (EKD): *Neue EKD-Studie: Deutsche wollen Flüchtlingen weiter helfen*, in: https://www.ekd.de/presse/pm112_2016_ekd_studie_fluechtlinge.html, Hannover 2016.

6 | Bundesministerium des Inneren: *Verfassungsschutzbericht 2015*, Berlin 2016, S. 25.

7 | Vgl. ebd., S. 51-52.

8 | Thomas Petersen: *Deutsche Fragen. Deutsche Antworten. Zaghafte Schritte zur „Willkommenskultur“*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 21. Mai 2015, S. 10. – Thomas Petersen: *Deutsche Fragen. Deutsche Antworten. Die Angst vor Veränderung*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 27. Januar 2016, S. 8. – Renate Köcher: *Deutsche Fragen. Deutsche Antworten. Beunruhigt, aber nicht in Panik*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 24. August 2016, S. 8.

9 | Vgl. Andreas Zick/Madlen Preuß: *ZuGleich. Zugehörigkeit und (Un)gleichwertigkeit. Ein Zwischenbericht*, Bielefeld 2016.

10 | Vgl. Die Bundesregierung: *Bundespressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel am 28. Juli 2016 im Wortlaut*, in: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2016/07/2016-07-28-bpk-merkel.html>. – Vgl. dazu auch: Volker Kronenberg: *Schaffen wir das? Über Patriotismus in Krisenzeiten*, in: *APuZ* 14–15/2016, S. 22-27.

11 | *Deutscher Städte- und Gemeindebund: Position. Statement zur Flüchtlingspolitik vom Juni 2015*, in: [http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Publikationen/Positionspapiere/Solidarit%C3%A4t%20mit%20Fl%C3%BChtlingen%20weiter%20st%C3%A4rken/PP%20Solidarit%C3%A4t%20mit%20Fl%C3%BChtlingen%20weiter%20st%C3%A4rken_20150624\(1\).pdf](http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Publikationen/Positionspapiere/Solidarit%C3%A4t%20mit%20Fl%C3%BChtlingen%20weiter%20st%C3%A4rken/PP%20Solidarit%C3%A4t%20mit%20Fl%C3%BChtlingen%20weiter%20st%C3%A4rken_20150624(1).pdf).

12 | Vgl. Günter Bannas u. a.: *Außergewöhnliche Menschen. Deutschland reagiert mit Panik auf Einwanderer. Dabei sollten wir ihnen den roten Teppich ausrollen*, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 30. August 2015.

13 | Vgl. ebenso Martin Ohlert: *Zwischen Multikulturalismus und Leitkultur. Integrationsleitbild und -politik der im 17. Deutschen Bundestag vertretenen Parteien*, Wiesbaden 2015, S. 18-67.

14 | Vgl. Hartmut Esser: *Assimilation, Integration und ethnische Konflikte. Können sie durch „Kommunikation“ beeinflusst werden?*, in: Heribert Schatz et al. (Hrsg.): *Migranten und Medien. Neue Herausforderungen an die Integrationsfunktion von Presse und Rundfunk*, Wiesbaden 2000, S. 26.

15 | Vgl. Rainer Geißler: *„Bessere Präsentation durch bessere Repräsentation“*, in: Heribert Schatz et al. (Hrsg.): *Migranten und Medien. Neue Herausforderungen an die Integrationsfunktion von Presse und Rundfunk*, Wiesbaden 2000, S. 10.

16 | Vgl. Berthold Löffler: *Integration zwischen Multikulturalismus und Assimilation. Plädoyer für eine kulturell relativ homogene Gesellschaft*, in: *Die Politische Meinung* 500/501 (2011), S. 59. – Vgl. dazu auch: Volker Kronenberg: *Zwischenbilanz einer deutschen Debatte, die notwendig ist: Leitkultur, Verfassung und Patriotismus – was eint uns?*, in: Bernhard Vogel (Hrsg.): *Was eint uns?*, Freiburg 2008, S. 188-209.

17 | *Das Bundesverfassungsgericht definiert die freiheitlich demokratische Grundordnung in Art. 21 II GG als „eine Ordnung, die unter Ausschluß jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt.“* Zit. nach: Herbert Bethge: *Grundrechtswahrnehmung, Grundrechtsverzicht, Grundrechtsverwirkung*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* Bd. IX, 3., völlig Neubearb. u. erw. Aufl., Heidelberg 2011, S. 1192.

