



Frank Gesemann | Roland Roth

# Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Geflüchteten

**FRIEDRICH  
EBERT**  
  
**STIFTUNG**

Forum Berlin

# Impressum

ISBN 978-3-95861-835-0

## Herausgegeben vom

Forum Berlin  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
Dr. Irina Mohr  
Dr. Dietmar Molthagen  
Hiroshimastraße 17  
10785 Berlin

## Autoren

Dr. Frank Gesemann, Prof. Dr. Roland Roth  
mit Unterstützung von Martin Kriemann

## Grafische und technische Umsetzung der Online-Befragung

Ellen Windmüller, Dipl.-Kommunikationsdesignerin

## Lektorat

Barbara Hoffmann

## Umschlagfotos

dpa Picture Alliance

## Gestaltung

Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

## Druck

bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei

© 2017 by Friedrich-Ebert-Stiftung,  
Forum Berlin

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten  
Ansichten sind nicht notwendigerweise die der  
Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES heraus-  
gegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung  
durch die FES nicht gestattet.

Frank Gesemann | Roland Roth

# Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Geflüchteten

|   |           |
|---|-----------|
| Vorwort des Herausgebers .....  | 2         |
| Zusammenfassung .....   | 3         |
| <b>I. Fragestellung und methodisches Vorgehen .....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>II. Herausforderungen und Impulse der jüngsten Fluchtbewegungen .....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>III. Flüchtlings- und Integrationspolitik in Städten, Landkreisen und Gemeinden –<br/>Ergebnisse von zwei Kommunalbefragungen Anfang und Ende 2016 .....</b> | <b>10</b> |
| 1. Basisdaten der befragten Kommunen .....  | 10        |
| 2. Aufgaben und Herausforderungen lokaler Flüchtlingsintegration .....  | 13        |
| 3. Ressourcen der Kommunen .....  | 16        |
| 4. Besondere Unterstützungsbedarfe .....  | 19        |
| 5. Bedeutung der kommunalen Integration von Eingewanderten .....  | 21        |
| 6. Strategische Ausrichtung der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik .....   | 22        |
| 7. Vernetzung in der kommunalen Flüchtlings- und Integrationsarbeit .....   | 25        |
| 8. Engagement für Flüchtlinge in Städten, Landkreisen und Gemeinden .....   | 25        |
| 9. Einstellungen der Bevölkerung zur Aufnahme von Flüchtlingen .....  | 29        |
| 10. Erfolge der kommunalen Integrationspolitik .....  | 32        |
| 11. Unterstützung der kommunalen Integrationspolitik durch Bund und Länder .....  | 34        |
| 12. Entwicklungsperspektiven der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik .....  | 35        |
| <b>IV. Anregungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige kommunale<br/>Integrationspolitik in Zeiten verstärkter Flucht und Migration .....</b>               | <b>39</b> |
| <b>V. Literatur .....</b>   | <b>46</b> |
| Abbildungsverzeichnis .....   | 50        |
| <b>Anhang</b>   |           |
| Übersicht zu den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern .....  | 51        |
| Fragebogen – Befragung von Städten, Landkreisen und Gemeinden zur<br>kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik .....                                      | 52        |
| Die Autoren .....   | 60        |

## Vorwort der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Integration von Geflüchteten zählt fraglos zu den wichtigen aktuellen Herausforderungen für Politik und Gesellschaft in Deutschland. Rund 1,2 Millionen Menschen sind 2015 und 2016 nach Deutschland geflohen und viele von ihnen werden mindestens mittelfristig bleiben. Die unmittelbaren ersten Aufgaben der Aufnahme sind mittlerweile erfolgt: Die meisten Notunterkünfte sind einer regulären Unterbringung gewichen, der Zugang zu Asylverfahren hat sich zumindest verbessert, die Zahl der Sprach- und Integrationskurse wurde erhöht. Andere Aufgaben, wie der Zugang zu Bildung für alle Neuankommenden, der Zugang zum Arbeitsmarkt für Geflüchtete und eine optimale Aufgaben- und Lastenteilung zwischen den staatlichen Ebenen harren noch der Erledigung.

In den vergangenen Jahren und Monaten nach Deutschland gekommene Flüchtlinge leben heute in Städten und Gemeinden, in Nachbarschaften und in neuen sozialen Kontakten. Immer wieder wird betont, wie wichtig Integration vor Ort sei – und das ist auch richtig. Wenn im Alltagsleben einer Kommune das Miteinander in Vielfalt funktioniert, profitiert davon die Gesellschaft insgesamt. Die Friedrich-Ebert-Stiftung wollte in ihrer Beschäftigung mit Themen von Flucht, Migration und Integration die Situation in den Kommunen untersuchen und dabei Antworten auf zwei zentrale Fragen finden:

1. Wie weit ist die Integration von Geflüchteten aus Sicht der kommunalen Verwaltung bislang gelungen? Was hat funktioniert, was eher weniger?
2. Welche Faktoren führen dazu, dass lokale Integrationsprozesse gelingen? Kann man aus Beispielen guter Praxis an einen Ort Empfehlungen auch für andere Kommunen ableiten?

Die doppelte Befragung von Kommunen aus ganz Deutschland konnte Antworten auf beide Fragen liefern. Diese stellt die Friedrich-Ebert-Stiftung hiermit der Öffentlichkeit zur Verfügung und freut sich auf die Diskussion darüber, unter welchen Bedingungen Integrationsprozesse in Kommunen positiv verlaufen können. Eine erste, vorläufige Version des Gutachtens wurde beim *Integrationskongress #angekommen* Anfang März in der Friedrich-Ebert-Stiftung diskutiert, was wichtige Anregungen auf dem Weg zum jetzigen Text gab, wofür wir uns herzlich bedanken. Die Ergebnisse des Kongresses sind online unter [www.fes.de/de/angekommen](http://www.fes.de/de/angekommen) verfügbar.

Die öffentliche Debatte um Fragen von Flucht und Integration ist in den vergangenen Monaten leiser geworden. Dies ist insofern positiv, als dass damit auch manch schrille Töne und Fantasien einer geschlossenen Gesellschaft in den Hintergrund getreten sind. Dass andere Themen gegenwärtig intensiver diskutiert werden, bedeutet aber nicht, dass die zahlreichen Herausforderungen der Integration Geflüchteter in Deutschland bewältigt wären. Es bedeutet ebenso wenig, dass Flucht und Migration in globaler Perspektive an Bedeutung verloren hätten: Nach wie vor sind Millionen Menschen auf der Flucht vor Krieg, Verfolgung, Hunger oder Naturkatastrophen; nach wie vor sterben Menschen bei dem Versuch, in Europa ein sicheres und besseres Leben führen zu können. Und es bedeutet auch nicht, dass die teilweise menschenfeindliche Ablehnung von Geflüchteten oder von anderen Migrant\_innen von rechtsaußen verschwunden wäre. Das Miteinander in Vielfalt ist weiterhin gefährdet.

Umso wichtiger ist es, die Diskussion über gelingende Integration, über das Zusammenleben in der deutschen Einwanderungsgesellschaft und über eine Politik, die dafür gute Rahmenbedingungen setzt zu führen. Diese Diskussion zu führen und durch Forschungsergebnisse voran zu bringen, ist ein zentrales Ziel des stiftungsweiten Arbeitsschwerpunkts „Flucht – Migration – Integration“, den die Friedrich-Ebert-Stiftung Anfang 2016 eingerichtet hat. Im Rahmen dieses Schwerpunkts ist auch das vorliegende Gutachten entstanden. Informationen zu allen Aktivitäten der Stiftung im Themenbereich Flucht, Migration und Integration finden sich auf dem zentralen Themenportal [www.fes.de/fmi](http://www.fes.de/fmi). Auch das hier vorliegende Gutachten ist eine Gelegenheit zu dieser Diskussion und wir hoffen, dass viele sich dazu anregen lassen.

Abschließend danke ich allen, die zum Gelingen dieses Gutachtens beigetragen haben, zuallererst den Vertreterinnen und Vertreter der mehr als 100 Kommunen, die an unserer Befragung teilgenommen haben und so die im Folgenden vorgestellten Ergebnisse ermöglicht haben.

*Dr. Dietmar Molthagen*

Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin  
für die stiftungsweite Projektgruppe

„Integrationspolitik in Deutschland und Europa“

## Zusammenfassung

### Flüchtlings- und Integrationspolitik in Städten, Landkreisen und Gemeinden – Ergebnisse von zwei Kommunalbefragungen Anfang und Ende 2016

- Städte, Landkreise und Gemeinden haben die mit der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen verbundenen Aufgaben und Herausforderungen nach eigener Einschätzung bisher sehr gut oder gut gemeistert. Als zentrale Erfolgsfaktoren dafür nennen sie die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung, die positive Grundstimmung/Offenheit in der Bevölkerung, das hohe freiwillige Engagement für Flüchtlinge sowie eine gute Vernetzung der relevanten Akteure in den Kommunen.
- Die Einstellung der lokalen Bevölkerung zur Aufnahme und Integration von Asylbewerber\_innen und Flüchtlingen wird von einer Mehrheit der Kommunen als sehr positiv oder positiv eingeschätzt, ein Drittel bezeichnet sie als neutral und weniger als zehn Prozent als eher negativ. Die positive bzw. zumindest neutrale Haltung der Bevölkerung scheint dabei im Untersuchungszeitraum überwiegend stabil zu sein. In drei von vier Kommunen hat sich die Einstellung der Bevölkerung im Laufe des Jahres 2016 nicht verändert.
- Das Engagement für Flüchtlinge in der lokalen Bevölkerung wird von 60 Prozent der Kommunen Ende 2016 immer noch als sehr hoch oder hoch eingeschätzt (Anfang 2016 waren es noch 80 %). Angesichts des starken Rückgangs der Flüchtlingszahlen im Jahr 2016 deuten die Ergebnisse darauf hin, dass ein erheblicher Teil der Engagierten den Schritt von der Aufnahme und Grundversorgung hin zur Begleitung und Unterstützung der Geflüchteten in der Phase der Integration mitträgt.
- Die überwiegend positive oder zumindest neutrale Grundstimmung in der Bevölkerung gegenüber der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen sowie das starke zivilgesellschaftliche Engagement für Flüchtlinge haben offenbar den sozialen Zusammenhalt vor Ort eher verbessert als verschlechtert. Eine Mehrheit der Kommunen bewertet ihn als sehr hoch oder hoch. Die Einwanderung hat also den sozialen Zusammenhalt vor Ort bislang kaum verändert.
- Von den kommunalen Maßnahmen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts weisen die Befragten einer frühzeitigen und umfassenden Informationspolitik, der Einbindung der Bevölkerung in eine aktive Integrationspolitik, der Unterstützung von Willkommensinitiativen sowie Lotsen-, Mentoren- und Patenprogrammen die größte Bedeutung zu. Die Ergebnisse zeigen, wie sehr sich kommunales Handeln, zivilgesellschaftliches Engagement und sozialer Zusammenhalt gegenseitig bedingen.
- Kommunen müssen bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen vielfältige Aufgaben bewältigen, die sich vor allem auf die Geflüchteten selbst, aber auch auf die lokale Gesellschaft beziehen. Die Schaffung von Zugängen zum Arbeitsmarkt, die Bereitstellung von Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungseinrichtungen, Sprachkursen sowie Kompetenzfeststellungen und Qualifizierungen sind dabei Themen, die im Laufe des Jahres 2016 am stärksten an Bedeutung gewonnen haben.
- Bei der Bewältigung von Aufgaben und Herausforderungen können Kommunen auf eigene Ressourcen zurückgreifen. Die größte Bedeutung wird dabei von den Befragten den Bürgerinnen und Bürgern zugeschrieben, gefolgt von der Kommunalverwaltung und lokalen Kooperationsbeziehungen sowie Kontextfaktoren (Arbeits- und Wohnungsmarkt, Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen). Die Steuerung des Integrationsprozesses, die Integration der Geflüchteten in Arbeit und Bildung sowie Integration als kommunale Gemeinschaftsaufgabe haben im Jahr 2016 am meisten an Gewicht gewonnen.
- Die Kommunen benötigen eine starke Unterstützung durch Bund und Länder, um die Aufnahme und Integration von Geflüchteten auf Dauer erfolgreich bewältigen zu können. Zu den besonderen Bedarfen gehören

eine bessere Koordination der Flüchtlingspolitik zwischen den staatlichen Ebenen, eine verbesserte Erstattung der kommunalen Kosten sowie der Ausbau von Sprach- und Integrationskursen. Gewachsen sind die Unterstützungsbedarfe von Kommunen im Jahr 2016 insbesondere in den Bereichen Sprachförderung sowie der Integration Geflüchteter in Bildungseinrichtungen und in den Arbeitsmarkt.

- Kooperation und Vernetzung, ressortübergreifendes Handeln sowie strategische Orientierung werden von Kommunen als zentrale Elemente einer Weiterentwicklung der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik genannt. Dabei haben Fragen der verbesserten Steuerung durch eine Verankerung der Flüchtlings- und Integrationspolitik als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe in der Verwaltung sowie die Integration von Geflüchteten als gemeinsame Aufgabe von Politik, Verwaltung, Wirtschaft und zivilgesellschaftlichen Akteuren im Laufes des Jahres 2016 an Bedeutung gewonnen.

#### **Anregungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige kommunale Integrationspolitik in Zeiten verstärkter Flucht und Migration (Thesen)**

1. Kommunen sollten sich im Bereich Flucht und Migration auf eine „Politik in unsicheren Zeiten“ einstellen und damit proaktiv umgehen.
2. Kommunen sind gefordert, integrative Antworten für eine sich weiter ausdifferenzierende, vielfältiger werdende Einwohnerschaft mit Migrationsgeschichte zu finden.
3. Kommunalpolitik sollte verstärkt auf eine engagierte Zivilgesellschaft setzen und sie an der Entwicklung stadt- und integrationspolitischer Ziele, ihrer konkreten Ausgestaltung und Umsetzung beteiligen.
4. Kommunen sollten künftig verstärkt die Partizipation von Geflüchteten ermöglichen und fördern.
5. Kommunen sollten in der interkulturellen Offenheit der lokalen Bevölkerung eine zentrale Ressource sehen und sie stärken.
6. Kommunen sind gefordert, integrative politische Antworten auf eine sich verschärfende gesellschaftspolitische Konflikt- und Spaltungslinie „Öffnen“ versus „Schließen“ des Nationalstaats zu finden, die sich nicht zuletzt mit dem Thema Migration und Einwanderung vertieft hat.
7. Kommunen sollten die Herausforderung nutzen, um inklusive lokale Leitbilder zu entwickeln, die Flüchtlingseinwanderung und Migration als Entwicklungschance begreifen und sie in eine kohärente, strategisch ausgerichtete Integrations- und Stadtpolitik übersetzen.

## I. Fragestellung und methodisches Vorgehen

Im Zentrum dieser Expertise stehen zwei Kommunalbefragungen Anfang und Ende 2016. Dabei haben wir die für Flucht und Migration Zuständigen um ihre Einschätzung gebeten, ob und wie ihre Stadt, ihr Landkreis oder ihre Gemeinde den „Stresstest“ bestanden hat, der mit der großen Einwanderung von Flüchtlingen in der zweiten Hälfte des Jahres 2015 verbunden war. Im Zentrum standen folgende Fragen:

- Wie gut haben die Kommunen die mit der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen verbundenen Herausforderungen aus ihrer Sicht bisher gemeistert und wie bewerten die Befragten den Grad der Vernetzung relevanter Akteure in der kommunalen Flüchtlings- und Integrationsarbeit?
- Wie bewerten die Kommunen das Engagement für Flüchtlinge und die Einstellung der lokalen Bevölkerung gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen und welche Veränderungen stellen sie im Jahresverlauf 2016 fest?
- Wie hat sich die Einwanderung von Asylsuchenden und Flüchtlingen auf den sozialen Zusammenhalt vor Ort ausgewirkt und welche Anstrengungen unternehmen Kommunen, um das Miteinander vor Ort zu fördern?
- Wie bewerten die Kommunen die Unterstützung durch Bund und Land bei der Bewältigung der aktuellen Herausforderungen und welche Elemente für die Weiterentwicklung der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik sind aus Sicht der Befragten vorrangig?

In der Wiederholungsbefragung wollten wir zusätzlich wissen:

- Welche Veränderungen haben sich bei Herausforderungen, Ressourcen und Unterstützungsbedarfen von Städten, Landkreisen und Gemeinden bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen seit dem Jahresanfang 2016 ergeben?

Beide Studien sind als Online-Befragungen (Web-Survey) durchgeführt worden. Über die kommunalen Spitzenverbände wurden in der ersten offenen Befragung alle Kommunen in Deutschland um ihre Beteiligung gebeten. Ob die Einladung auch alle Kommunen erreichte, konnten wir nicht überprüfen. An der ersten Befragung (Januar bis März 2016) beteiligten sich 270 Kommunen. Diese Kommunen haben wir dann im Dezember 2016 zu einer Wiederholungsbefragung eingeladen, an der sich schließlich 114 von ihnen beteiligten.

Auch wenn wir mit den Rückläufen mit Blick auf die Anzahl und ihre Streuung nach Ortsgrößenklassen, regionaler Verteilung, Finanzsituation, Migrant\_innenanteil und den Zuzug von Geflüchteten insgesamt zufrieden sind,<sup>1</sup> können unsere Aussagen keine Repräsentativität beanspruchen. Diese ist durch eine nicht festgelegte Auswahl („Random-Sample“) nur schwer zu erreichen. Zusätzlich stehen Kommunalbefragungen stets vor dem Problem einer außerordentlich heterogenen Landschaft, die stets erneut zur Antwort auf die Frage nötigt: repräsentativ wofür? Repräsentativität könnte allenfalls für bestimmte Teilgruppen erzielt werden, z. B. für alle Großstädte über 100 000 Einwohner, alle Kommunen unter Haushaltsvorbehalt, alle Kommunen in einem bestimmten Bundesland, Kommunen mit einem Migrant\_innenanteil von mehr als 30 Prozent der Bevölkerung. Beim Thema Geflüchtete kommt hinzu, dass zum Zeitpunkt der Befragungen nicht bekannt war, wie sie auf die Kommunen in Deutschland – jenseits der Länderzuweisungen nach dem Königsteiner Schlüssel<sup>2</sup> – konkret verteilt sind. Immerhin können wir auf eine respektable Zahl beteiligter Kommunen verweisen und für unsere Aussagen eine gewisse Plausibilität für ähnliche Verhältnisse in anderen Kommunen vermuten. Wie stets gilt jedoch auch hier, dass die Besonderheit des konkreten Ortes pauschale Aussagen verbietet.

Die Verlässlichkeit der Aussagen unterliegt noch weiteren Einschränkungen. Die Befragungen geben ausschließlich die Sichtweise kommunaler Verantwortlicher für dieses

<sup>1</sup> Details sind in Kapitel III zu finden.

<sup>2</sup> Nordrhein-Westfalen hat 2016 mit 21 Prozent mehr Flüchtlinge aufgenommen als alle ostdeutschen Flächenländer zusammen (16 Prozent). Dort wurden 2016 nur gut 15 Prozent der Asylerst- und Folgeanträge gestellt (BAMF 2017: 5).

Politikfeld wieder. Die Sicht der lokalen Bevölkerung, der zivilgesellschaftlichen Akteure und Engagierten, aber auch der Geflüchteten selbst kann so nicht erfasst werden. Über weitere systematische Verzerrungen, die sich aus der freiwilligen Teilnahme ergeben, lässt sich allenfalls spekulieren.

Um die Grenzen der beiden Befragungen etwas zu kompensieren, haben wir eine Reihe von Expertinnen und Experten kommunaler Integrationspolitik befragt und einige wenige Oberbürgermeister\_innen und Bürgermeister\_innen um ihre Einschätzungen gebeten. Sie werden in Form von Kästen mit prägnanten Aussagen in den Text eingeflochten. Zudem wurden vorhandene Studien (Bevölkerungsbefragungen, Befragungen von Engagierten, Lokalstudien zum Engagement für Geflüchtete etc.) gesichtet. Um den Text nicht zu überlasten, haben wir entsprechende In-

formationen weitgehend auf die Fußnoten konzentriert. Lediglich im letzten empfehlenden Teil greifen wir stärker auf die allgemeine Fachdebatte zurück.

Schließlich haben wir in diesen Text einige Hinweise auf Beispiele guter Praxis eingefügt, um unsere Aussagen und Vorschläge etwas anschaulicher zu machen. Bereits in der ersten Umfrage hatten wir die beteiligten Kommunen um Hinweise auf gute Praxis in ihren Orten gebeten (vgl. Kriemann 2016). Auf den Versuch einer systematischen Darstellung der Gelingensbedingungen für einzelne Handlungsansätze haben wir schließlich verzichtet, denn entsprechende Sammlungen liegen inzwischen in großer Zahl vor.<sup>3</sup>

Wir danken allen anonymen und bekannten Beteiligten für ihre Unterstützung und hoffen, dafür im Austausch einige zusätzliche Impulse vermitteln zu können.

