

## **Migration als Chance statt Problem**

### **Friedenslogik und kommunale Integrationspolitik am Beispiel München**

Schriftliche Arbeit zur Erlangung des Akademischen Grades ‚Master of Arts‘  
an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät  
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

---

**Verfasserin:**

Sophia Abou El-Komboz

Studiengang: MA Friedensforschung und Internationale Politik

**Vorgelegt bei:**

Dr. Thomas Nielebock, AkadOR (Erstgutachter)

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun (Zweitgutachter)

München, 8. Mai 2019

## **Erklärung**

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig und nur mit den angegebenen Hilfsmitteln angefertigt habe und dass ich alle Stellen, die dem Wortlaut oder dem Sinn nach anderen Werken oder dem Internet entnommen sind, durch Angabe der Quellen als Entlehnung kenntlich gemacht habe. Mir ist bewusst, dass Plagiate als Täuschungsversuch gewertet werden und im Wiederholungsfall zum Verlust der Prüfungsberechtigung führen können.

München, 8. Mai 2019

Unterschrift: .....

Sophia Abou El-Komboz

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Fragestellung und Vorgehen.....</b>	<b>2</b>
<b>1.2 Relevanz und Forschungsstand .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Theoretische Grundlagen .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 Kommunale Integrationspolitik .....</b>	<b>10</b>
2.1.1 Definition von Integration und Integrationspolitik .....	10
2.1.2 Grenzen und Möglichkeiten kommunaler Integrationspolitik .....	13
2.1.3 Phasen kommunaler Integrationspolitik.....	16
<b>2.2 Friedenslogik und friedenslogische Politik.....</b>	<b>20</b>
2.2.1 Prämissen der Friedenslogik .....	20
2.2.2 Definition der Friedenslogik in Abgrenzung zur Sicherheitslogik .....	22
2.2.3 Dimensionen und Handlungsprinzipien des friedenslogischen Denkens .....	25
<b>2.3 Zwischenfazit zu den theoretischen Grundlagen.....</b>	<b>32</b>
<b>3. Kommunale Integrationspolitik aus friedenslogischer Perspektive .....</b>	<b>32</b>
<b>3.1 Methodisches Vorgehen zur Entwicklung der Konzeption .....</b>	<b>33</b>
<b>3.2 Problemdefinition .....</b>	<b>34</b>
<b>3.3 Handlungsimperative .....</b>	<b>36</b>
<b>3.4 Zwischenfazit zur friedenslogischen Konzeption kommunaler Integrationspolitik .....</b>	<b>52</b>
<b>4. Konzeptvergleich .....</b>	<b>53</b>
<b>4.1 Integrationspolitik in München .....</b>	<b>53</b>
4.1.1 Verortung der Münchner Integrationspolitik .....	54
4.1.2 Entwicklung der Münchner Integrationspolitik .....	56
<b>4.2 Methodisches Vorgehen zum Konzeptvergleich .....</b>	<b>58</b>
<b>4.3 Analyseergebnisse .....</b>	<b>61</b>
<b>4.4 Zwischenfazit zum Konzeptvergleich .....</b>	<b>82</b>
<b>5. Fazit und Reflexion.....</b>	<b>85</b>
<b>6. Literatur- und Quellenverzeichnis.....</b>	<b>89</b>
<b>7. Anhang.....</b>	<b>101</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AKIM	Allparteiliches Konfliktmanagement in München
AMIGRA	Antidiskriminierungsstelle für Menschen mit Migrationshintergrund
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BE	Bürgerschaftliches Engagement (als Querschnittsthema im Münchner Gesamtplan zur Integration von Flüchtlingen)
EU	Europäische Union
Gesamtplan / GP	Münchner Gesamtplan zur Integration von Flüchtlingen
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit GmbH
HF1-HF5	Handlungsfelder 1-5 des Münchner Gesamtplans zur Integration von Flüchtlingen
HWK	Handwerkskammer
IHK	Industrie- und Handelskammer
IK	Interkulturelles Integrationskonzept der Landeshauptstadt München
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KITA	Kindertagesstätte
LGBT	Lesben, Schwule, Bisexuelle, Trans* Menschen
LHM	Landeshauptstadt München
MORGEN e.V.	Netzwerk Münchner Migrant*innenorganisationen
MBQ	Münchner Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramm
NSM	Neues Steuerungsmodell
OB	Oberbürgermeister
RAW	Referat für Arbeit und Wirtschaft der Landeshauptstadt München
REGSAM	Regionale Netzwerke der sozialen Arbeit in München
RGU	Referat für Gesundheit und Umwelt der Landeshauptstadt München
ROB	Regierung von Oberbayern
Stelle	Stelle für interkulturelle Arbeit
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UM	Unbegleitete minderjährige Kinder und Jugendliche
VN	Vereinte Nationen
WAL	Bauprogramm ‚Wohnen für alle‘

## 1. Einleitung

Als ‚Mutter aller Probleme‘ bezeichnete Bundesinnenminister Horst Seehofer Migration im September 2018. Dabei stellte er einen Zusammenhang zwischen der Einwanderung nach Deutschland und den sozialen Ängsten der Bevölkerung in der Bundesrepublik her (vgl. Tagesschau 2018a). Eine grundlegend verschiedene Haltung zum Thema Migration nimmt die Landeshauptstadt München (LHM) ein und vertritt in ihrem Interkulturellen Integrationskonzept aus dem Jahr 2008 folgenden Standpunkt: „Einwanderung ist und bleibt ein gesellschaftliches Faktum in München (...). Migration ist erwünscht und notwendig und stellt eine Chance für eine dynamische Stadtentwicklung dar“ (LHM-IA 2008: 7). In einer friedenswissenschaftlichen Annäherung lässt sich Seehofers Äußerung als sicherheitslogische Perspektive auf das Phänomen der Migration beschreiben, während das Zitat aus dem Münchner Integrationskonzept als friedenslogisch charakterisiert werden kann.

Die Politik gegenüber Geflüchteten als jüngste Zuwanderungsgruppe in Deutschland geht mit einer gesellschaftlichen Spaltung der deutschen Bevölkerung einher (vgl. Birckenbach 2017: 62; Brot für die Welt 2015: 14; Gesemann/Roth 2017: 44). Diese manifestierte sich beispielsweise zum Jahresende 2018 in der öffentlichen Debatte zum sogenannten Migrationspakt der Vereinten Nationen (VN) (vgl. Tagesschau 2018b). Wie die obige Äußerung Seehofers widerspiegelt, stellt die Bundespolitik im Kontext der Fluchtzuwanderung oftmals Sicherheitsbedenken in den Vordergrund und vertritt mit Blick auf Schutzsuchende eine abwehrende Position. Um den Zusammenhalt der Gesellschaft zu bewahren, ist es bedeutsam, alternative politische Möglichkeiten aufzuzeigen (vgl. Birckenbach 2017: 62; Gesemann/Roth 2017: 44). Dazu erscheint das Konzept der Friedenslogik besonders geeignet, da im Fokus der diesbezüglich geführten Debatte steht, „friedenslogisches Denken und Handeln als Alternative zu sicherheitslogisch dominierten Ansätzen [zu entwickeln]“ (Birckenbach 2014).

Die vorliegende Arbeit nimmt diese Erkenntnisse zum Ausgangspunkt und geht der skizzierten Beobachtung nach, dass die Integrationspolitik im kommunalen Umfeld friedenslogische Elemente enthält, ohne dass dies explizit so benannt wird. Die Landeshauptstadt stellt mit ihrer Haltung keinen Einzelfall dar, denn während auf staatlicher

Ebene „die Verleugnung, längst zur Einwanderungsgesellschaft geworden zu sein, politische Tradition hat“ (Gesemann/Roth 2009: 11), wenden sich Kommunen den Herausforderungen, welche die Migration nach Deutschland mit sich bringt, seit langem in einer konstruktiven Weise zu (vgl. Bertelsmann/BMI 2005: 6; Filsinger 2018: 315, 333). In diesem Sinne wird die integrationspolitische Konzeption Münchens als Beispiel einer progressiven kommunalen Integrationspolitik betrachtet und untersucht (vgl. Aybek 2009: 335; Filsinger 1998: 96; Bertelsmann Stiftung/BMI 2005; Filsinger 2018: 326; KIK 2017: 75).

### **1.1 Fragestellung und Vorgehen**

Der eingangs beschriebene Eindruck einer friedenslogischen Prägung kommunaler Integrationspolitik wird am Beispiel Münchens mit folgender Fragestellung überprüft:

*Inwiefern kann die integrationspolitische Konzeption der Landeshauptstadt München als friedenslogisch bezeichnet werden?*

Diese übergeordnete Fragestellung lässt sich in zwei Teilfragen aufgliedern:

- a. *Welche Handlungsimperative ergeben sich aus einer friedenslogischen Konzeption kommunaler Integrationspolitik?*
- b. *Inwiefern spiegeln sich diese Handlungsimperative in der Konzeption der Münchner Integrationspolitik wider?*

Die Fragestellung zielt darauf ab, den friedenslogischen Charakter kommunaler Integrationspolitik anhand des Münchner Falls beispielhaft sichtbar zu machen. Dadurch wird gleichzeitig die praktische Bedeutung friedenslogischer Konzeptionen aufgezeigt.

Trotz der allgemein gehaltenen Begrifflichkeit der kommunalen Integrationspolitik fokussiert sich die vorliegende Untersuchung auf lokale Strategien der Integration in Zusammenhang mit der jüngsten Fluchtzuwanderung, welche für Kommunen mit besonderen Herausforderungen einhergeht. Dabei wird davon ausgegangen, dass das Phänomen der Flucht für die Integrationspolitik im kommunalen Umfeld auch zukünftig von Bedeutung sein wird (vgl. Gesemann/Roth 2017: 40). Mit dem Begriff des Handlungsimperativs werden grundlegende politische Herangehensweisen bezeichnet, welche sich aus einer friedenslogischen Annäherung an die kommunalen Integrationsprozesse im Kontext der Zuwanderung von Geflüchteten ergeben. Ihre Formulierung ist an den „fünf

Grundregeln friedenslogischen Denkens und Handelns“ orientiert, welche Birckenbach (2016: 8) benennt. Ferner wird mit der Fragestellung ein Vergleich von Konzepten angestrebt. In diesem Sinne steht die konzeptionelle Beschaffenheit kommunaler Integrationspolitik und nicht deren tatsächliche Resultate im Fokus der Untersuchung. Diese Vorgehensweise basiert auf der Erkenntnis, dass sich Integrationsprozesse nur in begrenztem Maße politisch steuern lassen (vgl. Gesemann/Roth 2009: 25). So kann von der Ausgestaltung kommunaler Integrationspolitik nicht unmittelbar auf bestimmte Ergebnisse im politischen Handlungsfeld Integration geschlossen werden., da hierbei eine Reihe weiterer Faktoren zu berücksichtigen ist. Nichtsdestotrotz können integrationspolitische Ansätze auf der Basis theoretischer und empirischer Erkenntnisse als mehr oder weniger geeignet für die Integrationsförderung beurteilt werden.

Zur Beantwortung der Fragestellung erfolgt zunächst die Erläuterung der theoretischen Grundlagen. Mit Blick auf das Feld der kommunalen Integrationspolitik werden die Begriffe Integration und Integrationspolitik definiert, die integrationspolitischen Handlungsspielräume der kommunalen Ebene in Deutschland verdeutlicht und schließlich ein historischer Überblick über lokale Integrationspolitiken gegeben. Auf diese Weise werden der Gegenstandsbereich und die gegenwärtige Ausrichtung kommunaler Integrationspolitik als Basis für die Entwicklung einer friedenslogischen Konzeption bestimmt. Darauf folgt die Darstellung der Friedenslogik und einer daran orientierten Politik. Dazu werden ihre fünf Handlungsprinzipien aufbauend auf den grundlegenden Prämissen sowie einer Abgrenzung zur Sicherheitslogik beschrieben. Ausgehend von dieser Theoriebasis wird zur Beantwortung der ersten Teilfrage eine Konzeption friedenslogischer Integrationspolitik im kommunalen Umfeld entwickelt. Im Mittelpunkt steht dabei die Formulierung von Handlungsimperativen. Herangezogen werden dafür Publikationen zum friedenslogischen Umgang mit Geflüchteten sowie wissenschaftlich fundierte Handlungsempfehlungen für die gegenwärtige kommunale Integrationspolitik. Die zweite Teilfrage wird im Rahmen eines Konzeptvergleichs untersucht. Dafür wird zunächst die Münchner Integrationspolitik in den Blick genommen, wobei sie verortet und in ihrer geschichtlichen Entwicklung beschrieben wird. In diesem Kontext wird die Rolle des *Münchner Gesamtplan zur Integration von Flüchtlingen* (Gesamtplan) (LHM-IA 2018a) als zentrales politisches Dokument der Landeshauptstadt im Kontext der jüngsten Fluchtzuwanderung verdeutlicht. Er bildet gemeinsam mit weiteren Veröffentli-

chungen der LHM und den Erkenntnissen aus zwei Expertinneninterviews das Analysematerial, um die friedenslogische Prägung der Münchner Integrationspolitik zu beurteilen. Dazu wurde aus der zuvor erarbeiteten friedenslogischen Konzeption ein Analyseinstrument entwickelt, mit dessen Hilfe der Konzeptvergleich vorgenommen wurde. Die Darstellung der ermittelten Analyseergebnisse verdeutlicht, dass die integrationspolitische Konzeption Münchens als in hohem Maße friedenslogisch geprägt charakterisiert werden kann. Daran anknüpfend werden nicht nur Entwicklungspotentiale innerhalb der Integrationspolitik der LHM aufgezeigt. Vielmehr wird außerdem herausgearbeitet, welche Anregungen sie für eine mögliche Weiterentwicklung der friedenslogischen Konzeption kommunaler Integrationspolitik bietet. In einem abschließenden Fazit werden die zentralen Erkenntnisse der Arbeit zusammengefasst und ihre Vorgehensweise reflektiert.

## **1.2 Relevanz und Forschungsstand**

Der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Beschaffenheit kommunaler Integrationspolitik in Deutschland kann angesichts der jüngsten Fluchtzuwanderung eine große *Bedeutung* zugeschrieben werden. So charakterisieren Gesemann/Roth die Integration von Menschen, die als Geflüchtete nach Deutschland gekommen sind, als eine der bedeutsamen gegenwärtigen Herausforderungen, welche die deutsche Politik und Gesellschaft zu meistern haben (vgl. 2017: 2). Im Hinblick auf die zu bewältigenden Integrationsaufgaben ist eine Beschäftigung mit der kommunalpolitischen Ebene besonders relevant, da deren Handeln für die Bürger\*innen direkte Auswirkungen in allen ihren Lebenslagen hat (vgl. Frick/Weber 2012: 5). Ferner geht Meier-Braun davon aus, dass die kommunalen Integrationspolitiken im Kontext einer Einwanderungsgesellschaft zukünftig noch bedeutsamer werden (vgl. 2015: 153). Diese Einschätzung wird dadurch bekräftigt, dass integrationspolitischen Herangehensweisen der lokalen Ebene gegenüber Landes- und Bundespolitik ein tatsächlicher und potentieller Vorbildcharakter zugesprochen wird (vgl. Bogumil/Holtkamp 2004: 147; Filsinger 2018: 330). Die Integration von Geflüchteten stellt die Integrationspolitik auf lokaler Ebene vor Herausforderungen besonderer Art. Einerseits gewinnen dabei anerkannte integrationsbezogene Aufgaben an Gewicht; andererseits ist ein erweitertes Engagement erforderlich, um Flucht- sowie Migrationsbewegungen angemessen begegnen zu können (vgl. Gesemann/Roth 2017: 40). Für Kommunen erscheint es dabei „notwendig, sich einer Ab-



schreckungslogik zu widersetzen, die zu dauerhaften Ausgrenzungen von Teilgruppen der Eingewanderten und neuen Konfliktzonen im öffentlichen Raum führen können [sic!]“ (a.a.O.: 41).

Daran anschließend ist festzuhalten, dass die Begriffe Sicherheit und Frieden mit der Idee des Schutzversprechens zwar über einen gemeinsamen Wortursprung verfügen, allerdings mit einer jeweils eigenen Logik einhergehen. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn sie politischen Programmen zugrunde gelegt oder als Basis für die Erkenntnisgewinnung betrachtet werden: „Demnach macht es einen erheblichen Unterschied, ob die Welt in einem Friedens- oder einem Sicherheitsmodus gestaltet bzw. betrachtet wird“ (Jaberg 2017a: 169). Die Praxis, welche aus einer sicherheitslogischen Denkweise resultiert, weist eine Reihe von „Tücken“ (Jaberg 2014: 8) auf. Zu nennen sind hier insbesondere die Selbstbezüglichkeit, Entgrenzungen sowie die Dramatisierung und Eskalation (vgl. ebd.; Nielebock 2016: 9f.).<sup>1</sup>

Birckenbach konstatiert, dass die gegenwärtige Politik davon geprägt ist, eine Reihe von Themen aus einer sicherheitspolitischen Perspektive zu debattieren. Dabei werden deren Dringlichkeit hervorgehoben und Empfindungen einer Bedrohung aktiviert (vgl. 2018a: 1). In Deutschland lassen sich zwei besonders dominante Verbindungen erkennen, die zwischen den Themenfeldern Sicherheit und Migration hergestellt werden (vgl. Banai/Kreide 2017: 907). Zum einen werden Geflüchtete und Asylsuchende mit einer kurzfristigen und unmittelbaren Bedrohung verknüpft, die Gewalt, Kriminalität und Terror beinhaltet. Zum anderen werden Langzeiteinwohner\*innen mit einem sogenannten Migrationshintergrund<sup>2</sup> und Personen, welche kürzlich die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten haben, mit langfristigen Bedrohungen für soziale Werte, Frieden und

---

<sup>1</sup> Eine ausführliche Erläuterung der genannten Begriffe erfolgt in Abschnitt 2.2.2 *Definition der Friedenslogik in Abgrenzung zur Sicherheitslogik*.

<sup>2</sup> Das Statistische Bundesamt definiert den Migrationshintergrund im Kontext des Mikrozensus folgendermaßen: „Eine Person hat einen Migrationshintergrund, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt“ (Destatis 2018: 4). Für Banai/Kreide stellt die offizielle Einführung dieses statistischen Merkmals eine Ausprägung der Versicherheitlichung dar, durch welche die Gruppe der als ausländisch betrachteten Menschen in Deutschland vergrößert wurde. Innerhalb des politischen Diskurses wurde der genannte Personenkreis als Sicherheitsbedrohung charakterisiert (vgl. 2017: 908). Ausgrenzende Effekte und weitere Kritikpunkte hinsichtlich der statistischen Kategorie des Migrationshintergrunds beschreibt auch Will (2016). Aufgrund ihrer stigmatisierenden Wirkung entscheidet sich Laros für die Bezeichnung ‚Migrationsgeschichte‘, um „die Kontextbedingung der Migration als Merkmalskategorie zu analysieren“ (2015: 44). Die Verfasserin schließt sich dieser Begriffsverwendung an, auch wenn sie die Einschätzung teilt, dass sie ebenfalls mit einer Kategorisierung von Menschen auf Basis ihres Andersseins einhergeht (vgl. a.a.O.: 42-45).

Wohlstand assoziiert (vgl. a.a.O.: 915f.). „Taken together, migration is presented as a danger to public order, to living peacefully together, to the welfare state system, to the labour market, and to cultural identity” (a.a.O.: 907). Die politischen Konsequenzen einer derartigen Wahrnehmung verdeutlicht das *Schwarzbuch Migration*, in dem Meier-Braun eindrücklich die Beschaffenheit und Auswirkungen der gegenwärtigen deutschen und europäischen Migrationspolitik beschreibt. Diese strebt nach Abschottung und Abschreckung und resultiert für Menschen auf der Flucht in ein Leid von kaum fassbarem Ausmaß (vgl. 2018). Aus diesen Erkenntnissen kann die Feststellung abgeleitet werden, dass ein sicherheitspolitischer Zugriff für den Umgang mit Migrationsbewegungen nicht angemessen ist (vgl. Jaberg 2017a: 173).

Das Konzept der Friedenslogik bildet eine Alternative zur Orientierung am Leitbild Sicherheit. Es gibt Impulse dafür, Problemfelder, welche gegenwärtig sicherheitslogisch konzeptualisiert werden, aus einer friedenslogischen Perspektive zu betrachten und mit einer friedenspolitischen Herangehensweise zu bearbeiten (vgl. Birckenbach 2018a: 2; Quack 2017: 7; Jaberg 2014: 11; Birckenbach 2016: 7). Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, auf welche Weise eine Entwicklung von Frieden möglich ist (vgl. Quack 2018: 7): „Friedenslogik ist kein Rezeptbuch, aber ein Ideengeber für diejenigen, die nach Lösungen in komplexen Problemkonstellationen suchen“ (Brot für die Welt 2015: 5; vgl. Birckenbach 2018b: 59). Die Gegenüberstellung der sicherheits- und friedenslogischen Modelle erfolgt in der vorliegenden Analyse lediglich auf theoretischer Ebene. Nichtsdestotrotz werden davon ausgehend Ideen für eine Veränderung der Realität formuliert, was auch als Kritik an einer Politik verstanden wird, die Sicherheitsbedenken in den Vordergrund stellt (vgl. Birckenbach 2016: 7).

Die Entwicklung einer friedenslogischen Konzeption kommunaler Integrationspolitik auf theoretischer Ebene stellt einen ersten Schritt hin zur Ermöglichung einer Politik dar, die sich am *Ernstfall Frieden* (Wette 2017) orientiert (vgl. Brot für die Welt 2015: 19). Allerdings sind Betrachtungsweisen und Politikkonzeptionen aus Perspektive der Friedenslogik dem Vorwurf ausgesetzt, „unrealistisch, machtblind und nicht praktikabel zu sein“ (Birckenbach 2014). Angesichts dieser Kritik ist es von besonderer Bedeutung, friedenslogische Herangehensweisen in der politischen Praxis aufzuzeigen. In diesem Sinne kann der Abgleich der entwickelten friedenslogischen Handlungsimperative mit

der als progressiv geltenden Münchner Integrationspolitik dazu beitragen, eine vermehrte Anwendung friedenslogischer Ansätze in der Politik zu befördern (vgl. ebd.; Birckenbach 2016: 7; 2018a: 10). Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die vorgenommene Verknüpfung von Friedenslogik und kommunaler Integrationspolitik im Kontext der Fluchtzuwanderung sowohl von gesellschaftlicher als auch wissenschaftlicher Relevanz ist. Die nachfolgenden Ausführungen zum *Forschungsstand* in den genannten beiden Feldern unterstreicht diese Feststellung.

Die Ursprünge der Debatte über Sicherheits- und Friedenslogik sind in der Zeit des Kalten Kriegs zu verorten. Sowohl Friedensbewegungen als auch die Friedens- und Konfliktforschung äußerten Kritik am Sicherheitskonzept der Großmächte, das auf atomarer Abschreckung beruhte. Eine weitere Kritik wurde von Akteur\*innen des Globalen Südens formuliert. Sie wendete sich dagegen, dass der vorherrschende Diskurs des Ost-West-Konflikts strukturelle Ungleichheiten als Merkmal der Nord-Süd-Beziehungen vernachlässigte. Darüber hinaus bezieht sich das Konzept der Friedenslogik auf das ökumenische Leitbild des gerechten Friedens (vgl. Birckenbach 2016: 3; 2014; Quack 2018: 7). Diesen Entstehungsimpulsen folgend versteht sich die jüngere Diskussion über Friedenslogik ebenfalls als Kritik an sicherheitslogischen Perspektiven, gleichzeitig sollen in einer konstruktiven Auseinandersetzung alternative Möglichkeiten aufgezeigt werden. Diese Diskussion wird insbesondere innerhalb der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung<sup>3</sup> gefördert (vgl. Birckenbach 2016: 3; Krause 2015: 4). Die Gegenüberstellung von Friedens- und Sicherheitslogik zielt insbesondere auch darauf ab, die Relevanz von Friedensperspektiven zu verdeutlichen und die Behauptung zu entkräften, „Frieden sei nur noch ein Begriff für Sonntagsreden“ (Birckenbach 2016: 3; vgl. Jaberg 2017b: 44). Im Anschluss daran lässt sich das Konzept der Friedenslogik einerseits als kognitives Schema und andererseits als politische Programmatik beschreiben. Als Denkmethode verfolgt Friedenslogik das Erkenntnisinteresse, wie Frieden durch eine konstruktive Bearbeitung von Konflikten gefördert werden kann und welche Herangehensweisen die Realisierung von Friedensprozessen erfordert. Die politische Dimension der Friedenslogik betont das Bestreben, die Friedensfähigkeit von Akteur\*innen staatli-

---

<sup>3</sup> Für eine ausführliche Darstellung der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung und ihren Aktivitäten siehe: <http://www.konfliktbearbeitung.net/> (18.12.2018).

chen und zivilgesellschaftlichen<sup>4</sup> Ursprungs zu fördern, wobei friedenslogische Analysen und Prinzipien als Grundlage herangezogen werden (vgl. Birckenbach 2014). Dass sich die Friedenslogik zur Anwendung auf vielen verschiedenen Ebenen eignet, verdeutlicht Birckenbach, indem sie ihre Ausführungen zum Konzept mit Beispielen aus dem Familien-, Nachbarschafts- und internationalen Kontext illustriert (vgl. 2018a; 2018b).

Darüber hinaus wendet Birckenbach die friedenslogischen Prinzipien auf den Bereich der Flüchtlingspolitik an. In diesem Zusammenhang erläutert sie, welche negativen Konsequenzen sich sowohl für Schutzsuchende als auch die deutsche Gesellschaft aus den dominanten sicherheitslogischen Herangehensweisen ergeben. Gegenüber dieser Situationsbeschreibung skizziert sie Möglichkeiten eines Umgangs mit Geflüchteten auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene. Dabei verweist sie auch auf Prozesse, die im kommunalen Umfeld verortet sind und bei der Gestaltung von kommunaler Integrationspolitik eine Rolle spielen (vgl. 2017; 2016; Brot für die Welt 2015). Weitere Impulse für einen Umgang mit Schutzsuchenden, welcher sich am Leitwert Frieden orientiert, gibt Krause mit der Identifizierung von fünf Kernpunkten eines friedenslogischen Flüchtlingsschutzes (vgl. 2015). Bei der Entwicklung einer friedenslogischen Konzeption für die kommunale Integrationspolitik werden diese Ansatzpunkte aufgegriffen und systematisch weiterentwickelt.

Der gegenwärtige Stand der Forschung zur kommunalen Integrationspolitik in Deutschland bekräftigt die Vermutung, dass die integrationspolitischen Konzeptionen von Kommunen friedenslogische Elemente enthalten, ohne dass sie das Konzept der Friedenslogik bewusst umsetzen. Im Gegensatz zur staatlichen Ebene, welche „bis Anfang der 2000er Jahre die Faktizität einer Einwanderungsgesellschaft und die damit verknüpfte Notwendigkeit einer systematischen Integrationspolitik nicht anerkannt[e]“ (Filsinger/Gesemann 2018: 8), haben sich Kommunen vergleichsweise früh mit den

---

<sup>4</sup> Im Rahmen dieser Arbeit wird der Begriff der Zivilgesellschaft verstanden als „Bereich gesellschaftlicher Selbstorganisation [...], der nicht von staatlichen Institutionen kontrolliert und reguliert wird“ (Bauerkämper 2003: 9). Einer bereichslogischen Definition folgend zeichnet er sich durch eine Interaktion aus, die prinzipiell frei ist und „auf der Anerkennung von Pluralität und Toleranz, Berechenbarkeit, gegenseitigem Vertrauen, Kooperationsbereitschaft und spezifischen Formen friedlicher Konfliktregelung basiert“ (ebd.). Im Anschluss an Cohen/Arato kann die moderne Zivilgesellschaft ihre Unabhängigkeit und Ausprägungen von Solidarität nicht nur gegenüber dem Staat, sondern auch gegenüber der modernen Wirtschaft bewahren (vgl. 1997: 30).

gesellschaftlichen Herausforderungen beschäftigt, welche die Zuwanderung nach Deutschland mit sich brachte (vgl. Filsinger 2018: 315, 329; Bertelsmann Stiftung/BMI 2005: 6; Gesemann/Roth 2009: 12). Die Rolle, welche Kommunen hinsichtlich der Gestaltung von migrationsbezogenen Integrationsprozessen spielen, hat sich im zeitlichen Verlauf aufgrund gesetzlicher Neuregelungen des Bundes systematisch verändert (vgl. Bommes 2018: 106). Zunächst spielten sich die „kommunale[n] Integrationspolitiken im unerklärten Einwanderungsland Deutschland“ (ebd.) ab. Ohne den Rahmen eindeutiger Vorgaben des Bundes und der Länder zur Migrations- und Integrationspolitik bildete sich auf kommunaler Ebene seit den 1960/70er Jahren eine Vielfalt von integrationspolitischen Ansätzen heraus, wobei die getroffenen Entscheidungen von einer besonderen Sensibilität für den jeweiligen Kontext geprägt waren (vgl. a.a.O.: 107). Mit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 übernahm der Bund mehr finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Integration von Migrant\*innen. Für die Kommunen mündete die Veränderung des bundespolitischen Kontexts in eine Kostenentlastung einerseits und eine Einflusssteigerung andererseits (vgl. a.a.O.: 113f.; Gesemann/Roth 2009: 21). So zeichnet sich die lokale Ebene im Umgang mit den Folgen von Migration gegenwärtig durch das Vermögen aus, Integrationsprozesse zu moderieren (vgl. Bommes 2018: 115; Gesemann/Roth 2009: 22; Filsinger 2018: 330; 2008: 37):

Kommunen können Ressourcen der Integration auf Seiten von Migranten ebenso wie auf Seiten der gesellschaftlichen Integrationsbereiche (dem Arbeitsmarkt, dem Wohnungsmarkt/Stadtteile, Schulen, religiöse Gemeinden, Familien) mobilisieren. Wo dies (...) angegangen worden ist (...), reklamieren die entsprechenden Kommunen, dass auf dieser Grundlage Erfolge der Integration auch gegen widrige Umstände möglich seien (Bommes 2018: 104).

Im Anschluss daran kann der kommunale Umgang mit den Folgen von Migration als routinisiert und professionell beschrieben werden (vgl. Filsinger 2018: 334). Filsinger verweist in diesem Zusammenhang auf die Existenz eines Wissensbestands bezüglich der Bedingungen, der Entwicklung von Strukturen und der Gestaltung von Prozessen kommunaler Integrationspolitik, welcher auf einer normativen Begründung und umfassenden Erfahrungen beruht (vgl. a.a.O.: 327; 2008: 36f.). Verschiedene kommunale Vereinigungen haben diesem Wissen mit ihren Publikationen eine „quasi offizielle Legitimation“ (Filsinger 2018: 328) verliehen. Inhalte dieses Wissensbestands sind die Konzeption von Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe auf der Basis integrierter Gesamtkonzepte; ein Integrationsmonitoring sowie Maßnahmen der Evaluation und des

Controllings; eine Orientierung an Potentialen und Kompetenzen der Migrant\*innen; die Förderung von Möglichkeiten zur Partizipation und des bürger\*innenschaftlichen Engagements; eine Verankerung in der Zivilgesellschaft; eine sozialräumliche Konzeptualisierung; die interkulturelle Öffnung von Verwaltungs- und kommunalen Einrichtungen; sowie Maßnahmen für Antidiskriminierung (vgl. ebd.). Diese vielschichtige und am Menschen orientierte Ausrichtung kommunaler Integrationsbemühungen erscheint insbesondere im Kontrast zur skizzierten Migrationsdebatte auf bundesdeutscher Ebene als friedenslogisch geprägte Herangehensweise. Im Folgenden werden die Beschaffenheit und Entwicklung von Integrationspolitik im lokalen Umfeld ausführlicher beleuchtet und das Konzept der Friedenslogik umfassend dargelegt, um diesem Eindruck theoretisch fundiert nachgehen zu können.

## **2. Theoretische Grundlagen**

In Übereinstimmung mit den beiden Themenfeldern, Friedenslogik und kommunale Integrationspolitik, welche die vorliegende Arbeit zusammenführt, sind die Ausführungen zu den theoretischen Grundlagen zweigeteilt. Die dargestellten Erkenntnisse und Festlegungen bilden die Basis für die Entwicklung einer friedenslogischen Konzeption kommunaler Integrationspolitik.

### **2.1 Kommunale Integrationspolitik**

Im Folgenden wird zunächst dargelegt, was im Rahmen dieser Arbeit unter Integration verstanden wird und welche Aufgaben im dazugehörigen Politikfeld bearbeitet werden. Daran schließt sich eine Erläuterung der Rahmenbedingungen an, innerhalb welcher sich Integrationspolitik im kommunalen Umfeld abspielt. Der Abschnitt endet mit einem kurzen Überblick über die inhaltlichen Veränderungen der lokalen Integrationspolitiken seit ihrer Entstehung.

#### **2.1.1 Definition von Integration und Integrationspolitik**

In einer ersten Annäherung an den Integrationsbegriff auf wörtlicher Ebene lassen sich bereits unterschiedliche Bedeutungsdimensionen erkennen. So kann er laut Duden unter anderem verstanden werden als: die „(Wieder-) Herstellung einer Einheit (aus Differenziertem)“ (Duden 2019) oder die „Einbeziehung, Eingliederung in ein größeres Ganzes“ (ebd.). Wie Integration ausgelegt wird, variiert in Abhängigkeit vom Kontext, in dem

sie angesprochen wird (vgl. Hoesch 2018: 79f.). Mit Blick auf den Bereich der Migration kann zunächst festgestellt werden, dass Zu- und Einwanderung zwangsläufig mit Integrationsherausforderungen einhergehen (vgl. Filsinger 2018: 315; 2008: 8; Hoesch 2018: 13). Welche integrationsbezogenen Zielsetzungen und Adressat\*innen daraus abgeleitet werden, ist wiederum abhängig von der eingenommenen Perspektive (vgl. Hoesch 2018: 82). Nachfolgend werden zwei grundlegende Dimensionen von Integration im Migrationskontext unterschieden, die an die oben genannten Definitionen anknüpfen. Zum einen liegt der Fokus darauf, die migrierten Menschen in die Aufnahmegesellschaft zu integrieren, was auch als Inklusion bezeichnet wird. Zum anderen spielt die Integration der Gesellschaft im Sinne des sozialen Zusammenhalts der Bevölkerung eine Rolle (vgl. Filsinger 2018: 315; 2008: 8), denn „Integration heißt auch Konkurrenz um knappe Güter und Irritation organisatorischer Alltagsroutinen durch ein sich wandelndes Publikum“ (Bommes 2018: 102).

Die Ausprägung der gesellschaftlichen Integration von Migrant\*innen lässt sich am Ausmaß ihrer Teilnahme an zentralen gesellschaftlichen Lebensbereichen erkennen. Dies spiegelt sich insbesondere im Umfang ihres Zugangs zu Arbeit, Bildung, Wohnen und Gesundheit ebenso wie zu Recht, Politik, Medien und Religion wider (vgl. ebd.). In diesem Sinne zielt die Integration migrierter Menschen auf ihre „gleichberechtigte Teilhabe an den ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Ressourcen“ (Filsinger 2008: 8) der Gesellschaft. Der Zugang zu gesellschaftlichen Schlüsselbereichen, insbesondere dem Arbeitsmarkt und dem Bildungssystem, kann auch als strukturelle Integration verstanden werden. Daran anschließend lassen sich weitere Facetten des Integrationsprozesses unterscheiden. Im Mittelpunkt der kulturellen und sozialen Integration steht das Erlernen der Sprache, das Aneignen von Verhaltensweisen und Normen der aufnehmenden Gesellschaft sowie Kontakte zwischen Migrant\*innen und Angehörigen der Aufnahmegesellschaft. Schließlich verweist die identifikative Integration auf das Gefühl der Zugehörigkeit zur aufnehmenden Gesellschaft (vgl. a.a.O.: 8; Meier-Braun 2015: 33). Die Integration migrierter Menschen vollzieht sich als individueller und subjektiver Prozess, der sich über mehrere Generationen erstrecken kann (vgl. Bertelsmann Stiftung/BMI 2005: 26). Gleichzeitig ist die Wechselseitigkeit zwischen Zugewanderten und Einheimischen als Kernbestandteil von Integration zu begreifen. Letztere erfordert daher ein Engagement beider Seiten (vgl. Meier-Braun 2015: 34). An die-

ser Stelle ist kritisch zu bemerken, dass ein Integrationsbegriff, der sich auf die ausgeführte Dimension beschränkt, eine Dichotomisierung zwischen zwei gesellschaftlichen Gruppen vornimmt. Auf diese Weise werden die Aufnahmegesellschaft einerseits und die Migrant\*innen andererseits als homogene Einheiten konstruiert und ihre Unterschiede in sozialen Merkmalen ignoriert (vgl. Papen Robredo 2017: 43). Demgegenüber verweist die Integration der Gesellschaft auf Fragestellungen hinsichtlich des Umgangs mit Heterogenität sowie kultureller Vielfalt, was auch als *Diversity* gefasst wird (vgl. Filsinger 2008: 11). Aus einer diversitätsorientierten Perspektive stellt die Pluralität innerhalb der Gesellschaft ein Faktum dar. Daran anschließend besteht die Herausforderung darin, die entsprechende Vielfalt in die gesellschaftlichen Institutionen zu integrieren und auf diese Weise Synergieeffekte zu fördern (vgl. Papen Robredo 2017: 42). Der Integrationsbegriff bezieht sich damit nicht nur auf den Kontext der Migration, vielmehr ist das Vorhandensein von Integrations- und Desintegrationsproblemen als ständige Herausforderung moderner Gesellschaften zu betrachten (vgl. Filsinger 2008: 8).