18 | Volker Kronenberg/Marco Jelic: *„Gelungene Integration. Debatte, Definition und praktische Politik“*, in: *Wieviel Islam gehört zu Deutschland? Integrationserfahrungen junger und alter Menschen in einer säkular geprägten Gesellschaft am Beispiel des Ruhrgebiets*, Bonn 2015, S. 18.

19 | Vgl. *„Freiheitlich-demokratische Grundordnung“*, in: Uwe Andersen/Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. 7., aktual. Aufl., Heidelberg 2013, in: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202025/freiheitlich-demokratische-grundordnung>.

20 | Vgl. hierzu im Kontext auch Volker Kronenberg: *Patriotismus 2.0. Gemeinwohl und Bürgersinn in der Bundesrepublik Deutschland*, München 2010.

21 | Vgl. Berthold Löffler: *Integration in Deutschland. Zwischen Multikulturalismus und Assimilation*, München 2011, S. 18.

22 | Vgl. Niklas Luhmann: *Inklusion und Exklusion*, in: Niklas Luhmann: *Soziologische Aufklärung 6. Die Soziologie und der Mensch*. Opladen 1995, S. 237-264.

23 | Vgl. Rudolf Stichweh: *Inklusion und Exklusion. Studien zur Gesellschaftstheorie*, Bielefeld 2005, S. 67.

24 | Vgl. Martin Kronauer: *Inklusion, Exklusion. Eine historische und begriffliche Annäherung an die soziale Frage der Gegenwart*, in: Martin Kronauer (Hrsg.): *Inklusion und Weiterbildung. Reflexionen zur gesellschaftlichen Teilhabe in der Gegenwart*, Bielefeld 2010, S. 56-57.

25 | Vgl. Volker Kronenberg: *„Alle inklusive!“ Eine politikwissenschaftliche Annäherung an das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*, in: *Beiträge aus der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg: „Alle inklusive“ – Annäherungen an das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Antrittsvorlesung vom 25. Januar 2011*, S. 7-16.

26 | Vgl. Jutta Aumüller/Carolin Bretl, *Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland. Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung*, Berlin 2008, in: http://www.desi-sozialforschung-berlin.de/wp-content/uploads/Kommunale_Integration_von_Fluechtlingen.pdf.

27 | Schader Stiftung: *Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts*, Berlin 2011, in: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/Integration/schader_integrationspotenziale.pdf?__blob=publicationFile.

28 | Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu): *Flüchtlinge und Asylsuchende in Kommunen*, *Berichte* 4/2015, S. 4, in: <http://edoc.difu.de/edoc.php?id=ZUNRC0G7>.

29 | Gesemann/Roth: *Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik*.

30 | Deutsches Institut für Urbanistik (Difu): *Flüchtlinge und Asylsuchende in Kommunen*, *Special Difu-Berichte* 4/2015.

31 | Ludger Wößmann: *Integration durch Bildung. Für eine realistische Flüchtlingspolitik*, in: *Forschung & Lehre* 22 (2016) 7, in: <http://www.forschung-und-lehre.de/wordpress/?p=20106>.

32 | Generali Zukunftsfonds: *Generali Engagementatlas 2015*, Köln 2016.

Flucht und Vertreibung im nationalen und internationalen Kontext

In historischer Perspektive gehören Flucht und Vertreibung seit Menschengedenken zum grundlegenden kulturellen Erfahrungsschatz. Die Vertreibung Adams und Evas aus dem Paradies steht im Buch Genesis des Alten Testaments; die Flucht der Heiligen Familie nach Ägypten ist ein zentrales Motiv zu Beginn des Neuen Testaments. Auch die Homerschen Epen Ilias und Odyssee verarbeiten vielfach Flucht- und Vertreibungserfahrungen. Eine umfassende Völkerwanderung markiert den Übergang von der Antike hin zum Mittelalter. Diese nur kursorischen Andeutungen mögen genügen, um zu unterstreichen, dass es sich um ein Thema von globalhistorischen Ausmaßen handelt.

Blickt man auf die Gegenwart, so ist die Zahl der Menschen, die vor kriegerischen Auseinandersetzungen und Verfolgungen fliehen, laut Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) aktuell so hoch wie nie zuvor in der Geschichte. Für Ende 2015 sind 65,3 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht belegt, 2014 waren es 60 Millionen Menschen, zehn Jahre zuvor 37,5 Millionen Menschen. Die Steigerungsrate von 2013 auf 2014 ist die höchste, die jemals vom UNHCR gemessen wurde – im Jahr 2015 sind noch einmal weitere fünf Millionen dazu gekommen.

