



DESI – Institut für
Demokratische Entwicklung
und Soziale Integration

Aufnahme und Integration von Geflüchteten in Kommunen: vom Krisenmodus zur Resilienz?

Ergebnisse einer Onlinebefragung

Dr. Frank Gesemann



März 2025

In Kooperation mit

| BertelsmannStiftung

DESI-Sonderbericht im Rahmen des Projekts „Aufnahme und Integration von Geflüchteten: Engagement, Vernetzung und Resilienz von Kommunen“

Zusammenfassung

Im Praxisforschungsprojekt „Aufnahme und Integration von Geflüchteten: Engagement, Vernetzung und Resilienz in Kommunen“ wurde untersucht, wie resilient – im Sinne von anpassungsfähig, nachhaltig und krisenfest – die Strukturen von Städten, Gemeinden und Landkreisen insbesondere mit Blick auf zivilgesellschaftliches Engagement und Vernetzung bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten sind. Das Projekt wurde vom DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung durchgeführt. Im Vordergrund standen dabei aufeinander bezogene und miteinander verschränkte Entwicklungen in den Themenfeldern Verwaltung, Vernetzung, Engagement und Governance. Im Rahmen des multimethodisch angelegten Projekts wurden vor allem Interviews und Fokusgruppendifkussionen in Städten und Landkreisen, aber auch eine Onlinebefragung von Kommunen durchgeführt.

Die repräsentativ angelegte Onlinebefragung wurde im Zeitraum vom 19. August bis 30. September 2024 umgesetzt und richtete sich an alle 2.961 Städte und Gemeinden ab 5.000 Einwohner:innen sowie an alle 294 Landkreise in Deutschland. Zusätzlich wurden die 19 Bezirksverwaltungen von Berlin und Hamburg einbezogen. Der anspruchsvolle Fragebogen umfasste 25 zumeist geschlossene Fragen zu Basisdaten sowie zu den Themengebieten „Aufnahme und Integration von Geflüchteten“, „Engagement, Vernetzung, Kooperation und Steuerung in der Kommune“, „Resiliente Strukturen in der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik“ sowie „Entwicklungsperspektiven und Veränderungswünsche“. Über Freitextfelder wurde den teilnehmenden Kommunen zudem die Möglichkeit geboten, ihre Antworten zu erläutern. Die Befragung wurde als niedrigschwellige Onlinebefragung durchgeführt.

An der Umfrage haben sich insgesamt 567 Kommunen beteiligt. Die Stichprobe wird vor allem durch kreisangehörige Städte und Gemeinden geprägt, aber auch kreisfreie Städte und Landkreise sind zahlreich vertreten. Während insbesondere westdeutsche Bundesländer, in denen die meisten Schutzsuchenden leben, sehr gut erreicht wurden, sind Kommunen aus ostdeutschen Bundesländern etwas schwächer vertreten. Die Rücklaufquoten unterscheiden sich insgesamt – wie zu erwarten – nach Bundesländern und Gemeindegrößen, aber die Stichprobe spiegelt insgesamt die Anteile der Kommunen und die Verteilung der Geflüchteten in Deutschland gut wider. Eine Besonderheit der Onlinebefragung ist, dass es – über die Beantwortung eines differenzierten Fragenkatalogs hinaus – hunderte von Einträgen in den Freitextfeldern gibt, die die Bewertungen der Befragten erläutern, sodass sich ein vielfältiges Panorama der kommunalen Landschaft im Spätsommer 2024 zeichnen lässt.

Im Zentrum des Praxisforschungsprojekts stand die Frage, welche Lernerfahrungen die Kommunen beim Umgang mit der hohen Zuwanderung 2015/16 gemacht haben, und inwieweit ihnen die in diesem Zusammenhang etablierten Strukturen sowie die Praxis von zivilgesellschaftlichem Engagement und Beteiligung bei der Bewältigung der jüngsten Herausforderungen, insbesondere der Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine seit Februar 2022, geholfen haben. Die Antworten der Befragten in der Onlinebefragung zeigen, dass die von der Mehrheit der Kommunen gut bewältigten Herausforderungen 2015/16 das Ergebnis eines Zusammenspiels von Akteuren und Bedingungen war, zu denen der hohe Einsatz von Mitarbeiter:innen in der Verwaltung, die etablierten lokalen Integrationsnetzwerke und eine gute Kooperationskultur sowie insbesondere das große ehrenamtliche Engagement für die Geflüchteten und die Offenheit der Bevölkerung gehörten.

