



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**“

Projektleitung: Dr. Frank Gesemann

Team: Lea Freudenberg, Jannis Gesemann und Lorena Lake

Danksagung

Wir danken allen, die uns bei der Durchführung des Praxisforschungsprojekts unterstützt haben, insbesondere unserem Kooperationspartner der Bertelsmann Stiftung. Ein besonderer Dank gilt Ellen Windmüller für die grafische und technische Umsetzung der Onlinebefragung, sowie Alexander Seidel für die Unterstützung bei quantitativen Analysen. Danken möchten wir auch Dr. Klaus Ritgen vom Deutschen Landkreistag für seine Unterstützung bei der Bewerbung der Onlineumfrage und Fabio Ghelli vom Mediendienst Integration für die Gelegenheit ausgewählte Ergebnisse vorab veröffentlichen zu können. Für die kritische Kommentierung von Entwurfsfassungen des Fragebogens und des vorliegenden Berichts danken wir Frauke Barske (Landkreis Osnabrück), Veronika Kabis (Landeshauptstadt Saarbrücken), Prof. Dr. Sybille Münch (Universität Hildesheim), Dr. Amanda Palenberg (Landeshauptstadt Potsdam) und Claudia Walther (Bertelsmann Stiftung). Nicht zuletzt möchten wir uns bei allen Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben, für ihr Engagement, Interesse und ihre Offenheit bedanken. Wir hoffen, ihnen mit diesem Sonderbericht etwas zurückzugeben.

DESI- Schriftenreihe Nr. 7

Aufnahme und Integration von Geflüchteten in Kommunen: vom Krisenmodus zur Resilienz? Ergebnisse einer Onlinebefragung von Städten, Gemeinden und Landkreisen.

Inhalt

1. Zusammenfassung.....	6
2. Vorbemerkung	9
3. Das Forschungsprojekt.....	9
4. Onlinebefragung von Kommunen	10
5. Aufnahme und Integration von Geflüchteten	14
6. Lernerfahrungen.....	21
7. Herausforderungen	23
8. Potenziale und Gelingensbedingungen	28
9. Unterstützungsbedarfe	31
10. Akteurslandschaften	34
11. Vernetzung und Kooperation	38
12. Kommunale Gestaltungsspielräume.....	41
13. Kritische Bestandsaufnahme zur Resilienz kommunaler Strukturen	45
14. Stärkung von kommunaler Resilienz: Akteure und Handlungsfelder	48
15. Entwicklungsperspektiven.....	53
16. Beispiele guter Praxis.....	55
17. Anregungen, Vorschläge und Wünsche der befragten Kommunen.....	61
18. Nachtrag zu Entwicklungsdynamiken im Politikfeld.....	63
19. Kurzes Resümee	64
20. Literatur.....	65
Impressum	69

Abbildungen

Abbildung 1: Art der Gemeinde	11
Abbildung 2: Gemeindegröße bzw. -typ.....	11
Abbildung 3: Bundesland	12
Abbildung 4: Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung.....	13
Abbildung 5: Finanzsituation der Kommunen.....	14
Abbildung 6: Formen der Unterbringung von Geflüchteten in Kommunen	15
Abbildung 7: Aktuelle Lage der Unterbringung von Geflüchteten.....	16
Abbildung 8: Herausforderungen bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten.....	24
Abbildung 9: Neue Herausforderungen für Kommunen	27
Abbildung 10: Potenziale und Gelingensbedingungen	28
Abbildung 11: Unterstützungsbedarfe von Kommunen	31
Abbildung 12: Zentrale Akteure in der lokalen Flüchtlings- und Integrationsarbeit.....	34
Abbildung 13: Engagement für Geflüchtete.....	36
Abbildung 14: Grad der Vernetzung in der Kommune.....	38
Abbildung 15: Kooperation von Akteuren bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten	40
Abbildung 16: Kommunale Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume.....	42
Abbildung 17: Kommunale Strukturen zur Aufnahme und Integration von Geflüchteten.....	46
Abbildung 18: Beitrag zentraler Akteure zur Stärkung von Resilienz	49
Abbildung 19: Handlungsfelder kommunaler Resilienz	51
Abbildung 20: Handlungsfelder kommunaler Resilienz nach aggregierten Bereichen.....	52
Abbildung 21: Besondere Unterstützungswünsche von Kommunen an Bund und Länder	54

Tabellen

Tabelle 1: Zentrale Ergebnisse der Onlinebefragung (in Prozentwerten).....	8
Tabelle 2: Entwicklungsdynamiken der kommunalen Unterbringung von Geflüchteten.....	16
Tabelle 3: Bewertung der Lage der Unterbringung von Geflüchteten nach Gemeindegröße	17
Tabelle 4: Bewertung der Lage der Unterbringung von Geflüchteten nach Bundesländern.....	18
Tabelle 5: Ergebnisse von Onlinebefragungen von Kommunen 2016 und 2024 im Vergleich	64

Textboxen

Textbox 1: Ausgewählte Zitate zur Lage der kommunalen Unterbringung von Geflüchteten	19
Textbox 2: Ausgewählte Zitate zu Lernerfahrungen	22
Textbox 3: Ausgewählte Zitate zu Herausforderungen.....	25
Textbox 4: Ausgewählte Zitate zu Potenzialen und Gelingensbedingungen	29
Textbox 5: Ausgewählte Zitate zu Unterstützungsbedarfen.....	32
Textbox 6: Ausgewählte Zitate zu Akteurslandschaften	35
Textbox 7: Ausgewählte Zitate zum Engagement für Geflüchtete	37
Textbox 8: Ausgewählte Zitate zum Grad der Vernetzung	39
Textbox 9: Ausgewählte Zitate zur Kooperation von Akteuren	40
Textbox 10: Ausgewählte Zitate zu Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsspielräumen	43
Textbox 11: Ausgewählte Zitate zur Resilienz kommunaler Strukturen	46
Textbox 12: Ausgewählte Zitate zur Bedeutung von Akteuren für Resilienz	49
Textbox 13: Ausgewählte Zitate zur Bedeutung von Handlungsfeldern für Resilienz	52
Textbox 14: Beispiele guter Praxis	55
Textbox 15: Ausgewählte Zitate aus kommunalen Anregungen, Hinweisen oder Wünschen	61

1. 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 werden. In einigen Antworten wird zudem darauf hingewiesen, dass ein sehr hoher Anteil von Ukrainer:in-

nen 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 Migrations-themas 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 Unterstützungsbedarfe 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“.

2. Vorbemerkung

Kommunen stehen im Zentrum vielfältiger Aufgaben, Herausforderungen und Risiken, die lokal bearbeitet und bewältigt werden müssen. Der Trend zur Polykrise mit kurzzeitig aufeinanderfolgenden und sich gegenseitig verstärkenden Krisen (Migrationskrise, Coronapandemie, Vertrauensverlust in Demokratie) hat die Debatte um kommunale Resilienz verstärkt. Resilienz wird hierbei verstanden als die Fähigkeit und Kompetenz von kommunalen Akteuren und Institutionen „mit Krisensituationen umzugehen, daraus zu lernen und sich entsprechend anzupassen“ (Kuhlmann et al 2024, S. 15; siehe auch Tillack und Hornbostel 2024; Wink 2022; sowie das Memorandum Urbane Resilienz 2021). Resilienz ist ferner das Ergebnis des Zusammenwirkens verschiedener Akteure und Institutionen auf lokaler Ebene, wobei vergleichende Studien zur Krisen-Governance in der Coronapandemie zu dem Befund gelangen, dass Kommunen als „Schlüsselakteure für Resilienz“ im föderalen Bundesstaat gesehen werden können (vgl. Kuhlmann et al. 2024, S. 137-138).

Die Debatte um kommunale Resilienz wird bislang nur selten auf das Politikfeld Migration und Integration bezogen (vgl. Resilient Cities Network 2017, S. 9-11; Gesemann et al. 2022; Ratzmann et al. 2024). Die Aufnahme und Integration von Geflüchteten stellt dabei aus Sicht der Oberbürgermeister:innen deutscher Groß- und Mittelstädte – neben dem Thema Finanzen – aktuell die wichtigste Aufgabe für Kommunen dar und zwei Drittel wünschen sich beim Thema Unterkunft und Integration Geflüchteter eine Verbesserung der Rahmenbedingungen (vgl. Difu 2024). In der aktuellen migrationspolitischen Debatte fordern die kommunalen Spitzenverbände eine „wirksame Entlastung der Städte“ (Deutscher Städtetag 2024), eine „Integrationsoffensive für Flüchtlinge mit festgestellter Bleibeperspektive“ (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2024a) und eine „Wende in der Migrationspolitik“, da die „Aufnahme- und Integrationsfähigkeit der Kommunen“ „erschöpft“ sei (Deutscher Landkreistag 2024).

Vor diesem Hintergrund wurde in einem Forschungsprojekt des DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration untersucht, wie es um die kommunale Resilienz bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten steht, was sie stärkt bzw. behindert. Im Vordergrund standen hierbei die Erfahrungen und Perspektiven von Verantwortlichen in der Kommunalverwaltung, aber über lokale Gesprächsrunden wurden auch zivilgesellschaftliche Akteure einbezogen. Das Projekt knüpft an Studien des DESI Instituts zur kommunalen Integration von Geflüchteten (Aumüller et al. 2015; Gesemann und Roth 2016, 2017) sowie zum freiwilligen Engagement für Geflüchtete (Gesemann et al. 2019; Gesemann und Seidel 2019; Gesemann et al. 2021) an.

3. Das Forschungsprojekt

Die in diesem Sonderbericht präsentierten Umfrageergebnisse sind durch eine Onlinebefragung im Rahmen des Projekts „Aufnahme und Integration von Geflüchteten: Engagement, Vernetzung und Resilienz in Kommunen“ entstanden. Das Praxisforschungsprojekt wurde in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung durchgeführt und vom Bundesministerium des Innern und für Heimat gefördert. Die umfangreiche Aufbereitung der Daten und vertiefte Bewertung der Ergebnisse in diesem Sonderbericht „Aufnahme und Integration von Geflüchteten in Kommunen: vom Krisenmodus zur Resilienz?“ erfolgte überwiegend durch Eigenleistung des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration und wurde außerhalb des Projektumfangs erarbeitet. In diesem Projekt haben wir untersucht, inwieweit durch eine erhöhte kommunale Resilienz die Handlungs-, Reaktions- und Transformationsfähigkeiten von Kommunen im Politikfeld, die Förderung von Engagement und Beteiligung, eine strategisch ausgerichtete Integrationspolitik, agile, digitale und flexible Arbeitsweisen sowie Governance-Ansätze mit kooperativen Steuerungsformen gestärkt werden können.

Die quantitativen und qualitativen Erhebungen¹ sollen dabei helfen zu verstehen, inwieweit bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten aus der Ukraine seit 2022 auf kommunaler Ebene an Erfahrungen, Strukturen und Wissen aus der Bewältigung der enormen Zuwanderung von Geflüchteten 2015/16 angeknüpft werden konnte. Herausgearbeitet werden sollten zudem im Verlauf des Projekts Erfolgsfaktoren und Bedingungen für die Verstetigung von ‚guter Praxis‘, die kommunale Resilienz im Politikfeld stärkt, aber auch Entwicklungspotenziale und Unterstützungsbedarfe, die eine solche Entwicklung aktuell erschweren.²

4. Onlinebefragung von Kommunen

Die Befragung von Städten, Gemeinden und Landkreisen zielte darauf ab, die im Praxisforschungsprojekt auf der Grundlage von Interviews und Fokusgruppendifkussionen erhobenen qualitativen Daten um eine quantitative Komponente zu erweitern. Hierdurch sollten auch kleinere Kommunen in der Fläche erreicht werden, um deren Erfahrungen und Perspektiven in das Projekt einbeziehen zu können. Der Fragebogen umfasste 25 zumeist geschlossene Fragen zu Basisdaten sowie zu den Themengebieten „Aufnahme und Integration von Geflüchteten“, „Engagement, Vernetzung, Kooperation und Steuerung“, „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 mit Hilfe der Anwendung LimeSurvey als niedrigschwellige Onlinebefragung durchgeführt.

Die Onlinebefragung von Kommunen richtete sich an alle 2.961 Städte und Gemeinden ab 5.000 Einwohner:innen sowie alle 294 Landkreise in Deutschland. Zusätzlich wurden die 19 Bezirksverwaltungen in Berlin und Hamburg einbezogen. Eingeladen wurden die Kommunen zumeist über ihre allgemeinen E-Mail-Adressen. In den 36 Kommunen, die sich am Projekt „Aufnahme und Integration von Geflüchteten: Engagement, Vernetzung und Resilienz in Kommunen“ beteiligen, haben wir dagegen unsere jeweiligen Ansprechpartner:innen direkt angeschrieben. In Berlin und Hamburg wurden die Integrationsbeauftragten bzw. Zuständigen in den Bezirken für das Thema „Integration und Migration“ kontaktiert. Die Umfrage wurde im Zeitraum vom 19. August bis 30. September 2024 durchgeführt. Für eine Teilnahme an der Befragung wurde über die kommunalen Spitzenverbände und den Kommunalen Qualitätszirkel zur Integrationspolitik geworben.

An der Umfrage haben sich insgesamt 567 Kommunen beteiligt. Die Stichprobe prägen vor allem kreisangehörige Städte und Gemeinden (79,5 %), aber auch kreisfreie Städte und Landkreise (7,4 % bzw. 9,5 %) sind gut vertreten. Die verbleibenden Antworten kommen von Gemeindeverbänden (2,8 %) und Stadtbezirken (0,7 %) (vgl. Abbildung 1). Mehr als die Hälfte der Antworten entfallen auf Kleinstädte und Gemeinden von 5.000 bis 20.000 Einwohner:innen (56,2 %), ein knappes Drittel auf Mittelstädte mit 20.000 bis 100.000 Einwohner:innen (29,4 %) und jede zwanzigste auf Großstädte mit über 100.000 Einwohner:innen (5,0 %). Landkreise stellen etwa jede zehnte Antwort (9,6 %) (vgl. Abbildung 2).³

¹ Quantitatives Element ist die in diesem Sonderbericht vorgestellte Onlinebefragung bundesdeutscher Kommunen. Quantitative Elemente sind 36 Interviews sowie 23 Fokusgruppen in allen 16 Bundesländern.

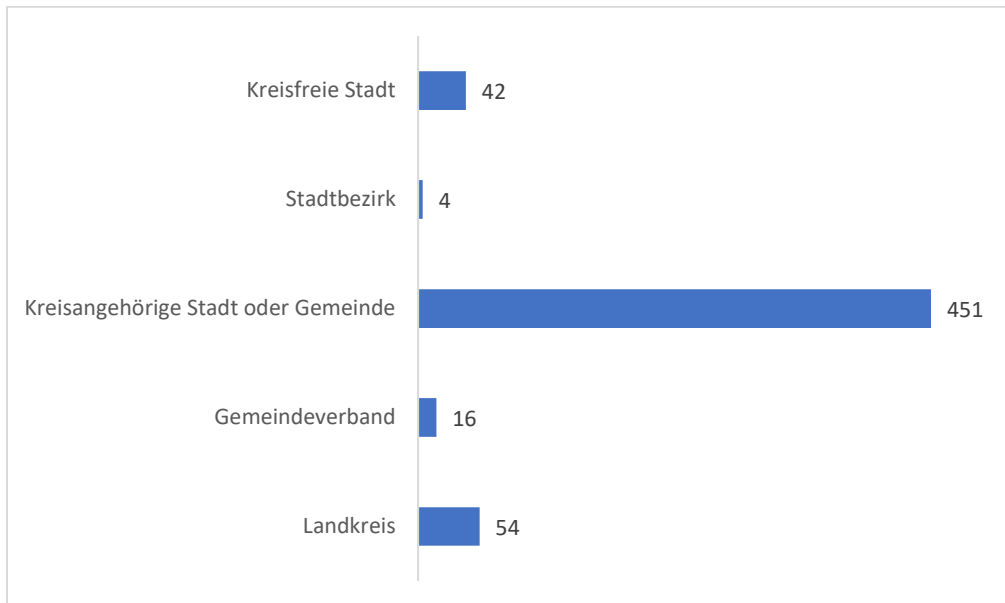
² Neben diesem Sonderbericht zu den Ergebnissen der Onlinebefragung erscheinen im Rahmen des Praxisforschungsprojekts noch eine Handreichung mit guten Ideen aus der Praxis (DESI und Bertelsmann Stiftung 2025) sowie ein Abschlussbericht (Gesemann et al. 2025). Einen Überblick über erste Ergebnisse des Praxisforschungsprojekts bietet der Beitrag von Gesemann (2025).

³ Der Fragebogen wurde von Personen aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen (insbesondere Ordnungsamt, Sozialamt, Integrationsabteilung) und Verwaltungsebenen (z.B. (Ober-)Bürgermeister:innen, Beigeordneten, Dezernent:innen) beantwortet.

Mit einem Anteil von 17,2 Prozent ist die Rücklaufquote bei den Gemeinden sehr zufriedenstellend. Zwar variieren die Rücklaufquoten erwartungsgemäß nach Größenklassen (Großstädte: 30,9 %, Mittelstädte: 26,9 %, Kleinstädte/Gemeinde: 14,0 %), aber die Stichprobe spiegelt die Verteilung der Kommunen in Deutschland (Großstädte: 2,7 %, Mittelstädte: 20,9 %, Kleinstädte/Gemeinden: 76,4 %) recht gut wider (vgl. Statistisches Bundesamt 2023). Zudem haben sich 54 der 294 deutschen Landkreise an der Umfrage beteiligt (Rücklaufquote: 18,4 %).

Abbildung 1: Art der Gemeinde

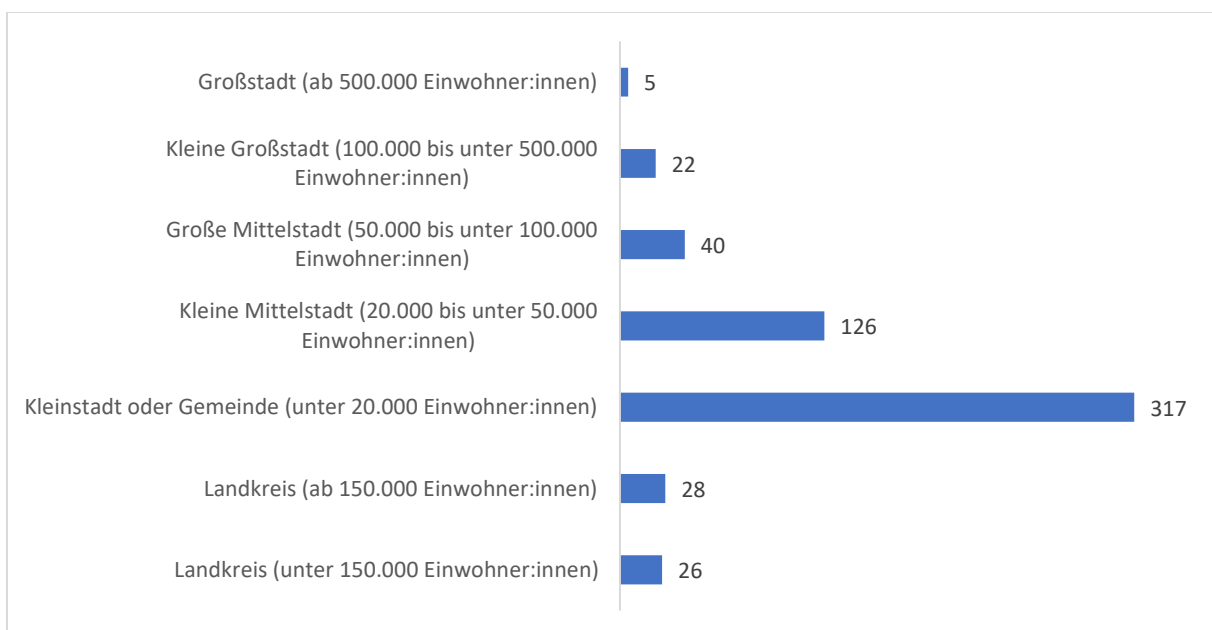
N=567



Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

Abbildung 2: Gemeindegröße bzw. -typ

N=564



Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

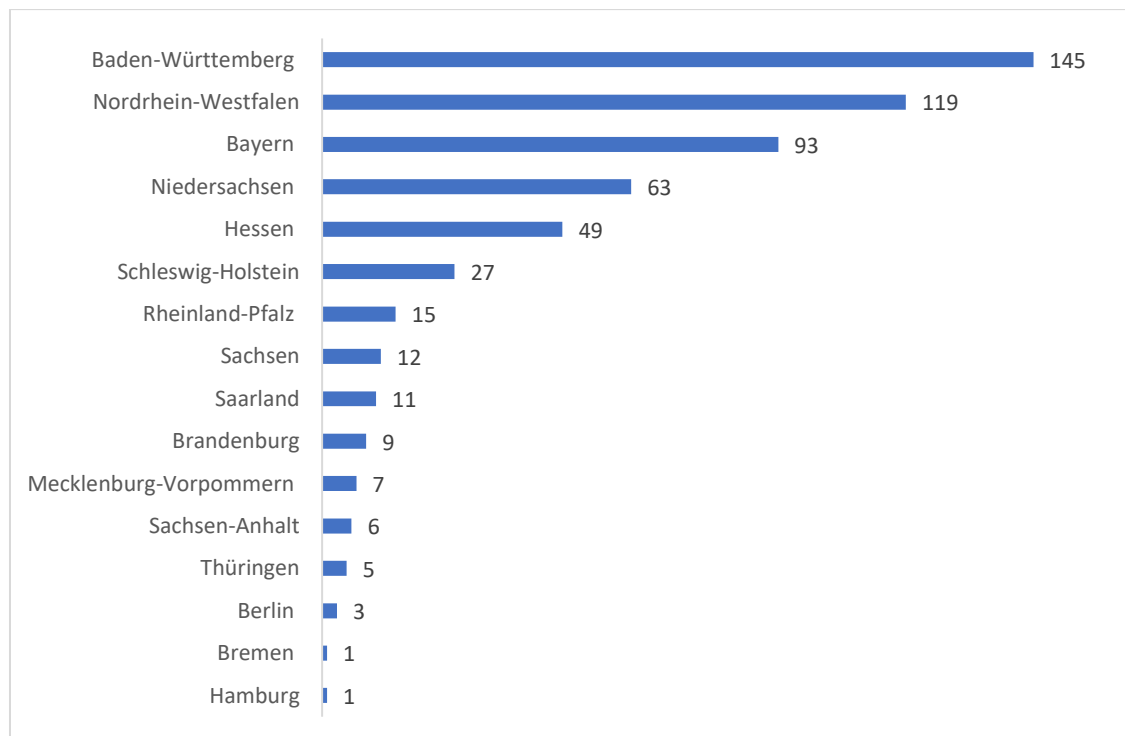
Im Hinblick auf die Bundeslandzugehörigkeit entfallen mehr als vier von fünf Kommunen (82,9 %) auf die fünf bevölkerungsreichsten Bundesländer, in denen am 31.12.2023 – ihrem Bevölkerungsanteil entsprechend – mehr als zwei Drittel (67,5 %) der Schutzsuchenden in Deutschland lebten (vgl. Statistisches Bundesamt 2024). Die restlichen Antworten verteilen sich auf die sechs bevölkerungsärmeren westdeutschen Länder (einschließlich Stadtstaaten) sowie die fünf ostdeutschen Länder (10,5 % bzw. 6,7 %) (vgl. Abbildung 3).

Die Rücklaufquoten variieren stark nach Bundesländern (ohne Stadtstaaten): Am höchsten sind sie in Nordrhein-Westfalen (28,1 %), Baden-Württemberg (25,1 %) und in Schleswig-Holstein (23,9 %). Mittlere Werte werden im Saarland (19,9 %), in Niedersachsen (16,7 %), Hessen (15,0 %), Bayern (14,2 %), Mecklenburg-Vorpommern (12,1 %) und in Rheinland-Pfalz (9,9 %) erreicht. In den vier ostdeutschen Ländern Sachsen (7,1 %), Brandenburg (6,5 %), Sachsen-Anhalt (5,2 %) und Thüringen (4,3 %) liegen sie dagegen deutlich unter 10 Prozent.

Zusammengefasst ist die Rücklaufquote in den westdeutschen Ländern (19,6 %) in der Onlinebefragung dreimal so hoch wie in den ostdeutschen Ländern (6,5 %). Ostdeutsche Städte, Landkreise und Gemeinden sind damit – gemessen an ihrem Anteil an den Kommunen in Deutschland (18,2 %) – in unserer Stichprobe seltener vertreten, aber sie bieten auch nur 12,6 Prozent der Schutzsuchenden Platz, die sich am 31. Dezember 2023 in Deutschland aufhielten (bei einem Anteil an der Bevölkerung in Deutschland von 14,9 %) (vgl. Statistisches Bundesamt 2024).

Abbildung 3: Bundesland

N=566



Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

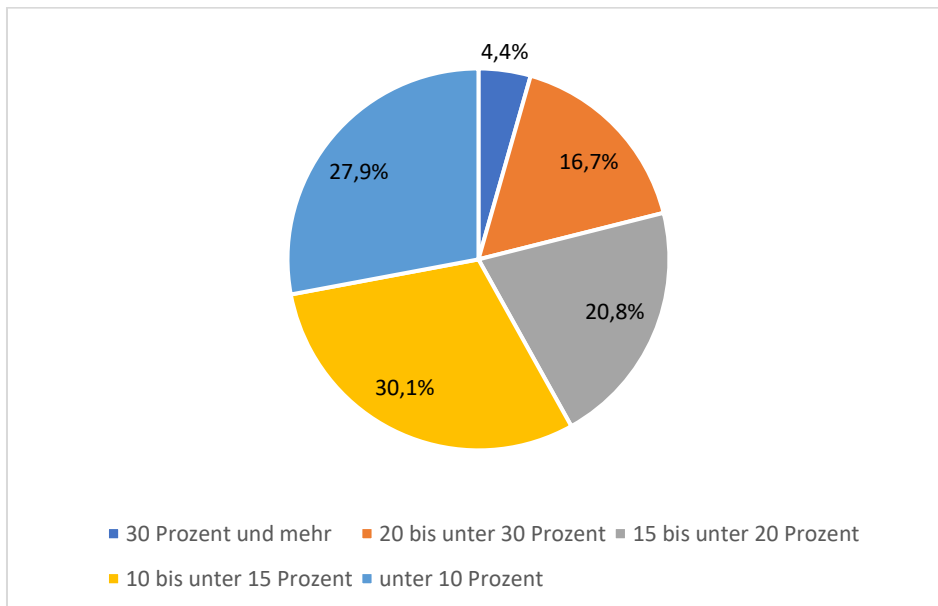
Anteil der ausländischen Bevölkerung

In etwa jeder fünften Kommune (21,2 %) liegt der Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung bei 20 Prozent und mehr. Gut die Hälfte der Kommunen verfügt über einen Anteil von 10 bis unter 20 Prozent (51,1 %) und in etwas mehr als jeder vierten Kommune (28,1 %) liegt der Anteil der ausländischen Bevölkerung bei unter 10 Prozent (vgl. Abbildung 4).

Deutlich höher ist der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. In jeder zweiten Kommune (51,6 %) liegt er über 20 Prozent. Allerdings hat ein jeweils vergleichsweise hoher Anteil der Befragten angegeben, dass ihnen der Anteil der ausländischen Bevölkerung bzw. der Bevölkerung mit Migrationshintergrund unbekannt ist bzw. diese Frage nicht beantwortet.

Abbildung 4: Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung

N=539



Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

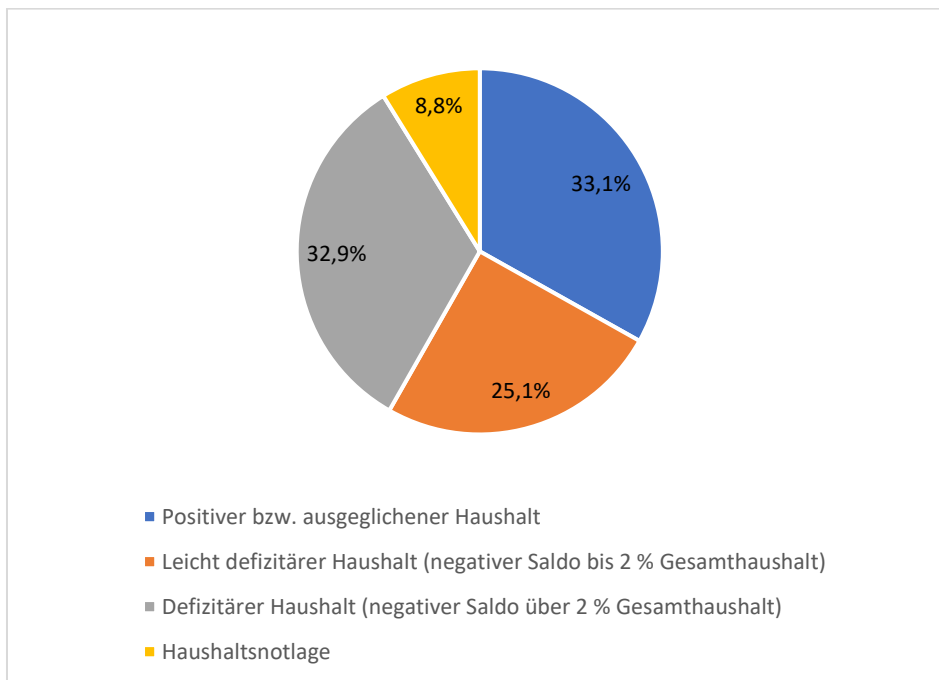
Aktuelle Finanzsituation der Kommunen

Ein Drittel der Kommunen, die diese Frage beantworten haben, verfügen über einen positiven bzw. ausgeglichenen Haushalt (33,1 %), insgesamt rund sechs von zehn Kommunen haben einen leicht bis stärker defizitären Haushalt (58,0 %) und etwa jede zehnte Kommune (8,8 %) befindet sich in einer Haushaltsnotlage (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Finanzsituation der Kommunen

(Haushalt 2024)

N=498



Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

5. Aufnahme und Integration von Geflüchteten

Die Kommunen sind im Anschluss an die Erstaufnahme durch die Länder für die Unterbringung von Geflüchteten verantwortlich. Diese erfolgt in Gemeinschaftseinrichtungen, aber auch dezentral in kommunalen oder privaten Wohnungen. Insbesondere in Zeiten hoher Zuweisungen müssen einige Kommunen auch auf Formen der Notunterbringung zurückgreifen, wenn die kommunalen Gemeinschaftsunterkünfte ausgelastet und keine Wohnungen mehr auf dem Wohnungsmarkt verfügbar sind. Insgesamt nutzen die Kommunen in unserer Stichprobe vor allem angemietete private Wohnungen (86,2 %), kommunale Wohnungen (62,8 %) sowie gemeindeeigene Gemeinschaftsunterkünfte und Mobilbauten (58,6 %) für die Unterbringung von Geflüchteten. Vier von zehn Kommunen (42,2 %) greifen auf eine oder mehrere Formen der Notunterbringung zurück: Genutzt werden zumeist Wohncontainer (34,6 %), während nur wenige Kommunen auf Sporthallen (2,8 %) und Zelte (2,1 %) in Anspruch nehmen müssen (vgl. Abbildung 6).