Vor diesem Hintergrund zielt Integrationspolitik darauf ab, die Chancen migrierter Menschen hinsichtlich Bildung und Arbeit zu befördern sowie familiäre Strukturen zu festigen und zu aktivieren, da damit Kernbereiche der sozialen Integration im Kontext moderner Gesellschaften adressiert werden. Im Anschluss daran lässt sich Integrationspolitik als Sozialpolitik charakterisieren (vgl. Oberndörfer 2013: 45). Sie vollzieht sich im Zusammenhang von drei Bezugsgrößen: der Verfassung der Migrant\*innen; den gesellschaftlichen Gegebenheiten mit Blick auf Arbeit, Bildung und Familie; und dem politischen Handlungsspielraum, in dessen Rahmen migrierte Menschen bei ihren eigenen Bemühungen unterstützt werden können (vgl. Bommers 2018: 103). Mit Blick auf die Migrant\*innen ist eine Berücksichtigung ihrer „individuellen kognitiven Voraussetzungen für die Teilnahme an sozialen Zusammenhängen“ (ebd.) erforderlich. Jedoch wird Integration nicht nur von den Beweggründen, dem Engagement und den Fähigkeiten der Individuen bedingt. Vielmehr sind hierbei insbesondere auch strukturelle Zusammenhänge von Bedeutung. Im Fokus des integrationspolitischen Engagements stehen deshalb außerdem „jene Ungleichheits-, Dominanz- und Ausschlussverhältnisse“ (Filsinger 2008: 10), welche in einen erschwerten oder verwehrten Zugang zu den gesellschaftlichen Ressourcen münden (vgl. ebd.). Einerseits kann Integrationspolitik Prozesse der Integration zwar nicht gewährleisten, andererseits aber die grundlegenden



Rahmenbedingungen dafür schaffen (vgl. Bommers 2018: 103). Wird sie mit einer langfristigen und realistischen Orientierung gestaltet, leistet dies einen Beitrag zur Normalisierung dieses Politikfeldes. Letztere vollzieht sich auf Basis der Erkenntnis, dass die Integration von Migrant\*innen ähnlich anderen gesellschaftlichen Problemstellungen als eine beständige und geregelte politische Aufgabe bearbeitet werden muss (vgl. a.a.O.: 119). Um den Zusammenhalt der Gesellschaft zu gewährleisten und Spannungen zwischen ihren verschiedenen Gruppen möglichst zu minimieren, ist die politische Ermöglichung von Lebenschancen nicht auf die migrierten Menschen zu begrenzen. Vielmehr ist es hierfür von Bedeutung, dass für jedes Mitglied der Gesellschaft die Voraussetzung geschaffen wird, ein wirtschaftlich abgesichertes sowie selbstständiges Leben zu führen und sich kulturell zu entfalten. Dies erfolgt üblicherweise über Bildungs- sowie Arbeitsmöglichkeiten und kann im Notfall über eine Absicherung durch den Sozialstaat geschehen (vgl. Filsinger 2008: 10).

Zusammenfassend kann als Ziel von Integration und Integrationspolitik folgende Aussage festgehalten werden:

Wenn es dann gelingt, in freier Selbstbestimmung eine halbwegs friedliche Koexistenz und Kooperation von Menschen unterschiedlicher religiöser und weltanschaulicher Orientierungen zu ermöglichen, ist fast schon das Beste erreicht, was man von einer politischen und sozialen Ordnung erhoffen kann (Oberndörfer 2013: 47).

Angestrebt wird demnach die Schaffung der sozialen Voraussetzungen dafür, dass die politisch-kulturellen Auseinandersetzungen innerhalb der Gesellschaft im Rahmen der Verfassung sowie Rechtsordnung bearbeitet werden können (vgl. ebd.). Zur Verwirklichung dieser Zielsetzung sind die Handlungsspielräume von Kommunen einerseits begrenzt, andererseits sind ihre Möglichkeiten aber nicht zu unterschätzen, wie die folgende Verortung kommunaler Integrationspolitik verdeutlicht.

### **2.1.2 Grenzen und Möglichkeiten kommunaler Integrationspolitik**

Bei Kommunen handelt es sich um die unterste Gliederungsebene im politischen System der Bundesrepublik. Gemeinden, Städte und Landkreise bilden gebietlich bestimmte Körperschaften des öffentlichen Rechts, welchen durch das Grundgesetz (GG) das Recht der Selbstverwaltung zugesprochen wird (vgl. Thurich 2011: 23; Gräber-Seißinger et. al. 2015: 191, 279; Bommers 2018: 104). Mit Blick auf das Feld der Integrationspolitik ist die besondere Nähe der kommunalen Ebene zu den Problemlagen der

Bürger\*innen hervorzuheben. In vielen Bereichen sind Kommunen in der Lage, politische Lösungen bereitzustellen, welche für die Bürger\*innen optimaler sind als die Herangehensweisen von Bundes- und Landespolitik. Vor diesem Hintergrund erhält die kommunale Selbstverwaltung eine Bedeutung als „Experimentierbaustelle“ (Bogumil/Holtkamp 2004: 147). Auf kommunaler Ebene können unterschiedliche Strategien probeweise umgesetzt und im Falle eines guten Gelingens auf Ebene des Bundes und der Länder angewandt werden (vgl. ebd.).

Es herrscht Einigkeit darüber, dass die lokale Ebene für die Integration von Migrant\*innen eine bedeutsame Rolle spielt. Mit dem Integrationsprozess verknüpfte Entwicklungen sowohl positiver als auch negativer Art machen sich in erster Linie im kommunalen Umfeld bemerkbar (vgl. Gesemann 2013: 193; Bertelsmann Stiftung/BMI 2005: 70; Gesemann/Roth 2017: 2; 2009: 12, 21; Schiefer 2017: 6). Auf kommunaler Ebene vollzieht sich die Eingliederung migrierter Menschen in wichtige gesellschaftliche Bereiche wie das Bildungssystem oder den Arbeitsmarkt. Darüber hinaus wird die Basis für ihre Anerkennung sowie das Vertrauen und den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft geschaffen. Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass ein positiver Verlauf der Integration von Menschen mit Migrationsgeschichte im kommunalen Interesse liegt (vgl. Gesemann 2013: 193).

Eine grundlegende *Herausforderung* für die Integrationspolitik auf kommunaler Ebene besteht darin, dass die Voraussetzungen für die Integration von Migrant\*innen von nationalen, europäischen und globalen Dynamiken geformt werden, welche außerhalb der Reichweite lokaler Politik liegen (vgl. Gesemann/Roth 2009: 22; Gesemann 2013: 194). Das integrationspolitische Wirken von Kommunen ist ferner im Kontext des föderalen Staatsgefüges der Bundesrepublik zu betrachten. Mit Blick auf die Bereiche Migration und Integration wird der Bund auf Basis seiner allgemeinen Gesetzgebungskompetenz aktiv. Seine Interventionen beziehen sich dabei auf die Bereiche Zuwanderung, Aufenthalt und Niederlassung, geregelt im Zuwanderungsgesetz; sowie Arbeit, Familie und Bildung über die staatliche Wirtschafts-, Arbeits-, Sozial-, Familien-, Jugend- und Frauenpolitik. Hinsichtlich Bildung und Kultur verfügen außerdem die Länder über bedeutende Verantwortlichkeiten (vgl. Bommes 2018: 103f.). Somit werden den Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten kommunaler Integrationspolitik bezüglich bedeutender

Integrationsfaktoren, wie Bildung oder Arbeitsmarkt, durch Entscheidungen und Festlegungen der Bundes- und Landespolitik Grenzen gesetzt. Auch die Bestimmungen der Europäischen Union (EU) spielen mit Blick auf den rechtlichen Rahmen eine Rolle. Schließlich sind Kommunen auf die finanziellen Zuweisungen vonseiten unterschiedlicher Akteur\*innen, insbesondere von Bund, Ländern und EU angewiesen (vgl. Gesemann/Roth 2009: 22; Gesemann 2013: 194; Filsinger/Gesemann 2018: 5; Meier-Braun 2015: 153).

*Gestaltungsspielräume* für die kommunale Integrationspolitik eröffnet die rechtliche Stellung der Kommunen innerhalb der Bundesrepublik (vgl. Gesemann 2013: 194). Von Bedeutung ist dabei ihr verfassungsmäßiges Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Artikel 28 (2) des Grundgesetzes; BMJV o.J.).<sup>5</sup> Kommunalparlamente und -verwaltungen sind als formal vorgesehene politische Akteur\*innen dafür zuständig, die Lebensverhältnisse auf lokaler Ebene auszugestalten (vgl. Bommes 2018: 104). Damit ist das Wirken von Kommunen in den Bereichen Migration und Integration von einer gewissen Eigenständigkeit geprägt. Sowohl bei der eigenverantwortlichen Regelung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft als auch bei der Erfüllung von Aufgaben, welche ihnen von Bund und Ländern übertragen wurden, verfügen sie über einen gewissen Ermessensspielraum (vgl. a.a.O.: 105; Gesemann/Roth 2009: 22; Gesemann 2013: 194; Gesemann/Roth 2017: 41). Dieser bezieht sich zum einen auf die Auslegung der Regelungen, welche vom Bund gesetzlich vorgegeben sind (vgl. SVR/Robert Bosch Stiftung 2018: 4) und zum anderen auf die Gestaltung der Aufgabenorganisation (vgl. Bommes 2018: 105). Die Spielräume der kommunalen Ebene sind nicht zu unterschätzen:

Denn die Gemeinden waren und sind der zentrale Träger der öffentlichen Verwaltungen im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik und sie bilden damit den politischen Organisationszusammenhang, in dessen Verantwortung der größte Teil der administrativen Bearbeitung der Problemstellungen von Migration und Integration erfolgt. (...) Hier erfahren und lernen sie [die Migrant\*innen, S.A.], wie sie in politisch-administrativer Perspektive definiert werden, wer sie demzufolge hier sind und welche Verpflichtungen und Leistungsansprüche daraus gegenüber den Verwaltungen und dem Staat für sie erwachsen (ebd.).

Kommunale Integrationspolitik vollzieht sich somit in einem Spannungsfeld zwischen der im Grundgesetz verankerten Selbstständigkeit der Kommunen und ihrer Abhängig-

---

<sup>5</sup> Das Selbstverwaltungsrecht von Gemeindeverbänden, zu denen die Landkreise zählen, ist insofern eingeschränkt, dass es in den „Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches“ (BMJV o.J.) eingebettet ist und „nach Maßgabe der Gesetze“ (ebd.) erfolgt.

keit von bundes- und landespolitischen Bestimmungen. Die politischen Festlegungen von Bund und Ländern auf rechtlicher, finanzieller und symbolischer Ebene können als Rahmen betrachtet werden, welcher die formalen und materiellen Optionen der Kommunen festlegt. Innerhalb dieses Rahmens kann kommunale Politik gestaltet werden. Dies gilt für Bereiche wie Bildung, Soziales, Gesundheit, Kultur, Wirtschaft und Wohnungsbau sowie Integration als Querschnittsthema (vgl. Bertelsmann Stiftung/BMI 2005: 70; Bommers 2018: 104f.; Gesemann/Roth 2009: 22).

Der größte Handlungsspielraum besteht für Kommunen im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben<sup>6</sup>, zu denen Filsinger/Gesemann die Entwicklung von Leitbildern für die Stadtgesellschaft sowie Integrationskonzepten zählen (vgl. 2018: 7). Daraus ergibt sich, dass auf kommunaler Ebene nicht nur entschieden werden kann, ob ein Integrationskonzept und eine damit verknüpfte Strategie zur Umsetzung erarbeitet wird, sondern auch auf welche Weise dies erfolgt, wer dafür zuständig ist und welche Mittel eingesetzt werden sollen (vgl. Bertelsmann Stiftung/BMI 2005: 70). Der folgende skizzenhafte Überblick über die historische Entwicklung von Integrationspolitik im lokalen Umfeld illustriert, in welcher Weise Kommunen ihre Gestaltungsspielräume bislang genutzt haben.

### **2.1.3 Phasen kommunaler Integrationspolitik**

Die Integrationspolitik auf lokaler Ebene hat sich seit ihren Anfängen beständig weiterentwickelt. Diese Entwicklung lässt sich anhand verschiedener Phasen des integrationspolitischen Engagements von Kommunen nachvollziehen (vgl. Hoesch 2018: 309-311; Filsinger/Gesemann 2018: 8f.; Filsinger 2018: 317-319). Die nachfolgende Darstellung erfolgt im Bewusstsein, dass es problematisch sein kann, Aussagen treffen zu wollen, die für alle Kommunen gültig sind. Dementsprechend ist der nachfolgende Überblick als grobe Einteilung zu verstehen (vgl. Filsinger/Gesemann 2018: 8). Bis zu den 1970er Jahren (*1. Phase*) lässt sich auf kommunaler Ebene keine Politik im Migrationsbereich identifizieren. Nur in Notlagen konnten Migrant\*innen Unterstützung erhalten, welche außerhalb der Regelstrukturen geleistet wurde: „Integration bzw. Betreuung und Hilfe-

---

<sup>6</sup> Bei ihrer Betrachtung der Integrationspolitik auf lokaler Ebene unterscheiden Filsinger/Gesemann drei kommunale Aufgabentypen: weisungsgebundene Pflichtaufgaben, pflichtige sowie freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben (vgl. 2018: 7). Letztere zeichnen sich dadurch aus, dass „die Kommunen sowohl das **Ob** als auch das **Wie** der Aufgabenerfüllung frei bestimmen“ (Lenk et al. 2013: 6; Hervorh. i. Orig.) können.

stellung wurde zu einer Sonderbehandlung in einem Spezialexistenzsystem“ (Hoesch 2018: 309; vgl. Filsinger 2018: 319). Dies brachte eine sogenannte kommunale Ausländerarbeit hervor, innerhalb welcher Sozialverbände eine bedeutsame Rolle spielten (vgl. ebd.). Die 2. Phase der kommunalen Integrationspolitiken wurde durch den Anwerbestopp von 1973<sup>7</sup> eingeleitet. Eine Reihe von Großstädten gelangte in der Folge zur Erkenntnis, dass die bislang nach Deutschland migrierten Menschen ihren Lebensmittelpunkt in die Bundesrepublik verlagert hatten (vgl. Hoesch 2018: 309). Mitte der 1970er Jahre waren es wiederum Großstädte, welche die ersten Integrationsgesamtkonzepte mit dem Fokus auf ausländische Kinder und Jugendliche entwickelten (vgl. Filsinger 1998: 182). Sie stellen damit gleichermaßen Vorreiterinnen und Aktivitätszentren der Entwicklung kommunaler Integrationspolitiken dar (vgl. ebd. und Filsinger/Gesemann 2018: 11). Die ersten integrationspolitischen Maßnahmen auf kommunaler Ebene folgten allerdings dem eingeschlagenen Pfad der sogenannten Ausländerarbeit. So zielten sie vor allem darauf, die wahrgenommenen Defizite aufseiten der Migrant\*innen auszugleichen, da diese als zentrale Hürde für deren Integration betrachtet wurden (vgl. Hoesch 2018: 309). Im Anschluss daran waren die 1980er Jahre (3. Phase) von einem Stillstand der kommunalen Integrationspolitiken geprägt. Nur vereinzelt fand eine Entwicklung oder Fortschreibung lokaler Integrationskonzepte statt (vgl. Filsinger/Gesemann 2018: 9). Als Gründe hierfür lassen sich ein Diskurs der Abwehr von Einwanderung, angestoßen durch die Bundespolitik in Anbetracht einer zunehmenden Arbeitslosigkeit, sowie fehlende finanzielle Mittel der Kommunen anführen (vgl. Hoesch 2018: 309; Filsinger 2018: 321).

Als neue Phase der Konzeptentwicklung (vgl. Filsinger/Gesemann 2018: 9; Filsinger 1998: 185) und Modernisierung (vgl. Filsinger 2018: 321; Hoesch 2018: 310) gelten die 1990er Jahre (4. Phase). Die Kommunen wandten sich von einer spezifisch für Ausländer\*innen konzipierten Politik ab. Die stattdessen eingenommene politische Haltung begriff die Integration von Migrant\*innen als Querschnittsaufgabe und bettete sie in die Sozialpolitik auf kommunaler Ebene ein (vgl. Filsinger 1998; Hoesch 2018: 310). Letz-

---

<sup>7</sup> Der Anwerbestopp markierte das Ende der Anwerbung sogenannter Gastarbeiter\*innen, die Mitte der 1950er Jahre begonnen hatte. Vor dem Hintergrund einer großen Nachfrage nach Arbeitskräften schloss Deutschland Anwerbeabkommen zunächst mit Italien und in der Folge auch mit Griechenland, Spanien, Portugal, Jugoslawien sowie der Türkei, um Personen, zumeist ohne Ausbildung, für die heimische Industrie zu gewinnen (vgl. Hoesch 2018: 29; Aybek 2009: 336).

tere wurde mit Blick auf alle Bürger\*innen und insbesondere benachteiligte Gruppen innerhalb der Bevölkerung gestaltet (vgl. Filsinger 1998: 186). In einer Bestandsaufnahme der kommunalen Integrationskonzepte im Jahr 1998 kommt Filsinger zu dem Schluss, dass die Kommunen die Einwanderung als gegeben und die Gesellschaft immerhin in Teilen als multikulturell betrachteten. Daraus resultierte für sie, dass die Integration von Migrant\*innen als Daueraufgabe zu verstehen sei. Darüber hinaus charakterisierten Kommunen Integration als wechselseitigen Prozess, der mit Anforderungen sowohl an die migrierten Menschen als auch an die deutsche Bevölkerung einhergeht (vgl. a.a.O.: 185; Hoesch 2018: 310; Filsinger/Gesemann 2018: 11). In diesem Sinne waren die neu ausgearbeiteten und weiterentwickelten Integrationskonzepte interkulturell ausgerichtet; für die Integrationsthematik wurden Institutionen, beispielsweise in Form von Ämtern oder Stabsstellen, eingerichtet oder transformiert; und es waren erste Anstrengungen erkennbar, die lokalen Institutionen interkulturell zu öffnen (vgl. Filsinger 2018: 321). So vollzogen Kommunen den Perspektivwandel, welcher auf Bundesebene mit dem Regierungswechsel im Jahr 1998 stattfand, bereits im vorherigen Verlauf der 1990er Jahre. Als die neu gebildete rot-grüne Koalition aus der Anerkennung Deutschlands als Einwanderungsland die Notwendigkeit von integrationspolitischen Maßnahmen ableitete, mündete dies in eine Stärkung des kommunalen Engagements im Bereich der Integrationspolitik (vgl. a.a.O.: 325f.).

Der bundespolitische Perspektivwechsel bedeutete für die Integrationspolitiken im kommunalen Umfeld einen Wendepunkt (vgl. Filsinger/Gesemann 2018: 9). Bislang waren sie durch die Widersprüchlichkeiten der Migrationspolitik auf Bundesebene und deren Ablehnung, Deutschland als Einwanderungsgesellschaft anzuerkennen, in ihrem integrationspolitischen Wirken eingeschränkt (vgl. Filsinger 2018: 329). Der Paradigmenwechsel der Bundesregierung leitete „ein[en] neue[n] ‚take-off‘ in den kommunalen Integrationspolitiken in Richtung einer interkulturellen Stadtpolitik mit integrierten Gesamtkonzepten“ (a.a.O.: 315; Hervorh. i. Orig.) ein. So begann um das Jahr 2000 eine 5. Phase der Entwicklung des integrationspolitischen Wirkens auf lokaler Ebene, die flächendeckend die Entstehung eines strategisch ausgerichteten Integrationsmanagements bewirkte (vgl. Hoesch 2018: 310). Mit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 erfolgte eine gesetzliche Verankerung von Integrationsmaßnahmen (vgl. BAMF 2019a), was als Anerkennung charakterisiert werden kann, dass Integration eine Aufgabe des Staates und

der Gesellschaft darstellt. Dies bewirkte für Kommunen einen weiteren Anstoß, ihre integrationspolitischen Herangehensweisen in Form eines Gesamtkonzepts zusammenzuführen und durch das Kommunalparlament zu legitimieren (vgl. Filsinger/Gesemann 2018: 3). Darüber hinaus wurde eine Anerkennungspolitik von bedeutsamem symbolischem Wert betrieben, innerhalb derer die Bürgermeister\*innen verstärkt Verantwortung für das Thema Integration übernahmen (vgl. Hoesch 2018: 311). Neben dem Paradigmenwechsel auf bundespolitischer Ebene beförderten auch der demografische Wandel und seine Folgen das verstärkte kommunale Engagement im Bereich der Integrationspolitik (vgl. a.a.O.: 310, 6; Filsinger/Gesemann 2018: 3). Im Kontext der alternden Bevölkerung Deutschlands verringert sich der Anteil derjenigen, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen (vgl. Hoesch 2018: 31). Zur Linderung des daraus resultierenden Mangels an Facharbeitskräften wurde im Rahmen der Migrationspolitik des Bundes über Möglichkeiten der gezielten Anwerbung hochqualifizierter Arbeitsmigrant\*innen debattiert (vgl. a.a.O.: 6).

Im Jahr 2018 stellten Filsinger/Gesemann fest, dass Leitbilder und Konzepte für Integration in den Kommunen innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte einen beständigen Bedeutungszuwachs erfahren hatten (vgl. 2018: 3). Zum Zeitpunkt ihrer Untersuchung war in 90 Prozent der Großstädte (100.000 und mehr Einwohner\*innen) sowie 25 Prozent der Mittelstädte (20.000 bis unter 100.000 Einwohner\*innen) ein Integrationskonzept vorhanden. Mehr als drei Viertel dieser Konzeptionen waren seit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes entwickelt worden. Darüber hinaus ist die Auseinandersetzung mit Konzepten und Strategien für Integration auch in kleineren Städten von zunehmender Wichtigkeit. Obwohl die gegenwärtigen Integrationspolitiken und -konzepte auf kommunaler Ebene variieren, stimmen sie in ihren grundlegenden Orientierungen überwiegend überein (vgl. ebd.). In den aktuellen Leitbildern kommunaler Integrationspolitik wird eine Verknüpfung zwischen Integration und Diversität respektive Interkulturalität sowie der Idee einer Gesellschaft, die von Vielfalt geprägt ist, hergestellt. In letzterer steht die Eröffnung von Inklusionsmöglichkeiten für alle Bürger\*innen sowie die Stärkung des sozialen Zusammenhalts im Mittelpunkt (vgl. a.a.O.: 25). In Rückbezug auf den zugrunde gelegten Integrationsbegriff (vgl. 2.1.1 *Definition von Integration und Integrationspolitik*) lässt sich festhalten, dass zu Beginn die Integration der Zugewanderten in die Aufnahmegesellschaft im Zentrum kommunaler Integrationspolitiken

stand, indem zum Ausgleich ihrer mutmaßlichen Defizite eigene Strukturen geschaffen wurden. In der gegenwärtigen Ausrichtung des integrationspolitischen Engagements von Kommunen hat sich der Fokus hin zur Integration der Gesellschaft verschoben, was die Förderung der sozialen Kohäsion zu einer der Zielsetzungen kommunaler Integrationspolitik macht. Diese Erkenntnis bildet den Schlusspunkt der theoretischen Grundlagen zur Integrationspolitik auf kommunaler Ebene. Als weiterer Theoriebaustein zur Entwicklung einer friedenslogischen Konzeption von Integrationspolitik im lokalen Umfeld wird im Folgenden das Konzept der Friedenslogik vorgestellt.

## **2.2 Friedenslogik und friedenslogische Politik**

Die Darstellung der Friedenslogik und einer aus diesem Konzept resultierenden Politik beginnt mit der Erläuterung der zugrundeliegenden Prämissen. Diese Perspektive wird als Kritik und Alternative zur Sicherheitslogik verstanden, weshalb letztere im Anschluss ebenfalls kurz skizziert wird. Dies verdeutlicht, wovon sich die Friedenslogik abgrenzt. Abschließend wird das Konzept anhand der Dimensionen und Handlungsprinzipien friedenslogischen Denkens ausführlich beschrieben.

### **2.2.1 Prämissen der Friedenslogik**

Das Konzept der Friedenslogik beruht auf drei Prämissen. Die erste bezieht sich auf das Verhältnis von Frieden und Sicherheit (vgl. Birckenbach 2017: 62; 2018b: 59): „Frieden ist der erkenntnis- und praxisleitende Grundbegriff. Er wird als soziale, normative wie empirische Kategorie verstanden“ (Birckenbach 2014). Damit verweist der Friedensbegriff auf eine visionäre und handlungsleitende Zielvorstellung, welche ein Zusammenleben von Menschen beschreibt, bei dem ihre Grundbedürfnisse erfüllt werden. Des Weiteren charakterisiert er Beziehungen zwischen sozialen Akteur\*innen, denen auch im Angesicht verschiedener Interessen eine beständige und problemlösende Zusammenarbeit gelingt (vgl. ebd.; Birckenbach 2016: 7; 2018b; Galtung 2010: 7f.). Schließlich kann mit dem Friedensbegriff eine empirisch nachvollziehbare Entwicklung beschrieben werden, die Strukturen hervorbringt, welche die Anwendung von Gewalt unwahrscheinlich machen. Demgegenüber stellt Sicherheit ein Grundbedürfnis dar, dem aus friedenslogischer Sicht eine große Bedeutung zugeschrieben wird (vgl. Birckenbach 2014; 2016: 7; Quack 2018: 8). So stellt friedenslogische Politik die menschliche Sicherheit in den Mittelpunkt und strebt nach Sicherheit vor Gewalt, was die Freiheit von



Not und Furcht einschließt (vgl. Birckenbach 2014; Brot für die Welt 2015: 5; Birckenbach 2016: 7; Nielebock 2016: 9f.). Diese Perspektive entspricht einer „Reintegration der Sicherheit in den Frieden“ (Jaberg 2017b: 50; vgl. Birckenbach 2016: 7).

Die zweite friedenslogische Prämisse bezieht sich auf die Wechselwirkungen von Frieden, Konflikt und Gewalt. Die Anwesenheit von Konflikten wird als der Regelfall betrachtet. Demgegenüber stellt Gewalt ein Problem dar, das eintritt, wenn Akteur\*innen nicht in der Lage oder willens sind, mit ihren gegensätzlichen Interessen konstruktiv umzugehen (vgl. Birckenbach 2017: 62). Darauf aufbauend kann Frieden als Ausbleiben von Gewalt und konstruktiver Konfliktaustrag gefasst werden (vgl. Galtung 1996: 9). Mit Konflikt wird „eine tatsächliche oder mutmaßliche Inkompatibilität der Anliegen mindestens zweier Akteure“ (Jaberg 2017b: 46; vgl. Galtung 2010: 24) bezeichnet. Des Weiteren wird der Gewaltbegriff nach Galtung zugrunde gelegt. Dessen Gewaltdreieck verdeutlicht die Wechselwirkungen von direkter, struktureller und kultureller Gewalt (vgl. Galtung 1996: 199). Grundlegend wird mit Gewalt eine vermeidbare Beeinflussung von Menschen bezeichnet, welche ihre potentiellen Verwirklichungsmöglichkeiten verringert. Dieser Gewaltbegriff beinhaltet auch die Androhung von Gewalt (vgl. Galtung 1975: 9; 1996: 197). Direkte Gewalt lässt sich in eine verbale und eine physische Dimension unterteilen und schädigt den menschlichen Körper, Verstand oder Geist (vgl. Galtung 1996: 31). Strukturelle Gewalt kann mit sozialer Ungerechtigkeit oder Ungleichheit gleichgesetzt werden (vgl. Galtung 1975: 13, 19; 1969: 171) und als politische Repression oder ökonomische Ausbeutung auftreten (vgl. Galtung 1996: 31). Die Gewalt ist dabei der Struktur eingeschrieben, was sich in ungleichen Machtpositionen beziehungsweise Lebenschancen äußert (vgl. Galtung 1969: 171). Diejenigen Elemente einer Kultur, welche zur Rechtfertigung oder Legitimierung der beiden genannten Gewaltformen herangezogen werden, fasst der Begriff der kulturellen Gewalt zusammen (vgl. a.a.O.: 196; Galtung 2010: 7).

Die gesellschaftspolitischen Gegebenheiten zur Ermöglichung von Frieden werden mit der dritten friedenslogischen Prämisse adressiert (vgl. Birckenbach 2017: 62f.). In dieser Hinsicht verweist das zivilisatorische Hexagon nach Senghaas auf Rahmenbedingungen für einen gewaltfreien Austrag von Konflikten (vgl. Nielebock 2016: 10) und

benennt „sechs Bausteine des Zivilisierungsprojektes Frieden<sup>8</sup>“ (Senghaas 1995: 202): Entprivatisierung von Gewalt im Sinne des staatlichen Gewaltmonopols; Herausbildung von Rechtsstaatlichkeit; Kooperationsfähigkeit im Angesicht von Interdependenzen; demokratische Beteiligung; Streben nach sozialer Gerechtigkeit; und konstruktive Konfliktkultur (vgl. a.a.O.: 198ff.; Birckenbach 2017: 63; Nielebock 2016: 17; Birckenbach 2018b: 62).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Frieden als sozialer Prozess verstanden wird und eines aktiven Engagements unterschiedlicher Akteur\*innen in verschiedenen Bereichen bedarf (vgl. Krause 2015: 17). Die Förderung von Frieden bedeutet, „Beziehungen zwischen Akteur\_innen zu fördern, in denen Gewalt unterbleibt, weil Formen, Routinen und Regelwerke entwickelt werden, die auch im Konfliktfall eine konstruktive Zusammenarbeit ermöglichen“ (Birckenbach 2017: 63). Sicherheitsfragen betrachtet die Friedenslogik mit dem Fokus auf Lebensbedürfnisse und menschenrechtliche Prinzipien (vgl. Krause 2015: 17). In diesem Sinne versteht sich Friedenspolitik als ein gewaltfreier politischer Prozess, der auf die Vermeidung der Anwendung von Gewalt abzielt (vgl. Senghaas 2004: 67; Nielebock 2016: 10).

### **2.2.2 Definition der Friedenslogik in Abgrenzung zur Sicherheitslogik**

Bereits auf begrifflicher Ebene lassen sich grundlegende Unterschiede zwischen einer Logik des Friedens und einer Logik der Sicherheit feststellen. Sowohl der Friedens- als auch der Sicherheitsbegriff haben eine spezifische Denk- und Handlungsweise zur Folge, deren Logik den jeweils behandelten Themen zugrunde gelegt wird. Das mit Frieden und Sicherheit verknüpfte Orientierungswissen kann darüber hinaus als epistemische Haltung bezeichnet werden. Damit wird es zur Grundlage für die Betrachtung der Welt (vgl. Jaberg 2017b: 44; 2017a: 170). Jaberg kommt zu folgendem Schluss: „Frieden ist ein sozialer, Sicherheit ein asozialer Begriff. Frieden setzt den Akteuren bei der Verfolgung ihrer Anliegen Schranken, Sicherheit nicht“ (2017b: 43). Die Sozialität des Friedens resultiert daraus, dass er nicht von einem\*r einzigen Akteur\*in realisiert werden kann, sondern diese\*r dafür stets auf die Kooperation anderer angewiesen ist. Dabei beruht die Beziehung zwischen den Akteur\*innen auf einem von Wechselseitigkeit ge-

---

<sup>8</sup> Zivilisation wird in diesem Zusammenhang als Veränderung der Qualität von Strukturen und Kulturen verstanden, die das Ziel verfolgt, einen Zustand des Friedens als Beziehung zu ermöglichen (vgl. Galtung 2010: 7f.).

prägten Anerkennungsverhältnis, welches mit Gleichwertigkeit und Gleichberechtigung einhergeht. Die Begrenzung der Interessensverfolgung, welche der Friedensbegriff beinhaltet, kann als Gewaltfreiheit verstanden werden (vgl. Jaberg 2017b: 45). Sie beruht darauf, dass die Mittel, welche zum Erreichen des Friedens eingesetzt werden, mit dem Zustand des Friedens als Ziel übereinstimmen müssen (vgl. Nielebock 2016: 10). Galtung beschreibt diese Ziel-Mittel-Kongruenz als *Peace by peaceful means* (Galtung 1996; vgl. Jaberg 2017a: 172) während Senghaas/Senghaas folgende Prämisse formulieren: *Si vis pacem, para pacem* (wenn du Frieden willst, bereite Frieden vor) (1992; vgl. Birckenbach 2016: 3). Demgegenüber wird Sicherheit auf radikale Weise aus der Perspektive eines\*r einzelnen Akteur\*in gedacht, der\*die sich gegenüber tatsächlichen oder mutmaßlichen Feind\*innen zu schützen sucht. Das Gegenüber verfügt über keinen Wert an sich, vielmehr ist dieser an die Bedeutung gekoppelt, welche ihm vonseiten anderer Akteur\*innen in Bezug auf die eigene Sicherheit zugeschrieben wird (vgl. Jaberg 2017a: 170; Nielebock 2016: 9). Die sicherheitslogische Haltung beinhaltet keine immanenten Grenzen, vielmehr geht sie mit Tendenzen einher, die als expansiv und totalitär zu bezeichnen sind (vgl. Jaberg 2017b: 47). Als Werkzeug, um Sicherheit zu erzeugen, wird die Anwendung von Gewalt aus normativer und praktischer Perspektive im Prinzip zu jedem Zeitpunkt, in jedem thematischen Bereich und an jeder Örtlichkeit zugelassen (vgl. Jaberg 2017a; Nielebock 2016: 9). Ein weiterer Unterschied zwischen einer friedens- und einer sicherheitslogischen Haltung ergibt sich hinsichtlich ihrer Beziehung zur Selbstreflexivität, bestimmt als „die Bereitschaft sowie die Fähigkeit eines Subjekts (...), die eigene Rolle in einem gegebenen Kontext sowohl aus der Sicht anderer Akteure als auch aus der ‚Vogelperspektive‘ zu betrachten“ (Jaberg 2017a: 170; Hervorh. i. Orig.). Mit Blick auf Frieden und Sicherheit ist dafür eine Haltung grundlegend, welche die prinzipielle Möglichkeit eines eigenen Beitrags zur Entstehung des Problems anerkennt. In der Praxis wird Selbstreflexivität sichtbar, wenn der Wunsch vorhanden ist, den eigenen Beitrag in der Gesamtsituation ernsthaft zu analysieren und zu beheben. Während Selbstreflexivität eine Grundlage für die Orientierung am Frieden bildet, schließt die epistemische Haltung der Sicherheit diese eher aus (vgl. a.a.O.: 171).

Im Anschluss an die Ausführungen zu den Begriffsinhalten von Frieden und Sicherheit lässt sich das Konzept der Friedenslogik in Anlehnung an Birckenbach anhand der Antworten auf fünf zentrale Fragen von der Sicherheitslogik abgrenzen:

- (1) Was ist das Problem?
- (2) Wie ist das Problem entstanden?
- (3) Wie wird das Problem bearbeitet?
- (4) Wie wird Handeln legitimiert?
- (5) Wie wird auf Misserfolg reagiert?

(vgl. Birckenbach 2014; 2016: 4; Brot für die Welt 2015: 7; Quack 2018: 9).<sup>9</sup>

Aus sicherheitslogischer Perspektive wird ein Problem relevant, wenn es als Bedrohung charakterisiert wird, die es abzuwehren gilt (1). Die Quelle der Bedrohung wird im Außen verortet und der anderen Seite zugeschrieben (2). Die Beseitigung oder Kontrolle der mutmaßlichen Bedrohung, welche eine Gefahr für die eigenen Interessen darstellt, steht im Fokus sicherheitslogischen Handelns (vgl. Birckenbach 2014; Brot für die Welt 2015: 7; Birckenbach 2016: 4f.). Unter dem „Diktat des Notfalls“ (Birckenbach 2016: 5) erfolgt eine permanente und präventive Vorbereitung auf eine mögliche Notsituation (vgl. ebd.; Nielebock 2016: 9). Sicherheitslogische Politik setzt Mittel ein, die auf eine Abwehr, Abschreckung oder Bekämpfung der Gefahr abzielen, wobei gegebenenfalls auch militärisch vorgegangen wird (3). Der Verteidigung des eigenen Sicherheitsinteresses wird Vorrang gegenüber jeglichen anderen Interessen eingeräumt. Die Rechtmäßigkeit der eingesetzten Mittel ergibt sich demzufolge daraus, dass sie zum Schutz der eigenen Interessen angewandt werden. Allgemeine Normen werden an die individuellen Interessen angepasst, wenn das eigene Handeln zu ihnen im Widerspruch steht (4). Selbstverschuldetes Scheitern wird aus sicherheitslogischer Perspektive ausgeblendet, denn dessen Eingeständnis wird als Schwäche bewertet. So wird auf Misserfolg eher mit einer Fortsetzung und Verstärkung der angewandten Mittel reagiert (5) (vgl. Birckenbach 2014; Brot für die Welt 2015: 7; Birckenbach 2016: 4f.). Als Gegenentwurf zu dieser sicherheitslogischen Herangehensweise wird im Folgenden das Konzept der Friedenslogik vorgestellt.

---

<sup>9</sup> Die Darstellung der Sicherheitslogik erfolgt im Rahmen dieser Arbeit auf der Basis von Literatur, die sich der Unterscheidung von Frieden und Sicherheit beziehungsweise Friedens- und Sicherheitslogik widmet. Da diese Beschreibung vor allem der Abgrenzung dient, werden andere sicherheitstheoretische Ansätze, wie die Versicherheitlichung in Anlehnung an die Kopenhagener oder Pariser Schule, aus Kapazitätsgründen außer Acht gelassen.