---

<sup>3</sup> So z. B. eine Sammlung von 90 „wegweisenden“ Projekten in verschiedenen Handlungsfeldern (Schiffauer et al. 2017), eine Zusammenstellung „richtig guter Projekte“ (Stiftung Bürgermut/bagfa 2017) oder „Best Practices“ und strategische Leitlinien für ländliche Räume (Deutscher Landkreistag 2016) und Städte (Deutscher Städtetag 2016). Siehe auch den Online-Katalog „Gute Beispiele aus der kommunalen Praxis“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) <https://www.kgst.de/web/guest/online-katalog-fluechtlingsmanagement>.

## II. Herausforderungen und Impulse der jüngsten Fluchtbewegungen

### Flüchtlingseinwanderung und kommunale Integrationspolitik

Um die besonderen kommunalen Herausforderungen durch eine vorübergehend sehr große Zahl von Geflüchteten infolge der überraschenden Grenzöffnung für Flüchtlinge im September 2015 zu verstehen, hilft ein Blick auf die kommunale Integrationspolitik, wie sie sich bis dahin entwickelt hat. Einwanderung gehört für viele Kommunen bereits seit einigen Jahrzehnten zum politischen Alltag. Sie haben in großer Zahl ihre Einrichtungen und Dienste für diese Entwicklung fit gemacht, differenzierte lokale Integrationsstrategien formuliert und die örtliche Zivilgesellschaft mit eingebunden. Integrationspolitik ist längst zu einem festen Bestandteil lokaler Politik geworden.<sup>4</sup> Dazu haben innovative Kommunen, Wettbewerbe, Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände, nationale Integrations- und Aktionspläne und Qualitätszirkel von besonders engagierten kommunalen Vertreterinnen und Vertretern erheblich beigetragen.

Die Bilanz dieses Prozesses fällt überwiegend positiv aus, auch wenn einige offene Baustellen in der Entwicklung lokaler Integrationsstrategien offensichtlich sind: die politische Partizipation der Eingewanderten leidet nicht nur unter dem noch immer vorenthaltenen Kommunalwahlrecht für Menschen aus Drittstaaten, eine gezielte Antidiskriminierungspolitik steckt vielerorts noch in den Anfängen, die interkulturelle Öffnung kommt eher schleppend voran und die Bildungseinrichtungen sind noch weit davon entfernt, Chancengleichheit für die nachwachsende Generation von Menschen mit Migrationsgeschichte herzustellen.<sup>5</sup> Auch wenn zentrale migrationspolitische Entscheidungen wie etwa des Aufenthalts-, Asyl- und Einwanderungsrechts auf Bundesebene fallen und die Länder wichtige Weichenstellungen für deren Umsetzung vornehmen (Gesemann/Roth 2015), waren und sind Kommunen

durchaus eigensinnig integrationspolitisch aktiv. Dies begann schon in der Phase der Einwanderung sogenannter Gastarbeiter\_innen, also in den 1960er und 1970er Jahren, und dieses Engagement wurde auch in Zeiten gestärkt, als bundespolitisch noch das realitätsferne Dogma galt, die Bundesrepublik sei kein Einwanderungsland. Doch bereits die mit dem Maastricht-Vertrag von 1992 eingeführte Unionsbürgerschaft hatte zu offenen Grenzen innerhalb der Europäischen Union geführt und dadurch Migration gefördert. Demografische Herausforderungen (z. B. niedrige Geburtenraten, Bevölkerungsverluste in ländlichen und strukturschwachen Regionen) sowie eine wachsende Fachkräftelücke auf dem Arbeitsmarkt haben schließlich im letzten Jahrzehnt zur partiellen Abkehr von diesem Glaubenssatz und zu ersten Maßnahmen des Bundes für gezielte Einwanderung beigetragen, auch wenn eine gezielte Einwanderungspraxis durch ein Einwanderungsgesetz auf Bundesebene bislang nicht zustande gekommen ist.<sup>6</sup>

Die große Mehrzahl der Kommunen ist also durchaus migrationserfahren und integrationspolitisch aktiv. Dennoch ist Migration stets eine Herausforderung für die Aufnahmegesellschaft. Dies gilt besonders dann, wenn in kurzer Zeit eine unerwartet große Zahl von Menschen einwandert – wie dies 2015 mit rund 890 000 Geflüchteten der Fall war. Knapp 25 Jahre vorher war zwar schon einmal eine große Zahl von Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem zerfallenden Jugoslawien nach Deutschland gekommen, aber die anschließende Beschränkung des individuellen Asylrechts 1993 durch einen Cordon „sicherer Drittstaaten“ sollte einer Wiederholung ebenso vorbeugen wie ein Schutzsystem an den EU-Außengrenzen, das mit den Abkommen von Schengen und Dublin besiegelt wurde. In der Folge hat sich die Debatte über kommunale Integrationspolitik wesentlich auf Menschen mit „verfestigtem Aufenthaltsstatus“ konzentriert und die besondere Situation

<sup>4</sup> So bereits die zentrale These unseres umfangreichen, viele kommunale Handlungsfelder einbeziehenden Sammelbandes zur lokalen Integrationspolitik von 2009 (Gesemann/Roth 2009), der in diesem Jahr als aktualisiertes Handbuch neu aufgelegt wird (Gesemann/Roth 2017).

<sup>5</sup> Dazu detailliert die Ergebnisse einer Befragung von Städten, Landkreisen und Gemeinden aus dem Jahr 2011 (Gesemann/Roth/Aumüller 2012).

<sup>6</sup> Zu Erfahrungen mit Einwanderungsregelungen im internationalen Vergleich siehe ein Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hunger/Krannich 2015).

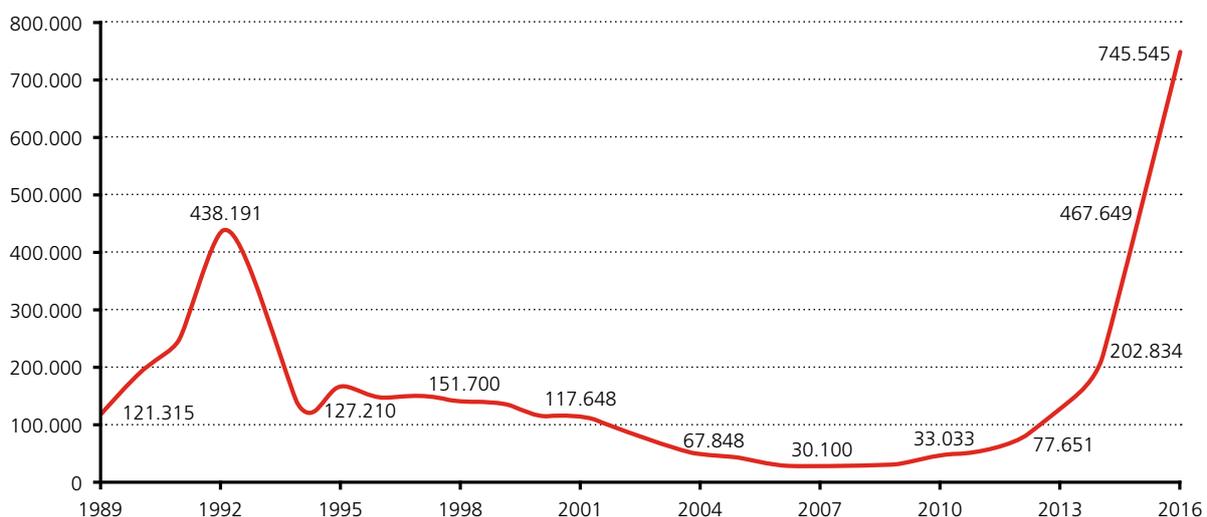
der damals vergleichsweise niedrigen Zahl von Geflüchteten weitgehend ausgeblendet. Viele Erstaufnahmeeinrichtungen und Sammelunterkünfte waren ohnehin wegen des stark gesunkenen Bedarfs in den 1990er Jahren geschlossen worden (siehe zur Entwicklung der Asylanträge seit 1989 Abbildung 1).

Als im Laufe des Jahres 2015 eine breite Fluchtbewegung die EU-Außengrenzen überwinden konnte und schließlich eine kurzfristige Öffnung der deutschen Grenzen durch einen humanitär motivierten Beschluss der Bundesregierung auslöste, traf diese Entscheidung Politik und Verwaltung auf allen Ebenen weitgehend unvorbereitet. Begriffe wie „Flüchtlingskrise“, „Kontrollverlust“ an den Staatsgrenzen, „föderales Koordinationschaos“ oder „Behördenversagen“ beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), aber auch in vielen kommunalen Einrichtungen sind ein Ausdruck der besonderen Herausforderungen durch diese unerwartete und „ungeregelte“ Einwanderung. Die bundespolitische Öffnung für Geflüchtete blieb jedoch temporär. Hinter dem Vorhang des „Wir schaffen das!“ wurde – nicht zuletzt von der deutschen Bundesregierung – massiv daran gearbeitet, den Status quo ante, d. h. die „Festung Europa“ zu restaurieren und zu erweitern sowie eine restriktive Einwanderungspraxis erneut abzusichern. Vorrangig diesem Zweck dienten die „Asylpakete I und II“ und das Integrationsgesetz von 2016.<sup>7</sup>

Der beachtliche Rückgang der Anzahl der Geflüchteten, die es im Jahr 2016 bis nach Deutschland geschafft haben, spricht für den „Erfolg“ dieser vielfältigen Bemühungen, der asyl- und menschenrechtlich allerdings als durchaus fragwürdig zu bezeichnen ist.<sup>8</sup> Es darf aber bezweifelt werden, dass diese Begrenzung der „ungesteuerten Zuwanderung“ angesichts der Dynamik einer „neuen transnationalen Frage“ (Pries 2016) von Dauer sein wird.<sup>9</sup> Die von Ungarn und anderen Anrainerstaaten bewirkte Schließung der „Balkan-Route“, das EU-Türkei-Abkommen oder die Versuche, arabische und nordafrikanische Herkunftsländer zur Rücknahme von Geflüchteten und zur Grenzschließung zu bewegen, wirken fragil und unsicher, denn viele ihrer Erfolgsbedingungen liegen außerhalb der Reichweite deutscher Politik und eine gemeinsame Strategie der Europäischen Union jenseits der Abschottung zeichnet sich gegenwärtig (noch) nicht ab. Es wäre daher verfehlt, von einer einmaligen „Flüchtlingskrise“ im Herbst 2015 auszugehen und nach deren vorläufiger Bewältigung eine Rückkehr zur Normalität zu erwarten. Dagegen sprechen auch längerfristige Trends.

Insgesamt ist die Zahl der Migrantinnen und Migranten in den letzten Jahrzehnten weltweit deutlich angestiegen. Im Jahr 2015 lebten Angaben der Vereinten Nationen zufolge mit 243 Millionen Menschen 3,3 Prozent der Weltbevölkerung außerhalb ihres Geburtslandes, zwanzig

Abbildung 1: Asylantragszahlen in Deutschland 1989 bis 2016



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, eigene Darstellung (DESI 2017).

<sup>7</sup> Zu den Details dieser Gesetze und ihrer integrationspolitischen Bedeutung vgl. Bogumil u. a. 2016; Pelzer/Pichl 2016.

<sup>8</sup> Nach Angaben des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge kamen 2015 rund 890 000 asylsuchende Menschen nach Deutschland. Viele von ihnen konnten erst 2016 einen Asylantrag stellen. Im Jahr 2016 reisten nur noch rund 280 000 Asylsuchende ein. Die Schutzquote (Rechtsstellung eines Flüchtlings nach der Genfer Flüchtlingskonvention, Gewährung von subsidiärem Schutz und Abschiebungsverbot gemäß Aufenthaltsgesetz, Anteil der positiven Entscheide über Asylanträge) lag 2016 bei 62,4 Prozent (BAMF 2017).

<sup>9</sup> Diese Zweifel teilen auch verschiedene Beiträge in Reschke 2015.

Jahre zuvor waren es noch 160 Millionen und 2,8 Prozent der Weltbevölkerung.<sup>10</sup> Der Trend ist ungebrochen und wird sich auch aus einer Reihe von Gründen in naher Zukunft nicht abschwächen. Gleichzeitig diagnostiziert die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eine neue Ära verstärkter Fluchtbewegungen, die bereits 2012/13 einsetzte. Migration und Flucht werden, so die Prognose, das kommunale Gesche-

hen auch in Zukunft prägen – und dies vermutlich mit verstärkter Tendenz (OECD 2016: 161). Deshalb rät die OECD zu einer solidarischen Praxis der reichen Länder, die nicht nur ihre humanitäre Verantwortung wahrnimmt, sondern längerfristige Entwicklungsperspektiven in den Vordergrund rückt. Dazu könne eine „kohärente“ Kommunalpolitik beitragen, die Einwanderung als lokale Entwicklungschance begreift.

---

<sup>10</sup> World Bank Open Data (<http://data.worldbank.org>); Quelle: United Nations Population Division. Abgerufen am 03.04.2017).

### III. Flüchtlings- und Integrationspolitik in Städten, Landkreisen und Gemeinden

#### Ergebnisse von zwei Kommunalbefragungen Anfang und Ende 2016

Die Einwanderung von Asylsuchenden und Flüchtlingen ist seit dem September 2015 in vielen Städten, Landkreisen und Gemeinden zu einer zentralen kommunalpolitischen Herausforderung geworden. In den ersten Monaten standen Unterbringung, Versorgung und soziale Betreuung im Vordergrund. Zunehmend geht es aber darum, mittel- und langfristig angelegte Konzepte, Strategien und Maßnahmen zu entwickeln, um die vielfältigen Integrationsaufgaben in den Kommunen erfolgreich zu bewältigen.

Mit Hilfe einer offenen Online-Umfrage hat das DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration – zunächst Anfang 2016 erhoben, wie Aufgaben und Herausforderungen, Ressourcen und Unterstützungsbedarfe von Verantwortlichen für die lokale Flüchtlings- und Integrationspolitik in Städten, Landkreisen und Gemeinden bewertet werden, inwieweit Kommunen eine aktive und strategisch ausgerichtete Integrationspolitik verfolgen und wo flüchtlingspolitische Erweiterungen und neue Schritte als notwendig erachtet werden.<sup>11</sup>

Die Befragung von Städten, Landkreisen und Gemeinden wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund) abgestimmt und von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration unterstützt. An der ersten Umfrage zur kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik haben sich im Erhebungszeitraum Januar bis März 2016 insgesamt 270 Städte, Landkreise und Gemeinden beteiligt. Ausgewählte Ergebnisse der Umfrage sowie eine Handreichung mit Beispielen guter Praxis wurden vom DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration im Sommer 2016 veröffentlicht (vgl. Gesemann/Roth 2016; Kriemann 2016).

Im Dezember 2016 haben wir diejenigen Städte, Landkreise und Gemeinden, die sich an der Erstbefragung beteiligt haben, erneut um ihre Mitwirkung bei einer Online-Befragung gebeten, um den aktuellen Stand der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik sowie Veränderungen seit dem Jahresbeginn 2016 erheben zu können. Der Online-Fragebogen umfasste 22 geschlossene Fragen sowie zwei offene Fragen zu Schwerpunkten der Kommunen bei der Integration von Flüchtlingen und Beispielen guter Praxis in zentralen Handlungsfeldern (siehe den Fragebogen im Anhang).<sup>12</sup> An der Online-Befragung vom Dezember 2016 haben sich 114 Kommunen beteiligt. Das entspricht einem Rücklauf von 42 Prozent.

#### 1. Basisdaten der befragten Kommunen

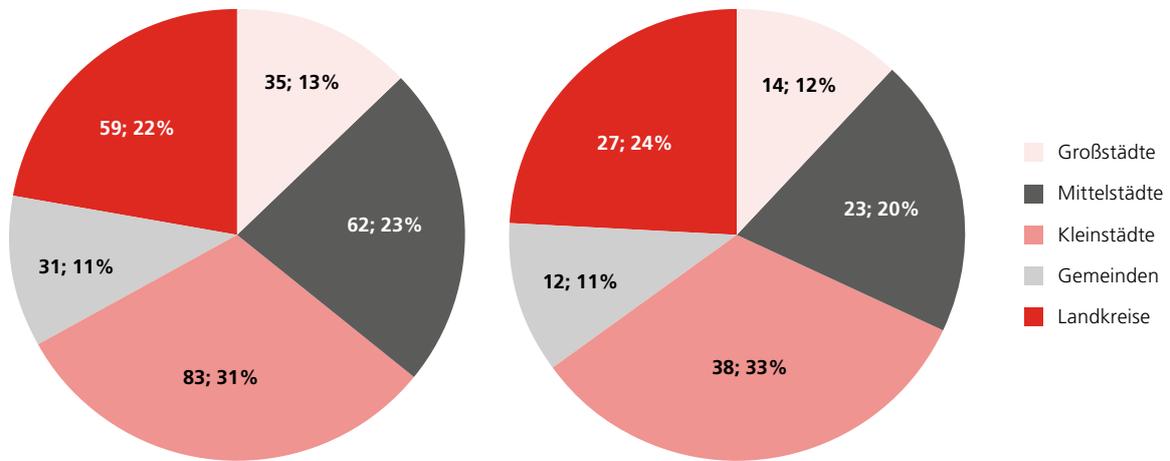
Die Verteilung der Kommunen nach Gemeindegrößen und Gemeindetypen in den beiden Erhebungen bietet ein sehr zufriedenstellendes Ergebnis: Es wurde eine ausreichende Anzahl von Kommunen in jeder Kategorie erreicht, sodass ein aussagekräftiges Gesamtbild gezeichnet werden kann. Bemerkenswert ist vor allem, dass sich viele Kleinstädte und Gemeinden an den Umfragen beteiligt haben. Von den 114 Kommunen, die im Dezember 2016 befragt wurden, entfallen zwölf Prozent auf Großstädte mit über 100.000 Einwohner\_innen, 20 Prozent auf Mittelstädte mit 20 000 bis 100 000 Einwohner\_innen, 33 Prozent auf Kleinstädte mit 5.000 bis 20.000 Einwohner\_innen und elf Prozent auf Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohner\_innen. Landkreise stellen 24 Prozent der Befragten (siehe auch Abbildung 2). Die Gegenüberstellung der beiden Stichproben zeigt, dass sich die Zusammensetzung der Kommunen kaum verändert hat, sodass sich die Ergebnisse der Befragungen gut miteinander vergleichen lassen.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Die Umfrage knüpft an Ergebnisse einer Umfrage zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland an, mit der 2011 erhoben wurde, in welchem Umfang die Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände zur Weiterentwicklung der kommunalen Integrationspolitik (Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände 2007) umgesetzt werden und inwieweit die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen 2007 eines integrationspolitischen Gesamtkonzepts erfolgt (vgl. Gesemann/Roth/Aumüller 2012).

<sup>12</sup> Der Online-Fragebogen zur kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik vom Januar 2016 ist abgedruckt in: Gesemann/Roth 2016: 46 ff.).

<sup>13</sup> Wir haben daher darauf verzichtet, die beiden Befragungen als Panel mit den jeweils gleichen Kommunen auszuwerten.

Abbildung 2: **Befragte Kommunen nach Gemeindegröße und Gemeindetyp**  
 Befragungen von Januar bis März 2016 (N=270) und im Dezember 2016 (N=114)

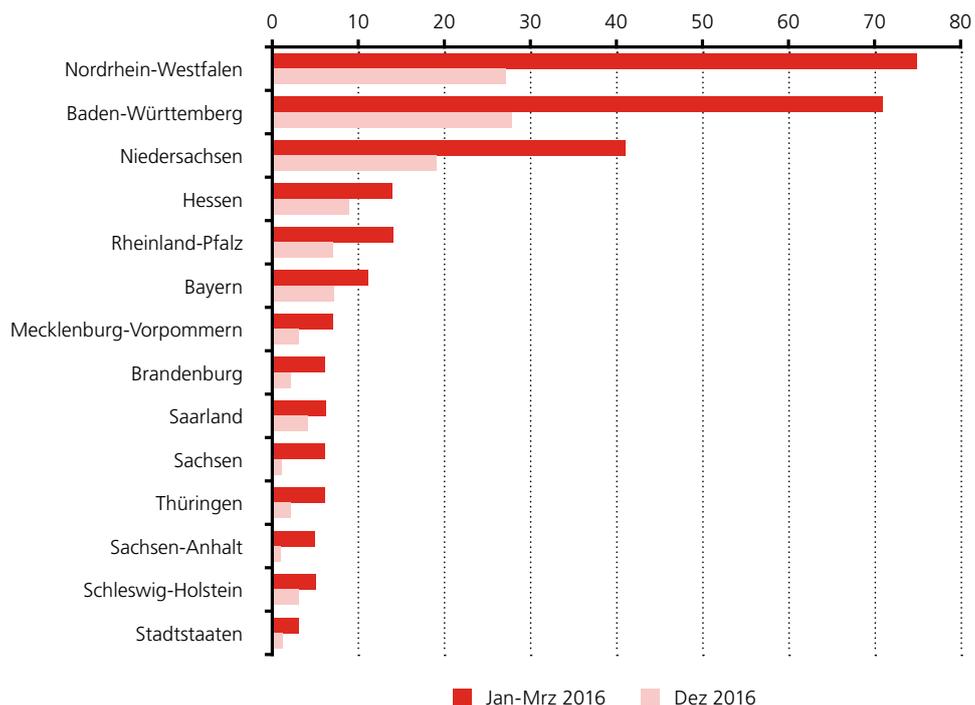


Quelle: DESI 2016; 2016a.