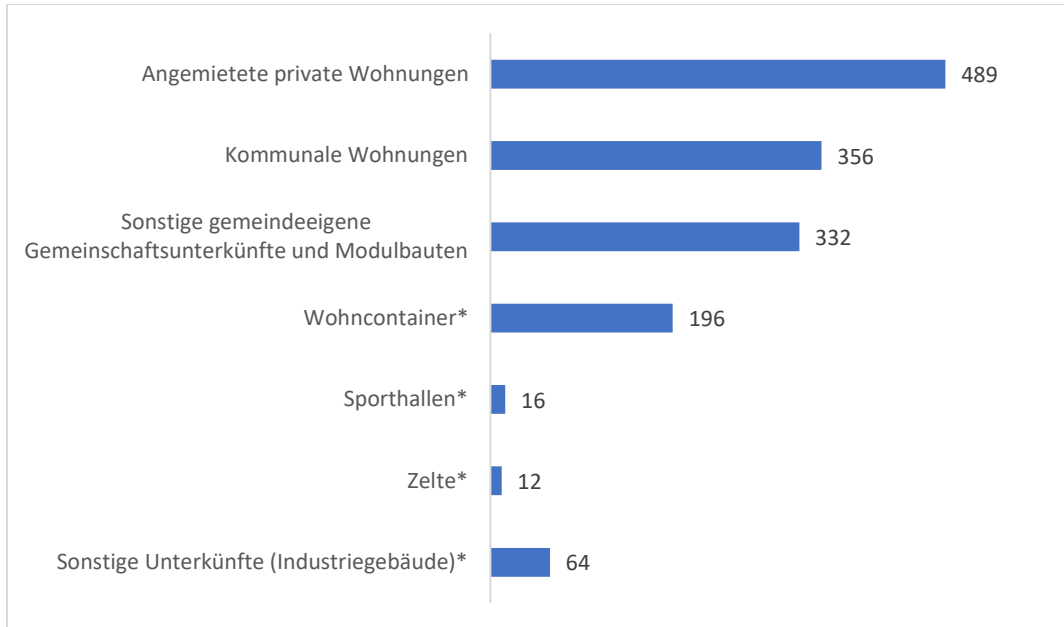
Abbildung 6: Formen der Unterbringung von Geflüchteten in Kommunen

Frage: Welche Formen der Unterbringung von Geflüchteten werden in Ihrer Kommune genutzt?

(Mehrfachnennungen), N=567

Dargestellt wird die Anzahl der Nennungen nach Unterkunftsformen (insgesamt: 1.465)

* verschiedene Formen von Notunterkünften



Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

Im Rahmen der Onlinebefragung haben wir die Kommunen auch gefragt, wie sie die Lage der Unterbringung von Geflüchteten in ihrer Kommune einschätzen, wobei fünf Antwortmöglichkeiten zur Auswahl standen: „überlastet, im Notfallmodus“, „am Limit im Krisenmodus“, „herausfordernd, aber machbar“, „(noch) entspannt, aber teilweise belastend“ und „entspannt, ohne Probleme“. Zudem hatten die Befragten die Möglichkeit, ihre Einschätzung in einem Freitextfeld zu erläutern.

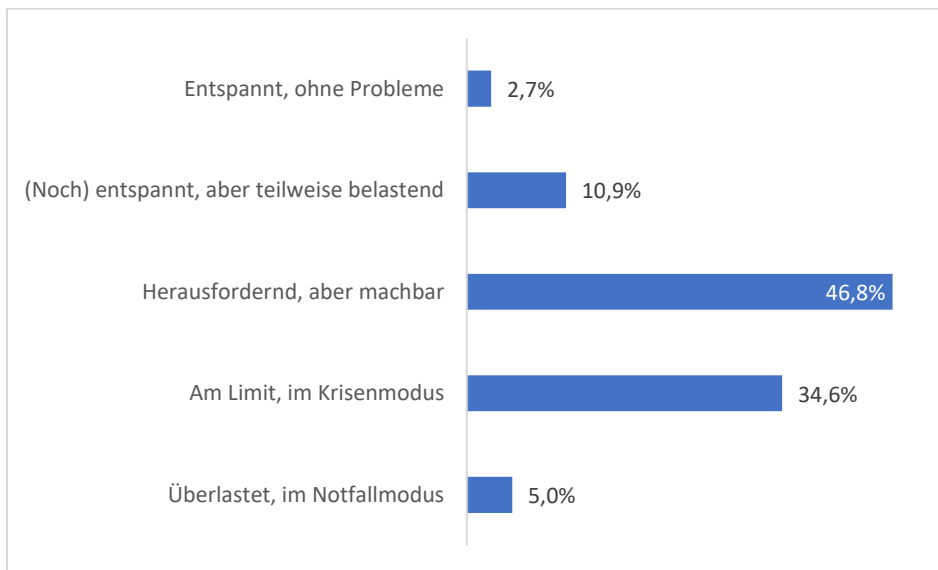
Die Kommunen bewerten die kommunale Unterbringung von Geflüchteten im Spätsommer 2024 sehr unterschiedlich – die Antworten in der Onlineumfrage reichen von „entspannt“ über „herausfordernd“ bis „überlastet“. 6 von 10 Befragten stufen die Lage der Unterbringung von Geflüchteten in ihrer Kommune als eher „entspannt“ (13,6 %) und „herausfordernd, aber machbar“ (46,8 %) ein. 4 von 10 Kommunen sehen sich dagegen im Krisen- oder Notfallmodus (39,6 %) (vgl. Abbildung 7).

Wenn vier von zehn Befragten die Lage der Unterbringung von Geflüchteten in ihrer Kommune als (massive) Krise wahrnehmen, die ihre Handlungsfähigkeit in besonderer Weise herausfordert, wirft das Fragen nach den Grenzen ihrer ‚Aufnahme- und Integrationsfähigkeit‘, aber auch nach der Robustheit und Krisenfestigkeit kommunaler Strukturen auf (vgl. Behnke und Eckhard 2022, S. 5-6 zu den aufeinander bezogenen Konzepten Krise und Resilienz).

Abbildung 7: Aktuelle Lage der Unterbringung von Geflüchteten

Frage: *Wie schätzen Sie die Lage der Unterbringung von Geflüchteten in Ihrer Kommune ein?*

N=560



Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

Die Frage nach der Einschätzung der aktuellen Lage der Unterbringung von Geflüchteten in den Kommunen knüpft zwar an frühere Befragungen zur Thematik an (vgl. Kühn 2023; Kühn und Ziegler 2024), um Aussagen zu möglichen Entwicklungsdynamiken treffen zu können. Es handelt sich aber nicht um eine Längsschnittstudie und Erkenntnisinteresse, Themenschwerpunkte sowie methodische Anlage der Befragungen unterscheiden sich deutlich. Abweichungen zeigen sich beispielsweise in der Stichprobe, aber auch bei der Anlage der Fragen. So haben wir uns bei der Frage zur Einschätzung der Lage für 5 statt 3 Antwortmöglichkeiten entschieden. Die Ergebnisse der verschiedenen Befragungen deuten darauf hin, dass der Anteil der Kommunen, die sich im Krisenmodus sehen, in der zweiten Hälfte des Jahres 2024 offenbar wieder angestiegen ist. Der Anteil der (eher) entspannten Kommunen, die die Lage für (noch) machbar halten, ist zur gleichen Zeit stark gesunken (vgl. auch Tabelle 2).

Tabelle 2: Entwicklungsdynamiken der kommunalen Unterbringung von Geflüchteten

Frage: *„Wie schätzen Sie die Lage der Unterbringung von Geflüchteten in Ihrer Kommune ein?“*

Antwortmöglichkeiten	Universität Hildesheim Oktober 2023 (1)	Universität Hildesheim Mai 2024 (2)	DESI August-September 2024 (3)
Entspannt, ohne Probleme (1+3); Ohne größere Schwierigkeiten (2)	1,5 %	5,9 %	2,7 %
(Noch) entspannt, aber machbar (1+2); (Noch) entspannt, aber teilweise belastend (3)			10,9 %
Herausfordernd, aber (noch) machbar (1-3)	58,1 %	71,2 %	46,8 %
Am Limit, im Krisenmodus (3)			34,6 %
Überlastet, im Notfallmodus (1-3)	40,4 %	22,9 %	5,0 %

Quellen: (1) Kühn (2023), (2) Kühn und Ziegler (2024), (3) DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (2024).

DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

Die Ergebnisse unserer Onlinebefragung zeigen, dass es zum Zeitpunkt der Befragung einer Mehrheit der Kommunen (noch) gelingt, die mit der Aufnahme und Integration von Geflüchteten verbundenen Herausforderungen (gut) zu bewältigen. Deutlich wird aber auch, dass viele Kommunen an den Grenzen ihrer Belastbarkeit angekommen sind. Dabei zeigen sich einige Unterschiede nach Gemeindegröße, Bundesländern, kommunaler Finanzsituation und Migrationszahlen. Groß- und Mittelstädte, insbesondere größere Mittelstädte mit 50.000 bis unter 100.000 Einwohner:innen, sehen sich häufiger „am Limit“ als kleinere Kommunen (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Bewertung der Lage der Unterbringung von Geflüchteten nach Gemeindegröße

N=557

Gemeindegröße	n	Entspannt, ohne Probleme	(Noch) entspannt, aber teilweise belastend	Herausfordernd, aber machbar	Am Limit, im Krisenmodus	Überlastet, im Notfallmodus	Gesamt
Großstadt	26	0,0 %	0,0 %	57,7 %	38,5 %	3,8 %	100 %
Große Mittelstadt	39	0,0 %	15,4 %	35,9 %	43,6 %	5,1 %	100 %
Kleine Mittelstadt	125	2,4 %	10,4 %	44,8 %	36,8 %	5,6 %	100 %
Kleinstadt/Gemeinde	314	3,5 %	12,4 %	47,1 %	32,5 %	4,5 %	100 %
Landkreis	53	1,9 %	5,7 %	54,7 %	32,1 %	5,7 %	100 %
Gesamt	557	2,7 %	11,0 %	47,0 %	34,5 %	4,8 %	100 %

Farbliche Markierungen: grün (überdurchschnittliche Werte „machbar“), rot (überdurchschnittliche Werte „Krisenmodus“)

DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

Unterschiede zeigen sich zudem nach Bundesländern, auch wenn geringere Fallzahlen und Rücklaufquoten in der Stichprobe insbesondere bei den ostdeutschen Ländern belastbare Vergleiche erschweren. In Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen sieht sich eine Mehrheit der befragten Kommunen im Krisen- oder Notfallmodus (vgl. Tabelle 4).

Weitere statistische Zusammenhänge zwischen der Bewertung der kommunalen Unterbringung von Geflüchteten und Merkmalen der befragten Kommunen zeigen sich nach kommunaler Finanzsituation und lokaler Migrationsgeschichte. Je schlechter die kommunale Finanzsituation ist, desto angespannter erscheint die Unterbringungssituation von Geflüchteten. Das trifft insbesondere auf Kommunen zu, die sich in einer Haushaltsnotlage befinden. Und je höher die Anteile der ausländischen Personen bzw. der Personen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung der Kommune sind, desto herausfordernder wird die Lage von den Befragten bewertet. Besonders auffällig ist dieser Befund bei Kommunen, die einen Ausländer:innenanteil von 30 Prozent und mehr an der Gesamtbevölkerung aufweisen. Die berichteten Zusammenhänge sind aber keineswegs linear und eher schwächer ausgeprägt, sodass sie die Unterschiede zwischen den befragten Kommunen nicht allein zu erklären vermögen.

Die Beurteilung der Lage wird zudem davon beeinflusst, wer den Fragebogen beantwortet (vgl. Kühn und Ziegler 2024, S. 4-5). Zwar sind auch hier die Unterschiede nicht außergewöhnlich groß, aber schon auffällig und interessant: Die Unterschiede liegen vor allem in den beiden Kategorien „Am Limit, im Krisenmodus“ und „Herausfordernd, aber machbar“, auf die über 80 Prozent aller Antworten entfallen: Befragte in ‚oberen Positionen‘ und Vertreter:innen von Ordnungs- und Sozialämtern schätzen die Lage

tendenziell etwas negativer ein als Befragte in ‚unteren/mittleren‘ Positionen und Vertreter:innen von Integrationsabteilungen.

- 41,9 Prozent der Befragten in oberen Positionen (Bürgermeister:innen, Beigeordnete, Dezent:innen), aber nur 33,7 Prozent der Befragten in anderen Positionen sehen ihre Kommune „am Limit, im Krisenmodus“. Zugleich sind die Befragten in den oberen Positionen mit 39,5 Prozent für die Bewertung als „herausfordernd, aber machbar“ deutlich seltener „optimistisch“ als diejenigen in sonstigen Positionen, von denen das 48,3 Prozent angeben. Es sind somit Unterschiede von 8 bis 9 Prozentpunkte erkennbar.
- Im Vergleich der Ämter (Ordnungsamt, Sozialamt, Integrationsabteilung) fallen die Integrationsabteilungen durch eine optimistischere Wahrnehmung auf: Sie bewerten die Lage zu 54,1 Prozent als „herausfordernd, aber machbar“ und nur zu 28,4 Prozent mit „am Limit, im Krisenmodus“. Bei Ordnungs- und Sozialämtern zeigen sich dagegen ähnliche Werte (Ordnung: 36,8 % „am Limit“ / 40,8 % „machbar“; Soziales: 40,0 % „am Limit“ / 43,2 % „machbar“).
- Trotz des insgesamt spürbar größeren Optimismus in den ‚unteren/mittleren‘ Positionen und den Integrationsabteilungen gibt es bei beiden Gruppen aber auch einen leicht erhöhten Prozentsatz für „überlastet, im Notfallmodus“. Wenn es wirklich ‚brennt‘, merken das die Verantwortlichen an der Basis vermutlich als Erstes und kommunizieren es dann auch so. Die Fallzahlen sind in dieser Hinsicht aber sehr gering, also tendenziell eher mit Vorsicht zu betrachten.

Tabelle 4: Bewertung der Lage der Unterbringung von Geflüchteten nach Bundesländern (ohne Stadtstaaten)

N=554

Land	N	Entspannt, ohne Probleme	(Noch) entspannt, aber teilweise belastend	Herausfordernd, aber machbar	Am Limit, im Krisenmodus	Überlastet, im Notfallmodus	Gesamt
BW	143	2,1 %	10,5 %	51,0 %	32,2 %	4,2 %	100 %
BY	92	3,3 %	13,0 %	43,5 %	35,9 %	4,3 %	100 %
BB	9	0,0 %	11,1 %	77,8 %	11,1 %	0,0 %	100 %
HE	48	2,1 %	14,6 %	54,2 %	27,1 %	2,1 %	100 %
MV	7	0,0 %	14,3 %	57,1 %	0,0 %	28,6 %	100 %
NI	63	4,8 %	14,3 %	52,4 %	22,2 %	6,3 %	100 %
NW	117	0,0 %	7,7 %	37,6 %	47,9 %	6,8 %	100 %
RP	15	0,0 %	6,7 %	46,7 %	33,3 %	13,3 %	100 %
SR	10	0,0 %	0,0 %	60,0 %	40,0 %	0,0 %	100 %
SN	12	25,0 %	25,0 %	41,7 %	8,3 %	0,0 %	100 %
ST	6	16,7 %	16,7 %	33,3 %	33,3 %	0,0 %	100 %
SH	27	3,7 %	7,4 %	29,6 %	55,6 %	3,7 %	100 %
TH	5	0,0 %	0,0 %	40,0 %	60,0 %	0,0 %	100 %
Ost	39	10,3 %	15,4 %	51,3 %	17,9 %	5,1 %	100 %
West	515	2,1 %	10,7 %	45,9 %	36,1 %	5,1 %	100 %
Gesamt	554	2,7 %	10,9 %	46,8 %	34,6 %	5,0 %	100 %

Farbliche Markierungen: grün (überdurchschnittliche Werte „machbar“), rot (überdurchschnittliche Werte „Krisenmodus“). Gelb: Geringe Fallzahlen und Rücklaufquoten (unter 7,5 %)!

In der Onlinebefragung hatten die Kommunen die Möglichkeit, ihre Antworten zur Lage der Unterbringung von Geflüchteten in einem Freitextfeld zu erläutern, sodass der Kontext der Bewertung besser nachvollzogen werden kann. Hunderte (ausführliche) Einträge zu dieser Frage vermitteln eindrucksvolle Einblicke in das kommunale Geschehen. Die Antworten zeigen, dass die Lage durch „wellenförmige“ Bewegungen gekennzeichnet ist, sich jederzeit „schnell ändern“ kann und es „keine Planungssicherheit“ gibt. Angesprochen werden insbesondere Schwierigkeiten einer angemessenen Unterbringung von Geflüchteten angesichts eines „angespannten Wohnungsmarkts“, aber auch Mängel in der zeitnahen Bearbeitung von Anträgen (Erteilen von Aufenthaltstiteln, Genehmigungen zur Ausübung einer Beschäftigung, Einbürgerungen) sowie eine personelle und finanzielle Überforderung von Kommunen. Argumentiert wird aber auch, dass „der Blick auf reine Unterbringungskapazitäten zu kurz [greift]“. Für sinnvoller gehalten wird „die Entwicklung von belastbaren Indikatoren“, die anzeigen sollen, „wie ausgelastet die soziale Infrastruktur [...] vor Ort ist“ (vgl. Textbox 1).

Bei den Erläuterungen der Kommunen, die die Lage der Unterbringung von Geflüchteten als „überlastet, im Notfallmodus“ (N=28) bewerten, fällt auf, dass damit nicht ein akuter Notfall wie bei einer Katastrophe gemeint ist, sondern eine länger andauernde und sich verschärfende Krise. Merkmale sind steigende Belastungen durch hohe Zahlen von Geflüchteten, „massive Kapazitätsprobleme“ in zentralen Versorgungsbereichen (Kita, Schule, Wohnen, Gesundheit), die Konkurrenzen zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen auf enger gewordenen Märkten, zunehmende Spannungen und „erhebliche Proteste in der Bevölkerung“ sowie Anfeindungen, Überbeanspruchung und Erschöpfung von Verwaltungsmitarbeiter:innen. Vielfach gehe es zudem nur noch darum, Geflüchteten „ein ‚Dach über dem Kopf‘ zu verschaffen. Integration sei unter diesen Bedingungen „kaum noch möglich“ und es fehle an „Perspektiven für die Menschen“ (vgl. Textbox 1; siehe auch die differenzierte ‚Fallstudie‘ von Ferstl (2024) zu Erfahrungen und Perspektiven in der Stadt Schwäbisch Gmünd).

Textbox 1: Ausgewählte Zitate zur Lage der kommunalen Unterbringung von Geflüchteten

*Antworten auf die offene Frage 8: **Wie schätzen Sie die Lage der Unterbringung von Geflüchteten in Ihrer Kommune ein? Gerne können Sie Ihre Einschätzung erläutern.***

Kleinstadt/Gemeinde in Baden-Württemberg: „Bislang entspannt. Kann sich aber auch schnell ändern. Teilweise bleiben Flüchtlinge (gerade Familien) viele Jahre in den Notunterkünften und belegen damit weitere Aufnahmeplätze.“

Kleinstadt/Gemeinde in Niedersachsen: „Der Wohnungsmarkt ist so angespannt, dass kaum noch Mietwohnungen zur Anmietung durch die Gemeinde zur Verfügung stehen. Durch die Anmietungen konkurriert die Gemeinde wesentlich mit der Bevölkerung mit geringem Einkommen um die knappen, für diese Bevölkerungsgruppe bezahlbaren Mietwohnungen.“

Landkreis in Bayern: „Durch die derzeit geringere Zuwanderung konnte vom Notfall- in den Krisenmodus gewechselt werden. Eine weitere Anmietung von Unterbringungsmöglichkeiten gestaltet sich allerdings nahezu unmöglich.“

Kleine Mittelstadt in Nordrhein-Westfalen: „Die Lage ist sehr unterschiedlich und meistens wellenförmig. Momentan ist es machbar, nächste Woche befinden wir uns vielleicht wieder im Krisenmodus. Keine Planungssicherheit!“

Kleine Mittelstadt in Schleswig-Holstein: „Durch den angespannten Wohnungsmarkt in der Metropolregion Hamburg ist es äußerst schwierig für die Geflüchteten, auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt eine eigene Mietwohnung zu finden.“

Kleine Mittelstadt in Rheinland-Pfalz: „Die überwiegende Anzahl an Vermietern möchte nicht an Geflüchtete vermieten. Das Anmieten von Wohnraum erfolgt ausschließlich über die Stadtverwaltung, bei einem Rechtskreiswechsel zum Jobcenter führt dies immer wieder zu Problemen, weil die Stadt die Mieten und Nebenkosten weiterzahlen muss, das Jobcenter diese aber nicht immer an uns weitergibt.“

Gemeinde im Saarland: „Es fehlt an geeigneten Räumlichkeiten zur Unterbringung geflüchteter Menschen. Daher musste einer Containeranlage errichtet werden, welche hohe Kosten mit sich bringt. Die Container wurden gemietet und sind fast voll. Die 20 übrigen Unterkünfte sind ebenfalls gut gefüllt. Der Verschleiß ist sehr hoch, trotz enger Kommunikation mit den Geflüchteten und [dem] Securitydienst. Vandalismus tritt regelmäßig auf. Meist bleibt keine Zeit zur Aufarbeitung der Beschädigungen, Schuldige sind nicht zu ermitteln [...]. Konsequenzen für die Bewohner bleiben meist aus, da immer prioritäre Aufgaben zu erledigen sind.“

Kleine Mittelstadt in Nordrhein-Westfalen: „Es wurde bereits bei der Flüchtlingswelle 2015ff auf die Anschaffung eigener Unterkünfte gesetzt, vorübergehende Lösungen als inakzeptabel angesehen. Ferner hat sich die dezentrale Unterbringung in nahezu allen Stadtteilen in kleineren überschaubaren Einrichtungen bewährt. Auch die vor Ort tätigen Kümmerer und Sozialarbeiter sorgen für eine überschaubare Lage.“

Kleine Mittelstadt in Niedersachsen: „Die Unterbringung an sich ist auch weiterhin möglich. Die jeweiligen Problemlagen der Menschen sind das eigentliche große Problem. Suchtproblematiken und Gewalt[erfahrungen] bei Ukrainern, lange Bearbeitungszeiten von Anträgen beim Jobcenter und damit Geldnot bei den Betroffenen, Überlastung des Wohnungsmarktes bei der Suche nach einer eigenen Wohnung für die untergebrachten Geflüchteten, die vielen unterschiedlichen Voraussetzungen/Arbeitsweisen von Ausländerbehörden/Jobcentern/Landkreisen bei Umzug in einen neues Zuständigkeitsgebiet (z. B. Jobcenter arbeiten nicht zusammen, Daten werden nicht ausgetauscht, alles muss immer neu und unter erneuter Vorlage aller Dokumente neu beantragt werden, was nicht nur für die Geflüchteten und ihre Betreuer ein enormer Arbeitsaufwand ist, sondern ja auch für die Behörden selbst). Der Föderalismus steht der Zusammenarbeit im Wege.“

Kleinstadt/Gemeinde in Schleswig-Holstein: „Aktuell haben wir kaum freie Plätze. In der Vergangenheit haben wir uns große Mühe gegeben, die Situation sowohl für die Geflüchteten als auch für die Bevölkerung vor Ort möglichst konfliktarm zu gestalten, d. h. wir haben darauf geachtet nicht nur Einzelpersonen, sondern auch Familien mit Kindern verschiedenen Alters aufzunehmen und bei der Belegung der Unterkünfte haben wir uns bemüht Menschen, die die gleiche Sprache sprechen und ggf. auch altersmäßig einigermaßen zusammenpassen, gemeinsam unterzubringen. Auch Kitaplätze, Ärzte und Nähe zu Schule und Einkaufsmöglichkeiten haben wir versucht zu berücksichtigen. Dies ist uns aktuell kaum mehr möglich, so dass es vermehrt zu Konflikten kommt.“

Kleinstadt/Gemeinde in Nordrhein-Westfalen: „Zuweisungen werden ohne Rücksicht auf vorhandene Kapazitäten vorgenommen. Änderungen erfolgen in starker Fluktuation. Es sind derart viele Bereiche aufeinander vor Ort abzustimmen, dass eine ordnungsgemäße Integration nahezu unmöglich ist. Die städtischen Unterbringungskapazitäten sind erschöpft. Es wurde bereits öfter zugebaut, was erneut Personal bindet, für das kein finanzieller Ausgleich erfolgt. Zudem werden Vorhaltekosten nicht abgegolten.“

Landkreis in Baden-Württemberg: „Glücklicherweise konnten wir unsere Unterbringungskapazitäten in den letzten 15 Monaten vervierfachen, sodass die Frage der Unterbringung als machbar eingeschätzt werden kann. Dennoch greift der Blick auf reine Unterbringungskapazitäten zu kurz. Vielmehr wäre die Entwicklung von belastbaren Indikatoren sinnvoll, welche darauf schließen lassen, wie ausgelastet die soziale Infrastruktur (Gesundheitsversorgung, Schule, Kindergarten, Wohnungsmarkt etc.) vor Ort ist. Die Gesamtlage ist daher eher im Notfallmodus abzuurteilen.“

Landkreis in Bayern: „Wir haben eine Halle als Notunterkunft praktisch ständig in Betrieb, wo wir zumindest übergangsweise – bis die nächste dezentrale Unterkunft verfügbar ist – Flüchtlinge in kaum noch vertretbarer Form ‚zwischenlagern‘. Integration ist kaum mehr möglich; es fehlen ehrenamtliche Asylbetreuer, da die früheren wegbrechen und kaum neue dazu kommen; es geht nur noch darum, ein ‚Dach über dem Kopf‘ zu beschaffen. Die Anmietung neuer Unterkünfte wird immer schwieriger, weil die Widerstände aus der Nachbarschaft v. a. im letzten halben Jahr massiv stärker wurden; wir als Mitarbeiter des LRA [Landratsamts] werden teils persönlich verbal angegriffen und beleidigt. Wir werden überschwemmt mit Beschwerdeschreiben, deren Beantwortung zusätzliche Personalressourcen bindet – Quintessenz der Beschwerden ist zunehmend völlig unverblümt die Drohung, zukünftig AfD zu wählen, wenn die Unterkunft kommt! Der Stimmungswandel in der Bevölkerung ist unverkennbar!“

Gemeinde in Nordrhein-Westfalen: „Die Gemeinde steht finanziell mit dem Rücken zur Wand, so dass die Einrichtung von zusätzlichen Unterkünften zurückgestellt werden musste. Daraus folgend musste die einzige zur Verfügung stehende Turnhalle belegt werden. Durch die Inbetriebnahme einer zusätzlichen Containeranlage konnte dies zunächst rückgängig gemacht werden. Die Gemeinde kann aber keine größere Steigerung der Asylzahlen mehr verkraften, weil keine Unterkünfte zur Verfügung stehen und Grundstücke etc. für weitere Unterkünfte fehlen.“

6. Lernerfahrungen

Im Zentrum des Praxisforschungsprojekts stand die Frage, welche Lernerfahrungen die Kommunen beim Umgang mit der hohen Zuwanderung 2015/16 gemacht haben, und inwieweit ihnen in diesem Zusammenhang entstandene Strukturen und Prozesse bei der Bewältigung der aktuellen Herausforderungen (insbesondere der Aufnahme von Geflüchteten seit Februar 2022) geholfen haben. In der Onlinebefragung zielte eine offene Frage darauf ab, Lernerfahrungen und Gelingensbedingungen der Aufnahme und Integration von Geflüchteten aus Sicht von Verantwortlichen in der Kommunalverwaltung aufzuzeigen. Die mehrere hundert Einträge umfassenden Antworten im dazugehörigen Freitextfeld zeichnen ein eindrucksvolles Bild von Potenzialen, Herausforderungen und (veränderten) Rahmenbedingungen im letzten Jahrzehnt (vgl. Textbox 2).