Stellt man die Gesamtzahl von 65,3 Millionen in Relation zur Weltbevölkerung von 7,35 Milliarden, so war Ende 2015 jeder 113. Mensch auf der Flucht. Unter ihnen warteten ebenfalls bis zum Stichtag Ende 2015 3,2 Millionen Flüchtlinge auf die Bearbeitung ihres Asylantrags, was gleichfalls einen Rekordwert darstellt.

Unterteilt man die erfassten Flüchtlinge in Menschen, die außer Landes fliehen und in Binnenflüchtlinge, so relativiert sich die Zahl: Etwa zwei Drittel sind Binnenflüchtlinge, nur etwa ein Drittel war gezwungen, das Heimatland zu verlassen. Neben dem Bürgerkrieg in Syrien sind vor allem die Krisenherde im Irak, im Südsudan, in der Zentralafrikanischen Republik, in Burundi, im Jemen, in der Ukraine und in Myanmar verantwortlich.³³

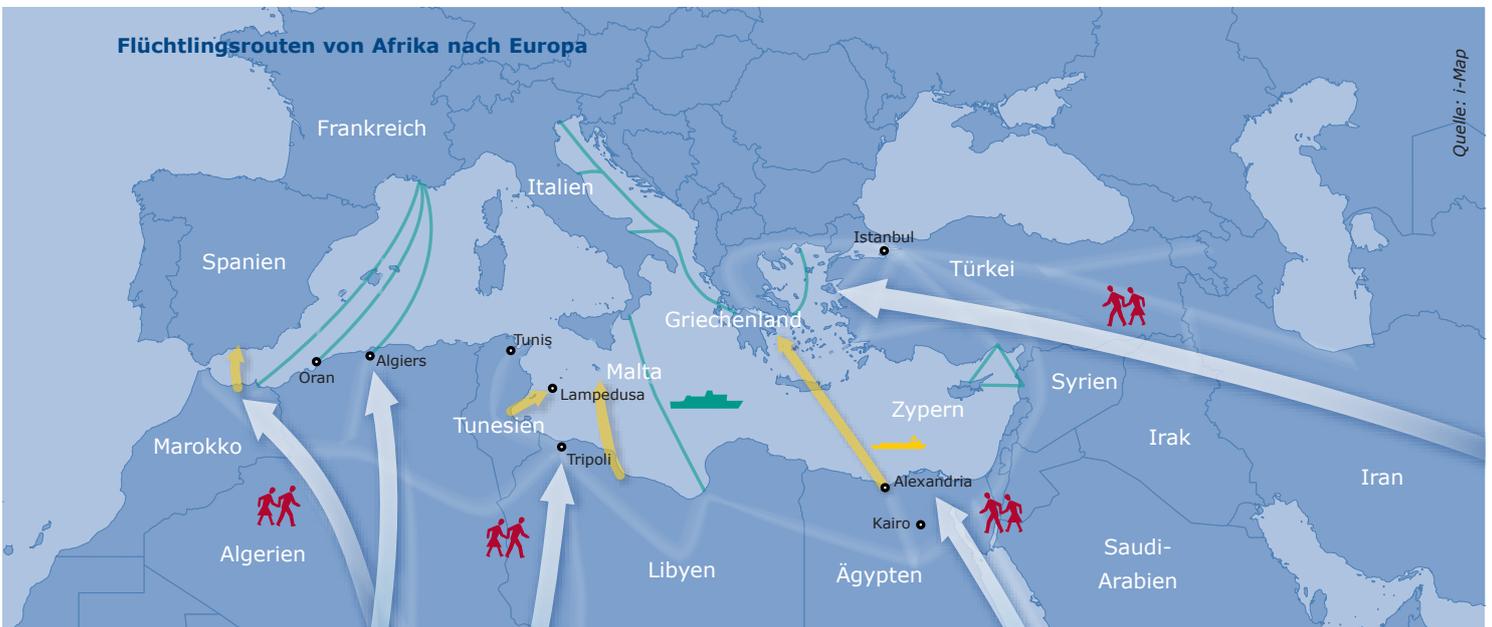
Aus Platzgründen kann auf die vielfältigen Ergebnisse der Forschung zu Flucht und Vertreibung im Europa des 20. Jahrhunderts³⁴ als historiografischem Untersuchungsgegenstand nicht eingegangen werden. Nützlich zur Orientierung sind die drei Phasen und sechs übergreifenden Ursachen des Vertreibungs geschehens, die Philipp Ther herausgearbeitet hat: Eine erste Phase reicht von den Balkankriegen 1912/13 bis