An der Erstbefragung zur kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik haben sich Anfang 2016 Städte, Landkreise und Gemeinden aus allen 16 Bundesländern beteiligt. Allerdings waren die Länder Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Niedersachsen, auf die allein knapp 70 Prozent der Antworten entfielen, besonders stark vertreten. Schwächer repräsentiert waren dagegen die ostdeutschen

Länder sowie die Länder Bayern und Hessen. Im Sample vom Dezember 2016 ist der Anteil der Länder Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Niedersachsen leicht auf 65 Prozent gesunken. Die ostdeutschen Länder stellen nur noch neun Prozent der Befragten, sodass die Ergebnisse auf der Ebene der Bundesländer allenfalls Tendenzen aufzeigen können (siehe auch Abbildung 3).

Abbildung 3: **Anzahl der befragten Kommunen nach Ländern**  
 Befragung von Januar bis März 2016 (N=270) und im Dezember 2016 (N=114)



Quelle: DESI 2016; 2016a.

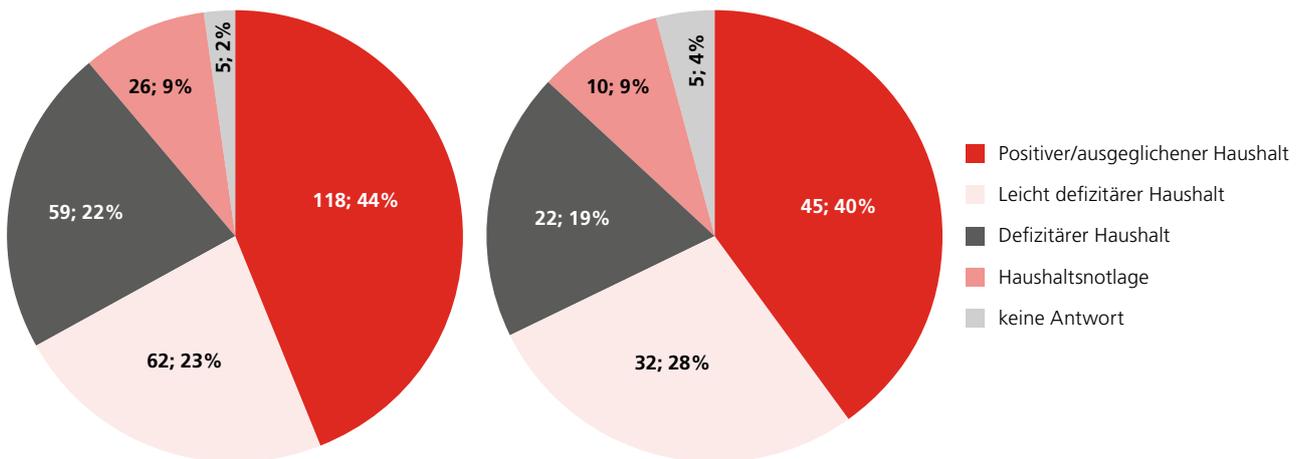
Die Aussagen der Kommunen zu ihrer aktuellen kommunalen Finanzsituation zeigen ein sehr vielschichtiges Bild: Knapp 40 Prozent der befragten Kommunen verfügen über einen positiven bzw. ausgeglichenen, 28 Prozent über einen leicht defizitären und 19 Prozent über einen defizitären Haushalt. In einer Haushaltsnotlage befindet sich fast jede zehnte Kommune. Dabei ist die finanzielle Situation der Kommunen je nach Gemeindegröße sehr unterschiedlich: Über die Hälfte der Kleinstädte und Gemeinden, aber nur ein Viertel aller Mittelstädte und ein Drittel aller Großstädte weist einen positiven bzw. ausgeglichenen Haushalt auf. Von einer Haushaltsnotlage ist dagegen fast jede vierte Großstadt, aber weniger als jede zehnte Klein- und Mittelstadt betroffen. Die Daten der beiden Untersuchungszeitpunkte verweisen auf einen leicht negativen Trend. Der Anteil der Kommunen mit einer positiven bzw. ausgeglichenen Haushaltslage ist von 44 auf

40 Prozent gesunken. Ob dies lediglich ein Effekt des veränderten Samples der Wiederholungsbefragung ist, konnten wir in diesem Rahmen nicht überprüfen.

Die befragten Kommunen sind in den letzten Jahrzehnten unterschiedlich stark von Einwanderung geprägt worden: Der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund reicht dabei von Werten von über 40 Prozent bis zu Werten unter fünf Prozent. Werte von über 30 Prozent werden dabei nur von jeder zwölften Kommune berichtet. In zwei Drittel der befragten Kommunen liegt der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund unter dem Bundesdurchschnitt (2015: 21 %); in 40 Prozent der Kommunen liegt er sogar unter zehn Prozent. Erwartungsgemäß steigt der Prozentsatz der Kommunen mit einem höheren Migrant\_innenanteil an der Bevölkerung mit der Gemeindegröße. Einen Migrant\_innenanteil von über 30 Prozent weisen vor allem Großstädte auf.

Abbildung 4: **Haushaltslage der befragten Kommunen**

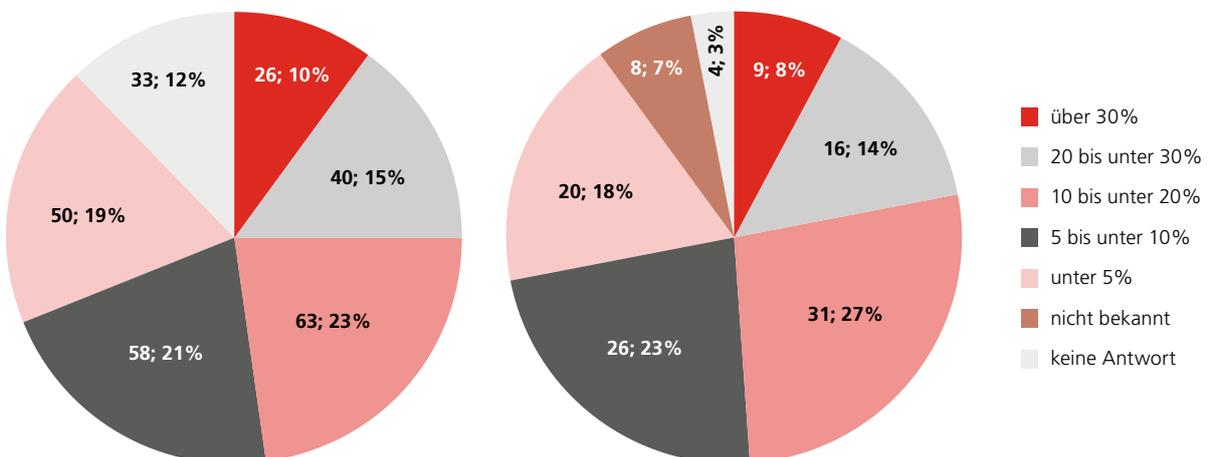
Einschätzung der aktuellen kommunalen Finanzsituation (Haushalt 2015).  
Befragung von Januar bis März 2016 (N=270) und im Dezember 2016 (N=114)



Quelle: DESI 2016; 2016a.

Abbildung 5: **Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den befragten Kommunen**

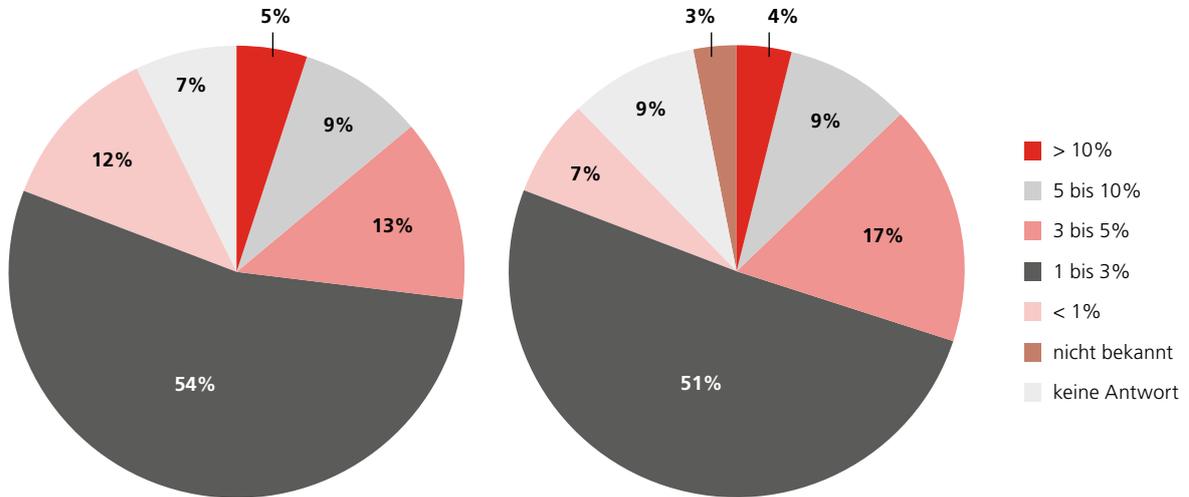
Befragung von Januar bis März 2016 (n=270) und im Dezember 2016 (n=114)



Quelle: DESI 2016; 2016a.

Abbildung 6: Anteil der Neuzuwanderung an der Gesamtbevölkerung der befragten Kommunen  
Befragung von Januar bis März 2016 (N=270) und im Dezember 2016 (N=114)

Frage: Wie stark ist Ihre Kommune in den letzten zwei Jahren von Zuwanderung sowie der Zuweisung von Asylsuchenden und Flüchtlingen betroffen gewesen? (Schätzungen)



Quelle: DESI 2016; 2016a.

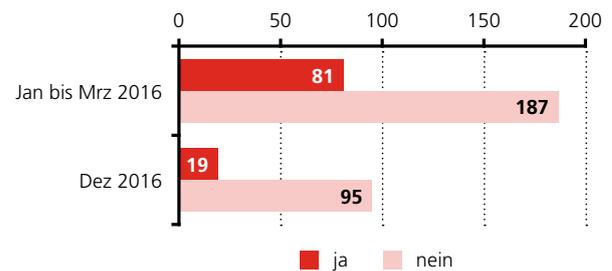
In Deutschland ist die Bevölkerung in vielen Kommunen seit 2015 durch die Neueinwanderung von Ausländerinnen und Ausländern sowie die Aufnahme von Asylbewerber\_innen und Flüchtlingen stark gewachsen. Mehr als ein Viertel der befragten Städte, Landkreise und Gemeinden berichten von einem Bevölkerungszuwachs von über drei Prozent. Von jeder achten Kommune, jeder vierten Großstadt wird der Anteil der Neueinwanderung an der Gesamtbevölkerung auf über fünf Prozent geschätzt (siehe auch Abbildung 6).

Asylsuchende werden zunächst in Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder untergebracht, bevor sie auf Städte, Landkreise und Gemeinden weiter verteilt werden. Seit dem Sommer 2015 sind viele neue Erstaufnahmeeinrichtungen entstanden, sodass Kommunen in unterschiedlicher Weise mit der Einwanderung von Asylsuchenden und Flüchtlingen befasst sind: als Standorte von Erstaufnahmeeinrichtungen, als hoheitliche Aufgabenträger, die für die Anschlussunterbringung zuständig sind (zumeist Landkreise und kreisfreie Städte) sowie als kreisangehörige Städte und Gemeinden, denen von Ländern oder Landkreisen Asylsuchende zugewiesen werden. In Kommunen mit Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder halten sich daher zeitweilig viele Flüchtlinge auf, deren Integration vor Ort nicht vorgesehen ist (vgl. Gesemann/Roth 2016: 13).

Mit dem starken Rückgang der Asylbewerber- und Flüchtlingszahlen im Jahr 2016 sind viele Erstaufnahmeeinrichtungen wieder geschlossen worden. Während es zu Beginn des Jahres 2016 noch in 30 Prozent der befragten Kommunen, insbesondere in vielen Groß- und Mittelstädten,

eine Erstaufnahmeeinrichtung des Landes gab, traf dies zum Jahresende nur noch auf 17 Prozent der Kommunen zu (siehe auch Abbildung 7).

Abbildung 7: Landesaufnahmestellen in den befragten Kommunen  
Befragungen von Januar bis März 2016 (N=270) und im Dezember 2016 (N=112)



Quelle: DESI 2016; 2016a.

## 2. Aufgaben und Herausforderungen lokaler Flüchtlingsintegration

Städte, Landkreise und Kommunen sind im Hinblick auf die Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert, die sich sowohl auf die Geflüchteten (Unterbringung, Versorgung, Sprachförderung, Qualifizierung,

Beschäftigung) als auch auf die lokale Gesellschaft (Förderung des Engagements für Flüchtlinge, Information und Einbindung der lokalen Bevölkerung, Förderung von interkulturellen Begegnungen, Prävention von Fremdenfeindlichkeit) beziehen.

Die Ergebnisse unserer Erstbefragung von Städten, Landkreisen und Gemeinden zeigen, dass es in den Kommunen bereits in den ersten Monaten des Jahres 2016 nicht mehr vorrangig um die Aufnahme und Versorgung von Asylsuchenden und Flüchtlingen ging, sondern schon zu diesem frühen Zeitpunkt integrationspolitische Herausforderungen in den Vordergrund gerückt waren. Auf einer Skala von 1 (unwichtig) bis 5 (sehr wichtig) wurden Sprachkurseangebote (4,55),<sup>14</sup> dezentrale Unterbringung in Wohnungen (4,54), Förderung und Koordination des ehrenamtlichen Engagements (4,38), Information und Einbindung der Bevölkerung (4,22) sowie die Bereitstellung von Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungseinrichtungen (4,20) von den befragten Kommunen Anfang 2016 als die wichtigsten lokalen Fragen in Bezug auf Geflüchtete bewertet. Mehr als drei Viertel der Kommunen bezeichneten diese

Aufgaben und Herausforderungen als sehr wichtig oder wichtig (vgl. Gesemann/Roth 2016: 14).

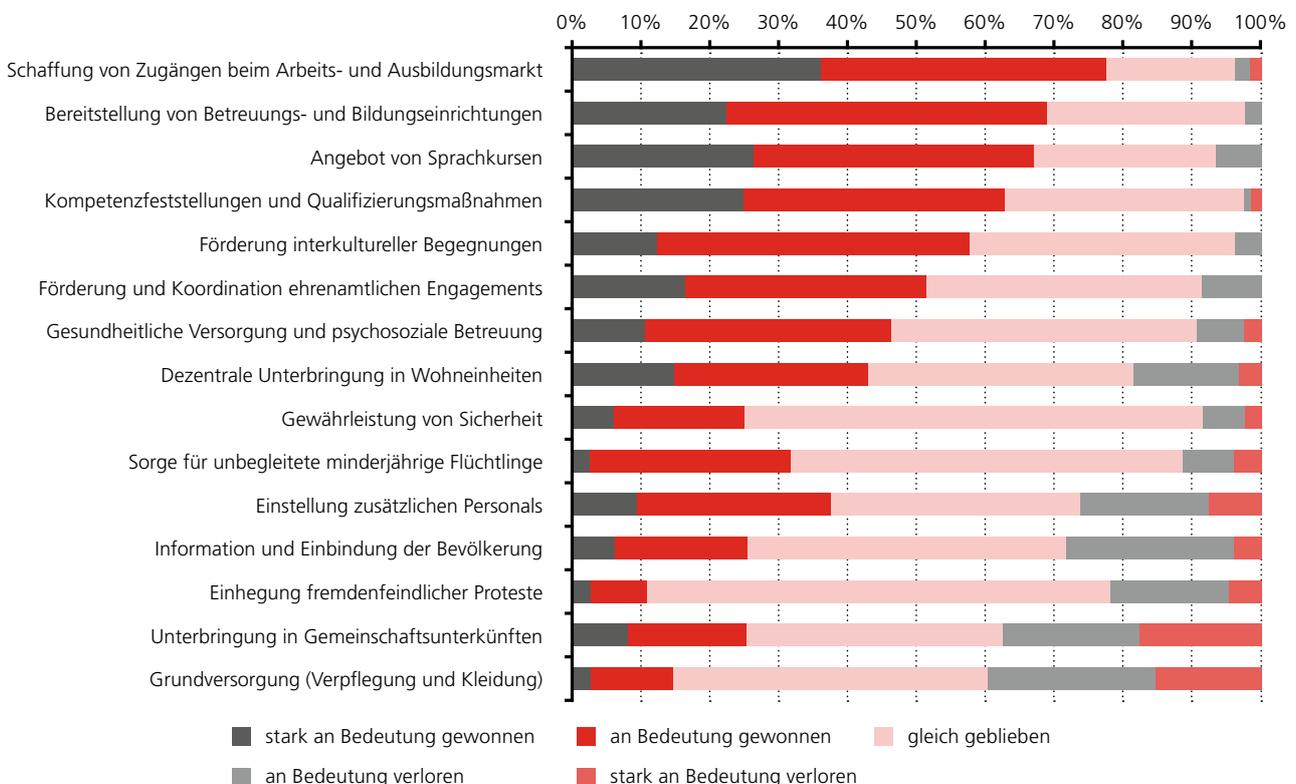
Sprache, Bildung, Qualifizierung, Arbeit und Begegnungen sind die Themen, die im Laufe des Jahres 2016 aus der Sicht von Verantwortlichen für die kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik am stärksten an Bedeutung gewonnen haben. Angeführt wird die Rangliste dabei von folgenden Aufgaben:

1. Schaffung von Zugängen zum Arbeitsmarkt (4,10),
2. Bereitstellung von Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungseinrichtungen (3,90),
3. Angebot von Sprachkursen (3,88),
4. Kompetenzfeststellungen und Qualifizierung (3,86) sowie
5. Förderung interkultureller Begegnungen (3,67).

An Bedeutung verloren haben dagegen die Grundversorgung der Geflüchteten (2,63), die Unterbringung in Gemeinschaftseinrichtungen (2,79) und die Einhegung fremdenfeindlicher Proteste (2,87) (siehe auch Abbildung 8).

Abbildung 8: **Aufgaben der Kommunen bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen**

Frage (Ende 2016): Wenn Sie an den Jahresanfang zurückdenken, welche Veränderungen haben sich seither für Ihre Kommune bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen ergeben? (N=111 – 114)



Quelle: DESI 2016a.

<sup>14</sup> Das arithmetische Mittel bezeichnet die durchschnittliche Merkmalsausprägung in einzelnen Fragebatterien auf einer Fünfer-Skala (z. B. 1 – keine Bedeutung, 5 – sehr hohe Bedeutung). Hohe Mittelwerte stehen dabei für sehr hohe/wichtige/zutreffende Ergebnisse.

## Beispiele guter Praxis:

### Stadt Münster: Mediationsprozess zwischen Verwaltung und Gesellschaft

In der Stadt Münster wurden die Flüchtlingseinrichtungen nach einem Konzept errichtet, das aus Ergebnissen eines Mediationsprozesses unter Beteiligung von Ratsfraktionen und Bezirkspolitik sowie zahlreicher weiterer Beteiligter (Freie Wohlfahrtspflege, Integrationsrat, Moscheevereine, Kirchengemeinden, Polizei, Wohnungsbaugesellschaft, Verein zur Unterstützung Asylsuchender) hervorgegangen ist. In diesem Mediationsprozess wurden gemeinsam mögliche Standorte für Unterkünfte erarbeitet und ausgewählt (Stadt Münster 2014).

### Frauen-Flüchtlingseinrichtung und Asylsozialberatung in der Landeshauptstadt München

Frauen, die auf eigenen Wunsch hin getrennt von Männern untergebracht werden möchten, insbesondere dann, wenn sie allein geflüchtet sind, können hier vor Gewalterfahrungen geschützt werden. Eine Rund-um-die-Uhr-Betreuung für die Frauen mit und ohne Kinder, neben einer frauenspezifischen Beratung ist gewährleistet. Bereits im November 2015 ist auf Initiative des Kooperationsbündnisses eine Asylsozialberatung mit dem Fokus auf Familien und allein geflüchtete Frauen mit oder ohne Kinder entstanden. In der Asylsozialberatung werden Menschen begleitet, betreut und beraten zu Fragen des Asylverfahrens und ggf. in weiterführende Hilfen vermittelt.<sup>15</sup>

### Ehrenamtlicher Dolmetscherdienst im Kreis Düren

„Der Kreis Düren betreibt seit einigen Jahren einen sehr erfolgreichen ehrenamtlichen Dolmetscherdienst. Als Erfolge können wir vorweisen, dass sich die Haltung in Bezug auf die Kommunikation mit Kunden insbesondere in der Kreisverwaltung, in den Bildungseinrichtungen und teilweise auch in Krankenhäusern sehr verändert hat. (...) Aufgrund der hohen Zugzugsrate, insbesondere durch Flüchtlinge, ist die Zahl der Dolmetschervermittlungen im Jahr 2015 auf mehr als 800 Einsätze von über einhundert Dolmetscher/innen angestiegen. Der Kreis Düren hat hierfür ca. 15.000 € investiert und mit ca. zehn Stunden pro Woche eine sozialpädagogische Fachkraft eingesetzt, die das Projekt begleitet.“<sup>16</sup>

### Handreichung „Willkommen – Vielfalt in Göttingen“

Das Büro für Integration in Göttingen hat eine mehrsprachige Informationsbroschüre zur ersten Orientierung der Menschen mit Flucht- und Migrationshintergrund in ihrer neuen Umgebung im Internet veröffentlicht. Sie beinhaltet Angebote, die für Migrantinnen und Migranten hilfreich sein können. Diese Dokumentation dient auch den Ehrenamtlichen als nützliche Informationsquelle.