### **2.2.3 Dimensionen und Handlungsprinzipien des friedenslogischen Denkens**

Die Beantwortung der aufgeführten Kernfragen (vgl. 2.2.2 *Definition der Friedenslogik in Abgrenzung zur Sicherheitslogik*) aus einer friedenslogischen Perspektive resultiert in fünf Prinzipien, welche grundlegend für die Friedensstiftung sind (vgl. Brot für die Welt 2015: 7). Diese müssen berücksichtigt werden, „wenn im konkreten Fall Frieden (...) die Folge des Handelns sein soll“ (Birckenbach 2018a: 6). Darauf aufbauend strebt friedenslogische Politik nach der Entwicklung einer Praxis, welche den folgenden Prinzipien folgt, die in fünf Dimensionen verortet sind: (1) Gewaltprävention; (2) Konflikttransformation; (3) Dialogverträglichkeit; (4) Universalverträgliche Interessenentwicklung; (5) Reflexivität (vgl. Brot für die Welt 2015: 7; Birckenbach 2016: 8).

#### *1. Gewalt und Prinzip der Gewaltprävention*

„Frieden beginnt mit einem Blick zu den Menschen und der Frage: Wer leidet unter Gewalt?“ (Birckenbach 2017: 63). In diesem Sinne erscheint ein Problem aus friedenslogischer Perspektive bedeutsam, wenn Gefahr droht oder Gewalt geschieht und Menschen dabei eine Verletzung ihrer Grundbedürfnisse erfahren (vgl. Brot für die Welt 2015: 8; Birckenbach 2014; 2018b: 64). Diese Grundbedürfnisse beziehen sich auf menschliches Überleben, Wohlbefinden und Freiheit (vgl. Birckenbach 2016: 5). Um Not verhindern zu können, müssen das potentielle Leid als Resultat der Anwendung von Gewalt frühzeitig erkannt und Ansatzpunkte für einen eigenen und verantwortlichen Umgang damit ermittelt werden (vgl. Birckenbach 2018a: 6; 2018b: 64). Daraus ergibt sich das Prinzip der Gewaltprävention, welches nach der Reduzierung und Vorbeugung (potentieller) Gewalt strebt (vgl. Birckenbach 2017: 63; 2016: 5). Von Handlungen, welche den relativen Frieden in Gefahr bringen könnten, wird demgegenüber Abstand genommen (vgl. Birckenbach 2014). Wenn Gewalt bereits passiert, soll deren weitere Eskalation vermieden werden (vgl. Nielebock 2016: 10). Das Prinzip der Gewaltprävention findet Anwendung „bei der materiellen und kulturellen Vorbereitung von Gewalttaten im gesellschaftlichen Raum“ (ebd.). Im Anschluss an den zugrunde gelegten Gewaltbegriff bezieht sich die Präventionsarbeit also sowohl auf direkte Gewalttaten und deren Vorbereitung als auch auf Gewaltstrukturen und Rechtfertigungsmuster (vgl. Birckenbach 2014). Für friedenslogische Politik ergibt sich daraus die Anforderung der mehrdimensionalen Betrachtung von Konfliktsituationen. Das bedeutet, dass die Kon-

sequenzen von Aktivitäten in einer Konfliktdimension für die Gesamtheit der weiteren Konfliktdimensionen berücksichtigt werden müssen (vgl. Birckenbach 2013: 4). Darüber hinaus ist eine Investition in die Mittel, welche zur Gewaltprävention erforderlich sind, vonnöten. Mit Blick auf die Erfüllung von Grundbedürfnissen widmet sich friedenslogische Politik der Schaffung der dafür notwendigen sozialen Strukturen (vgl. Brot für die Welt 2015: 8).

## *2. Konflikt und Prinzip der Konflikttransformation*

Gewalt entsteht innerhalb von Konfliktkonstellationen zwischen den Konfliktparteien, wenn diese versuchen, „ihre Interessen ungeachtet der Interessen anderer durchzusetzen“ (Birckenbach 2016: 5; vgl. 2018b: 65) und dabei in Kauf nehmen, die Interessen unbeteiligter Parteien zu missachten (vgl. Birckenbach 2014). Diese Konfliktkonstellationen sind demnach von einem fehlenden Interessenausgleich gekennzeichnet (Birckenbach 2017: 64), welcher aus einer ausbleibenden Problembearbeitung oder einer unzureichenden Regulierung sowie verhärteten Fronten der Konfliktsituation resultieren kann (Birckenbach 2018a: 7). Die Machtdefinition nach Weber<sup>10</sup> legt nahe, dass es insbesondere den mächtigeren Akteur\*innen innerhalb des Konflikts gelingt, ihre Zielsetzungen zu realisieren (vgl. 2013: 210). Die Friedensstiftung setzt bei der Veränderbarkeit der Beziehungen zwischen den beteiligten Akteur\*innen an. In diesem Sinne strebt das Prinzip der Konflikttransformation nach einer konstruktiven Veränderung unvereinbarer Haltungen, Verhaltensweisen, Interessen und Diskurse der Konfliktbeteiligten (vgl. Birckenbach 2014; 2017: 64; 2018b: 65). Auf diese Weise soll die auf der Interessendivergenz basierende Konfrontation zwischen ihnen verringert und die Beziehungen der Konfliktparteien so transformiert werden, „dass diese sich für einander und damit auch für Problemlösungen öffnen können“ (Birckenbach 2014), womit Kooperation zwischen ihnen möglich wird (vgl. Birckenbach 2018a: 6; 2013: 3). Friedenslogische Politik ist in diesem Kontext dazu aufgefordert, vorausschauend zu agieren und Konflikte frühzeitig zu erkennen (vgl. Birckenbach 2014).

Konfliktanalysen bilden die Basis, um die erforderlichen Beziehungsveränderungen der am Konflikt beteiligten zu bestimmen. Mit einem friedenslogischen Blickwinkel ver-

---

<sup>10</sup> Weber bezeichnet mit Macht „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel, worauf diese Chance beruht“ (Weber 2013: 210).

deutlichen sie die jeweiligen Interessen Konfliktbeteiligten und zeigen auf, in welcher Weise diese ihr eigenes Verhalten so verändern können, dass sie auf eine Reduzierung der Konfrontation hinwirken. In der Regel liegen komplexe Konfliktkonstellationen vor, die von der Überlagerung mehrerer Konflikte geprägt sind (vgl. Birckenbach 2016: 5; 2018a: 6; 2018b: 65). Während ein Wandel bei allen Konfliktbeteiligten vonnöten ist, setzt friedenslogische Politik bei sich selbst an, da es vielversprechender ist, über eine Veränderung des eigenen Handelns im Konflikt die anderen Akteur\*innen zu beeinflussen, als den umgekehrten Weg zu bestreiten (vgl. Birckenbach 2014). Das Bewusstwerden und die Anerkennung der eigenen Beteiligung an der Konfliktkonstellation stellen damit den bedeutsamsten Ausgangspunkt für die gewünschte Veränderung dar, selbst wenn der eigene Beitrag zum Konflikt vergleichsweise gering ausfällt (vgl. Birckenbach 2016: 5; 2017: 64; 2018a: 7; 2018b: 66). In diesem Sinne legt friedenslogische Politik einen Schwerpunkt darauf, eigene Ziele, Verhalten und Haltungen zu überprüfen und geht der Frage nach, wie durch den eigenen Wandel eine Transformation der Beziehungen eingeläutet werden kann (vgl. Birckenbach 2013: 4; Nielebock 2016: 10). Insgesamt verweist das Prinzip der Konflikttransformation auf einen langfristig angelegten Prozess, „der unmittelbar beginnen kann, der aber einen langen Atem für viele Transformationsketten braucht, um tatsächlich eine friedensstiftende Wirkung zu erzielen“ (Birckenbach 2017: 64; vgl. 2018b: 66). Er erfordert darüber hinaus die Fähigkeit, auch angesichts komplexer Gegebenheiten das Denken und Handeln am Leitwert Frieden zu orientieren (vgl. Birckenbach 2018a: 7).

### *3. Problembearbeitung und Prinzip der Dialogverträglichkeit*

Ausgangspunkt für eine friedenslogische Problembearbeitung bildet die Erkenntnis, dass Friedensprozesse zwar von einer Partei eingeleitet werden können, im weiteren Verlauf jedoch auf die Partizipation aller Betroffenen angewiesen sind. So stellt sie den Aufbau von Verbindungen, die Förderung von Interaktion und die Organisation von Dialogen zwischen den Konfliktbeteiligten in den Mittelpunkt. Diese Herangehensweise erfordert den langfristigen Einsatz differenzierter Mittel der konstruktiven Konfliktbearbeitung und adressiert Akteur\*innen verschiedener gesellschaftlicher Bereiche (vgl. Birckenbach 2014; Nielebock 2016: 10): „Konkret heißt es, Fragen, die im bisherigen Rahmen nicht gelöst werden können, ergebnisoffen, inklusiv und vertrauensbildend

aufzuwerfen und tragfähig Teilschritte zu gehen“ (Birckenbach 2017: 67). Während Birckenbach für die Problembearbeitung zunächst das Prinzip der Dialog- und Prozessorientierung vorschlägt (vgl. 2014), hebt sie in späteren Publikationen die Dialogverträglichkeit als Kriterium hervor, um die Eignung von Mitteln beurteilen zu können (vgl. 2017: 66f; 2018a: 7; 2018b: 68). Damit schreibt sie dem Dialog eine herausragende Rolle zu und geht davon aus, dass in einer Konfliktsituation lediglich dialogverträgliche Maßnahmen die Möglichkeit eines beständigen Engagements für fruchtbare Beziehungen vonseiten einer Vielzahl Betroffener schaffen. Zur Prüfung der Eignung eines Mittels kann untersucht werden, welche Auswirkungen seine Anwendung auf die Beziehungen zwischen den Konfliktbeteiligten, die Entwicklung des Konflikts und die strukturellen Friedensbedingungen hat. Insbesondere zivilen Mitteln der Konfliktbearbeitung wird die Eigenschaft der Dialogverträglichkeit zugeschrieben (vgl. Birckenbach 2018a: 7; 2018b: 68; 2016: 6).

Die Ausgestaltung der spezifischen Dialogformate ist dem jeweiligen Kontext angepasst (vgl. Birckenbach 2017: 67; Brot für die Welt 2015: 12; Birckenbach 2018b: 69). Dennoch weisen sie eine grundlegende Gemeinsamkeit auf:

[I]mmer geht es um offene Formate, die es den jeweiligen Akteur\_innen ermöglichen, sich für die Interessen der anderen zu öffnen, kurz- und langfristige Vorhaben zu koordinieren, Spezialprobleme detailliert auszuhandeln und zu Entscheidungen zu kommen, an die ohne Dialog niemand auch nur zu denken wagen würde (Birckenbach 2017: 67; vgl. Brot für die Welt 2015: 12; Birckenbach 2018b: 69).

Im Fokus der verschiedenen Dialogformate stehen insbesondere die Ermittlung von Kontroversen, Interessen sowie Bedürfnissen, Hintergründen und die Herausbildung von Vertrauen (vgl. Birckenbach 2018b: 69). Vor diesem Hintergrund versucht friedenslogische Politik einerseits, den Kontakt mit vielfältigen politischen und gesellschaftlichen Akteur\*innen herzustellen und mit diesen in einen wechselseitigen Austausch zu treten (vgl. Birckenbach 2013: 5; 2014). Andererseits fördert sie insbesondere die Beteiligung von Akteur\*innen, die sich in Bereichen der Zivilgesellschaft engagieren. Der Vielfalt und den spezifischen Eigenschaften der Akteur\*innen wird mit Respekt begegnet und bereichsübergreifende Verbindungen geschaffen (vgl. Birckenbach 2014). Dialogverträgliche Mittel können dabei eine umso stärkere Wirkung entfalten, „je zahlreicher die Dialogfäden werden“ (ebd.). Grund dafür ist, dass sowohl die Entstehung als auch die Ergebnisgenerierung von Dialogen mit einem zeitintensiven Pro-



zess einhergehen (vgl. ebd.). Dieser erfordert Geduld und Strategien, die Verbindung auch angesichts von Rückschlägen und Unklarheiten aufrechtzuerhalten (vgl. Birckenbach 2018a: 8). In diesem Sinne trägt die Kooperation verschiedener Akteur\*innen zur Nachhaltigkeit der Problembearbeitung bei (vgl. Brot für die Welt 2015: 12). Diese macht aus friedenslogischer Perspektive „die Unterstützung, die Sachkenntnis, die Erfahrung und Kreativität vieler Akteur\_innen erforderlich, die an der Problembearbeitung und der Einhaltung von Absprachen Interessen entwickeln können“ (Birckenbach 2017: 67; vgl. 2018b: 68f.). Auf diese Weise wird die friedenslogische Problemlösung in eine breit angelegte Kooperation eingebettet und deren Einhaltung von den Interessen der Beteiligten gestützt (vgl. Birckenbach 2016: 6).

Schließlich ist zu betonen, dass die Umsetzung dialogverträglicher Maßnahmen ausreichender (finanzieller) Ressourcen bedarf (vgl. Birckenbach 2018a: 8; 2013: 5). Darüber hinaus müssen die Voraussetzungen für Partizipation geschaffen werden. Dies bezieht sich beispielsweise auf die Fertigkeiten, sich ausdrücken und kommunizieren zu können, welche einer Einübung bedürfen (vgl. Birckenbach 2013: 6). Darüber hinaus gilt es, Asymmetrien entgegenzuwirken, welche den Dialog hemmen, und gegebenenfalls Vermittlungsdienste einzusetzen (vgl. Birckenbach 2014).

#### *4. Ethische Orientierung und Prinzip der universalverträglichen Interessenentwicklung*

Aus friedenslogischer Perspektive wird die Legitimität von Zielen und Mitteln der Problembearbeitung auf der Basis universaler Normen beurteilt (vgl. Birckenbach 2014; Brot für die Welt 2015: 15; Birckenbach 2018b: 69). Hierbei erfolgt eine Orientierung an „globalen ethischen Maßstäben, also (...) Grundsätzen, die universal, unabhängig von Interessen und kulturellen Hintergründen gelten können“ (Brot für die Welt 2015: 15). Diese Grundsätze umfassen rechtlich verfasste Normen (Völkerrecht, Menschenrechtskonventionen und internationale Verträge), globale Übereinkünfte der Entwicklungspolitik (z.B. Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung oder Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte der VN<sup>11</sup>) sowie interkulturelle ethische Grundregeln, besonders die Regel der Gegenseitigkeit (Birckenbach 2014; Brot für die Welt 2015: 16; Birckenbach 2017: 69; 2016: 7; 2018b: 69f.). Damit beschränkt sich friedenslogische

---

<sup>11</sup> Am Beispiel der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung wird deutlich, dass auch politische Vereinbarungen der VN durchaus umstritten sind, sie aber nichtsdestotrotz von einem weltweiten internationalen Konsens getragen werden (vgl. Koehler 2015: 745 und BMZ 2018).

Politik selbst in der Wahl ihrer Mittel, was das eigene Handeln transparent und berechenbar macht und mit einer Stärkung der allgemein gültigen Prinzipien einhergeht (vgl. Nielebock 2016: 10).

Während Birckenbach mit Blick auf die Legitimation des eigenen Handelns zunächst auf „das Prinzip der Einhaltung universaler Normen“ (2014) verweist, stellt sie in späteren Veröffentlichungen den Prozesscharakter der Legitimitätsdimension stärker in den Mittelpunkt. In diesem Kontext beschreibt sie die Notwendigkeit einer „globalverträgliche[n] Anpassung“ (Brot für die Welt 2015: 5) von Interessen. In diesem Sinne strebt das Prinzip der universalverträglichen Interessensentwicklung die Überwindung des Auseinanderklaffens von universalen Normen und der tatsächlichen Praxis an. Interessen sollen so verändert werden, dass sie eine bessere Übereinstimmung mit ethischen Normen globaler Reichweite aufweisen (vgl. Birckenbach 2017: 69). Diese Entwicklung von Interessen beschreibt das Verfahren der Legitimierungsarbeit nach Galtung. Sie wird eingeleitet durch eine Beurteilung der Legitimität spezifischer Interessen auf der Basis von universalen Maßstäben, welche losgelöst von kulturellen Kontexten Gültigkeit beanspruchen können. Sind die Partikularinteressen nicht mit den ethischen Grundsätzen vereinbar, ist ihre Modifizierung erforderlich, so dass sie eine allgemeinverträgliche Form annehmen. Somit bedeutet das Kriterium der Allgemeinverträglichkeit als grundlegende ethische Orientierung nicht, die eigenen Interessen aufzugeben, sondern vielmehr sie in Orientierung an allgemeingültige Normen weiterzuentwickeln und dabei mit den Interessen aller Beteiligten vereinbar zu machen (vgl. Galtung 2010: 88; Birckenbach 2018a: 8; 2016: 6f.; 2018b: 70ff.).

##### *5. Fehleinschätzungen und Prinzip der Reflexivität*

„Auch der Versuch, Frieden zu stiften, kann scheitern“ (Birckenbach 2017: 70; 2018b: 72). Auf dieser Erkenntnis aufbauend ist sich friedenslogische Politik bewusst, dass ihre Maßnahmen nicht immer die intendierten Wirkungen hervorbringen (vgl. Birckenbach 2016: 7). Deshalb misst sie der Fehlerfreundlichkeit und Korrigierbarkeit des eigenen Handelns einen hohen Stellenwert zu, wobei sie den potentiellen Schaden so gering wie möglichen zu halten versucht (vgl. Birckenbach 2017: 70; Brot für die Welt 2015: 17). Aus friedenslogischer Perspektive stellt die Anerkennung von Fehlern eine Kompetenz dar, mit der Verbesserungen angestoßen werden können (vgl. Birckenbach 2014). Des

Weiteren wird die Fähigkeit, eigenes Handeln zu korrigieren, als Stärke gewertet (vgl. Birckenbach 2013: 4). Mit dem Prinzip der Reflexivität „bleibt die Friedenslogik sensibel für selbstkritische Reflexion und ermöglicht daher ein Lernen und eine Neuausrichtung der Politik“ (Nielebock 2016: 10). Es bildet die Grundlage dafür, Fehleinschätzungen zu entdecken, Verbesserungen umzusetzen und negative Konsequenzen auszugleichen. Ein wichtiges Vorbild dafür stellt der *Do No Harm*-Ansatz nach Anderson<sup>12</sup> dar. Dieser unterstützt die Reflexion sowohl erwünschter als auch unerwünschter Auswirkungen von Hilfsmaßnahmen in Konfliktsituationen (vgl. Birckenbach 2017: 70; 2018b: 72).

Vor diesem Hintergrund fällt friedenslogische Politik „Entscheidungen auf Probe“ (Birckenbach 2016: 7), wodurch Erfahrungen gewonnen und erfahrungsbasierte Verbesserungen getätigt werden können (vgl. ebd.; Birckenbach 2017: 71). Neben diesen Lernprozessen beinhaltet friedenslogische Politik die Revision von Entscheidungen, die Wiedergutmachung von Schäden und das Einschlagen neuer Wege (vgl. Birckenbach 2014). Für eine friedenslogisch gestaltete Politik ist es deshalb wichtig, sich konstruktive Kritik zu organisieren, welche nicht intendierte Folgen ermittelt und erwünschte Wirkungen bestätigt (vgl. Birckenbach 2017: 70; 2018b: 72). Neben der Kritik holt sie sich bei anderen Akteur\*innen außerdem Hinweise ein, wie Verbesserungen gestaltet werden könnten (vgl. Birckenbach 2016: 7). Dieser Austausch von Erfahrungen sowie die Beurteilung von Maßnahmen mit Blick auf ihre Legitimität, Anwendbarkeit und Wirkungen sollten in institutionalisierter Form stattfinden (vgl. Birckenbach 2017: 70f.). Auf diese Weise erfolgt eine Verantwortungsübernahme für die angestoßene Konflikttransformation (vgl. Birckenbach 2014).

### *Zusammenfassung*

Die Prinzipien der Friedenslogik schaffen eine Struktur, welche Beziehungen gelingender Kooperation ermöglicht und kontextspezifisch Grundbedürfnisse als Beurteilungsgrundlage heranzieht. Dadurch wird die Wahrscheinlichkeit von Gewalt reduziert (vgl. Brot für die Welt 2015: 5; Birckenbach 2016: 4). Zentral ist dabei der Dialog als wech-

---

<sup>12</sup> Für eine ausführliche Darstellung des *Do No Harm*-Ansatzes siehe: Anderson, Mary B. 2004: Experiences with Impact Assessment: Can we know what Good we do?, in: Austin, Alex/Fischer, Martina/Ropers, Norbert (Hrsg.): Transforming Ethnopolitical Conflict. The Berghof Handbook, Wiesbaden, 193-207.

selseitige Suche nach einer neuen Realität, in welche die legitimen Ziele aller Parteien eingebettet sind (vgl. Galtung 2010: 90). Die ausgeführten theoretischen Grundlagen werden im nächsten Kapitel zusammengeführt, um die Integrationspolitik im kommunalen Umfeld vom Standpunkt der Friedenslogik aus zu betrachten. Vorab werden nachfolgend die zentralen Erkenntnisse zu den politischen Gestaltungsmöglichkeiten einer friedenslogischen Konzeption kommunalen Integrationspolitik zusammengefasst.

### **2.3 Zwischenfazit zu den theoretischen Grundlagen**

Aus den theoretischen Grundlagen ergibt sich, dass Kommunen auf die Integration von Migrant\*innen in bedeutsame Funktionsbereiche der Gesellschaft, wie den Arbeitsmarkt oder das Bildungssystem, nur begrenzten Einfluss ausüben können. Für eine Politik, die über das Vermögen verfügt, Integrationsprozesse anzustoßen, wäre es oftmals erforderlich, die Kerninstitutionen der Aufnahmegesellschaft strukturell zu verändern. So besteht beispielsweise in weiten Teilen Einigkeit über den Reformbedarf schulischer Strukturen, denen eine selektive Wirkung zugeschrieben wird (vgl. Gesemann/Roth 2009: 24; Hoesch 2018: 309). Darüber hinaus haben politische Akteur\*innen auf kommunaler Ebene „mit diskriminierenden ausländerrechtlichen Bestimmungen und den verweigerten bzw. eingeschränkten Bürgerrechten von Zugewanderten zu kämpfen“ (Gesemann/Roth 2019: 24; vgl. Filsinger 1998: 185). Schließlich entscheidet auch die finanzielle Situation einer Kommune darüber, inwiefern sie ihre Handlungsspielräume im eigenen Sinne ausgestalten kann (vgl. Gesemann/Roth 2017: 41; Filsinger 1998: 186). Darauf aufbauend werden bei der Entwicklung der Konzeption einer friedenslogischen kommunalen Integrationspolitik rechtliche Aspekte weitgehend ausgeklammert. Demgegenüber wird der Fokus auf die kommunalen Ermessensspielräume in der Ausgestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen sowie freiwillige Leistungen der Kommune gelegt. Im Bewusstsein, dass Friedenslogik die Betrachtung vielfältiger Konfliktlinien erfordert, wird die folgende Auseinandersetzung mit der lokalen Integrationspolitik lediglich als ein Ausschnitt des Umgangs mit Integrationsherausforderungen verstanden.

## **3. Kommunale Integrationspolitik aus friedenslogischer Perspektive**

Zur Beantwortung der ersten Teilfrage der forschungsleitenden Fragestellung (vgl. 1.1 *Fragestellung und Vorgehen*) widmet sich das nachfolgende Kapitel dem Entwurf einer

friedenslogischen Konzeption für die Integrationspolitik auf kommunaler Ebene. Im Folgenden wird zunächst die Systematik ihrer Entwicklung dargelegt. Als Ausgangspunkt der friedenslogischen Perspektive wird das Problem beschrieben, welches im Rahmen der lokalen Integrationspolitik zu bearbeiten ist. Schließlich werden mit den Handlungsimperativen die verschiedenen Facetten der friedenslogischen Herangehensweise an Integration im Kontext der Fluchtzuwanderung vorgestellt.

### **3.1 Methodisches Vorgehen zur Entwicklung der Konzeption**

Die Entwicklung der friedenslogischen Konzeption kommunaler Integrationspolitik erfolgte in einem deduktiven Verfahren bestehend aus drei Schritten<sup>13</sup>, die nachfolgend dargelegt werden. Den Ausgangspunkt stellt die Erläuterung der friedenslogischen Prinzipien in den theoretischen Grundlagen dar (vgl. 2.2.3 *Dimensionen und Handlungsprinzipien des friedenslogischen Denkens*). So wurden zur Konzeptentwicklung zunächst die zentralen Charakteristika dieser Prinzipien als grundlegende Basis herausgearbeitet. Im Anschluss daran wurde der Forschungsstand zum friedenslogischen Umgang mit Geflüchteten betrachtet. Hierbei wurden diejenigen Elemente ermittelt, welche einen Bezug zur kommunalen Ebene haben und mit den erläuterten Kompetenzen deutscher Kommunen vereinbar sind (vgl. 2.1.2 *Grenzen und Möglichkeiten kommunaler Integrationspolitik*). Aus der Kombination dieser Forschungserkenntnisse mit den zuvor bestimmten theoretischen Kernbestandteilen der Friedenslogik resultierte ein erster Entwurf für die Konzeption friedenslogischer kommunaler Integrationspolitik im Kontext der Fluchtzuwanderung. Dieser blieb allerdings noch sehr abstrakt. Deshalb bestand der nächste Schritt darin, Handlungsempfehlungen zur gegenwärtigen kommunalen Integrationspolitik sowie weitere relevante Publikationen zur Integration von Geflüchteten heranzuziehen. Dies ermöglichte die Konkretisierung der angestrebten Handlungsimperative für die lokale Ebene. Auf der Basis des zuvor erarbeiteten Konzeptionsentwurfs wurden in der Folge insbesondere die wissenschaftlich fundierten Handlungsempfehlungen auf ihre friedenslogische Eignung hin überprüft und gegebenenfalls modifiziert beziehungsweise mit weiterer Literatur vertieft. Auf diese Weise entstanden Handlungsimperative friedenslogischen Ursprungs, die den integrationspolitischen Kompetenzen deutscher Kommunen entsprechen.

---

<sup>13</sup> Für das verwendete Schema zur Entwicklung der friedenslogischen Konzeption kommunaler Integrationspolitik siehe Anhang, Tabelle 1.

Bei der Formulierung der Handlungsimperative wurde der Schwerpunkt auf die integrationspolitischen Zusammenhänge gelegt. Daraus resultierte an manchen Stellen die Zusammenführung von Elementen verschiedener friedenslogischer Prinzipien, um die unterschiedlichen Facetten der friedenslogischen Konzeption kommunaler Integrationspolitik in kohärenter Weise zu beschreiben. Dadurch wird gleichsam verdeutlicht, dass die fünf Aspekte des friedenslogischen Denkens und Handelns als miteinander verwoben zu betrachten sind. Nichtsdestotrotz lässt sich jeder Handlungsimperativ idealtypisch (vgl. Dimbath 2016: 80) einem friedenslogischen Prinzip zuordnen. Aus der Entwicklung einer Konzeption lokaler Integrationspolitik aus friedenslogischer Perspektive ergibt sich ein spezifisches Verständnis des zu bearbeitenden Problems. Um die Zielsetzungen der friedenslogischen Integrationspolitik auf kommunaler Ebene im Kontext der Fluchtzuwanderung besser nachvollziehen zu können, wird diese Problemwahrnehmung im Folgenden skizziert.

### **3.2 Problemdefinition**

Aus Perspektive einer friedenslogischen kommunalen Integrationspolitik steht die Gewalt, mit der sich Menschen im Verlauf ihrer Flucht und insbesondere im Land ihrer Ankunft konfrontiert sehen, als Problem im Mittelpunkt (vgl. Birckenbach 2018b: 64). Dementsprechend orientiert sie sich an den grundlegenden Bedürfnissen der Schutzsuchenden „nach Überleben, Wohlergehen, Bildung, Arbeit, Wohnen und Teilhabe an Gemeinschaft und Gesellschaft und auch Verfahrensgerechtigkeit“ (Birckenbach 2017: 63f.; vgl. 2018b: 64). Im kommunalen Umfeld erleben diese Personen Gewalt in Form von Demonstrationen und Reden, die von Feindlichkeit gegenüber Geflüchteten geprägt sind und gegen ihren Zuzug mobil machen, sowie Angriffen auf sie selbst und ihre Unterkünfte. Des Weiteren werden sie als Personengruppe kriminalisiert, unterliegen einem Arbeitsverbot und müssen oftmals mit der Sorge vor einer potentiellen Abschiebung leben. Darüber hinaus ist in der Bevölkerung eine generelle Fremdenfeindlichkeit vorhanden, welche in diskriminierenden und abwehrenden Haltungen der Bürger\*innen und innerhalb bedeutsamer öffentlicher Einrichtungen zum Ausdruck kommen kann (vgl. Birckenbach 2016: 6; Brot für die Welt 2015: 8; Gesemann/Roth 2017: 43). Verstärkt wird die Wirkung dieser Gewaltformen durch die Tatsache, dass es sich bei Geflüchteten um eine besonders vulnerable Personengruppe handelt, welche auf Unterstützung angewiesen ist, um nicht weiterhin Opfer von Gewalt zu werden (vgl. Brot für die

Welt 2015: 8; Birckenbach 2018b: 64). Über die Schutzsuchenden hinaus werden auch Politiker\*innen der kommunalen Ebene zum Ziel von gewaltsamen Anschlägen.

Die genannten Gewaltausprägungen sind innergesellschaftlichen Ursprungs (vgl. Birckenbach 2016: 6; 2017: 66). So entstehen die negativen Haltungen gegenüber Geflüchteten unter anderem aus Konflikten im Alltag von Personen, die sich mit einem andauernden Wandel ihrer Lebensverhältnisse konfrontiert sehen. Im Kontext der Politik gegenüber Geflüchteten sind somit auch Konfliktlinien innerhalb der Gesellschaft, „wie Ungleichheit, die Angst vor Übervorteilung und sozialem Abstieg und Entfremdung“ (Brot für die Welt 2015: 11) zu berücksichtigen. Die ablehnende Haltung gegenüber dem Fremdartigen stellt eine Form der Verarbeitung der Furcht dar, angesichts der gesellschaftlichen Dynamiken Verluste zu erleiden, abgehängt zu werden und sich in Deutschland fremd zu fühlen. In gleicher Weise sind Gewaltfantasien als Vehikel für das Gefühl der Ausgrenzung zu verstehen. Die negativen Emotionen der Bevölkerung erfahren eine Bekräftigung in der Auseinandersetzung der politischen Parteien (vgl. Birckenbach 2017: 66). Auf diese Weise wird die gesellschaftliche Fremdenfeindlichkeit in der öffentlichen Debatte, welche auf die Abwehr der Schutzsuchenden abzielt, beständig bestätigt (vgl. Birckenbach 2018b: 66). Vor diesem Hintergrund haben die verstärkte Zuwanderung von Geflüchteten und die politischen Reaktionen darauf in einer Polarisierung der deutschen Bevölkerung gemündet (vgl. Gesemann/Roth 2017: 44; Brot für die Welt 2015: 14). Die dabei bestehende Konfliktlinie ist im Kontext von Globalisierungsprozessen zu betrachten und verläuft zwischen Gegner\*innen und Befürworter\*innen einer Öffnung des Nationalstaats (vgl. Gesemann/Roth 2017: 44; Kriesi et al. 2008: 4f.). Letztere fordern eine humane Politik gegenüber Geflüchteten, während erstere die Forderung artikulieren, Menschen auf der Flucht abzuwehren (Birckenbach 2017: 62; Brot für die Welt 2015: 14). Dieser innergesellschaftliche Konflikt erfordert eine konstruktive Bearbeitung, um einen gewaltvollen Austrag zu verhindern und den Zusammenhalt der deutschen Bevölkerung zu gewährleisten (vgl. Gesemann/Roth 2017: 44). Eine friedenslogische Konzeption kommunaler Integrationspolitik adressiert damit sowohl die besonderen Bedürfnisse von Geflüchteten als auch diejenigen der Gesellschaft als Ganzes, um Teilhabe der Migrant\*innen und Kohäsion der Bevölkerung zu fördern.

### 3.3 Handlungsimperative

Auf der Problemdefinition aufbauend werden im Folgenden Handlungsimperative für eine friedenslogische Integrationspolitik auf kommunaler Ebene formuliert.<sup>14</sup> Bei ihrer Darstellung werden zunächst Anknüpfungspunkte aus der friedenslogischen Literatur zur Politik gegenüber und zum Schutz von Geflüchteten dargelegt. Diese werden anschließend mit Erkenntnissen aus der Forschung zur kommunalen Integrationspolitik verknüpft und mithilfe weiterführender Literatur vertieft. Die Handlungsimperative vereinen stets mehrere friedenslogische Prinzipien. Dennoch sind sie in den nachfolgenden Ausführungen ihrem Schwerpunkt entsprechend einem Prinzip zugeordnet, um ihren Ursprung im grundlegenden Konzept der Friedenslogik nachvollziehen zu können. Im Bewusstsein, dass sich die friedenslogische Herangehensweise durch eine besondere Sensibilität gegenüber den spezifischen Bedürfnissen der jeweiligen Situation auszeichnet, ist die Beschreibung der konkreten Ausgestaltung der Handlungsimperative als erweiterbar zu verstehen.

#### *1. Gewaltprävention*

##### *A.1 Mit Unsicherheiten proaktiv umgehen: Entwicklung kommunaler Herangehensweisen an Migration und Integration unter Rückgriff auf Fördermöglichkeiten*

Mit Blick auf das Prinzip der Gewaltprävention steht für Kommunen zunächst die Aufgabe im Mittelpunkt, die geflüchteten Menschen nach ihrer Ankunft in materieller Hinsicht zu versorgen und sie in einer Weise aufzunehmen, welche der Situation angemessen ist (vgl. Birckenbach 2017: 63). Es ist davon auszugehen, dass der Politikbereich Migration und Integration für die kommunale Ebene verstärkt mit Unsicherheiten einhergeht. Deshalb ist es erforderlich, dass gegebenenfalls notwendige Ressourcen bereitgehalten werden, sowohl in personeller und konzeptioneller Hinsicht als auch die Unterbringung von Geflüchteten betreffend. Eine strategische Option dafür stellt eine Gestaltung kommunaler Einrichtungen dar, die variable Nutzungsmöglichkeiten erlaubt. Die erforderliche Anpassungsfähigkeit der Bauwerke kann mithilfe von Personal unterstützt werden, das in entsprechender Weise über eine umfassende Qualifizierung verfügt (vgl. Gesemann/Roth 2017: 40f.).

---

<sup>14</sup> Für einen Überblick über alle Handlungsimperative siehe Anhang, Tabelle 2.



Darüber hinaus weist die skizzierte Problemdefinition darauf hin, dass sich die Geflüchteten im Verlauf ihrer gesamten Flucht mit Gewalt konfrontiert sehen. Um dieser entgegenzuwirken, können Kommunen bereits in deren Herkunftsregionen ansetzen und dort mit der lokalen Ebene Partnerschaften für Entwicklung eingehen. In diese kann im Sinne einer dialogverträglichen Konflikttransformation die Expertise migrantischer Gemeinschaften einfließen (vgl. a.a.O.: 41).<sup>15</sup> In gleicher proaktiver Weise können kommunalpolitische Akteur\*innen Konzepte und Strategien für Zuwanderung erarbeiten. Da sie ihren Schwerpunkt im Handlungsfeld Migration bislang vor allem auf die Integration der zugewanderten Menschen gelegt haben, würde dies eine Erweiterung ihres Wirkungsbereichs bedeuten (vgl. Filsinger/Gesemann 2018.: 38f.). In diesem Zusammenhang bietet die Teilnahme an Förder- oder Modellprogrammen überregionaler Akteur\*innen, wie Ländern, Bund, EU oder Stiftungen, Kommunen eine Möglichkeit, ihre finanziellen Handlungsspielräume zu erweitern. Dies ermöglicht die Umsetzung innovativer Projekte (vgl. Filsinger 1998: 186; Bertelsmann Stiftung/BMI: 2005: 86), die im Sinne des Reflexivitätsprinzips als Entscheidungen auf Probe für die Kommunen einen Erfahrungsgewinn bedeuten können.

#### *A.2 Integrationspolitik ausdifferenzieren und inklusiv gestalten: Berücksichtigung spezifischer und übereinstimmender Bedürfnisse von Menschen mit und ohne Migrationsgeschichte*

Krause sieht im „Abbau von hierarchisierten Ausgrenzungsprozessen“ (2015: 21) ein zentrales Element eines friedenslogischen Flüchtlingsschutzes. Auf diese Weise kann auf die Anerkennung von Geflüchteten als gleichberechtigte Akteur\*innen in einer Notlage hingewirkt werden, die an der Erarbeitung von Lösungen für ihre Situation Anteil haben (vgl. ebd.). Im Sinne der friedenslogischen Bedürfnisorientierung sind die geflüchteten Menschen dabei zu unterstützen, Perspektiven zu entwickeln, die einen Ausweg aus ihrer gegenwärtigen Lage bieten, in der sie auf eine Fluchtexistenz reduziert werden (vgl. Birckenbach 2017: 63; 2018b: 64). Hierbei ist es von Bedeutung, den Geflüchteten diejenige Unterstützung zukommen zu lassen, die sie selbst als notwendig

---

<sup>15</sup> Zu den Möglichkeiten kommunaler Entwicklungspolitik im Verbund mit Migrant\*innenorganisationen siehe beispielsweise: *Wietert-Wehkamp, Hans* 2012: Gutachten zu Migration und kommunaler Entwicklungspolitik 2012. Aktueller Stand und Potenziale des Zusammenwirkens von Diasporen und kommunaler Entwicklungspolitik in ausgewählten Kommunen (aktualisierte Fassung), Bonn.

erachten (vgl. Brot für die Welt 2015: 8, 11). Um zu ermitteln, worum es sich dabei handelt, ist es erforderlich, mit den Schutzsuchenden in Dialog zu treten und zu versuchen, ihre Situation nachzuvollziehen (vgl. Birckenbach 2017: 64; 2018b: 64). Das auf diese Weise gewonnene Wissen können Kommunen zum Ausgangspunkt für die Entwicklung entsprechender Integrationsangebote nehmen (vgl. Schiefer 2017: 5). Diesen Ansatz verfolgend ergibt sich laut Schiefer, dass insbesondere der soziale Austausch mit der Aufnahmegesellschaft und der Antritt eines Arbeitsverhältnisses für eine Mehrheit der geflüchteten Menschen in ihrer gegenwärtigen Lebenslage in Deutschland von zentraler Bedeutung sind (vgl. a.a.O.: 1-4; Gesemann/Roth 2017: 44).