Auf diese Erfahrungen, Ressourcen und Strukturen konnte vielerorts erfolgreich bei der Bewältigung der Aufnahme einer sehr hohen Zahl von Geflüchteten aus der Ukraine ab 2022 zurückgegriffen wer-

den. In einigen Antworten wird zudem darauf hingewiesen, dass ein sehr hoher Anteil von Ukrainer:innen eher privat untergekommen sei, was die Kommunen stark entlastet habe. Die Antworten zeigen allerdings auch, dass die anhaltend hohe Zuweisung von Geflüchteten in vielen Kommunen zur Erschöpfung zentraler Akteure (im Haupt- und Ehrenamt), zu Mangel- und Konkurrenzsituationen (kommunale Finanzlage, Wohnungsmarkt), einer ausgelasteten und in Teilen überlasteten Aufnahmeinfrastruktur, einer zunehmenden Unzufriedenheit in Kommunalverwaltungen mit der Bearbeitung des Migrationsthemas im föderalen Bundesstaat sowie vielerorts zu einem Rückgang der Hilfsbereitschaft in der Bevölkerung geführt hat.

Insgesamt bestätigen die Ergebnisse unserer Onlinebefragung bisherige Befunde: Einer Mehrheit der Kommunen gelang es zum Zeitpunkt der Befragung im Spätsommer 2024, die mit der Aufnahme, Unterbringung und Integration von Geflüchteten verbundenen Herausforderungen (gut) zu bewältigen. Hierzu tragen neben einer gut aufgestellten Verwaltung insbesondere tragfähige ehrenamtliche Strukturen und zivilgesellschaftliche Initiativen, aber auch Bildungseinrichtungen, Wohlfahrtsverbände, Vereine und Kirchengemeinden bei. Viele Kommunen, rund 40 Prozent, gaben aber auch an, an den Grenzen ihrer Belastbarkeit angekommen zu sein. Dabei zeigen sich einige Unterschiede nach Bundesländern, Gemeindegröße, kommunaler Finanzsituation und Migrationsanteil: Eine vergleichsweise ‚entspannte‘ Bilanz ziehen ostdeutsche Kommunen, Großstädte und Landkreise. Häufiger im Krisen- oder gar Notfallmodus sehen sich Kommunen in westdeutschen Bundesländern und größere Mittelstädte, in denen die Aufnahme- und Integrationsinfrastruktur (Wohnen, Sprache/Bildung, Arbeit, Gesundheit) an ihre Grenzen stößt. Weitere zentrale Herausforderungen stellen begrenzte finanzielle und personelle Ressourcen sowie der Wandel des gesellschaftlichen Klimas und dessen Folgen dar.

Bei der Bewältigung dieser Herausforderungen können viele Kommunen auf soliden Kommunikations- und Kooperationsstrukturen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren aufbauen. Solche Netzwerke können ein Schlüsselement für die Ausbildung kommunaler Resilienz sein. Als zentraler Faktor und wichtige Gelingensbedingung für die Aufnahme und Integration von Geflüchteten wird darüber hinaus von vielen Befragten auf das ehrenamtliche Engagement verwiesen, das vielerorts einen wichtigen Anker in der Arbeit für und mit Geflüchtete(n) bildet. Das ehrenamtliche Engagement ist in deutschen Städten und Gemeinden aber sehr unterschiedlich ausgeprägt, durch besondere Dynamiken und Sinnzuschreibungen geprägt und für kommunale Zwecke nur eingeschränkt verfügbar. Es kann mangelnde oder wenig leistungsfähige hauptamtliche Strukturen auf Dauer nicht ersetzen, sondern benötigt selbst anregende, koordinierende und unterstützende Strukturen.