Die Antworten zeigen, dass die erfolgreiche Bewältigung der Herausforderungen 2015/16 das Ergebnis eines Zusammenspiels einer Vielzahl von Akteuren und Faktoren war, die mit dem hohen Einsatz von Mitarbeiter:innen in der Verwaltung, dem großen Engagement von Freiwilligen, den etablierten Netzwerken sowie der Akzeptanz und Offenheit der Bevölkerung nur holzschnittartig beschrieben werden kann. Weitere Gelingensbedingungen sind belastbare Strukturen (Konzepte, Personal, Instrumente), unbürokratische Prozesse (Steuerung, Kooperation und Kommunikation) sowie förderliche Rahmenbedingungen (finanzielle Situation der Kommune, Lage auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt, Unterstützung durch Bund und Land). Die mit Abstand am häufigsten genannte Gelingensbedingung ist dabei das ehrenamtliche Engagement.

Auf diese Erfahrungen, Ressourcen und Strukturen konnte vielerorts erfolgreich bei der Bewältigung der Aufnahme einer sehr hohen Zahl von Geflüchteten aus der Ukraine seit Beginn des russischen Angriffskrieges im Februar 2022 zurückgegriffen werden. In einigen Antworten wird zudem darauf hingewiesen, dass ein sehr hoher Anteil von Ukrainer:innen privat untergekommen ist, was die Kommunen stark entlastet habe. Die Antworten zeigen aber auch, dass die anhaltend hohe Zuweisung von Geflüchteten in einigen Kommunen zur Erschöpfung zentraler Akteure (in der Verwaltung, bei freien Trägern und in der Zivilgesellschaft), zu Mangel- und Konkurrenzsituationen (kommunale Finanzlage, Wohnungsmarkt) sowie einer überlasteten Aufnahmeinfrastruktur beigetragen hat. Das geht mancherorts

einher mit einer zunehmenden Unzufriedenheit mit der Bearbeitung des Migrationsthemas im föderalen System, einer negativen politischen Aufladung des Themas, einem allgemeinen Stimmungswandel in der Bevölkerung und einem deutlichen Rückgang der Hilfsbereitschaft.

Textbox 2: Ausgewählte Zitate zu Lernerfahrungen

Antworten auf die offene Frage 9: **„Wenn Sie daran denken, was Ihrer Kommune bei der Bewältigung der Herausforderungen von 2015/16 und 2022 am meisten geholfen hat, was fällt Ihnen dann spontan als Erstes ein?“**

Große Mittelstadt in Bayern: „Hervorragendes Zusammenspiel von allen Beteiligten, sehr gute Steuerung und hohe Bereitschaft der Einwohner, ehrenamtlich zu unterstützen.“

Großstadt in Thüringen: „Pragmatismus, gute kommunale Zusammenarbeit, offene und transparente Kommunikation auch gegenüber Trägern und ehrenamtlich Engagierten.“

Große Mittelstadt in Sachsen-Anhalt: „Kommunaler Wohnbestand. Gründungen von Task Force. Erstellung von Prozessketten und Kommunikationskanälen.“

Kleine Mittelstadt in Hessen: „Gute Organisation in der Kommune, geeigneter Wohnraum stand über die Wohnungsbaugesellschaft zur Verfügung. Viele Menschen/Familien konnten in Wohnungen untergebracht werden. Dadurch mussten keine Notunterkünfte geschaffen werden.“

Großstadt in Sachsen: „Es gibt belastbare Strukturen, Prozesse sind besser definiert. Es ist mehr Personal vorhanden. Es gibt größere Initiativen im Ehrenamt und in der Zivilgesellschaft.“

Kleine Mittelstadt in Schleswig-Holstein: „Hilfsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger; Einigkeit in der Kommunalpolitik; schnelles, effektives Verwaltungshandeln.“

Kleinstadt/Gemeinde in Hessen: „Das Ehrenamt, die Vereine und die gute Zusammenarbeit von ehrenamtlichen und hauptamtlichen Akteuren. Eine lösungsorientierte politische Ebene und eine engagierte Verwaltung.“

Kleine Mittelstadt in Niedersachsen: „Zusammenhalt und Zusammenarbeit sowie großes Engagement in Verwaltung, Vereinen und Verbänden, Ehrenamt und Einwohnerinnen und Einwohner.“

Kleinstadt/Gemeinde in Baden-Württemberg: „Flexible und schnelle Anpassung an neue Herausforderung, gute und enge Zusammenarbeit seitens der Kolleg:innen in den Bereichen Integration, Unterbringung und mit dem ehrenamtlichen Netzwerk in [Name der Kommune]. Zusätzlich gute Zusammenarbeit mit der Stabstelle für Integration und gesellschaftliche Entwicklung vom Landratsamt.“

Landkreis in Nordrhein-Westfalen: „Die gute Zusammenarbeit mit Wohlfahrtsverbänden, Ehrenamtlichen und der Behörden untereinander. Kreativität und Einsatzbereitschaft auf allen Ebenen der Verwaltung und der Zivilgesellschaft.“

Kleine Mittelstadt in Bayern: „2015/16 waren die Ehrenamtlichen zentral. 2022 waren es die inzwischen gut funktionierenden bestehenden Strukturen von Gemeinde, sozialen Trägern und Landkreis, die das ganze übernommen haben.“

Kreisfreie Großstadt in Nordrhein-Westfalen: „Hands-On-Mentalität in der Verwaltung, Fehlertoleranz und Entscheidungsfreude. 2022 ist die Wohnungsvermittlung (eigene Anmietung durch anerkannte Geflüchtete), die mit den ukrainischen Geflüchteten ihren Anfang genommen hat, ein unerwarteter Erfolg zur Entlastung der Unterbringung gewesen. Wird bis heute fortgeführt.“

Kleinstadt/Gemeinde in Hessen: „Haupt- und ehrenamtliche feste Ansprechpartner, Manpower, gute Netzwerke zu Landkreis, Nachbarkommunen und anderen Institutionen, Improvisation, Mut auch andere Wege zu gehen, Einbindung der Geflüchteten selbst, Informationsveranstaltungen und Einbindung der Bevölkerung, ausreichende finanzielle Mittel, Planbarkeit.“

Kleine Mittelstadt in Nordrhein-Westfalen: „Am meisten geholfen hat, dass der Kontakt zu den Geflüchteten sehr eng und kommunikativ war / ist. Dadurch entsteht eine vertrauensvolle Struktur zwischen Kommune und der Gruppe der Geflüchteten und diese hilft auch herausfordernde Situation gemeinsam zu meistern.“

Kleine Mittelstadt in Baden-Württemberg: „Von Anfang an wurden die Bevölkerung, Gemeinderat, Verwaltung, Schulen, Kindergärten und Vereine und soziale Einrichtungen mit ins Boot genommen. In Personal [...] wurde investiert. Bis zu 100 Ehrenamtliche konnten zur Unterstützung motiviert und betreut werden. Sehr positiv wirkte und wirkt sich die Förderung von 2 Stellen im Integrationsmanagement für Flüchtlinge in der Anschlussunterbringung aus.“

Kleinstadt/Gemeinde in Hessen: „Wir waren von Anfang an für unsere kleine Kommune stark aufgestellt. Ich bin als Flüchtlingsbeauftragte bei der Kommune angestellt und wir haben Untergruppen (Ehrenamtliche) gegründet wie Deutsch lernen, Begleitung Ämter und Arztbesuche, Unternehmungen, Hilfe Hausaufgaben bei Kindern. Das hat den Zusammenhalt gestärkt. Leider sind die Gruppen über die Jahre auseinandergebrochen.“

Kleinstadt/Gemeinde in Bayern: „Die erfolgreiche Kooperation zwischen lokalen Behörden und Ehrenamtlichen sowie der Asylhelferkreis waren entscheidend für die Bewältigung der Flüchtlingskrisen 2015/16 und 2022. Ehrenamtliche halfen bei der Integration und Versorgung der Geflüchteten, während die dezentrale Unterbringung in Wohnungen die Situation entspannte. Der Integrationsbeirat spielte ebenfalls eine zentrale Rolle, indem er den interkulturellen Dialog förderte, Integrationsstrategien unterstützte und eine Plattform für Austausch und Vernetzung bot. Diese Faktoren trugen wesentlich zur erfolgreichen Integration bei.“

Kleine Mittelstadt in Nordrhein-Westfalen: „Letztlich wirken Hilfen [wie finanzielle Unterstützung durch Bund und Land bei der Integration von Geflüchteten, Aufstockung Personal in der Verwaltung, ehrenamtliches Engagement der Bürger] bei einem Massenzustrom wie 2015/16 und seit 2022 nicht auf einen unendlichen Zeitraum. Lediglich ein absehbares Ende des Massenzustromes in dieser Größenordnung wird die Städte und Kommunen dauerhaft in die Lage versetzen, Geflüchtete gut unterzubringen, zu versorgen und zu integrieren.“

7. Herausforderungen

In der Onlinebefragung wurden Städte, Gemeinden und Landkreise nach Herausforderungen, Ressourcen und Unterstützungsbedarfen bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten gefragt.

Als „sehr starke“ Herausforderung bewerten über zwei Drittel der Kommunen die Situation auf dem Wohnungsmarkt (69,4 %), ein knappes Drittel sind es bei der dezentralen Unterbringung von Geflüchteten (31,9 %) sowie der Versorgung mit Integrations- und Sprachkursen (31,0 %).

Gemessen auf einer Skala von 1 bis 5 werden die Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt besonders hoch bewertet (Mittelwert 4,6), gefolgt von der Versorgung mit Integrations- und Sprachkursen (3,8), der gesundheitlichen Versorgung (3,8) sowie der dezentralen Unterbringung der Geflüchteten (3,7). Höher bewertet werden auch Items wie kommunale Haushaltslage, Grund- und weiterführende Schulen, frühe Bildung und Erziehung, Unterbringung in kommunalen Gemeinschaftsunterkünften sowie Zugänge zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt (jeweils 3,6) (vgl. Abbildung 8).

Items wie Diskriminierung und gruppenbezogene Vorurteile in der Bevölkerung (3,0) oder Proteste in der Bevölkerung gegen Unterkünfte für Geflüchtete (2,4) werden deutlich unterdurchschnittlich bewertet (und nicht in der Abbildung angezeigt). Die Mittelwerte verdecken aber bei einigen Items (z. B. ehrenamtliches Engagement für Geflüchtete, Diskriminierung und gruppenbezogene Vorurteile sowie Proteste in der Bevölkerung gegen Unterkünfte für Geflüchtete) stark ausgeprägte Varianzen zwischen den Kommunen. Viele Kommunen bewerten diese Themen als „starke“ Herausforderungen (38,8 %; 32,2 %; 19,7 %), während wiederum andere sie als „schwach“ einstufen (26,3 %; 30,1 %; 59,2 %).

Die mit der Aufnahme und Integration von Geflüchteten verbundenen Herausforderungen werden, wie auch die Antworten im dazugehörigen Freitextfeld veranschaulichen, von vielen Kommunen als multidimensionale und tiefgreifende Krise erfahren. Die Herausforderungen reichen von der unmittelbaren der Aufnahme und Unterbringung von Geflüchteten bis zu umfassenden Krisenerfahrungen. Hierzu gehören der Mangel an personellen und finanziellen Ressourcen in der Verwaltung, die Überlastung der Systeme (Bildungssystem, Wohnungsmarkt, Arbeitsmarkt) und der mit einer anhaltend hohen Zuwanderung einhergehende starke Anpassungsdruck. Als herausfordernd empfunden werden zudem Erschöpfungserscheinungen beim ehrenamtlichen Engagement, die Ungleichbehandlung der Geflüchteten aus der Ukraine und anderen Herkunftsländern sowie die Veränderung des politischen und gesellschaftlichen Klimas. Die Situation auf dem Wohnungsmarkt wird dabei von den Befragten mit deutlichem Abstand als die zentrale Herausforderung angesehen (vgl. Textbox 3).

Abbildung 8: Herausforderungen bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten

Frage: In welchem Maße treten aktuell hinsichtlich der Aufnahme und Integration von Geflüchteten in Ihrer Kommune Herausforderungen in den folgenden Bereichen auf?

Bewertung auf einer Skala von 1 „sehr schwach“ bis 5 „sehr stark“ je Item. Dargestellt werden die 9 am höchsten bewerteten Items (von 21 abgefragten Items). N=519-552



Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

Textbox 3: Ausgewählte Zitate zu Herausforderungen

Antworten auf die offene Frage 10: **In welchem Maße treten aktuell hinsichtlich der Aufnahme und Integration von Geflüchteten in Ihrer Kommune Herausforderungen in den folgenden Bereichen auf? Gerne können Sie Ihre Einschätzung erläutern.**

Kleine Mittelstadt in Niedersachsen: „Wenn Bund und Land Gelder kürzen, dann können das Kommunen nicht auffangen. Starre Strukturen, wer bspw. Zugang zu Sprachkursen hat, erschweren die Lage vor Ort. Wer kommunal zugewiesen wird, sollte gefordert werden, ein bestimmtes Sprachniveau zu erreichen, indem ein eigenständiges Leben gelebt werden kann. Das ist Integration und das ist auch wichtig für das Sozialgefüge in einer Kommune. Menschen abzuhängen, weil Zugänge verweigert werden aufgrund des Status, fördert Probleme an anderer Stelle.“

Große Mittelstadt in Rheinland-Pfalz: „Die Kommunen sind zunehmend überfordert. Die Bevölkerung erfährt starke Steuererhöhungen, wie Grundsteuer etc., und trotzdem sinkende Leistungen der Kommunen. Die Wohnungssituation ist angespannt. Es muss nicht nur an freiwilligen Leistungen gespart werden – z. B. Integrationsmaßnahmen, da diese keine Pflichtaufgabe, sondern eine freiwillige Leistung sind. Auch bei den Standards bei den Pflichtaufgaben soll laut Vorgabe des Landes gespart werden. Dies führt zu Unmut in der Bevölkerung, welche sich im Wahlverhalten bei den Kommunalwahlen zeigte. Es ist neben einem langfristigen Zuzugsstopp auch eine Verbesserung der Finanzsituation zu gewährleisten.“

Kleine Mittelstadt in Hessen: „Integrationsleistungen gehören nicht zu Pflichtaufgaben der Kommunen; [das] sollte gesetzlich verankert sein, um ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung zu haben. Ehrenamtliches Engagement hat stark abgenommen. Arbeitsverbote und Wohnsitzauflagen hemmen Integration. Kaum Qualifizierungsangebote, Ausbildungen für Geflüchtete, z. B. überbetriebliche Ausbildung. Es sollte nicht alles kostenfrei sein, auch nicht Sprachkurse. Bildungskredite sollten dazu eingeführt werden. Wenn diese später nicht zurückgezahlt werden können, ist das Pech. Aber es unterbindet eine ‚Nehmen-Haltung‘ vieler Geflüchteter, dass alles kostenfrei ist.“

Kleine Mittelstadt in Niedersachsen: „Es gibt deutliche Vorbehalte in der Bevölkerung gegenüber bestimmten zugewanderten Gruppen (nicht ausschließlich Geflüchtete). Überarbeitung/ zu knappe personelle Ausstattung der Ausländerbehörde führt zu Verzögerung des Integrationsprozesses, ähnlich beim Sprach- und Integrationskursangebot. Thema Integration ist in der Verwaltung noch nicht als Querschnittsthema angekommen (geht uns alle was an). Offenheit der aufnehmenden Bevölkerung/ Kennenlernen oder Gesprächsangebote müssen dringend gesteigert werden.“

Kleinstadt/Gemeinde in Brandenburg: „Die Integration in den Arbeitsmarkt funktioniert insgesamt gut, das größte und ärgerlichste Hindernis ist die extrem zeitaufwändige Antragsbewilligung (Beschäftigungserlaubnis) für Menschen im Asylverfahren. Das schreckt viele Arbeitgeber:innen ab und sollte wirklich dringend geändert werden. Gerade in den ersten Monaten sind die Menschen in der Regel höchstmotiviert, zu arbeiten. Sie werden ausgebremst. Außer für vollziehbar ausreisepflichtige Geflüchtete sollte eine generell geltende Beschäftigungserlaubnis erteilt werden.“

Kleine Mittelstadt in Baden-Württemberg: „In der Kommune gibt es etwa ein Dutzend psychosoziale Problemfälle, jedoch fehlen hier auf dem Land die notwendigen Therapieangebote und die angemessene fachliche Betreuung. Diese sind nur in größeren Städten wie Stuttgart, Heilbronn oder Nürnberg verfügbar, nicht jedoch im [Name des Landkreises]. Für Menschen, die die Sprache nicht sprechen, ist es nahezu unmöglich, Zugang zu diesen Angeboten zu finden. Dadurch geraten psychisch kranke Personen in städtische Unterkünfte, was das Integrationsmanagement zusätzlich belastet. Auch die Versorgung durch Kinderärzte, Hausärzte und Frauenärzte ist unzureichend, was die Situation weiter erschwert.“

Große Mittelstadt in Thüringen: „Nach dem Ergebnis der Landtagswahlen in Thüringen verschärft sich der Ton gegenüber Migranten. Diskriminierendes und rassistisches Verhalten in der Bevölkerung nehmen zu. Angekündigte finanzielle Kürzungen (Bund, Land etc.) in nahezu allen Bereichen der Integrationsarbeit führen dazu, dass gut etablierte Projekte nicht aufrechterhalten werden können, Personal entlassen werden muss oder abwandert.“

Kleine Mittelstadt in Hessen: „Städtischer Haushalt wird durch die Finanzierung der Unterbringung [...] stark belastet. Die Kostenerstattung des Kreises deckt nicht die Ausgaben. Zusätzliche Gelder für Integrationsmaßnahmen stehen nicht zur Verfügung. Es wird weiterhin auf das Ehrenamt gesetzt, das sich über die Jahre fast komplett zurückgezogen hat. Die personellen Möglichkeiten der Kommune können nicht die vielfältigen Aufgaben abdecken.“

Kleinstadt/Gemeinde in Bayern: „Die größte Herausforderung in unserer Gemeinde, aber auch im ganzen Landkreis, ist aktuell die Versorgung mit Integrations- und Sprachkursen, da die Bildungsträger und Sprachenschulen keine Lehrer finden, die Integrations- sowie normale Deutschkurse halten dürfen. Des Weiteren hilft der aktuelle Wohnungsmarkt leider auch nicht bei der Integration, da die anerkannten Flüchtlinge sehr schwierig eine geeignete Bleibe finden. Integration kann erst dann stattfinden, wenn man ein Zuhause hat.“

Kleinstadt/Gemeinde im Saarland: „Unterbringung in Kitas nicht möglich aufgrund fehlender Plätze; teilweise keine ärztliche Versorgung mehr; keine Kapazität in Sprachkursen. Berufliche Integration schwer, durch die komplizierte Anerkennung der Qualifikationen. Einrichtung von Gemeinschaftsunterkünften mit mittlerweile sehr hohen Hürden, was den Brandschutz angeht. Die Menschen werden nur noch untergebracht, es gibt keine Kapazitäten mehr für eine soziale Integration, weder von Ehrenamtlichen noch von Hauptamtlichen.“

Kleinstadt/Gemeinde in Baden-Württemberg: „In unserer Gemeinde wird die Aufnahme und Beratung von Geflüchteten primär durch den Sozialdienst der Stadtverwaltung abgedeckt. Hinzu kommen Beratungsstellen bei der Caritas und anderen Hilfeanbietern in naheliegenden Städten. Hierbei legen wir sehr viel Wert auf enge Zusammenarbeit im Sinne der Klient:innen. Während der Coronapandemie endeten leider die meisten ehrenamtlichen Angebote, weil die ehrenamtlichen Helfer:innen selbst häufig zu gefährdeten Personengruppen zählten. Die Integration wird auch durch die gesellschaftliche Einstellung zum Thema (Flucht-) Migration erschwert. Der sehr starke Zustrom ab Beginn des Ukraine-Krieges sorgte außerdem dafür, dass die vorhandenen Angebote (Sprachkurse etc.) nicht ausreichten, um die Integration von Geflüchteten sicherzustellen. Die Wartezeit bis zu einem Sprachkurs ist dadurch sehr lang und den Klient:innen fehlt es an Alltagsstruktur. Außerdem verlängerte sich die Dauer der Asylverfahren sehr stark. Darüber hinaus zeigte sich auch schnell in den Schulen, dass wöchentliche Zuweisungen, also wöchentliche Einschulungen von Neuankömmlingen, das Schulsystem und die Klassenstruktur sprengen. Die Kinder können sich in ihren Klassen nicht richtig zusammenfinden und es sind zu viele Schüler:innen in den Klassen, die keine Deutschkenntnisse mitbringen und noch dazu häufig nie zuvor Schulbildung erlebt haben. Auf diese individuellen Probleme von Schüler:innen kann das Schulsystem in seiner aktuellen Form nicht wirklich eingehen.“

Gemeinde in Schleswig-Holstein: „Wir benötigen mehr Unterstützung vom Kreis, z. B. bei psychisch erkrankten Migranten und Familien mit mehreren Kindern. Zudem müssten viele der Migranten mehr Auflagen bekommen, z. B. die Sprache zu lernen, sich selbst zu helfen, sich eigenständig in den Arbeitsmarkt einzubringen und mit dem zur Verfügung gestellten Eigentum besser umzugehen. Die Bemühungen des Arbeitsamtes fehlen, um z. B. ukrainische Familien in Arbeit zu bringen. Dort fehlt eindeutig die Bereitschaft zur Zusammenarbeit. Es fehlen teilweise eben auch die dringend notwendigen Rechtsgrundlagen, um diese Menschen richtig zu integrieren bzw. ihnen dabei Druck zu machen. Man bemerkt leider, dass einige von denen uns als Verwaltung nicht mehr ganz ernst nehmen, da sie keine Konsequenzen spüren.“

Neuere Entwicklungen und Herausforderungen

Die dynamischen Entwicklungen im Politikfeld Migration und Integration ab 2015/16 und die Aufnahme einer hohen Zahl von Schutzsuchenden aus der Ukraine ab Februar 2022 haben den Kommunen hohe Anpassungsleistungen abverlangt. Neuere Entwicklungen und Herausforderungen sind beispielweise stärker private Formen des Engagements in Form von Patenschaften, digitale Plattformen und Netzwerke für Geflüchtete sowie die Folgen der Coronapandemie für zivilgesellschaftliches Engagement und soziale Teilhabechancen von Geflüchteten.

Die hohe Anzahl von Asylsuchenden, die starke Belastung und der Personalmangel in der Verwaltung sowie die Ungleichbehandlung von Geflüchteten gehören – mit Mittelwerten von 4,3, 4,2 und 4,1 – zu den neueren Entwicklungen, die von den Kommunen als besonders herausfordernd eingeschätzt werden. Es folgen – mit großem Abstand – Polarisierungstendenzen und Spaltungslinien in der Gesellschaft sowie Nachwirkungen der Coronapandemie (auf zivilgesellschaftliches Engagement und soziale Teilhabechancen von Geflüchteten) (Mittelwerte 3,3, 3,1 und 2,9) (vgl. Abbildung 9).

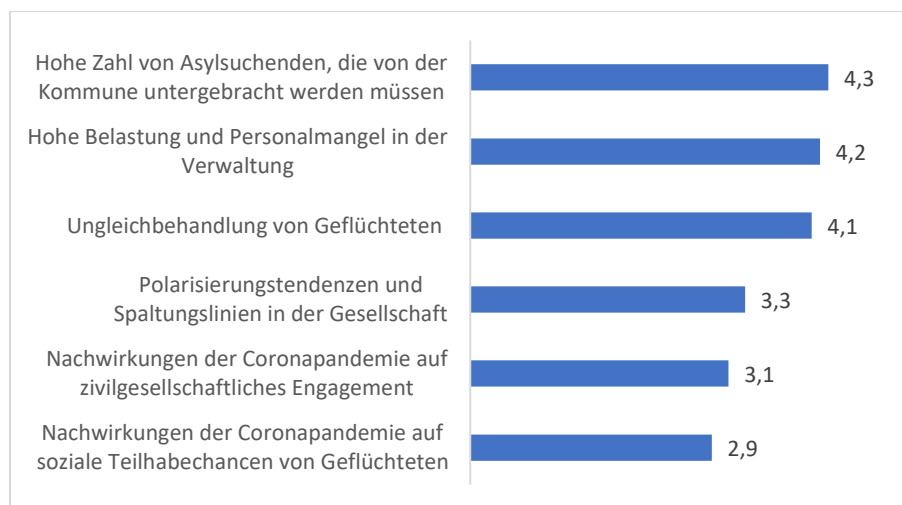
Nicht dargestellt werden in der Abbildung Entwicklungen und Herausforderungen, die die Aufnahme und Integration von Geflüchteten in Kommunen im Mittel offenbar weniger stark beeinflussen, wie neuere, stärker private Formen des Engagements für Geflüchtete (2,4), digitale Plattformen und Netzwerke für Geflüchtete (2,1) sowie überlokale Bündnisse und Netzwerke (z. B. „Städte Sicherer Häfen“) (2,0), Anfeindungen von Kommunalpolitiker:innen, die sich für Geflüchtete einsetzen (2,0), von Hauptamtlichen in der Flüchtlingshilfe (1,9), geflüchteten Menschen (1,9) sowie Menschen, die sich ehrenamtlich für Geflüchtete engagieren (1,9).

Abbildung 9: Neue Herausforderungen für Kommunen

Frage: In welchem Maße haben die folgenden Entwicklungen und Herausforderungen seit 2022 die Bedingungen für die Aufnahme und Integration von Geflüchteten in der Kommune verändert?

Dargestellt werden die 6 Items mit den höchsten Mittelwerten (von insgesamt 13 Items).

N=484-504



Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

8. Potenziale und Gelingensbedingungen

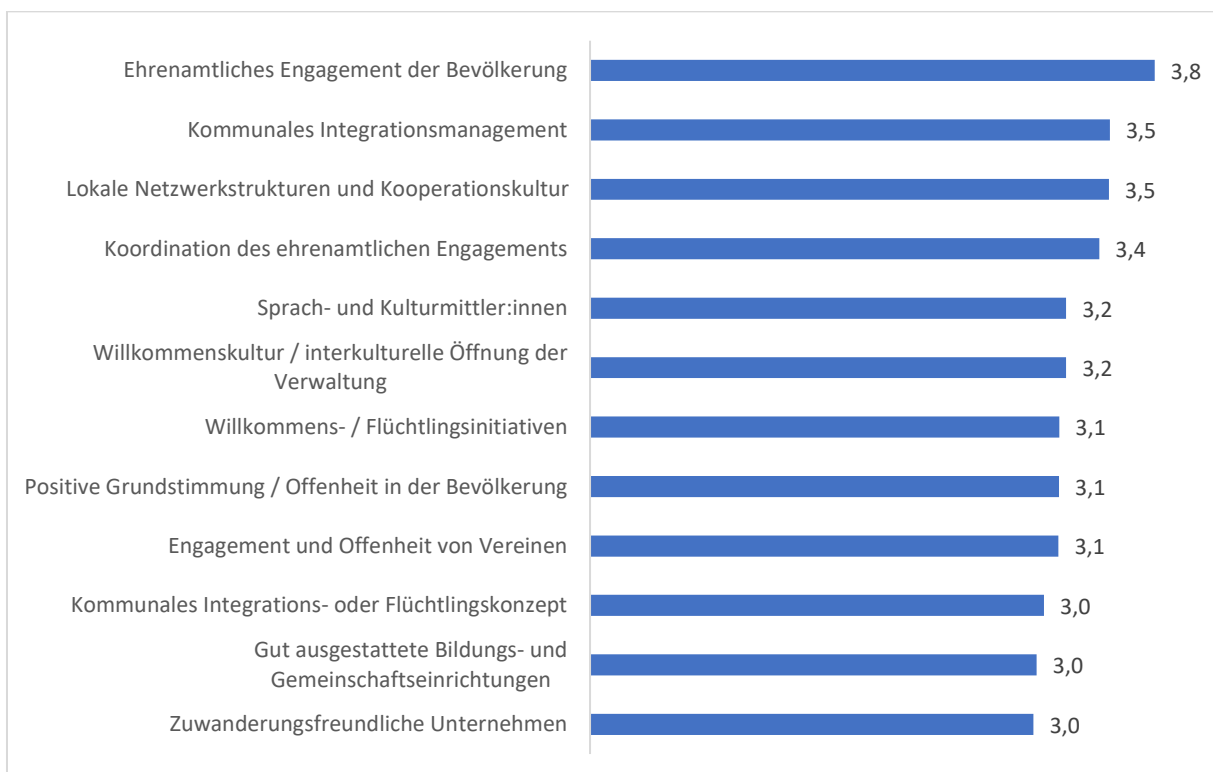
Die Leistungsfähigkeit der Verwaltung, das ehrenamtliche Engagement der Bevölkerung, belastbare und effiziente Netzwerkstrukturen sowie eine vertrauensvolle Kooperationskultur sind wesentliche Ressourcen für die erfolgreiche Aufnahme und Integration von Geflüchteten. Genannt werden von den befragten Kommunen zudem Instrumente wie das kommunale Integrationsmanagement, die Koordination des ehrenamtlichen Engagements, die interkulturelle Öffnung der Verwaltung, die Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund, die Unterstützung durch Sprach- und Kulturmittler:innen sowie eine positive Grundstimmung in der Bevölkerung. Weitere grundlegende Faktoren sind eine breite Akteurslandschaft, eine belastbare Integrationsinfrastruktur, leistungsfähige Bildungseinrichtungen sowie die Aufnahmefähigkeit des lokalen Arbeitsmarktes.

Zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten greifen die Kommunen auf eine Vielzahl von Ressourcen zurück. So erhalten die Items ehrenamtliches Engagement der Bevölkerung (Mittelwert: 3,8 – auf einer Skala von maximal 5,0), kommunales Integrationsmanagement (3,5) sowie lokale Netzwerkstrukturen und Kooperationskultur (3,5) im Schnitt die höchsten Bewertungen. Die Befragten nennen jedoch darüber hinaus sehr unterschiedliche Gelingensbedingungen von der Koordination des ehrenamtlichen Engagements (3,4), Sprach- und Kulturmittler:innen (3,2) über eine Willkommenskultur / interkulturelle Öffnung der Verwaltung (3,2) bis zu kommunalen Integrations- oder Flüchtlingskonzepten (3,0), wobei auch bei diesen Items die Varianz der Antworten teilweise sehr ausgeprägt ist (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10: Potenziale und Gelingensbedingungen

Frage: Was hat Ihrer Kommune bislang am meisten bei der Bewältigung der aktuellen Herausforderungen bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten geholfen?

Dargestellt werden die 12 Items mit den höchsten Mittelwerten (von insgesamt 17 Items). N=508-540



Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

Zu den schwächer bewerteten (und nicht abgebildeten) Items gehören Initiative und Selbsthilfe von Geflüchteten (2,8), Migrantenorganisationen (2,4) sowie lokale Leitbilder und positive kommunale Narrative (2,2). Eine günstige Arbeitsmarktsituation (2,7) und ein entspannter Wohnungsmarkt (1,7) werden ebenfalls nur von einer Minderheit der Befragten als kommunale Ressource angesehen. Dem lokalen Wohnungsmarkt schreiben lediglich 39 Kommunen (7,4 %) eine „sehr starke“ oder „eher starke“ Bedeutung für die Bewältigung der aktuellen Herausforderungen bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten zu, was einmal mehr die starke Anspannung in diesem Sektor, aber auch die Varianz zwischen den befragten Kommunen unterstreicht. Selbst die lokalen Integrationspotenziale des Arbeitsmarktes werden vergleichsweise schwach bewertet: Nur 21,6 Prozent der Befragten sehen in einer günstigen Arbeitsmarktsituation eine „sehr starke“ oder „eher starke“ Ressource in ihrer Kommune.

Bemerkenswert sind die Varianzen beim Engagement und der Offenheit der Bevölkerung. Das ehrenamtliche Engagement wird von den Kommunen als bedeutendste Ressource für die Aufnahme und Integration von Geflüchteten eingestuft, ist aber nicht für alle Kommunen in gleicher Weise von Bedeutung: Knapp zwei Drittel der Kommunen bewerten das ehrenamtliche Engagement in der Bevölkerung als „sehr stark“ (28,9 %) oder „eher stark“ (33,5 %), während ihm von jeder siebten Kommune (14,1 %) eine (eher) „schwache“ Bedeutung zugeschrieben wird. Eine positive Grundstimmung / Offenheit in der Bevölkerung ist für jede dritte Kommune (32,9 %) eine (eher) starke Ressource, für jede fünfte Kommune (20,3 %) aber von schwacher Bedeutung.

Die Antworten der Befragten im Freitextfeld zur Frage veranschaulichen die besonderen Erfolgsfaktoren bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten: Kommunale Konzepte zur Unterbringung und Betreuung, Instrumente wie beispielsweise das vom Land Baden-Württemberg geförderte Integrationsmanagement, Koordinierungsstellen in der Verwaltung, Netzwerke kommunaler Kooperationspartner, ehrenamtliches Engagement und eine lebendige Zivilgesellschaft, eine positive Grundstimmung in der Bevölkerung sowie eine offene Kommunikation. Letztlich scheinen Aufnahme und Integration von Geflüchteten vor allem dort gut zu gelingen, wo vielfältige Potenziale durch eine gute Zusammenarbeit von Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft erschlossen werden können (vgl. Textbox 4).

Textbox 4: Ausgewählte Zitate zu Potenzialen und Gelingensbedingungen

*Antworten auf die offene Frage 11: **Was hat Ihrer Kommune bislang am meisten bei der Bewältigung der aktuellen Herausforderungen bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten geholfen? Gerne können Sie Ihre Einschätzung erläutern.***

Kleine Mittelstadt in Baden-Württemberg: „Es ist gelungen, die Herausforderungen dank einer umfassenden Unterstützung und Zusammenarbeit von Verwaltung, Gemeinderat, Bürgerschaft und Vereinen gut und geräuschlos zu meistern.“

Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern: „Das Engagement der ehrenamtlichen Helfer und die Netzwerke der kommunale Partner in der Region sind die größte Stütze.“

Kleine Mittelstadt in Baden-Württemberg: „Das Integrationsmanagement als erste Anlaufstelle für geflüchtete Menschen ist für die Beratung und Unterstützung von Geflüchteten unabdingbar auch für das bessere Verständnis zwischen Geflüchteten und Mehrheitsgesellschaft.“

Große Mittelstadt in Bayern: „Es ist ein Zusammenspiel von allem, wichtig ist eine positive Grundhaltung und ‚Verbündete‘, Kommunikation, auch schwierige Fragen ehrlich beantworten, Befürchtungen und Ängste in der Bevölkerung ernst nehmen. Eine wichtige Rolle spielen auch die Kirchen mit ihrem großen Engagement z. B. Sprachcafés ...“

Gemeindeverband in Niedersachsen: „Aufnahme von Geflüchteten besonders in angespannten Situationen 2015/16 und 2022 funktionierte gut mit Aktivität von Ehrenamt und Zivilgesellschaft, Teilhabe für Bevölkerungsgruppen mit weniger Deutschkenntnissen/geringerem Einkommen ermöglichen, durch Hilfe bei Unterstützungsanträgen, Beratung, feste Zuständigkeiten für spezielle Belange von Zugewanderten (Gesetze, Urkundenwesen, Arbeitsmarktzugänge ...).“

Landkreis in Sachsen-Anhalt: Eine Schnittstelle in der Verwaltung (Integrationskoordinierung) muss verpflichtend umgesetzt werden. Hier kann ein Bindeglied zwischen Verwaltung, Zivilgesellschaft und Politik geschaffen werden, um dieser fordernden Querschnittsaufgabe gerecht zu werden. Eine Willkommenskultur mit kommunaler Leitbildfunktion muss politisch gestützt werden (→ Integrationskonzept per Kreistagsbeschluss).“

Gemeindeverband in Schleswig-Holstein: „Aufgrund der Landesunterkunft/Erstaufnahme [LUK/EA] fanden verschiedene Runde Tische und Bürgerbeteiligungstermine mit Kommune, LUK/EA, Land und Polizei statt. Dies und die Presseberichterstattung dazu hat die positiven kommunalen Narrative sowie die überwiegend positive Grundstimmung mindestens den ukrainischen Geflüchteten gegenüber gestärkt.“

Kleine Mittelstadt in Baden-Württemberg: „Die Kommune befindet sich in einer Metropolregion mit vielen Arbeitsplätzen [...] und guter öffentlicher Infrastruktur, ebenso bislang großer Bereitschaft zur Aufnahme. Andererseits sind die Wohn- und Lebenshaltungskosten recht hoch. Das führt dazu, dass Geflüchtete noch weniger Chancen auf dem freien Wohnungsmarkt haben als die restliche Stadtgesellschaft, gerade im Niedriglohnsektor. Die schnelle soziale Begleitung im Bereich Integrationsmanagement hat bisher viel zur Integration beigetragen, durch Kürzung der Mittel und vor allem durch die Aufspaltung der Beratungslandschaft [...] wird sich die Situation wahrscheinlich verschlechtern. Es ist noch nicht sicher, ob alle geschaffenen Strukturen erhalten bleiben können.“

Großstadt in Bayern: „Die Kommune konnte auf das bewährte System der Unterbringung und Betreuung vulnerabler Geflüchteter durch den 2020 gegründeten Fachbereich BIU (Betreuung, Integration und Unterbringung von Geflüchteten) zurückgreifen. Der Fachbereich arbeitet nach einem sozialpädagogischen Konzept und bringt ausschließlich in abgeschlossenen Wohneinheiten unter. Dadurch konnte eine erhebliche Anzahl von vulnerablen Geflüchteten bedarfsgerecht untergebracht und betreut werden.“

Kleine Mittelstadt im Saarland: „Die noch vorhandenen Ehrenamtsstrukturen (z. B. ehrenamtlicher Sprachkurs für Frauen mit Kindern) sind sehr förderlich für die Integration und für das Ankommen von Geflüchteten. Die Bildungseinrichtungen tun mit den vorhandenen Mitteln ihr Bestes, um den Kindern wichtige Kenntnisse zu vermitteln, leider können die strukturellen Fehler des Schulsystems auch nicht vom besten Lehrpersonal abgefangen werden. Hier sollte auch mehr Wert auf die Schulung von vorhandenem Lehrpersonal in Themen wie Interkulturalität etc. gelegt werden.“

Kleinstadt/Gemeinde in Bayern: „Durch die zwar kleinen, aber abgeschlossenen Wohneinheiten in der Gemeinschaftsunterkunft und die ausschließliche Unterbringung von Familien/Müttern mit Kindern ist die Situation in und um die Gemeinschaftsunterkunft bzw. der Gemeinde entspannt.“

Stadtbezirk in Berlin: „Besonders hervorzuheben war und ist eine grundsätzlich und mehrheitlich positive Grundstimmung. [Namen des Bezirks] hatte in den letzten Jahren aber vielleicht auch eine ungeahnte Sonderstellung: [...] starkes positives Bevölkerungswachstum, [...] urbane Infrastruktur und trotzdem viel Wald und Wasser. [...] Der zweite sehr starke Faktor ist ein großes Netzwerk für Austausch und Zusammenarbeit im Bereich der Integration: Kooperation, gemeinschaftliche Unterstützung usw.“

9. Unterstützungsbedarfe

Angesichts gewachsener Herausforderungen und begrenzter Ressourcen sehen die befragten Kommunen besondere Unterstützungsbedarfe in einer Vielzahl von Bereichen. An der Spitze der Wunschliste stehen die Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus (4,5), eine optimierte Koordination der Flüchtlingspolitik zwischen Bund, Länder und Kommunen (4,5) sowie eine verbesserte Erstattung der Kosten durch die Länder (4,4). Es folgen der Ausbau von Sprach- und Integrationskursen (4,2), die Verbesserung der Arbeitsmarktintegration, die Ausstattung der Schulen sowie die Arbeitsweise/Funktionsfähigkeit der Ausländerbehörde (jeweils 4,1) (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11: Unterstützungsbedarfe von Kommunen

Frage: Wo sehen Sie besondere Unterstützungsbedarfe Ihrer Kommune bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten?

N=517-539



Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

Von der Möglichkeit, ihre Bewertung der abgefragten Items zu erläutern, haben wieder zahlreiche Kommunen Gebrauch gemacht. Gefordert werden von den Befragten in den Kommunen nicht nur ausreichende und personelle Ressourcen, bessere Einbeziehung und größere Gestaltungsspielräume, längere Laufzeiten von Projekten und mehr frei verfügbare Mittel für Kommunen, sondern auch übergreifende Reformen in den zentralen Integrationsbereichen Arbeit, Bildung und Wohnen. Beklagt werden zudem die lange Dauer von Asylverfahren und der Umsetzung von Entscheidungen, eine unzureichende Kommunikation und Kooperation zwischen Behörden sowie eine Überbürokratisierung und mangelnde Digitalisierung von Prozessen (vgl. Textbox 5).

Besonders häufig wird in diesem Zusammenhang die Rolle der Ausländerbehörden angesprochen: Die Antworten verdeutlichen, warum fast drei Viertel der Befragten bei der Arbeitsweise/Funktionsfähig-

keit der Ausländerbehörden einen sehr starken (44,4 %) oder eher starken (27,0 %) Unterstützungsbedarf feststellen. Zwar finden sich auch Hinweise auf effektiv arbeitende und gut funktionierende Ausländerbehörden, aber in mehreren Antworten wird vor dem Hintergrund gestiegener Anforderungen durch „ständig neue“ Gesetzesänderungen auf der Bundesebene, einer hohen Zahl lokal zu bearbeitender Anträge sowie einer schwierigen Personalsituation vor Ort auf eine starke Überlastung und mangelnde Erreichbarkeit der Behörde verwiesen. Beklagt werden aber auch eine eher ‚verwaltungs-technische‘ Arbeitsweise der Ausländerbehörde sowie eine mangelnde Einbindung in die kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Die Antworten der befragten Kommunen spiegeln die Befunde aktueller Studien gut wider (vgl. Schlee et al. 2023, S. 41).

Textbox 5: Ausgewählte Zitate zu Unterstützungsbedarfen

*Antworten auf die offene Frage 12: **Wo sehen Sie besondere Unterstützungsbedarfe Ihrer Kommune bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten? Gerne können Sie Ihre Einschätzung erläutern.***

Kleinstadt/Gemeinde in Niedersachsen: *„Eine höhere Kostenerstattung in allen Bereichen (Kosten der Unterkunft, Kitas, Schulen) durch Kreis, Land und Bund wäre wünschenswert. Zudem müssen die Angemessenheitsgrenzen für Wohnraum und Ausstattung von Unterkünften endlich in der Realität ankommen. [...] Land und Kreis müssen den Kommunen vertrauen, wir wissen am besten, was notwendig ist und was nicht, weil wir tagtäglich damit arbeiten.“*

Kleinstadt/Gemeinde in Nordrhein-Westfalen: *„Verankerung von Integration als kommunale Regelaufgabe: dies wird in unserer Gemeinde bereits schon so verstanden, denn das Sozialamt ist immer die erste und letzte Auffangstation. Jobcenter ziehen sich gerne aus der Verantwortung heraus und die Aufgaben der Integration verbleiben bei der Gemeinde, obwohl hier kein weiteres Personal vorhanden ist. Die Gemeinde ist für Asylbewerber, wie auch für die Anerkannten immer Ansprechpartner.“*

Kleine Mittelstadt in Niedersachsen: *„Die Erfahrung zeigt, wenn es zu Engpässen – auch personell – auf Bundes-, Landes- oder Landkreisebene kommt, ist ‚von oben‘ die Erwartungslage, dass sich die Kommune kümmert und alles ausgleicht. Personelle Probleme haben die Kommunen auch, aber wir sind direkt an den Menschen ‚dran‘ und wollen die nicht fallen lassen. Das wird als sehr frustrierend empfunden, wenn ‚unten‘ alles gelöst werden soll, was ‚oben‘ ‚verbummelt‘ wird.“*

Landkreis in Hessen: *„Mit einer gesetzlichen Verpflichtung zur Integration als Pflichtaufgabe und der damit verbundenen Bereitstellung von finanziellen Mitteln durch den Bund könnten viele der genannten Punkte/Probleme behoben werden. Als Landkreis entsteht das Gefühl, dass man mit der Integration allein gelassen wird.“*

Kleine Mittelstadt in Bayern: *„Das Ehrenamt kann nicht die Antwort auf bundesweite Herausforderungen beim Thema Integration und Migration sein. Die kommunalen Strukturen und die Gesetzeslage zur Aufgabe Integration entsprechen nicht mehr der aktuellen Zeit. Erlangte Strukturen nach 2015 wurden außerdem zum Teil wieder abgebaut, da man mit 2022 nicht gerechnet hat. Eine Verankerung [von Integration] als Pflichtaufgabe ist angebracht, bemessen mit einem Personalschlüssel anhand des Ausländer- und Migrationsanteils unter Betrachtung der Gesamteinwohnerzahl.“*

Kleinstadt/Gemeinde in Nordrhein-Westfalen: *„Das Personal in den Ausländerbehörden muss für eine zügige Bearbeitung des Aufenthaltsrechts deutlich erhöht werden. Anstatt bürokratische Förderungen, sollten die Kommunen mehr freierverfügbare Mittel erhalten, um die Probleme vor Ort zu beseitigen.“*

Kleine Mittelstadt im Saarland: „Vor allem der soziale Wohnungsbau spielt eine wichtige Rolle in der Integration. In Gemeinschaftsunterkünften sind die Klient:innen immer noch nicht wirklich angekommen. Hier bestimmen Themen wie fehlende Privatsphäre und ähnliches den Alltag. Die Asylverfahren dauern sehr lange an, in dieser Zeit ist der Besuch des Sprachkurses und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit strengen Regeln [unterworfen]. Bei Ablehnung des Asylantrages dauert die Abschiebung bzw. Rückführung sehr lange an, die Personen dürfen in dieser Zeit immer noch keiner Erwerbstätigkeit nachgehen und warten nur auf den Zeitpunkt X, an dem die Polizei sie abholt. Vor allem für Familien mit Kindern ist dieser Prozess nervenaufreibend und retraumatisierend. Eine zügige Entscheidung im Asylverfahren und die direkt darauffolgende Konsequenz (z. B. Rückführung) bietet den Personen immerhin die Chance in dem Land, das sie letztlich aufnimmt, ein neues Leben anzufangen. Dadurch wären sie nicht in jahrelangem Warten gefangen. Das Bildungs- bzw. Schulsystem bietet einen wichtigen Dreh- und Angelpunkt in der Integration von Geflüchteten. Die Integration von Familien ist über die Kinder am schnellsten und effektivsten möglich.“

Landkreis in Niedersachsen: „Zur Integration von Kindern in das deutsche Bildungssystem bedarf es mehr Personal, die Aufgaben werden komplexer und das Personal muss entsprechend geschult werden. Es braucht die Unterstützung der Eltern, die das deutsche System erst einmal verstehen lernen müssen, und auch dafür braucht es Personal und konstante Angebote in diversen Sprachen. Es fehlt in der Regel Geld zur Durchführung von Kursen und/oder das passende Personal. Arbeit im Bereich Integration ist oft mit zeitlich begrenzten Verträgen nicht attraktiv für Arbeitnehmende.“

Kleine Mittelstadt in Baden-Württemberg: „Die Förderlandschaft ist zu unübersichtlich, zum Teil fördern Bund und Land das gleiche mit geringfügigen Unterschieden. Den Kommunen zutrauen, dass sie wissen, wofür sie die Mittel ausgeben, längere Laufzeit von Projekten. Schnellere Anerkennung ausländischer Schul-/Berufsabschlüsse; im sozialen Wohnungsbau und bei der Bildung muss der Bund stärker in die Pflicht genommen werden, damit es nicht 16 verschiedene Ansätze gibt, [...] um die Netzwerk- und Koordinationsarbeit nachhaltig zu betreiben.“

Große Mittelstadt in Nordrhein-Westfalen: „Die Kommune als letztes Glied im Prozess ist auf umfassende und frühzeitige Informationen angewiesen. Dieses betrifft sowohl die Landeseinrichtungen und Bezirksregierung, aber auch das BAMF [Bundesamt für Migration und Flüchtlinge] und die ZABs [Zentrale Ausländerbehörden]. Für einen gelungenen Integrationsprozess sind ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen von herausragender Bedeutung.“

Kleinstadt/Gemeinde in Baden-Württemberg: „Dringend benötigt ist ein deutlicher Bürokratieabbau bei den Leistungsträgern (Jobcenter, Jugendamt, Arbeitsamt, Kreissozialamt etc.). Die Beratung ist nicht ausreichend ausgebaut für die vielen sozialrechtlichen Probleme und Anforderungen. Es findet keine Kooperation/ Vernetzung zwischen den Behörden statt und es fehlt an Digitalisierung. [...] Anerkennung von Abschlüssen und Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt fehlen zur besseren Integration in den Arbeitsmarkt. Sprachförderung muss für alle Menschen offen sein. Stärkere Investitionen in frühkindliche und schulische Bildung mit höherer Flexibilität beim Betreuungsangebot. [...] Investiert man nicht in die Kinder, können Integrationsherausforderungen sich nur verschärfen, aber nicht reduzieren. Sozialberatung für alle Menschen ausbauen, um Konfliktlinien zu reduzieren und ganzheitliche Angebote zu schaffen. [...] Flüchtlings-Sozialarbeit auch für kleine Kommunen fördern (über das Management hinaus). [...] Keine Propaganda und kein Populismus auf den Rücken der Geflüchteten. Das schürt Vorurteile und spaltet die Gesellschaft noch mehr. Mehr dazu beitragen, dass der soziale Frieden in den Kommunen hält und ehrenamtliches Engagement zentrales Element ist, Teilhabe zu ermöglichen.“

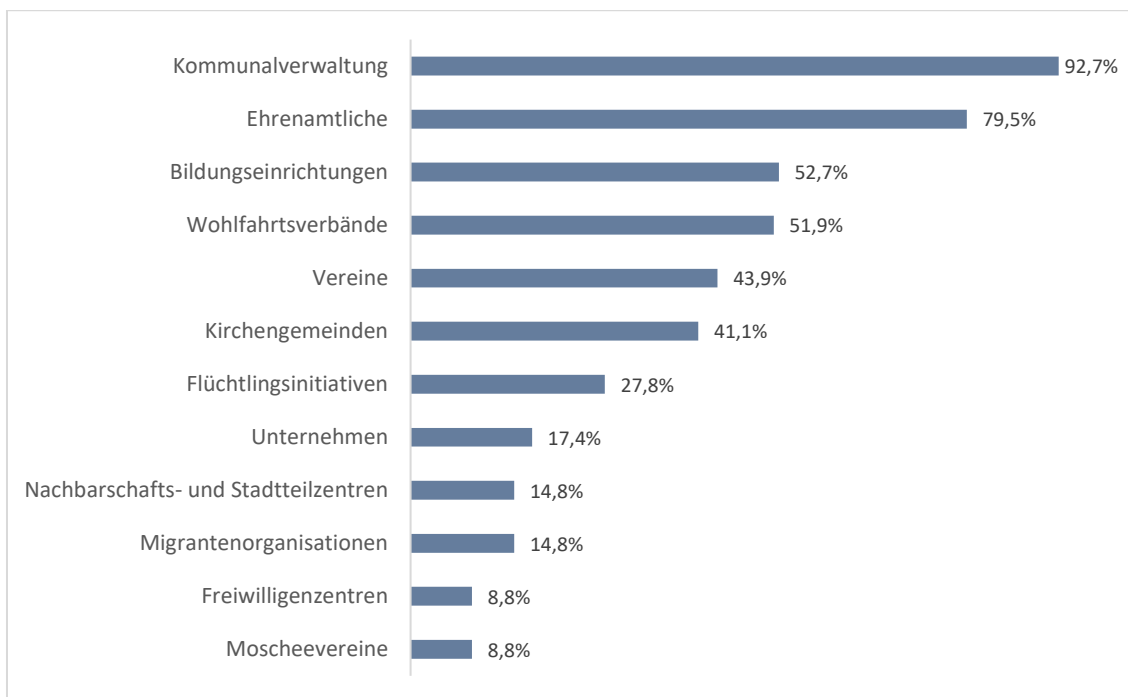
10. Akteurslandschaften

Bei der Frage nach den zentralen Akteuren in der lokalen Flüchtlings- und Integrationsarbeit zeigt sich eine deutliche Bandbreite mit klarer Abstufung: Während die Kommunalverwaltung von fast allen Befragten (92,7 %) als wichtiger Akteur genannt wird, liegen die Ehrenamtliche bereits deutlich auf dem zweiten Platz (79,5 %). Rund die Hälfte der Befragten sieht auch Bildungseinrichtungen (52,7 %) und Wohlfahrtsverbände (51,9 %) in einer zentralen Position in diesem Handlungsfeld. Es folgen Vereine (43,9 %) und Kirchengemeinden (41,1 %). Schließlich stuft weniger als jede elfte befragte Kommune Freiwilligenzentren und Moscheevereine als zentrale Akteure in der lokalen Flüchtlings- und Integrationsarbeit ein (je 8,8 %), was auch daran liegt, dass es diese in vielen kleineren Kommunen nicht gibt (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12: Zentrale Akteure in der lokalen Flüchtlings- und Integrationsarbeit

Frage: Wer sind die zentralen Akteure in der lokalen Flüchtlings- und Integrationsarbeit?

N=547 (Mehrfachnennungen, insgesamt: 2.484)



Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

In den Erläuterungen der Befragten wird die lokale Akteurslandschaft lebendig. Kommunalverwaltungen, die über engagiertes und gut qualifiziertes Personal verfügen, eine vielfältige Engagementlandschaft mit Wohlfahrtsverbänden, Kirchengemeinden, Initiativen, (Sport-)Vereine und Migrantenorganisationen können einen Unterschied machen, wie gut die mit der Aufnahme und Integration von Geflüchteten verbundenen Chancen gestaltet und Herausforderungen bewältigt werden. Deutlich wird auch, wie wichtig Austausch, Koordination, Vernetzung und Kooperation sind. Arbeitskreise und Netzwerke, Integrationsausschüsse und -beiräte sowie lokale Koordinationsstellen für Engagement bündeln Energien, fördern Synergieeffekte und wirken als Katalysatoren sozialer Integration (vgl. Textbox 6).

Textbox 6: Ausgewählte Zitate zu Akteurslandschaften

Antworten auf die offene Frage 14: Wer sind die zentralen Akteure in der lokalen Flüchtlings- und Integrationsarbeit? Haben Sie Anmerkungen zu den lokalen Akteuren?

Kleinstadt/Gemeinde in Schleswig-Holstein: „Die Kommunalverwaltung hat mit der Integrationskraft und dem Sozialamt gut qualifiziertes Personal. Wohlfahrtsverbände sind einerseits das DRK in der Landesunterkunft, deren Arbeit auch in das Gemeindegebiet hineinspiegelt und die Ortsverbände des DRK, die Kleiderkammern betreiben. Wir führen vor Ort ansonsten eine Verweisberatung zu Angeboten in der Kreisstadt durch.“

Kleine Großstadt in Nordrhein-Westfalen: „Wohlfahrtsverbände und Flüchtlingsrat stechen hier positiv hervor. Aber auch der ein oder andere Sportverein leistet gute Arbeit sowie viele Migrantensorganisationen in dem Rahmen, der ihnen möglich ist. Teils nur für die eigene Community, teils auch für andere.“

Kleine Mittelstadt in Baden-Württemberg: „Die Vielfalt zeigt den hohen Koordinierungsaufwand, denn die Kommune ist das zentrale Organ, das alle Beteiligten immer wieder zusammenbringt. Es gibt bei uns keine Migrantensorganisation, keine Moscheevereine und keine Freiwilligenzentren. Die Kirchengemeinden sind eher zurückhaltend.“

Großstadt in Bayern: „Alle relevanten Akteure (Stadtverwaltung, Arbeitsverwaltung, Kammern, BAMF, freie Träger, Migrant:innenselbstorganisationen, Zivilgesellschaft) finden sich in verschiedenen Gremien und Arbeitskreisen zu einem regelmäßigen Austausch mehrmals im Jahr zu zusammen.“

Kleinstadt/Gemeinde in Baden-Württemberg: „Bei uns besteht ein Integrationsausschuss mit momentan ca. 30 Mitgliedern. Sie übernehmen Patenschaften für einzelne Bewohner oder Familien. Unternehmen aus der Stadt stellen beispielsweise Wohnraum zur Verfügung oder stellen Personen aus den Unterkünften ein. Auch bei der Stadt selbst sind Geflüchtete Personen beschäftigt.“

Kleinstadt/Gemeinde in Bayern: „Der Integrationsbeirat fungiert als Schnittstelle zwischen der Stadt, den Geflüchteten und den Bürgern, um den Integrationsprozess zu fördern. Er berät die Stadtverwaltung in Fragen der Integration und setzt sich dafür ein, die Interessen der Migrantinnen und Migranten zu vertreten. Durch die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, wie dem BRK-Kreisverband [Bayrisches Rotes Kreuz] und ehrenamtlichen Initiativen, trägt der Integrationsbeirat dazu bei, lokale Integrationsprojekte und Programme zu unterstützen und zu koordinieren.“

Landkreis in Bayern: „Die Ehrenamtlichen haben anfangs sehr wertvolle Integrationsleistungen erbracht; es hat sich deutlich gezeigt, dass Integration v.a. dann erfolgreich ist, wenn ein Ehrenamtlicher einen Flüchtling an die Hand nimmt – hier gibt es einige Erfolgsgeschichten; ohne diese ehrenamtliche Unterstützung ist Integration kaum möglich; inzwischen ist die Anzahl der Ehrenamtlichen massiv gesunken.“

Kleinstadt/Gemeinde in Nordrhein-Westfalen: „Das Ehrenamt ist etwas eingeschlafen und lebt derzeit wieder auf, da die Stelle der Flüchtlingshilfe inzwischen wieder besetzt ist (Ehrenamt braucht Hauptamt).“

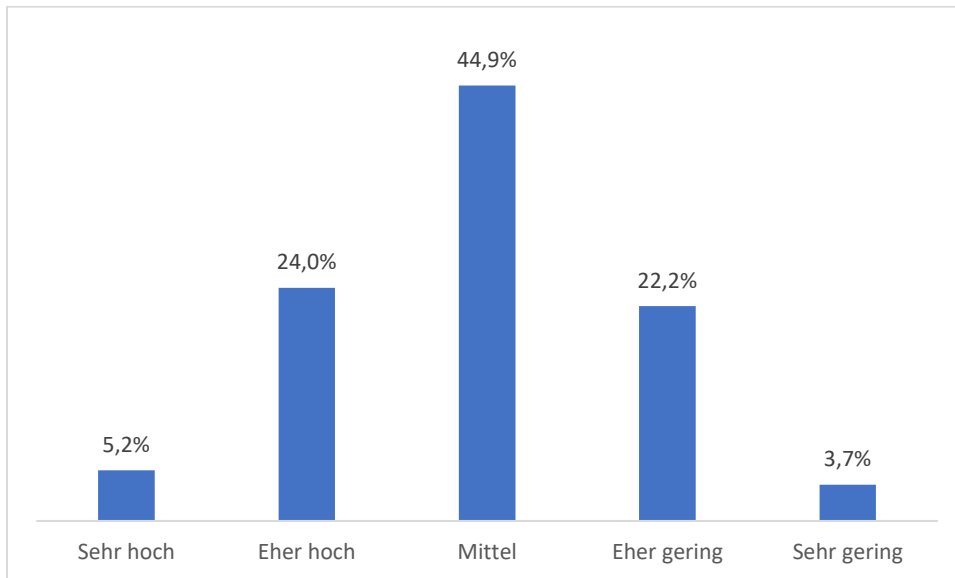
Engagement für Geflüchtete

Die Bewertung des aktuellen Engagements für Geflüchtete vor Ort formt ein relativ ausbalanciertes Bild. Während etwa ein Viertel der Befragten das Engagement in ihrer Kommune als stark einstufen („sehr hoch“: 5,2 %; „eher hoch“: 24,0 %), liegt der Anteil derer, die den Status quo eher negativ einschätzen, in Summe nur wenig niedriger („eher gering“: 22,2 %; „sehr gering“: 3,7 %). Der Großteil der Befragten sortiert sich im Mittelfeld ein („mittel“: 44,9 %) (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13: Engagement für Geflüchtete

Frage: Wie bewerten Sie das aktuelle Engagement für Geflüchtete in Ihrer Kommune?