Für Kommunen besteht angesichts „der diskriminierenden Aufenthaltstitel der unterschiedlichen Einwanderungsgruppen“ (Gesemann/Roth 2017: 41) eine Herausforderung darin, ihre Angebote zur Integration so inklusiv wie möglich zu gestalten. Dafür sind kommunale Strategien erforderlich, welche auch für Personen mit einem ungesicherten Aufenthalt die Möglichkeit schaffen, ein würdevolles Leben zu führen, in dem ihre Bedürfnisse erfüllt sind (vgl. a.a.O.: 40; Handlungsimperativ E). Gleichermaßen ist es bedeutsam, dass Kommunen die Betroffenen als Teil der lokalen Gemeinschaft anerkennen, auch wenn dies nur temporär der Fall sein sollte (vgl. Gesemann/Roth 2017: 40). Dieser Ansatz entspricht dem grundgesetzlichen Recht zur kommunalen Selbstverwaltung, welches in der Regel auf Einwohner\*innen bezogen ist, was gegenüber der Bürger\*innenschaft eine Erweiterung darstellt (vgl. Bommes 2018: 106). Bei ersteren handelt es sich um Personen, die ihren ständigen Wohnsitz in der Gemeinde haben, während für den Status des\*r Bürgers\*in weitere Merkmale, beispielsweise eine Mindestaufenthaltsdauer, zu erfüllen sind (vgl. Gräber-Seißinger et al. 2015: 191). Nicht nur zeitlich begrenzte Zuwanderungen und temporäre Zugehörigkeit von Personen, sondern auch die „Transnationalisierung sozialer Räume“ (Filsinger/Gesemann 2018: 37) sind im Kontext kommunaler Integrationspolitik verstärkt zu berücksichtigen. Durch den Prozess der Transnationalisierung werden nationalstaatliche Grenzen überwunden, so dass Individuen mit anderen sowohl innerhalb als auch jenseits des Nationalstaats sowie global verbunden sind. Dadurch werden sie im Rahmen ihrer alltäglichen Aktivitäten und Beziehungen von multiplen Verhaltensvorschriften und -erwartungen beeinflusst (vgl. Glick Schiller/ Levitt 2004: 1010). Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts nicht nur die spezifischen Bedarfe von

Schutzsuchenden, sondern auch die verschiedenartigen sowie übereinstimmenden und grundsätzlichen Bedürfnisse der weiteren Adressat\*innen in den Blick zu nehmen sind. Letztere werden diverser, so dass sich gegenwärtig insgesamt folgende Gruppen unterscheiden lassen: seit längerer Zeit in Deutschland lebende Eingewanderte bzw. Personen mit Migrationsgeschichte; Neu-Zugewanderte, beispielsweise EU-Bürger\*innen und Geflüchtete; sowie die sogenannten Alteingesessenen. Vor diesem Hintergrund bilden insbesondere rechtliche, Bildungs- und Merkmale der sozialen Lage zentrale Ansatzpunkte für die Gestaltung kommunaler Integrationskonzepte (vgl. Filsinger/Gesemann 2018: 37f.).

Um der Komplexität der Bedürfnisse der vielfältigen Adressat\*innen gerecht zu werden, sind kommunale Gesamtkonzepte erforderlich, die beständig weiterentwickelt werden, denn: „Integrationspolitik ist mehr als die Addition einzelner Maßnahmen“ (a.a.O.: 37). Diese umfassenden Konzeptionen beschreiben gegenwärtige und zukünftige Handlungsbedarfe, konkrete Aktivitäten gegliedert nach Themenbereichen sowie Resultate. Des Weiteren benennen sie die zur Umsetzung erforderlichen Akteur\*innen und Instrumente. Im Sinne der friedenslogischen Dialogverträglichkeit sind sie von besonderer Nachhaltigkeit, wenn wichtige Instanzen sowie lokale Bürger\*innen sowohl mit als auch ohne Migrationsgeschichte in die Integrationsarbeit eingebunden werden (vgl. ebd.).

## *2. Konflikttransformation*

### *B.1 Migration als Chance deuten: Wertschätzung von Vielfalt und Toleranz als Basis für inklusive und strategische kommunale Integrationspolitiken*

Die „Entfeindung der Beziehungen zu Flüchtlingen und Minderheiten“ (Brot für die Welt 2015: 11; vgl. Birckenbach 2016: 6) betrachtet Birckenbach als eine zentrale Aufgabe friedenslogischer Flüchtlingspolitik. Flucht zu entkriminalisieren stellt in diesem Zusammenhang eine Facette der Konflikttransformation dar (vgl. Brot für die Welt 2015: 11). Umsetzen können politische Akteur\*innen im kommunalen Umfeld dies beispielsweise, indem sie Abstand von Äußerungen des Misstrauens gegenüber Geflüchteten nehmen. Gleichmaßen sind im Vorfeld von Wahlen alle Handlungen zu unterlassen, welche Stereotype in Bezug auf Schutzsuchende verstärken könnten (vgl. Bircken-

bach 2017: 66). Im Hinblick auf die Kompetenzen der kommunalen Ebene lässt sich dieser Ansatz mit Krauses Vorschlag im Rahmen eines friedenslogischen Flüchtlings-schutzes verknüpfen, (erzwungene) Migrationsbewegungen als Chance zu begreifen (vgl. 2015: 21). Demnach würde der Fokus einer friedenslogischen Perspektive nicht darauf liegen, Migration auf negative Weise zu problematisieren. Vielmehr würden die damit verbundenen positiven Möglichkeiten verstärkt hervorgehoben werden. Dieser veränderte Standpunkt nimmt die vielfältigen Migrationsbewegungen als beständiges Element der Menschheitsgeschichte war und betont beispielweise, dass Aufnahmege-sellschaften vom Engagement der Geflüchteten in der Wirtschaft profitieren (vgl. a.a.O.: 20).

Im Anschluss daran können Kommunen der Unsicherheit und ablehnenden Haltung der Bevölkerung in Bezug auf das Thema Flucht aktiv entgegenzutreten, indem sie Strategien der Kommunikation entwickeln, welche die Potentiale der Migration nach Deutschland hervorheben. Dabei ist es gleichermaßen von Bedeutung, auf die möglichen Probleme einzugehen, welche sich für Teile der Bürger\*innenschaft ergeben können und hierfür überzeugende Lösungen darzulegen (vgl. Gesemann/Roth 2017: 45; Filsinger/Gesemann 2018: 38; Meier-Braun 2018: 24). Zur Verstärkung einer entsprechenden Kommunikationsstrategie sind in Übereinstimmung mit dem Prinzip der Dialogverträglichkeit bürger\*innenschaftlich Engagierte einzubinden und Möglichkeiten der Begegnung mit den Migrant\*innen zu schaffen (vgl. Gesemann/Roth 2017: 45; Filsinger/Gesemann 2018: 38; Handlungsimperative C.1, C.2). Auf diese Weise können öffentliche Debatten über die vielfältigen Aspekte der (Zwangs-) Migration nach Deutschland angeregt werden, welche auf die Stärkung der sozialen Kohäsion hinwirken (vgl. Filsinger/Gesemann 2018: 38): „Kommunen sollten zu politischen Laboratorien werden, die eine zivilisierte Konfliktbearbeitung finden müssen“ (Gesemann/Roth 2017: 45).

Um den innergesellschaftlichen Konflikten, die sich in Gewalt gegenüber Geflüchteten entladen, zu begegnen, ist darüber hinaus von Bedeutung, „Konzepte für die Reorganisation der sozialen Infrastruktur zu entwerfen“ (Birckenbach 2017: 66), welche das Zusammenleben innerhalb der Gesellschaft auf positive Weise beeinflussen. In diesen Prozess sind die Bürger\*innen wiederum einzubinden (vgl. ebd.), um die friedensfördernde

Konflikttransformation vonseiten der deutschen Gesellschaft einzuleiten und letztere dafür zu gewinnen (vgl. Birckenbach 2018b: 67). Eine Möglichkeit, dies im Rahmen kommunaler Integrationspolitik umzusetzen, stellen integrationspolitische Leitbilder dar. Diese sind angesichts kürzlich erfolgter und zu erwartender zukünftiger Zuwanderung neu zu konzeptionieren oder zu überarbeiten. Neben der Deutung von Migration als Chance und einer inklusiven Ausrichtung ist hierbei ein positives Hervorheben von Vielfalt von Bedeutung (vgl. Filsinger/Gesemann: 2018. 37):

Mit einem inklusiven Leitbild ‚Vielfalt und Weltoffenheit‘, welches die Einwanderung von Menschen, die Pluralisierung von Lebenswelten als Bereicherung anerkennt und wertschätzt, können Kommunen ein neues Selbstverständnis ausprägen, den sozialen Zusammenhalt vor Ort stärken und die Potenziale aller Bevölkerungsgruppen für eine aktive Zukunftsgestaltung erschließen (ebd.; Hervorh. i. Orig.).

Inwiefern das zukünftige integrationspolitische Handeln der kommunalen Ebene Wirkung entfalten kann, wird vom Ausmaß bedingt, in dem es ihr gelingt, ihren Standpunkt bezüglich Migrationsbewegungen auch im Angesicht entgegengesetzter Entscheidungen von Bund und Ländern zu vertreten (vgl. Gesemann/Roth 2017: 42). In dieser Hinsicht kann das Konzept der *Sanctuary Cities* für kommunalpolitische Akteur\*innen als Modell und Anregung dienen. Unter diesem Namen verfolgt eine Vielzahl von Städten in den USA, Kanada und Großbritannien das Ziel, unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsstatus für alle Bewohner\*innen einen Ort zu schaffen, an dem sie sich sicher fühlen. In der Praxis reichen die damit verbundenen Herangehensweisen vom Ausstellen kommunaler Ausweisdokumente bis hin zur Verweigerung der Zusammenarbeit mit staatlichen Behörden seitens der lokalen Ebene im Fall von Abschiebungen. Angesichts unterschiedlicher Problemlagen und rechtlicher Kompetenzen der Kommunen lässt sich das anglo-amerikanische Vorbild nicht ohne Weiteres auf den deutschen Kontext übertragen (vgl. a.a.O.: 45 und Heuser 2017: 1f.). Ein erster Schritt hin zur Verwirklichung eines entsprechenden Ansatzes stellt die Schaffung „einer städtischen Atmosphäre der Sicherheit und Toleranz für alle Menschen dar“ (Heuser 2017: 2). Diese kann durch Begegnungen im Alltag angeregt werden (vgl. ebd.; Handlungsimperativ C.1).

Darüber hinaus lassen sich für die kommunale Ebene in Deutschland auch in politisch-rechtlicher Hinsicht verschiedene Handlungsansätze identifizieren (vgl. Heuser 2017: 2). So kann die kommunale Regierung Anliegen der Bewohner\*innen an die zuständigen Regierungsebenen weitergeben, wenn sie im Rahmen ihrer Kompetenzen nicht in der

Lage ist, diese selbst zu bearbeiten. Um der lokalen Stimme auf übergeordneten Ebenen mehr Gewicht zu verleihen, besteht für Kommunen die Möglichkeit, auf vielfältige Weise Zusammenschlüsse zu bilden. Des Weiteren kann sich die Kommunalregierung auf offizielle Weise positionieren und verdeutlichen, dass für sie die Toleranz gegenüber allen Bewohner\*innen der Stadt von Bedeutung ist, ungeachtet vom jeweiligen Aufenthaltsstatus oder der betreffenden Staatsbürgerschaft. In Übereinstimmung mit dem Prinzip der Dialogverträglichkeit profitieren Bestrebungen zur Verwirklichung eines lokalen Raums der Sicherheit von der Zusammenarbeit zwischen Akteur\*innen der Zivilgesellschaft und kommunalen Einrichtungen. Für letztere ist außerdem „eine wohlwollende Anwendung der zahlreichen Ermessensvorschriften des Aufenthaltsgesetzes durch die kommunalen Ausländerbehörden denkbar“ (a.a.O.: 3). Schließlich trägt auch ein verbesserter Zugang zur Rechtsberatung dazu bei, dass Migrant\*innen vor dem Verlust ihrer Rechte geschützt werden (vgl. ebd.). Diese vielfältigen Perspektiven und Handlungsansätze können von kommunalpolitischen Akteur\*innen in inklusiven Leitbildern für die Stadtgesellschaft zusammengeführt werden. Letztere können so dazu beitragen, die Idee von Sicherheit sowie Toleranz für alle Bewohner\*innen der Kommune in der alltäglichen Praxis zur Anwendung zu bringen (vgl. Gesemann/Roth 2017: 45).

### *B.2 Teilhabechancen für alle Einwohner\*innen verbessern: Verknüpfung von Integrations- und Stadtentwicklungspolitik mit Fokus auf den Sozialraum*

„Soziale Investitionen sind das A und O, wenn die Dynamik gesellschaftlicher Umbrüche sich nicht in Gewalt gegen Flüchtlinge entladen soll“ (Brot für die Welt 2015: 11). Diese Aussage weist darauf hin, dass ablehnende Haltungen gegenüber Schutzsuchenden innerhalb der Gesellschaft nur unter Einsatz von Maßnahmen überwunden werden können, die in vielfältigen Politikfeldern wie Arbeitsmarkt, Soziales oder Bildung ergriffen werden (vgl. ebd.) und auf einen sozialen Ausgleich abzielen (vgl. Birckenbach 2016: 6). Es wird deutlich, dass Integration als politisches Betätigungsfeld mit anderen Politikbereichen auf vielfältige Weise vernetzt ist. Daher ist eine stadtweite Ausrichtung der lokalen Integrationspolitik erforderlich, die in kohärenter Weise zu konzeptionieren ist. Da sich friedenslogische Politik zunächst mit dem eigenen Beitrag zum Problem auseinandersetzt, stellt die interkulturelle Orientierung und Öffnung der Verwaltungs-

einrichtungen einen Schwerpunkt des kommunalen Handelns dar (vgl. Filsinger/Gesemann 2018: 37), um der Gewalt gegenüber Geflüchteten entgegenzuwirken. Von großer Bedeutung ist in Übereinstimmung mit dem zweidimensionalen Integrationsverständnis außerdem, den Fokus kommunaler Integrationspolitik über Migrant\*innen hinaus auf alle Gruppen innerhalb der Bevölkerung auszuweiten. Teilhabemöglichkeiten sind vor allem auch für diejenigen Bürger\*innen zu gewährleisten, welche über wenig ökonomisches sowie kulturelles Kapital und damit über eine geringe Sprachmächtigkeit verfügen<sup>16</sup> (vgl. a.a.O.: 5, 37).

Um auf einen sozialen Ausgleich hinzuwirken, ist es ferner vonnöten, die kommunale Integrationspolitik in die umfassendere Stadtpolitik einzubetten und mit einer Politik für den Stadtteil und zur Quartiersentwicklung zu verbinden (vgl. a.a.O.: 38). „Eine sozialräumliche Integrationspolitik“ (ebd.) zeichnet sich dadurch aus, dass sie die Beteiligungschancen aller Bewohner\*innen verbessert. Konkret kann dies in Form der Bereitstellung einer entsprechenden Infrastruktur für die gesamte Einwohner\*innenschaft umgesetzt werden, welche beispielsweise Stadtteil- oder Nachbarschaftszentren und Mehrgenerationenhäuser sowie Jugendfreizeiteinrichtungen umfassen kann. In gleicher Weise sind inklusiv gestaltete Angebote sowie Maßnahmen der Kommune dazu geeignet, „dem Gefühl einer Ungleichbehandlung von Alteingesessenen und Zugewanderten“ (ebd.) präventiv zu begegnen.

### *3. Dialogverträglichkeit*

#### *C.1 Interkulturelle Offenheit durch Information und Begegnungsmöglichkeiten stärken: Förderung der Akzeptanz von Migration und Vielfalt als Grundlage für Willkommensstrukturen*

Mit Blick auf das friedenslogische Prinzip der Dialogverträglichkeit steht für Birkenbach im Kontext der Fluchtzuwanderung die „Ausweitung dialogischer Prozesse zur Lösung dessen, was mit dem Stichwort ‚Integrationsproblem‘ noch sehr unklar formuliert ist“ (2016: 6; Hervorh. i. Orig.) im Mittelpunkt. Zur Problembearbeitung schlägt sie darüber hinaus die Etablierung von Willkommensstrukturen vor, in Anlehnung an

---

<sup>16</sup> Die Unterscheidung von ökonomischem und kulturellem Kapital sowie den Zusammenhang der Kapitalformen mit der gesellschaftlichen Machtposition verdeutlicht der Kapitalbegriff nach Bourdieu (vgl. Bourdieu 2009; Treibel 1997: 208-211).

den in der öffentlichen Debatte geprägten Begriff der Willkommenskultur<sup>17</sup>. Unter ers-  
teren versteht sie eine Infrastruktur zur Ermöglichung von Integrationsprozessen in poli-  
tischen Handlungsfeldern wie Wohnung, Arbeit, Sprache, (Aus-) Bildung und gesell-  
schaftliche Interaktion. Angesichts der gesellschaftlichen Spaltung verweist sie darauf,  
dass diese nicht nur den Einsatz finanzieller Mittel bedürfen, sondern auch „politisch  
kostenintensiv“ (Brot für die Welt 2015: 14) sind. Die gegenwärtige, gespaltene Bevöl-  
kerung verfügt lediglich über verminderte Fähigkeiten, in Austausch zu treten und Prob-  
leme zu bearbeiten. Vor diesem Hintergrund bedarf es Dialogformen, welche dazu ge-  
eignet sind, einen Ausweg aus der gesellschaftlichen Polarisierung zu finden. Diese sind  
gleichsam bürger\*innennah sowie erfahrungsoffen zu gestalten (vgl. ebd. und Bircken-  
bach 2016: 6). Innerhalb der verschiedenen Dialogformate ist auf Ergebnisse hinzuwir-  
ken, die Gewalt verringern und die gegebenen Probleme nachhaltig lösen (vgl. Brot für  
die Welt 2015: 14). Im Kontext einer friedenslogischen Integrationspolitik auf kommu-  
naler Ebene lässt sich eine Reihe von Möglichkeiten aufzeigen, in einen dialogverträgli-  
chen Austausch zu treten. Zu nennen sind hier beispielsweise Konferenzen und Runde  
Tische, aber auch Verhandlungen und Vermittlungen oder der persönliche Austausch in  
der Nachbar\*innenschaft (vgl. Birckenbach 2017: 67; 2014).

Bei der Betrachtung der Willkommenskultur auf lokaler Ebene ergibt sich, dass sie  
maßgeblich von der Offenheit der Bürger\*innen gegenüber Migration geprägt wird.  
Dementsprechend kann letztere als bedeutsame Voraussetzung dafür angesehen werden,  
dass sich aus Hilfsmaßnahmen spontanen Charakters auf Dauer gestellte Willkommens-  
strukturen herausbilden können (vgl. Gesemann/Roth 2017: 43). Daraus resultiert als  
Aufgabe für die Integrationspolitik im kommunalen Umfeld, die interkulturelle Offen-  
heit der Bevölkerung als bedeutsame Ressource wertzuschätzen und zu fördern,  
wodurch ihre Bereitschaft zur Kooperation gleichermaßen eine Stärkung erfährt. Für die  
interkulturelle Öffnung aus der lokalen Bürger\*innenschaft heraus, können seit länge-  
rem in der Kommune lebende Migrant\*innen eine bedeutsame Rolle als „Brückenbauer

---

<sup>17</sup> Mit dem Begriff der Willkommenskultur wird insbesondere auf die vielen Willkommensaktivitäten und den andauernden Einsatz für Schutzsuchende verwiesen, die im Herbst 2015 in Folge der vorübergehenden Öffnung der Grenze nach Deutschland für Geflüchtete ihren Anfang nahmen (vgl. Gesemann/Roth 2017: 43, 41; Heuser 2017: 2). Der Ausdruck ‚Grenzöffnung‘ wird im Rahmen dieser Arbeit dazu verwendet, die Entscheidung Deutschlands und Österreichs vom 5. September zu beschreiben, „aus Ungarn kommenden Geflüchteten die Weiterreise in ihre Länder [zu erlauben]“ (Austria Press Agentur (APA), zit. n. Blume et al. 2016) (vgl. ebd.).



und Mittler“ (a.a.O.: 44) spielen. Um auf eine offene Haltung der Bürger\*innen hinzuwirken, verfügen Kommunen über vielfältige Ansatzpunkte. Anknüpfend an die Bedeutung kommunaler Kommunikationsstrategien (vgl. Handlungsimperativ B.1), können sie beispielsweise Einfluss darauf nehmen, indem sie in verlässlicher Weise über die Ursachen von Flucht und weitere relevante Themen informieren (vgl. Gesemann/Roth 2017: 44; Filsinger/Gesemann 2018: 38). Der wahrgenommene Fluchtgrund beeinflusst die Haltung der deutschen Bevölkerung gegenüber Geflüchteten genauso wie die Begrifflichkeiten, die in Bezug auf Schutzsuchende verwendet werden (vgl. Ditlmann et al. 2016: 26f.; Kotzur et al. 2017: 238f.). Möglichkeiten zur Begegnung verstärken die Inhalte, die vonseiten der kommunalen Ebene kommuniziert werden und können somit ebenfalls zu einer positiven Einstellung der Bürger\*innen gegenüber Migration und Vielfalt beitragen (vgl. Gesemann/Roth 2017: 44; Filsinger/Gesemann 2018: 38). In der Interaktion besteht für die Beteiligten die Chance, Gemeinsamkeiten zu erkennen und Stereotype auf Basis persönlicher Eindrücke zu überwinden (vgl. Heuser 2017: 2).<sup>18</sup> Der persönliche Austausch kann in unterschiedlichen Kontexten stattfinden, zum Beispiel „am Arbeitsplatz, in Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen, in Vereinen und Initiativen“ (Filsinger/Gesemann 2018: 38). Schließlich stellt die berufliche (Weiter-) Qualifizierung von Geflüchteten ein Paradebeispiel einer dialogverträglichen Problemlösung dar, da sie ihnen den Einstieg in eine reguläre Arbeit ermöglicht, sowohl in der aufnehmenden als auch in der Gesellschaft ihrer Herkunft. Entsprechende Maßnahmen befördern wiederum die interkulturelle Offenheit der lokalen Bevölkerung, was auch für den Eintritt der Schutzsuchenden in den Arbeitsmarkt gilt (vgl. Gesemann/Roth 2017: 44; Brot für die Welt 2015: 14). Um die Maßnahmen zur Dialogförderung in kohärenter Weise zu gestalten, sind sie in die Integrationskonzepte der kommunalen Ebene einzubetten. So entsprechen dort verankerte Instrumente wie Foren, Konferenzen, Netzwerke sowie Runde Tische, die dem Integrationsthema gewidmet sind, dem Grundsatz einer institutionalisierten Gestaltung dialogverträglicher Austauschprozesse (vgl. Filsinger/Gesemann 2018: 37).

---

<sup>18</sup> Grundlage für diese Annahme ist die sogenannte Kontakthypothese nach Allport. Sie beschreibt, dass Spannung und Hass zwischen Kollektiven abgebaut werden kann, wenn Gruppenmitglieder in einen zwischenmenschlichen Kontakt treten, da sie sich dabei gegenseitig als Individuen und nicht als Mitglied einer Gruppe wahrnehmen (vgl. Nadler 2004: 22f.).

Bei der Initiierung von Begegnungen seitens der Kommune ist es von Bedeutung, Tatsachen sowie Bedarfe und Zielsetzungen der Beteiligten, einschließlich deren Ursprungs, zu ermitteln (vgl. Birckenbach 2017: 67). Dies kann durch Vermittlungsdienste unterstützt werden. Birckenbach verweist in diesem Kontext auf die Institution der Streitschlichtung, welche in den Schulen der Bundesrepublik verankert wurde. Sie regt an, ein vergleichbares Format für das lokale Umfeld zu entwerfen, um mit Grundsätzen der Mediation sowie gewaltfreien Kommunikation Auseinandersetzungen um eine angemessene Integration Geflüchteter hinsichtlich Wohnung und Arbeit zu bearbeiten (vgl. Brot für die Welt 2015: 14). Ein entsprechender Ansatz liegt in Form der kommunalen Konfliktberatung vor. Diese strebt danach, lokale Akteur\*innen bei der eigenverantwortlichen Bearbeitung von Konflikten für eine gewisse Zeit zu unterstützen und dabei deren Fähigkeiten für eine konstruktive Beschäftigung mit Auseinandersetzungen zu fördern (vgl. forumZFD 2018: 13).

### *C.2 Integrationsprozesse mit Zivilgesellschaft und Geflüchteten gestalten: Integrationspolitik als Koproduktion unter kommunaler Moderation*

Für eine friedenslogische Gestaltung kommunaler Integrationspolitik ist der Einbezug nichtstaatlicher Akteur\*innen zentral. Unter anderem stellt er die Voraussetzung dafür da, die Bedürfnisse ihrer Adressat\*innen zu ermitteln und Integrationskonzepte auf ein nachhaltiges Fundament zu stellen (vgl. Handlungsimperativ A.2; Birckenbach 2017: 67). Letzteres gilt gleichermaßen für die Veränderung der gesellschaftlichen Perspektive auf Migration sowie den Entwurf integrationspolitischer Leitbilder (vgl. Handlungsimperativ B.1). Schließlich trägt die Beteiligung der lokalen Bevölkerung zur gesellschaftlichen Verankerung einer offenen Haltung gegenüber Migration und Vielfalt bei (vgl. Handlungsimperativ C.1). Es wird deutlich, dass eine nachhaltige Bearbeitung von Problemen durch die Arbeitsteilung und Kooperation zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen gefördert wird (vgl. Birckenbach 2017: 67). Friedenslogische Politik strebt neben der Zusammenarbeit mit Netzwerken innerhalb der Zivilgesellschaft auch die Beteiligung von Wirtschaftsunternehmen an, um eine möglichst breite gesellschaftliche Unterstützung für die initiierten Problemlösungen zu gewährleisten (vgl. Birchenbach 2014). Letztere können insbesondere die Integration in den Arbeitsmarkt befördern, ihre Mitarbeitenden aber auch zu einer Unterstützung auf persönlicher

Ebene ermutigen, sowohl mit Blick auf Schutzsuchende als auch auf gesellschaftlich benachteiligte Gruppen (vgl. Herde et al. 2017: 3). In Übereinstimmung mit dieser friedenslogischen Haltung begreift Filsinger die Integrationspolitik auf kommunaler Ebene als Koproduktion (vgl. 2008: 37). Hierbei sind vielfältige Akteur\*innen einzubeziehen: von staatlichen der lokalen Ebene über nicht-staatliche, beispielsweise Wohlfahrtsverbände, lokale wirtschaftliche bis hin zu zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen. Dem kommunalen Umfeld kann im Anschluss daran der Charakter eines Netzwerks zugeschrieben werden, in dem die lokale Integrationspolitik als kooperative Politik zu gestalten ist. Innerhalb dieser kommt der Kommune die Rolle einer Moderatorin zu (vgl. ebd.).

Die Bedeutung des zivilgesellschaftlichen Engagements in Folge der Grenzöffnung im Herbst 2015 für die lokale Aufnahme und Integration von Geflüchteten ist auf kommunaler Ebene weithin anerkannt. Auch Wirtschaftsunternehmen leisteten in diesem Kontext auf Anregung ihrer Beschäftigten hin einen Beitrag. Der engagierte Einsatz von Bürger\*innen führte dazu, dass zügig Integrationsmaßnahmen eingeleitet und auf professioneller Ebene neue Herangehensweisen entwickelt wurden. Darüber hinaus brachte er neue Strukturen der Kooperation hervor, sowohl zwischen Akteur\*innen der Zivilgesellschaft, insbesondere auch islamischen Gemeinden sowie migrantischen Organisationen, als auch mit entsprechenden Verwaltungseinrichtungen und Diensten (vgl. Gesemann/Roth 2017: 41f.). Ferner besteht das Potential des Einbezugs engagierter Bürger\*innen im Sinne der Gewaltprävention darin, dass diese Geflüchtete als Lots\*innen, Pat\*innen oder Mentor\*innen in ihrer gegenwärtigen Lebenssituation auf persönlicher Ebene begleiten können (vgl. Birckenbach 2017: 64; 2018b: 65).

Dies kann sich wiederum in positiver Weise auf die Berücksichtigung relevanter Bedürfnisse im Kontext der Fluchtzuwanderung auswirken. Hierfür ist insbesondere die Beteiligung von Akteur\*innen bedeutsam „die Fluchterfahrungen und die Erfahrungen mit Geflüchteten haben“ (Birckenbach 2017: 67; vgl. Brot für die Welt 2015: 5). Vor diesem Hintergrund sind Austauschformate derart zu gestalten, dass sie die Partizipation von Geflüchteten ermöglichen (vgl. Birckenbach 2016: 6; 2017: 71; Gesemann/Roth 2017: 43). Während der Einbezug engagierter Bürger\*innen gut gelingt, gilt insbesondere die Teilhabe von Migrant\*innen auf politischer Ebene als eines der Defizite der

Integrationspolitik in Deutschland. Zwar existieren auf lokaler Ebene beispielweise sogenannte Ausländer- oder Integrationsbeiräte, allerdings verfügen diese nur über eine beratende Funktion oder sind für die Prozesse der Kommunalpolitik kaum von Bedeutung (vgl. Gesemann/Roth 2017: 42). Hinsichtlich der Integration Schutzsuchender ist dies als großer Mangel zu werten, denn: „Integrationsprozesse können nur gelingen, wenn die Geflüchteten diese durch ihre möglichst breite und frühzeitige Beteiligung mitgestalten können“ (a.a.O.: 43). Diese Partizipation kann zunächst in Erstaufnahmeeinrichtungen für Geflüchtete angeregt werden und dazu dienen, den Alltag der dort lebenden Menschen zu strukturieren. Die Selbstorganisation der Schutzsuchenden ist sowohl in Gemeinschaftsunterkünften als auch auf verbandlicher Ebene zu fördern. Über die Mitwirkung in kommunalen Netzwerken, die sich dem Thema Flucht widmen, können Schutzsuchende Einfluss auf die lokale Ausgestaltung integrationspolitischer Themen nehmen. Schließlich trägt auch ihr Einbezug in Organisationen der Zivilgesellschaft, die auf diesem Feld aktiv sind, wie beispielsweise Jugendringe und Sportverbände oder Kirchen und Moscheegemeinden, zur Förderung ihrer Integration bei (vgl. ebd.). All dies zielt darauf ab, „Integration mit den und nicht nur für die eingewanderten Menschen voranzubringen“ (ebd.). Nicht zuletzt legt auch die ethische Orientierung einer friedenslogischen Integrationspolitik auf kommunaler Ebene an den demokratischen Prinzipien des Grundgesetzes (vgl. Handlungsimperativ D) die Partizipation von neuzugewanderten Menschen nahe. Für die Schutzsuchenden, deren Herkunftsregionen häufig von nichtdemokratischen Regimen geprägt sind, ergeben sich daraus Möglichkeiten des demokratischen Lernens (vgl. Gesemann/Roth 2017: 42).

Für den Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen erscheinen gewisse Rahmenbedingungen erforderlich. Mit Blick auf Initiativen zur Unterstützung von Geflüchteten ist es von Bedeutung, ihnen in der Zusammenarbeit als gleichberechtigte Partnerinnen zu begegnen und ihre freiwillige Leistung wertzuschätzen: „Flüchtlingsinitiativen wollen nicht nur Lückenbüßer oder Nothelfer sein, sondern in der kommunalen Flüchtlingspolitik mitbestimmen und dabei die Stimmen der Geflüchteten selbst zu Gehör bringen“ (ebd.). Damit die Aktivitäten von Ehrenamtlichen dauerhaft Wirkung entfalten können, sind sie in einer Weise zu fördern, die ihre Eigenständigkeit anerkennen. Ein Beispiel hierfür sind kommunale Fonds, die der Arbeit mit Geflüchteten gewidmet sind und bei denen Akteur\*innen der Zivilgesellschaft ein Mitspracherecht über die Vergabe der

finanziellen Mittel haben (vgl. ebd.). Darüber hinaus ist die Arbeit der Ehrenamtlichen auf struktureller Ebene abzusichern und zu koordinieren (vgl. Filsinger/Gesemann 2018: 38; Herrmann 2018: 40). Andernfalls ist zu befürchten, dass sich bei ihnen ein Gefühl der Frustration einstellt, welches zum Rückgang des freiwilligen Engagements und einem Auflösen ehrenamtlicher Initiativen führt. Dies war beispielweise im Herbst 2017 im Landkreis Weilheim-Schongau zu beobachten (vgl. Herrmann 2018: 1f. und 28).

#### *4. Universalverträgliche Interessenentwicklung*

##### *D. Würde des Menschen respektieren: Grundwerte des Grundgesetzes als ethische Orientierung*

„Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren“ (Ferdinand Kirchhof, zit. n. Meier-Braun 2018: 25). Mit dieser Aussage unterstreicht der ehemalige Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts (2010-18), dass Art. 1 GG, nach dem die Würde des Menschen unantastbar ist, für Personen mit deutscher sowie ausländischer Staatsangehörigkeit, die sich in Deutschland befinden, in gleicher Weise gilt (vgl. ebd.). Diese Auffassung entspricht dem friedenslogischen Standpunkt, dass innerhalb der Bundesrepublik insbesondere die im GG verankerte Menschenwürde die grundlegende Orientierung dafür bildet, die Legitimität politischen Handelns zu beurteilen (vgl. Birckenbach 2014). Darüber hinaus spiegelt in Deutschland der kategorische Imperativ nach Immanuel Kant<sup>19</sup> die interkulturelle ethische Regel der Gegenseitigkeit wider (vgl. Birckenbach 2016: 6). So lässt sich die Verpflichtung der lokalen Ebene zur Unterstützung von Geflüchteten sowohl aus rechtlicher als auch aus moralischer Perspektive herleiten (vgl. Meier-Braun 2018: 24).

Bezüglich der rechtlichen Basis für den Umgang mit Schutzsuchenden scheint auch Art. 16a, Abs. 1 GG relevant zu sein, da er besagt, dass politisch Verfolgte das Recht auf Asyl genießen. Jedoch wurde sein Wirkungsbereich in Folge der Neuregelung des Asylrechts im Jahr 1993 drastisch eingeschränkt (vgl. a.a.O.: 86f., 178). Von globaler Bedeutung für den Schutz von Geflüchteten ist hingegen die Genfer Flüchtlingskonventi-

---

<sup>19</sup> „Der kategorische Imperativ ist also nur ein einziger und zwar dieser: handle nur nach derjenigen Maxime, durch die du zugleich wollen kannst, daß [sic!] sie ein allgemeines Gesetz werde“ (Korpora.org 2007/8).

on, zu der sich auch die Bundesrepublik bekennt, bestehend aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (1951) und einem erweiternden Protokoll (1967) (vgl. UNHCR 2015; Krause 2015: 8).<sup>20</sup> Die Konvention legt fest, welche Personen als Geflüchtete besondere Rechte genießen sollen:

Auf der Grundlage der Definition sind Flüchtlinge MigrantInnen, die gezwungen sind, ihre Heimatländer aus begründeter Furcht vor Verfolgung durch bestimmte Ursachen zu verlassen, wobei die Herkunftsstaaten den Personen keinen Schutz gewähren (können) (Krause 2014: 109).

Nicht nur die grundgesetzlich verankerte Menschenwürde, sondern das Grundgesetz als Ganzes kann als Wertebasis herangezogen werden, wenn es dem Konzept der Legitimierungsarbeit folgend darum geht, Vorstellungen einer zukünftigen Einwanderungsgesellschaft in Deutschland zu entwerfen. Diese Vision eines Zusammenlebens in Frieden und Vielfalt ist im Sinne der Dialogverträglichkeit dann besonders nachhaltig, wenn sie aus der Kooperation von Einheimischen sowie Zugewanderten entsteht. Demgegenüber sind Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit klar zurückzuweisen (vgl. Meier-Braun 2018: 162, 104). Vor diesem Hintergrund kann als Zielpunkt des Integrationsprozesses auch ein „Arrangement“ (Filsinger 1998: 185) zwischen der aufnehmenden Gesellschaft und den Angehörigen von Minderheiten auf Basis des Grundgesetzes gefasst werden, zu dem alle Seiten beizutragen haben (vgl. ebd.).