Die Ergebnisse der Onlinebefragung deuten zudem auf zahlreiche Entwicklungspotenziale und Unterstützungsbedarfe im Politik- und Handlungsfeld „Aufnahme und Integration von Geflüchteten in Kommunen“ hin. Diese betreffen zum einen die vier im Rahmen des Praxisforschungsprojekts besonders betrachteten Themenfelder Verwaltung, Vernetzung, Engagement und Governance auf der lokalen Ebene: Hier könnte durch eine Vielzahl konkreter Maßnahmen – vom Ausbau der ämterübergreifenden Zusammenarbeit über eine Stärkung von Vernetzung und Kooperation in der Kommune sowie der Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements von Menschen mit eigener Migrationsgeschichte bis hin zu einer besseren Einbindung der (Wohnungs-) Wirtschaft – die Resilienz und Krisenfestigkeit vor Ort gestärkt werden.

Die Umfrageergebnisse zeigen aber auch einen deutlichen Bedarf für eine bessere Zusammenarbeit im föderalen System auf. Durch eine intensivere Kooperation könnten Bedarfe der Kommunen besser berücksichtigt, zentrale Infrastrukturen vor Ort etabliert und auskömmlicher finanziert sowie erweiterte Handlungsmöglichkeiten der lokalen Ebene erschlossen werden. Hohe kommunale Unter-

stützungsbedarfe zeigen sich zudem bei der Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus, der Verbesserung des Angebots an Sprach- und Integrationskursen, der Verbesserung der Arbeitsmarktintegration, der Ausweitung frühkindlicher Bildungs- und Erziehungsangebote, der Verringerung der Zuweisungen und der Aufhebung der rechtlichen Ungleichbehandlung von Geflüchteten. Es bedarf daher eines umfangreichen Bündels staatlicher Maßnahmen, um den Aufbau resilienter Strukturen in Kommunen zu erleichtern und zu einer erhöhten Stabilität im gesamten Mehrebenensystem beizutragen.

Tabelle 1: Zentrale Ergebnisse der Onlinebefragung (in Prozentwerten)

Themenfelder	Zentrale Ergebnisse in Zahlen (In Prozent der Antworten*)
Besondere Herausforderungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 90,4 % der Befragten bewerten die Situation auf dem lokalen Wohnungsmarkt als starke Herausforderung („sehr stark“: 69,4 %).
Neue Herausforderungen ab 2022	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 83,7 % der Befragten geben an, dass die hohe Zahl von Asylsuchenden, die von der Kommune untergebracht werden müssen, die Bedingungen für Aufnahme und Integration von Geflüchteten stark verändert hat.
Lokale Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 62,4 % der Kommunen hat das ehrenamtliche Engagement der Bevölkerung bei der Bewältigung der aktuellen Herausforderungen stark geholfen.
Vernetzung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 55,8 % der Befragten bezeichnen den Grad der Vernetzung relevanter Akteure in ihrer Kommune als hoch.
Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 68,1 % der Befragten bewerten die Kooperation ihrer Verwaltung mit freien Trägern und zivilgesellschaftlichen Akteuren mit gut.
Unterstützungsbedarfe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 89,4 % der Befragten sehen einen besonderen Unterstützungsbedarf im Hinblick auf eine bessere Koordination der Flüchtlingspolitik zwischen Bund, Ländern und Kommunen („sehr stark“: 63,0 %)
Kommunale Situation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 29,9 % der Befragten sehen ihre Kommunen im Hinblick auf aktuelle und künftige Herausforderungen weniger gut oder nicht gut aufgestellt.
Unterbringung von Geflüchteten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 39,6 % der Antwortenden bewerten die Lage der Unterbringung von Geflüchteten in ihrer Kommune mit „am Limit, im Krisenmodus“ oder „überlastet, im Notfallmodus“ („am Limit, im Krisenmodus“: 34,6 %).
Kommunale Handlungsspielräume	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 48,9 % der Befragten stufen die Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume ihrer Kommune als eher gering oder sehr gering ein.
Veränderungswünsche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 93,3 % der Befragten wünschen sich eine auskömmliche Finanzierung durch Bund und Länder („sehr wichtig“: 71,1 %).

* Zusammengefasste Werte. Bewertung auf einer Fünferskala von 1 bis 5, zumeist wie folgt: „sehr schwach“, „eher schwach“, „mittel“, „eher schwach“, „sehr schwach“.