N=537



Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

Die durchschnittliche Bewertung des aktuellen Engagements für Geflüchtete in den befragten Kommunen überrascht angesichts der hohen Bedeutung, die den Ehrenamtlichen als zentralem Akteur in der lokalen Flüchtlings- und Integrationsarbeit zugewiesen wird (siehe Ausführungen zu Potenzialen und Gelingensbedingungen weiter oben).

Die Erläuterungen in den Freitextfeldern (vgl. insbesondere die Zitate in den Textboxen 5, 6 und 7) deuten auf eine Reihe von Schwierigkeiten und ‚Spannungsfeldern‘ hin, die den Kommunen die Aufnahme und Integration von Geflüchteten erschweren:

- Eine Überforderung der Engagierten und ein Rückgang des Engagements für Geflüchtete („Es gibt in vielen Kommunen Erschöpfungserscheinungen im Bereich des Engagements“),
- die lokale Abhängigkeit vom freiwilligen Engagement angesichts mangelnder Ressourcen und Strukturen in zentralen Integrationsbereichen („Das Ehrenamt [...] kann die fehlenden Ressourcen in Bereichen wie Bildung, Wohnungs- und Arbeitsmarkt nicht ersetzen“) sowie
- die mangelnde Koordination, Unterstützung und Wertschätzung des Engagements für Geflüchtete („Ehrenamt braucht Hauptamt“).

Insgesamt scheint es ein Missverhältnis zwischen den Potenzialen des Ehrenamts, den kommunalen Aufgaben und Herausforderungen bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten sowie den vorhandenen Ressourcen und Strukturen zu geben, wie es in der bereits weiter oben zitierten Antwort einer bayerischen Kommune zum Ausdruck gebracht und in der eine Verankerung von Integration als Pflichtaufgabe angeregt wird: „Das Ehrenamt kann nicht die Antwort auf bundesweite Herausforderungen beim Thema Integration und Migration sein. Die kommunalen Strukturen und die Gesetzeslage zur Aufgabe Integration entsprechen nicht mehr der aktuellen Zeit“ (Textbox 5; siehe auch Textbox 7).

Textbox 7: Ausgewählte Zitate zum Engagement für Geflüchtete

Antworten auf die offene Frage 16: **Wie bewerten Sie das aktuelle Engagement für Geflüchtete in Ihrer Kommune? Gerne können Sie Ihre Einschätzung erläutern.**

Landkreis in Nordrhein-Westfalen: „Es gibt in vielen Kommunen Erschöpfungserscheinungen im Bereich des Ehrenamtes. Die hauptamtliche Struktur kann das nur teilweise auffangen.“

Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern: „Das Engagement für Geflüchtete wird geringer, immer weniger Ehrenamtliche sehen sich in der Lage [sich] engagiert einzubringen. Es fehlen Vergütung für Fahrtkosten, der Landkreis [Namen des Landkreises] hat eine große Fläche, Erreichbarkeit mittels ÖPNV ist unzureichend, steigende Kosten in allen Bereichen, eine immer älter werdende Bevölkerungsstruktur.“

Kleinstadt/Gemeinde in Bayern: „Die Unterstützung von Ehrenamtlichen geht zurück. Hilfe kann schnell frustrierend werden. Andere Kulturen, falsche Vorstellung seitens der Flüchtlinge – falsche Vorstellung von gebrauchter Hilfe seitens der Ehrenamtlichen. Einige kommen bei Hilfestellung gegenüber Flüchtlingen und Migranten an die eigenen Grenzen. Das Freiwilligenzentrum versucht aufzuklären. Frust auch bei starkem Wechsel in den Unterkünften – nicht jeder/jede Asylsuchende erhält auch Asyl. Manchmal erwarten Flüchtlinge selbstverständlich Unterstützung – manchmal fehlt die Wertschätzung dafür – Frust oder Rückzug als Folge.“

Kleinstadt/Gemeinde in Baden-Württemberg: „Die allgemeine Bevölkerung verortet Integration bei den Geflüchteten selbst und als Serviceleistung der Verwaltung. Sie selbst sehen sich davon nur bei negativen Erfahrungen betroffen, z. B. Probleme der Kinder in Schulen, und stellen hohe Erwartungen an die Kommunen. Dennoch gibt es Menschen, die offen und engagiert sind, allerdings in Summe zu wenige. Geflüchtete Familien z. B. insbesondere Alleinerziehende benötigen eigentlich alle eine Leihoma/-opa, um Hilfe im Alltag und zur Förderung der Kinder zu erhalten. Kontakte fehlen. In den Fällen, wo eine ehrenamtliche Person mitwirkt, gelingt die Integration deutlich besser und schneller. Auch der Spracherwerb gelingt schneller.“

Kleinstadt/Gemeinde in Hessen: „Insbesondere das Engagement für Kriegsvertriebene aus der Ukraine ist sehr hoch. Die Bereitschaft, die Integration von Drittstaatlern ehrenamtlich zu unterstützen, hat stark abgenommen.“

Große Mittelstadt in Thüringen: „Die lang in der ehrenamtlichen Arbeit mit Geflüchteten Tätigen bleiben meist langfristig dabei. Andere engagieren sich anfangs enorm (Beispiel Wohn- und Aufnahmeangebote für Geflüchtete aus der Ukraine zu Beginn des Krieges), ziehen sich jedoch langsam zurück. Auch Helfer kommen da an ihre Grenzen, suchen sich Aufgaben, die sie besser mit dem alltäglichen Leben übereinbringen können.“

Große Mittelstadt in Niedersachsen: „Seit 2015 ist das ehrenamtliche Engagement bemerkenswert stark, auch wenn im Laufe der Jahre Ermüdungserscheinungen auftreten. Ohne die Ehrenamtlichen wäre die Unterstützung vieler Geflüchteter – sei es durch Nachhilfe im Spracherwerb für Kinder und Jugendliche, Begleitung bei Behördengängen, Ausfüllen von Formularen, Arztbesuchen oder Wohnungssuche – nicht möglich gewesen. Auch heute besteht weiterhin ein großer Bedarf, denn obwohl das Ehrenamt in unserer Kommune gut aufgestellt ist, kann es die fehlenden Ressourcen in Bereichen wie Bildung, Wohnungsmarkt und Arbeitsmarkt nicht ersetzen.“

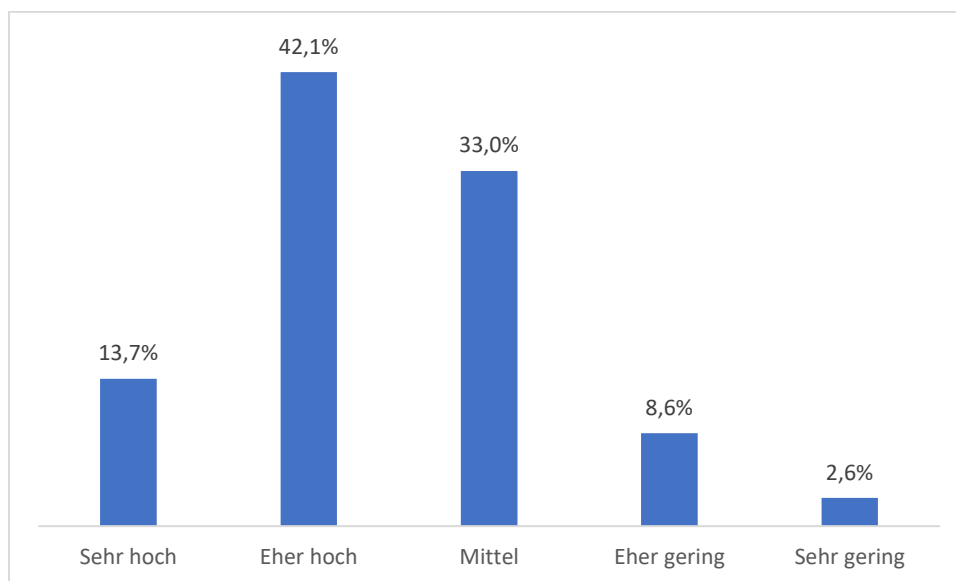
11. Vernetzung und Kooperation

Die Bewertung des Vernetzungsgrades relevanter Akteure in diesem Handlungsfeld deutet auf solide Grundstrukturen vor Ort hin: Mehr als die Hälfte der Befragten zieht eine positive Bilanz („sehr hoch“: 13,7 %; „eher hoch“: 42,1 %), nur gut jede zehnte Kommune verweist auf eine deutlich schwache Vernetzung untereinander („eher gering“: 8,6 %; „sehr gering“: 2,6 %). Die eher ‚verhalten‘ positiven Bewertungen der lokalen Vernetzungsstrukturen zeigen zugleich, dass in diesem Bereich noch deutliche Entwicklungspotenziale erschlossen werden können (vgl. Abbildung 14).

Abbildung 14: Grad der Vernetzung in der Kommune

Frage: Wie bewerten Sie den Grad der Vernetzung relevanter Akteure bei der lokalen Aufnahme und Integration von Geflüchteten in Ihrer Kommune?

N=534



Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

In den Erläuterungen im Freitextfeld wird von den Befragten vor allem auf institutionalisierte Netzwerke, aber auch auf „direkte Kontakte und kurz Entscheidungswege“ in kleineren Kommunen verwiesen. Als Erfolgsfaktoren für eine „schnelle Handlungsfähigkeit“ von Netzwerken und die Vermeidung von „Konkurrenzsituationen“ zwischen Trägern werden die Einbeziehung aller Akteure, die Regelmäßigkeit des Austausches sowie eine frühzeitige und transparente Streuung von Informationen genannt. In den Antworten wird wiederum deutlich, wie wichtig eine kommunale Koordinierung von Angeboten in einer vielfältigen Akteurslandschaft ist und wie hilfreich es ist, wenn Kommunen dabei über (landesgeförderte) Vernetzungsstrukturen wie Kommunale Integrationszentren, kommunales Integrationsmanagement und Koordinierungsstellen wie Integrationsbeauftragte und Bildungskordinator:innen zurückgreifen können (vgl. Textbox 8).

Textbox 8: Ausgewählte Zitate zum Grad der Vernetzung

Antworten auf die offene Frage 15: Wie bewerten Sie den Grad der Vernetzung relevanter Akteure bei der lokalen Aufnahme und Integration von Geflüchteten in Ihrer Kommune? Gerne können Sie Ihre Einschätzung erläutern.

Gemeindeverband in Sachsen: „Aufgrund der Größe unserer Kommune und dem ländlichen Charakter ‚kennt man sich‘ hier im Ort und den Ortsteilen und hat dementsprechend direkte Kontakte und kurze Entscheidungswege.“

Gemeindeverband in Schleswig-Holstein: „Es besteht ein regelmäßiger institutionalisierter Austausch mit dem Jobcenter, der Ausländerbehörde und weiteren regional tätigen Akteuren. Darüber hinaus sind auch immer Einzelfall-Gespräche untereinander möglich.“

Große Mittelstadt in Nordrhein-Westfalen: „Regelmäßige Treffen von Unterstützungsnetzwerk Geflüchtete mit allen in der Stadtgesellschaft positiv aktiven Akteuren.“

Landkreis in Sachsen-Anhalt: „Eine transparente und kurzfristige Informationsstreuung sichert die schnelle Handlungsfähigkeit der Netzwerkstruktur und verhindert Konkurrenzsituationen (z. B. bei Bildungs-/Sprachkursträger mit Erwerbsnutzen).“

Landkreis in Hessen: „Die Vernetzung der bestehenden Akteure ist gut. Sowohl ukrainische Geflüchtete als auch Weltflüchtlinge werden weiterhin vom Landkreis in kreiseigenen Liegenschaften untergebracht. Dies ist nur durch eine gute Vernetzung zwischen Landkreis und Städten/Gemeinden möglich.“

Kleine Mittelstadt in Nordrhein-Westfalen: „Die Schnittstellen, die durch verschiedene Träger/ Mitwirkende entstehen, und die Organisation einer Hilfe für Geflüchtete, die nicht redundant ist, sondern auf individuelle Bedürfnisse und Bedarfe zugeschnitten ist, bedarf einer Koordinierung. Diese muss zentral und verpflichtend sein. Z. B.: Die Kommune agiert als zentraler Akteur und koordiniert Vereine, Ehrenamtliche, Beratungsangebote etc. in einem gesamteinheitlichen Konzept.“

Kleinstadt/Gemeinde in Nordrhein-Westfalen: „Die Position der Flüchtlings- bzw. Integrationsbeauftragten wurde 2016 geschaffen und inzwischen entfristet. Die meisten lokalen Akteure arbeiten mit dieser Stelle zusammen.“

Kleinstadt/Gemeinde in Baden-Württemberg: „Es läuft alles bei der Integrationsbeauftragten und dem Integrationsmanagement zusammen, sodass hier die zentrale Koordination aller Angebote stattfindet. Alle relevanten Akteure stehen in Austausch und Angebote/ Projekte werden gemeinsam gestaltet. Allerdings nur innerhalb der Kommune. Kommunenübergreifend innerhalb des Landkreises fehlt es an Vernetzung und Symbiose-Effekten.“

Landkreis in Nordrhein-Westfalen: „Durch das Kommunale Integrationszentrum ist hier eine sehr gute landesgeförderte Vernetzungsstruktur gewachsen.“

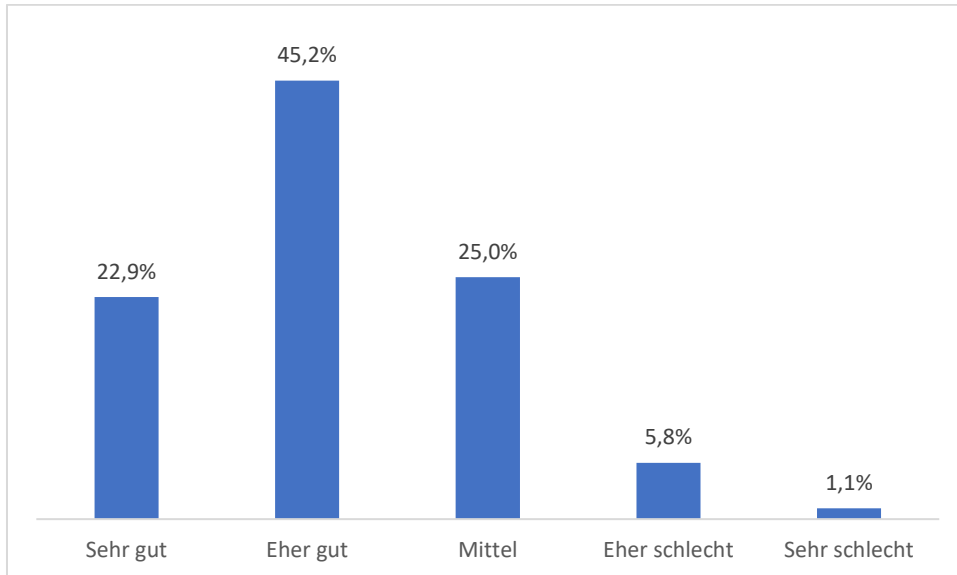
Kooperationsqualität

Die Kooperation ihrer jeweiligen Kommunalverwaltung mit freien Trägern und zivilgesellschaftlichen Akteuren bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten bewerten rund zwei Drittel der Befragten mit „sehr“ oder „eher gut“ (22,9 % bzw. 45,2 %). Dieses positive Bild wird auch dadurch bestätigt, dass nur etwa jede vierzehnte befragte Kommune die Zusammenarbeit als „eher“ oder „sehr schlecht“ einstuft (5,8 % bzw. 1,1 %). Jede vierte Kommune bewertet die lokale Kooperationsqualität allerdings nur mit „mittel“ (25,0 %), was angesichts der Bedeutung von Vernetzung und Kooperation für die kommunale Aufgabe der Aufnahme und Integration von Geflüchteten auch als Hinweis auf Optimierungspotenziale gelesen werden kann (vgl. Abbildung 15).

Abbildung 15: Kooperation von Akteuren bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten

Frage: *Wie bewerten Sie die Kooperation Ihrer Verwaltung mit freien Trägern und zivilgesellschaftlichen Akteuren bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten?*

N=533



Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

In Freitextfeld zur Frage verweisen die Befragten auf hilfreiche Konzepte, solide Strukturen und stabile Netzwerke sowie eine hohe Interaktions- und Kooperationsqualität bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten („gute Zusammenarbeit auf Augenhöhe“; „Ergebnis jahrelanger guter Beziehungsarbeit“). Die „Kooperation im Netzwerk“ ermögliche es der Kommunalverwaltung, abgestimmter, direkter und flexibler auf sich verändernde Bedarfe und Entwicklungen zu reagieren. Angesprochen werden in den Einträgen im Freitextfeld aber auch Schwierigkeiten wie die mangelnde Einbindung von Integrationsbeauftragten, der von Ehrenamtlichen aufgebaute Erwartungsdruck sowie die drohende Kürzung bzw. Verschwendung von Mitteln für die kommunale Integrationsarbeit (vgl. Textbox 9).

Textbox 9: Ausgewählte Zitate zur Kooperation von Akteuren

Antworten auf die offene Frage: **Wie bewerten Sie die Kooperation Ihrer Verwaltung mit freien Trägern und zivilgesellschaftlichen Akteuren bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten? Gerne können Sie Ihre Einschätzung erläutern.**

Gemeindeverband in Niedersachsen: „Gute Zusammenarbeit auf Augenhöhe, Abgleich von wahrgenommenen Bedarfen, gemeinsame Projektanträge, großes Gremium zur Vernetzung und Vertretung Interessen sozialer Akteure in der Kommunalpolitik.“

Gemeindeverband in Schleswig-Holstein: „Durch die Person der Integrationskraft besteht ein gutes, stabiles Netzwerk mit den kreisweit tätigen Akteuren. Leider werden für diese Akteure zukünftig die Mittel gekürzt, so dass auch hier zu befürchten ist, dass die Situation schwieriger wird.“

Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern: „[Der Integrationsbeauftragte] gehört nicht zur Stabsstelle und ist in der Verwaltungsstruktur so weit unten verortet, dass derjenige nicht bzw. schwer zu finden ist. Das führt zu erschwerter Außenwahrnehmung. Auch innerhalb der Verwaltung findet keine Einbindung des IB statt. Eine Zusammenarbeit der Mitarbeiter/innen der jeweiligen Ämter zum Thema Integration findet nicht statt. Die Verwaltung arbeitet in großen Teilen separiert, in einer ‚strengen‘ Unterteilung, eine echte Kooperation findet nicht statt.“

Gemeinde in Nordrhein-Westfalen: „Leider wird auch einer zugewandten und serviceorientierten Verwaltungsarbeit immer wieder durch Ehrenamt und freie Träger unterstellt, dass man ‚nicht genug tut‘; man doch ‚dies oder das‘ noch leisten/erlauben müsste. Es scheint wenig bekannt zu sein, dass kommunale Mitarbeitende sich an die geltenden Gesetze halten müssen und deswegen nicht jeden individuellen Wunsch oder Bedarf erfüllen können. In der Beratung durch freie Träger / Ehrenamt steht das Individuum im Vordergrund. Als kommunaler Mitarbeitender muss man jedoch jedem gleichermaßen gerecht werden.“

Kleinstadt/Gemeinde in Nordrhein-Westfalen: „Aufgrund der kommunalen Größe existiert hier in der Kommune kein sozialer Anbieter, sodass die soziale Betreuung an den Kolleginnen und Kollegen im Sozialamt hängen bleibt. [...] Das Personal im Sozialamt wird an Fallzahlen gemessen, wo keine soziale Beratung der Hilfesuchenden berücksichtigt wird. Finanzielle Mittel von Bund oder Land könnten zu Einrichtung einer Stelle für soziale Beratung beitragen. Das KIM-Projekt [Kommunales Integrationsmanagement] der [Name der übergeordneten Kommune] verbrennt die finanziellen Mittel aufgrund eines viel zu großen Overhead, sodass kaum noch etwas für eine ausreichende Leistung übrigbleibt.“

Kleine Mittelstadt in Baden-Württemberg: „Es konnten mit freien Trägern und zivilgesellschaftlichen Akteuren sehr gute Strukturen aufgebaut werden, sowohl in den verschiedenen Bereichen der Beratung [...] als auch in der Quartiersarbeit. Aber auch hierzu werden dauerhaft Mittel benötigt, um diese aufrecht zu halten. Gerade die noch junge Quartiersarbeit zeigt gute Erfolge im Bereich Integration, sozialer Friede und gesellschaftlicher Zusammenhalt in der Kommune. Diese wird wie die Jugendarbeit mit freien Trägern durchgeführt. Dazu ist ein hoher Aufwand an Koordinations- und Netzwerkarbeit zu leisten.“

Kreisfreie Großstadt in Nordrhein-Westfalen: „Ohne die Arbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtspflege vor Ort wäre die Verwaltung nicht ansatzweise in der Lage gewesen die Herausforderungen zu meistern. Die Zusammenarbeit kann als herausragend und vertrauensvoll bezeichnet werden. Sicher nicht überall in Kommunen so der Fall und Ergebnis jahrelanger guter Beziehungsarbeit von beiden Seiten.“

Großstadt in Bayern: „Durch den Gesamtplan zu Integration von Geflüchteten wurde die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft in [Namen der Großstadt] gestärkt und institutionalisiert. Die Kooperation im Netzwerk ermöglicht es, flexibler und unmittelbarer auf sich verändernde Bedarfe bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten zu reagieren.“

12. Kommunale Gestaltungsspielräume

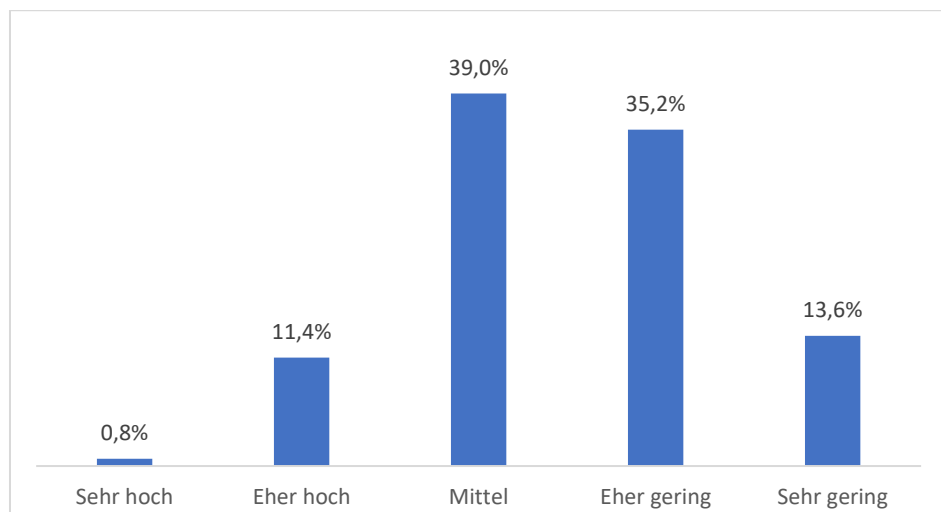
Die Gestaltungsmöglichkeiten ihrer Kommune bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten werden von fast der Hälfte der Befragten als „eher“ oder „sehr gering“ wahrgenommen (35,2 % bzw. 13,6 %); ein gutes Drittel der Befragten zieht eine gemischte Bilanz („mittel“: 39,0 %). Lediglich 0,8 Prozent der Befragten bewertet die eigenen kommunalen Handlungsspielräume als „sehr hoch“ (vgl. Abbildung 16). Die Ergebnisse der quantitativen Befragung und die Freitextantworten deuten auf weitverbreitete Frustrations- und Ohnmachtserfahrungen auf der kommunalen Ebene angesichts der Ungleichgewichte von Aufgaben und Ressourcen im föderalen System hin.

Positive Handlungsspielräume bestehen aus Sicht der Befragten durch das persönliche Engagement des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin, das Engagement freier Träger in der Integrationsarbeit sowie die Unterstützung der ehrenamtlichen Helfer:innen. Große Gestaltungsspielräume werden zudem in der Netzwerkarbeit und Kooperationsqualität zentraler Akteure gesehen. Insgesamt unterscheiden die Befragten zwischen der Aufnahme und der Integration von Geflüchteten: Kreisangehörige Gemeinden seien im Rahmen des „Zuweisungssystems von Geflüchteten“ durch Land und Landkreise „permanent unter Zwang“ und würden über „keinerlei Mitspracherecht“ verfügen. Aber auch Großstädte heben hervor, dass ihre Handlungsspielräume bei der Aufnahme von Geflüchteten „eher gering“ seien, da ihnen die Geflüchteten zugewiesen werden und der Kostenrahmen vorgegeben ist. Im Bereich der Integrationsarbeit seien die kommunalen Handlungsspielräume zwar theoretisch deutlich größer, würden aber durch mangelnde Mittel faktisch stark eingeschränkt.

Abbildung 16: Kommunale Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume

Frage: Wie bewerten Sie die Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume Ihrer Kommune bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten?

N=528



Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

Beklagt wird von den befragten Kommunalverwaltungen unter anderem (vgl. Textbox 10), dass

- es ein Missverhältnis zwischen Aufgaben, Bedarfen und Wünschen einerseits sowie Ressourcen andererseits gebe;
- unzureichende finanzielle und personelle Kapazitäten, eine mangelnde interkulturelle Öffnung sowie bürokratische Hemmnisse die Integration von Geflüchteten erschweren;
- eine Unterbringungssituation, die vielfältige Ansätze für Integrationsbemühungen ermöglicht, nicht gegeben sei und mangels Alternativen auch nicht geschaffen werden könne;
- der auf Behörden lastende „Druck [...] nach unten weitergegeben [wird], anstatt miteinander auf Augenhöhe zu kooperieren“ und in den Kommunen für „viel Frust“ Sorge;
- die Vorhaltung notwendiger Strukturen und Unterbringungsmöglichkeiten an der prekären Haushaltslage der Kommune scheitere;
- agile, belastbare und nachhaltige Strukturen eine bessere Finanzausstattung voraussetzen und zukunftsfester seien als eine „Flickschusterei mittels Projektförderung“.

Von aktueller Bedeutung scheint zudem der Hinweis einer nordrhein-westfälischen Großstadt zu sein, dass der Umgang mit gewaltbereiten Geflüchteten für die Kommune „schwierig und extrem aufwendig“ sei. Das binde Kapazitäten in hohem Maße für eine Aufgabe, für deren Bewältigung es vom Land keine Unterstützung gebe. Der Umgang mit Geflüchteten, die in Unterküften leben und zumeist aufgrund unbehandelter psychischer Erkrankungen aggressiv und gewalttätig werden, die Abläufe stören, und das Zusammenleben massiv beeinträchtigen, wurde bereits in einem vorangegangenen DESI-Projekt von kommunalen Gewaltschutzkoordinatorinnen eindringlich als große Herausforderung geschildert (vgl. Freudenberg und Gesemann 2024).