## 5. Reflexivität

*E. Integrationsprozesse mit erweiterter Perspektive beobachten: Kombination von Sozialberichterstattung, wissenschaftlichen Evaluationen sowie Austausch zwischen Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft*

Es bestehen vielfältige Möglichkeiten der Annäherung an das friedenslogische Prinzip der Reflexivität. Als Beispiele können hierbei „Berichterstattung, Evaluation, Supervision oder Konsultation“ (Birckenbach 2018a: 9) genannt werden (vgl. Birckenbach 2014). Dazu können beispielsweise externe Gutachter\*innen beauftragt oder Nichtregierungsorganisationen mit ihrem Fachwissen regelmäßig im Kommunalparlament ange-

---

<sup>20</sup> Bezüglich neuerer Entwicklungen auf globaler Ebene, wie dem *Global Compact on Refugees* und dem *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (beide Dezember 2018) resultierend aus der *New York Declaration for Refugees and Migrants* (September 2016) bleibt abzuwarten, inwiefern die rechtlich nicht bindenden Dokumente ihre Potentiale entfalten und die Politik der Bundesregierung gegenüber (Zwangs-) Migrant\*innen beeinflussen können (vgl. z.B. Krause 2018).

hört werden. Im Kontext der kommunalen Integrationspolitik lassen sich Systeme des Monitorings und der Evaluation als institutionalisierte Form der Beobachtung von Integrationsprozessen identifizieren. Diese sind angesichts neuer Formen der Zuwanderung auf „neue konzeptionelle Anstrengungen“ (Filsinger/Gesemann 2018: 38) angewiesen. Zukünftig ist der Fokus in Übereinstimmung mit dem erweiterten integrationspolitischen Adressat\*innenkreis (vgl. Handlungsimperativ A.2) hin zu einem Sozialmonitoring und einer breit angelegten Sozialberichterstattung auszuweiten, wobei ein besonderes Augenmerk auf den Bildungsbereich zu legen ist. Einerseits bedarf es spezialisierter Formen der Beobachtung und des Berichts, andererseits ist deren Zusammenführung gewinnbringend (vgl. Filsinger/Gesemann 2018: 38). Vor diesem Hintergrund ist zum einen die jüngste Zuwanderung von Geflüchteten separat zu betrachten (vgl. SVR 2017: 5), denn diejenigen, die als Schutzsuchende eingereist sind, befinden sich erst am Beginn ihres Integrationsprozesses. Werden sie gemeinsam mit der übrigen Migrationsbevölkerung erfasst, würde dies vermutlich dazu führen, dass deren Abstand in der abgebildeten Teilhabe insgesamt zunimmt, wodurch die Indikatoren des Integrationsmonitorings an Aussagekraft verlören (vgl. a.a.O.: 20). Zum anderen ist die Perspektive der Integrationsberichterstattung über Migrant\*innen hinaus zu erweitern (vgl. Filsinger/Gesemann 2018: 38).

Schließlich ist das Monitoring von Integrationsprozessen durch wissenschaftlich erarbeitete Evaluationen zu ergänzen. Ersteres dient insbesondere dazu, anhand einiger grundlegender Indikatoren einen Gesamtüberblick zum Thema Integration abzubilden. Demgegenüber zeigen letztere auf der Basis theoretischer Reflexion und methodischer Kontrolle die Wirksamkeit von Maßnahmen der Integrationspolitik auf und vollziehen nach, wie diese Einfluss auf den Integrationsverlauf nehmen (vgl. SVR 2017: 22; Filsinger 2008: 5). Dabei berücksichtigen sie auch die grundlegenden Strukturen und Voraussetzungen der Gesellschaft in den Bereichen Bildung, Arbeit, Wohlfahrtsstaat sowie politische Beteiligung (vgl. Filsinger 2008: 5). Sowohl mit Blick auf das Monitoring als auch auf Evaluationen zur Wirkungsmessung sind die daraus resultierenden Steuerungspotentiale allerdings begrenzt: „Überzogene Erwartungen sollten vor dem Hintergrund methodischer Probleme und steuerungstheoretischer Überlegungen relativiert und realistisch eingeschätzt werden“ (ebd.). Diese Feststellung unterstreicht, dass ein datenbasiertes Vorgehen allein zur Umsetzung des Reflexivitätsprinzips nicht ausreichend ist.

Es ist darüber hinaus von Bedeutung, dass die kommunale Verwaltung mit ehrenamtlichen Akteur\*innen sowie Schutzsuchenden in Austausch tritt und sich mit diesen ressortübergreifend in einem ergebnisoffenen Prozess berät (vgl. Birckenbach 2017: 71).

### **3.4 Zwischenfazit zur friedenslogischen Konzeption kommunaler Integrationspolitik**

Eine friedenslogische Konzeption kommunaler Integrationspolitik geht davon aus, dass im Kontext der Fluchtzuwanderung nach Deutschland zwei miteinander verwobene Problemfelder zu bearbeiten sind. So strebt sie zum einen danach, der Gewalt gegenüber Geflüchteten vorzubeugen und ihre Grundbedürfnisse zu erfüllen. Zum anderen wirkt sie der gesellschaftlichen Spaltung entgegen, indem sie Konfliktlinien innerhalb der Gesellschaft adressiert. Diese Zielsetzungen können mithilfe von acht Handlungsimperativen realisiert werden, die sich idealtypisch den fünf Prinzipien der Friedenslogik zuordnen lassen. Zur Gewaltprävention ist es vonnöten, dass Kommunen einen proaktiven Umgang mit Unsicherheiten im Angesicht von Migrationsbewegungen finden. Dies erfordert die Entwicklung kommunaler Herangehensweisen an Migration und Integration. Gegebenenfalls kann der finanzielle Handlungsspielraum der lokalen Ebene dabei durch die Nutzung von Fördermöglichkeiten erweitert werden. Um den besonderen und übereinstimmenden Bedürfnissen von Menschen mit und ohne Migrationsgeschichte gerecht zu werden, ist eine friedenslogische Integrationspolitik im kommunalen Umfeld differenziert und inklusiv zu gestalten. Grundlage für eine derart beschaffene integrationspolitische Herangehensweise ist die Wertschätzung von Vielfalt und Toleranz. So kann die Konflikttransformation durch eine Haltung gegenüber Migration eingeleitet werden, die sie als Chance begreift. Die Verbindung von Integrations- und Stadtentwicklungspolitik mit einer Sozialraumorientierung trägt zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts bei, denn auf diese Weise können die Teilhabechancen aller Einwohner\*innen der Kommune verbessert werden. Um die Willkommenskultur der Bevölkerung strukturell zu verankern, ist die gesellschaftliche Akzeptanz von Migration und Vielfalt zu stärken. Die interkulturelle Offenheit der Bürger\*innen kann im Sinne der Dialogverträglichkeit durch Information und Begegnungsmöglichkeiten gefördert werden. Zur dialogverträglichen Gestaltung kommunaler Integrationspolitik ist es außerdem vonnöten, sowohl die Zivilgesellschaft als auch die Geflüchteten daran zu beteiligen. Dadurch werden Kommunen zu Moderatorinnen einer integrationspolitischen



Koproduktion. Eine ethische Orientierung bieten ihnen dabei die Grundwerte des Grundgesetzes. Im Zuge einer universalverträglichen Interessensentwicklung im Handlungsfeld Migration und Integration ist daher dem Respekt der Menschenwürde oberste Priorität einzuräumen. Eine Überprüfung der integrationspolitischen Herangehensweise kann durch die Beobachtung von Integrationsprozessen mit einer erweiterten Perspektive erfolgen. Dies wird durch eine Kombination von Sozialberichterstattung, wissenschaftlichen Evaluationen sowie dem Austausch zwischen Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft möglich. Auf diese Weise können Kommunen bei ihrer Integrationspolitik diejenige Reflexivität entwickeln, welche aus friedenslogischer Perspektive erforderlich erscheint. Die Gesamtheit der beschriebenen Handlungsimperative dient als Analyseinstrument, mit dem im Folgenden die friedenslogische Prägung der Münchner Integrationspolitik im Kontext der Fluchtzuwanderung herausgearbeitet wird.

#### **4. Konzeptvergleich**

Um die zweite Teilfrage der forschungsleitenden Fragestellung (vgl. 1.1 *Fragestellung und Vorgehen*) zu beantworten, wird im nachfolgenden Kapitel ein Konzeptvergleich zwischen der theoretisch entwickelten friedenslogischen Konzeption kommunaler Integrationspolitik und der integrationspolitischen Konzeption der LHM vorgenommen. Dazu wird letztere zunächst als ausgewähltes Fallbeispiel vorgestellt und verortet. Im Hinblick auf das methodische Vorgehen bilden die Handlungsimperative der theoretisch fundierten Konzeption (vgl. 3.3 *Handlungsimperative*) den Orientierungsrahmen. Davon ausgehend wird untersucht, ob sich die beschriebenen friedenslogischen Herangehensweisen in der integrationspolitischen Konzeption Münchnes wiederfinden lassen. Ein umfassendes und kohärentes Porträt der Münchner Integrationspolitik im Kontext der jüngsten Fluchtzuwanderung kann mit der Darstellung der herausgearbeiteten Analyseergebnisse nicht geleistet werden. Aus diesem Grund wird nachfolgend auf die bedeutenden Eckpunkte der integrationspolitischen Entwicklung in München eingegangen.

##### **4.1 Integrationspolitik in München**

Im Zuge der Darstellung der Münchner Integrationspolitik wird zunächst eine Verortung vorgenommen, um darzulegen, warum die Betrachtung der Landeshauptstadt als

Modell kommunaler Integrationspolitik gegenüber Schutzsuchenden gewinnbringend ist. Darauf folgt ein kurzer historischer Abriss des integrationspolitischen Engagements der LHM bis hin zum *Münchner Gesamtplan zur Integration von Flüchtlingen* (LHM-IA 2018a) als Basis ihrer Politik gegenüber Geflüchteten.

#### **4.1.1 Verortung der Münchner Integrationspolitik**

Im geschichtlichen Überblick der Entwicklung kommunaler Integrationspolitiken seit den 1970er Jahren war bereits angeklungen, dass sich hierbei insbesondere Großstädte als aktiv und progressiv zeigten (vgl. 2.1.3 *Phasen kommunaler Integrationspolitik*). Zu diesen zählt auch die Landeshauptstadt München (vgl. Filsinger/Gesemann 2018: 10), deren Integrationspolitik sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Wissenschaft als fortschrittlich betrachtet wird (vgl. Aybek 2009: 335). Im Zuge des Wettbewerbs ‚Erfolgreiche Integration ist kein Zufall‘, welchen die Bertelsmann Stiftung<sup>21</sup> gemeinsam mit dem Bundesministerium des Inneren 2004 durchführte, wurde die LHM als eine der Städte herausgestellt, welche bedeutende grundlegende Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integrationspolitik auf kommunaler Ebene erfüllen und ihre integrationspolitische Herangehensweise als *Good Practice*-Beispiel beschrieben (vgl. Bertelsmann Stiftung/BMI 2005: 21; KIK 2017: 75).

Schon bevor auf kommunalpolitischer Ebene die ersten Maßnahmen zur Integration ergriffen wurden, war München im Kontext der bundesdeutschen Migrationspolitik von besonderer Bedeutung. Im Zuge der erwähnten Anwerbung von Arbeitskräften zwischen den 1950er und 1970er Jahren (vgl. 2.1.3 *Phasen kommunaler Integrationspolitik*) stellte der städtische Hauptbahnhof die zentrale Stelle zur deutschlandweiten Verteilung der angereisten Arbeiter\*innen dar. Sie warteten dort in eigens eingerichteten Aufenthaltsräumen auf ihre Weiterreise und erhielten währenddessen eine Verpflegung. Auf diese Weise stellt München aus Perspektive der damaligen Migrant\*innen einen besonderen Ort dar, da sie hier erstmalig mit der deutschen Bevölkerung in Kontakt traten. Auch in der Folge war München für Menschen aus Südeuropa attraktiv, da die Stadt geographisch relativ nah an ihren Herkunftsländern gelegen ist (vgl. Aybek 2009: 336). Diese Lage führte dazu, dass der Münchner Hauptbahnhof im September 2015 wieder-

---

<sup>21</sup> Hinsichtlich der Entwicklung kommunaler Integrationspolitiken wird das Engagement von Stiftungen insgesamt als förderlich beschrieben und die besondere Impulswirkung des genannten Wettbewerbs hervorgehoben (vgl. Filsinger 2018: 326; Bommes 2018: 115; Hoesch 2018: 310; Filsinger 2008: 36).

rum zum Ort der Ankunft zahlreicher Migrant\*innen wurde. Nach der Öffnung der Grenze zu Österreich erreichten ihn im Zeitraum von Tagen rund 65.000 Schutzsuchende. Angesichts einer umfassenden Unterstützung seitens der Stadtbevölkerung bei der Versorgung der ankommenden Geflüchteten wird München als Symbol der erwähnten Willkommenskultur angesehen (vgl. LHM-IA 2018a: 6; LHM-SOZ 2016: 3; Blume et al. 2016; Handlungsimperativ C.1). Wie deutlich sich nicht nur die Stadtgesellschaft, sondern auch die Regierung der LHM in Bezug auf Schutzsuchende positioniert, wurde in der Folge beispielsweise bei der Demonstration ‚#ausgehetzt – Gemeinsam gegen die Politik der Angst!‘ sichtbar. Rund 50.000 Menschen hatten laut Veranstalter\*innen am 22. Juli 2018 daran teilgenommen, um ein Zeichen insbesondere gegen den Hass und die Ausgrenzung innerhalb der CSU-Flüchtlingspolitik zu setzen (vgl. Spiegel Online 2018). Zu den Rednern der Kundgebung zählte auch der Münchner Oberbürgermeister (OB) Dieter Reiter (vgl. SZ 2018).

Sowohl vor dem Hintergrund der vorbildlichen Politik als auch des Engagements der Bevölkerung für Schutzsuchende erscheint die modellhafte Betrachtung des Münchner Umgangs mit Geflüchteten als gewinnbringend, um die friedenslogische Prägung kommunaler Integrationspolitik im Kontext der Fluchtzuwanderung zu bestimmen. Ein Blick auf die Daten der Landeshauptstadt zu Migration und Integration unterstreicht diese Einschätzung. So ermittelte die LHM in einer Annäherung zur Bestimmung des Integrationsbedarfs, dass sich Ende 2016 21.541 Geflüchtete in der Stadt aufhielten, die seit dem 1. Januar 2012 angekommen waren (vgl. LHM-IA 2018a: 22).<sup>22</sup> Insgesamt verfügten zum 31. Dezember 2016 rund 43,2% der circa 1.5 Mio. Münchner\*innen über einen sogenannten Migrationshintergrund. Dies stellt im bundesdeutschen Städtevergleich nach Frankfurt am Main, Nürnberg und Stuttgart den viertgrößten Wert dar (vgl. LHM-IA 2018b: 43). Diese Zahlen verdeutlichen die Bedeutung von Migrationsbewegungen für die Landeshauptstadt, welche auch anhand der nachfolgend dargestellten Entwicklung ihres integrationspolitischen Engagements erkennbar wird.

---

<sup>22</sup> Im Gespräch mit einer Verantwortlichen der LHM für die Integration von Geflüchteten ergab sich, dass die im Gesamtplan veröffentlichten Zahlen teilweise nicht korrekt sind. Der Abschlussbericht zum Projekt mit den korrigierten Daten soll im Herbst 2019 veröffentlicht werden.

#### 4.1.2 Entwicklung der Münchner Integrationspolitik

Die Auseinandersetzung der LHM mit den Auswirkungen von Zuwanderung auf die Stadtgesellschaft wurde 1972 eingeleitet, als diesbezüglich eine erste Studie mit dem Titel *Kommunalpolitische Aspekte des wachsenden ausländischen Bevölkerungsanteils in München* in Auftrag gegeben wurde. Als Ergebnis dieser Untersuchung wurden unter anderem Vorschläge für Integrationsmaßnahmen erarbeitet (vgl. Sorg/Szoldatits 2009). Des Weiteren bewirkte sie die Einrichtung des Münchner Ausländerbeirats (heute: Migrationsbeirat; vgl. LHM-MB o.J.) zwei Jahre später, der als gewählte Institution die Interessen der Münchner Einwohner\*innen mit ausländischer Staatsbürgerschaft vertritt (vgl. Sorg/Szoldatits 2009; LHM 2015b). Ab Beginn der 1990er Jahre wirkte innerhalb des Sozialreferats der Landeshauptstadt das Stadtjugendamt als Vorreiter, um die Etablierung eines sozialwissenschaftlich fundierten Ansatzes der interkulturellen Orientierung und Öffnung der Regelstrukturen<sup>23</sup> voranzutreiben (vgl. Sorg/Szoldatits 2009; Bertelsmann Stiftung/BMI 2005: 33f., 86; Aybek 2009: 340f.).

Im Jahr 1998 ging aus der Fusion der Ausländerinnenbeauftragten und des Ombudsmanns für Ausländerangelegenheiten die Stelle für interkulturelle Zusammenarbeit hervor, welche im städtischen Direktorium verortet war. Nach einer konzeptionellen Neuausrichtung im Jahr 2005 wurde sie als Stelle für interkulturelle Arbeit (Stelle) im Sozialreferat angesiedelt (vgl. KIK 2017: 128). Sie ist damit beauftragt, „Integration als Gesamtstrategie zu verfolgen, als Querschnittsaufgabe zu verankern und den damit verbundenen Prozess inhaltlich voranzutreiben, zu koordinieren und zu begleiten“ (Bertelsmann Stiftung/BMI 2005: 21; vgl. LHM 2015a). Zwischen 2006 und 2008 erarbeitete sie in Abstimmung mit den städtischen Referaten und relevanten Dienststellen ein stadtweites Integrationskonzept. Über dessen Entwurf fand darüber hinaus ein Austausch mit verschiedenen zivilgesellschaftlichen Gruppen statt, bis es schließlich als *Interkulturelles Integrationskonzept – Grundsätze und Strukturen der Integrationspolitik der Landeshauptstadt München* (LHM-IA 2008) am 20. Februar 2008 einstimmig

---

<sup>23</sup> Hierbei waren Sabine Handschuck und Hubertus Schröer zentrale Akteur\*innen. Sie beschreiben interkulturelle Orientierung als eine Haltung, die gegenüber der Diversität und Differenz gesellschaftlicher Gruppen offen ist und diese anerkennt. Damit ermöglicht sie eine selbstreflexive Auseinandersetzung mit der eigenen kulturellen Prägung. Im Zuge der interkulturellen Öffnung wird diese Einstellung im Handeln umgesetzt, wobei „eine selbstkritische Analyse der herrschenden Strukturen in den Systemen“ (Handschuck/Schröer 2012: 44) der Gesellschaft im Mittelpunkt steht (vgl. Handschuck/Schröer 2013; 2012: 43f.).

vom Münchner Stadtrat beschlossen wurde (vgl. Sorg/Szoldatits 2009; KIK 2017: 128f.; LHM 2015a).

Die Neue Steuerung<sup>24</sup> ist als Rahmen für die Umsetzung des Integrationskonzepts (IK) vorgesehen. In diesem Sinne benennt das Konzept eine Vision sowie Zielsetzungen und zeigt Maßnahmen zur Zielerreichung auf (vgl. Sorg/Szoldatits 2009; Aybek 2009: 342). Die Maßnahmenplanung erfolgt unter einer outputorientierten Perspektive, die als Ausgangspunkt folgende Fragestellung nimmt: „Was müssen wir machen, um die von uns gesetzten Ziele zu erreichen?“ (Aybek 2009: 343). Unterstützt wird die Umsetzung von drei Gremien: dem Migrationsbeirat; dem Arbeitsgremium interkulturelle Integration mit Vertreter\*innen aus den städtischen Referaten; und der Stadtratskommission für interkulturelle Integration mit Stadträt\*innen und zivilgesellschaftlichen Repräsentant\*innen. Prioritär werden dabei die folgenden Handlungsfelder bearbeitet: Interkulturelle Öffnung; Förderung gesellschaftlicher Teilhabe; Bildung; Berufliche Bildung; Arbeitsmarkt; Sprachförderung; Abbau von Diskriminierung (vgl. Sorg/Szoldatits 2009; Interview A.9; LHM-IA 2018b: 4f.). Da die Outputorientierung eine Evaluation der umgesetzten Maßnahmen erfordert (vgl. Aybek 2009: 343), erarbeitet die Stelle für interkulturelle Arbeit in Zusammenarbeit mit den städtischen Referaten alle drei Jahre einen Integrationsbericht, um die Entwicklungen in den genannten Handlungsfeldern nachzuvollziehen (vgl. Sorg/Szoldatits 2009; LHM-IA 2011; 2013; 2018b).

Auf Initiative des OB Reiter wurde im Januar 2016 der *Münchner Gesamtplan zur Integration von Flüchtlingen* auf den Weg gebracht. Dafür wurde im Juli desselben Jahres bei der Stelle für interkulturelle Arbeit ein Projekt mit Fokus auf die gesamte Stadtgesellschaft eingerichtet (vgl. LHM-IA 2018a: 9). Der Gesamtplan fand am 21. März 2018 in der Vollversammlung des Münchner Stadtrats eine große Mehrheit (vgl. LHM 2018a). Bis Ende 2019 wird im Rahmen des Projektes an den darin identifizierten

---

<sup>24</sup> Das Neue Steuerungsmodell (NSM) wurde angesichts einer Haushaltskrise vieler Kommunen in Deutschland Anfang der 1990er Jahre von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zur Reformierung der kommunalen Verwaltungen entwickelt (vgl. Aybek 2009: 346). Angestrebt wurde eine verbesserte Effizienz der Verwaltung „[d]urch Dezentralisierung, finanzielle Anreize und stärkere Outputorientierung“ (Bogumil et al. 2011: 173). Die Umsetzung letzterer basiert auf strategisch ausgerichteten Zielen sowie Produkten, einer Berichterstattung anhand von Indikatoren zur Leistungsmessung sowie in Vereinbarungen vorab festgelegten Finanzmitteln. Im Rahmen der Weiterentwicklung des NSM zum Strategischen Management ergänzte es die KGSt um die Entwicklung von Visionen sowie eines verbindlichen Organisationsleitbilds im Sinne eines normativen Managements (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2018: 82f.).

Handlungsbedarfen weitergearbeitet (vgl. LHM 2018b) und abschließend ein Umsetzungsbericht vorgelegt werden (vgl. LHM-IA 2018a: 104). Im Zentrum steht folgende Fragestellung: „Was kann bzw. muss in München getan werden, um geflohene Menschen frühzeitig und nachhaltig in die Stadtgesellschaft zu integrieren und ihnen ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen?“ (a.a.O.: 9). Um dieser Frage nachzugehen, wurden fünf Handlungsfelder identifiziert, die für die Integration von Schutzsuchenden von Bedeutung sind: Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen in Unterkünften / Gesellschaftliche Teilhabe im Sozialraum; Bildung und Erziehung; Integration durch Beratung, Bildung, Ausbildung mit Deutschspracherwerb; Qualifizierung und Arbeitsmarkt; sowie Wohnen. Hinzu kommt Bürgerschaftliches Engagement (BE), das als Querschnittsthema in allen Handlungsfeldern bearbeitet wird (vgl. a.a.O.: 4f.; LHM 2018b). Für den nachfolgenden Konzeptvergleich bildete der *Münchner Gesamtplan zur Integration von Flüchtlingen* in Form des ersten Projektberichts den Ausgangspunkt, um sich der integrationspolitischen Konzeption der LHM im Kontext der jüngsten Fluchtzuwanderung zu nähern.

#### **4.2 Methodisches Vorgehen zum Konzeptvergleich**

Die Untersuchung der Frage, ob die integrationspolitische Herangehensweise der LHM mit der theoretisch entwickelten friedenslogischen Konzeption kommunaler Integrationspolitik übereinstimmt, wurde im Rahmen eines Konzeptvergleichs vorgenommen. Dafür wurde letztere mithilfe eines Analyserasters abgebildet (vgl. Anhang, Tabelle 3). Dieses ermöglichte, den unterschiedlichen Facetten der friedenslogischen Herangehensweise die entsprechenden integrationsbezogenen Ansätze der LHM zuzuordnen. In den darauffolgenden Analyseprozess sind sowohl schriftliche Veröffentlichungen als auch die Erkenntnisse aus zwei Expertinneninterviews eingeflossen. Die einzelnen Schritte zur Durchführung des Konzeptvergleichs werden nachfolgend im Detail erörtert.

Bei der Entwicklung des Analyserasters wurden die verschiedenen Handlungsimperative in ihrer Kurzform als die zentralen Dimensionen des friedenslogischen Ansatzes kommunaler Integrationspolitik betrachtet. Sie werden jeweils durch eine erläuternde Beschreibung konkretisiert. Um die vielfältigen integrationspolitischen Herangehensweisen der LHM den jeweiligen Handlungsimperativen passend zuordnen zu können,

wurden aus der Darstellung letzterer (vgl. 3.3 *Handlungsimperative*) die zentralen Umsetzungsformen als Vergleichskategorien herausgearbeitet. Im Rahmen der Analyse sollte darüber hinaus die Offenheit bewahrt werden, weitere Aspekte der Münchner Integrationspolitik zu berücksichtigen, welche zwar nicht in der theoretisch entwickelten Konzeption enthalten sind, aber dennoch als friedenslogisch orientiert angesehen werden können. Aus diesem Grund wurden die Umsetzungsformen der Handlungsimperative jeweils durch die zusätzliche Kategorie ‚Weitere relevante Ansätze der LHM‘ ergänzt. Dieses Vorgehen basiert auf der Haltung, dass die friedenslogischen Prinzipien der Dialogverträglichkeit und Reflexivität (vgl. 2.2.3 *Dimensionen und Handlungsprinzipien des friedenslogischen Denkens*) nicht nur in die Theoriearbeit, sondern auch in den gesamten Forschungsprozess Eingang finden sollten.<sup>25</sup> Daran anknüpfend eröffnen die verwendeten Begrifflichkeiten zur Beschreibung des friedenslogischen Ansatzes oftmals einen weiten Interpretationsspielraum, so dass ihnen eine Bandbreite von Phänomenen zugeordnet werden kann. Auch diese Begriffsverwendung ist idealtypischen Charakters, um die Offenheit der friedenslogischen Konzeption für kontextspezifische Lösungen zu bewahren. Schließlich wurde im Zuge der Zuordnung von Elementen der Münchner Konzeption zu den friedenslogischen Umsetzungsformen darauf geachtet, ob sich gegenteilige Herangehensweisen identifizieren lassen, die dem Ansatz der Friedenslogik gerade nicht entsprechen. Damit sollte vermieden werden, den analytischen Blick zu sehr auf diejenigen Facetten des integrationspolitischen Engagements der LHM zu verengen, welche dem friedenslogischen Anspruch gerecht werden.

Für die Analyse der Münchner Integrationspolitik wurden zunächst schriftliche Veröffentlichungen der Stadt herangezogen, welche für die Integrationspolitik gegenüber Geflüchteten als relevant erachtet wurden. Den Ausgangspunkt stellte der *Münchner Gesamtplan zur Integration von Flüchtlingen* dar, da er in Reaktion auf die jüngste Fluchtzuwanderung im Rahmen eines gesamtstädtischen Vorhabens erarbeitet wurde (vgl. LHM-IA 2018a: 6, 9). Die Analyse des Gesamtplans wurde durch weitere Rahmendokumente ergänzt, auf die er Bezug nimmt. Dabei handelt es sich zum einen für den Bereich der Integrationspolitik um das Interkulturelle Integrationskonzept und zum ande-

---

<sup>25</sup> Die beschriebene Vorgehensweise entspricht einer feministischen Forschungshaltung, die Ackerly als „self-reflexive humility“ (2008: 28) beschreibt. Sie trägt dazu bei, die Hierarchie zwischen Forschenden und Forschungssubjekten zu reflektieren und gelebte Erfahrungen in den Forschungsprozess einfließen zu lassen (vgl. ebd.).

ren um das Stadtentwicklungskonzept *Perspektive München* (LHM-RSB 2015). Die Untersuchung dieser Veröffentlichungen wurde durch relevante Beschlüsse des Münchner Stadtrats sowie Inhalte des Internetauftritts der LHM vertieft. Nichtsdestotrotz hinterließ die Betrachtung des Textmaterials Fragen, die mit dessen Hilfe nicht abschließend beantwortet werden konnten. Aus diesem Grund wurden zwei Interviews mit Verantwortlichen für Integration der LHM geführt.<sup>26</sup> Sie dienten im Sinne von Expertinneninterviews (vgl. Lamnek/Krell 2016: 687f.) dazu, Hintergrundinformationen zu den Aussagen der schriftlichen Publikationen zu gewinnen und die Interpretationen, die im Rahmen der Textanalyse vorgenommen wurden, zu überprüfen.<sup>27</sup> Dem jeweiligen Kompetenzbereich entsprechend wurde jeweils ein individualisierter Katalog offener Fragen entwickelt, der auf den Erkenntnissen der Dokumentenanalyse basierte. Da die Fragen inhaltlich nur bedingt zusammenhingen, wurden sie in thematischen Komplexen gebündelt, um den Interviews eine Struktur zu geben. Die beiden Interviewpartnerinnen waren der Verfasserin aus einer vorherigen Praktikumstätigkeit bekannt. Auf der bestehenden Vertrauensbasis konnten so erkenntnisreiche Gespräche geführt werden. Für die Analyse war vor allem die inhaltliche Ebene der Interviews von Bedeutung und weniger, wie die Inhalte zum Ausdruck gebracht wurden. Aus diesem Grund wurden die Gesprächsinhalte in Form von Ergebnisprotokollen festgehalten und auf die Anfertigung von Transkriptionen zu den Interviewaufzeichnungen verzichtet. Dies erscheint im Rahmen der vorgenommenen Untersuchung angemessen, auch wenn das Verfassen von Protokollen bereits eine Interpretation des Gesagten darstellt. Die Inhalte der Interviewprotokolle flossen ebenfalls in die Auswertung auf Basis des Analyserasters ein. Sie regten im Sinne eines iterativen Forschungsprozesses, der immer wieder zwischen der Datenerhebung und -analyse wechselt (vgl. Hartmann 2012: 189), eine erneute Recherche von weiteren Informationen an. Bis im Zuge des Konzeptvergleichs Aussagen zur friedenslogischen Prägung der Münchner Integrationspolitik im Kontext der Fluchtzuwanderung getroffen werden konnten, wurden die Erkenntnisse zu einzelnen Vergleichskategorien und Textbausteinen in Form von Memos (vgl. Strübing 2008: 34f.) festgehalten.

---

<sup>26</sup> Zu den Inhalten der beiden Interviews siehe Anhang, Ergebnisprotokolle.

<sup>27</sup> Die Triangulation als Kombination verschiedener Untersuchungsmethoden trägt dazu bei, Schwachstellen einer Strategie durch die Verwendung einer weiteren, die in dieser Hinsicht besonders vorteilhaft ist, auszugleichen (vgl. Schnell et al. 2018: 237).



### 4.3 Analyseergebnisse

Bei der Darstellung der Erkenntnisse des Konzeptvergleichs wurde die Fülle an Informationen zur Münchner Integrationspolitik, welche im Prozess der Analyse zusammengetragen wurden, zu zentralen Aussagen und Tendenzen verdichtet. Diese werden durch ausgewählte Beispiele illustriert, um einen Eindruck ihrer Umsetzung zu vermitteln.<sup>28</sup>

#### *A.1 Mit Unsicherheiten proaktiv umgehen: Entwicklung kommunaler Herangehensweisen an Migration und Integration*

Mit Blick auf die Bereithaltung gegebenenfalls notwendiger Ressourcen im Handlungsfeld Migration und Integration ist insbesondere der Gesamtplan aufschlussreich. Dort wird der Anspruch formuliert, „im Krisenfall (z.B. bei steigenden Zugangszahlen) innerhalb und außerhalb der Verwaltung schnell zu reagieren, damit Geflüchtete entsprechend versorgt werden können“ (LHM-IA 2018a: 31). Damit wird auf die Notwendigkeit, Maßnahmen flexibel bereitstellen zu können, eingegangen. Es wird betont, dass für eine am Bedarf orientierte und zügige Planung entsprechendes Personal vorhanden und Finanzmittel für Überbrückungsangebote bereitgestellt werden müssten (vgl. ebd.). Demgegenüber steht die Feststellung, dass nicht alle Vorhaben des Gesamtplans zwingendermaßen bearbeitet werden.<sup>29</sup> Dementsprechend ist in der LHM kein Finanztopf für Krisenfälle vorgesehen. Allerdings verdeutlicht das Handeln von Stadtrat und -verwaltung im Herbst 2015, dass beide zu einer schnellen Reaktion in der Lage waren und Gelder für dringend benötigte Maßnahmen zur Verfügung gestellt wurden. In diesem Zusammenhang arbeiteten die Verwaltung, Ehrenamtliche und weitere öffentliche Institutionen, wie die Polizei, zusammen, um die ankommenden Geflüchteten aufzunehmen (vgl. Interview B.5; LHM-IA 2018a: 6). Auf die dabei entstandenen Formen der Zusammenarbeit kann auch bei Eintreten einer Notsituation zurückgegriffen werden. In vergleichbarer Weise hat die Arbeit im Projekt zur Integration von Geflüchteten Kooperationsstrukturen zwischen den verschiedenen Referaten der LHM hervorge-

---

<sup>28</sup> Für eine Übersicht aller Informationen, die im Rahmen der Analyse berücksichtigt wurden, siehe Anhang, Tabelle 3.

<sup>29</sup> Diese Feststellung legt nahe, dass die Inhalte der von der LHM veröffentlichten Dokumente immer auch auf ihre tatsächliche Umsetzung hin untersucht werden müssten, um ihre Aussagekraft vollumfänglich zu beurteilen. Dies kann im Rahmen der vorliegenden Analyse aus Kapazitätsgründen nicht konsequent umgesetzt werden. Es wird allerdings davon ausgegangen, dass die schriftlichen Äußerungen eine gewisse Signalwirkung haben (vgl. Interview A.8) und vonseiten verschiedener Akteur\*innen als Argumentationsbasis genutzt werden können (vgl. Interview B.5).

bracht, die teilweise über das Projektende hinaus fortgeführt werden. Diese Verbindungen sowie die Aussagen des Gesamtplans können im Falle eines erneuten Zuzugs vieler Geflüchteter ebenfalls als Handlungsgrundlage dienen (vgl. Interview B.5). So werden in letzterem beispielsweise Mindeststandards für Notunterbringungsplätze beschrieben (vgl. LHM-IA 2018a: 35). Dass sich die LHM im „Umgang mit wachsenden Unsicherheiten“ (LHM-RSB 2015: 6) prinzipiell weiterentwickeln will, macht sie ferner in ihrem Stadtentwicklungskonzept Perspektive München<sup>30</sup> (LHM-RSB 2015) deutlich.

In Bezug auf die konzeptionelle Arbeit der LHM im Bereich der Integrationspolitik ist des Weiteren ihr Engagement für eine Gewaltprävention in Unterkünften von Relevanz. Hierbei wird im Gesamtplan formuliert, dass die „Sicherheit sowohl der Bewohnerinnen und Bewohner als auch des Personals (...) oberste Priorität“ hat (vgl. LHM-IA 2018a: 36). Einer friedenslogischen Haltung entsprechend wird der Sicherheitsbegriff in diesem Zusammenhang mit einem Schutzgedanken verknüpft. So wird eine Reihe von Ansätzen aufgeführt, die von einer Orientierung an den Bedürfnissen der Geflüchteten und der konstruktiven Bearbeitung von Konflikten geprägt sind. Die beschriebenen Herangehensweisen sollen in ein umfassendes Schutzkonzept einfließen, welches auf die Unterkünfte im Stadtgebiet der LHM Anwendung findet (vgl. a.a.O.: 37). Wie bedeutsam eine angemessene Unterbringung von Geflüchteten für die LHM ist, verdeutlichte im Frühjahr diesen Jahres ihr Engagement für die Umverlegung von besonders schutzbedürftigen Personen, die unter prekären Bedingungen in der ehemaligen Funkkaserne als sogenannte Anker-Dependance der Regierung von Oberbayern (ROB) leben mussten (vgl. Anlauf 2019). Schließlich benennt der Gesamtplan Integrationsaufgaben, die sich für die Zukunft abzeichnen, und entsprechende weitere Schritte, was ebenfalls als konzeptioneller Ansatz gewertet werden kann. Dies ist beispielsweise mit Blick auf den Familiennachzug von Geflüchteten der Fall (vgl. LHM-IA 2018a: 27).

Der Gedanke der Gewaltprävention findet sich auch im Bereich der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit der LHM wieder, welche Bestandteil der ersten strategischen Leitlinie der Perspektive München ist (vgl. LHM-RSB 2015: 7). Das entwicklungspoli-

---

<sup>30</sup> Eine Berücksichtigung des Münchner Stadtentwicklungskonzepts zur Beurteilung des integrationspolitischen Engagements der LHM legt der Handlungsimperativ B.2 nahe. Dies ermöglicht außerdem eine Reflexion darüber, inwiefern die friedenslogischen Herangehensweisen gegebenenfalls in die grundlegende Orientierung der Münchner Stadtpolitik eingebettet sind.

tische Engagement Münchens begann bereits in den 1990er Jahren. Als Reaktion auf die global zunehmenden Fluchtbewegungen hat sich hierbei der Bereich Flucht als neuer Schwerpunkt herausgebildet. Für den verstärkten Fokus auf die Verbesserung der Lebensbedingungen in Ursprungs- und Aufnahmeregionen von Geflüchteten wurde im Dezember 2016 im Referat für Arbeit und Wirtschaft (RAW) eine Koordinierungsstelle eingerichtet (vgl. LHM-RAW 2016; LHM-EIK o.J.; Interview B.17). Beispiel für eines der initiierten Kooperationsprojekte ist Gharb Irbid, eine Stadt in Jordanien, in der sehr viele Schutzsuchende aus Syrien leben. Im Rahmen der Zusammenarbeit sollen die jordanische Kommune gestärkt und sowohl Geflüchtete als auch junge Einheimische beruflich qualifiziert werden. An der Umsetzung beteiligt sind neben städtischen Referaten auch gemeinnützige Münchner Einrichtungen (vgl. LHM-RAW 2019; Interview B.17; LHM 2015e). Zum Auftrag der Koordinierungsstelle gehört außerdem die Erarbeitung eines Konzepts zu Flucht und kommunaler Entwicklungszusammenarbeit. Dieses soll dazu beitragen, die Aktivitäten der LHM in den beiden Feldern besser miteinander zu verbinden sowie engagierte Münchner Akteur\*innen der Eine-Welt- und Flüchtlingsarbeit sowie Migrant\*innenorganisationen stärker einzubinden. Zu diesem Zweck wirken im Sinne der Dialogverträglichkeit unter anderem Organisationen der Zivilgesellschaft, MORGEN e.V. (Netzwerk Münchner Migrantorganisationen) und das Projektteam des Gesamtplans an der Erstellung des Konzepts mit (vgl. Interview B.17, 16).