### Stadt Bremerhaven: Informationen für Neubürger/innen

„Zur Erstinformation hat das Schulamt einen Neubürgerbrief initiiert, der Neubürger/innen ausgehändigt wird, sobald sie sich (und ihre Familie) beim Bürger- und Ordnungsamt anmelden. Er steht in derzeit sieben Sprachen (Arabisch, Bulgarisch, Deutsch, Englisch, Polnisch, Russisch, Türkisch) zur Verfügung und enthält relevante Informationen für verschiedene Personengruppen, um einen reibungslosen Ablauf bei der Schul- oder Kita-Anmeldung oder der Arbeitsmarktintegration von U25-Jährigen zu unterstützen“ (Antwort aus der Online-Befragung vom Dezember 2016).

### Social Media-Plattform „Netzwerk Flüchtlingshilfen“ im Raum Mayen

Die Social Media-Plattform „Netzwerk Flüchtlingshilfen“ wird von engagierten Bürgerinnen und Bürgern in enger Zusammenarbeit mit der Stadt Mayen betrieben. Die Netzwerkplattform ermöglicht den fachlichen Austausch innerhalb der Haupt- und Ehrenamtlichen in der Flüchtlingshilfe. Die Akteure der Flüchtlingshilfe und die Geflüchteten erhalten hierdurch die Möglichkeit, Informationen zusammenzustellen und eine gemeinsame Wissensdatenbank anzulegen.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Pressemitteilung von Condrops, Frauenhilfe und ProFamilia vom 18. Dezember 2015. <http://frauenhilfe-muenchen.de/frauen-fluechtlingseinrichtung.php>. Mail von Cornelia Lohmeier, Gleichstellungsstelle für Frauen der Landeshauptstadt München vom 28. Januar 2016.

<sup>16</sup> Mail von Sybille Haußmann, Kommunales Integrationszentrum im Kreis Düren, 15. Dezember 2015.

<sup>17</sup> Vgl. <http://www.ankommen-mayen.de/>.

### 3. Ressourcen der Kommunen

Die Kommunen verfügen über wichtige Kompetenzen und Ressourcen, auf die sie bei der eigenverantwortlichen Regelung ihrer lokalen Angelegenheiten zurückgreifen können. Mit den Umfragen wurde erhoben, wo die Verantwortlichen in den Kommunen die wichtigsten Ressourcen für die Bewältigung der aktuellen Herausforderungen sehen. Die insgesamt zwölf Antwortmöglichkeiten beziehen sich auf drei Ressourcenbündel:

- Bürgerinnen und Bürger (starkes freiwilliges Engagement, aktive Willkommens- und Flüchtlingsinitiativen, Engagement und Offenheit von Vereinen, positive Grundstimmung/Offenheit in der Bevölkerung);
- Kommunalverwaltung und lokale Kooperationskultur (gute Kooperationsbeziehungen in der Kommune, Koordination des ehrenamtlichen Engagements durch die Verwaltung, Willkommenskultur/interkulturelle Öffnung der Verwaltung, kommunales Konzept zur Integration von Migrant\_innen und Flüchtlingen) sowie

- Kontextfaktoren (gut ausgestattete Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen, einwanderungsfreundliche Unternehmen, günstige Arbeitsmarktsituation, entspannter Wohnungsmarkt).

Das starke ehrenamtliche Engagement der Bevölkerung (4,39), aktive Willkommens-/Flüchtlingsinitiativen (3,90), Engagement und Offenheit von Vereinen (3,90) sowie eine positive Grundstimmung/Offenheit in der Bevölkerung (3,87) waren Anfang 2016 die zentralen Ressourcen in den Kommunen zur Bewältigung der mit der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen verbundenen Herausforderungen. Diese Ergebnisse zeigen, dass die eindrucksvolle Welle der Hilfsbereitschaft und Solidarität auch Anfang 2016 ungebrochen war und dass mit der aktuellen Einwanderung von Flüchtlingen Engagementpotenziale in der lokalen Bevölkerung aktiviert worden sind, die das kommunale Geschehen künftig nachhaltig prägen könnten (vgl. Gesemann/Roth 2016: 15 f.).<sup>18</sup>

#### Aus der Praxis – für die Praxis:

##### **Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly, Stadt Nürnberg, 20.1.2017**

„Das große freiwillige Engagement hat erheblich zu den Erfolgen in den verschiedenen Integrationsbereichen beigetragen. Jede Gemeinschaftsunterkunft hat ihren Helferkreis. Bereits Ende 2014 hat das Sozialamt „Kümmerer“ eingestellt, die sich um die Koordination der ehrenamtlich Engagierten in den Helferkreisen kümmern. Die Helferinnen und Helfer der ersten Stunde bleiben treu an der Seite der Geflüchteten. Die Verunsicherten sind nicht mehr, aber deutlich lauter geworden. Politisch befeuert kommt es zu Polarisierungen in der Bevölkerung.“

##### **Anton Rütten, Leiter der Abteilung Integration im Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen**

„Mir scheint, dass da eine neue Form von Bürgergesellschaft entstanden ist, die gesehen hat, dass nicht nur Politik gefordert ist und es nicht reicht, die Flüchtlinge willkommen zu heißen, sondern dass alle mit anpacken müssen. Vielleicht bin ich da etwas zu optimistisch, aber ich glaube, dass da eine neue Kultur des bürgerschaftlichen Engagements entstanden ist, die Verwaltung gestützt, gefordert und korrigiert hat, und die jeweils einen eigenen Beitrag dazu geleistet hat, dass die Kommunen es einigermaßen bewältigt haben (...). Dieses bürgerschaftliche Engagement müssen wir unterstützen, das heißt begleiten, qualifizieren, koordinieren, informieren und zum Teil auch finanziell entlasten. Und das sind die Ansätze, die wir in unserem Programm ‚KOMM-AN NRW‘ verfolgen.“

<sup>18</sup> Die herausragende Bedeutung der Ressource bürgerschaftliches Engagement wird auch in anderen Studien bestätigt (vgl. Allensbach 2016: 38; Kienbaum 2016: 8; Speth/Becker 2016: 4; vhw 2016: 11). Dass die Willkommenskultur auch noch im Januar 2017 robust ist, bestätigt eine aktuelle Befragung der Bertelsmann Stiftung (2017: 8 f.).

## Beispiele guter Praxis:

### Bürgerdialoge im Landkreis Stendal

Das Bündnis „Demokratie und Weltoffenheit im Landkreis Stendal“ führt seit Oktober 2014 mehrere Bürgerdialoge zur aktuellen Flüchtlingssituation durch. Bisher haben drei erfolgreiche Dialogabende in Stendal, Seehausen und Tangermünde in der bewährten Methodik des Bürgerdialogs stattgefunden. Auf diesen Veranstaltungen sollen die Bürger und Bürgerinnen für das Thema sensibilisiert werden und Gelegenheit bekommen, offene Fragen zu klären und eigene Vorannahmen durch Informationen von Fachexperten und in Diskussionsrunden überprüfen können.<sup>19</sup>

### Café Asyl in der Stadt Daun

Im Haus der Jugend treffen sich Alte und Junge, Eingewanderte, Anwohner aus der Nachbarschaft, Flüchtlinge und Menschen mit Migrationshintergrund zum Gespräch, Spiel und Austausch von Informationen. Das Projekt bietet einen Raum für Geflüchtete, in dem sie sich durch den Austausch von Erfahrungen und Wissen gegenseitig unterstützen können. An das Café angeschlossen sind Sprachkurse und eine Mitmachwerkstatt, in der Erlerntes sofort praktisch umgesetzt werden kann.<sup>20</sup>

### Landkreis Cochem-Zell: Willkommensnetzwerke – Willkommenstreffs

„Der Landkreis Cochem-Zell ist ein Flächenkreis, die Flüchtlinge sind nicht in Sammelunterkünften untergebracht, sondern wohnen in den einzelnen Kommunen in Privatwohnungen. Auf Verbandsgemeindeebene haben sich Willkommensnetze gebildet, die jeweils einen Willkommenstreff eingerichtet haben. Diese Treffpunkte werden von Ehrenamtlichen geleitet und organisiert. Hier werden Sprachkurse angeboten und praktische Hilfen im Alltag organisiert“ (Antwort aus der Online-Befragung vom Dezember 2016).

### Landkreis Bernkastel-Wittlich: Koordinationsstelle für die Flüchtlingsarbeit

„Der Kreisverwaltung und dem Landkreis Bernkastel-Wittlich ist die Integration von Flüchtlingen wichtiges Anliegen. Als die Flüchtlingszahlen im Jahr 2015 immer mehr angestiegen sind und damit auch die vielfältigen Aufgaben, die mit dem Themenfeld Flüchtlingshilfe verbunden sind, haben wir bei der Kreisverwaltung zum 1. Oktober 2015 eine Koordinationsstelle für Flüchtlingshilfe eingerichtet. (...) Ehrenamt, Sprache, Arbeit und Öffentlichkeitsarbeit sind die vier Themenschwerpunkte der Arbeit. Ziel ist die Begleitung, Unterstützung, Wertschätzung und Stabilisierung des Ehrenamtes. Darüber hinaus gehört auch der Aufbau von Kooperationen mit schon aktiven Trägern der Flüchtlingshilfe (z. B. Agentur für Arbeit und Jobcenter, Deutscher Kinderschutzbund/Mehrgenerationenhaus, dem Überbetrieblichen Ausbildungszentrum, den Wohlfahrtsverbänden und den Kirchen) sowie die Initiierung und Durchführung von Runden Tischen zu Asyl- und Flüchtlingsfragen zu den Aufgaben der Flüchtlingskoordinationsstelle“ (Antwort aus der Online-Befragung vom Dezember 2016).

Gute Kooperationsbeziehungen zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft (4,07), Koordination des freiwilligen Engagements (3,85) sowie Willkommenskultur und interkulturelle Öffnung (3,72) gehören zu einem zweiten Bündel von Ressourcen, die sich auf das Handeln der Verwaltung beziehen. Mit der Flüchtlings- und Integrationspolitik beginnt sich offensichtlich ein lokales Handlungsfeld zu entwickeln, das auf produktive Koope-

rationsbeziehungen mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren vor Ort setzt und die Einbindung der Bevölkerung insgesamt als wichtige Gestaltungsaufgabe kommunaler Integrationspolitik ansieht.<sup>21</sup> Es erfüllt damit zentrale Standards einer kollaborativen Politikgestaltung<sup>22</sup>, wie sie zuletzt im Leitbild „Bürgerkommune“ formuliert worden sind (vgl. KGSt 2014; BMFSFJ 2017: 462 ff.).

<sup>19</sup> Interview mit Björn Malycha, 12. Januar 2017; <http://www.buendnis-toleranz.de/themen/demokratie/171112/buergerdialoge>.

<sup>20</sup> Siehe auch <http://www.hdj-daun.de/index.php/cafe-asyl/cafe>.

<sup>21</sup> Die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren wird von Kommunen auch in der vhw-Studie – über alle Gemeindegrößen hinweg – als wichtige Handlungsstrategie hervorgehoben (vhw 2016: 12).

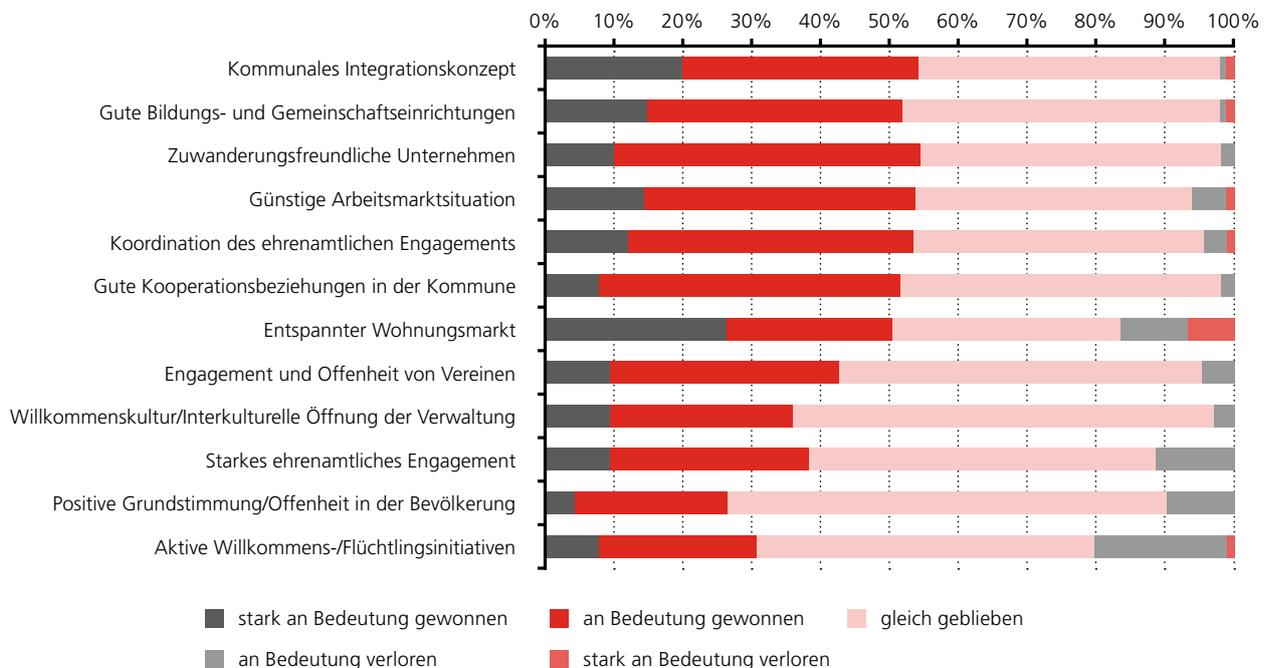
<sup>22</sup> Eine systematische Betrachtung von Kollaboration als demokratisches Handlungsmuster in einer vielfältiger gewordenen Welt bietet Mark Terkessidis (2015).

Kontextfaktoren wie gut ausgestattete Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen (3,41), zugewanderungsfreundliche Unternehmen (3,16), eine günstige Arbeitsmarktsituation (2,85) sowie ein entspannter Wohnungsmarkt (2,51) werden von den Befragten insgesamt als eher nachrangig bewertet. Trotzdem ist bemerkenswert, dass 57,9 Prozent der Befragten eine günstige Arbeitsmarktsituation und 43,4 Prozent einen entspannten Wohnungsmarkt zu den Ressourcen für die Bewältigung der aktuellen Herausforderungen zählen.<sup>23</sup> Das gilt beim Arbeitsmarkt vor allem für Großstädte, Landkreise über 150.000 und Gemeinden unter 5.000 Einwohner\_innen sowie beim Wohnungsmarkt für Gemeinden unter 5.000 Einwohner\_innen (43,3 %) und Landkreise unter 150.000 Einwohner\_innen. Während in Großstädten die Arbeitsmarktsituation vergleichsweise günstig ist, ist die Lage auf dem Wohnungsmarkt sehr angespannt. Gemeinden unter 5.000 Einwohner\_innen berichten demgegenüber überdurchschnittlich häufig sowohl über einen entspannten Wohnungsmarkt als auch eine günstige Arbeitsmarktsituation. Das deutet darauf hin, dass es insbesondere in ländlichen Regionen bislang noch nicht ausgeschöpfte Integrationspotenziale gibt (vgl. Gesemann/Roth 2016: 18).<sup>24</sup>

Zu den Ergebnissen der Befragung vom Dezember 2016 gehört, dass seit Beginn des Jahres nach Einschätzung der Verantwortlichen für die kommunale Integrations- und Flüchtlingspolitik im Durchschnitt alle angeführten kommunalen Ressourcen für die Bewältigung der mit der Aufnahme und Integration von Asylbewerber\_innen und Flüchtlingen verbundenen Herausforderungen an Bedeutung gewonnen haben: Auf den vorderen Rangplätzen liegen dabei kommunale Integrationskonzepte (3,72), gute Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen (3,65), zugewanderungsfreundliche Unternehmen (3,63), eine günstige Arbeitsmarktsituation (3,61), Koordination des ehrenamtlichen Engagements (3,61) und gute Kooperationsbeziehungen in der Kommune. Die Ergebnisse zeigen, dass – nach der unmittelbar drängenden Aufgabe der Unterbringung und Versorgung der Geflüchteten – die Steuerung des Integrationsprozesses (Integrationskonzept, Koordination des Engagements), die Integration der Geflüchteten in Arbeit und Bildung sowie das Verständnis von Integration als kommunale Gemeinschaftsaufgabe von Politik, Verwaltung, Wirtschaft und zivilgesellschaftlichen Akteuren stärker in den Blick genommen werden (Abbildung 9).

Abbildung 9: **Ressourcen in den Kommunen bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen**

Frage (Ende 2016): Wenn Sie an den Jahresanfang zurückdenken, wie haben sich die wichtigsten Ressource Ihrer Kommune für die Bewältigung der Herausforderungen bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen im Jahr 2016 verändert? (N=111–114)



Quelle: DESI 2016a.

<sup>23</sup> Angaben sehr zutreffend, zutreffend und eher zutreffend.

<sup>24</sup> Zu den Integrationspotenzialen ländlicher Regionen siehe Aumüller/Gesemann 2014 und Gesemann 2015.

#### 4. Besondere Unterstützungsbedarfe

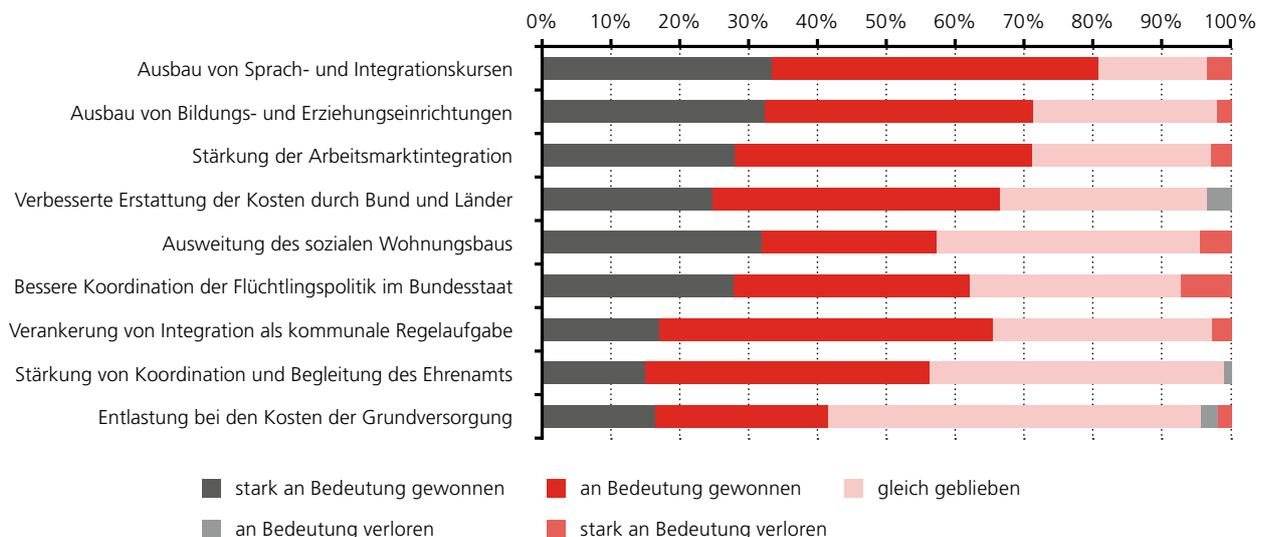
Städte, Landkreise und Gemeinden können bei der Bewältigung der mit der Aufnahme und Integration von Asylbewerber\_innen und Flüchtlingen verbundenen Aufgaben und Herausforderungen zwar auch eigene Ressourcen mobilisieren, benötigen aber vor allem eine angemessene Unterstützung durch Bund und Länder. Besondere Unterstützungsbedarfe werden von den Anfang 2016 Befragten insbesondere in der besseren Koordination der Flüchtlingspolitik durch Bund, Länder und Kommunen (4,65), einer verbesserten Erstattung der Kosten durch die Länder (4,60) sowie im Ausbau von Sprach- und Integrationskursen gesehen (4,53). Jeweils mehr als 90 Prozent der Befragten halten diese Handlungsfelder für sehr wichtig oder wichtig. Es folgen der Ausbau von Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungseinrichtungen (4,26), die Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus (4,20) sowie die Stärkung von Koordination und Begleitung des Ehrenamts (4,00), die

von drei Vierteln der Befragten als sehr wichtig oder wichtig bewertet werden (vgl. Gesemann/Roth 2016: 18 f.).<sup>25</sup>

Die Ergebnisse der Befragung vom Dezember 2016 zeigen, dass alle Unterstützungsbedarfe an Bedeutung gewonnen haben, insbesondere der Ausbau von Sprach- und Integrationskursen (4,10), von Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungseinrichtungen (4,01) sowie die Stärkung der Arbeitsmarktintegration (3,95). Es folgen eine verbesserte Erstattung der Kosten durch die Länder (3,88) und eine bessere Koordination der Flüchtlingspolitik zwischen Bund, Land und Kommune (3,80). Die leicht veränderte Rangfolge zeigt, dass die Bedarfe der Kommunen in den Bereichen Sprachförderung, Integration von Geflüchteten in Bildungseinrichtungen und Arbeitsmarkt am stärksten gewachsen sind, auch wenn sich in den Bereichen Kostenerstattung und Koordination der Flüchtlingspolitik im föderalen Bundesstaat nach wie vor ein hoher Optimierungsbedarf zeigt.