zum Abkommen von Lausanne 1923, das u. a. den Griechisch-Türkischen Krieg beendete und Umsiedlungen von Millionen Menschen regelte; eine zweite Phase wird durch die Politik des nationalsozialistischen Deutschlands und deren Konsequenzen zwischen 1938 und 1948 markiert; eine dritte Phase lässt sich auf dem Balkan der 1990er Jahre ausmachen. Aus der vergleichenden Untersuchung der verschiedenen historischen Einzelphänomene destilliert Ther sechs synthetisierende Ursachen heraus: (a) die Entwicklung eines ethnisch homogenen Nationsverständnisses; (b) die Bildung moderner, zentralistischer Nationalstaaten; (c) die Ausgrenzung von Minderheiten durch die Majoritätsbevölkerung; (d) die „Bevölkerungspolitik“ nationalisierender Staaten und totalitärer Diktaturen; (e) die Reziprozität zwischen Kriegen und Vertreibungsphänomenen sowie (f) die spezifischen historischen Akteure, die für aktive Vertreibungen eintraten.³⁵

Claus Leggewie und Anne Lang zählen das Stichwort „Vertreibungen“ neben den weiteren Topoi „Holocaust“ (als negativer Gründungsmythos Europas), „Sowjetkommunismus“, „Kriegs- und Krisenerinnerungen“, „Kolonialismus“, „Einwanderungsgeschichte“ und „Erfolgsgeschichte“ zu den von ihnen identifizierten sieben „Kreisen“ der europäischen Erinnerung.³⁶ Ob sich aus den jeweiligen nationalen Nachkriegserzählungen einmal so etwas wie eine gesamteuropäische Erinnerungskultur herauskristallisieren wird,³⁷ bleibt zwar bis auf Weiteres abzuwarten, jedoch ist unzweifelhaft, dass Flucht- und Vertreibungserfahrungen zum geteilten Erinnerungsschatz vieler europäischer Nationen gehören.

Als Folge des vom nationalsozialistischen Deutschland begonnenen Zweiten Weltkriegs wurden Millionen von Menschen vertrieben, zwangsumgesiedelt oder mussten flüchten.³⁸ Die beiden Schlagwörter „Flucht“ und „Vertreibung“ beziehen sich in der erinnerungskulturellen Debatte in Deutschland zumeist auf das Vertreibungsgeschehen im 20. Jahrhundert und dabei insbesondere auf die Flucht und Vertreibung von Deutschen nach dem Zweiten Weltkrieg. Sie werden dabei in der Regel als Sammelbegriff für folgende Einzelkomplexe verwendet: die Evakuierungen ab dem Herbst 1944, die Flucht ab dem Frühjahr 1945, die partielle Rückkehr in die Wohngebiete, die Deportation in die Sowjetunion, die Einrichtung von Internierungslagern und die Ausweisungen in den Folgejahren.³⁹ Es waren mehr als 17 Millionen Deutsche,

Flüchtlingsrouten von Afrika nach Europa



die vor dem Krieg in den Ostprovinzen sowie in Polen, den baltischen Staaten, Danzig, Ungarn, Jugoslawien und Rumänien lebten. Nach neueren Forschungen wurden mehr als 14 Millionen Deutsche zwischen 1944/45 und 1950 Opfer von Flucht und Vertreibung, zwei Millionen von ihnen starben auf der Flucht.⁴⁰