Im Kontext ihrer fluchtbezogenen Entwicklungszusammenarbeit nimmt die LHM finanzielle Fördermöglichkeiten der Engagement Global gGmbH in Anspruch (vgl. LHM-RAW 2016; LHM 2015c; LHM-EIK o.J.; Interview B.17). Finanzunterstützung vonseiten der EU, des Bundes sowie des Landes erhält die Stadt außerdem im Rahmen der Aktivitäten ihre Büros für Rückkehrhilfen im Sozialreferat (vgl. Interview B.17; LHM-IA 2018a: 16; BAMF 2016). Dieses beherbergt außerdem nicht nur einen sogenannten Reintegrationsscout der Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ), sondern auch das EU-Projekt Coming Home (vgl. Interview B.17). Dem friedenslogischen Handlungsimperativ A.1 entsprechend verdeutlicht das Engagement Münchens im Bereich der Rückkehrhilfen, dass die Stadt im politischen Handlungsfeld Migration über die Integration von Migrant\*innen hinaus aktiv ist. Zielsetzung des Engagements ist dabei „das Ermöglichen einer Rückkehr in Sicherheit und Würde und die Förderung

einer dauerhaften und erfolgreichen Reintegration“ (LHM-IA 2018a: 16). Die Menschen, welche die Beratung in Anspruch nehmen, sollen im Prozess der Rückkehr in ihr Herkunftsland begleitet, aber keinesfalls dazu gedrängt werden, zurückzukehren (vgl. Interview B.16).

Demgegenüber ließen sich im Rahmen der Analyse keine kommunalen Konzepte und Strategien der LHM identifizieren, die den Schwerpunkt auf das Thema Zuwanderung legen. Am ehesten lässt sich die Münchner Forderung gegenüber der Bundesregierung, am *Resettlement*-Programm der Vereinten Nationen (VN) teilzunehmen, dazu zählen. Sie verdeutlicht, dass die Landeshauptstadt in ihrem Umgang mit Fluchtbewegungen dem Standpunkt des Flüchtlingshilfswerks der VN (UNHCR) folgt. Dieses betrachtet die Neuansiedlung (*Resettlement*) neben der freiwilligen Rückkehr in das Herkunftsland und der Integration ins Aufnahmeland als eine der drei dauerhaften Lösungen für die Notsituation von Geflüchteten (vgl. Interview B.17; UNHCR 2019). Der Stadtrat formulierte seinen Appell erstmals 2008 und bekräftigte seinen Standpunkt im Mai 2011 erneut. Mehr als fünfzig Kommunen in Deutschland folgten dem Münchner Beispiel, bis schließlich die Bundesregierung im Jahr 2012 die Teilnahme am Programm beschloss (vgl. LHM-IA 2018a: 16f.).

#### *A.2 Integrationspolitik ausdifferenzieren und inklusiv gestalten: Berücksichtigung spezifischer und übereinstimmender Bedürfnisse von Menschen mit und ohne Migrationsgeschichte*

Die gleichberechtigte Teilhabe aller Stadtbewohner\*innen am gesellschaftlichen Leben stellt für die LHM eine zentrale Zielsetzung ihres integrationspolitischen Engagements dar (vgl. LHM-IA 2008: 7). Dementsprechend lautet der 9. Grundsatz der Münchner Integrationspolitik:

Integration beinhaltet den gleichberechtigten Zugang aller, unabhängig von Alter, Geschlecht, Hautfarbe, Religion, sozialer und kultureller Herkunft, Behinderung, Weltanschauung und sexueller Identität, zu Information, Bildung, Kultur, Sport, beruflichen Möglichkeiten, Wohnraum, sozialen Dienstleistungen und gesundheitlicher Versorgung (a.a.O.: 17).

Damit adressiert das Integrationskonzept gleichermaßen die seit längerem ansässige Münchner Bevölkerung und Zugewanderte (vgl. a.a.O.: 10, 5). Zu den dort benannten

Zielgruppen zählen auch Schutzsuchende (vgl. LHM-IA 2018a: 6, 103; 2008: 10; Interview A.2).

Im Rahmen des Gesamtplans stehen Geflüchtete im Fokus, wobei diese Gruppe alle Menschen einschließt, „die mit dem Ziel, Schutz und / oder eine Zukunftsperspektive zu erhalten, nach Deutschland gekommen sind“ (LHM-IA 2018a: 11). Diese Definition basiert auf einem breiten Verständnis von Fluchtgründen und spricht über die rechtliche Bestimmung von Schutzsuchenden hinaus einen erweiterten Personenkreis an (vgl. Handlungsimperativ D). Im Zuge der Arbeit im Projekt sollen darüber hinaus die Interessen aller Münchner\*innen mitberücksichtigt werden (LHM-IA 2018a: 6). Geflüchteten werden im Gesamtplan eine Reihe gemeinsamer Merkmale zugeschrieben, wie „der dringende Wunsch nach Sicherheit, Stabilität und wirtschaftlicher sowie gesellschaftlicher Teilhabe“ (a.a.O.: 12). Demgegenüber werden, beispielsweise auf Basis des rechtlichen Status, Teilzielgruppen unterschieden (vgl. a.a.O.: 12, 30). Schließlich werden Zielgruppen mit spezifischen Bedarfen identifiziert, denen im Rahmen der Projektarbeit eine besondere Beachtung zuteilwerden soll. Dabei handelt sich unter anderem um Frauen und LGBT (Lesben, Schwule, Bisexuelle, Trans\* Menschen), Kinder und Jugendliche mit und ohne Begleitung, unbegleitete Heranwachsende und ältere Geflüchtete sowie Schutzsuchende mit Behinderung und Traumatisierte (vgl. a.a.O.: 13, 97f.).

Mit Blick auf alle benannten Zielgruppen stehen zwei miteinander verknüpfte Grundkonzepte im Mittelpunkt des integrationspolitischen Engagements der LHM: Integration ab ‚Tag eins‘ und Integration auf Zeit. Hierbei wird eine gewisse Pfadabhängigkeit erkennbar, da die Ansätze bereits in den 1990er Jahren geprägt wurden und für die Münchner Politik bis in die Gegenwart gültig sind (vgl. LHM-IA 2018a: 16). Integrative Angebote sollen für zugewanderte Menschen ab dem ersten Tag ihres Aufenthalts in München zur Verfügung gestellt werden und der Zugang dazu nicht an rechtliche Merkmale wie den Aufenthaltstitel geknüpft sein (vgl. a.a.O.: 7, 16; Interview B.2). Das bedeutet auch, dass Geflüchtete unabhängig von ihrer Aufenthaltsdauer als Teil der Stadtgesellschaft angesehen werden und Integrationsangebote in Anspruch nehmen können (vgl. a.a.O.: 9, 22; Interview B.2). Dieser Herangehensweise liegt unter anderem die Haltung zugrunde, dass Schutzsuchende auch nach der Rückkehr in ihr Herkunftsland vom erworbenen Wissen profitieren können (vgl. Interview B.16). Mit diesem An-

satz nimmt die LHM in Übereinstimmung mit dem Handlungsimperativ A.2 eine transnationale Perspektive auf das Thema Integration ein.

Bei der Lebenslagen- und Zielgruppenorientierung handelt es sich um zwei weitere grundsätzliche integrationspolitische Haltungen der Landeshauptstadt, welche im Interkulturellen Integrationskonzept verankert sind. Beide Ansätze zielen darauf ab, integrative Angebote entsprechend der spezifischen Lebensumstände unterschiedlicher Personengruppen zu gestalten (vgl. LHM-IA 2008: 14f., 17). Der Bezug auf Lebenslagen bedeutet dabei, über die Erwerbstätigkeit hinaus „weitere Dimensionen sozialer Differenzierung wie Geschlecht, Alter, Bildung, Einkommen, Migration oder regionales Lebensumfeld“ zu berücksichtigen (a.a.O.: 14). Die genannten Orientierungen spiegeln sich im Gesamtplan wider. So lässt sich hier ein systematisches Vorgehen zur Identifizierung von Bedarfen erkennen, welches sich an den Lebensbedingungen der Geflüchteten orientiert. Dies ist beispielsweise mit Blick auf die Unterscheidung von Unterbringung und Wohnen im HF1 der Fall (vgl. LHM-IA 2018a: 31f.).<sup>31</sup> Das Merkmal der Wohnungslosigkeit betreffend wird ferner davon ausgegangen, dass sowohl Geflüchtete als auch Wohnungslose ohne Fluchterfahrung am Rande der Gesellschaft stehen. Darauf aufbauend wird als Zielsetzung formuliert, Wohnungslose mit und ohne Migrationsgeschichte in die Stadtgesellschaft zu integrieren (vgl. a.a.O.: 39; Interview B.4).

Ob die Inhalte des Interkulturellen Integrationskonzepts der LHM nach wie vor zeitgemäß sind, wird derzeit im Zuge einer partizipativen Evaluation überprüft. Dabei wird die Weiterentwicklung und Fortschreibung der integrationspolitischen Konzeption angestrebt (vgl. Interview A.7; LHM-IA 2018a: 97, 103). Der Evaluationsprozess wird von einer sogenannten Stakeholdergruppe begleitet, die aus insgesamt 20 Personen besteht. Dabei handelt es sich um Vertreter\*innen der Stadtverwaltung, der Presse, der Wissenschaft, der integrationsbezogenen Praxis, der Stadtpolitik und der Münchner Bevölkerung (vgl. Interview A.7). Im Prozess der Überarbeitung sollen unter anderem die Belange und Bedarfe von Geflüchteten als Zielgruppe verstärkt Eingang in das Konzept finden. Dies geht auf den Auftrag zurück, den die Stadtverwaltung im Rahmen des

---

<sup>31</sup> Die Zielgruppenorientierung des Gesamtplans wird bereits im Analyseabschnitt zum Handlungsimperativ A.1 deutlich, indem unter den Geflüchteten Teilzielgruppen und Gruppen mit spezifischen Bedarfen unterschieden werden.

Projektes zum Gesamtplan erhalten hatte, letzteren in das Interkulturelle Integrationskonzept einzugliedern (vgl. Interview B.2; LHM-IA 2018a: 102, 104).

### *B.1 Migration als Chance deuten: Wertschätzung von Vielfalt und Toleranz als Basis für inklusive und strategische kommunale Integrationspolitiken*

„Migration ist erwünscht und notwendig und stellt eine Chance für eine dynamische Stadtentwicklung dar“ (LHM-IA 2008: 7; 2018a: 103; LHM 2015a). Dieser bereits eingangs zitierte Satz fasst die friedenslogisch geprägte Haltung Münchens gegenüber Migrationsbewegungen besonders prägnant zusammen. Migration und Vielfalt, insbesondere auch kultureller Art, werden von der LHM als bedeutsame Ressource angesehen und wertgeschätzt. Hervorgehoben wird dabei, dass beide Phänomene zur guten Wirtschaftslage und Ausstrahlungskraft der Stadt beigetragen haben. Die LHM geht davon aus, dass auch eine zukünftige positive Entwicklung der Stadt von ihnen beeinflusst werden wird (vgl. LHM-IA 2008: 5-7, 10, 12, 16; 2018a: 6, 103; LHM-RSB 2015: 6). Inwiefern Vielfalt und Toleranz im integrationspolitischen Leitbild Münchens in Zukunft verstärkt berücksichtigt werden, lässt sich noch nicht beurteilen. Der Prozess der Weiterentwicklung und Fortschreibung des Interkulturellen Integrationskonzepts mit der Vision und den Grundsätzen der Münchner Integrationspolitik vollzieht sich gegenwärtig. Deshalb können zum jetzigen Zeitpunkt keine Aussagen über die zukünftigen Inhalte getroffen werden. Was allerdings schon festgestellt werden kann ist, dass einer dialogorientierten Haltung entsprechend in den Evaluationsprozess eine Vielfalt von Akteur\*innengruppen eingebunden ist, die eine Bandbreite von Perspektiven einbringen (vgl. Interview A.7; Handlungsimperativ A.2).

Im Gesamtplan werden nicht nur die positiven Facetten von Vielfalt und Migration angesprochen, sondern beim Thema Wohnen auch Herausforderungen für die Münchner Stadtpolitik aufgezeigt. So wird beispielsweise davon ausgegangen, dass der kürzlich erfolgte Zuzug vieler Geflüchteter dazu führen wird, dass sie in Zukunft eine noch größere Gruppe unter den Wohnungslosen darstellen werden (vgl. LHM-IA 2018a: 35, 31f.). Die Schaffung und Sicherung ausreichenden Wohnraums, der für die Bevölkerung erschwinglich ist, stellt in München insgesamt eine drängende Aufgabe dar (vgl. a.a.O.: 86f.; LHM-RSB 2015:15). Die Stadt reagiert darauf mit einer Reihe von Strategien sowie Konzepten, die darauf abzielen, eine soziale Versorgung mit Wohnungen zu

gewährleisten, wovon auch Geflüchtete profitieren (vgl. LHM-IA 2018a: 86f.; vgl. Interview B.4).

Eine Reihe von Anstrengungen unternimmt die LHM des Weiteren, um ihren migrations- und integrationspolitischen Standpunkt gegenüber anderen Regierungsebenen zu vertreten. Dieses Vorgehen entspricht dem Abschnitt ‚Nationale und internationale Einflussnahme und Kooperation‘ innerhalb der ersten strategischen Leitlinie der Perspektive München (vgl. LHM-RSB 2015: 6f.). Im Gesamtplan wird diesbezüglich die Aufforderung formuliert, dass sich die Stadt auf anderen Ebenen für die Umsetzung der Handlungsbedarfe einsetzen soll, falls sie selbst nicht über die notwendige Entscheidungshoheit verfügt. Eine Einflussnahme ist hierbei nur über Kooperationsgespräche möglich, indem die städtischen Vertreter\*innen ihr Anliegen immer wieder vorbringen (vgl. LHM-IA 2018a: 30; Interview B.4). In den Handlungsfeldern des Gesamtplans werden die jeweiligen Adressat\*innen für ein solches politisches Engagement der Stadt benannt, beispielsweise die ROB (vgl. z.B. LHM-IA 2018a: 38f., 56, 71f.; Interview B.4). Den eigenen Standpunkt gefestigt hatte die LHM im Oktober 2010 durch den Beitritt zur *Integrating Cities Charter*. Mit dieser fordert eine Reihe von überwiegend europäischen Städten<sup>32</sup> gemeinsam ein verstärktes Mitspracherecht innerhalb der Integrationspolitik auf nationaler und europäischer Ebene. Dabei formulieren sie sowohl für das Politikfeld der Integration als auch der Migration Grundsätze, die vom Inklusionsgedanken und der Anerkennung von Vielfalt geprägt sind (vgl. LHM-SOZ 2013: 1). Darüber hinaus gibt es innerhalb der LHM gegenwärtig Bestrebungen, dem Netzwerk *Solidarity Cities* beizutreten (vgl. Interview B.16). Dieses verfolgt das Ziel, die laufenden Bemühungen der kommunalen Ebene, Geflüchtete aufzunehmen und zu integrieren, zu stärken. Es setzt sich außerdem dafür ein, die Verantwortlichkeiten im Bereich Flucht unter den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union gerecht aufzuteilen (vgl. EUROCI-TIES 2019). Mit der Notwendigkeit einer europäischen Lösung begründet die LHM allerdings auch, sich nicht einer humanitären Initiative der Städte Düsseldorf, Köln und Bonn anzuschließen. Diese hatten sich gegenüber der Bundeskanzlerin bereit erklärt, aus Seenot gerettete Schutzsuchende aufzunehmen (vgl. LHM-SOZ 2019a: 3; LHM-SOZ 2019b).

---

<sup>32</sup> Bis zum November 2018 hatten sich 39 Städte der *Integrating Cities Charter* angeschlossen, wobei Toronto die einzige nicht-europäische darstellt (vgl. EUROCI-TIES o.J.).



Demgegenüber wird die Eigenständigkeit und Abgrenzung der LHM von übergeordneten Regierungsebenen innerhalb des Gesamtplans an vielen Stellen auf einer diskursiven Ebene sichtbar. Dies lässt sich exemplarisch an folgendem Beispiel verdeutlichen:

In diesem Sinne fördert die LH München bis heute viele Angebote, die darauf abzielen, diejenigen Lücken u.a. im Bereich der Sprach- und Qualifizierungsmaßnahmen zu schließen, die bundesgesetzliche und bayerische Regelungen offen lassen (LHM-IA 2018a: 16; vgl. a.a.O.: 30f.).

Das Schließen von Lücken impliziert einen Mangel, womit diese Aussage auch als Kritik an den Bestimmungen des Bundes und des Freistaats Bayern verstanden werden kann. Insgesamt problematisiert der Gesamtplan darüber hinaus wiederholt den Kontext der lange andauernden Asylverfahren und die damit einhergehenden Lebensumstände (vgl. z.B. a.a.O.: 32, 40, 65, 75). Diese Kritik manifestiert sich außerdem in einem Stadtratsbeschluss vom 17. Januar 2019, in dem das Sozialreferat der LHM den Auftrag erhält, sich für eine Abschaffung des bayerischen Konzepts der Ankerzentren einzusetzen (vgl. LHM 2019). Um den integrationspolitischen Standpunkt der Stadt in die Tat umzusetzen, nutzt die Münchner Ausländerbehörde nach Möglichkeit ihren Ermessensspielraum, um Geflüchteten den Antritt einer Arbeitsstelle zu ermöglichen (vgl. LHM-IA 2018a: 74, 82).

### *B.2 Teilhabechancen für alle Einwohner\*innen verbessern: Verknüpfung von Integrations- und Stadtentwicklungspolitik mit Fokus auf den Sozialraum*

Integration begreift München als kommunale Aufgabe (vgl. LHM-IA 2008: 6; LHM-RSB 2015:7) und nimmt dabei Bezug auf die gesellschaftliche Spaltung im Kontext der Fluchtzuwanderung: „Im Spannungsfeld zwischen Willkommenskultur und dem Ruf nach Sicherheit und Abschottung muss in den Städten und Gemeinden die Integration derer stattfinden, die nach Deutschland migriert sind“ (LHM-IA 2018a: 9). Im interkulturellen Integrationskonzept ist das integrationspolitische Engagement als Querschnittspolitik verankert. Das bedeutet, dass es sich in allen Handlungsfeldern der Kommune widerspiegelt und von allen Referaten der Stadt zu erbringen ist (vgl. LHM-IA 2008: 7-9). In gleicher Weise handelt es sich beim Gesamtplan um einen stadtweit umgesetzten Auftrag, an dem eine Vielzahl städtischer Referate beteiligt ist (vgl. Interview A.9; LHM-IA 2018a: 9). Einen besonderen Stellenwert erhält das Projekt zur Integration von Geflüchteten dadurch, dass es von OB Reiter als Spitze der Stadtregierung initiiert wur-

de (vgl. LHM-IA 2018a: 6, 9; Interview B.1; Krügel/Staudinger 2016). Insgesamt versteht sich die LHM als „solidarische Stadtgesellschaft in der Verantwortung aller“ (LHM-IA 2008: 11; vgl. LHM-RSB 2015: 10f.), wodurch Integration zur Aufgabe der gesamtstädtischen Bevölkerung wird (vgl. LHM-IA 2008: 16).

Als Voraussetzung für Integration wird im sechsten Grundsatz der Münchner Integrationspolitik dargestellt, dass sich Institutionen interkulturell orientieren und öffnen (vgl. a.a.O.: 17). Sowohl im Integrations- als auch im Stadtentwicklungskonzept der LHM wird „die interkulturelle Orientierung und Öffnung als Strategie der kommunalen Integrationspolitik“ (a.a.O.: 9, vgl. LHM-RSB 2015: 8) charakterisiert. Dabei wird einer friedenslogischen Haltung entsprechend auf die Kooperation mit stadtverwaltungsinternen und -externen Akteur\*innen gesetzt (vgl. LHM-IA 2008: 9) und der Verwaltung die Funktion eines Vorbilds zugeschrieben (vgl. a.a.O.: 22). Im Gesamtplan ist die interkulturelle Öffnung unter anderem als handlungsfeldübergreifender Bedarf benannt, wobei der Fokus auf Fortbildungen und den Einsatz von Dolmetscher\*innen gelegt wird (vgl. LHM-IA 2018a: 97). Darüber hinaus wird festgestellt, dass Geflüchtete bislang im Zuge der interkulturellen Öffnung nicht in ausreichendem Maß als Zielgruppe berücksichtigt wurden (vgl. a.a.O.: 103; Interview B.2). Diese Erkenntnis fließt in den Überarbeitungsprozess des Interkulturellen Integrationskonzepts ein (vgl. Interview B.2; Handlungsimperativ A.2).

Die Notwendigkeit der Sensibilität für die Bedürfnisse aller Gruppen innerhalb der städtischen Bevölkerung spricht die achte thematische Leitlinie der Perspektive München an. Dort wird erläutert, dass zur Sicherung des städtischen Zusammenhalts Präventionsmaßnahmen in den kommunalpolitischen Handlungsfeldern Soziales, Bildung und Kultur ergriffen werden müssen (vgl. LHM-RSB 2015: 18). Im Gesamtplan wird dieser Ansatz insbesondere beim Thema Wohnen deutlich (vgl. Handlungsimperativ A.2). Dort wird ausgeführt, dass bei der Bereitstellung von Wohnraum zur Wahrung des sozialen Friedens alle bedürftigen Bevölkerungsgruppen zu berücksichtigen sind. Um kurzfristig Wohnmöglichkeiten für einkommensschwache Personen zu schaffen, beschloss der Münchner Stadtrat am 16. März 2016 das Bauprogramm ‚Wohnen für alle‘ (WAL) (vgl. LHM-RSB 2016). Dieses zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass jeweils rund die Hälfte der Wohnungen an Geflüchtete und weitere Haushalte, die beim städti-

schen Sozialreferat als wohnungslos registriert sind, vergeben wird. Allerdings sorgten die geplanten Objekte im Vorfeld des Baus für Diskussionen innerhalb der Nachbar\*innenschaft, so dass das Projekt zwischenzeitlich eingestellt und die geplanten 3.000 Wohneinheiten nicht in vollem Umfang realisiert wurden (vgl. Interview B.13; LHM-IA 2018a: 87f.). Dieser Entscheidung konnten auch die positiven Effekte des mit WAL verknüpften Betreuungskonzepts nicht entgegenwirken (vgl. Interview B.13; LHM-IA 2018: 90).

Der WAL-Ansatz verdeutlicht, dass aus Sicht der LHM Integrationspolitik und andere kommunalpolitische Handlungsfelder nicht getrennt voneinander gedacht werden sollten. Vielmehr ist eine Verknüpfung des integrationspolitischen Engagements mit der umfassenden Strategie der Kommune erforderlich. Hierbei ist wiederum der sozial-, bildungs- und kulturpolitische Bereich von besonderer Bedeutung (vgl. LHM-IA 2018: 103; Interview B.2). Der Sozialraum als Bezugsrahmen wird insbesondere im Interkulturellen Integrationskonzept hervorgehoben (vgl. LHM-IA 2008: 14f.). Darauf aufbauend wird die sozialräumliche Orientierung im Gesamtplan vor allem im Handlungsfeld 1 sichtbar, das sich neben der ‚Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten in Unterkünften‘ auch der ‚Gesellschaftlichen Teilhabe im Sozialraum‘ widmet (vgl. LHM-IA 2018: 46-51). Die Herangehensweise des Netzwerks REGSAM (Regionale Netzwerke der sozialen Arbeit in München) entspricht dabei in besonderer Weise einem friedenslogischen Ansatz:

In seinen Arbeitskreisen Flüchtlinge und Wohnungslose [sic!] vernetzt REGSAM sämtliche Akteurinnen und Akteure rund um die Unterkünfte mit Einrichtungen aus dem Stadtteil, überregionalen Angeboten, zivilgesellschaftlichen Angeboten (z.B. Sportvereine, Kirchen) sowie mit Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen (a.a.O.: 48).

So berücksichtigt das Netzwerk in seinen Bemühungen, die Unterkünfte für Schutzsuchende an die Strukturen im Stadtviertel anzubinden, vielfältige Akteur\*innen (vgl. Handlungsimperativ C.2). Es ist davon auszugehen, dass dieses Vorgehen nicht nur die Integration von Geflüchteten befördert, sondern darüber hinaus insgesamt zu einer Stärkung der Infrastruktur im Sozialraum beiträgt. Dem Handlungsimperativ B.2 entsprechend wird im HF 1 langfristig angestrebt, die Unterkünfte als eine Einrichtung im Stadtteil zu betrachten, die genauso wie andere dort angesiedelte Institutionen, Angebote für die gesamte Nachbar\*innenschaft bereithalten kann. Ein solches Vorhaben soll im Rahmen des Gesamtplans exemplarisch erprobt werden (vgl. LHM-IA 2018a: 50f; In-

terview B.10). Dieser Ansatz trägt ebenfalls dazu bei, die jeweiligen Stadtteile zu stärken, was auch einem Anliegen der Perspektive München entspricht (vgl. LHM-RSB 2015: 16). Die Beschaffenheit des Sozialraums steht ferner, wiederum in Bezug auf das Thema Wohnen, im Mittelpunkt des Konzepts der Münchner Mischung. Dieses strebt „Stadtteile mit einer hohen Nutzungsmischung (Wohnen und Arbeiten) und vielfältigen baulichen Strukturen und Wohnungsverhältnissen“ (LHM-IA 2008: 32) an, in denen sich verschiedene Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichen Bedürfnissen, Hintergründen und finanziellen Möglichkeiten ansiedeln (vgl. ebd.). Damit soll ein Beitrag dazu geleistet werden, dass alle Münchner\*innen gleichberechtigt an der Stadtgesellschaft teilhaben können (vgl. LHM-IA 2018a: 85). Dementsprechend nimmt die LHM eine friedenslogische Haltung ein, indem sie der „sozialräumlichen Mischung einer sozial integrierten Stadt“ (LHM-RSB 2015: 11) einen hohen Stellenwert einräumt (vgl. LHM-IA 2008: 16; 2018: 86).

### *C.1 Interkulturelle Offenheit durch Information und Begegnungsmöglichkeiten stärken: Förderung der Akzeptanz von Migration und Vielfalt als Grundlage für Willkommensstrukturen*

Eine Informationsstrategie im Kontext Flucht verfolgt die LHM seit 2014 in Bezug auf die Unterbringung von Geflüchteten. Sie betrachtet diese Öffentlichkeitsarbeit als unerlässliches Element im Planungsprozess von Unterkünften. Vielfältige Ansätze werden verfolgt, um sowohl die Bezirksausschüsse als auch die Anwohner\*innen so früh wie möglich über Bauvorhaben zu informieren beziehungsweise ihnen die Möglichkeit dazu zu bieten. Unter anderem soll damit „die Akzeptanz für die Einrichtungen gefördert und auf Ängste und Sorgen in der Bevölkerung sachlich eingegangen werden“ (vgl. LHM-IA 2018a: 37). Entsprechend diesem Vorgehen soll das Thema Wohnraumschaffung betreffend ein neues Konzept der Kommunikation und Diskussion entwickelt werden. Dieses soll helfen, auf die Kritik und Ablehnung der Bewohner\*innen vor Ort gegenüber Neubauten auf bisher ungenutzten Grundstücken der Stadt einzugehen (vgl. a.a.O.: 96, 93). Demgegenüber wurden Fluchtursachen bislang nicht zum Gegenstand städtischer Informationskampagnen, wie es der Handlungsimperativ C.1 vorsehen würde.

Eine große Bedeutung schreibt die LHM dem Austausch und der Interaktion zwischen der einheimischen Bevölkerung und den Zugewanderten zu: „Die eigentliche Integri-

on findet (...) im täglichen Zusammenleben statt: im Dialog und der Begegnung zwischen Einheimischen und Eingewanderten“ (LHM-IA 2018a: 7). Darauf aufbauend wird im Gesamtplan wiederholt auf die Notwendigkeit eingegangen, Orte der Begegnung zu schaffen, möglichst in den Unterkünften für Geflüchtete selbst (vgl. a.a.O.: 29, 37, 39). Als konkrete Umsetzungsbeispiele dafür werden genannt: die Mischobjekte des Amtes für Wohnen und Migration (vgl. a.a.O.: 34), das Junge Quartier Obersendling (vgl. a.a.O.: 38) und die modellhafte Öffnung einer Unterkunft in das Stadtviertel (vgl. a.a.O.: 50; Interview B.10). Darüber hinaus verweist der Gesamtplan auf eine Reihe weiterer Gelegenheiten zur Begegnung in bestehenden Einrichtungen, wie zum Beispiel der Münchner Stadtbibliothek (vgl. a.a.O.: 49). Schließlich kann auch die Förderung des Zugangs von Geflüchteten zu den Institutionen der lokalen Bevölkerung als Ansatz betrachtet werden, ihre Interaktionsmöglichkeiten mit der städtischen Bewohner\*innenschaft auszuweiten. Als Beispiel für ein entsprechendes Brückenangebot lässt sich das Konzept der Mobilen KITA (Kindertagesstätte) anführen (vgl. a.a.O.: 52).

Darüber hinaus stellt der Arbeitsplatz einen wichtigen Ort der Begegnung zwischen Schutzsuchenden und der lokal ansässigen Bevölkerung dar. Innerhalb der Handlungsfelder 4 ‚Qualifizierung und Arbeitsmarkt‘ sowie 3 ‚Integration durch Beratung, Bildung, Ausbildung mit Deutschspracherwerb‘ beschreibt der Gesamtplan eine Bandbreite von Ansätzen der (Weiter-) Qualifizierung von Geflüchteten, welche die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit befördern. In diesem Bereich wird das Engagement der LHM sichtbar, denjenigen Schutzsuchenden kommunal finanzierte Angebote zur Verfügung zu stellen, die keinen Zugang zu den staatlichen Leistungen haben (vgl. Handlungsimperativ B.1). Unter anderem wurden innerhalb des Münchner Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramms (MBQ) einzelne Maßnahmen für Geflüchtete ohne eine sogenannte gute Bleibeperspektive<sup>33</sup> geöffnet und neue Angebote für Schutzsuchende geschaffen (vgl. Interview B.6; LHM-IA 2018a: 81). Für Personen, die nicht an den Angeboten des Jobcenters oder der Agentur für Arbeit teilnehmen können, ist darüber hinaus das Integrationsberatungszentrum (IBZ) Sprache und Beruf eine Anlaufstelle (vgl.

---

<sup>33</sup> Das BAMF schreibt denjenigen Personen eine gute Bleibeperspektive zu, deren Herkunftsländer eine Schutzquote von mehr als 50 Prozent aufweisen. Im Jahr 2019 handelt es sich dabei um Eritrea, Irak, Iran, Syrien und Somalia. Die Liste der Herkunftsländer, die das genannte Kriterium erfüllen, wird halbjährlich vom BAMF festgelegt (vgl. BAMF 2019b). Für Geflüchtete ohne gute Bleibeperspektive sind die Zugangsmöglichkeiten zu Integrationsmaßnahmen eingeschränkt (vgl. LHM-IA 2018a: 19).

LHM-IA 2018a: 82; Interview B.6). Das dort verortete Bildungserstclearing<sup>34</sup> beinhaltet unter anderem eine Erfassung des jeweiligen Bildungs- und Berufshintergrunds sowie die Information über das Bildungssystem und die Bildungsmöglichkeiten in Deutschland (vgl. LHM-IA 2018a: 66).

Als Dialogformat im Interkulturellen Integrationskonzept verankert ist die Stadtratskommission für interkulturelle Integration. Sie ist als „Bündnis für Integration“ (LHM-IA 2008: 44) angelegt und versammelt Vertreter\*innen aus verschiedenen Gesellschaftsbereichen wie Politik, freie Wohlfahrtspflege, Wirtschaft und Religion (vgl. ebd.; Interview A.4). Im Rahmen von drei bis vier Sitzungen pro Jahr werden dort gemeinsam Positionen entwickelt. Diese können in der Folge über die vorsitzende dritte Oberbürgermeisterin oder die teilnehmenden Stadträt\*innen in Form von Anträgen ins Kommunalparlament eingebracht werden (vgl. Interview A.4, 5; LHM-IA 2008: 45). Des Weiteren engagiert sich die LHM über die Stelle für interkulturelle Arbeit im Bereich von Netzwerken, die ebenfalls als integrationspolitische Dialogforen betrachtet werden können. Beispiele hierfür sind der Runde Tisch Muslime (vgl. LHM-IA 2008: 47, 51), der Muslimrat (vgl. a.a.O.: 51; LHM-IA 2018a: 101) und MORGEN e.V. als Zusammenschluss und Dachverband der Münchner Migrant\*innenorganisationen (vgl. LHM-IA 2018a: 100; Interview A.4; Interview B.7).

Mit dem Allparteilichen Konfliktmanagement in München (AKIM) verfügt die LHM ferner über eine Institution, welche sich der Bearbeitung von Konflikten innerhalb der Stadtgesellschaft widmet (vgl. LHM 2015f). Diesem Auftrag folgend führte AKIM in Unterkünften für Schutzsuchende Diskussionsrunden durch, bei denen das ‚Miteinander im öffentlichen Raum‘ im Mittelpunkt stand. Dabei wurden im Sinne des Handlungsimperativs C.1 auch Geflüchtete als Honorarkräfte eingesetzt (vgl. LHM-IA 2018a: 38). Des Weiteren wird Menschen mit Migrationsgeschichte innerhalb des Gesamtplans unter anderem eine wichtige Funktion als Kulturmittler\*innen und Dolmetscher\*innen zugeschrieben (vgl. a.a.O.: 90, 94).

---

<sup>34</sup> Der Begriff des *Clearing* wird innerhalb der Sozialen Arbeit als Bezeichnung für eine Bandbreite von Herangehensweisen verwendet, denen als gemeinsamer Kern die Klärung von Interessen beziehungsweise Ansprüchen der Klient\*innen zugeschrieben werden kann (Fürst 2008: 58).

## *C.2 Integrationsprozesse mit Zivilgesellschaft und Geflüchteten gestalten: Integrationspolitik als Koproduktion unter kommunaler Moderation*

„Partizipation und Kooperation“ sowie „Referatsübergreifende Zusammenarbeit“ formuliert die Perspektive München als Zielsetzungen innerhalb ihrer ersten strategischen Leitlinie (vgl. LHM-RSB 2015: 8). In der Integrationspolitik der LHM spiegeln sich diese Ansätze wider, da sie verschiedene Akteur\*innen sowohl inner- als auch außerhalb der städtischen Verwaltung miteinbezieht (vgl. LHM-IA 2008: 8). Sichtbar wurde dies beispielsweise bei der Erarbeitung des Interkulturellen Integrationskonzepts, als sich über 1.500 Menschen in den damit verknüpften einjährigen Diskussionsprozess einbrachten (vgl. a.a.O.: 5). Auch die Umsetzung des Konzepts soll im Dialog mit relevanten Gruppen der Stadtgesellschaft erfolgen (vgl. a.a.O.: 9). Dieses Ziel wird in unterschiedlichen Kontexten auf der Mikroebene verfolgt (vgl. Interview A.4). In gleicher Weise wurde der Gesamtplan unter Einbindung vielfältiger Akteur\*innen erarbeitet, die für die Integration von Geflüchteten von Bedeutung sind (vgl. LHM-IA 2018a: 6, 10, 29f.). Es wird betont, dass dieses Vorgehen Synergien hervorgebracht und die Zusammenarbeit gefördert hat (vgl. a.a.O.: 104; Interview B.6). Ein friedenslogischer Kooperationsgedanke wird innerhalb des Gesamtplans insbesondere auch dadurch sichtbar, dass der Abstimmung und Vernetzung, unter anderem mit und von Ehrenamtlichen, eine bedeutsame Rolle zugeschrieben wird:

An der Integration von Geflüchteten sowie Menschen mit Migrationshintergrund im Ganzen sind (...) zahlreiche stadtverwaltungsinterne wie -externe Institutionen sowie Akteurinnen und Akteure aktiv. Integration kann nur gelingen, wenn man sich vernetzt. Zu dieser Vernetzung gehören auch Freie Träger und Migrant\*innenorganisationen (...). Ebenso sollten engagierte Bürgerinnen und Bürger sowie Geflüchtete beteiligt werden (LHM-IA 2018a: 96f.).

Das Anliegen einer abgestimmten Kooperation der am Integrationsprozess Beteiligten findet sich in den Handlungsfeldern des Gesamtplans an vielen Stellen wieder (vgl. z.B. a.a.O.: 45, 53, 73). Um eine bessere Abstimmung der Angebote zur Integration von Geflüchteten zu gewährleisten, benennt er darüber hinaus die Bündelung und Bereitstellung von Informationen als handlungsfeldübergreifenden Bedarf (vgl. a.a.O.: 96). Dieses Ziel wird mit der App Integreat<sup>35</sup> verfolgt, mit deren Hilfe alle wichtigen Angebote, Maßnahmen und Beratungsstellen zunächst für Geflüchtete und in der Folge für alle Neuzugewanderten gebündelt dargestellt werden sollen (vgl. Interview B.8).

---

<sup>35</sup> Für eine ausführliche Darstellung der App Integreat siehe: <https://integreat-app.de/> (21.04.2019).