Abbildung 10: **Besondere Unterstützungsbedarfe von Kommunen**

Frage (Ende 2016): Wenn Sie an den Jahresanfang zurückdenken, wie haben sich die besonderen Unterstützungsbedarfe Ihrer Kommune bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen verändert? (N=109–114)



Quelle: DESI 2016a.

<sup>25</sup> Eine bessere Kommunikation und Abstimmung zwischen den politischen Ebenen sowie eine stärkere Entlastung bei den Kosten fordern auch Kommunen in der Kienbaum-Befragung (Kienbaum 2016: 22). Allensbach macht um die Jahreswende 2015/16 auf eine weitere föderale Herausforderung aufmerksam, die sich aus der Mobilität der Eingewanderten ergibt: Während sich westdeutsche Kommunen und insbesondere die großen Städte vielfach auf einen starken Zuzug einstellen, gehen ostdeutsche Länder und ländliche Kommunen überwiegend davon aus, dass viele der Flüchtlinge ihre Region wieder verlassen werden (Allensbach 2016: 64 f.).

## Beispiele guter Praxis:

### Integration in Bildung: SchlaU-Schule für junge Flüchtlinge in der Landeshauptstadt München

Für unbegleitete minderjährige und junge Flüchtlinge, die nicht in öffentliche Bildungsangebote integriert werden können, gibt es in der Landeshauptstadt München die SchlaU-Schule (Schulanaloger Unterricht für junge Flüchtlinge) des Trägerkreises Junge Flüchtlinge e. V. Dieses Angebot bietet im Jahr 2016 320 jungen Menschen in 20 Klassen die Möglichkeit, durch intensive und individuelle Förderung in Schulen des Vereins einen Schulabschluss zu machen und in Ausbildung oder weiterführende Schulen vermittelt zu werden. Die ehemaligen Schülerinnen und Schüler werden anschließend durch das Programm „SchlaU Übergang Schule-Beruf“ nachbetreut. Die Schulen werden durch öffentliche Mittel, Stiftungsgelder und Spenden finanziert.<sup>26</sup>

### Förderprojekt für geduldete Jugendliche und Heranwachsende in der Stadt Köln

Das Projekt wird von der Ausländerbehörde der Stadt Köln durchgeführt. Es ermöglicht langfristig geduldeten Jugendlichen zwischen 16 und 19 Jahren den Erwerb des Hauptschulabschlusses und den Übergangs in eine Berufsausbildung und bietet ihnen damit eine Perspektive für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß Aufenthaltsgesetz. Dieses soll durch eine enge Kooperation von Ausländerbehörde, Sprachkursträgern, Jobcentern, Beratungsdiensten und Betrieben erreicht werden. Die Ausländerbehörde gestaltet damit ihre rechtlichen Spielräume zugunsten der Jugendlichen aus und kooperiert erfolgreich mit zahlreichen Partnern aus dem Integrationsbereich.

### Stadt Bremerhaven: Jugendberufsagentur

Mitte 2015 wurde in Bremerhaven die Jugendberufsagentur (JBA) eröffnet, eine Kooperation des Jobcenters Bremerhaven, der Agentur für Arbeit Bremen-Bremerhaven sowie der Stadt Bremerhaven mit den Dezernaten für Soziales/Jugend und Schule/Bildung. Zielsetzung ist, dass alle jungen Erwachsenen unter 25 Jahren die nötigen Hilfen erhalten, um erfolgreich zum Berufs- oder Studienabschluss geführt zu werden. Im Rahmen der Beratungs- und Vermittlungsarbeit werden alle relevanten Dienstleistungen unter einem Dach angeboten, um gemeinsam eine neue Qualität in der Zusammenarbeit der Akteure auf dem Ausbildungsmarkt zu erreichen – immer mit dem Ziel, die Zahl der Berufs- und Studienabschlüsse von jungen Erwachsenen in der Stadt Bremerhaven weiter zu erhöhen. Um Besonderheiten der Zielgruppe junger Geflüchteter zu berücksichtigen, gibt es eine einschlägige Träger übergreifende Arbeitsgruppe innerhalb der JBA. Um eine Passgenauigkeit der Angebote zu gewährleisten, gibt es eigene JBA-Schnittstellen in den betroffenen Ämtern der Stadt (neben den Bereichen Arbeitsmarktpolitik und Schule zudem Schnittstellen im Sozialamt und im Jugendamt) (Antwort aus der Online-Befragung vom Dezember 2016).

### Integration von Geflüchteten in Arbeit in Hamburg

In Hamburg bietet die Anlaufstelle „W.I.R. – work and integration for refugees“ eine umfangreiche Betreuung, Beratung und Unterstützung für Geflüchtete mit dem Ziel, sie möglichst schnell in Ausbildung, Beschäftigung oder Studium zu integrieren. Dabei besteht eine enge Kooperation zwischen der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, der Arbeitsagentur und dem Jobcenter Hamburg mit Trägern der Flüchtlingshilfe sowie Kammern und Verbänden der Wirtschaft. Das Angebot richtet sich an erwerbsfähige Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive. Ergänzt wird das Leistungsspektrum durch einen Unternehmensservice, der sich an Betriebe richtet, die Ausbildungs- oder Arbeitsplätze für Geflüchtete bereitstellen möchten.<sup>27</sup>

### Arbeitsmarktbüro des Kreises Offenbach und der Agentur für Arbeit Offenbach

Das Büro bietet eine rechtskreisübergreifende Beratung und Vermittlung sowohl von Flüchtlingen mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung als auch von anerkannten Flüchtlingen. Das Büro hilft bei der Feststellung, wie berufliche Kenntnisse und Fähigkeiten sowie ausländische Abschlüsse von Geflüchteten anerkennungsfähig gemacht werden können. Es bietet zudem Unterstützung in Bezug auf Qualifizierungen und Sprachkurse an oder vermittelt Geflüchtete in Programme der Arbeitsagentur. „Mit dem Arbeitsmarktbüro setzen wir nicht nur ein Zeichen der Willkommenskultur. Wir wollen konkret zeigen, welche Wege in Arbeit und Ausbildung es gibt und den Menschen zeigen, worauf sie achten müssen und wie Probleme überwunden werden können“ (Carsten Müller, Sozialdezernent des Kreises Offenbach).<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Vgl. <http://www.schlau-schule.de>.

<sup>27</sup> Vgl. <http://www.hamburg.de/wir>.

<sup>28</sup> Vgl. <http://www.kreis-offenbach.de/index.phtml?object=tx%7c1856.1&ModID=7&FID=1856.7674.1&sNavID=1856.873>.

## 5. Bedeutung der kommunalen Integration von Eingewanderten

Drei von vier der Anfang 2016 befragten Städte, Landkreise und Gemeinden weisen der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund eine sehr hohe oder hohe kommunalpolitische Bedeutung zu, wobei der Stellenwert der kommunalen Integrationspolitik vor allem mit der Gemeindegröße und dem Anteil der Bevölkerung mit Einwanderungsgeschichte zusammenhängt. Für 100 Prozent der Großstädte, 83 Prozent der Mittelstädte, 61 Prozent der Kleinstädte und 36 Prozent der Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohner\_innen kommt Integration eine (sehr) hohe Bedeutung zu. In vielen kleineren Städten und Gemeinden hat die Integration von Eingewanderten als kommunales Handlungsfeld jedoch in den letzten Jahren, spätestens aber seit dem Sommer 2015 deutlich an Bedeutung gewonnen (vgl. Gesemann/Roth 2016; siehe auch Gesemann et al. 2012).

Demografischer Wandel – mit Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung – und kommunale Zukunftsperspektiven werden von zwei Drittel der Kommunen als Gründe für die sehr hohe oder hohe Bedeutung der Integrationspolitik genannt. Bei den Landkreisen sind es sogar vier von fünf Befragten. Knapp die Hälfte der Kommunen verweist zudem auf einen Mangel an Fachkräften. Die Aufgaben und Herausforderungen, die Städte, Landkreise und Gemeinden angesichts hoher Einwanderungszahlen von Asylbewerber\_innen und Flüchtlingen seit dem Sommer 2015 bewältigen müssen, haben allerdings die Gründe für eine (sehr) hohe Bedeutungszuweisung der kommunalen Integrationsarbeit verändert. Sorgen vor möglichen negativen Folgen einer mangelnden Integration überlagern die mit einem Bevölkerungszuwachs verbundenen Hoffnungen. Die Prävention von Konflikten und die Kosten mangelnder Integration werden Anfang 2016 von den Befragten am häufigsten als Gründe für eine sehr hohe oder hohe Bedeutung der Integrationspolitik genannt (vgl. Gesemann/Roth 2016).<sup>29</sup>

Von den Ende 2016 befragten Kommunen verfügten 35 Prozent über eigene kommunale Gesamtstrategien und/oder Leitbilder für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen. Die Kommunen verweisen dabei zumeist auf integrative Gesamtkonzepte,<sup>30</sup> aber auch auf eigene Konzepte, Strategien und Maßnahmenpläne für Betreuung, Unterbringung und Integration von Geflüchteten.<sup>31</sup> Von einer kleinen Mittelstadt in Nordrhein-Westfalen wird angemerkt, dass es das Konzept der Kommune gewesen sei, „keine Zeit in die Entwicklung eines Konzeptes zu verschwenden“, sondern sich auf die Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen zu konzentrieren: „Da die Situation seit 2015 eine sehr besondere ist und außergewöhnlich war, hatten wir von vornherein vereinbart, eher die gemachten Erfahrungen zu dokumentieren und darauf aufbauend den künftigen Weg zu organisieren. Für uns eine Politik der kleinen Schritte – was durchaus auch als Konzept bezeichnet werden könnte.“

### Beispiele guter Praxis:

#### Willkommenskultur für Flüchtlinge in Schwäbisch Gmünd. Vom Flüchtling zum Bürger „Der Gmünder Weg“

Die Stadt Schwäbisch Gmünd hat 2015 ein mehrstufiges Konzept entwickelt, das kommunale Angebote und ehrenamtliches Engagement miteinander verzahnt. Integration wird als Querschnittsthema über die Kernbereiche der Verwaltung hinaus verankert und die Anschlussstellen zu weiteren gesellschaftlichen Bereichen werden ausgebaut. Elemente des Konzepts sind Willkommenslotsen, Sprachförderung auf verschiedenen Niveaus, die Ermöglichung von Teilhabe durch ehrenamtliches Engagement, die Förderung von Zugängen zu Bildung, Ausbildung und Beschäftigung mit Projektbegleitern und Paten sowie die Vermittlung in privaten Wohnraum (Stadt Schwäbisch Gmünd 2016; siehe auch Lehmann 2017).

#### Willkommens- und Anerkennungskultur in der Stadt Rüsselsheim

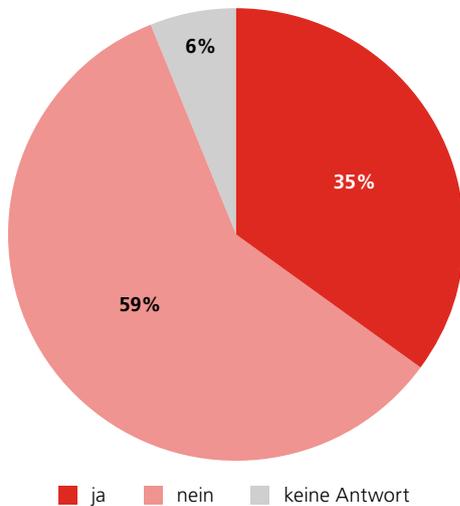
„Es ist das Ziel einer Willkommens- und Anerkennungskultur, sich auf die Bedürfnisse der Geflüchteten einzustellen und Sorge zu tragen, dass die Menschen hier ankommen und ihr Leben wieder selbst in die Hand nehmen können. Die vielfältigen Angebote in der Stadt sind zu vernetzen, zu komplettieren und den Flüchtlingen leicht zugänglich zu machen. Es ist außerdem das Ziel, eine offene Haltung der Stadtgesellschaft gegenüber Zuwanderung zu fördern und Sorgen und Ängste der Aufnahmegesellschaft ernst zu nehmen und entgegenzuwirken. Ehrenamtliches Engagement soll aktiviert und gefördert werden“ (Antwort aus der Online-Befragung vom Dezember 2016).

<sup>29</sup> Dass durch das Flüchtlingsthema die Vorteile von Einwanderung in den Hintergrund gedrängt und reale oder befürchtete negative Auswirkungen überwiegen, bestätigt auch eine repräsentative Bevölkerungsbefragung der Bertelsmann Stiftung, die Trends seit 2011/12 vorstellt (Bertelsmann Stiftung 2017: 15 ff.).

<sup>30</sup> Weitere Beispiele sind das Integrationskonzept der Landeshauptstadt Potsdam 2016–2020 „EINE Stadt für ALLE“ (2016), das kommunale Integrationskonzept der Stadt Hamm (2016), das Migrationskonzept des Landkreises Osnabrück „Migration und Integration 2015“ (2014) und das Integrationskonzept der Stadt Bremerhaven „Vielfalt und Chancengleichheit – Bremerhaven zeigt Flagge“ (2013).

<sup>31</sup> Siehe z. B. das Konzept der Landeshauptstadt Wiesbaden für die Integration Geflüchteter (2016), das Flüchtlingskonzept der Stadt Dinslaken (2016), das Handlungskonzept der Stadt Münster „Geflüchtete Menschen in Münster“ (2016) oder das „Konzept zur Wohnraumversorgung und Integration der Stadt Osnabrück“ (2013).

Abbildung 11: **Strategien und Leitbilder zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen in Kommunen (N=114)**



Quelle: DESI 2016a.

## 6. Strategische Ausrichtung der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik

Eine strategische Orientierung ist in der kommunalen Integrationspolitik von zentraler Bedeutung, wenn es darum geht, Integration als Schlüsselaufgabe in der Kommune zu gestalten, Chancen und Potenziale von Einwanderung zu erschließen sowie Barrieren und Schwierigkeiten zu überwinden (vgl. Gesemann et al. 2012; Gesemann 2013). Viele Städte, Landkreise und Gemeinden haben im letzten Jahrzehnt Konzepte, Strukturen und Instrumente entwickelt, die eine effiziente und systematische Bearbeitung der Folgen von Migration ermöglichen sollen. Bei der Bewältigung der Aufgaben und Herausforderungen, die mit der langfristigen Integration von Flüchtlingen in die lokale Gesellschaft verbunden sind, können diese Kommunen daher auf Erfahrungen zurückgreifen, die sie im Rahmen eines lokalen Integrationsmanagements gesammelt haben (vgl. Gesemann/Roth 2016: 29).

Die Vernetzung zentraler Akteure (4,42), die Förderung des freiwilligen Engagements (4,27) und die Einbindung der Bevölkerung in eine lokale Integrations- und Vielfaltspolitik (4,21) wurden von den Kommunen Anfang 2016 als die wichtigsten Elemente einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik angesehen. Über 80 Prozent der Befragten hielten diese Elemente für sehr wichtig oder wichtig. Erst mit einigem Abstand folgten klassische Steuerungsinstrumente wie die Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe (4,02), kommunale Integrationskonzepte (3,84) oder das Integrationsmonitoring (3,29). Diese Instrumente werden vor allem von Großstädten, großen Mittelstädten und Landkreisen als sehr wichtig oder wichtig erachtet. Dagegen steht in Kleinstädten und Gemeinden die Förderung des freiwilligen Engagements an erster Stelle (vgl. Gesemann/Roth 2016: 29 f.).<sup>32</sup>

### Beispiel guter Praxis:

#### Verknüpfung von Arbeits- und Integrationspolitik: Haus der Integration in der Stadt Wuppertal

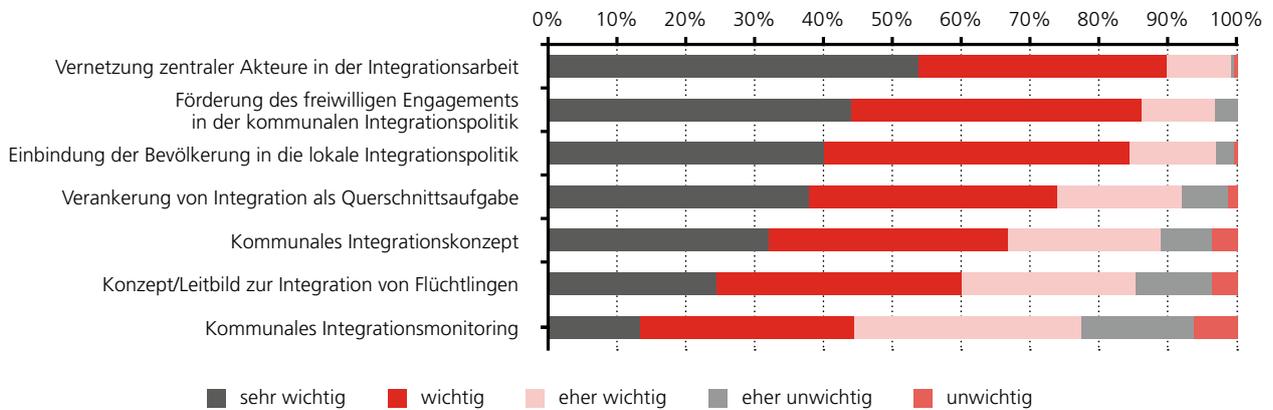
Mit dem Haus der Integration hat die Stadt Wuppertal eine gemeinsame Anlaufstelle der lokalen Behörden für aufenthalts-, leistungs- und arbeitsmarktrechtliche Fragen von Eingewanderten und Geflüchteten geschaffen. Das städtische Ressort Einwanderung und Integration, das Jobcenter Wuppertal und die Bundesagentur für Arbeit bekennen sich in der Kooperationsvereinbarung vom 18. Januar 2017 zu ihrer Verantwortung für die Arbeitsmarktintegration aller Geflüchteten. Beratungs- und Unterstützungsprozesse der unterschiedlichen Stellen sollen besser aufeinander abgestimmt und Zuständigkeitswechsel einfacher vonstattengehen. Die Dienstleitungen im Haus der Integration richten sich nicht nur an die Geflüchteten, sondern auch an Menschen und Organisationen, die sie unterstützen.“<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Siehe hierzu aktuell auch den Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), die in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung und der Robert Bosch Stiftung ein integriertes Steuerungskonzept für das kommunale Integrationsmanagement entwickelt hat (KGSt 2017).

<sup>33</sup> Interview mit Hans-Jürgen Lemmer vom 12. Januar 2017; siehe auch: <http://www.jobcenter.wuppertal.de/meldungen/meldungen-2017/102370100000754394.php>.

Abbildung 12: Stellenwert von Elementen einer strategisch orientierten Integrationspolitik

Frage (Anfang 2016): Wie schätzen Sie die Bedeutung von Elementen einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik ein? (N=261 – 266)



Quelle: DESI 2016a.

Abbildung 13: Stellenwert von Elementen einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik nach Gemeindegrößen

Frage: Wie schätzen Sie die Bedeutung von Elementen einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik ein? Sehr wichtig/wichtig (Angaben in Prozent) (N=261 – 266)

|   | Großstädte | Mittelstädte | Kleinstädte/<br>Gemeinden | Landkreise | Alle Kommunen |
|---|------------|--------------|---------------------------|------------|---------------|
| Vernetzung zentraler Akteure              | 97,0       | 98,3         | 81,6                      | 95,2       | 89,8          |
| Förderung des freiwilligen Engagements    | 85,3       | 86,4         | 85,8                      | 86,4       | 86,0          |
| Einbindung der Bevölkerung                | 94,1       | 84,7         | 80,7                      | 86,4       | 84,6          |
| Integration als Querschnittsaufgabe       | 91,2       | 86,2         | 58,9                      | 79,7       | 73,8          |
| Kommunales Integrationskonzept            | 91,2       | 64,4         | 52,7                      | 81,4       | 66,7          |
| Leitbild zur Integration von Flüchtlingen | 91,2       | 56,9         | 47,7                      | 69,0       | 60,2          |
| Kommunales Integrationsmonitoring         | 75,5       | 37,3         | 30,6                      | 59,3       | 48,1          |

Anmerkung: Rot unterlegt ist der jeweils höchste Wert.  
Quelle: DESI 2016.