Flucht und Vertreibung sind mithin nicht nur Themen der internationalen und europäischen Politik, sie sind spezifisch deutsche Themen.⁴¹ Flucht und Vertreibung stehen an der Wiege der Gründung der zweiten Demokratie auf deutschem Boden.⁴² Doch Flucht und Vertreibung als Herausforderung deutscher Geschichte greifen historisch weiter zurück. Man denke exemplarisch an die zweite Hälfte des 17. Jahrhunderts, als unter anderem Preußen eine im Vergleich zu seiner damaligen Gesamtbevölkerung enorme Zahl protestantischer Franzosen, die im katholischen Frankreich um ihr Leben und ihre Existenz bangen mussten, aufgenommen hat. Damals kamen ca. 20.000 Hugenotten nach Brandenburg-Preußen und stellten etwa ein Drittel der Bevölkerung Berlins. Die Aufnahme und Integration der Hugenotten verlief zunächst nicht gänzlich ohne Konflikte. Und doch zeigt dieses frühe Beispiel von Flucht und Migration bei aller Unterschiedlichkeit zur Situation heute besonders deutlich, dass Zuwanderung mittel- und langfristig einen Gewinn für eine Gesellschaft darstellen und zu einem maßgeblichen Wachstumsfaktor werden kann. Ein weiteres Beispiel sind die zahlreichen polnischen Zuwanderer, die sich nach dem deutsch-französischen Krieg 1870/71 im Ruhrgebiet angesiedelt haben.

Trotz dieser frühen historischen Beispiele dürften Flucht und Vertreibung während und infolge des Zweiten Weltkriegs die dominante Bezugsgröße darstellen. Sie verbinden Chiffren von Schuld, Verantwortung und Herausforderung – Flucht und Vertreibung als Herausforderungen jener „Nation ohne Haus“ (Adolf M. Birke)⁴³, die in dem ersten Jahrzehnt seit Gründung der Bundesrepublik und lange darüber

hinaus mit der Aufgabe und der Herausforderung von Integration der geflohenen und vertriebenen Deutschen konfrontiert war.⁴⁴ Die Flucht aus der zweiten deutschen Diktatur ist ebenfalls ein wesentliches Element deutscher Teilungs- und Nachkriegsgeschichte. Flucht, Vertreibung und Integration mithin als „deutsche“ Themen, vor 70 Jahren genauso wie heute, wenn auch, in der Gegenwart, vor verändertem Horizont und anderen Vorzeichen.

33 | Zahlen und Fakten entnommen aus: UNHCR: *Global Trends: Forced Displacement in 2014*, Genf 2015. – UNHCR: *Global Trends: Forced Displacement in 2015*, Genf 2016.

34 | Vgl. in diesem Zusammenhang Jochen Oltmer: *Kleine Globalgeschichte der Flucht im 20. Jahrhundert*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 26/27 (2016), S. 18-25.

35 | Vgl. Philipp Ther: *Erinnern oder aufklären. Zur Konzeption eines Zentrums gegen Vertreibungen*, in: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft* 1 (2003), S. 36-41, S. 36-37.

36 | Vgl. Anne Lang /Claus Leggewie: *Der Kampf um die europäische Erinnerung. Ein Schlachtfeld wird besichtigt*, München 2011, S. 15-48.

37 | Vgl. dazu Claus Leggewie: *Ein Schlachtfeld wird besichtigt. Sieben Kreise transnationaler Erinnerung Europas*, in: Manfred Grieger et al. (Hrsg.): *Die Zukunft der Erinnerung. Eine Wolfsburger Tagung*, Wolfsburg 2008, S. 21-34.

38 | Vgl. Jürgen Brühns: *Flucht und Vertreibung*, Hamburg 2008, in: <http://www.ndr.de/kultur/geschichte/chronologie/Flucht-und-Vertreibung,vertreibung102.html>.

39 | Bernd Faulenbach: *Die Vertreibung der Deutschen aus den Gebieten jenseits von Oder und Neiße. Zur wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion in Deutschland*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 51-52 (2002), S. 44-54, S. 44.

40 | Vgl. Jürgen Brühns: *Flucht und Vertreibung*, in: <http://www.ndr.de/kultur/geschichte/chronologie/Flucht-und-Vertreibung,vertreibung102.html>, 2008.

41 | Vgl. Volker Kronenberg: *Schaffen wir das? Über Patriotismus in Krisenzeiten*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 14-15 (2016), S. 22-27.

42 | Vgl. in gesellschaftspolitischem Kontext: Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.): *Flucht, Vertreibung, Integration*, Bonn 2006.

43 | Vgl. Adolf M. Birke: *Nation ohne Haus. Deutschland 1945-1961*, Berlin 1994.

44 | Vgl. dazu ausführlich: Peter Graf Kielmansegg: *Nach der Katastrophe. Eine Geschichte des geteilten Deutschlands*, Berlin 2000, S. 393 ff., der für den Zeitraum bis 1990 in der Bundesrepublik Deutschland drei aufeinanderfolgende Zuwanderungswellen „von singulären Dimensionen“ identifiziert, S. 393.