Eine breite Einbindung der Münchner Stadtgesellschaft im Rahmen des Gesamtplans erfolgte über ein World Café<sup>36</sup>. Mit dem Ziel, in Bezug auf das Thema Integration in Austausch zu treten, wurden dazu 200 Personen eingeladen. Darunter befanden sich sowohl Ehrenamtliche, die sich für Schutzsuchende engagieren als auch Personen, die ihnen gegenüber eine kritische Haltung einnehmen, sowie Geflüchtete (vgl. Interview B.2; LHM-IA 2018a: 49). Dieses Dialogformat lieferte bedeutsame Impulse für die Formulierung von Handlungsbedarfen zur Teilhabe im Sozialraum. Einer friedenslogischen Haltung entsprechend wurde unter anderem die Bedeutung der Partizipation Schutzsuchender am politischen Leben in München hervorgehoben (vgl. LHM-IA 2018a: 49f.). Daran anknüpfend wird im Rahmen des Gesamtplans die Erarbeitung eines Konzepts angestrebt, das aufzeigt, „wie den Geflüchteten die ihnen in München zustehenden politischen Teilhabemöglichkeiten vermittelt werden und sie an eine aktive Partizipation herangeführt werden können“ (vgl. a.a.O.: 50). Eine entsprechende Gelegenheit für Menschen mit Fluchterfahrung, am politischen Geschehen innerhalb der LHM zu partizipieren, stellt die Wahl des Migrationsbeirats dar (vgl. Interview B.8). Dieser vertritt die Interessen aller Münchner\*innen mit ausländischer Staatsbürgerschaft, also auch von Geflüchteten (vgl. LHM-IA 2008: 43; LHM-IA 2018a: 50). Zu den gegenwärtigen Mitgliedern zählen auch Menschen mit Fluchterfahrung (vgl. Interview B.8). Der Migrationsbeirat verfügt über ein Antragsrecht und steht in regelmäßigem Austausch mit der Stelle für interkulturelle Arbeit, wodurch er seine integrationspolitischen Anliegen in die Stadtpolitik und -verwaltung einbringen kann (vgl. Interview A.6). An der Arbeit im Gesamtplan wirkt er über einen ständigen Sitz in der Koordinierungsgruppe mit. Die Einführung der App Integreat im Rahmen des Projekts geht unter anderem auf einen seiner Anträge zurück (vgl. Interview B.8).

Ferner wurden im Sinne des Handlungsimperativs C.2 „demokratische Aushandlungsprozesse“ (LHM-IA 2018a: 38) in zwei Unterkünften für Geflüchtete bereits dadurch erlebbar gemacht, dass die Bewohner\*innen durch AKIM an der Alltagsgestaltung beteiligt wurden. Eine weitere Unterkunft folgte diesem Beispiel auf Initiative der dort lebenden jungen Männer (vgl. ebd.). Im Kontext dieser Beteiligung ergab sich die Er-

---

<sup>36</sup> Die Methode des World Cafés zielt darauf ab, den Austausch zwischen Personen anzuregen. Im Mittelpunkt stehen dabei intensive Diskussionen in Kleingruppen, was durch eine wiederholte Durchmischung der Gesprächspartner\*innen gefördert werden soll (vgl. KAS 2018).



kenntnis, dass die Aufmerksamkeit von Geflüchteten oftmals in erster Linie auf Themen wie die Arbeitssuche, den Spracherwerb, die eigene Versorgung, das laufende Asylverfahren sowie die Unsicherheit über die eigene Perspektive gerichtet ist. Dadurch ist die Motivation, an der Gestaltung der Unterkunft mitzuwirken, nicht immer gegeben (vgl. Interview B.12).

Dass sich Geflüchtete bereits vereinzelt ehrenamtlich engagieren, soll im Rahmen des Gesamtplans sichtbar gemacht und ein entsprechendes Engagement weiter gefördert werden. Dazu wurde das Anliegen formuliert, Menschen mit Fluchterfahrung als Träger\*innen von Ressourcen wahrzunehmen. (vgl. LHM-IA 2018: 101; Interview B.15). Dieser Ansatz wird auch im Bereich der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit verfolgt (vgl. LHM-EIK o.J.). Im Gesamtplan wird in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit von Qualifizierungsangeboten eingegangen, „damit Geflüchtete ihre Möglichkeiten kennenlernen, sich selbst zu organisieren“ (LHM-IA 2018a: 101). Schließlich strebt der Gesamtplan an, dass Schutzsuchende in die Angebotsentwicklung einbezogen werden. Dies soll gewährleisten, dass die von der Verwaltung erarbeiteten Maßnahmen mit ihren Bedarfen übereinstimmen (vgl. LHM-IA 2018a: 30, 83 und 100). Die Perspektive von Menschen mit Fluchterfahrung in der ständigen Projektarbeit zum Gesamtplan wird ferner durch den Münchner Flüchtlingsrat vertreten, der als Stimme der Geflüchteten verstanden wird (vgl. Interview B.11).

Das ehrenamtliche Engagement, wie es beispielsweise vom Münchner Flüchtlingsrat erbracht wird, würdigt der Gesamtplan dem Handlungsimperativ C.2 entsprechend an mehreren Stellen. Dabei wird insbesondere der Beitrag von Ehrenamtlichen zur Versorgung der Schutzsuchenden hervorgehoben, welche im September 2015 in großer Zahl in München ankamen (vgl. LHM-IA 2018a: 6, 48, 99). Darüber hinaus erfährt das bürger\*innenschaftliche Engagement im Gesamtplan eine Würdigung, indem es in einem eigenen Kapitel als Querschnittsthema behandelt wird. Der betreffende Abschnitt stellt die Bandbreite der ehrenamtlichen Aktivitäten dar und geht auf die vielfältigen Akteur\*innen in diesem Zusammenhang ein. Bürger\*innenschaftlich Engagierte werden als Unterstützer\*innen betrachtet (vgl. a.a.O.: 98f.). Dabei bewertet die LHM „die sich gegenseitig anerkennende Zusammenarbeit auf Augenhöhe“ (a.a.O.: 99) als Erfolgsfaktor der Hilfe, die 2015 für Geflüchtete geleistet wurde (vgl. ebd.). Daran anknüpfend

formuliert der Gesamtplan die Stärkung des bürger\*innenschaftlichen Engagements als Zielsetzung (vgl. a.a.O.: 100). Das Anliegen der Ehrenamtsförderung wird auch innerhalb der Perspektive München verfolgt (vgl. LHM-RSB 2015: 6 und 10). Der Gesamtplan legt den Schwerpunkt in diesem Zusammenhang auf Qualifizierungsangebote für sowie die Koordination von Ehrenamtlichen (vgl. LHM-IA 2018a: 98-101). In Reaktion auf den verstärkten Zuzug von Geflüchteten im Jahr 2015 erteilte die LHM beispielsweise der Caritas den Auftrag, das bürger\*innenschaftliche Engagement für Schutzsuchende in Einrichtungen zu koordinieren. Diese etablierte daraufhin das Netzwerk ‚Willkommen in München‘ mit einer gleichnamigen Webseite, um damit „das kooperative Zusammenwirken zwischen den einzelnen Organisationen zu fördern“ (a.a.O.: 99) (vgl. Interview B.14). Durch eine Vertretung im HF 1 des Gesamtplans bringt das Netzwerk die Sichtweise von Ehrenamtlichen in die Projektarbeit ein (vgl. Interview B.7).

#### *D. Würde des Menschen respektieren: Grundwerte des Grundgesetzes als ethische Orientierung*

„Was kann bzw. muss in München getan werden, um geflohene Menschen frühzeitig und nachhaltig in die Stadtgesellschaft zu integrieren und ihnen ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen?“ (LHM-IA 2018a: 9). Diese Frage steht im Mittelpunkt des Gesamtplans. Sie lässt mit ihrem Motiv der Ermöglichung eines Lebens in Selbstbestimmung einen Bezug zur grundgesetzlich verankerten Menschenwürde erkennen. Das formulierte Anliegen wird in den Handlungsfeldern des Gesamtplans an einigen Stellen bekräftigt (vgl. z.B. a.a.O.: 32, 40, 91, 94). Es wird verknüpft mit dem Bestreben, die Schutzsuchenden zur Teilhabe zu befähigen (vgl. z.B. a.a.O.: 56, 90). Dies beinhaltet, dass die Annahme von Integrationsangeboten für sie freiwillig ist (vgl. a.a.O.: 39f.). Gleichzeitig wird darauf geachtet, die betreffenden Personen beim Zugang zu unterstützen (vgl. a.a.O.: 43). Für den Fall, dass sich Menschen dazu entscheiden, in die Länder ihrer Herkunft zurückzukehren, soll ihnen eine sichere und würdevolle Rückkehr ermöglicht werden (vgl. LHM-IA 2018a: 16; Interview B.16). Der Gesamtplan und die Rückkehrhilfen folgen mit dieser Haltung der Perspektive München, welche die Möglichkeit zur individuellen Entfaltung für alle Münchner\*innen anstrebt (vgl. LHM-RSB 2015: 5). Darüber hinaus verdeutlicht die LHM im Rahmen des Integrations- und Stadt-

entwicklungskonzepts sowie des Gesamtplans, dass sie gegenüber Kindern und Jugendlichen eine besondere Verantwortung übernehmen will (vgl. LHM-IA 2008: 11; LHM-RSB 2015: 15; LHM-IA 2018a: 43, 45, 58). Schließlich begründet sie ihre integrationspolitischen Bemühungen auch unter Bezugnahme auf humanitäre Gründe. Beispielsweise sollen in Bezug auf in München lebende Personen, welche über keine offizielle Aufenthaltsberechtigung verfügen, Maßnahmen ergriffen oder unterstützt werden, „die darauf abzielen, die humanitäre Situation dieser Menschen zu verbessern“ (LHM-IA 2008: 10) (vgl. LHM-IA 2018a: 77).

Den Schutzgedanken der Genfer Flüchtlingskonvention greift die Definition von Geflüchteten als Zielgruppe im Gesamtplan auf. Sie schließt alle Menschen ein „die mit dem Ziel, Schutz und / oder eine Zukunftsperspektive zu erhalten, nach Deutschland gekommen sind“ (LHM-IA 2018a: 11) und gegenwärtig in München leben (vgl. ebd.). Damit geht die LHM über den Personenkreis hinaus, der in der Konvention beschrieben wird. Indem sie einer friedenslogischen Konfliktanalyse entsprechend die Perspektive der Schutzsuchenden zum Ausgangspunkt nimmt, legt sie eine breite Auffassung von Fluchtgründen zugrunde.

Sowohl der Gesamtplan als auch das Interkulturelle Integrationskonzept beschreiben Integration als wechselseitigen Aushandlungsprozess zwischen Menschen mit und ohne Migrationsgeschichte (vgl. LHM-IA 2008: 12, 16; 2018: 47). Damit teilen sich aufnehmende Gesellschaft und Migrant\*innen die Verantwortung für den Integrationsprozess (vgl. LHM-IA 2008: 12, 7). Denn „[n]ur so kann der soziale Friede und ein konstruktives Miteinander in der Stadt gewährleistet“ (LHM-IA 2018a: 10) werden. Für das gemeinschaftliche Handeln zur Verwirklichung dieser Zielsetzung, benennt das Integrationskonzept das Grundgesetz als Fundament (vgl. LHM-IA 2008: 5, 7, 16). Die LHM orientiert sich im Rahmen ihrer Integrationspolitik gegenüber Geflüchteten jedoch nicht nur an den Werten der deutschen Verfassung, sondern nimmt darüber hinaus Bezug auf internationale Vereinbarungen der VN und EU. Mit Blick auf erstere sind beispielsweise der Sozialpakt oder die Kinderrechtskonvention zu nennen<sup>37</sup> (vgl. LHM-IA 2018a: 43, 47, 8). Diese Orientierung über die nationalstaatliche Grenze hinaus wird auch am

---

<sup>37</sup> Eine Orientierung an den fluchtbezogenen Standpunkten der VN wird bereits bei den Münchner Herangehensweisen hinsichtlich des *Resettlement*-Programms und der Rückkehrhilfen sichtbar (vgl. Handlungsimperativ A.1).

Anspruch innerhalb der Perspektive München erkennbar, im Angesicht globaler Herausforderungen Verantwortung zu übernehmen (vgl. LHM-RSB 2015: 5, 7).

An die Bedeutung demokratischer Prinzipien im Prozess der Integration anknüpfend, formuliert die LHM im siebten Grundsatz ihrer Integrationspolitik: „Integration heißt, entschieden gegen Diskriminierung und Rassismus vorzugehen“ (LHM-IA 2008: 17). Praktiken der Ausgrenzung vonseiten der aufnehmenden Gesellschaft sowie fehlende Akzeptanz für das geltende Recht aufseiten der Migrant\*innen werden dementsprechend als Anhaltspunkt für Desintegration innerhalb der Stadtgesellschaft gewertet (vgl. a.a.O.: 36). Gegenwärtig erfüllt BEFORE als unabhängige Einrichtung innerhalb Münchens den Auftrag, Menschen zu beraten, die von Gewalt sowie Diskriminierung rechten sowie rassistischen Ursprungs betroffen sind. Der Schwerpunkt der Fachstelle für Demokratie besteht zum einen darin, die Öffentlichkeit für die Themen Rassismus und Antisemitismus sowie Muslimfeindlichkeit zu sensibilisieren. Zum anderen leistet die beim Oberbürgermeister verortete Fachstelle Präventionsarbeit in Bezug auf Diskriminierung, die mit diesen Phänomenen verknüpft ist (vgl. Interview A.3; LHM-IA 2018b: 236f.).

*E. Integrationsprozesse mit erweiterter Perspektive beobachten: Kombination von Sozialberichterstattung, wissenschaftlichen Evaluationen sowie Austausch zwischen Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft*

Mit dem Interkulturellen Integrationsbericht will die LHM die Ergebnisse ihres integrationspolitischen Engagements messen (vgl. LHM-IA 2008: 5). Für diese Evaluation wurden im Münchner Integrationskonzept Indikatoren benannt (vgl. a.a.O.: 24-39). Der zuletzt 2018 erschienene „Bericht zeigt den Stand der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund (...) auf“ (LHM-IA 2018b: 13). Eine Beschäftigung mit Bildungsaspekten findet in zwei von sieben dargestellten Handlungsfeldern statt (vgl. a.a.O.). Darüber hinaus führt die LHM eine Bandbreite weiterer Berichterstattungen durch, die jeweils einem spezifischen Handlungsfeld gewidmet sind und in unterschiedlichem Ausmaß Menschen mit Migrationsgeschichte berücksichtigen. Beispiele hierfür sind die Sozialberichterstattung ‚München sozial‘ (LHM-SOZ 2018), der Münchner Armutsbericht (LHM-ARM 2017), der Münchner Familienbericht (LHM-JUG 2016) sowie der Münchner Bildungsbericht (LHM-RBS o.J.). Zwischen den verschiedenen

Formen der Berichterstattung findet jedoch kein Austausch statt, wofür in erster Linie die Stadtgröße als Grund benannt wird (vgl. Interview A.9).

Demgegenüber stellt der Gesamtplan eine gesamtstädtische Bestandsaufnahme zu Integrationsangeboten für Geflüchtete dar (vgl. LHM-IA 2018a: 6; Interview A.9). In jedem der fünf Handlungsfelder nimmt er zunächst eine Analyse der Ausgangssituation vor. Darauf aufbauend beschreibt er die bereits ergriffenen Maßnahmen und benennt schließlich kurz-, mittel- und langfristige Handlungsbedarfe. In einem eigenen Kapitel werden Anliegen beschrieben, die von handlungsfeldübergreifender Bedeutung sind (vgl. LHM-IA 2018a: 10, 30). Zum Ende der Projektlaufzeit ist ein Bericht vorgesehen, welcher die Umsetzung der benannten Handlungsbedarfe abbildet (vgl. a.a.O.: 104). Im Rahmen des Gesamtplans wurde eine neue Datengrundlage zu Geflüchteten geschaffen. Besonders hervorzuheben ist dabei, dass das Merkmal ‚geflüchtet‘ aus ‚dem Blickwinkel der Integrationsförderung‘ (a.a.O.: 25) zugeschrieben und dabei in einer Annäherung unterschiedliche Rechtsstatus berücksichtigt wurden (vgl. a.a.O.: 22, 27). Ein systematischer und datenbasierter Überblick über die Integration von Geflüchteten soll in die zukünftige Integrationsberichterstattung der LHM integriert werden (vgl. a.a.O.: 104).

Über die integrationsbezogene Berichterstattung hinaus hebt das Interkulturelle Integrationskonzept die Bedeutung von Forschung hervor, um Entwicklungen im Bereich der Integration zu überprüfen und zu erfassen (vgl. LHM-IA 2008: 55). In der Folge wurde beispielsweise eine Studie zu älteren Migrant\*innen (LHM-SoSi 2008) realisiert (vgl. Interview A.8). Im Rahmen des Gesamtplans wurde ein wissenschaftlicher Ansatz durch verschiedene Erhebungen in den Handlungsfeldern verfolgt (vgl. LHM-IA 2018a: 44, 64f., 68f.). Darüber hinaus holt sich die Stelle für interkulturelle Arbeit die Expertise der Wissenschaft zur Klärung übergeordneter Fragestellungen ein, welche für das Thema Integration von zentraler Bedeutung sind (vgl. Interview A.8). Ein Beispiel hierfür ist das Gutachten *Menschen mit Migrationshintergrund – Datenerfassung für die Integrationsberichterstattung* (Diefenbach/Weiß 2006). Darin steht die Frage im Mittelpunkt, ob und wie der sogenannte Migrationshintergrund erhoben werden sollte und was dabei zu beachten ist (vgl. Interview A.8; LHM-IA 2008: 53f.). Gegenwärtig beschäftigt sich die Stelle erneut mit einer Reihe von Begrifflichkeiten und Fragestellungen

gen, wie zum Beispiel Integration, zu denen wissenschaftliche Studien in Auftrag gegeben werden sollen (vgl. Interview A.8).

Ein Austausch mit ehrenamtlichen Akteur\*innen und Geflüchteten über das Thema Integration fand im Rahmen des Gesamtplans insbesondere durch das bereits erwähnte World Café statt (vgl. Handlungsimperativ C.2). In der zuvor dargestellten Stadtratskommission findet der Dialog zwischen Stadtpolitik und -verwaltung sowie gesellschaftlichen Akteur\*innen in institutionalisierter Form statt (vgl. Handlungsimperativ C.1). Die Teilnehmenden vertreten dabei die Perspektiven unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen (vgl. Interview A.4). Das politische Gewicht der Kommission wird allerdings dadurch eingeschränkt, dass sie kein Antragsrecht hat und keine Positionspapiere veröffentlichen kann (vgl. Interview A.5). Darüber hinaus betrachtet die LHM bürger\*innenschaftliches Engagement als bedeutsamen „Hinweisgeber“ (LHM-IA 2018a: 98), um relevante Bedürfnisse zeitnah wahrzunehmen und in angemessener Weise darauf reagieren zu können (vgl. ebd.). Diese Haltung deckt sich mit dem Konzept der ‚Lernenden Verwaltung‘, welches im Stadtentwicklungskonzept der LHM formuliert wurde. Dessen Zielsetzung lautet: „München stärkt die Verwaltung als lernendes System und verbessert deren Reaktionsfähigkeit und Flexibilität“ (LHM-RSB 2015: 8). Eine entsprechende Herangehensweise kann insbesondere bei den Querschnittsstellen, wie der Stelle für interkulturelle Arbeit, als konstitutives Merkmal betrachtet werden (vgl. Interview A.8). Darüber hinaus lassen sich auch in den Handlungsfeldern des Gesamtplans Ansätze eines erfahrungsbasierten Vorgehens identifizieren, beispielsweise durch die Durchführung von Pilotprojekten (vgl. LHM-IA 2018a: 50). Anknüpfend an die Ausführungen zur integrationspolitischen Konzeption der LHM werden die Analyseergebnisse nachfolgend zusammengefasst.

#### **4.4 Zwischenfazit zum Konzeptvergleich**

Aus dem Abgleich der theoretisch entwickelten Konzeption friedenslogischer Integrationspolitik im kommunalen Umfeld mit den integrationspolitischen Ansätzen der LHM ergibt sich, dass eine friedenslogische Ausrichtung der Münchner Integrationspolitik in hohem Maße gegeben ist. Dabei lassen sich einerseits Herangehensweisen identifizieren, welche über die jeweils beschriebenen Umsetzungsformen der Handlungsimperative sogar hinausgehen. Andererseits erfüllt die LHM die Zielsetzungen, die aus einer

friedenslogischen Perspektive auf die Integrationspolitik der lokalen Ebene resultieren, an manchen Stellen nicht in vollem Umfang.

Diese Schlussfolgerung lässt sich bereits bei den Aktivitäten Münchens im Handlungsfeld Migration erkennen (Handlungsimperativ A.1). So geht das migrationspolitische Tätigkeitsfeld der Stadt mit der Aufnahme von *Resettlement*-Geflüchteten und dem Angebot der Rückkehrhilfen über die Integration von Migrant\*innen hinaus. Demgegenüber konnten im Rahmen der Analyse keine kommunalen Zuwanderungsstrategien identifiziert werden. Im Fokus der Münchner Integrationspolitik stehen die Bedürfnisse von Menschen mit Migrationsgeschichte beziehungsweise Geflüchteten (Handlungsimperativ A.2). Prinzipiell adressiert die integrationspolitische Konzeption der LHM aber die gesamte Stadtgesellschaft, was insbesondere im Rahmen der interkulturellen Öffnung sichtbar wird (vgl. auch Interview A.11). Hinsichtlich der Weiterentwicklung des Münchner Integrationskonzepts bleibt das Resultat der gegenwärtig stattfindenden partizipativen Evaluation abzuwarten (Handlungsimperative A.2 und B.1). In diesem Kontext wird insbesondere auch von Bedeutung sein, wie die Stadtpolitik und -verwaltung auf die daraus resultierenden Ergebnisse reagieren. Die Vertretung vielfältiger Bevölkerungsgruppen im Evaluationsprozess ist aus friedenslogischer Sicht als sehr positiv zu bewerten. Eine entsprechende Beurteilung gilt für die Konzeption des Wohnungsbauprogramms WAL, welche den Bedürfnissen von Geflüchteten und sozial schwachen Menschen in München gleichermaßen gerecht wird. Darüber hinaus regt die gemeinsame Nutzung der Gemeinschaftsräume in den WAL-Objekten den Austausch zwischen den Bewohner\*innen und ihren Nachbar\*innen an. Dazu trägt auch das Betreuungskonzept bei, das mit dem Programm verknüpft ist (vgl. Interview B.13; LHM-IA 2018a: 90).

Auch die Informationsstrategie zur Unterbringung von Geflüchteten entspricht einer friedenslogischen Herangehensweise (Handlungsimperativ C.1). Ein vergleichbares Vorgehen zur Information über Fluchtgründe wäre bedeutsam, um die Offenheit der Münchner\*innen gegenüber Schutzsuchenden weiter zu befördern. Dass die LHM kritische Stimmen innerhalb der Stadtbevölkerung ernst nimmt, verdeutlicht nicht nur das im Gesamtplan beschriebene Vorhaben, ein Konzept zur Kommunikation und Diskussion im Kontext der Wohnraumschaffung zu erarbeiten. Sichtbar wird dieser Ansatz auch

bei der Durchführung des World Cafés im Rahmen des Projekts (Handlungsimperativ C.2). Dieses Austauschformat stellt ein Beispiel für die Partizipation von Menschen mit Fluchterfahrung dar, die im Rahmen des Gesamtplans vor allem durch Hilfe zur Selbsthilfe befördert werden soll. Wie die LHM die Gruppe der Geflüchteten im Rahmen des Projekts definiert, ist aus friedenslogischer Sicht bemerkenswert, da die Begriffsbestimmung die jeweiligen Motive der schutzsuchenden Menschen in den Mittelpunkt stellt (Handlungsimperativ D). Nicht nur in Bezug auf das Merkmal ‚geflüchtet‘ (vgl. auch LHM-IA 2018: 11), sondern auch auf die Erhebung des sogenannten Migrationshintergrunds, ist sich die LHM der möglicherweise stigmatisierenden Effekte solcher Zuschreibungen bewusst. (Handlungsimperativ E). Daran anknüpfend holt die Stelle für interkulturelle Arbeit den Rat der Wissenschaft ein, um komplexe Fragestellungen dieser Art zu reflektieren. Zur Reflexion anregen kann auch die vielfältige Landschaft der Berichterstattungen in München. Der Austausch zwischen ihnen könnte Synergien hervorbringen, wie es auch die referatsübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen des Gesamtplans verdeutlicht. Das Potential, Integrationsprozesse reflektierend zu begleiten, birgt außerdem das Austauschforum der Stadtratskommission für interkulturelle Integration. Allerdings sind ihre politischen Handlungsmöglichkeiten bislang auf einzelne Mitglieder begrenzt.

Insgesamt spiegelt die integrationspolitische Konzeption der LHM in weiten Teilen eine friedenslogische Orientierung wider. Jedoch scheint sie an manchen Stellen hinter den Maßstäben zurückzubleiben, welche sie selbst für den Umgang mit dem Phänomen der Fluchtzuwanderung formuliert. Diese Schlussfolgerung ergibt sich aus den Münchner Entscheidungen, die nachstehenden fluchtbezogenen Handlungsansätze nicht weiter zu verfolgen: Strukturen, die eine zeitnahe Reaktion im Krisenfall ermöglichen (Handlungsimperativ A.1); das Bauprogramm WAL (Handlungsimperativ B.2); und die Aufnahme von Geflüchteten aus Seenotrettung (Handlungsimperativ B.1). Die genannten Vorgehensweisen entsprechen einer friedenslogischen Haltung in besonderem Maße.

Demgegenüber lieferte die Analyse der Münchner Integrationspolitik eine Reihe von Impulsen für eine mögliche Weiterentwicklung der friedenslogischen Konzeption. So wird durch das Engagement der LHM im Bereich von Netzwerken die Bedeutung von themenspezifischen Austauschforen sichtbar (Handlungsimperativ C.1). Daran anknüp-



fund hebt der Gesamtplan den Stellenwert von Vernetzung und Abstimmung im Kontext der Integration von Geflüchteten hervor (Handlungsimperativ C.2). Letztere könnten mit dem Anliegen, sie in die kommunale Integrationspolitik einzubinden, aufgrund ihrer oftmals schwierigen Lebenssituation möglicherweise überfordert sein. Dies ist bei der Ausgestaltung von Partizipationsmöglichkeiten für Schutzsuchende zu beachten. Außerdem legt die Betrachtung der Integrations- und Stadtentwicklungspolitik in München nahe, dass Kommunen ihr Handeln nicht nur im Rahmen der deutschen Verfassung ausgestalten (Handlungsimperativ D). Vielmehr berücksichtigen sie dabei ebenfalls internationale Vereinbarungen und sind bereit, globale Verantwortung zu übernehmen. Schließlich entsprechen auch modellhafte Herangehensweisen dem friedenslogischen Reflexivitätsprinzip (Handlungsimperativ E). Sie stellen nicht nur reversible Entscheidungen dar, sondern ermöglichen darüber hinaus ein erfahrungsbasiertes politisches Handeln. Bevor im nächsten Abschnitt die zentralen Erkenntnisse der Arbeit zusammengefasst und reflektiert werden, ist bereits festzuhalten: Aus friedenslogischer Perspektive können sich die theoretische Auseinandersetzung mit kommunaler Integrationspolitik und deren konzeptionelle Ausgestaltung in der lokalpolitischen Praxis gegenseitig befruchten.

## **5. Fazit und Reflexion**

Die Beschäftigung mit kommunaler Integrationspolitik aus friedenslogischer Perspektive in Theorie und Empirie führte zu der Erkenntnis, dass die integrationspolitische Konzeption der LHM in hohem Maße als friedenslogisch bezeichnet werden kann. Das theoretisch entwickelte Konzept friedenslogischer Integrationspolitik auf lokaler Ebene stellt eine Reihe von Anforderungen an die kommunalpolitische Ausgestaltung von Integrationsprozessen. Anknüpfend an den gegenwärtigen Stand lokaler Integrationspolitik in Deutschland beinhaltet es den proaktiven Umgang mit Unsicherheiten sowie eine ausdifferenzierte und inklusive Gestaltung der Integrationspolitik (Gewaltprävention). Es deutet Migration als Chance und zielt auf die Verbesserung der Teilhabechancen aller Einwohner\*innen (Konflikttransformation). Eine friedenslogische kommunale Integrationspolitik im Kontext der Fluchtzuwanderung strebt ferner danach, die interkulturelle Offenheit der Stadtbevölkerung durch Information und Begegnungsmöglichkeiten zu stärken und Integrationsprozesse mit der Zivilgesellschaft sowie Geflüchteten

zu gestalten (Dialogverträglichkeit). Für sie stellt der Respekt vor der Würde des Menschen eine zentrale Orientierung dar (Universalverträgliche Interessenentwicklung). Schließlich nimmt sie in der Beobachtung von Integrationsprozessen eine erweiterte Perspektive ein (Reflexivität). Mit dieser Vielfalt von Handlungsansätzen erscheint die theoretisch entwickelte Konzeption friedenslogischer Integrationspolitik für die Umsetzung auf lokaler Ebene sehr voraussetzungsvoll. Dennoch finden sich die beschriebenen Herangehensweisen in der Münchner Integrationspolitik weitgehend wieder. Vom Standpunkt der Friedenslogik ausgehend resultierten aus dem Vergleich der integrationspolitischen Konzeptionen vereinzelt Entwicklungspotentiale für die Münchner Integrationspolitik. Dies ist unter anderem hinsichtlich kommunaler Zuwanderungsstrategien und der Kommunikation von Fluchtgründen der Fall. Gleichzeitig wurde nicht nur festgestellt, dass die integrationspolitischen Ansätze der LHM in hohem Maße als friedenslogisch zu charakterisieren sind, sondern auch Impulse für eine Weiterentwicklung der theoretisch fundierten friedenslogischen Konzeption herausgearbeitet. Dabei ist besonders die globale Orientierung der Münchner Politik hervorzuheben, wie sie beispielsweise im Angebot der Rückkehrhilfen zum Ausdruck kommt. Die jüngsten Reaktionen der LHM in Bezug auf eine städtische Unterbringung von Geflüchteten vermitteln ein ähnlich beschaffenes Bild. So sprach sich der Münchner Stadtrat zwar für die Rettung Schutzsuchender aus Seenot aus (vgl. LHM 2019; LHM-SOZ 2019b), nahm aber Abstand davon, sich offiziell zur Aufnahme Geflüchteter aus Seenotrettung bereitzuerklären. Demgegenüber steht die Bereitschaft der Landeshauptstadt, Schutzsuchende aus der ehemaligen Funkkaserne in Einrichtungen der Stadt unterzubringen.

Insgesamt betrachtet lässt die Feststellung einer weitgehenden friedenslogischen Prägung der Münchner Integrationspolitik den Schluss zu, dass eine integrationspolitische Konzeption, welche an den Prinzipien der Friedenslogik orientiert ist, erfolgsversprechend sein kann. Dieses Fazit basiert darauf, dass die Politik der LHM im Bereich Integration als fortschrittlich und Modell einer guten Praxis gilt (vgl. 4.1.1 *Verortung der Münchner Integrationspolitik*). Die Betrachtung Münchens als Beispiel kommunaler Integrationspolitik regt allerdings auch zu einer kritischen Reflexion der Reichweite der Untersuchung an. So kann die Landeshauptstadt ihre integrationspolitischen Ansätze vor dem Hintergrund vergleichsweise guter wirtschaftlicher Bedingungen ausgestalten. Diese gehen mit einem breiten Angebot von Beschäftigungsmöglichkeiten einher (vgl.

Aybek 2009: 338; LHM-IA 2008: 20; 2018a: 79). Solche Gegebenheiten haben sicherlich nicht nur Auswirkungen auf die finanziellen Handlungsspielräume der Kommune, sondern beeinflussen ebenfalls die interkulturelle Offenheit der Bevölkerung. Ferner wirkt sich die Größe der Stadt mit ihren mehr als 1,5 Mio. Einwohner\*innen (vgl. LHM 2015g) auf die Gestaltung der integrationspolitischen Herangehensweisen aus (vgl. Interview A.4, 9). Vor diesem Hintergrund kann der Befund des friedenslogischen Charakters der lokalen Integrationspolitik nicht ohne Weiteres auf weniger wohlhabende und kleinere Kommunen übertragen werden.

Kritisch zu reflektieren ist außerdem die Gegenüberstellung scheinbar homogener Gruppen, die bei der Darstellung der theoretischen Konzeptentwicklung und empirischen Untersuchung immer wieder erfolgte. Wenn dort ‚die‘ Aufnahmegesellschaft einerseits und ‚die‘ Migrant\*innen andererseits thematisiert werden, spiegelt dies nicht die jeweilige Heterogenität der sozialen Merkmale wider (vgl. 2.1.1 *Definition von Integration und Integrationspolitik*; LHM-IA 2018a: 12). Dass eine solche Begriffsverwendung dennoch erfolgte, beruht auf der Annahme, dass sich die aufnehmende Gesellschaft durch ein spezifisches Institutionengefüge auszeichnet, das den migrierten Menschen zunächst nicht vertraut ist. Darüber hinaus kann die Erfahrung der (Zwangs-) Migration einen bedeutsamen Aspekt im Leben der betreffenden Menschen darstellen, aus dem sich wiederum spezifische Bedürfnisse ergeben (vgl. LHM-IA 2018a: 12). Diese Gesichtspunkte sind im Sinne der integrationspolitischen Zielsetzung einer Förderung von Chancengleichheit zu berücksichtigen.

An diese Reflexionen anknüpfend wird die vorgestellte Konzeption einer friedenslogischen kommunalen Integrationspolitik als Entwurf und Einladung zum Dialog betrachtet, um über Herangehensweisen in Austausch zu treten, die von der Friedenslogik inspiriert sind. In diesem Sinne würde die Untersuchung der integrationspolitischen Konzeptionen weiterer Kommunen, die in Bezug auf ihre Bevölkerungszahl und geographische Lage in Deutschland variieren, nicht nur die Aussagekraft der These erhöhen, dass die kommunale Integrationspolitik in Deutschland friedenslogisch geprägt ist. Darüber hinaus wäre ein ‚Austausch‘ mit weiteren lokalen Integrationspolitiken auch für die Konzeptweiterentwicklung gewinnbringend. Letztere ist insbesondere auch vor dem Hintergrund erstrebenswert, dass der Erfahrungsschatz der kommunalen Ebene in der

Vergangenheit in die Modernisierungsbemühungen der staatlichen Integrationspolitik eingeflossen ist (vgl. Filsinger 2018: 330). Somit können Kommunen mit inklusiv ausgerichteten integrationspolitischen Konzeptionen „einen wichtigen Beitrag für Leibbilder [leisten], die sich um eine menschenrechtlich verantwortliche, proaktive Asyl- und Migrationspolitik auf Bundesebene und in der Europäischen Union bemühen“ (Gesemann/Roth 2017: 45). Gegenüber der deutschen und europäischen Politik im Handlungsfeld Migration, die einer Sicherheitslogik folgt, zeigen Kommunen mit ihrer friedenslogisch geprägten Integrationspolitik also alternative politische Handlungsmöglichkeiten auf. Damit soll abschließend und im Anschluss an Barbers Werk *If mayors ruled the world* die kooperative Problemlösungskompetenz gewürdigt werden, die Städte gegenüber Nationalstaaten im Umgang mit globalen Herausforderungen auszeichnet (vgl. 2013).

## 6. Literatur- und Quellenverzeichnis

### Literaturverzeichnis

- Ackerly, Brooke* 2008: Feminist Methodological Reflection, in: Klotz, Audie/Prakash, Deepa (Hrsg.): *Qualitative Methods in International Relations. A pluralist guide*, Houndmills, 28–42.
- Banai, Ayelet/Kreide, Regina* 2017: Securitization of migration in Germany: the ambivalences of citizenship and human rights, in: *Citizenship Studies* 21: 8, 903–917.
- Barber, Benjamin R.* 2013: *If mayors ruled the world. Dysfunctional Nations, Rising Cities*, New Haven/London.
- Bauerkämper, Arnd* 2003: Einleitung: Die Praxis der Zivilgesellschaft. Akteure und ihr Handeln in historisch-sozialwissenschaftlicher Perspektive, in: ders. (Hrsg.): *Die Praxis der Zivilgesellschaft. Akteure, Handeln und Strukturen im internationalen Vergleich*, Frankfurt/New York, 7–30.
- Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern (BMI)* (Hrsg.) 2005: *Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik*, Gütersloh.
- Birkenbach, Hanne-Margret* 2017: Von der Sicherheitslogik zur Friedenslogik. Deeskalation und Konfliktbearbeitung in der Flüchtlingspolitik, in: Gruber, Bettina/Ratković, Viktorija (Hrsg.): *Migration. Bildung. Frieden. Perspektiven für das Zusammenleben in der postmigrantischen Gesellschaft*, Münster, 61–72.
- Birkenbach, Hanne-Margret* 2018b: Friedenslogik: Grundlagen für eine Erziehung zum Frieden, in: Meisch, Simon/Jäger, Uli/Nielebock, Thomas (Hrsg.): *Erziehung zur Friedensliebe. Annäherungen an ein Ziel aus der Landesverfassung Baden-Württemberg*, Baden-Baden, 55–76.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Holtkamp, Lars* 2011: Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW, in: *Verwaltung & Management, Zeitschrift für moderne Verwaltung* 17: 4, 169–224.
- Bommes, Michael* 2018: Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*, Wiesbaden, 99–123.
- Bourdieu, Pierre* 2009: Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital, in: Solga, Heike/Powell, Justin/Berger, Peter (Hrsg.): *Soziale Ungleichheit*, Frankfurt am Main, 111–125.
- Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst* (Hrsg.) 2015: *Leitbild Frieden. Was heißt friedenslogische Flüchtlingspolitik? (Dialog)*.
- Cohen, Jean Louise/Arato, Andrew* 1997: *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Massachusetts, London.

- Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert* 2018: Politische Steuerung in der Stadt, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, Wiesbaden, 75–96.
- Dimbath, Oliver* 2016: Einführung in die Soziologie, 3. Auflage, Paderborn.
- Ditlmann, Ruth/Koopmans, Ruud/Michalowski, Ines/Rink, Anselm/Veit, Susanne* 2016: Verfolgung vor Armut. Ausschlaggebend für die Offenheit der Deutschen ist der Fluchtgrund (WZB Mitteilungen).
- Filsinger, Dieter* 1998: Kommunale Gesamtkonzepte zur Integration ausländischer Kinder und Jugendlicher. Expertise im Rahmen des Aktionsprogramms ‚Integration junger Ausländerinnen und Ausländer‘ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, München.
- Filsinger, Dieter* 2008: Bedingungen erfolgreicher Integration. Integrationsmonitoring und Evaluation (WISO-Diskurs), Bonn.
- Filsinger, Dieter* 2018: Entwicklung, Konzepte und Strategien der kommunalen Integrationspolitik, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, Wiesbaden, 315–343.
- Filsinger, Dieter/Gesemann, Frank* 2018: Kommunale Integrationskonzepte: Verbreitung, Funktion und Wirksamkeit. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Saarbrücken.
- Forum Ziviler Friedensdienst e.V. (forumZFD)* (Hrsg.) 2018: Grundlagen der kommunalen Konfliktberatung. Ein Handbuch für Lehre und Weiterbildung.
- Frick, Lothar/Weber, Reinhold* 2012: Vorwort, in: Remmert, Barbara/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung, Stuttgart, 5–6.
- Galtung, Johan* 1969: Violence, Peace, and Peace Research, in: Journal of Peace Research 6: 3, 167–191.
- Galtung, Johan* 1975: Strukturelle Gewalt, Reinbek bei Hamburg.
- Galtung, Johan* 1996: Peace by Peaceful Means. Peace and Conflict, Development and Civilization, London/Thousands Oaks/New Delhi.
- Galtung, Johan* 2010: A Theory of Conflict. Overcoming Direct Violence, Bergen.
- Gesemann, Frank* 2013: Kommunale Integrationspolitik, in: Meier-Braun, Karl-Heinz/Weber, Reinhold (Hrsg.): Deutschland Einwanderungsland. Begriffe - Fakten - Kontroversen, Stuttgart, 193–196.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland* 2009: Kommunale Integrationspolitik in Deutschland - einleitende Bemerkungen, in: dies. (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen, Wiesbaden, 11–29.

- Gesemann, Frank/Roth, Roland* 2017: Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Flüchtlingen.
- Glick Schiller, Nina/Levitt, Peggy* 2004: Conceptualizing Simultaneity. A Transnational Social Field Perspective on Society, in: *International Migration Review* 38: 3, 1002–1039.
- Gräber-Seißinger, Ute/van der Hout, Robin/Ebenhöch, Gabriele/Müller-Foell, Christoph/Peucker, Robert/Schindelhauer, Katja/Ludwig, Doreen* 2015: Duden Recht A - Z. Fachlexikon für Studium, Ausbildung und Beruf, 3. Auflage, Berlin.
- Hartmann, Henrik* 2012: Grounded Theory als Methodik der empirischen Mediationsforschung, in: Busch, Dominic/Mayer, Claude-Hélène (Hrsg.): *Mediation erforschen. Fragen - Forschungsmethoden - Ziele*, Wiesbaden, 187-205.
- Herde, Anja/Lang, Reinhard/Nelius, Christel* 2017: Patenschaften für Integration. Wie Unternehmen den sozialen Zusammenhalt stärken, Berlin.
- Herrmann, Jost* 2018: 5 Jahre ‚Asyl im Oberland‘. Zur Situation der ehrenamtlichen Flüchtlingshelfer.
- Hoesch, Kirsten* 2018: *Migration und Integration. Eine Einführung*, Wiesbaden.
- Jaberg, Sabine* 2014: Sicherheitslogik. Eine historisch-genetische Analyse und mögliche Konsequenzen, in: *W&F Dossier (Beilage zu Wissenschaft & Frieden 2/2014)* 75, 8–11.
- Jaberg, Sabine* 2017a: Selbstreflexiver Frieden - selbstreflexive Sicherheit, in: *S+F* 35: 4, 169–173.
- Jaberg, Sabine* 2017b: Frieden und Sicherheit, in: *Werkner, Ines-Jacqueline/Ebeling, Klaus (Hrsg.): Handbuch Friedensethik*, Wiesbaden, 43–53.
- Koehler, Gabriele* 2015: Seven decades of 'development', and now what?, in: *Journal of International Development* 27: 6, 733–751.
- Kommunales Integrationszentrum Köln (KIK) (Hrsg.)* 2017: Studie ‚Impulse für Innovationen in der Migrations- und Integrationsarbeit‘.
- Kotzur, Patrick/Forsbach, Nora/Wagner, Ulrich* 2017: Choose Your Words Wisely. Stereotypes, Emotions, and Action Tendencies Toward Fled People as a Function of the Group Label, in: *Social Psychology* 48: 4, 226–241.
- Krause, Ulrike* 2014: Zwischen Historie und Aktualität. Kritische Betrachtung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (1951) mit Beachtung des Protokolls (1967), in: *Zeitschrift für Menschenrechte* 8: 2, 102–124.
- Krause, Ulrike* 2015: *Friedenslogischer Flüchtlingsschutz. Impulse für eine Neuausrichtung des Flüchtlingsschutzes (CSS Policy Paper)*.

- Kriesi, Hanspeter/Grande, Edgar/Lachat, Romain/Dolezal, Martin/Bornschieer, Simon/Frey, Timotheos* 2008: West European Politics in the Age of Globalization, Cambridge.
- Lamnek, Siegfried/Krell, Claudia* 2016: Qualitative Sozialforschung, 6. Auflage, Weinheim, Basel.
- Laros, Anna* 2015: Transformative Lernprozesse von Unternehmerinnen mit Migrationsgeschichte, Wiesbaden.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Lüick, Oliver* 2013: Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern.
- Meier-Braun, Karl-Heinz* 2015: Die 101 wichtigsten Fragen. Einwanderung und Asyl, München.
- Meier-Braun, Karl-Heinz* 2018: Schwarzbuch Migration. Die dunkle Seite unserer Flüchtlingspolitik, München.
- Nadler, Arie* 2004: Intergroup Conflict and its Reduction. A Social-Psychological Perspective, in: Halabi, Rabah/Reich, Deb (Hrsg.): Israeli and Palestinian Identities in Dialogue. The School for Peace Approach, New Brunswick, 13–30.
- Nielebock, Thomas* 2016: Frieden und Sicherheit. Ziele und Mittel der Politikgestaltung, in: Deutschland & Europa 71, 6–17.
- Oberndörfer, Dieter* 2013: Zuwanderung und Integration im demokratischen Verfassungsstaat, in: Meier-Braun, Karl-Heinz/Weber, Reinhold (Hrsg.): Deutschland Einwanderungsland. Begriffe - Fakten - Kontroversen, Stuttgart, 45–48.
- Papen Robrebo, Gloria von* 2017: Der Umgang mit Migration im transformierten Wohlfahrtsstaat. Programmatik und Handlungsorientierungen der Freien Wohlfahrtspflege, Wiesbaden.
- Quack, Martin* 2018: Friedenslogik statt Sicherheitslogik, in: forum ZDF Magazin 1, 6–9.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)* (Hrsg.) 2017: Die Messung von Integration in Deutschland und Europa. Möglichkeiten und Grenzen bestehender Integrationsmonitorings (SVR-Bericht 2017-1).
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)/Robert Bosch Stiftung* (Hrsg.) 2018: Viele Fragen, zu viele Antworten? Die Transparenz des Asyl- und Aufnahmesystems für Flüchtlinge (Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2018-3).
- Schiefer, David* 2017: Was wirklich wichtig ist. Einblicke in die Lebenssituation von Flüchtlingen (Kurzinformationen des SVR-Forschungsbereichs), Berlin.



- Schnell, Rainer/Hill, Paul Bernhard/Esser, Elke* 2018: Methoden der empirischen Sozialforschung, 11. Auflage, Oldenburg.
- Senghaas, Dieter* 1995: Frieden als Zivilisierungsprojekt, in: ders. (Hrsg.): Den Frieden denken, Frankfurt am Main, 196–223.
- Senghaas, Dieter* 2004: Zum irdischen Frieden. Erkenntnisse und Vermutungen, Frankfurt am Main.
- Senghaas, Dieter/Senghaas, Eva* 1992: Si vis pacem, para pacem. Überlegungen zu einem zeitgemäßen Friedenskonzept, in: *Leviathan* 20: 2, 230–251.
- Strübing, Jörg* 2008: Grounded Theory. Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung des Verfahrens der empirisch begründeten Theoriebildung, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Treibel, Annette* 1997: Einführung in soziologische Theorien der Gegenwart (Einführungskurs Soziologie, Band 3), Opladen.
- Thurich, Eckart* 2011: Pocket Politik. Demokratie in Deutschland, Bonn.
- Weber, Max* 2013: Wirtschaft und Gesellschaft. Soziologie. Unvollendet 1919-1920, in: Borchardt, Knut/Hanke, Edith/Schluchter, Wolfgang/Baier, Horst (Hrsg.): Max Weber Gesamtausgabe, Tübingen.
- Wette, Wolfram* 2017: Ernstfall Frieden. Lehren aus der deutschen Geschichte seit 1914, Bremen.
- Will, Anne-Kathrin* 2016: Migrationshintergrund im Mikrozensus. Wie werden Zuwanderer und ihre Nachkommen in der Statistik erfasst?

## Verzeichnis weiterer Quellen

- Birckenbach, Hanne-Margret* 2013: Friedenslogik statt Sicherheitslogik (01.02.2013), München.
- Birckenbach, Hanne-Margret* 2014: Friedenslogik und friedenslogische Politik, in: <https://wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?dossierID=079>; 07.01.2019.
- Birckenbach, Hanne-Margret* 2016: Von der Sicherheitslogik zur Friedenslogik, in: FFE-Rundbrief 1, 3–8.
- Birckenbach, Hanne-Margret* 2018a: Den Blick verändern: Friedenslogik statt Sicherheitslogik (01.03.2018), Oldenburg-Ohmstedede.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)* (Hrsg.) 2019a: Zuwanderungsgesetz, in: [https://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/\\_function/glossar.html?lv3=1504478&lv2=1364212](https://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/_function/glossar.html?lv3=1504478&lv2=1364212); 12.02.2019.
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)* (Hrsg.) o.J.: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Art 28, in: [http://www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_28.html](http://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_28.html); 07.12.2018.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)* (Hrsg.) 2018: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, in: [http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030\\_agenda/index.html](http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/index.html); 07.01.2019.
- Duden* 2019: Integration, die, in: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Integration>; 02.05.2019.
- Heuser, Helene* 2017: Sanctuary Cities in Deutschland. Widerstand gegen die Abschiebepolitik der Bundesregierung, in: <https://verfassungsblog.de/sanctuary-cities-in-deutschland-widerstand-gegen-die-abschiebepolitik-der-bundesregierung/>; 23.02.2019.
- Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS)* (Hrsg.) 2018: Methodeneinsatz - World Café, in: <https://www.kas.de/web/politische-bildung/world-cafe>; 21.04.2019.
- Korpora.org* (Hrsg.) 2007/2008: Bereitstellung und Pflege von Kants Gesammelten Werken in elektronischer Form (Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, S. 421), in: <https://korpora.zim.uni-duisburg-essen.de/Kant/aa04/421.html>; 27.11.2018.
- Krause, Ulrike* 2018: Global Compact on Refugees. Erste Einblicke und Einschätzungen, in: <https://fluechtlingsforschung.net/global-compact-on-refugees-erste-einblicke-und-einschaetzungen/>; 06.03.2019.
- Statistisches Bundesamt (Destatis)* (Hrsg.) 2018: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund 2018 (Ergebnisse des Mikrozensus 2017).

*Tagesschau* (Hrsg.) 2018a: Migration ‚Mutter aller Probleme‘, in: <https://www.tagesschau.de/inland/seehofer-migration-mutter-aller-probleme-101.html>; 05.11.2018.

*Tagesschau* (Hrsg.) 2018b: Bundesregierung verteidigt Migrationspakt, in: <https://www.tagesschau.de/inland/un-migrationspakt-105.html>; 20.12.2018.

*UNHCR Deutschland* (Hrsg.) 2015: Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 - Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967.

## Verzeichnis der Analysequellen

- Anlauf, Thomas* 2019: Die Funkkaserne wird angeblich unter Hochdruck saniert, in: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/funkkasere-fluechtlinge-sanierung-1.4397719>; 08.04.2019.
- Aybek, Can* 2009: München: Integrationspolitik nach dem Neuen Steuerungsmodell, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen, Wiesbaden, 335–350.
- Blume, Georg/Brost, Marc/Hildebrandt, Tina/Hock, Alexej/Klormann, Sybille/Köckritz, Angela/Krupa, Matthias/Lau, Mariam/Randow, Gero von/Theile, Merlind/Thumann, Michael/Wefing, Heinrich* 2016: Was geschah wirklich? Grenzöffnung für Flüchtlinge, in: DIE ZEIT, 22.08.2016.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars* 2004: Local Governance und gesellschaftliche Integration, in: Lange, Stefan/Schimank, Uwe (Hrsg.): Governance und gesellschaftliche Integration, Wiesbaden, 147–166.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)* (Hrsg.) 2016: Rückkehrprogramme wirken. Zahl freiwilliger Rückkehrer steigt, in: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/20160415-021-pm-rueckkehrfoerderung.html>; 12.03.2019.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)* (Hrsg.) 2019b: FAQ. Integrationskurse für Asylbewerber, in: <http://www.bamf.de/DE/Infothek/FragenAntworten/IntegrationskurseAsylbewerber/integrationskurse-asylbewerber-node.html>; 20.04.2019.
- EUROCITIES* (Hrsg.) o.J.: Eurocities Integrating Cities Charter, in: <http://www.integratingcities.eu/integrating-cities/charter>; 26.04.2019.
- EUROCITIES* (Hrsg.) 2019: Solidarity Cities - cities delivering on refugee reception and integration, in: <http://www.eurocities.eu/eurocities/news/Solidarity-Cities-cities-delivering-on-refugee-reception-and-integration-WSPO-AETKWL>; 15.04.2019.
- Diefenbach, Heike/Weiß, Anja* 2006: Menschen mit Migrationshintergrund. Datenerfassung für die Integrationsberichterstattung (Gutachten).
- Fürst, Roland* 2008: Case Management und Clearing, in: Bakic, Josef/Diebäcker, Marc/Hammer, Elisabeth (Hrsg.): Aktuelle Leitbegriffe der Sozialen Arbeit, Wien, 56–72.
- Handschuck, Sabine/Schröer, Hubertus* 2012: Interkulturelle Orientierung und Öffnung. Theoretische Grundlagen und 50 Aktivitäten zur Umsetzung, Augsburg.
- Handschuck, Sabine/Schröer, Hubertus* 2013: Interkulturelle Orientierung und Öffnung von Organisationen, in: Hessische Blätter für Volksbildung 1, 29–36.

- Krügel, Christian/Staudinger, Melanie* 2016: Wie OB Reiter Flüchtlinge in München integrieren will, in: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/asyldebatte-wie-ob-reiter-fluechtlinge-in-muenchen-integrieren-will-1.2821782>; 07.04.2019.
- Landeshauptstadt München (LHM)* (Hrsg.) 2015a: Ziele und Aufgaben. Die Stelle für interkulturelle Arbeit, in: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Wohnungsamt/Interkult/selbstverstaendnis.html>; 27.02.2019.
- Landeshauptstadt München (LHM)* (Hrsg.) 2015b: Migrationsbeirat, in: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Beiraete/Migrationsbeirat.html>; 27.02.2019.
- Landeshauptstadt München (LHM)* (Hrsg.) 2015c: Fluchtursachenbekämpfung. Neuer Schwerpunkt, in: [https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Arbeit-und-Wirtschaft/Europa/Kommunale\\_Entwicklungszusammenarbeit/Flucht-und-Entwicklung.html](https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Arbeit-und-Wirtschaft/Europa/Kommunale_Entwicklungszusammenarbeit/Flucht-und-Entwicklung.html); 10.04.2019.
- Landeshauptstadt München (LHM)* (Hrsg.) 2015d: Kasserine. Bürgerbeteiligung und Transparenz in Tunesien fördern, in: [https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Arbeit-und-Wirtschaft/Europa/Kommunale\\_Entwicklungszusammenarbeit/Projekte/Kasserine0.html](https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Arbeit-und-Wirtschaft/Europa/Kommunale_Entwicklungszusammenarbeit/Projekte/Kasserine0.html); 10.04.2019.
- Landeshauptstadt München (LHM)* (Hrsg.) 2015e: Gharb Irbid. Berufliche Perspektiven für Geflüchtete und Einheimische, in: [https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Arbeit-und-Wirtschaft/Europa/Kommunale\\_Entwicklungszusammenarbeit/Projekte/Gharb-Irbid.html](https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Arbeit-und-Wirtschaft/Europa/Kommunale_Entwicklungszusammenarbeit/Projekte/Gharb-Irbid.html); 10.04.2019.
- Landeshauptstadt München (LHM)* (Hrsg.) 2015f: Flüchtlinge in Beruf und Ausbildung. Netzwerk FiBA 2, in: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Wohnungsamt/Bildungs-und-Beschaefigungsorientierte-Integration-BBI/fiba.html>; 30.04.2019.
- Landeshauptstadt München (LHM)* (Hrsg.) 2015g: Allparteiliches Konfliktmanagement in München, in: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Wohnungsamt/akim.html>; 16.04.2019.
- Landeshauptstadt München (LHM)* (Hrsg.) 2015h: Bevölkerung. Daten zur Demografie, in: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtinfos/Statistik/Bev-lkerung.html>; 25.04.2019.
- Landeshauptstadt München (LHM)* (Hrsg.) 2018a: Beschluss. Öffentliche Sitzung der Vollversammlung vom 21. März 2018, in: <https://www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/TOP/4900164.pdf>; 08.03.2019.
- Landeshauptstadt München (LHM)* (Hrsg.) 2018b: Gesamtplan zur Integration von Flüchtlingen, in: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Fluechtlinge/Integration/Stadtverwaltung-stellt-im-Stadtrat-Gesamtplan-zur-Integration-von-Fluechtlingen-vor.html>; 08.03.2019.

- Landeshauptstadt München (LHM)* (Hrsg.) 2019: Beschluss. Öffentliche Sitzung des Sozialausschusses vom 17. Januar 2019, in: <https://www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/TOP/5313335.pdf>; 19.04.2019.
- Landeshauptstadt München, Fachstelle Armutsbekämpfung (LHM-ARM)* (Hrsg.) 2017: Münchner Armutsbericht 2017.
- Landeshauptstadt München, Direktorium (LHM-D)* (Hrsg.) 2014: Zusammenlegung der Antidiskriminierungsstelle für Menschen mit Migrationshintergrund (AMIGRA) mit der Fachstelle gegen Rechtsextremismus (FgR) und Bildung eines Stabsbereichs ‚Fachstelle gegen Rechtsextremismus / Antidiskriminierungsstelle für Menschen mit Migrationshintergrund (FgR / AMIGRA)‘. Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 12.11.2014 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 01096).
- Landeshauptstadt München, Europa, Internationale Kooperationen (LHM-EIK)* (Hrsg.) o.J.: Fluchtbezogene Entwicklungszusammenarbeit.
- Landeshauptstadt München, Migrationsbeirat (LHM-MB)* (Hrsg.) o.J.: Vielfalt leben – Integration fördern, in: <http://www.migrationsbeirat-muenchen.de/start.htm>; 15.11.2018.
- Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft (LHM-RAW)* (Hrsg.) 2016: Einrichtung einer Koordinierungsstelle für den Themenschwerpunkt Flucht und Entwicklung. Beschluss des Ausschusses für Arbeit und Wirtschaft am 20.09.2016 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 06791).
- Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft (LHM-RAW)* (Hrsg.) 2019: Kooperationsvorhaben zur fluchtbezogenen Entwicklungszusammenarbeit - Berufliche Qualifizierung und einkommenschaffende Maßnahmen in Gharb Irbid / Jordanien. Beschluss des Ausschusses für Arbeit und Wirtschaft am 02.04.2019 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 14084).
- Landeshauptstadt München, Referat für Bildung und Sport (LHM-RBS)* (Hrsg.) 2016: Münchner Bildungsbericht 2016.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (LHM-RSB)* (Hrsg.) 2015: Leitmotiv und Leitlinien der Perspektive München.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (LHM-RSB)* (Hrsg.) 2016: Wohnen für Alle. Beschluss der Vollversammlung vom 16.03.2016 (Sitzungsvorlage 14-20 / V05437).
- Landeshauptstadt München, Amt für Soziale Sicherung (LHM-SoSi)* (Hrsg.) 2008: ‚Ein bisschen dort, ein bisschen hier‘. Konsequenzen der Landeshauptstadt München aus der Untersuchung von Dr. Philip Anderson zur Lebenssituation älterer Migrantinnen und Migranten in München.

- Landeshauptstadt München, Sozialreferat (LHM-SOZ)* (Hrsg.) 2013: München tritt der EUROCITIES ‚Charter on Integrating Cities‘ bei. Bekanntgabe in der Sitzung des Sozialausschusses vom 15.05.2013 (Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 11534).
- Landeshauptstadt München, Sozialreferat (LHM-SOZ)* (Hrsg.) o.J.: Regionaler Sozialatlas 2017, in: <http://mstatistik-muenchen.de/regionalersozialatlas/2017/atlas.html>; 08.04.2019.
- Landeshauptstadt München, Sozialreferat (LHM-SOZ)* (Hrsg.) 2016: Strategie Flüchtlingsunterbringung. Beschluss Vollversammlung des Stadtrates vom 14.12.2016 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 07111).
- Landeshauptstadt München, Sozialreferat (LHM-SOZ)* (Hrsg.) 2018: München sozial. Entwicklungen 2008-2017 (Datenübersicht des Sozialreferats).
- Landeshauptstadt München, Sozialreferat (LHM-SOZ)* (Hrsg.) 2019a: Aufnahme Geflüchteter von den deutschen Seenotrettungsschiffen / München unterstützt Rettung von Flüchtlingen aus Seenot. Beschluss des Sozialausschusses vom 17.01.2019 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 13652).
- Landeshauptstadt München, Sozialreferat (LHM-SOZ)* (Hrsg.) 2019b: Aufnahme Geflüchteter von den deutschen Seenotrettungsschiffen / München unterstützt Rettung von Flüchtlingen aus Seenot. Anlage 3 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 13652).
- Landeshauptstadt München, Stadtjugendamt (LHM-JUG)* (Hrsg.) 2016: Familienleben mit Handicap. Bericht zur Alltagssituation von Münchner Familien mit Kindern mit Behinderungen.
- Landeshauptstadt München, Stelle für Interkulturelle Arbeit (LHM-IA)* (Hrsg.) 2008: Interkulturelles Integrationskonzept. Grundsätze und Strukturen der Integrationspolitik der Landeshauptstadt München.
- Landeshauptstadt München, Stelle für Interkulturelle Arbeit (LHM-IA)* (Hrsg.) 2011: Interkultureller Integrationsbericht 2010. München lebt Vielfalt.
- Landeshauptstadt München, Stelle für Interkulturelle Arbeit (LHM-IA)* (Hrsg.) 2013: Interkultureller Integrationsbericht 2013. München lebt Vielfalt.
- Landeshauptstadt München, Stelle für Interkulturelle Arbeit (LHM-IA)* (Hrsg.) 2018a: Münchner Gesamtplan zur Integration von Flüchtlingen.
- Landeshauptstadt München, Stelle für Interkulturelle Arbeit (LHM-IA)* (Hrsg.) 2018b: Interkultureller Integrationsbericht 2017. München lebt Vielfalt.
- Sorg, Uschi/Szoldatits, Franziska* 2009: Umsetzung des Interkulturellen Integrationskonzepts der Landeshauptstadt München, in: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Wohnungsamt/Interkult/Publikationen.html>; 27.04.2019.

*Spiegel Online* (Hrsg.) 2018: Zehntausende demonstrieren gegen CSU, in: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/muenchen-ausgehetzt-demo-20-000-menschen-protestieren-gegen-die-csu-a-1219623.html>; 10.04.2019.

*Süddeutsche Zeitung (SZ)* (Hrsg.) 2018: Reiter unterstützt Demo gegen Mietwucher, in: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/wohnen-reiter-demo-ausspekuliert-mietwucher-1.4110951>; 10.04.2019.

*UNHCR Deutschland* (Hrsg.) 2019: Resettlement und humanitäre Aufnahme, in: <https://www.unhcr.org/dach/de/was-wir-tun/resettlement-und-humanitaere-aufnahme>; 05.05.2019.



## 7. Anhang

**Tabelle 1: Schema zur Entwicklung der friedenslogischen Konzeption kommunaler Integrationspolitik**

*Vorlage*

**1. Gewaltprävention: „Gewalt als Verletzung von Grundbedürfnissen umfassend wahrnehmen und vorbeugen“ (Birckenbach 2016: 8)**

<i>Grundlegende Annahmen der Friedenslogik</i>	<i>Vorschläge und Erkenntnisse zur friedenslogische Flüchtlingspolitik (mit Bezug zur kommunalen Ebene)</i>	<i>Handlungsempfehlungen und Erkenntnisse zur kommunalen Integrationspolitik</i>
Wahrnehmung der vorliegenden Gewalt, mehrdimensionale Betrachtung von Konfliktsituationen		
Ausprägungen der Gewalt: Verletzung von Grundbedürfnissen, tatsächlich und drohend		
Reduzierung/Vorbeugung von direkten Gewalttaten, Gewaltstrukturen und Rechtfertigungsmustern: Investition in Mittel der Gewaltprävention; Schaffung sozialer Strukturen zur Erfüllung von Grundbedürfnissen		
Reduzierung/Vorbeugung von direkten Gewalttaten, Gewaltstrukturen und Rechtfertigungsmustern: Investition in Mittel der Gewaltprävention; Schaffung sozialer Strukturen zur Erfüllung von Grundbedürfnissen		

**2. Konflikttransformation: „Ursachen für Gewalt in Konflikten mit Eigenbeteiligung erkennen und bearbeiten“** (Birckenbach 2016: 8)

<i>Grundlegende Annahmen der Friedenslogik</i>	<i>Vorschläge und Erkenntnisse zur friedenslogische Flüchtlingspolitik (mit Bezug zur kommunalen Ebene)</i>	<i>Handlungsempfehlungen und Erkenntnisse zur kommunalen Integrationspolitik</i>
Verringerung der Konfrontation und Transformation der Beziehungen zwischen den Konfliktparteien: frühzeitiges Erkennen von Konflikten; Konfliktanalysen als Basis		
Überprüfung eigener Ziele, Verhalten und Haltungen; Veränderung von unvereinbaren Haltungen, Verhaltensweisen, Interessen und Diskursen der Konfliktbeteiligten		
Orientierung am Leitwert Frieden in einem langfristig angelegten Prozess		

**3. Dialogverträglichkeit: „Bindungen zwischen allen Seiten und kreative Dialoge organisieren“** (Birckenbach 2016: 8)

<i>Grundlegende Annahmen der Friedenslogik</i>	<i>Vorschläge und Erkenntnisse zur friedenslogische Flüchtlingspolitik (mit Bezug zur kommunalen Ebene)</i>	<i>Handlungsempfehlungen und Erkenntnisse zur kommunalen Integrationspolitik</i>
Aufbau von Verbindungen, Förderung von Interaktion und Organisation von Dialogen zwischen den Konfliktbeteiligten		
Anzuwendende Mittel: Einsatz differenzierter Mittel der konstruktiven Konfliktbearbeitung; Einsatz offener Formate; die es den Akteur*innen ermöglichen, sich für die Interessen der anderen und eine Problemlösung zu öffnen		
Rahmenbedingungen: Schaffung der Voraussetzungen für Partizipation und Einsatz von Vermittlungsdiensten		
Beteiligung vielfältiger Akteur*innen: Zusammenwirken mit einer Vielzahl von Akteur*innen verschiedener gesellschaftlicher Bereiche, insbesondere mit zivilgesellschaftlich engagierten Akteur*innen		

Rahmenbedingungen: Bereitstellung ausreichender Ressourcen, Schaffung der Voraussetzungen für Partizipation, Ausgleich von Asymmetrien		
--	--	--

**4. Universalverträgliche Interessenentwicklung: „Interessen allgemeinverträglich umformen“** (Birckenbach 2016: 8)

<i>Grundlegende Annahmen der Friedenslogik</i>	<i>Vorschläge und Erkenntnisse zur friedenslogische Flüchtlingspolitik (mit Bezug zur kommunalen Ebene)</i>	<i>Handlungsempfehlungen und Erkenntnisse zur kommunalen Integrationspolitik</i>
Orientierung an globalen ethischen Maßstäben: rechtlich verfasste Normen, globale Übereinkünfte der Entwicklungspolitik sowie interkulturelle ethische Grundregeln		
Universalverträgliche Interessensentwicklung durch Legitimierungsarbeit		

**5. Reflexivität: „Fehler aufspüren, korrigieren und ihre Folgen heilen“** (Birckenbach 2016: 8)

<i>Grundlegende Annahmen der Friedenslogik</i>	<i>Vorschläge und Erkenntnisse zur friedenslogische Flüchtlingspolitik (mit Bezug zur kommunalen Ebene)</i>	<i>Handlungsempfehlungen und Erkenntnisse zur kommunalen Integrationspolitik</i>
Entscheidungen auf Probe (Erfahrungsgewinn und erfahrungsbasierte Verbesserungen)		
Fehlerfreundlichkeit und Korrigierbarkeit des eigenen Handelns; Versuch, den potentiellen Schaden so gering wie möglich zu halten: Revision von Entscheidungen, Wiedergutmachung von Schäden und Einschlagen neuer Wege, Organisation von Kritik und Erfahrungsaustausch in institutionalisierter Form		

**Tabelle 2: Übersicht über die Handlungsimperative**

<b>Prinzipien der Friedenslogik</b>	<b>Handlungsimperative (Kurzform)</b>	<b>Beschreibung der Handlungsimperative</b>
1. Gewaltprävention	A.1 Mit Unsicherheiten proaktiv umgehen	Entwicklung kommunaler Herangehensweisen an Migration und Integration unter Rückgriff auf Fördermöglichkeiten
	A.2 Integrationspolitik ausdifferenzieren und inklusiv gestalten	Berücksichtigung spezifischer und übereinstimmender Bedürfnisse von Menschen mit und ohne Migrationsgeschichte
2. Konflikttransformation	B.1 Migration als Chance deuten	Wertschätzung von Vielfalt und Toleranz als Basis für inklusive und strategische kommunale Integrationspolitiken
	B.2 Teilhabechancen aller Einwohner*innen verbessern	Verknüpfung von Integrations- und Stadtentwicklungspolitik mit Fokus auf den Sozialraum
3. Dialogverträglichkeit	C.1 Interkulturelle Offenheit durch Information und Begegnungsmöglichkeiten stärken	Förderung der Akzeptanz von Migration und Vielfalt als Grundlage für Willkommensstrukturen
	C.2 Integrationsprozesse mit Zivilgesellschaft und Geflüchteten gestalten	Integrationspolitik als Koproduktion unter kommunaler Moderation
4. Universalverträgliche Interessenentwicklung	D. Würde des Menschen respektieren	Grundwerte des Grundgesetzes als ethische Orientierung
5. Reflexivität	E. Integrationsprozesse mit erweiterter Perspektive beobachten	Kombination von Sozialberichterstattung, wissenschaftlichen Evaluationen sowie Austausch zwischen Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft

**Tabelle 3: Analyseraster für den Konzeptvergleich**

*Vorlage*

<b>Handlungsimperative (Kurzform)</b>	<b>Beschreibung der Handlungsimperative</b>	<b>Umsetzungsformen</b>	<b>Konzeption der Münchner Integrationspolitik</b>
A. 1 Mit Unsicherheiten proaktiv umgehen	Entwicklung kommunaler Herangehensweisen an Migration und Integration	Bereithaltung gegebenenfalls notwendiger Ressourcen (z.B. personell, konzeptionell, die Unterbringung von Geflüchteten betreffend)	
		Partnerschaften für Entwicklung mit der lokalen Ebene in Herkunftsregionen, dabei Einbezug der Expertise migrantischer Gemeinschaften	
		Erarbeitung kommunaler Konzepte und Strategien für Zuwanderung	
		Rückgriff auf Fördermöglichkeiten	
		Weitere relevante Ansätze der LHM	
A.2 Integrationspolitik ausdifferenzieren und inklusiv gestalten	Berücksichtigung spezifischer und übereinstimmender Bedürfnisse von Menschen mit und ohne Migrationsgeschichte	Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von Geflüchteten, anderen Menschen mit Migrationsgeschichte und Altingesessenen	
		Berücksichtigung von temporärer Zugehörigkeit und Transnationalisierung sozialer Räume (z.B. ungesicherter Aufenthalt, multiple Verhaltensvorschriften und -erwartungen)	
<i>Handlungsimperative (Kurzform)</i>	<i>Beschreibung der Handlungsimperative</i>	<i>Umsetzungsformen</i>	<i>Konzeption der Münchner Integrationspolitik</i>
		Berücksichtigung von rechtlichen, Bildungs- und Merkmalen der sozialen Lage	

		Entwurf und Weiterentwicklung von Gesamtkonzepten unter Einbindung der lokalen Bevölkerung	
		Weitere relevante Ansätze der LHM	
B.1 Migration als Chance deuten	Wertschätzung von Vielfalt und Toleranz als Basis für inklusive und strategische kommunale Integrationspolitiken	Hervorhebung der Potentiale von Migration	
		Darlegung von Lösungen für mögliche Probleme	
		(Weiter-) Entwicklung integrationspolitischer Leitbilder, unter Bekräftigung von Vielfalt und Toleranz	
		Behauptung des eigenen Standpunkts gegenüber Bund und Ländern (z.B. Weitergabe lokaler Anliegen an zuständige Regierungsebenen, Bildung kommunaler Zusammenschlüsse, offizielle Positionierung, wohlwollende Anwendung der Ermessensvorschriften, verbesserter Zugang zu Rechtsberatung)	
		Weitere relevante Ansätze der LHM	
<i>Handlungsimperative (Kurzform)</i>	<i>Beschreibung der Handlungsimperative</i>	<i>Umsetzungsformen</i>	<i>Konzeption der Münchner Integrationspolitik</i>
B.2 Teilhabechancen für alle Einwohner*innen verbessern	Verknüpfung von Integrations- und Stadtentwicklungspolitik mit Fokus auf den Sozialraum	Stadtweite Ausrichtung einer kohärenten Integrationspolitik	
		Interkulturelle Orientierung und Öffnung der Verwaltung	
		Teilhabemöglichkeiten für besonders benachteiligte Bürger*innen	

		Verbesserung der Beteiligungschancen für alle Bewohner*innen im Sozialraum (z.B. durch entsprechende Infrastruktur und inklusive Angebote)	
		Weitere relevante Ansätze der LHM	
C.1 Interkulturelle Offenheit durch Information und Begegnungsmöglichkeiten stärken	Förderung der Akzeptanz von Migration und Vielfalt als Grundlage für Willkommensstrukturen	Information über Fluchtursachen und weitere fluchtbezogene Themen	
		Schaffung von Begegnungsmöglichkeiten (z.B. am Arbeitsplatz, in Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen, Vereinen sowie Initiativen)	
		(Weiter-) Qualifizierung von Geflüchteten	
		Verankerung von Dialogformaten im Integrationskonzept	
		Einsatz von Vermittlungsdiensten (insb. Migrant*innen als Mittler)	
		Weitere relevante Ansätze der LHM	
<i>Handlungsimperative (Kurzform)</i>	<i>Beschreibung der Handlungsimperative</i>	<i>Umsetzungsformen</i>	<i>Konzeption der Münchner Integrationspolitik</i>
C.2 Integrationsprozesse mit Zivilgesellschaft und Geflüchteten gestalten	Integrationspolitik als Koproduktion unter kommunaler Moderation	Zusammenarbeit mit staatlichen, nicht-staatlichen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen der lokalen Ebene (u.a. Wohlfahrtsverbände, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Netzwerke)	
		Partizipation von Geflüchteten (z.B. in Gemeinschaftsunterkünften, durch verbandliche Selbstorganisation, in kommunalen Netzwerken und zivilgesellschaftlichen Organisationen)	
		Anerkennung der eigenständigen Arbeit von Ehrenamtlichen	

		Strukturelle Absicherung und Koordinierung von Ehrenamtlichen	
		Weitere relevante Ansätze der LHM	
D. Würde des Menschen respektieren	Grundwerte des Grundgesetzes als ethische Orientierung	Orientierung an Menschenwürde und Regel der Gegenseitigkeit	
		Orientierung an Genfer Flüchtlingskonvention	
		Vision eines Zusammenlebens in Frieden und Vielfalt auf Basis des Grundgesetzes	
		Zurückweisung von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit	
		Weitere relevante Ansätze der LHM	
<i>Handlungsimperative (Kurzform)</i>	<i>Beschreibung der Handlungsimperative</i>	<i>Umsetzungsformen</i>	<i>Konzeption der Münchner Integrationspolitik</i>
E. Integrationsprozesse mit erweiterter Perspektive beobachten	Kombination von Sozialberichterstattung, wissenschaftlichen Evaluationen sowie Austausch zwischen Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft	Erweiterung der Berichterstattung über Migrant*innen hinaus unter besonderer Berücksichtigung von Bildung	
		Separate Betrachtung von Geflüchteten	
		Ergänzung des Integrationsmonitorings durch wissenschaftliche Evaluationen	
		Austausch mit ehrenamtlichen Akteur*innen und Schutzsuchenden	
		Weitere relevante Ansätze der LHM	