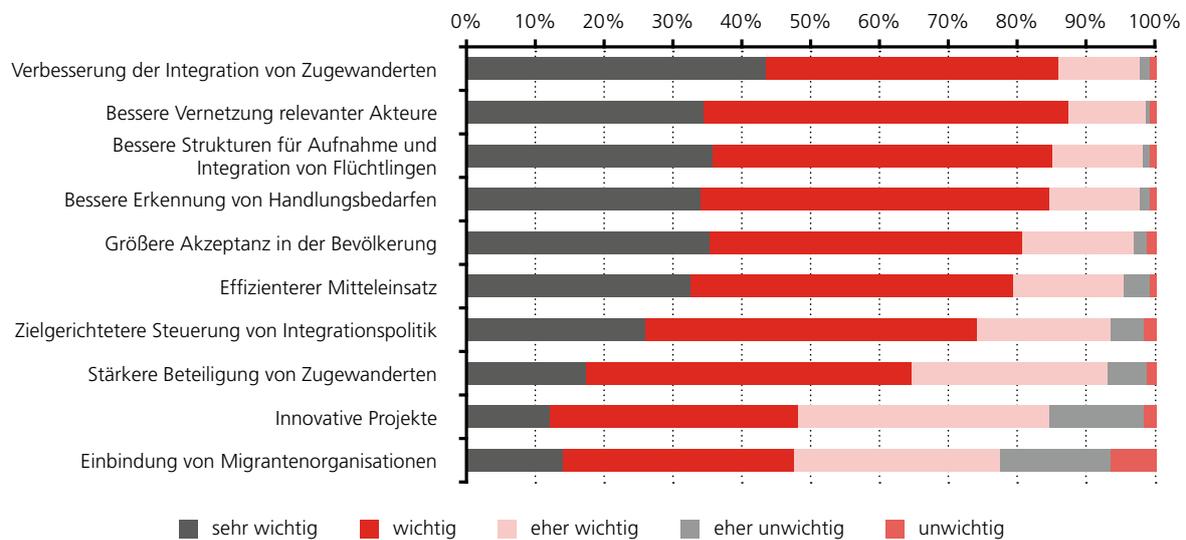
Städte, Landkreise und Gemeinden nennen eine Vielzahl von Vorzügen einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik. Dazu gehören – neben der Förderung der Integration von Menschen mit Migrations- und Fluchthintergrund – eine stärkere Vernetzung von Akteuren in der Integrationsarbeit sowie eine zielgerichtete und effiziente Steuerung der kommunalen Integrationspolitik. Am höchsten bewertet werden eine verbesserte Integration von Eingewanderten (4,26), eine stärkere Vernetzung in der Integrationsarbeit (4,20) sowie optimierte Strukturen für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen (4,20). Es folgen eine bessere Erkennung von Handlungsbedarfen (4,15), eine größere Akzeptanz in der Bevölkerung für Fragen der Integration (4,11), ein effizienterer Mitteleinsatz (4,06) sowie eine stärker zielgerichtete Steuerung von In-

tegrationspolitik (3,92). Jeweils mehr als drei Viertel der Befragten halten diese Elemente für sehr wichtig oder wichtig (vgl. Gesemann/Roth 2016: 31).

Am unteren Ende der Rangliste finden sich eine stärkere Beteiligung von Eingewanderten (3,74), innovative Projekte (3,43) und die Einbindung von Migrantenorganisationen (3,33), die zeigen, dass die Themen Beteiligung und Innovation nicht ganz oben auf der kommunalen Agenda stehen. Die Antworten der Kommunen lassen zwar nicht erkennen, inwieweit diese Instrumente einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik bereits verankert sind oder aber erst noch entwickelt werden müssen, aber sie zeigen, wie weit verbreitet das Leitbild einer strategisch orientierten Integrationspolitik mittlerweile ist.

Abbildung 14: **Vorzüge einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik aus der Sicht der Kommunen**

Frage (Anfang 2016): Was sind aus Sicht Ihrer Kommune Vorzüge einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik?



Quelle: DESI 2016a.

### Aus der Praxis – für die Praxis:

#### Werner Hülsmann, Integrationsbeauftragter im Landkreis Osnabrück

„Das Migrationskonzept war eine gute Basis für die Aufgabe der Flüchtlingsunterbringung und der ersten Integrations Schritte. Das gründliche Nachdenken über das konzeptionelle Vorgehen, die breite Beteiligung der Organisationseinheiten an der Entwicklung des Konzepts, die Orientierung an der „Lebenslage Migration“ und die Neuausrichtung der Organisationseinheiten einschließlich der Einrichtung des Migrationszentrums erwiesen sich als eine gute Grundlage für die zeitgleich in vielen Handlungsfeldern unter erheblichem Zeitdruck zu fallenden Entscheidungen.“<sup>34</sup>

#### Anton Rütten, Leiter der Abteilung Integration im Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

„Kommunen, die ein bewusstes Verhältnis zur Aufnahme von Flüchtlingen und zum Einwanderungsmanagement hatten, waren besser aufgestellt, weil sie schon eine Tradition des miteinander Handelns von Behörden, die unterschiedliche Handlungslogiken haben, kennen. Ich nehme mal als Beispiel die Stadt Hamm, weil die einfach gut geführt ist. (...) Da arbeiten Ausländerbehörden und Integrations- und Bildungsakteure schon seit langem zusammen. (...) Ich glaube schon, dass das ein deutlich begünstigender Faktor ist. Auch wenn man alte Konzepte jetzt nicht mehr eins zu eins umsetzen kann, hat die Stadtgesellschaft einigermaßen gut vorbereitet reagiert.“

#### Dr. Doris Dickel, Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

„Wenn Sie nach Erfolgsbedingungen fragen, dann kommen wir doch auf vier sehr zentrale Punkte zurück, die wiederum nicht neu sind. Es ist erstens wichtig, dass es ein Konzept, ein Leitbild oder eine Strategie gibt. Eine zentrale Voraussetzung ist zweitens, dass die Leitung der Kommune hinter dem Thema steht und das auch aktiv betreibt. Der dritte Punkt wäre die Vernetzung aller relevanten Akteure sowohl innerhalb der kommunalen Verwaltung aber auch im Zusammenspiel von Verwaltung und örtlicher Zivilgesellschaft und der vierte Punkt ist die aktive Einbindung der Menschen sowohl der bereits ansässigen Bevölkerung als auch der neu Hinzugekommenen, also dass man aktiv das kommunale Vorgehen erklärt und dafür auch um Unterstützung wirbt. (...) Aus meiner Sicht sind das nach wie vor die zentralen Faktoren. Was sich für mich in den letzten zwei Jahren auch noch einmal gezeigt hat, ist, dass das Ganze vielfach auch von Personen abhängig ist, also wie sehr auf den verschiedenen Ebenen einzelne Personen bereit sind, sich für das Thema einzusetzen.“

<sup>34</sup> Das Zitat stammt aus dem Beitrag „Die Entwicklung des strategischen Integrations- und Migrationsmanagements im Landkreis Osnabrück“ von Fedler, Heinke und Hülsmann (2017); zur Rolle der Task-Force-Flüchtlinge im Rahmen einer übergreifenden Gesamtstrategie siehe Lübbersmann (2016). Die Hinweise verdanken wir auch dem Gespräch mit Werner Hülsmann vom 18.01.2017.

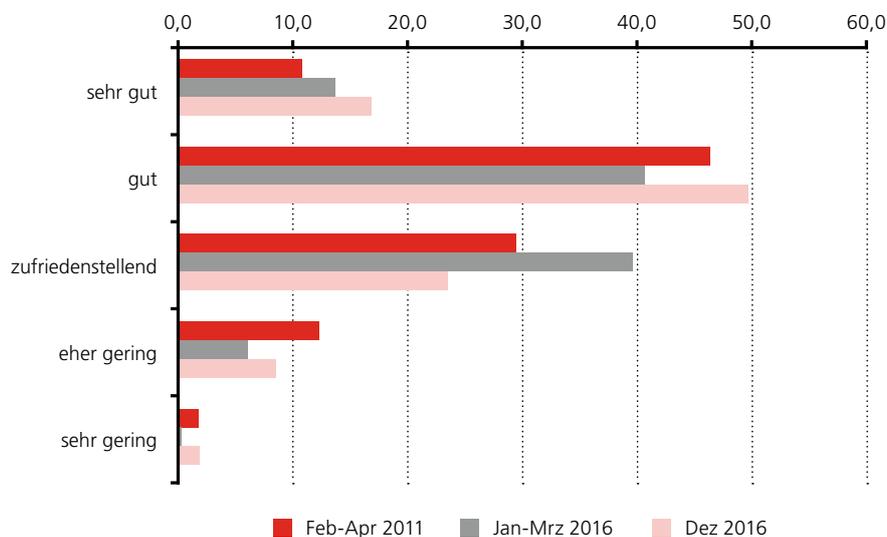
## 7. Vernetzung in der kommunalen Flüchtlings- und Integrationsarbeit

Die Vernetzung aller relevanten Akteure gehört zu den Schlüsselementen einer erfolgreichen kommunalen Integrationspolitik.<sup>35</sup> Von daher ist es bemerkenswert, dass zwei Drittel der von uns Ende 2016 befragten Kommunen den Grad der Vernetzung gesellschaftlicher, politischer und wirtschaftlicher Akteure in Bezug auf die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen als sehr gut oder gut bezeichnen. Die Ergebnisse unserer Befragungen in 2011 und 2016 zeigen zudem, dass sich der Vernetzungsgrad in den letzten Jahren um Zehn-Prozentpunkte verbessert hat. Die Aufnahme einer großen Zahl von Asylbewerber\_innen und Flüchtlingen hat offenbar vor Ort den Handlungsdruck in Richtung auf eine Optimierung der Vernetzungsstrukturen erhöht.<sup>36</sup>

## 8. Engagement für Flüchtlinge in Städten, Landkreisen und Gemeinden

Das Engagement für Flüchtlinge in der lokalen Bevölkerung wird von den Befragten Ende 2016 etwas niedriger als zu Beginn des Jahres eingestuft, aber rund 60 Prozent der Kommunen bewerten es immer noch als sehr hoch oder hoch (vgl. Abbildung 16). In 43 Prozent der Kommunen ist das Engagement für Flüchtlinge nach Einschätzung der Befragten etwas zurückgegangen, in 45 Prozent der Fälle ist es unverändert und 15 Prozent berichten sogar von einer Zunahme des Engagements für Flüchtlinge (vgl. Abbildung 17). Angesichts des starken Rückgangs neu ankommender Flüchtlingszahlen im Jahr 2016 deuten die Ergebnisse darauf hin, dass ein erheblicher Teil der Engagierten offenbar den Schritt von der Grundversorgung zur Integration der Geflüchteten mitträgt. Zusätzlich dürfte die im Prinzip integrationsfördernde Auflösung vieler Gemeinschaftsunterkünfte zu einem partiellen Rückgang des Engagements beigetragen haben, weil sie zunächst als „Knotenpunkte für Hilfsangebote“<sup>37</sup> gewirkt haben.

Abbildung 15: **Grad der Vernetzung in der kommunalen Integrations- und Flüchtlingspolitik**  
Befragungen von Januar bis April 2011 (N=225), Januar bis März 2016 (N=266) und im Dezember 2016 (N=104)



Quelle: DESI 2012; 2016; 2016a.

<sup>35</sup> Zu Erfolgsfaktoren und Steuerungsmöglichkeiten von Integrationsnetzwerken siehe auch den Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zum kommunalen Integrationsmanagement (KGSt 2017, S. 24 ff.).

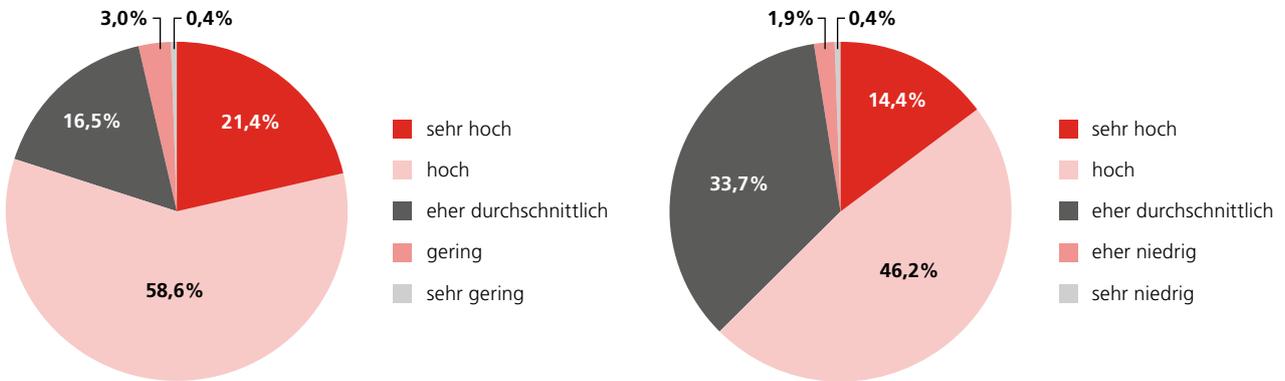
<sup>36</sup> Die Bedeutung von Vernetzung in der kommunalen Integrations- und Flüchtlingsarbeit belegen auch andere Studien: Fast 80 Prozent der vom vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung befragten Kommunen wollen die Kooperation mit Netzwerken und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren stärken (vhw 2016: 2).

<sup>37</sup> „Wer in der Nähe einer Flüchtlingsunterkunft wohnt, engagiert sich deutlich häufiger für Geflüchtete als Menschen, die entfernter wohnen (Westdeutschland: 28 Prozent versus 14 Prozent; Ostdeutschland: 17 Prozent versus 12 Prozent). Das zeigt: Gemeinschaftsunterkünfte, die für manche ‚Stein des Anstoßes‘ sind – allein 2015 wurden fast 1.000 fremdenfeindliche Übergriffe auf Flüchtlingsheime gezählt –, fungieren auch als Knotenpunkte für Hilfsangebote, wie Kleiderkammern, Deutschkurse oder nachbarschaftliche Freizeitangebote, und somit als Motor für ehrenamtliches Engagement“ – so lautet das Ergebnis einer Faktorenanalyse von Einflussgrößen auf das Engagement in der Flüchtlingshilfe (Nagel/El-Menouar 2017: 44).

Abbildung 16: **Engagement für Flüchtlinge in der lokalen Bevölkerung**

Befragungen von Januar bis März 2016 (N=266) und im Dezember 2016 (N=104)

Frage: Wie bewerten Sie insgesamt das Engagement für Flüchtlinge in der lokalen Bevölkerung?



Quelle: DESI 2016; 2016a.

**Aus der Praxis – für die Praxis:**

**Oberbürgermeister Dr. Peter Kurz, Mannheim, 23.1.2017**

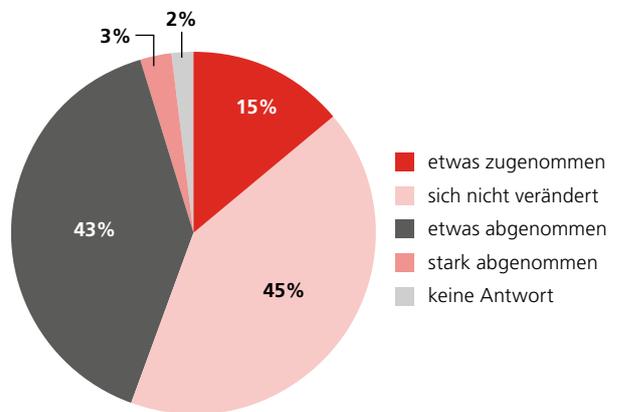
„In Mannheim hat sich die Kontakthypothese eindrucksvoll bestätigt. In zwei sozial ähnlich strukturierten Stadtteilen (Freudenheim/Wallstein) gab es dort deutlich weniger AfD-Stimmen, wo es eine Unterkunft für Geflüchtete geben hat, die intensiv ehrenamtlich begleitet wurde.“

Am höchsten wird dabei das Engagement von Erwachsenen (4,01) sowie von Seniorinnen und Senioren (3,78) bewertet. Es folgen Nachbarn von Flüchtlingseinrichtungen (2,95), Migrantinnen und Migranten (2,79) sowie Kinder und Jugendliche (2,63). Es fällt auf, dass das Engagement von Personengruppen höher als das von Organisationstypen bewertet wird, das könnte ein Hinweis auf das häufig spontane und ungebundene Engagement dieser Freiwilligen in neu entstandenen Willkommens- und Flüchtlingsinitiativen sein.<sup>38</sup>

Abbildung 17: **Veränderung des Engagements für Flüchtlinge in der Kommune im Jahr 2016**

Frage: Wenn Sie an den Jahresbeginn zurückdenken, wie hat sich das Engagement für Flüchtlinge in Ihrer Kommune seither verändert? (Antworten in Prozent) (N=108)

Das Engagement für Flüchtlinge in der Bevölkerung hat ...

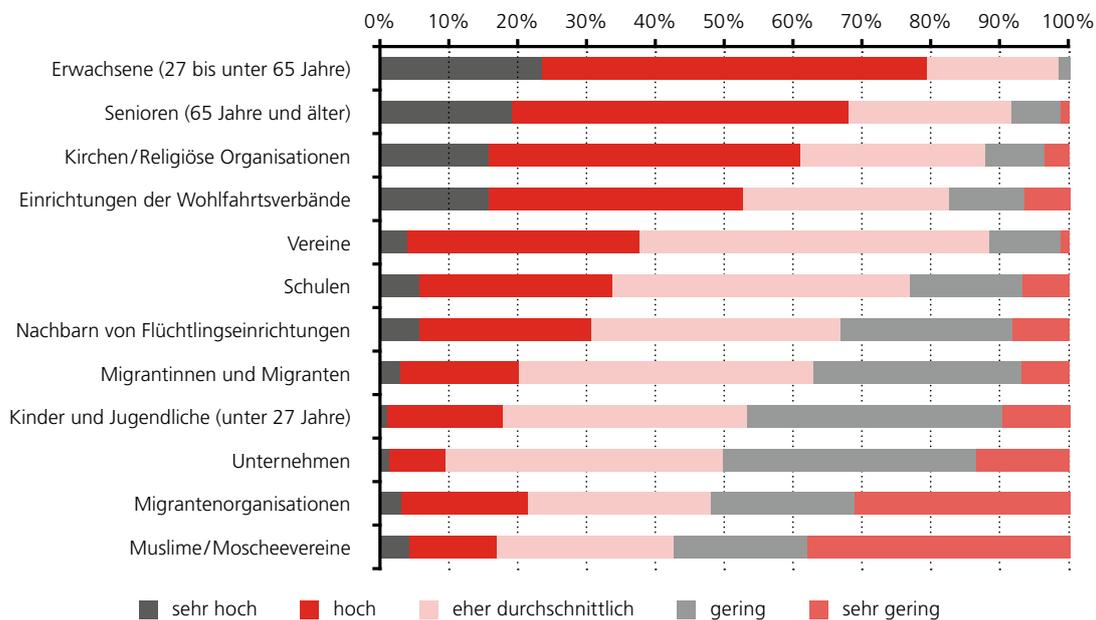


Quelle: DESI 2016a.

<sup>38</sup> Bislang vorliegende Studien zum freiwilligen Engagement in der Flüchtlingshilfe konzentrieren sich in der Regel auf grobe Aussagen zur Zu- bzw. Abnahme im Zeitverlauf. Eine differenzierte Analyse über die Merkmale der Engagierten, ihre Motivation, über Umfang, Trägerorganisationen etc. liegen bislang nur in Ansätzen vor. Die Daten des Religionsmonitors 2017 versprechen einige Überraschungen. Danach engagieren sich jüngere Menschen zwischen 16 bis 24 Jahre mit 25 Prozent deutlich stärker als die anderen Altersgruppen. Frauen sind in diesem Handlungsfeld stärker engagiert (23 Prozent) als Männer (18 Prozent). Auch wenn das Engagement in der Flüchtlingshilfe ein ähnliches soziales Profil aufweist wie das freiwillige Engagement insgesamt (Bessergestellte und Bessergebildete sind stärker aktiv), „fällt auf, dass Befragte, die ihre wirtschaftliche Lage als sehr schlecht oder eher schlecht einschätzen, verhältnismäßig stark in die Flüchtlingshilfe eingebunden sind“ (Nage/El-Menouar 2017: 22 f.).

Abbildung 18: Ehrenamtliches Engagement in der Bevölkerung nach ausgewählten Merkmalen

Frage: Wer engagiert sich in Ihrer Kommune ehrenamtlich für Flüchtlinge? (N=251–267)



Quelle: DESI 2016.

Bei den Organisationstypen wird das Engagement von Kirchen/religiösen Organisationen (3,62), Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände (3,45), Vereinen (3,30) und Schulen (3,10) am höchsten bewertet, gefolgt – mit deutlichem Abstand – von Unternehmen (2,62), Migrantenorganisationen (2,42) und Muslimen/Moscheevereinen (2,26).<sup>39</sup>

Mögliche Erklärungsfaktoren für die Wahrnehmung eines eher geringen Engagements von Migrantinnen und Migranten in kleinen Kommunen sind ein relativ niedriger Bevölkerungsanteil, die geringe Sichtbarkeit des Engagements, ein geringerer Grad der Selbstorganisation, eine wenig entwickelte Praxis der Förderung von Migrantenorganisationen sowie die fehlende Einbindung von Migrantinnen und Migranten in die kommunale Integrationspolitik.<sup>40</sup> Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass Kommunen, die das Engagement von Migrantinnen und

Migranten für Flüchtlinge als sehr hoch oder hoch einstufen, vielfach auch der Förderung von Migrantenorganisationen eine sehr hohe oder hohe Bedeutung zuweisen (vgl. Gesemann/Roth 2016: 22).<sup>41</sup>

Die Aktivierung, Begleitung und Förderung freiwilligen Engagements sind eine wesentliche Ressource für Städte, Landkreise und Gemeinden für die Gestaltung des lokalen Zusammenlebens. Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, dass die Förderung von Willkommens-/Flüchtlingsinitiativen (3,94), die kommunale Engagementpolitik (3,60) sowie Lotsen-, Mentoren- und Patenprojekte (3,48) von den Befragten als die wichtigsten Anstrengungen für die Förderung des freiwilligen Engagements von, für und mit Migrant\_innen bewertet werden. Jeweils mehr als die Hälfte bzw. über zwei Drittel der Befragten bezeichnen sie als sehr wichtig oder wichtig (vgl. Gesemann/Roth 2016: 23).