Textbox 10: Ausgewählte Zitate zu Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsspielräumen

*Antworten auf die offene Frage: **Wie bewerten Sie die Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume Ihrer Kommune bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten? Gerne können Sie Ihre Einschätzung erläutern.***

Gemeinde in Baden-Württemberg: „Die positive Einstellung des Bürgermeisters bzw. sein persönliches Engagement in der Integrationsarbeit spielt eine sehr wichtige Rolle.“

Kleine Mittelstadt in Bayern: „Man arbeitet mit dem, was man vor Ort hat. Das ist zu viel an Aufgaben, zu viel an Bedarfen, zu viel an Wünschen und zu viel an nötigen Projekten bei gleichzeitig zu wenig Ressourcen.“

Gemeinde in Baden-Württemberg: „Das Hauptthema ist die Unterbringung. Es gibt nicht viel Raum für die Integration, die Kommune ist beschäftigt mit der Suche nach Unterküften, die Integrationsmanagerin ist beschäftigt mit [dem] Ausfüllen von verschiedenen Anträgen und Formularen, deshalb ist keine Zeit für die Integration.“

Kleinstadt in Nordrhein-Westfalen: „Bei kleinen Kommunen reichen die Landesmittel meist nicht für effektive Integrationsmaßnahmen, sondern können höchstens unterstützend eingesetzt werden. Personalkapazitäten reichen i. d. R. für eine intensive Befassung mit Themen nicht aus, sodass nur das Nötigste umgesetzt wird.“

Kleine Mittelstadt in Niedersachsen: „Die Aufnahme ist eine Aufgabe des Kreises. Es erfolgt nur eine Zuteilung in die Kommune. Die Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume sind sehr gering. Die Integration ist kommunale Aufgabe. Die Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume sind eher hoch.“

Große Mittelstadt in Rheinland-Pfalz: „Die Zuweisungen durch das Land erfolgen relativ kurzfristig und die Kommune muss schnell reagieren. Eine Vorhaltung aller nötigen Strukturen und Unterbringungsmöglichkeiten scheitert an der prekären Haushaltslage.“

Kleine Mittelstadt in Niedersachsen: „Bezogen auf die Unterbringungskapazitäten können aus Mangel an Alternativen wichtige Faktoren leider nicht ausreichend betrachtet werden. Z. B. dezentrale Unterküfte, soziale Infrastruktur, Schuleinzugsgebiete, Anbindung an ÖPNV. Wenn es nur eine neue Option für die Schaffung neuer Unterküfte gibt, dann können die oben genannten Faktoren nicht berücksichtigt werden.“

Gemeinde in Nordrhein-Westfalen: „Mit einer Stabsstelle Integration gibt es kurze Entscheidungswege. Dennoch ist eine Unterbringungssituation, die Integrationsbemühungen (Schulbesuch von Kindern und Erwachsenen, passende Lernumgebung, Rückzugsmöglichkeiten, um Ruhe zu finden, Gemeinschaftsräume, in denen Ehrenamt unterstützen kann) fördern könnte, nicht gegeben. Diese Strukturen (2017/18 noch möglich) konnten nicht erhalten werden. Daher können die einzigen ‚Integrationshilfen‘ durch Beratung und Begleitung durch Mitarbeitende im Stab Integration und der freien Träger geleistet werden.“

Kleinstadt/Gemeinde in Baden-Württemberg: „Keine Räumlichkeiten. Kein Geld. Keine gute Unterbringung. Kein privater Wohnraum, dadurch jahrelanges Verweilen in Obdachlosenunterkünften. Zu wenig interkulturelle Öffnung und zivilgesellschaftliches Interesse. Zu hohe bürokratische Hürden. Zu wenig Personal und keine Fachkräfte verfügbar. Bei Projekten etc. immer auf andere Trägerkooperationen angewiesen, da Kommune klein ist. Zuweisungssystem von Geflüchteten obliegt Land und Landkreisen, dadurch sind die Kommunen permanent unter Zwang und haben keinerlei Mitspracherecht. Das System ist seinerseits fehlerhaft und überhaupt nicht flexibel.“

Kleinstadt/Gemeinde in Sachsen: „Aus unserer Erfahrung heraus muss die Kommune gezwungenermaßen allein handeln und kann nicht auf Unterstützung durch das Landratsamt/[die] Ausländerbehörde hoffen. Die Kommunikation mit der Ausländerbehörde war teilweise sehr schwierig und von Überforderung gekennzeichnet. Im Zweifel wurde auf die Verpflichtung zur Unterbringung gemäß Sächs. Flüchtlingsaufnahmegesetz verwiesen ungeachtet personeller, räumlicher, finanzieller Möglichkeiten der Kommune. Es entstand eher der Eindruck, der Druck wird nach unten weitergegeben, anstatt miteinander auf Augenhöhe zu kooperieren. Das brachte in den Kommunen viel Frust.“

Kleinstadt/Gemeinde in Baden-Württemberg: „Durch geringe zur Verfügung stehende Mittel ist es schwierig, sich große Handlungsspielräume herauszuarbeiten. Große Verschiebungen innerhalb der Unterkünfte sind nicht möglich. Positive Handlungsspielräume in der Integration können durch die große Unterstützung der ehrenamtlichen Helfer herausgestellt werden. Sie helfen den ankommenden Menschen Fuß zu fassen. Selbstverständlich wäre es aber wünschenswert, mehr Personen an den privaten Wohnungsmarkt zu übergeben, was aufgrund der angespannten Situation leider nur vereinzelt möglich ist. Das verursacht lange Verweildauern in den Unterkünften, was für eine Integration eher hinderlich ist.“

Landkreis in Sachsen-Anhalt: „Im Bereich der Netzwerkarbeit und mittels Kooperationen der beteiligten Institutionen gibt es einen großen Gestaltungsspielraum, trotz der knappen finanziellen Ressourcen. Mehr Agilität setzt eine bessere Finanzierung voraus, angesichts der Haushaltssituation ist dies schwierig. Auch die Flickschusterei mittels Projektförderung ist kritisch zu sehen, da hier selten nachhaltige und belastbare Lösungen gefunden werden. Ein Übergang freiwilliger Leistungen in verpflichtende gesetzlich geregelte Strukturen kann sich im Bereich Integration positiv auswirken.“

Großstadt in Nordrhein-Westfalen: „Hinsichtlich der Frage, wer kommt (Anzahl, Nationalität, größere Familienverbände etc.) sind wir von der Entscheidung des Landes NRW abhängig. Schwierig und extrem aufwendig ist der Umgang mit gewaltbereiten Geflüchteten (wo auch immer diese Gewaltbereitschaft ihre Quelle hat). Dies bindet Kapazitäten in hohem Maße und seitens des Landes gibt es keine Unterstützung. In der Wahl der Unterbringungsmodelle sind wir frei, ein Qualitätsrahmen ist allerdings immer abhängig von den finanziellen Spielräumen, die viel zu gering sind. Die Integrationsförderungen des Landes sind in NRW stark rückläufig, [die] Kommune kann das nicht ausgleichen. Gleichzeitig steigen die Bedarfe insbesondere von alleinstehenden Männern, die dringend stärker in den Beratungsfokus genommen werden müssen. Sprachkursangebote sind häufig nicht ausreichend und dies kann nur sehr mittelbar durch Zusammenarbeit mit der Regionalkoordination des BAMF [Bundesamt für Migration und Flüchtlinge] beeinflusst werden. Der Bedarf an Formularenservice für Geflüchtete ist riesig und kann von den wenigen Fachkräften, die Kommune und Wohlfahrt haben, nicht ansatzweise gedeckt werden. Daraus entstehen für Geflüchtete viele Folgeprobleme. Andererseits resultieren Anträge in ihrer Länge und Komplexität (Versuch alle benötigten Informationen strukturiert zu erfassen) aus gesetzlichen Vorschriften, die [die] Kommune nicht in der Hand hat.“

Großstadt in Bayern: „Bei der Aufnahme von Geflüchteten sind die Handlungsspielräume eher gering, da der [Name der Stadt] die Geflüchteten zugewiesen werden und der Kostenrahmen vorgegeben ist. Die Stadt [Name der Großstadt] hat für Personen ohne Zugang zur Regelförderung und für Personen mit besonderen Förderbedarfen Integrationsangebote zur Verfügung gestellt. Besonders der Bildungszugang und berufliche Perspektiven stehen dabei im Fokus. Die Stadt hat entlang der gesamten Bildungskette Unterstützungsangebote für Menschen mit Fluchthintergrund angeboten (Sprachförderung, Schulabschlüssen, und sozialpädagogische Begleitung, Ausbildungsbegleitung).“

13. Kritische Bestandsaufnahme zur Resilienz kommunaler Strukturen

In einem weiteren Abschnitt der Onlinebefragung wurde die Frage thematisiert, „wie resilient – im Sinne von anpassungsfähig, nachhaltig und krisenfest – die kommunalen Strukturen bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten angesichts aktueller und möglicher Herausforderungen in der Zukunft sind“ (Onlinefragebogen, August 2024). Die Fragen in diesem Abschnitt beziehen sich auf eine Selbsteinschätzung der Befragten zur Ausprägung von kommunaler Resilienz im Politikfeld sowie Einstufungen der Bedeutung verschiedener Akteursgruppen, Handlungsbereiche und Elemente für eine Stärkung der kommunalen Resilienz bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten.

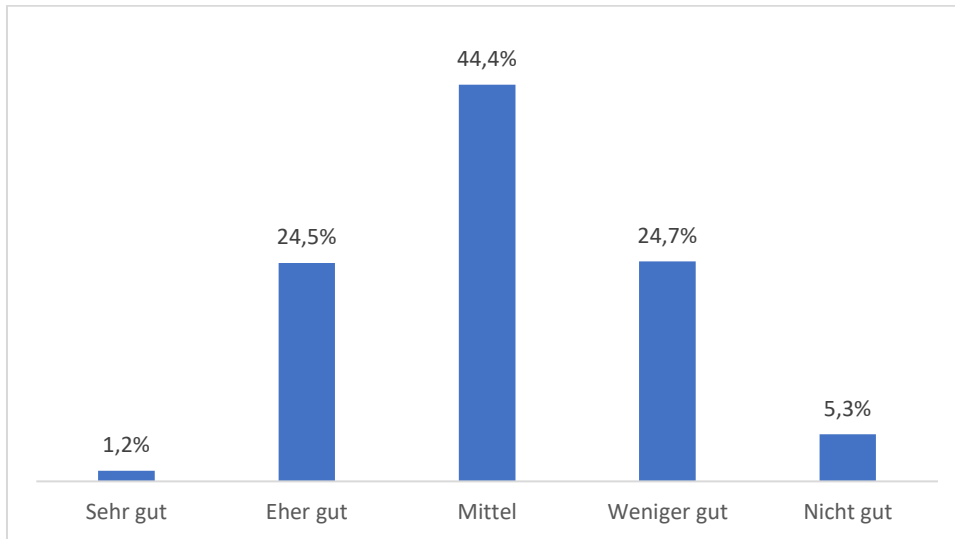
Kommunen sind, wie ausführlich gezeigt wurde, mit vielfältigen Herausforderungen, mangelnden Kapazitäten und Ressourcen konfrontiert. Sie können aber auch auf Erfahrungen, gewachsene Strukturen und aktivierbare Potenziale zurückgreifen. Wie gut sind sie aber bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten angesichts aktueller und zukünftiger Herausforderungen aufgestellt? Die Antworten auf diese Fragen zeigen ein ambivalentes Bild. Einerseits geht ein Viertel der Befragten (25,6 %) davon aus, dass ihre Kommunen „sehr gut“ oder „eher gut“ aufgestellt sind, um aktuelle und zukünftige Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen. Andererseits bewertet ein knappes Drittel (29,3 %) die derzeitige Formierung ihrer Kommune als „weniger gut“ oder sogar als „nicht gut“. Fast die Hälfte der Befragten (44,4 %) reiht sich in der Mitte ein und könnte möglicherweise bei stark steigenden Anforderungen und Belastungen eher unter Stress geraten (vgl. Abbildung 17).

Die hohe Anzahl von Nicht-Antworten und insbesondere die Erläuterungen im Freitextfeld zu dieser Frage deuten darauf hin, dass sich viele Kommunen in einem anhaltenden Dilemma sehen: Gute Konzepte und hohes Engagement der Verwaltung werden – angesichts hoher Zuweisungen von Geflüchteten – vielfach als nicht (mehr) ausreichend angesehen, um dem Mangel an finanziellen und personellen Ressourcen, den begrenzten Aufnahmekapazitäten in den zentralen Integrationsbereichen (Wohnen, Sprache/Bildung, Arbeit), den Erschöpfungsanzeichen beim ehrenamtlichen Engagement sowie der schwindenden Akzeptanz in der Bevölkerung erfolgreich entgegenzuwirken (vgl. Textbox 5).

Abbildung 17: Kommunale Strukturen zur Aufnahme und Integration von Geflüchteten

Frage: *Wie gut ist Ihre Kommune bezogen auf die Aufnahme und Integration von Geflüchteten nach Ihrer Einschätzung angesichts aktueller und zukünftiger Herausforderungen?*

N=511



Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

In den Einträgen im dazugehörigen Freitextfeld wird wiederum auf Lernerfahrungen aus dem Umgang mit der ‚Migrationskrise‘ 2015/16 hingewiesen. Besonders hervorgehoben werden die Herausbildung aktiver Strategien und verlässlicher Strukturen in der Kommunalverwaltung, das Engagement der Beschäftigten, der regelmäßige Austausch und die gute Zusammenarbeit mit relevanten Akteuren, das Bestehen von lebendigen Bündnissen und Netzwerken in der Kommune, sowie die Unterstützung durch Förderprogramme und -projekte des Landes. Hingewiesen wird aber auch auf begrenzte bzw. schwindende kommunale Mittel, (drohende) Kürzungen auf Landesebene, mangelnde Kapazitäten in zentralen Integrationsbereichen wie Arbeit, Bildung und Wohnen sowie eine rückläufige Aufnahme- und Engagementbereitschaft in der Zivilgesellschaft (vgl. Textbox 11).

Textbox 11: Ausgewählte Zitate zur Resilienz kommunaler Strukturen

Antworten auf die offene Frage: **Wie gut ist Ihre Kommune bezogen auf die Aufnahme und Integration von Geflüchteten nach Ihrer Einschätzung angesichts aktueller und zukünftiger Herausforderungen aufgestellt? Gerne können Sie Ihre Einschätzung erläutern.**

Gemeinde in Baden-Württemberg: „Aufgrund enger Zusammenarbeit und regelmäßigem Austausch mit relevanten Akteuren (Integrationsbüro, Unterbringung und ehrenamtliche Akteure) ist eine schnelle und flexible Anpassung an neue herausfordernde Situationen gegeben.“

Kleinstadt/Gemeinde in Baden-Württemberg: „Aufstockung des Integrationsmanagements aus Eigenmitteln; Stadtverwaltung sieht Integration als hoheitliche kommunale Aufgabe.“

Gemeinde im Saarland: „Mittlerweile sind alle Kapazitäten aus dem sozialen Bereich nur noch mit der Unterbringung von Geflüchteten beschäftigt. Alle anderen Bereiche, wie Jugend, Familie und Senioren, werden fast nicht mehr berücksichtigt.“

Gemeinde in Niedersachsen: „Die Kosten steigen immer mehr, die Haushaltssituation ist nicht mehr so gut wie noch vor ein paar Jahren. Dazu werden uns zur Anmietung häufig nur noch Objekte angeboten, die teuer sind, sich aber in einem schlechten Zustand befinden und sowieso demnächst abgerissen werden sollen. Die Zuwanderungszahlen sind schlecht abzuschätzen, wir haben seit Jahren eine sehr hohe Aufnahmequote, aber der Zulauf fehlt, es ist jedes Mal eine Abwägung, ob man Wohnraum anmietet, um die Quote zu erfüllen, oder ob man einfach abwartet, weil es die letzten Male auch funktioniert hat. Von einer erfüllten Quote kann man sich auch nichts kaufen, da dann einfach eine neue festgesetzt wird und man weiter Wohnraum anmieten muss, um die Quote zu erfüllen. Die Regelungen zur Kostenerstattung werden auch immer schärfer, z. B. was Leerstand angeht. Gefühlt ist bei Kreis und Land kein Wissen darüber vorhanden, welche Probleme vor Ort tagtäglich auftauchen und dass z. B. eine Umquartierung nicht mal eben so passiert, sondern enormen Zeitaufwand bedeutet. Zusätzlich fehlt es an sozialem Wohnraum, was zu Frustration auf allen Seiten führt.“

Kleinstadt/Gemeinde in Baden-Württemberg: „Stets bemüht agiert die Kommune im Notfall-Krisenmodus. Vorausschauende präventive Arbeit und der nachhaltige Aufbau von notwendigen Strukturen ist kaum möglich. Mitarbeitende bewältigen, was sie können, und alle haben die Bereitschaft dazu, jedoch sind Gesetze und Prozesse überhaupt nicht dafür ausgelegt, aktuelle und zukünftige Herausforderungen der Migration zu meistern. Dazu würde eine ganz andere Sozialpolitik, Familienpolitik, Bildungspolitik, Gesundheitspolitik etc. benötigt. Die Kommunen können wenig ausrichten, wenn sie nicht über die Möglichkeiten verfügen, hier zukunftsorientiert zu gestalten. Dabei mangelt es nicht allein an Geld.“

Kleinstadt in Niedersachsen: „Eine spontane Aufnahme [von] bis zu 50 Personen wäre möglich, aber alles darüber hinaus wäre vorerst nicht möglich. Es ist deutlich geworden, dass viele Einwohner/innen keine ausländischen Nachbarn und/oder Mieter haben möchten. Die Vermittlung in Wohnungen ist sehr schwer, gar unmöglich. Einige Maklerfirmen beantworten nicht einmal Anfragen, ob ausländische Klienten eine Wohnung besichtigen dürfen.“

Kleine Mittelstadt in Hessen: „Seit 2014 nimmt die Stadt Personen, die über den Kreis zugewiesen werden, auf. Es haben sich stabile Strukturen und ein gutes Team gebildet. Sozialarbeit wird durch eigene Mitarbeitende ausgeführt, die regelmäßige Sprechstunden in den verschiedensten Unterkünften anbieten. Die Menschen haben immer einen festen Ansprechpartner, auch außerhalb der Sprechzeiten. Durch die Förderprojekte des Landes ‚Gemeinwesenarbeit‘ und ‚Sport integriert Hessen‘ ergeben sich zusätzliche Möglichkeiten der Integration.“

Kleine Mittelstadt in Niedersachsen: „Die Aufnahme und Erstversorgung laufen gut. Das ist aber keine Integration und dafür fehlt es an Personal, Finanzen, Raumkapazitäten und verlässlichen Kooperationspartnern.“

Kleine Mittelstadt in Nordrhein-Westfalen: „Die Integration der geflüchteten Personen ist abhängig von der zivilgesellschaftlichen Aufnahmefähigkeit und Kooperation. Beispielsweise ist eine Integration in den Arbeitsmarkt, trotz des aktuellen Fachkräftemangels, eine riesige Herausforderung, die durch beiderseitige Vorurteile erheblich erschwert wird. Natürlich sind auch nicht muttersprachliche, genauso wie sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche noch immer in der Bildungslandschaft benachteiligt.“

Landkreis in Hessen: „Für die Erstaufnahme durch die vom Land zugewiesenen Geflüchteten sind wir in der Kreisverwaltung gut aufgestellt. Die weitere Integration der Geflüchteten darf nicht nur durch freiwillige Mittel des Landkreises abgedeckt werden, sondern bedarf zudem der Zurverfügungstellung externer finanzieller Mittel.“

Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern: „Fehlende Infrastruktur, Sinken der Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung, Mangel der ärztlichen Versorgung, fehlender bezahlbarer Wohnraum, fehlende Plätze in Kitas u. Schulen, Kürzung finanzieller Mittel im sozialen u. kulturellen Bereich stellen die aktuellen u. zukünftigen Herausforderungen dar.“

Große Mittelstadt in Nordrhein-Westfalen: „Durch den enormen Flüchtlingszustrom 2015/16 hat sich die Verwaltung auch personell grundsätzlich gut und breit aufgestellt. Ortsansässige Institutionen und Ehrenamtliche unterstützen die Verwaltung bei allen aufkommenden Herausforderungen. Auch die politischen Vertreter fassen erforderliche Beschlüsse (bisher). Aktuell befinden wir uns jedoch in einer Haushaltsnotlage, die alles erschwert.“

Große Mittelstadt in Thüringen: „Sehr gut sind die Strukturen wie Netzwerk Integration, Bündnis der Sprachkursträger, Unterbringung von Kindern in [Kindergarten] oder Schule. Allerdings dauern Abläufe in der Verwaltung, bei der Sprachbildung, der Arbeitsaufnahme, der Anerkennung von Abschlüssen zu lange. Das belastet die Geflüchteten, aber auch die Kommune/ Gesellschaft nicht nur wirtschaftlich.“

Großstadt in Hessen: „Wir haben es immer hingekriegt, alle unterzubringen. Auch, die Leute schnell wieder aus Turnhallen rauszuholen. Aber die Ressourcen sind endlich und die Geduld der Bevölkerung auch. Integration ist in [Name der Kommune] so eine Sache, wir haben inzwischen mehr Leute mit Migrationshintergrund als ohne. Insofern – die Communities sind sehr groß. Ob das der ‚Integration‘ dient, sei dahingestellt.“

Großstadt in Bayern: „Angesichts des angespannten Immobilienmarkts werden die zur Verfügung stehenden Flächen und Wohnungsplätze immer knapper. Insbesondere kostengünstige Wohnungen werden benötigt, z. B. für anerkannte Geflüchtete. Mit zunehmender angespannter Lage kommunaler Haushalte wird der Spielraum für kommunal finanzierte Integrationsangebote wieder deutlich enger gesteckt. Ungeachtet der finanziellen Situation verfügt die Kommune aber über geeignete Strukturen und langjährige Erfahrungen mit ‚Krisensituationen‘, [über] eine hohe Problemlösungskompetenz, und ist in der Lage, auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen adäquat [zu] reagieren.“

14. Stärkung von kommunaler Resilienz: Akteure und Handlungsfelder

Für die Stärkung der kommunalen Resilienz bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten werden von den Befragten mehrere Anknüpfungspunkte gesehen, sodass Resilienz als Ergebnis des Zusammenwirkens einer Vielzahl von Akteuren in aufeinander bezogenen verknüpften Handlungsfelder verstanden werden kann.

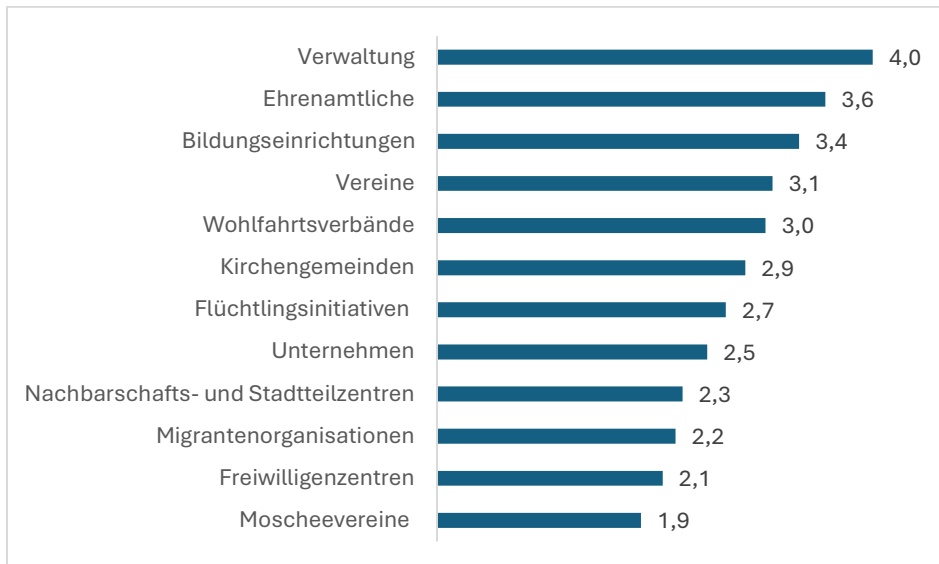
Die Stärkung von Resilienz im Politikfeld wird von den Kommunen als Ergebnis des Zusammenwirkens verschiedener Akteure gesehen, zu der – neben der Verwaltung (4,0) – vor allem Ehrenamtliche (3,6) und Bildungseinrichtungen (3,4), aber auch Vereine (3,1), Wohlfahrtsverbände (3,0) und Kirchengemeinden (2,9) beitragen (vgl. Abbildung 18). Einen „sehr starken“ Beitrag zur Stärkung der kommunalen Resilienz bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten leisten aus Sicht der Befragten vor allem die Verwaltung (30,3 %) und Ehrenamtliche (20,7 %) sowie – in Kommunen, in denen es sie gibt – Flüchtlingsinitiativen (10,4 %). Erneut überrascht die hohe Bedeutung, die dem ehrenamtlichen Engagement zugewiesen wird.

Angesichts der mit dem Eigensinn von Engagement verbundenen Grenzen einer Instrumentalisierung von Engagement für mangelnde kommunale oder staatliche Leistungen könnte dieser Befund ambivalente Auswirkungen für die Stärkung kommunaler Resilienz haben. Auch vor diesem Hintergrund erscheinen Einträge zur Frage, die eine „Schärfung des Bewusstseins und der Verantwortung für Integration“ sowie eine stärkere Vernetzung und interkulturelle Öffnung der Kommunalverwaltung einfordern, aber auch eine stärkere Übernahme von Verantwortung von Wirtschaft und Unternehmen für wünschenswert halten, besonders interessant. Resilienz wird in den Kommentaren als Ergebnis „einer engen abgestimmten Zusammenarbeit aller Akteur:innen“ konzipiert, die auf lange Sicht „trainiert“ werden müsse, Geduld und Verbesserungswillen, Ambiguitäts- und Frustrationstoleranz sowie eine „offene Feedback- und Fehlerkultur“ erfordere (vgl. Textbox 12).

Abbildung 18: Beitrag zentraler Akteure zur Stärkung von Resilienz

Frage: In welchem Maße tragen folgende Akteursgruppen zur Stärkung der Resilienz in Ihrer Kommune bei?

N=421-503



Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

Textbox 12: Ausgewählte Zitate zur Bedeutung von Akteuren für Resilienz

Antworten auf die offene Frage: **In welchem Maße tragen die folgenden Akteursgruppen zur Stärkung der Resilienz in Ihrer Kommune bei? Gerne können Sie Ihre Einschätzung erläutern.**

Landkreis in Sachsen-Anhalt: „Viele Belastungsspitzen werden durch das Ehrenamt und humanitäre Einrichtungen (Kirche, Wohlfahrtsverbände) abgedeckt, da hauptamtliche Strukturen oft wenig flexibel sind.“

Kleine Mittelstadt in Niedersachsen: „Wenn für alle die Win-win-Situation von Aufnahme und Integration von Geflüchteten sichtbar wird, ist auch eher Bereitschaft da mitzuwirken. Also Resilienz muss sozusagen trainiert werden (auf lange Sicht), es ist Geduld notwendig, Aushalten von unbefriedigenden Prozessen/ Status. Kontinuierliches Arbeiten an Verbesserung (bei einem Selbst, in der Politik, Interessenvertretung, in der Verwaltung), Selbstreflexion und offene Feedback- und Fehlerkultur sind notwendig.“

Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern: „Die Verwaltung braucht unbedingt eine Schärfung des Bewusstseins u. der Verantwortung für Integration, nicht nur aus verwaltungstechnischer Sicht, sondern mit Sicht auf den Menschen. Perspektivisch werden wir einen Fachkräftemangel haben. Die kulturelle Vielfalt wird unseren Alltag bestimmen. Die Vernetzung in der Verwaltung muss vorangetrieben werden. Die Verwaltung muss sich dringend interkulturell öffnen.“

Großstadt in Bayern: „Die Resilienz der Kommune liegt [...] in einer engen, abgestimmten Zusammenarbeit aller Akteur:innen im Feld. Die Wirtschaft und die Unternehmen könnten allerdings noch stärker Verantwortung für potenziell zukünftige Arbeits- und Fachkräfte übernehmen: z. B. Finanzierung von Deutschkursen, Bereitstellung von Wohnraum für Azubis und Arbeitnehmer:innen.“

Großstadt in Brandenburg: „Unternehmen müssen viel sichtbarer werden und öffentlich kommunizieren, dass sie gerne Menschen in ihren Betrieben aufnehmen. Wenn die Wirtschaft das mehr fordert und Migration positiv besetzt, wird das gesellschaftliche Klima insgesamt besser. Auch die Integration in Arbeit gelingt dann besser, weil es Beispiele und Vorbilder gibt.“

Bereiche und Elemente kommunaler Resilienz

Im Rahmen der Onlinebefragung wurden die Kommunen nicht nur nach dem angenommenen Beitrag zentraler Akteure, sondern auch nach der Bedeutung ausgewählter Bereiche für eine Stärkung kommunaler Resilienz bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten gefragt. Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass den im Rahmen unseres Praxisforschungsprojekts besonders betrachteten Themenfeldern Verwaltung, Vernetzung, Engagement und Governance von den kommunalen Akteuren eine hohe Bedeutung für die Stärkung von kommunaler Resilienz bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten zugeschrieben wird.

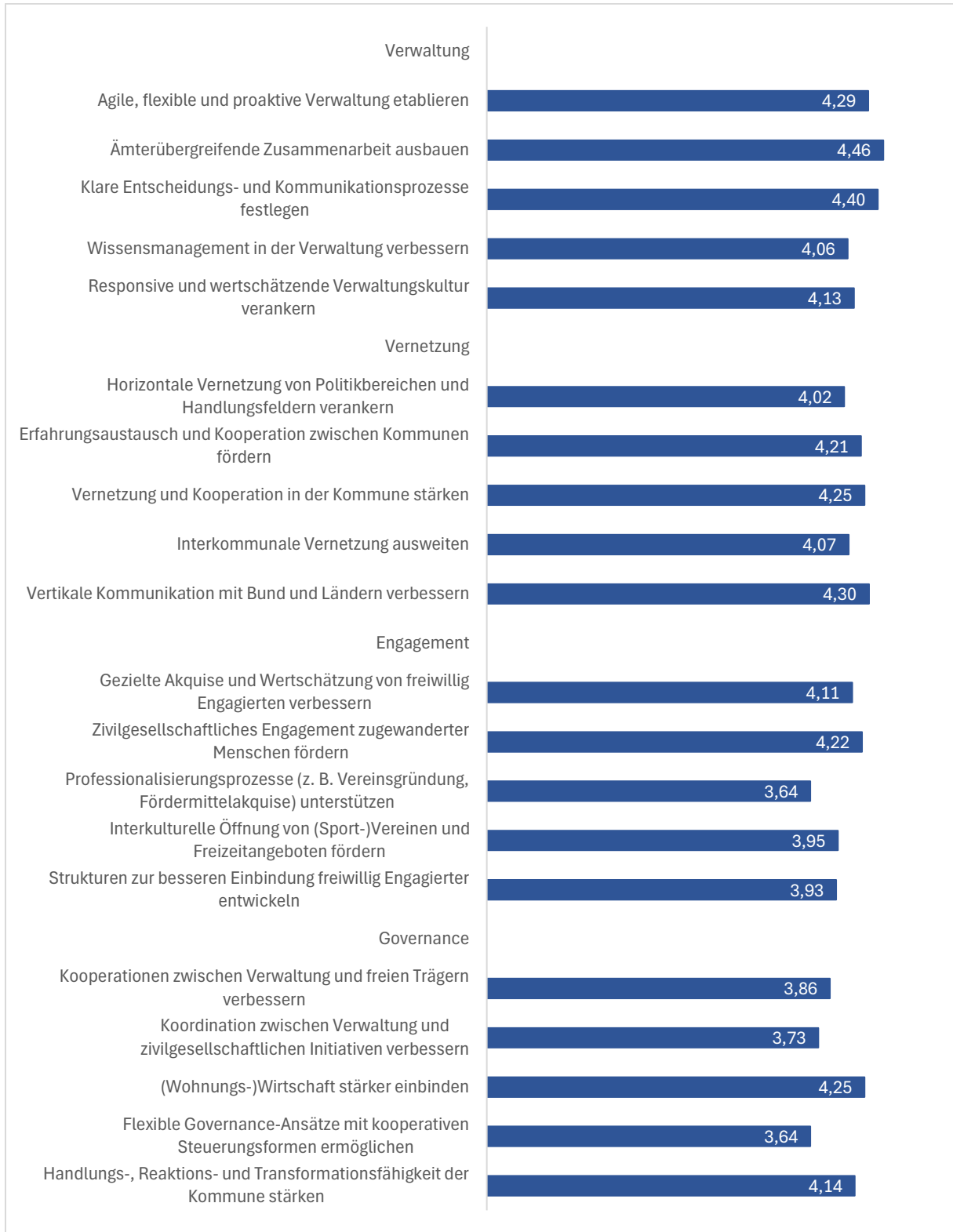
Diese vier Bereiche waren mit jeweils 5 Items unterlegt, von denen im Bereich Verwaltung der Ausbau der ämterübergreifenden Zusammenarbeit (Mittelwert: 4,5 – auf einer Skala von maximal 5,0) sowie die Festlegung klarer Entscheidungs- und Kommunikationsprozesse (4,4) am höchsten bewertet wurden. Im Bereich Vernetzung sind es die Verbesserung der vertikalen Kommunikation mit Bund und Ländern (4,3) sowie die Stärkung von Vernetzung und Kooperation in der Kommune (4,3), im Bereich Engagement die Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements zugewanderter Menschen (4,2) und der interkulturellen Öffnung von (Sport-)Vereinen und Freizeitangeboten (4,0) sowie im Bereich Governance die stärkere Einbindung der (Wohnungs-)Wirtschaft (4,3) und die Stärkung der Handlungs-, Reaktions- und Transformationsfähigkeit der Kommune (4,1) (vgl. Abbildung 19).

In der Gesamtschau zeigen sich für die vier Themenfelder Verwaltung (4,3), Vernetzung (4,2), Engagement (4,0) und Governance (3,9) sehr hohe Mittelwerte (vgl. Abbildung 20). Die Ergebnisse der Onlinebefragung zeigen, dass die Stärkung von kommunaler Resilienz in all diesen Bereichen ansetzen muss und als Ergebnis der Etablierung von integrierten Strukturen und Prozessen in der Verwaltung, des kooperativen Zusammenwirkens relevanter Akteure in der Kommune, der nachhaltigen Aktivierung von Engagementpotenzialen einer vielfältiger gewordenen lokalen Bevölkerung und einer Weiterentwicklung lokaler Governance gedacht werden kann, die die Gestaltungsmöglichkeiten, Reaktionsfähigkeiten und Handlungsspielräume von Städten, Gemeinden und Landkreisen im Mehrebenensystem stärkt.

Abbildung 19: Handlungsfelder kommunaler Resilienz

Frage: Welche Bedeutung messen Sie den nachfolgenden Bereichen und Elementen für die Stärkung von Resilienz bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten in Ihrer Kommune bei?

N=466-501



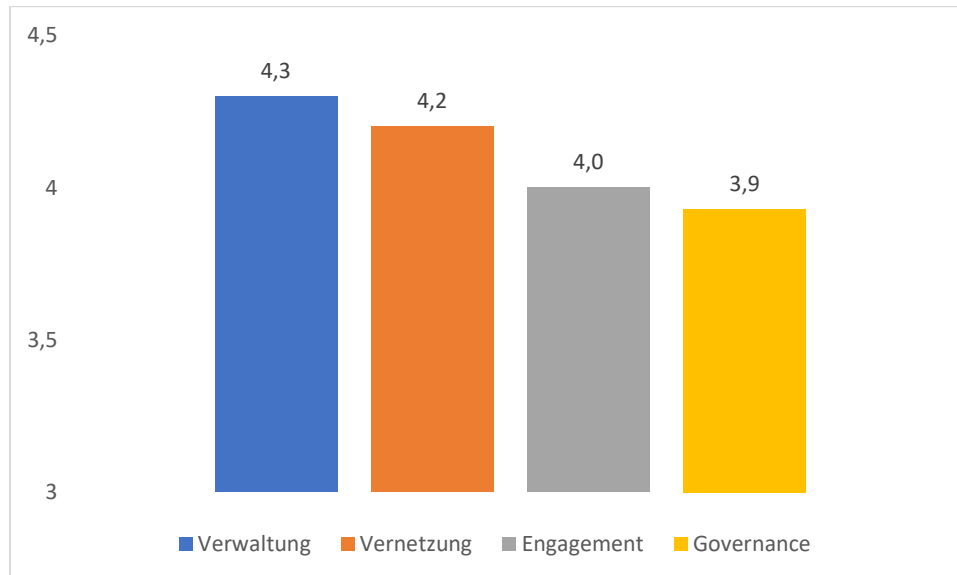
Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

Abbildung 20: Handlungsfelder kommunaler Resilienz nach aggregierten Bereichen

Frage: Welche Bedeutung messen Sie den nachfolgend genannten Bereichen und Elementen für die Stärkung von Resilienz bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten in Ihrer Kommune bei?

Dargestellt sind die Bereiche nach Höhe der Mittelwerte von jeweils 5 Items, die auf einer Skala von 1 („unwichtig“) bis 5 („sehr wichtig“) bewertet werden konnten.

N=466-501



Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

Einige Ansatzpunkte wurden von den Befragten auch in dem Freitextfeld zur Frage angemerkt – von der „Wandlung der Verwaltungskultur“ über eine „Vernetzung über Ämtergrenzen [...] und Organisationseinheiten [hinweg]“ bis zur Würdigung und zum Schutz des Ehrenamts vor Instrumentalisierung und Überforderung. Angesprochen wurde zudem erneut das Spannungsfeld zwischen lokalen Aufnahmekapazitäten und Integrationsmöglichkeiten (vgl. Textbox 13).

Textbox 13: Ausgewählte Zitate zur Bedeutung von Handlungsfeldern für Resilienz

Antworten auf die offene Frage: **Welche Bedeutung messen Sie den nachfolgend genannten Bereichen und Elementen für die Stärkung von Resilienz bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten in Ihrer Kommune bei? Haben Sie dazu Anmerkungen?**

Gemeindeverband in Schleswig-Holstein: „Der Kreis [Namen des Kreises], das DRK und die Diakonie leisten sehr gute Arbeit! Die Mittel für diese Bereiche dürfen nicht gekürzt, sondern müssen erhöht werden! Das spart am Ende mehr Kosten für die Gesellschaft!“

Landkreis in Nordrhein-Westfalen: „Die Engagementförderung ist in NRW durch die Förderprogramme auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte schon sehr gut etabliert.“

Landkreis in Baden-Württemberg: „Es wäre sehr wichtig, die interkulturelle Öffnung von Verwaltungen zu stärken.“

Kleinstadt/Gemeinde in Schleswig-Holstein: „Zwischen Ausländerbehörde und den jeweiligen Gemeinden müsste es wesentlich mehr Austausch geben, damit einzelfallbezogen besser reagiert werden kann.“

Landkreis in Sachsen-Anhalt: „Eine Wandlung der Verwaltungskultur ist nötig, mehr Querschnittsaufgaben als solche erkennen und behandeln. Damit muss die Vernetzung über Ämtergrenzen hinweg gelingen und auch über Organisationseinheiten (z. B. Landratsamt – Kommune) hinweg. Das Ehrenamt muss gewürdigt und geschützt werden, darf aber nicht als Prellbock oder Brandbekämpfer genutzt werden. Hier ist die öffentliche Verwaltung in der Verantwortung, flexibler, spontaner und leistungsfähiger zu werden.“

Großstadt in Hessen: „Grundsätzlich gilt, hätten wir weniger Geflüchtete, wäre deren Integration auch leichter. Es sind einfach zu viele, sie werden oft in ihren Communities bleiben und da hilft auch eine Patenschaft nicht viel. Grundsätzlich sind solche Vernetzungen mit der Zivilgesellschaft unheimlich wichtig, ich glaube nur, dass sie zu selten passieren, da man gemeinsam in der Unterkunft wohnt. Vor allem um die alleinstehenden Männer kümmert sich sowieso keiner.“

15. Entwicklungsperspektiven

Eine auskömmliche Finanzierung, eine bessere Koordination der Flüchtlingspolitik zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie die Förderung des sozialen Wohnungsbaus: das sind – auf die Aufnahme und Integration von Geflüchteten bezogen – die mit Abstand wichtigsten Anliegen der Kommunen (mit einem Mittelwert von 4,6 – auf einer Skala von maximal 5,0).

Die folgende Abbildung zeigt den hohen Unterstützungsbedarf von Kommunen: Dargestellt werden im Folgenden zwar nur die am höchsten (mit mindestens 4,0) bewerteten Items, jedoch weisen alle abgefragten 15 Items Mittelwerte von 3,7 und höher auf. Dabei reichen die am höchsten bewerteten Unterstützungsbedarfe von der Verbesserung des Angebots an Sprach- und Integrationskursen und der Verbesserung der Arbeitsmarktintegration (jeweils 4,3) über die Ausweitung frühkindlicher Bildungs- und Erziehungsangebote und die Verringerung der Zuweisungszahlen von Geflüchteten (jeweils 4,1) bis zur Stärkung der kommunalen Integrationspolitik (4,1) und der Aufhebung der rechtlichen Ungleichbehandlung von Geflüchteten (4,0) (vgl. Abbildung 21).

Weitere abgefragte und hier nicht dargestellte Items wie z. B. Entlastung bei den Kosten der Gesundheitsversorgung sowie Programme zur Stärkung von Demokratie, Toleranz und Vielfalt bzw. zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements (jeweils 3,9) wurden ebenfalls hoch bewertet. Das gilt auch für die Forderung einer Verankerung von Integration als kommunaler Pflichtaufgabe (3,7), die allerdings in den Antworten im Freifeld kontrovers aufgegriffen wurde. Von der Möglichkeit, ihre Bewertung der abgefragten Items zu erläutern, haben wieder zahlreiche Kommunen Gebrauch gemacht (vgl. Textbox 5).

Abbildung 21: Besondere Unterstützungswünsche von Kommunen an Bund und Länder

Frage: Wo sehen Sie bezogen auf die Aufnahme und Integration von Geflüchteten in Ihrer Kommune besondere Unterstützungsbedarfe durch Bund und Länder?

Bewertung auf einer Skala von 1 „sehr schwach“ bis 5 „sehr stark“ je Item . Dargestellt werden die 9 am höchsten bewerteten Items (von 15 abgefragten Items).

N=482-494



Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2024

16. Beispiele guter Praxis

In der Onlinebefragung wurden die Städte, Gemeinden und Landkreise mittels einer offenen Frage gebeten, Beispiele guter Praxis anzuführen, „die für andere Kommunen anregend sein können“ (Textbox 14). Von dieser Möglichkeit haben viele Befragte – in unterschiedlicher Weise – Gebrauch gemacht. Die Einträge reichen von eher kurzen, stichworthaften Antworten bis zu ausführlichen Darstellungen, die beschreiben, warum die angeführten Beispiele für anregend gehalten werden. Für diesen Bericht wurden die Antworten der befragten Kommunen systematisch nach den Schwerpunktthemen des Projekts Verwaltung, Vernetzung, Engagement und Governance ausgewertet und nach Unterthemen gegliedert. Vorangestellt ist eine Kategorie mit Beispielen, die sich keinem dieser Themenfelder zuordnen lassen (siehe auch die im Rahmen des Projekts entstandene „Handreichung“ mit weiteren Beispielen guter Praxis aus den qualitativen Erhebungen (vgl. DESI und Bertelsmann Stiftung 2025).

Textbox 14: Beispiele guter Praxis

Auswertung der Antworten auf die Frage: **Gibt es Beispiele guter Praxis für resilientere Strukturen in Ihrer Stadt oder Ihrem Landkreis, die für andere Kommunen anregend sein können?**

Allgemein

Unterbringung

Großstadt in Thüringen: „Kommunale Betreuung von Unterkünfte sichert die Einhaltung von Qualität und vermeidet Konflikte.“

Kleine Mittelstadt im Saarland: „Außerdem legen wir nach wie vor sehr viel Wert darauf, die ankommenden Geflüchteten zunächst in Gemeinschaftsunterkünften der Stadt unterzubringen und danach in privaten Wohnraum zu vermitteln. Dadurch kann zunächst in den Sammelunterkünften eine Idee vom Leben in Deutschland vermittelt werden, um später die Klient:innen in dem Weg in ein Privatmietverhältnis zu unterstützen. Jedes andere Konzept würde einen erhöhten Verwaltungsaufwand für die Gemeinde bedeuten und Geflüchtete nach wie vor nicht wirklich integrieren, da sie nur Mieter der Stadtverwaltung bleiben und nicht im privaten Wohnungsmarkt Fuß fassen können.“

Kommunen führen nachhaltige und flexible Unterbringungskonzepte an, die variabel an Bedarfe und Auslastung angepasst sowie interkommunal genutzt werden können. Zudem sollte in Landkreisen auf eine ausbalancierte Verteilung der untergebrachten Personen auf das Kreisgebiet geachtet werden.

Sprache und Bildung

Kommunen verweisen auf ausreichende Kapazitäten im Kindergarten- und Hortbereich sowie auf Angebote der Sprachförderung für Erwachsene, die ab dem ersten Tag greifen und auch eine Kinderbetreuung umfassen.

Arbeit

Eine Kommune verweist auf die Möglichkeit, Asylsuchende über gemeinnützige Arbeit in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Stellen- und Verwaltungsstrukturen

Kleine Mittelstadt im Saarland: „Mit der starken Zuwanderung von Geflüchteten 2015 wurde eine Stabsstelle gegründet, die direkt dem Oberbürgermeister unserer Kommune unterstand. Diese war besetzt mit Sprachmittler:innen, Alltagsbegleiter:innen, Sozialarbeiter:innen, Jugendpfleger:innen, Personen in der Wohnraumbetreuung und -vermittlung. Von Beginn an wurde viel Wert auf die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Netzwerkpartner:innen gelegt. Recht schnell stellte sich der Sozialdienst der Kommune als Ankerpunkt der Integration von Geflüchteten heraus, da dieser die Unterbringung und Unterstützung der Geflüchteten von Beginn an in der Gemeinde regelte und damit zum ersten und wichtigsten Ansprechpartner für die Klient:innen wurde. Diese Struktur hat sich bis heute, wenn auch mit personellen Wechseln, erhalten.“

Gemeindeverband in Niedersachsen: Stabile Finanzierung des Integrationsmanagements, Kombination von Arbeit mit Zugewanderten und Stadtteilarbeit, Einbindung von Zugewanderten in die Unterstützung für Neuankommende, ehrenamtliche Dolmetschendenpool, Anlaufstelle (außerhalb Rathaus) zur Hilfe bei Anträgen, Behördenkommunikation etc.“

Kleinstadt/Gemeinde in Bayern: „Es macht aus unserer Sicht sehr viel Sinn, Verantwortliche in der Gemeinde zu haben, die vermittelnd tätig sind (nicht ehrenamtlich). Sie haben einen besseren Zugang zum Landratsamt und anderen Ämtern und sind näher an den Flüchtlingen und deren Anliegen dran. Das Angebot ist dann auch für alle gleich und gilt nicht nur für einzelne Familien oder Personen.“

Im Bereich der Verwaltungsstrukturen verweisen einige Kommunen zunächst auf das Einrichten integrierter Fachbereiche bzw. eigener Amtsstrukturen für das Themenfeld Migration und Integration. Diese tragen zur mehrsprachigen Kommunikation mit verschiedenen Zielgruppen sowie zur Vernetzung zentraler Akteure vor Ort bei. Eine wichtige Personalressource stellen in diesem Zusammenhang Sozialarbeiter:innen dar, die kommunale Beratungsangebote für Geflüchtete, aber auch für Ausländer:innen generell ermöglichen. Diese sollten möglichst an einem zentralen Ort gebündelt angeboten werden.

Gremien und interne Vernetzung

Kleine Mittelstadt in Bayern: „Es besteht eine gute Zusammenarbeit zwischen Integrationsbeauftragtem, Ausländeramt, Sozialamt und Jobcenter. Insbesondere durch die geschaffene Querschnittsaufgabe Integrationsbeauftragter/Integrationsmanagement.“

Kleinstadt in Nordrhein-Westfalen: „Offener Austausch innerhalb der eigenen Kommune und Zusammenarbeit mit beteiligten Behörden, wie Ausländerbehörde oder BRA [Bezirksregierung Arnberg, NRW] Zuweisungskoordination.“

⁴ Bei den Beispielen guter Praxis haben wir auf eine nachträgliche Anonymisierung überall dort verzichtet, wo sie von den Antwortenden selbst aufgehoben wurde.

Für die Bewältigung von Akutsituationen, beispielsweise im Umgang mit der starken Zuwanderung Schutzsuchender nach Beginn des russischen Angriffskriegs in der Ukraine im Februar 2022, unterstreichen andere Kommunen den Stellenwert von Stabsstellen, Koordinierungsstäben, Taskforces, Koordinierungsgremien und Arbeitskreisen sowie von zentralen Anlauf- und Informationspunkten.

Kommunikation

Kleinstadt/Gemeinde in Hessen: „Transparent an die Öffentlichkeit gehen, um sowohl die vielen positiven Integrationserfolge als auch die negativen Sachverhalte offen mit den Bürgern zu kommunizieren. So kann Authentizität bewahrt werden und der Eindruck vermieden werden, dass etwas verschwiegen oder vertuscht wird. Um nicht rechtsextreme Strukturen in der Kommune zu fördern.“

Kleine Mittelstadt in Baden-Württemberg: „Wichtig ist, mit offenen Karten zu spielen und Verwaltung, Gemeinderat und Bürgerschaft frühzeitig zu informieren und in Entscheidungen einzubeziehen. Die Verwaltung muss aktiv Problemlösungen finden, z. B. im Bereich ‚Wohnen‘ durch Anmietung von privatem Wohnraum und Weitervermietung an Flüchtlinge. Auch eine vernünftige Personalausstattung ist notwendig.“

Weitere genannte Punkte im Kontext einer gelungenen Integration sind die Arbeit kommunaler Koordinierungsstellen sowie der Einsatz der Integreat-App.

Interkulturelle Öffnung

Kleine Mittelstadt in Niedersachsen: „Extrem stark hilft ein wertschätzender Umgang mit den Geflüchteten in der Verwaltung, speziell dem Sozialamt (Unterbringung und Sozialhilfegewährung). Ernst nehmen von Anliegen, gleichzeitig Aufzeigen von klaren Grenzen und Selbstverantwortung. Gute Kenntnisse zu kulturellen Hintergründen. Sprachkenntnisse.“

Zudem werden die Anstellung ukrainischsprachiger Mitarbeiter:innen sowie die Einrichtung eines kommunalen Welcome Centers als hilfreiche Elemente im Bereich der interkulturellen Öffnung der Verwaltung empfunden.

Sonstiges

Kommunen verweisen auf das Vorhandensein eines Integrationskonzeptes sowie die positiven Effekte der Digitalisierung der Verwaltung.

Vernetzung

Allgemeine Netzwerkstrukturen

Kleinstadt/Gemeinde in Brandenburg: „Sehr gute Vernetzung hat bspw. in Zeiten des Zuzugs der Menschen aus der Ukraine für schnelle und relativ unkomplizierte Unterbringungsmöglichkeiten gesorgt. Unabdingbar ist, dass hauptamtliches engagiertes Personal vor Ort zuständig ist für die Integration. Gerade in Flächenlandkreisen braucht es Leute vor Ort.“

Kleinstadt/Gemeinde in Niedersachsen: „Für Kommunen unserer Größe kann das geschaffene Netzwerk sicherlich anregend für andere Kommunen sein, die auch die Möglichkeit einer Kooperation mit einem sozial engagierten freien Träger der Aufgabe der Umsetzung einer funktionierenden Willkommenskultur zur Integration von Migranten besitzen.“

Kleinstadt/Gemeinde in Baden-Württemberg: „Das große Netzwerk an Ehrenamtlichen in direkter Zusammenarbeit mit der Stadt und dem Integrationsmanagements des Landkreises ermöglicht einen guten Informationsaustausch und eine schnelle und unkomplizierte Informationsweitergabe. So können wichtige Themen als Team schnell und niederschwellig angegangen werden.“

Gemeinde in Bayern: „Willkommens- und Begleitkultur: Beratungsangebote vor Ort von Hauptamtlichen der Kommunen, Kooperation mit freien Trägern für Beratungsangebote, Vernetzung von Geflüchteten.“

Etablierte Netzwerke, Runde Tische oder Arbeitskreise, die verschiedene haupt- und ehrenamtliche Akteure zusammenbringen und einen regelmäßigen Austausch untereinander ermöglichen, werden von vielen Kommunen als Beispiele guter Praxis erwähnt. Durch die so gewachsenen Strukturen lassen sich Krisensituationen besser bewältigen, da kurze Wege und bewährte Kommunikationskanäle bestehen – auch kommunenübergreifend.

Konkrete Netzwerk-Beispiele

- [Netzwerk für Integration](#) (Berlin Treptow-Köpenick)
- [Migrationsbeirat](#) (Berlin Treptow-Köpenick)
- [Hohenloher Integrationsbündnis](#) (Hohenlohekreis)
- [Bündnis Integration Sundern \(BIS\)](#) (Stadt Sundern (Sauerland))
- [Integrationsfest „Mosaik der Kulturen“](#) (Landkreis Cochem-Zell)
- [Kooperation mit Flüchtlingsinitiative Sulingen und Bethel im Norden](#) (Stadt Sulingen)
- [Netzwerk Flucht und Integration](#) (Ausländeramt, Landkreis Meißen)

Sonstiges

Ein weiteres Beispiel guter Praxis ist das Einrichten einer WhatsApp-Gruppe für alle in einer kleineren Kommune untergebrachten Geflüchteten aus der Ukraine. So konnte die Vernetzung untereinander sowie die gegenseitige Unterstützung gefördert werden.

Engagement

Helferkreise und Willkommensinitiativen

Kleinstadt/Gemeinde in Bayern: „Ehrenamtliche Netzwerke, wie der Asylhelferkreis, arbeiten eng mit hauptamtlichen Kräften zusammen, entlasten staatliche Stellen und tragen so entscheidend zur Stabilität und Resilienz der Integrationsarbeit bei.“

Landkreis in Hessen: „Der Fortbestand der in den Jahren 2015/16 gegründeten ‚Ehrenamtskreise‘ und der damit geschaffenen Netzwerke erleichtert auch den Umgang mit der durch den Ukraine-krieg ausgelösten Fluchtbewegung. Die Beständigkeit dieser Ehrenamtskreise führte zur Schaffung von konstanten Strukturen für die weitere Aufnahme und Integration Geflüchteter.“

Die Kommunen unterstreichen den hohen Stellenwert des ehrenamtlichen Engagements für die Aufnahme und Integration von Geflüchteten, vor allem im Bereich der Helfer-/Freundeskreise und Willkommensinitiativen.

Einrichtungen und Angebote

Kleinstadt/Gemeinde in Baden-Württemberg: „Wir haben einen ehemaligen Kindergarten als Begegnungszentrum umfunktioniert, in dem Kinderbetreuung, Austausch untereinander, Unterstützung bei Anträgen usw. angeboten wurde. Das war ein Erfolgsmodell und wurde überregional angenommen.“

Kleine Mittelstadt in Bayern: „Schaffung eines Hauses der Begegnungen durch eine private Stiftung. Haus ist Anlaufpunkt für Geflüchtete und Ehrenamtliche sowie Standort verschiedener Beratungs- und Unterstützungsangebote, nicht nur für Geflüchtete, sondern auch allgemein für Menschen mit Migrationshintergrund, Senioren, aber auch Menschen mit Handicaps oder Menschen, die sich engagieren möchten.“

Gemeinde in Baden-Württemberg: „[Das] FAZ [Familienzentrum] Lauchringen ist ein sehr gelungenes Integrationsprojekt (Integration nicht nur von Flüchtlingen, sondern auch Menschen mit und ohne Behinderung, Familien, Senioren usw.). Gute Vernetzung der örtlichen Vereine und Ehrenamtlichen untereinander, starkes Gemeinschaftsgefühl innerhalb der Gemeinde, hohe Anzahl und Partizipation von Ehrenamtlichen.“

Weitere Einrichtungen und Angebotsformate, die Kommunen als Beispiele guter Praxis sehen:

- Mehrgenerationenhäuser
- Begegnungs-, Willkommens- oder Sprachcafés
- (Mehrsprachige) Formularberatung durch geschulte Ehrenamtliche, auch mit eigener Migrationsbiografie
- Fahrradreparaturtreffs sowie die Bereitstellung von Fahrrädern für Migrant:innen
- Kooperationen der Kommunalverwaltung mit Vereinen

Begleitung und Koordination

Kommunen verweisen auf die positiven Effekte von Ehrenamtsagenturen und Ehrenamtskoordination, die auch für andere Städte, Gemeinden und Landkreise empfohlen werden. Erwähnung findet zudem das bundesweite Pilotprojekt „Ehrenamt vereint!“ der Johanniter-Unfall-Hilfe e. V.

Sonstiges

Große Mittelstadt in Nordrhein-Westfalen: „Eine Gruppe von etwa 50 Geflüchteten aus einer NU [Notunterkunft] haben sich ehrenamtlich um die Pflege und Sauberhaltung des Umfeldes rund um die NU und des Quartiers gekümmert (es handelte sich um eine NU mit ca. 1000 Plätzen mitten in einem Wohngebiet), dadurch entstand ein gutes nachbarschaftliches Verhältnis zu den Quartiersbewohnern.“

Darüber hinaus wird eine gute Zusammenarbeit mit Vereinen hervorgehoben. Kommunen erwähnen hier sowohl den Bereich Sport als auch die Betreibung der Unterkünfte. Hinsichtlich des Engagements von Menschen mit Fluchtbiografie gibt es zudem den Ansatz, die Aufnahme der Geflüchteten in Vereine kostenfrei zu ermöglichen.

Großstadt in Bayern: „Das Ankommen und die Integration finden vor Ort in den Städten statt. Bei der Ausgestaltung der Unterbringung und den Ankommens- und Integrationsprozesse können sie sich besser auf die jeweilige Situation vor Ort einstellen. Daher sollten Kommunen mehr eigenständige Entscheidungsbefugnisse und auch mehr Finanzmittel erhalten. München setzt sich für eine humane Flüchtlingspolitik ein und möchte den in der Stadt lebenden Geflüchteten ein menschenwürdiges Leben und gleiche Teilhabechancen ermöglichen. Die Grundlage hierfür ist das interkulturelle Integrationskonzept. Trotz sehr hoher Herausforderungen ist es in München bislang gelungen, bereits seit 2005 aufgebaute Integrationsinfrastrukturen in langfristige und anpassungsfähige Strukturen zu überführen, die auch spezifische lokale Bedarfe berücksichtigen. Ein wichtiges Erfolgskriterium der Flüchtlings- und Integrationspolitik in München ist die enge Zusammenarbeit und Vernetzung einer leistungsstarken Verwaltung mit allen relevanten Akteur:innen und Partner:innen im Feld.“

Förderprogramme des Bundes und der Länder

Kleine Mittelstadt in Sachsen: „Vernetzung der unterschiedlichen Förderprogramme ‚Demokratie leben!‘, integrative Maßnahmen, Ehrenamtszuschale über Bürgerstiftung ‚Wir für Sachsen‘ sowie ‚Soziale Orte‘ - damit ist Demokratiebildung sowie eine Reihe von Begegnungsangeboten förderbar und umsetzbar.“

Weitere genannte Landes- und Bundesförderprogramme sind:

- das „Kommunale Integrationsmanagement“ (Nordrhein-Westfalen)
- die „Kommunalen Integrationszentren“ (Nordrhein-Westfalen)
- „Rucksack KiTa“ und „Rucksack Schule“ (Nordrhein-Westfalen)
- „360° - Fonds für Kulturen der neuen Stadtgesellschaft“ (Kulturstiftung des Bundes)
- „KomMA – Kommunale Allianzen & Strategien gegen Rassismus und Hass“ (gefördert und unterstützt von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration; Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus)
- „ToleranzRäume“ (Ausstellungsprojekt des Toleranz-Tunnel e. V. in Kooperation mit der Kreuzberger Initiative gegen Antisemitismus (KIGa e. V.))
- Landesprojekte zur Förderung von Integrationslots:innen und Laiendolmetscher:innen (u. a. Hessen)

Öffnung zur Zivilgesellschaft

Beispiele guter Praxis hinsichtlich der Öffnung der Kommunalverwaltung zur Zivilgesellschaft stellen Formate der Bürgerbeteiligung sowie eine gute Community- und Aufklärungsarbeit dar.