<sup>39</sup> In der vhw-Studie verweisen 83,4 Prozent der befragten Kommunen auf ein aktives ehrenamtliches Engagement für Flüchtlinge; die Befragten berichten von neu gegründeten Flüchtlingsinitiativen (73,4 %), aber auch von Kirchen (74,4 %), alteingesessenen Initiativen (64,3 %), sozialen Trägern und Wohlfahrtsverbänden (64,3 %). Während ehrenamtlich tätige Einzelpersonen, Kirchen, neue und alteingesessene Initiativen in allen Gemeindegrößen stark vertreten sind, nimmt das Engagement von sozialen Trägern und Wohlfahrtsverbänden, Unternehmen und ihren Verbänden, Moscheevereinen und Migrantenorganisationen mit der Gemeindegröße deutlich zu (vhw 2016: 11).

<sup>40</sup> Daten des Religionsmonitors 2017 (Nagel/El-Menouar 2017) zeigen ein anderes Bild. Danach sind Muslime mit 44 Prozent deutlich stärker in der Flüchtlingshilfe engagiert als Christen (21 Prozent) oder Konfessionslose (17 Prozent). Zu dem stärkeren Engagement habe zum einen die Solidarität mit Geflüchteten aus der eigenen Herkunftsregion beigetragen. Zum anderen haben Muslime in der Flüchtlingshilfe eine besondere Wertschätzung ihrer kulturellen und sprachlichen Kompetenzen erfahren, die ihnen sonst eher verweigert worden ist (ebd.: 25 f.).

<sup>41</sup> Insgesamt 21,9 Prozent der Anfang 2016 befragten Kommunen bewerteten die kommunale Förderung von Migrantenorganisationen als sehr wichtig oder wichtig für das freiwillige Engagement von, für und mit Migranten. In Städten wie z. B. Dortmund oder Stuttgart, in denen Migrantorganisationen als zentrale Partner in der Integrationsarbeit etabliert sind, ist das Engagement für Geflüchtete vergleichsweise hoch (vgl. Dymarz/Hanhörster/Hans et al. 2016, S. 56 f.; Interview mit Ayşe Özbabacan am 12. Januar 2017).

## Aus der Praxis – für die Praxis:

### Oberbürgermeister Dr. Peter Kurz, Mannheim, 23.1.2017

„Mannheim hat früh angefangen, die große Zahl von Hilfsangeboten aus der Bevölkerung professionell zu koordinieren. Hauptamtliche koordinieren z. B. eine von Ehrenamtlichen getragene ‚Willkommenschule‘ für Kinder und Jugendliche in Erstaufnahmeeinrichtungen. Zudem haben wir – nach guten Erfahrungen mit einem solchen Fonds für Menschen aus Südosteuropa – einen kommunalen Fonds für Flüchtlingsarbeit aufgelegt, damit das ehrenamtliche Engagement nicht nur Anerkennung, sondern unmittelbare Unterstützung erfährt.“

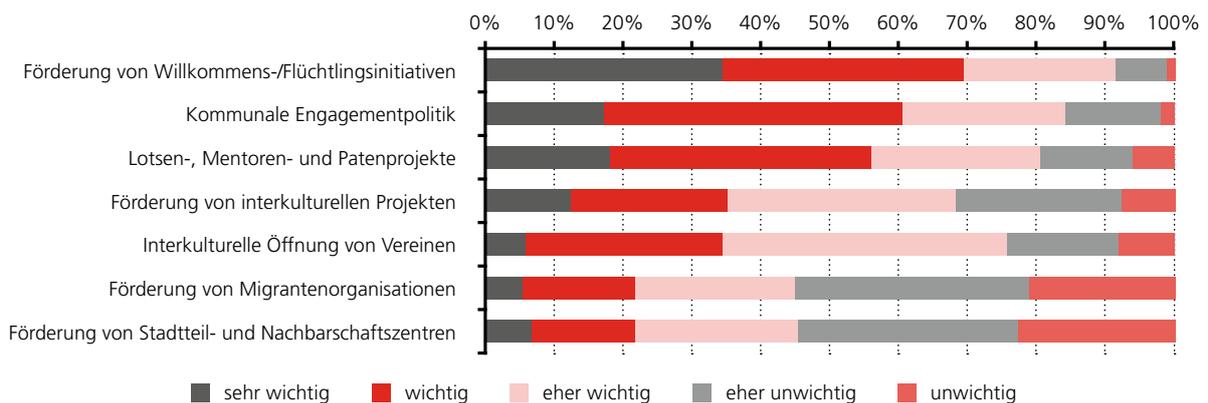
## Beispiele guter Praxis:

### Stadt Rosenheim: Projekt „Paten für Flüchtlinge“

Das Projekt „Paten für Flüchtlinge“ wurde in der Stadt Rosenheim 2012 im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“ initiiert. Es knüpft an Strukturen im Stadtteil wie Bürgerhäusern und Freiwilligenagenturen an und ist Ausdruck einer vielfältigen Engagement- und Beteiligungskultur. Im Projekt kümmern sich inzwischen über 100 Paten um Flüchtlinge, die in der Stadt Zuflucht gefunden haben. Die Paten begleiten die Flüchtlinge zu Ämtern und Ärzten, helfen bei der Bewältigung alltäglicher Probleme und initiieren gemeinsame Freizeitaktivitäten. Sie nutzen ihre eigenen sozialen Netzwerke für die Flüchtlinge, bahnen Kontakte zu Sportvereinen an und helfen bei der Vermittlung von Praktikums, Aushilfs- und Arbeitsstellen. Durch das Projekt sind zudem zahlreiche Angebote und Unterstützungsleistungen angestoßen worden, die den Flüchtlingen das Einleben in der Stadt erleichtern.<sup>42</sup>

Abbildung 19: **Förderung des bürgerschaftlichen Engagements in Kommunen**

Frage: Welche Anstrengungen Ihrer Kommune waren für die Förderung des freiwilligen Engagements von, für und mit Migrantinnen und Migranten von Bedeutung? (N=250–264)



Quelle: DESI 2016.

<sup>42</sup> Vgl. Gesemann/Roth 2015: 45; 63.

## 9. Einstellungen der Bevölkerung zur Aufnahme von Flüchtlingen

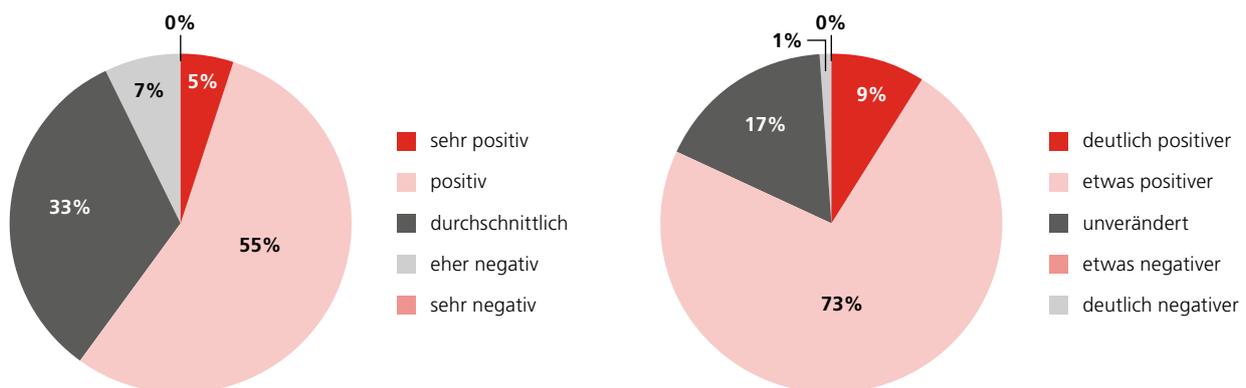
Die Einstellung der Bevölkerung gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen zu Beginn des Jahres 2016 wird von den Befragten in den Kommunalverwaltungen im Rückblick überwiegend als sehr positiv oder positiv eingeschätzt. Ein Drittel bewertet sie als neutral und nur jeder Zehnte als eher negativ. In drei von vier Kommunen hat sich die Einstellung der Bevölkerung zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen im Laufe des Jahres 2016 nicht verändert. Von jedem zehnten Befragten wird sie im Dezember 2016 sogar etwas positiver als zu Jahresbeginn eingeschätzt. Allerdings wird die Einstellung der Bevölkerung in jeder sechsten Kommune als etwas negativer und in einem

westdeutschen Landkreis sogar als deutlich negativer als zu Beginn des Jahres 2016 bewertet. Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass die positive Haltung der Bevölkerung zur Aufnahme von Geflüchteten überwiegend stabil zu sein scheint, auch wenn sich in einigen Fällen Ernüchterung zeigt (vgl. Abbildung 21).<sup>43</sup>

Zu der anhaltend positiven oder zumindest neutralen Grundstimmung in der Bevölkerung passt, dass es in drei von vier Kommunen im Jahr 2016 keine Angriffe auf bzw. Proteste gegen Gemeinschaftseinrichtungen und/oder Flüchtlinge gegeben hat. Von ein bis zwei Vorfällen berichtet ein Viertel der Kommunen; mehr als zwei Vorfälle hat es nur in zwei Kommunen gegeben.

Abbildung 20: **Einstellungen der Bevölkerung zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen**

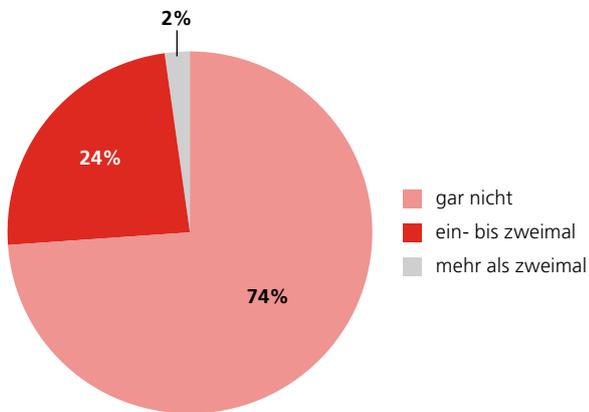
Fragen: (1) Wie war die Bevölkerung in Ihrer Gemeinde zu Beginn des Jahres 2016 gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen eingestellt? (N=106)  
(2) Hat sich die Einstellung der Bevölkerung zu Aufnahme und Integration von Flüchtlingen seit Jahresbeginn verändert – und wenn ja, wie? (N=106)



Quelle: DESI 2016/2016a.

<sup>43</sup> Diesen Gesamteindruck bestätigt auch eine Untersuchung der Bertelsmann Stiftung Anfang 2017: „Eine deutliche Mehrheit der Befragten ist der Meinung, dass sowohl staatliche Stellen ihrer Kommune (77 Prozent) als auch die Bevölkerung vor Ort (70 Prozent) Einwanderer willkommen heißen“ (Bertelsmann Stiftung 2017: 6). Allerdings liegen die entsprechenden Zahlen für Geflüchtete niedriger (73 bzw. 59 Prozent) (ebd.: 8). Zudem driften nach dieser Studie Ost und West auseinander: „Im Osten meinen nur noch 33 Prozent, die Bevölkerung heiße Flüchtlinge willkommen. Davon hingegen sind im Westen doppelt so viele Bürger (65 Prozent) überzeugt“ (ebd.: 6).

Abbildung 21: **Angriffe auf/Proteste gegen Gemeinschaftseinrichtungen und/oder Flüchtlinge in den befragten Kommunen im Jahr 2016 (N=104)**



Quelle: DESI 2016a.

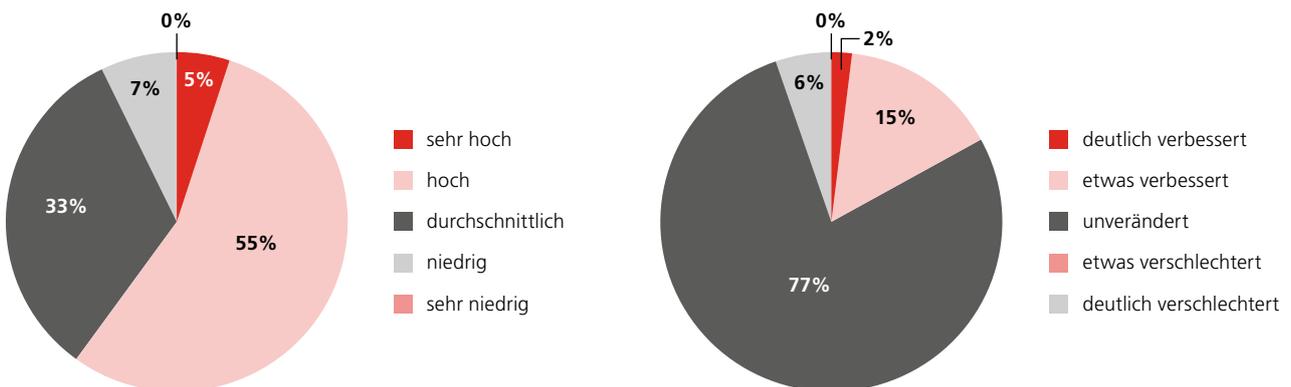
Die überwiegend positive oder zumindest neutrale Grundstimmung in der Bevölkerung gegenüber der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen, das starke zivilgesellschaftliche Engagement für Flüchtlinge haben offenbar

den sozialen Zusammenhalt vor Ort eher verbessert als verschlechtert. Sechs von zehn Kommunen bewerten ihn als sehr hoch oder hoch, jede dritte zumindest als zufriedenstellend. Nur in acht Fällen wird er als niedrig eingeschätzt. Die Einwanderung von Asylbewerber\_innen und Flüchtlingen hat den sozialen Zusammenhalt in drei Vierteln der Kommunen nach Einschätzung der Verantwortlichen für die kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik nicht verändert. Jeder Sechste berichtet sogar von einer leichten Verbesserung, während nur sechs Befragte eine leichte Verschlechterung wahrnehmen.

Für die Stärkung des sozialen Zusammenhalts waren und sind vor allem eine frühzeitige und umfassende Information der Bevölkerung (4,35), die Einbindung der Bevölkerung in eine aktive Integrations- und Teilhabepolitik (4,09), die Förderung von Willkommens-/Flüchtlingsinitiativen (4,02) und Lotsen-, Mentoren- und Patenprogrammen (4,02) von großer Bedeutung. Es folgen die Förderung von Stadtteilzentren/Nachbarschaftstreffs (4,35), die Förderung von Begegnungen (4,09) sowie die Förderung der Selbstorganisation von Migrant\_innen und Geflüchteten (3,27) (siehe auch Abbildung 22). Die Ergebnisse unterstreichen einmal mehr, wie sehr sich proaktives kommunales Handeln, zivilgesellschaftliches Engagement und sozialer Zusammenhalt gegenseitig bedingen.

Abbildung 22: **Sozialer Zusammenhalt vor Ort**

Fragen: (1) Wie bewerten Sie den gegenwärtigen sozialen Zusammenhalt vor Ort? (N=106)  
 (2) Wie hat sich die Zuwanderung von Asylbewerbern und Flüchtlingen aus Ihrer Sicht auf den sozialen Zusammenhalt vor Ort ausgewirkt? (N=104)



Quelle: DESI 2016a.

### Aus der Praxis – für die Praxis:

#### **Veronika Kabis, Landeshauptstadt Saarbrücken, Leiterin Zuwanderungs- und Integrationsbüro**

„Uns beschäftigt in Saarbrücken auch die Frage nach der Stadtteilentwicklung unter den Bedingungen der Zuwanderung insbesondere von Geflüchteten und EU-Zuwanderern (aktuell im Rahmen unseres Projektes „Patch-WorkCity – Saarbrücken entwickelt Vielfalt“, finanziert aus der Nationalen Stadtentwicklungspolitik). Die Themen Stärkung von Ankunftsstadtteilen, Entwicklung von Strategien im Umgang mit Segregation etc. gehören auch zu den Gelingensbedingungen einer kommunalen Politik für Geflüchtete. Der erste Schritt wäre es, die Funktion von Ankunftsgebieten in einer Stadt für die Integration neu ankommender Zuwanderer überhaupt anzuerkennen. Davon ausgehend muss es dann darum gehen, diese Gebiete zu stärken und zu stabilisieren, etwa indem gerade dort besonders viel investiert wird in Bildungseinrichtungen und Orte der Kommunikation und Begegnung.“

### Beispiele guter Praxis:

#### **„Stadtteifonds Flüchtlinge“ in der Freien Hansestadt Bremen**

In Bremen wurde bereits im Jahr 2013 ein Fonds für Projekte zur besseren Teilhabe von Flüchtlingen im Stadtteil eingerichtet, der an die lange Tradition der Selbsthilfeförderung in der Hansestadt anknüpft. Gefördert werden Projekte, die Integration und Teilhabe von Flüchtlingen erleichtern, ehrenamtliches, zivilgesellschaftliches Engagement stärken sowie Begegnungen in der Stadtgesellschaft fördern. Antragsberechtigt sind u. a. Initiativen, Vereine, religiöse Gemeinden, Migrantenorganisationen und Unterstützerkreise. Der Senat stellt für Projekte zur gelebten Willkommenskultur 80.000 Euro zur Verfügung, wobei die Förderung von einzelnen Projekten in der Regel auf 1.500 Euro begrenzt ist.<sup>44</sup>

#### **Flüchtlingsfonds der Stadt Mannheim**

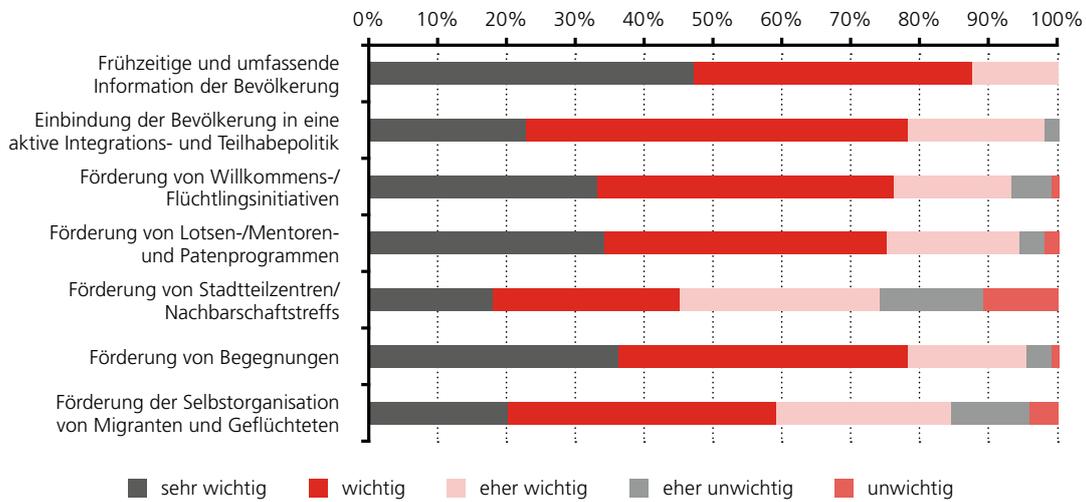
Die Stadt Mannheim stellt in einem neu geschaffenen Fonds jährliche Mittel in Höhe von insgesamt 150.000 Euro zur Förderung des Ehrenamts in der Flüchtlingshilfe bereit. Zu den Zielen des Flüchtlingsfonds gehören die Stärkung des gesellschaftlichen Miteinanders und der sozialen Strukturen im Stadtteil durch die Schaffung von Begegnungs- und Informationsmöglichkeiten, Maßnahmen, die zur Erhöhung der interkulturellen Kompetenz aller Beteiligten beitragen, Schulungsmaßnahmen für Ehrenamtliche sowie Angebote sowie die Unterstützung von Tagesstrukturangeboten für Geflüchtete und Angeboten, die das Demokratieverständnis fördern.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Vgl. [http://www.soziales.bremen.de/integration/sofortprogramm\\_fluechtlinge-60616](http://www.soziales.bremen.de/integration/sofortprogramm_fluechtlinge-60616).

<sup>45</sup> Vgl. <https://www.mannheim.de/node/79573>.

Abbildung 23: **Bedeutung von kommunalen Maßnahmen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts**

Frage: Welche Anstrengungen Ihrer Kommune waren und sind für die Stärkung des sozialen Zusammenhalts von Bedeutung? (N=104–104)



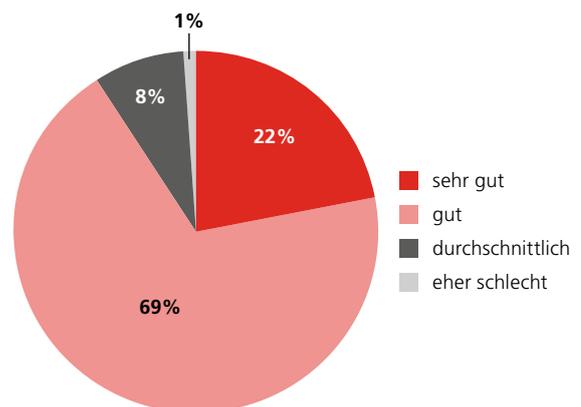
Quelle: DESI 2016a.