Kommunikation im Mehrebenensystem

Für das Gelingen der Absprachen im föderalen Mehrebenensystem werden „gute Absprachen mit Kommunen“ als wichtiges Element angeführt.

17. Anregungen, Vorschläge und Wünsche der befragten Kommunen

Die befragten Städte, Gemeinden und Landkreise hatten zum Abschluss der Onlinebefragung noch einmal Gelegenheit, Anregungen, Überlegungen und Wünsche zum Thema kommunale Resilienz bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten zu übermitteln. Die Antworten zeigen erneut – wie die differenzierten Ergebnisse der standardisierten Befragung und die aussagekräftigen Erläuterungen der Befragten in den Freitextfeldern –, wie sehr das Thema der Aufnahme und Integration von Geflüchteten die Kommunen beschäftigt und wie vielfältig die Antworten ausfallen. Der Bedarf an einer ‚ganzheitlichen‘ politischen Lösung und einer besseren ‚Verantwortungsteilung‘ im föderalen System, die die Bedarfe, Erfahrungen und Potenziale, aber auch Grenzen der Kommunen stärker in den Blick nimmt, ist groß (vgl. Textbox 15).

Textbox 15: Ausgewählte Zitate aus kommunalen Anregungen, Hinweisen oder Wünschen

*Antworten auf die offene Frage: **Haben Sie noch Anregungen, Hinweise oder Wünsche zum Thema Resilienz hinsichtlich der kommunalen Aufnahme und Integration von Geflüchteten, die Sie uns mitteilen möchten?***

Kleinstadt/Gemeinde in Brandenburg: „Kommunen müssen zum Thema Integration und Inklusion besser informiert und aufgeklärt werden. Ein Bewusstsein für die Bedeutung dieses Engagements und das fachliche Knowhow sind oftmals nicht ausreichend. Wir brauchen mehr Sensibilisierung, Aufklärung und Information zum Thema Integration, Ehrenamt und Bedarfen von Geflüchteten.“

Kleinstadt/Gemeinde in Bayern: „Wir brauchen dringend Wohnungen und bessere Finanzausstattung!! Weniger Bürokratie, schnellere Arbeitsmöglichkeiten und mehr Anreize: Fördern und Fordern. Schnellere Rückführung von abgelehnten Flüchtlingen. Begrenzung der unkontrollierten Migration.“

Kleine Mittelstadt in Bayern: „[Das] Setzen auf kleinere Einheiten für die Unterbringung hat sich sowohl hinsichtlich der Akzeptanz in der Bevölkerung wie auch im Hinblick auf die Integration der Personen sehr bewährt.“

Landkreis in Nordrhein-Westfalen: „Anpassung der Wohnsitzauflagen nach Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft. Die Auflagen sind zu eng gefasst, sie sollten auf eine Region oder mindestens auf Kreisebene ausgeweitet werden, um mehr Flexibilität sowohl in der Schaffung von als auch in der Suche nach geeignetem Wohnraum zu schaffen.“

Stadtbezirk in Berlin: „Nicht nur das Thema ‚Unterbringung der Geflüchteten‘ im Fokus haben, sondern auf andere Aspekte wie Infrastruktur im Umfeld der Unterkünfte; Schule, Kita, Ausbildungsplätze, Nachbarschaft usw. achten (bessere Finanzierung und gut bedachte Sozialraumanalyse sind erforderlich).“

Kleine Mittelstadt in Bayern: „Als kreisfreie Stadt ist ein Flächenwachstum der Wohnbebauung schwierig. Der Wohnungsmarkt ist stark umkämpft. Der Arbeitsmarkt ist hingegen sehr gut. Problematisch sind in hohem Maße die Hürden bei Zeugnisanerkennung, Berufsanerkennung, etc. Zu viele arbeitsfähige und arbeitswillige Menschen finden deswegen keine adäquate Beschäftigung.“

Kleinstadt/Gemeinde in Bayern: „Es fehlt insbesondere an Sprachkursen für Mütter, die während der Kurszeiten eine Betreuungsmöglichkeit für ihre Kinder benötigen.“

Großstadt in Nordrhein-Westfalen: „Das Problem der psychosozialen Beratung und ja: auch der landesseitigen Unterbringung von gewaltbereiten Menschen muss gelöst werden. Hierdurch sinkt die Akzeptanz von Mitarbeitenden und BürgerInnen rapide. Gleichzeitig braucht es erheblich mehr professionelle (nicht ehrenamtliche!) Beratung von Geflüchteten. Sicher ist auch die konsequente Rückführung von Menschen ohne Bleibeperspektive ein wichtiges Thema.“

Kleinstadt/Gemeinde in Bayern: „Wir arbeiten mit Übersetzungsprogrammen, das funktioniert ganz gut, wenn Dolmetscher nicht zur Hand sind. Die Flüchtlinge helfen sich oft selbst und bringen jemanden zum Übersetzen mit – das ist die beste Option.“

Großstadt in Sachsen: „Stärkung von Resilienz bei Menschen in herausfordernden Strukturen, Bewusstsein für Krisensituationen schaffen, Verständnis füreinander, Stärkung der Selbstwirksamkeit von Haupt- und Ehrenamtlichen. Debatte um Migration muss versachlicht werden, Populismus erkennen, keine Instrumentalisierung von Flüchtlingsthemen für alle Problemlagen in Deutschland.“

Gemeindeverband in Schleswig-Holstein: „Die Einrichtung von ‚Ausländerbeiräten‘ mit Sprachmittlung in der kommunalen Politik besonders im ländlichen Raum wäre sehr wünschenswert. Etwa als bürgerliche Mitglieder in den Gemeinde- und Stadträten, ähnlich wie Gleichstellungsbeauftragte, nur niederschwelliger.“

Kleinstadt/Gemeinde in Bayern: „Bund und Länder könnten verstärkt in Programme zur Qualifizierung und Anerkennung ausländischer Abschlüsse investieren, um die berufliche Integration von Geflüchteten zu beschleunigen. Die aktive Einbindung von Geflüchteten in die Gestaltung von Integrationsmaßnahmen, beispielsweise durch den Integrationsbeirat, ermöglicht es ihnen, ihre Bedürfnisse gezielt zu artikulieren und an Lösungen mitzuwirken. Dies erhöht die Effektivität der Programme und fördert gleichzeitig den interkulturellen Austausch und das gegenseitige Verständnis.“

Kleinstadt/Gemeinde in Baden-Württemberg: „Kleine Kommunen haben nicht den Personalstamm, um Situationen wie z. B. die Flucht der Ukrainer von heute auf morgen zu steuern. Durch starkes Einzelengagement kann einiges aufgefangen / abgedeckt werden. Von strukturellem Arbeiten ist hier nicht zu sprechen. Es ist eher Aktionismus. Die Anforderungen der Geflüchteten sind hoch, Sprachbarrieren vorhanden, die [k]eine ordentliche Kommunikation zulassen. Resilienz gibt es beim Thema Integration nicht, aber auch bei vielen anderen kommunalen Themen nicht. Leider entscheidet die große Politik immer mehr, ohne an die ausführende Hand der Kommune zu denken. Nicht nur der Kostendruck erschlägt einen, Mitarbeiter kommen an ihre Grenzen und sind nicht dafür ausgebildet.“

Große Mittelstadt in Nordrhein-Westfalen: „Mehr Förderung von Bund / Land mit wenig Bürokratieaufwand (pauschale Zahlungen ohne umfangreiche Dokumentation). Befristete Förderprojekte sind oft nicht nachhaltig, weil die Anschubfinanzierung nach Auslaufen der Förderzeit nicht gesichert ist.“

Gemeindeverband in Niedersachsen: „Bund und Land müssen einen ernstgemeinten Bottom-up-Prozess implementieren, um gutgemeinte Änderungen von Regelungen und Gesetzen so zu durchdenken, damit es an der Basis entlastet und wirkliche Hilfe bringt, Vereinheitlichung von Digitalisierungsprozessen.“

Große Mittelstadt in Baden-Württemberg: „Kommunale Verwaltungen wissen häufig ganz gut, wie vor Ort reagiert werden muss. Das Programm Soforthilfe-Ukraine hat schnell und flexibel einen Struktur- aufbau ermöglicht. Leider thematisch begrenzt. Diese Art der temporären Förderung war ein Glücksfall!“

18. Nachtrag zu Entwicklungsdynamiken im Politikfeld

Dynamische Entwicklungen im Politikfeld „Aufnahme und Integration von Geflüchteten“ sowie zahlreiche neue Herausforderungen ab 2015/16 haben den Kommunen eine hohe Anpassungsfähigkeit abverlangt. Aufschlussreiche Hinweise dazu bietet ein Vergleich der in diesem Bericht vorgestellten Ergebnisse mit denen einer Onlinebefragung von Städten, Gemeinden und Landkreisen, die das DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2016 durchgeführt hat (vgl. Gesemann und Roth 2016, S. 39-40).

Im Folgenden werden die drei jeweils am höchsten bewerteten Einträge zu Herausforderungen, Ressourcen und Unterstützungsbedarfen ausgeführt (vgl. Tabelle 5):

- Bei den Herausforderungen hat sich die schwierige Lage auf dem Wohnungsmarkt in der aktuellen Umfrage zu der mit Abstand größten Herausforderung auf kommunaler Ebene entwickelt. Die 2016 häufig genannte dezentrale Unterbringung in Wohneinheiten und das Angebot von Integrations- und Sprachkursen sind wichtige Themen geblieben, werden aber 2024 deutlich niedriger bewertet. Während die Förderung und Koordination des ehrenamtlichen Engagements Mitte des letzten Jahrzehnts noch zu den zentralen Herausforderungen gezählt wurde, hat dieses Thema aktuell stark an Bedeutung verloren. Hinzugekommen sind dagegen „neue Herausforderungen“ wie die „hohe Zahl von Asylsuchenden, die von der Kommune untergebracht werden müssen“, die „hohe Belastung und der Personalmangel in der Verwaltung“ sowie die „Ungleichbehandlung von Geflüchteten“.
- Bei den Ressourcen, auf die Kommunen bei der Bewältigung der mit der Aufnahme und Integration von Geflüchteten zurückgreifen können, fällt zunächst auf, dass alle Items 2024 sehr viel niedriger als 2016 bewertet werden. Das gilt insbesondere im Hinblick auf das ehrenamtliche Engagement der Bevölkerung sowie selbst organisierte Initiativen, die sich für Geflüchtete einsetzen, aber auch für lokale Vernetzung und Kooperation. An Bedeutung gewonnen haben dagegen Instrumente des professionellen Umgangs mit Geflüchteten wie das kommunale Integrationsmanagement, aber offenbar nicht in dem Maße, um den aktuellen Herausforderungen in hinreichender Weise begegnen und den Bedeutungsverlust des zivilgesellschaftlichen Engagements kompensieren zu können. Dazu passt, dass eine positive Grundstimmung und Offenheit in der Bevölkerung deutlich seltener als Ressource von Kommunen wahrgenommen werden.
- Die von den Kommunen gemeldeten Unterstützungsbedarfe bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten haben sich dagegen zwischen 2016 und 2024 wenig verändert. Die Ausnahme bildet die Forderung nach einer Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus, der die schwierige Lage auf dem Wohnungsmarkt widerspiegelt. Der Wohnungsmangel hat zudem die angegebenen Bedarfe bei der Ausstattung von Schulen und der Weiterentwicklung der frühkindlichen Bildung weit hinter sich gelassen. Bemerkenswert ist schließlich, dass Bedarfe, die mit der Aufgabenteilung im föderalen Bundesstaat zusammenhängen, wie (bessere) Koordination der Flüchtlingspolitik zwischen Bund, Ländern und Kommunen, (verbesserte) Kostenerstattung durch die Länder sowie der (Ausbau von) Sprach- und Integrationskursen nach wie vor als die Themen mit den höchsten Unterstützungsbedarfen gewertet werden.

Tabelle 5: Ergebnisse von Onlinebefragungen von Kommunen 2016 und 2024 im Vergleich

Herausforderungen, Ressourcen und Unterstützungsbedarfe (Mittelwerte)

DESI-Umfragen in Städten, Gemeinden und Landkreisen	25. Januar bis 5. März 2016	19. August bis 30. September 2024
Herausforderungen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Angebot von Sprachkursen (4,55) 2. Dezentrale Unterbringung in Wohneinheiten (4,54) 3. Förderung und Koordination des ehrenamtlichen Engagements (4,38) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Situation auf dem Wohnungsmarkt (4,56) 2. Versorgung mit Integrations- und Sprachkursen (3,8) 3. Dezentrale Unterbringung in Wohneinheiten (3,74)
Ressourcen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Starkes ehrenamtliches Engagement der Bevölkerung (4,39) 2. Gute Kooperationsbeziehungen zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft (4,07) 3. Aktive Willkommens- / Flüchtlingsinitiativen (4,01) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ehrenamtliches Engagement der Bevölkerung (3,77) 2. Kommunales Integrationsmanagement (3,47) 3. Lokale Netzwerkstrukturen und Kooperationskultur (3,47)
Unterstützungsbedarfe	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bessere Koordination der Flüchtlingspolitik zwischen Bund, Land und Kommune (4,65) 2. Verbesserte Erstattung der Kosten durch die Länder (4,60) 3. Ausbau von Sprach- und Integrationskursen (4,53) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus (4,53) 2. Bessere Koordination der Flüchtlingspolitik zwischen Bund, Land und Kommune (4,50) 3. Verbesserte Erstattung der Kosten durch die Länder (4,38)

Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration 2016 und 2024

19. Kurzes Resümee

Die vergleichende Betrachtung der Ergebnisse von Kommunalbefragungen in den Jahren 2016 und 2024 zeigt, dass die Stärkung der kommunalen Resilienz bei der Aufnahme und Integration voraussetzt, dass Städte, Gemeinden und Landkreise durch Bund und Länder nachhaltig entlastet werden. Es bedarf einer langfristig angelegten Förderung lokaler Strukturen, um Kommunen finanziell und personell in die Lage zu versetzen, die Aufgaben und Herausforderungen bestmöglich zu bewältigen. Das Zusammenwirken der verschiedenen Ebenen im föderalen Bundesstaat muss verbessert werden, damit Engagement, Erfahrungen und Ressourcen der Kommunen stärker zur Geltung kommen können.

Die Aufnahme und Integration von Geflüchteten in Kommunen leidet unter dem Missverhältnis zwischen lokal verfügbaren Ressourcen und global verursachten Herausforderungen: Vielerorts zeigen sich in zentralen Bereichen wie der Kommunalverwaltung, auf dem privaten Wohnungsmarkt oder im Bildungswesen Zeichen einer ‚Überbeanspruchung‘. Angesichts einer kritischen Finanzlage in Kommunen, drohenden Mittelkürzungen auf Bundes- und Landesebene sowie der politischen Aufladung des Themas drohen in Kommunen die wichtigsten Erfolgsfaktoren bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten – ehrenamtliches Engagement, etablierte Netzwerkstrukturen und gute Kooperationskultur sowie die Aufnahmebereitschaft und Offenheit der Bevölkerung – weiter unter Druck geraten.

20. Literatur

Aumüller, Jutta, Priska Daphi und Celine Biesenkamp 2015: Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Eine Studie des Zentrums Technik und Gesellschaft der Technischen Universität Berlin (ZTG) in Kooperation mit dem Institut für Protest- und Bewegungsforschung (IPB) und dem DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration im Auftrag der Robert Bosch Stiftung. Stuttgart. Online unter: https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf_import/Studie_Aufnahme_Fluechtlinge_2015.pdf [zuletzt abgerufen am 23.01.2025].

Behnke, Nathalie und Steffen Eckhard 2022: A systemic perspective on crisis manament and resilience in Germany. In: dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 15/1. S. 3-19. Online unter: <https://www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/40062> [zuletzt abgerufen am 23.01.2025].

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2024: Kommunalen Haushaltsdaten droht Rekorddefizit – Bund und Länder müssen in der öffentlichen Finanzpolitik umsteuern. Pressemitteilung vom 2. Juli 2024. Berlin. Online unter: <https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/kommunalfinanzen-strukturell-in-schiefelage/230718-pm-bv-kommunalfinanzen-programm.pdf?cid=wda> [zuletzt abgerufen am 12.12.2024].

DESI [Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration] und Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2025: Wie können wir kommunale Resilienz stärken? Eine Handreichung mit guten Ideen aus der Praxis. Autor:innen: Lea Freudenberg, Frank Gesemann, Jannis Gesemann und Lorena Lake. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung und DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (in Vorbereitung).

Deutscher Landkreistag 2024: Forderungen des Deutschen Landkreistages für eine Wende in der Migrationspolitik. Berlin, 02.09.2024. Berlin. Online unter: https://www.landkreistag.de/images/stories/themen/Fluechtlinge/240902_PosPap_Migrationswende.pdf [zuletzt abgerufen am 23.01.2025].

Deutscher Städtetag 2024: Aktuelle migrationspolitische Debatte. Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages. Berlin, 26.09.2024. <https://www.staedtetag.de/positionen/beschlusse/2024/353-praesidium-aktuelle-migrationspolitische-debatte> [zuletzt abgerufen am 30.10.2024].

Deutscher Städte- und Gemeindebund 2024a: Integrationsoffensive starten. DStGB-Ausschuss für Recht, Personal und Organisation. Presseerklärung vom 29.10.2024. Paderborn. Online unter: <https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/integrationsoffensive-starten/pe-pe-rechtausschuss-fin.pdf?cid=10la> [zuletzt abgerufen am 23.01.2025]

Deutscher Städte- und Gemeindebund 2024b: Kommunen fordern mehr Unterstützung bei Integration und Begrenzung der illegalen Migration. Pressemitteilung vom 26.11.2024. Düsseldorf: DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund. Online unter: <https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/kommunen-fordern-mehr-unterstuetzung-bei-integration-und-begrenzung-der-illegalen-migration/241126-10-praesidium-dstgb-fin.pdf?cid=112a> [zuletzt abgerufen am 23.01.2025].

Difu 2024: OB-Barometer 2024. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik. Online unter: <https://repository.difu.de/handle/difu/232> [zuletzt abgerufen am 23.01.2025].

Ferstl, Max 2024: Kriegen wir hin. Oder nicht? Süddeutsche Zeitung, Nr. 3 vom 4./5./6. Januar 2025. Online unter: <https://www.sueddeutsche.de/projekte/artikel/politik/migration-integration-schwaebisch-gmuend-e494173/?reduced=true> [zuletzt abgerufen am 23.01.2025].

Freudenberg, Lea und Frank Gesemann 2024: Umsetzung der „Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ in Kommunen. Berlin: Stiftung SPI. Online unter: https://www.gewaltschutz-gu.de/fileadmin/user_upload/PDFs_Publikationen_/Fachpublikation_Gewaltschutz_in_Kommunen_Einzelseiten.pdf [zuletzt abgerufen am 23.01.2025].

Gesemann, Frank 2025: Resiliente Strukturen in der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Von Arbeit bis Zusammenleben – Wie Flüchtlingsintegration in Kommunen gelingen kann. Gütersloh: Bertelsmann, S. 125-137.

Gesemann, Frank et al. 2025: Aufnahme und Integration von Geflüchteten: Engagement, Vernetzung und Resilienz in Kommunen. Abschlussbericht zum Praxisforschungsprojekt. Berlin: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration [in Vorbereitung].

Gesemann, Frank und Lea Freudenberg 2024: Aufnahme und Integration von Geflüchteten in Kommunen: vom Krisenmodus zur Resilienz? Ergebnisse einer Onlinebefragung. Berlin: Mediendienst Integration. Online unter: https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Gesemann_Freudenberg_DESI_Aufnahme_Integration_Gefluechtet_e_November_2024_FINAL.pdf [zuletzt abgerufen am 23.01.2025].

Gesemann, Frank, Lea Freudenberg und Claudia Walther 2022: Auf dem Weg zu krisenfesten Vielfaltstrategien? Erfolgsfaktoren und Herausforderungen kommunaler Integrationspolitik. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/auf-dem-weg-zu-krisenfesten-vielfaltsstrategien> [zuletzt abgerufen am 23.01.2025].

Gesemann, Frank, Leif Jannis Höfler und Kristin Schwarze 2021: Wirkungsanalyse zum Patenschaftsprogramm „Menschen stärken Menschen“ – Abschlussbericht. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/186990/6ca1fd937a2d0a32b8c55cb81913cd1b/wirkungsanalyse-menschen-staerken-menschen-data.pdf> [zuletzt abgerufen am 23.01.2025].

Gesemann, Frank und Roland Roth 2016: Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden. Berlin: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration. https://www.desi-sozialforschung-berlin.de/wp-content/uploads/DESI-Bericht-Kommunale-Fluechtlings-und-Integrationspolitik_05-2016.pdf [zuletzt abgerufen am 23.01.2025].

Gesemann, Frank und Roland Roth 2017: Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Geflüchteten. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. Online unter: <https://library.fes.de/pdf-files/dialog/13372.pdf> [zuletzt abgerufen am 23.01.2025].

Gesemann, Frank, Alexander Seidel und Margit Mayer 2019: Entwicklung und Nachhaltigkeit von Willkommensinitiativen. Abschlussbericht. Berlin: vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung. Online unter: https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/vhw-schriftenreihe-tagungsband/PDFs/vhw_Schriftenreihe_Nr._13_Willkommensinitiativen.pdf [zuletzt abgerufen am 23.01.2025].

Gesemann, Frank und Alexander Seidel 2019: Entwicklung und Dynamik städtischer Engagementlandschaften für Geflüchtete. Ergebnisse einer Befragung von Willkommensinitiativen. Berlin: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration. Online unter: https://www.desi-sozialforschung-berlin.de/wp-content/uploads/DESI-2019_Bericht-Online-Befragung-Willkommensinitiativen-1.pdf [zuletzt abgerufen am 23.01.2025].

Kuhlmann, Sabine, Jochen Franzke, Niklas Peters und Benoît Paul Dumas 2024: Krisen-Governance im europäischen Vergleich. Kommunen und Staat im Pandemiemodus. Baden-Baden: Nomos. Online unter: <https://www.nomos-shop.de/de/p/krisen-governance-im-europaeischen-vergleich-gr-978-3-7560-0909-1> [zuletzt abgerufen am 23.01.2025]

Kühn, Boris 2023: Am Limit? Kommunale Unterbringung von Geflüchteten. Berlin: Mediendienst Integration. https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Universitaet_Hildesheim_Mediendienst_Integration_Umfrage_Fluechtlingsunterbringung_in_den_Kommunen.pdf [zuletzt abgerufen am 23.01.2025].

Kühn, Boris 2023, Hannes Schammann und Petra Bendel 2024: Integration als Pflichtaufgabe: Holzweg oder Königsweg zu krisenfesten kommunalen Strukturen? Hildesheim: Universität Hildesheim. https://www.uni-hildesheim.de/media/fb1/sozialwissenschaften/Publikationen/Publikationen_NEU/Kuehn-Schammann-Bendel_Integration-als-Pflichtaufgabe.pdf [zuletzt abgerufen am 23.01.2025].

Kühn, Boris und Franziska Ziegler 2024: Weiter am Limit? Zur Lage der Kommunen bei der Aufnahme Geflüchteter. Expertise. Berlin: Mediendienst Integration. https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2024-05/Expertise_Kuehn_Ziegler_Umfrage_Kommunen_Mai_2024.pdf [zuletzt abgerufen am 23.01.2025].

Memorandum Urbane Resilienz 2021: Wege zur robusten, adaptiven und zukunftsfähigen Stadt. Berlin: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Online unter: https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/SharedDocs/Publikationen/DE/Publikationen/memorandum_urbane_resilienz.pdf;jsessionid=97E5B9987B61E7925CB8CDD31D9D349D.live11292?_blob=publicationFile&v=6 [zuletzt abgerufen am 23.01.2025].

Ratzmann, Nora, Denis Zeković, Janin Blunert, Larissa Kokonowskyj und Magdalena Nowicka 2024: Chancen statt „Krise“. Resiliente Kommunen im Kontext von Migration, Integration und Teilhabe. Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/Demo_FIS/publikation_pdf/FA-6193.pdf [zuletzt abgerufen am 23.01.2025].

Resilient Cities Network 2017: Global migration. Resilient Cities at the Forefront. Strategic actions to adapt and transform our cities in an age of migration. The Rockefeller Foundation, Resilient Cities Network. Online unter: https://resilientathens.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/07/global-migration_resilient-cities-at-the-forefront_digital-high-res.pdf [zuletzt abgerufen am 23.01.2025].

Schammann, Hannes 2025: Kommunale Flüchtlingspolitik. In: Frank Gesemann, Dieter Filsinger und Sybille Münch (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Living reference work. <https://link.springer.com/referencework/10.1007/978-3-658-43195-2#toc> [im Erscheinen].

Schlee, Thorsten, Hannes Schammann und Sybille Münch 2024. An den Grenzen. Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag. Gütersloh: Bertelsmann. Online unter: <https://www.bertelsmann->

[stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/Auslaenderbehoerden_zwischen_Anspruch_und_Alltag.pdf](https://www.stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/Auslaenderbehoerden_zwischen_Anspruch_und_Alltag.pdf) [zuletz zugegriffen am 23.01.2025].

Statistisches Bundesamt 2023: Gemeinden nach Bundesländern und Einwohnergrößenklassen am 31.12.2022. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/08-gemeinden-einwohner-groessen.html> [zuletz abgerufen am 30.10.2024].

Statistisches Bundesamt 2024: Schutzsuchende nach Schutzstatus und Bundesländern am 31.12.2023. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/schutzsuchende-bundeslaender.html> [zuletz abgerufen am 25.10.2024].

Tillack, Désirée und Lorenz Hornbostel 2023: Kommunale Resilienz als Innovationsmotor und Garant künftiger Daseinsvorsorge. In: Volker Wittpahl (Hrsg.): Resilienz. Leben – Räume – Technik. Wiesbaden: Springer VS, S. 83-98. Online unter: https://www.springerprofessional.de/content/pdfId/23791752/10.1007/978-3-662-66057-7_5 [zuletz abgerufen am 23.01.2025].

Wink, Rüdiger 2022: Resilienz und Resiliente Stadt. Eine Begriffsbestimmung. In: Markus A. Denzel, Susanne Schötz und Veronique Töpel (Hrsg): Von der Industriemetropole zur resilienten Stadt; Leipzig im regionalen und überregionalen Vergleich. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 33-58.

Impressum

Wissenschaftliche Bearbeitung

Dr. Frank Gesemann ist Diplom-Politologe, Mitbegründer und Geschäftsführer von DESI. Seine Arbeits- und Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Demokratie und gesellschaftlicher Zusammenhalt, Engagement und Beteiligung, Migration und Integration sowie Stadt- und Quartiersentwicklung. Er verfügt über langjährige und vielfältige Erfahrungen mit wirkungsorientierter Evaluation und praxisorientierter Forschung.

Redaktionelle Bearbeitung und Aufbereitung der Beispiele guter Praxis

Lea Freudenberg, B.A. European Studies, M.A. International Relations und M.Sc. Human Geography

Schlussredaktion

Jannis Gesemann, B.A. Politikwissenschaft und Nachhaltigkeitswissenschaften sowie Doppel-M.A. International Relations/Affairs

Grafische Gestaltung der Titelseite

Ellen Windmüller, Kommunikationsdesign

Herausgeber

Das DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration ist ein privates sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut, das sich für die Förderung von Zivilität und bürgerschaftlichem Engagement sowie die Weiterentwicklung und Verwirklichung von Bürger- und Kinderrechten einsetzt. Zu den Schwerpunkten von DESI gehören wissenschaftliche Expertisen, Evaluationen und Wirkungsanalysen von Programmen und Projekten sowie die Beratung und Begleitung von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Die Arbeits- und Forschungsschwerpunkte des Instituts liegen in den Themenfeldern Demokratie und Zivilgesellschaft, Engagement und Beteiligung, Migration- und Integration, Stadt- und Quartiersentwicklung sowie Kinder, Familie und frühpädagogische Institutionen.

Der Inhalt der Publikation liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors. Die Ausführungen geben nicht unbedingt den Standpunkt der Kooperationspartnerin oder des Zuwendungsgebers wieder.

© DESI 2025

ISBN: 978-3-9821139-7-5

Kontakt

Dr. Frank Gesemann

DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration

E-Mail: info@desi-sozialforschung-berlin.de

Webseite: www.desi-sozialforschung-berlin.de