## 10. Erfolge der kommunalen Integrationspolitik

96 von 114 der im Dezember 2016 befragten Städte, Landkreise und Gemeinden haben die mit der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen verbundenen Herausforderungen nach Einschätzung von Verantwortlichen der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik bisher sehr gut oder gut gemeistert, neun Kommunen bewerteten die Ergebnisse ihres Handelns zumindest als zufriedenstellend. Auch wenn es sich hier um die Perspektive von Verantwortlichen für die kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik handelt, die eigentlich noch durch die Perspektive der Bürgerinnen und Bürger, der freiwillig Engagierten sowie der Geflüchteten selbst gespiegelt werden müsste, handelt es sich doch um eine bemerkenswerte Erkenntnis, die auf die besondere Leistungsfähigkeit lokaler Strukturen im föderalen Bundesstaat verweist. Diese resultiert offenbar aus dem Zusammenwirken von Kommunalverwaltung und -politik, einer positiven Grundstimmung in der Bevölkerung, einem hohen freiwilligen Engagement für Flüchtlinge sowie der guten Vernetzung aller relevanten Akteure in Städten, Landkreisen und Gemeinden.

Abbildung 24: **Bewältigung der Flüchtlingszuwanderung**

Frage: Wie gut hat Ihre Kommune die mit der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen verbundenen Herausforderungen aus Ihrer Sicht bisher gemeistert? (N=114)



Quelle: DESI 2016a.

## Aus der Praxis – für die Praxis:

### **Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly, Stadt Nürnberg**

„Nach den Herausforderungen der großen Flüchtlingszuwanderung sind wir auf dem Wege zum Normalzustand. Die Kommunalverwaltung hat Problemlösungskompetenz bewiesen. Integrationspolitisch gibt es allerdings noch viel zu tun. Dies gilt für eine flächendeckende Kita-Versorgung, für die Schaffung von Wohnraum und für leichtere Zugänge zum Arbeitsmarkt.“

### **Thomas Hermann, Ratsvorsitzender und Bürgermeister der Landeshauptstadt Hannover**

„Die Zwischenbilanz zeigt, dass mit Anstrengung aller Beteiligten der Stadtverwaltung im Zusammenspiel mit zahlreichen, engagierten Hannoveranerinnen, den politischen Gremien, den Verbänden und Vereinen gelungen ist, die große Zahl von Flüchtlingen angemessen willkommen zu heißen, unterzubringen, finanziell und materiell zu versorgen und diverse Integrationsangebote einzurichten. Das ist ein großer Erfolg. Der integrative Anfang ist gemacht. Darauf gilt es aufzubauen“ (Stadt Hannover 2016: 64).

### **Hans-Jürgen Lemmer, Integrationsbeauftragter und Leiter des Ressorts Zuwanderung und Integration der Stadt Wuppertal**

„Wir haben die Aufnahme gemeistert, wir haben Schule gut lösen können und jetzt wollen wir den nächsten Schritt machen, das ist das Thema Arbeitsmarktintegration. Wir wollen die guten Erfahrungen, die wir mit dem Konzept ‚Alles unter einem Dach‘ gemacht haben, beim Thema Arbeitsmarkt noch weiter ausbauen. (...) Es ist immer eines der Markenzeichen von Wuppertal gewesen, dass wir nicht getrennt haben zwischen Flüchtlingen und anderen Migranten. Für uns sind Flüchtlinge ein Teil der Migrationsgesellschaft und der großen Aufgabe Integration.“

### **Dr. Doris Dickel, Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration**

„Meine Einschätzung ist, dass die Aufnahme und Integration der Geflüchteten grundsätzlich gut gelungen ist, vielfach auch sehr gut, vor allen Dingen dort, wo es schon belastbare Strukturen und auch Konzepte gab. (...) Was ich sehr beeindruckend fand, waren die enormen Anstrengungen sowohl in personeller, finanzieller und auch konzeptioneller Hinsicht, die in den Kommunen geleistet worden sind.“

### **Veronika Kabis, Landeshauptstadt Saarbrücken, Leiterin Zuwanderungs- und Integrationsbüro**

„Ich finde es sehr wichtig, dass die Integrationspolitik für Flüchtlinge kein Eigenleben neben der Integrationspolitik für andere Migrantengruppen führt. Die allermeisten Themen sind ja nicht nur für Flüchtlinge relevant, sondern eben auch für andere. Die Verknüpfung von Flüchtlings- und Integrationspolitik ist für mich eine Grundsatzfrage, die eine entscheidende Weichenstellung bedeutet. Kommunen sollten sich zumindest damit auseinandergesetzt haben, wie sie zielgruppenspezifische Konzepte über kurz oder lang zusammenführen wollen. Ich glaube, das Thema ist nicht zu unterschätzen, auf jeden Fall in Großstädten, wo Flüchtlinge ja nicht die erste Migrantengruppe sind und auch nicht die letzte sein werden. Die Verteilungskämpfe werden sich zuspitzen, wenn für die einen viel und für die anderen weniger gemacht wird.“

### **Ayşe Özbabacan, Landeshauptstadt Stuttgart, Abteilung Integrationspolitik, Referat Soziales und gesellschaftliche Integration**

„Aufgabe der Stadtverwaltung ist es, den Dialog zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu moderieren, die Bürgergesellschaft zu stärken und wegzukommen von der Unterbreitung immer neuer Angebote für Flüchtlinge. (...) Wichtig ist, Angebote zu schaffen, die Flüchtlinge empoweren, d.h. befähigen, selbst eine aktive Rolle in den Unterkünften, aber auch im Stadtteil, in den unterschiedlichen Vereinen einzunehmen. Dies sollte auch öffentlich kommuniziert und sichtbar werden, das sehe ich als Aufgabe der Stadtverwaltung, aber auch der Bürgergesellschaft an, dafür Gehör zu haben. (...) Unser Anliegen ist es, die Flüchtlinge zu aktivieren, eine eigene Rolle zu übernehmen und ihre eigene Integration in die Hand zu nehmen.“

## 11. Unterstützung der kommunalen Integrationspolitik durch Bund und Länder

Städte, Landkreise und Gemeinden benötigen eine ausreichende und nachhaltige Unterstützung durch Bund und Länder, um die Aufnahme und Integration von Geflüchteten langfristig erfolgreich bewältigen zu können. Anfang 2016 sahen die befragten Kommunen einen besonderen Unterstützungsbedarf in einer Vielzahl von Handlungsfeldern wie Sprache, Bildung, Wohnen und Engagement. Die größte Bedeutung wurde in diesem Kontext allerdings einer besseren Koordination der Flüchtlingspolitik zwischen Bund, Ländern und Kommune sowie einer auskömmlicheren Kostenerstattung zugeschrieben. Im Laufe des Jahres 2016 haben dann vor allem die Ausweitung von Sprach und Integrationskursen, der Ausbau von Bildungs-, Betreuungs- und Einrichtungen sowie die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten stark an Bedeutung gewonnen (siehe auch Abbildung 9).

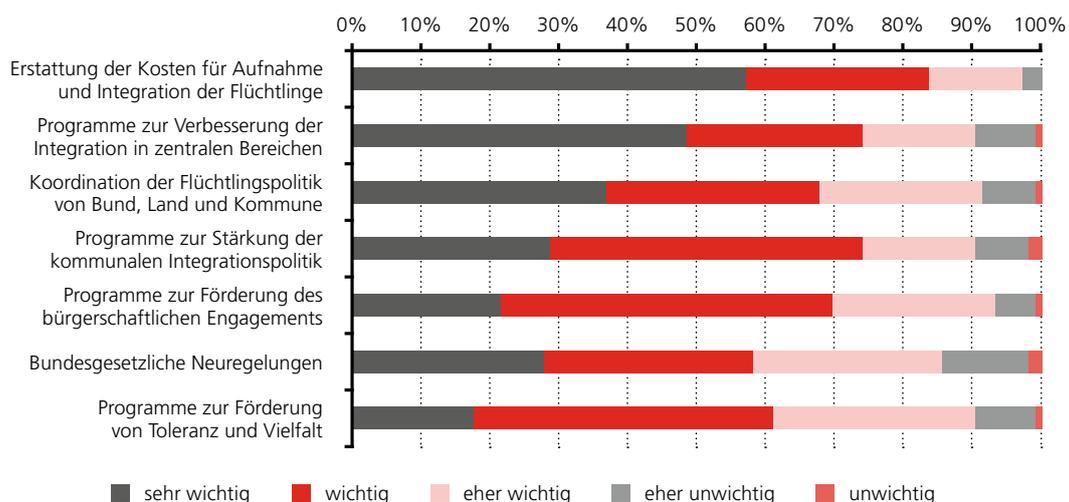
Die Kommunen wurden in der Wiederholungsbefragung Ende 2016 gebeten, die Unterstützung durch Bund und Land bei der Bewältigung der aktuellen Herausforderungen zu bewerten. An der Spitze der Rangliste stehen dabei Erstattung der Kosten für Aufnahme und Integration der Flüchtlinge (4,38) sowie Programme zur Integration in zentralen Bereichen (Wohnungsbau, Bildungseinrichtungen) (4,12), gefolgt von der Koordination der Flüchtlings-

politik von Bund, Ländern und Kommunen (3,95), Programmen zur Stärkung der kommunalen Integrationspolitik (3,91), zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements (3,83) sowie von Toleranz und Vielfalt (3,68). Bundesgesetzliche (Neu-) Regelungen wie das Integrationsgesetz oder die Wohnsitzauflage (3,70) haben für die befragten Kommunen demgegenüber eine eher nachgeordnete Bedeutung (siehe auch Abbildung 25).

Bund und Länder unterstützen die Aufnahme und Integration von Geflüchteten in Kommunen durch eine Vielzahl von Programmen. Hierzu gehören bspw. die Ausweitung der Integrations- und Sprachkurse des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Programme wie „Menschen stärken Menschen“ oder „Willkommen bei Freunden – Bündnisse für junge Flüchtlinge“ oder die Finanzierung der kommunalen Koordination der Bildungsangebote für Neueingewanderte. Länder wie Nordrhein-Westfalen, Hessen oder Sachsen-Anhalt haben ihre Anstrengungen zur Stärkung der kommunalen Integrationsarbeit durch Programme zur Förderung der Integration von Flüchtlingen in den Kommunen und zur Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements erweitert.<sup>46</sup>

Die vertiefenden Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern von Kommunen, aber auch von Bund und Ländern zeigen, dass die Beschleunigung der Asylverfahren durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) so-

Abbildung 25: **Bewertung der Unterstützung durch Bund und Land bei der Bewältigung der aktuellen Herausforderungen in den Kommunen**  
(N=103–105)



Quelle: DESI 2016a.

<sup>46</sup> Siehe bspw. das Programm des Landes Nordrhein-Westfalen „KOMM-AN NRW“ zur Förderung der Integration von Flüchtlingen in den Kommunen und zur Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements in der Flüchtlingshilfe, den Aktionsplan zur Integration von Flüchtlingen und Bewahrung des gesellschaftlichen Zusammenhalts in Hessen oder die Richtlinien des Landes Sachsen-Anhalt zur Einrichtung von Koordinierungsstellen für Integration, zur Stärkung der Willkommenskultur und zur Förderung von Integrationslotsen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat zudem im Dezember 2016 einen Förderaufruf für das Modellprojekt „Einwanderung gestalten NRW“ gestartet, das den Aufbau einer intensiven und nachhaltigen Beratungs- und Unterstützungsstruktur in Kommunen zum Ziel hat.

wie eine Ausweitung der finanziellen und personellen Unterstützung der Kommunen in einer Vielzahl von Handlungsfeldern wie Unterbringung, Wohnungsbau, Sprachförderung, Integrationskurse, Zugang zum Arbeitsmarkt, Gesundheitswesen, Versorgung von traumatisierten Flüchtlingen und Sprachmittlung wünschenswert und notwendig wären, um die Kommunen zu entlasten und die Chan-

cen einer gelingenden Integration von Geflüchteten zu verbessern, es aber vor allem darauf ankommt, die Koordination der Flüchtlings- und Integrationspolitik auf allen Ebenen des föderalen Systems zu verbessern sowie die Expertise und Praxiskompetenz der Kommunen für die Entwicklung von Förderprogrammen zu nutzen.

### Aus der Praxis – für die Praxis:

#### Dr. Doris Dickel, Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

„Ich glaube, dass wir dringend eine bessere Koordinierung sowohl auf den jeweiligen föderalen Ebenen als auch zwischen den einzelnen föderalen Ebenen brauchen. (...) Es ist ein grundsätzliches Problem, dass wir auf den föderalen Ebenen – und das gilt für den Bund genauso wie für die Länder – zu wenig Abstimmung untereinander haben, welches Ressort was macht und wie das zusammenpasst. Wenn wir vom Bund aus etwas machen, wird vielfach zu wenig bedacht, welche Wirkungen oder Auswirkungen das vor Ort im Zusammenspiel mit Maßnahmen anderer Akteure hat und wo eine sinnvolle Zusammenarbeit möglich wäre, so dass es wirklich mal so etwas wie eine Integrationspolitik aus einem Guss geben würde.“

#### Hans-Jürgen Lemmer, Integrationsbeauftragter und Leiter des Ressorts Einwanderung und Integration der Stadt Wuppertal

„Mit dem Teilhabe- und Integrationsgesetz und den Kommunalen Integrationszentren hat das Land den goldrichtigen Schnitt gemacht. Die kommunalen Integrationszentren in den Mittelpunkt zu stellen und gezielt auszubauen, (...) das hilft uns ungemein; es laufen einige Sachen wesentlich gezielter ab und dadurch kommen Gelder wirklich an.“

#### Ayşe Özbabacan, Landeshauptstadt Stuttgart, Abteilung Integrationspolitik, Referat Soziales und gesellschaftliche Integration

„Mir fehlt bei der Aufstellung von Förderprogrammen die stärkere Einbeziehung der Kommunen und damit auch die Nutzung dieser Expertise, das ist ja auch eine Form der Wertschätzung und der Anerkennung. Zu fragen, was braucht es vor Ort, welche Themenbereiche sind wichtig, wofür braucht es Geld und Ressourcen, das fehlt einfach, hier muss ein Perspektivenwechsel sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene stattfinden. (...) Und ganz wichtig ist es, die Koordination der Flüchtlings- und Integrationsarbeit zu verbessern, damit wir keinen Flickenteppich haben. (...) Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und das betrifft alle Ebenen und da muss einfach mehr Zusammenarbeit erfolgen, mehr Vernetzungsarbeit, anders wird es nicht gelingen.“

## 12. Entwicklungsperspektiven der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik

Kooperation und Vernetzung, strategische Orientierung sowie Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements waren in der Umfrage Anfang 2016 zentrale Themen im Hinblick auf eine Weiterentwicklung der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik. Die höchste Bedeutung wurde dabei dem Thema Kooperation und Vernetzung zugeschrieben und zwar sowohl der ressortübergreifenden Vernetzung in der Verwaltung (4,20) als auch den Netzwerk- und Kooperationsstrukturen in der Kommune (4,15) gefolgt von strategischen Aspekten wie der Verknüpfung von Integrations- und Flüchtlingspolitik (3,92)

sowie der Entwicklung von Konzepten und Leitbildern der kommunalen Flüchtlingspolitik (3,66). Hoch bewertet wurden zudem Initiativen von Bund und Ländern zur Stärkung der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik (4,17) (vgl. Gesemann/Roth 2016: 32 f.)

Diese Schwerpunkte zeigen sich auch in den Ergebnissen der Befragung vom Dezember 2016, wobei Fragen der Steuerung in der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik durch Verzahnung verschiedener Politikfelder, insbesondere durch Verbindung zur Bildungs- und Sozialpolitik sowie Vernetzung und Kooperation relevanter Akteure in der Kommune weiter an Bedeutung gewonnen haben.<sup>47</sup> Der Verankerung von Flüchtlings- und Integra-

<sup>47</sup> Einige Kommunen wie die Städte Freiburg im Breisgau (Amt für Migration und Integration), Hamm (Bürgeramt für Migration und Integration), Wiesbaden (Amt für Zuwanderung und Integration) und Wuppertal (Ressort Zuwanderung und Integration) sowie Landkreise wie die Landkreise Harburg (Abteilung Migration im Dezernat für Soziales) und Osnabrück haben verschiedene Angebote und Leistungen für Eingewanderte an einer Stelle gebündelt und in ein strategisches Integrations- und Migrationsmanagement eingebunden.

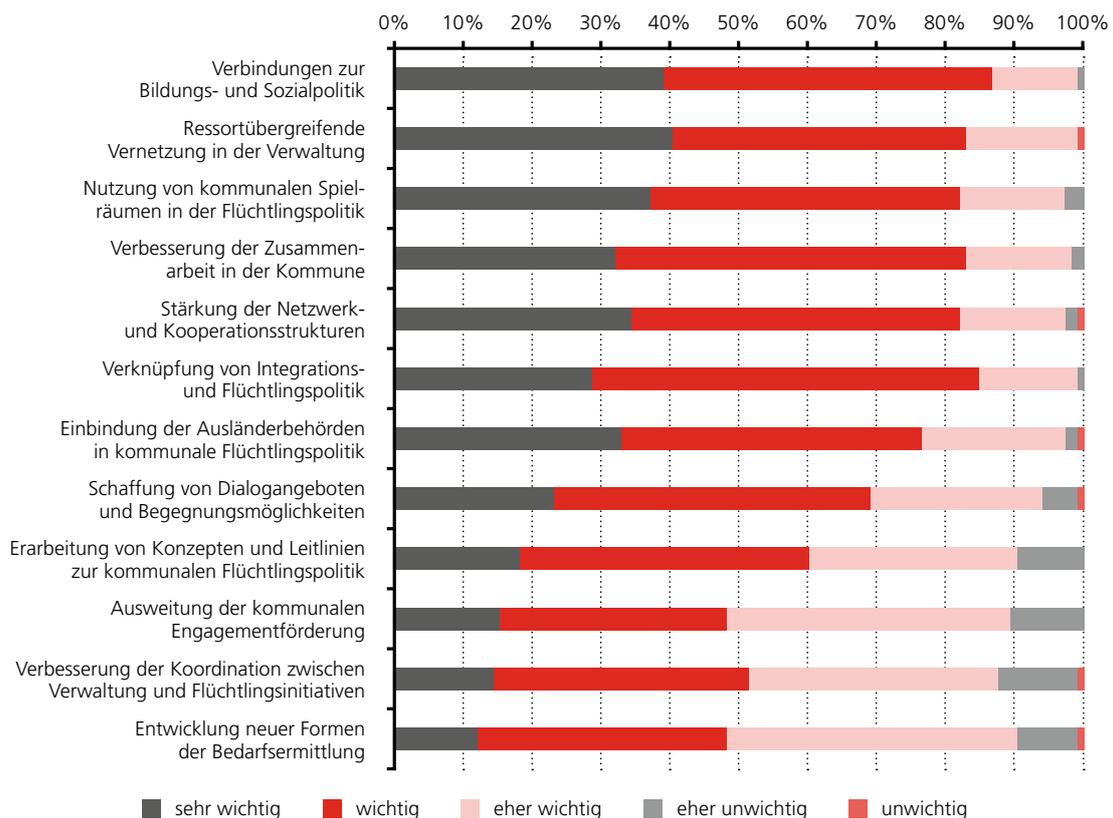
tionspolitik als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung<sup>48</sup> wird dabei die höchste Bedeutung zugeschrieben, gefolgt von Flüchtlings- und Integrationspolitik als gemeinsame Aufgabe von Politik/Verwaltung, Wirtschaft und zivilgesellschaftlichen Akteuren.<sup>49</sup> Die sehr hohe Bewertung des Themas „Nutzung von kommunalen Spielräumen in der Flüchtlingspolitik“ deutet zudem darauf hin, dass sich Städte, Landkreise und Gemeinden als selbstbewusste Akteure sowohl bei der Wahrnehmung freiwilliger als auch pflichtiger (staatlicher) Aufgaben sehen (siehe auch Abbildung 26).

Ein Austausch zu Ansätzen und aktuellen Entwicklungen in der Flüchtlingsintegrationsarbeit im Rahmen des Kommunalen Qualitätszirkels zur Integrationspolitik zeigte, dass in vielen Kommunen parallele Strukturen der Integra-

tions- und Flüchtlingsarbeit entstanden sind. Der Arbeitskreis hat vor diesem Hintergrund unterstrichen, dass es guter Konzepte für die Integration Geflüchteter bedarf und Strukturen in der Verwaltung geschaffen werden müssen, um die Fachbereiche Integration nicht zu überfrachten und die vielfältigen Maßnahmen und Initiativen zu bündeln.<sup>50</sup> In einem aktuellen Bericht zum kommunalen Integrationsmanagement empfiehlt die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) die Bildung eines Fachbereichs Flüchtlings- und Integrationsmanagement, um Schnittstellen zu reduzieren sowie ein vernetztes, abgestimmtes und proaktives Handeln zu unterstützen. Empfohlen wird zudem „die Zusammenführung von Ausländerbehörde, Flüchtlingssozialarbeit und Integrationsmanagement“, um „Zielkonflikte konstruktiv anzugehen und Leistungen einheitlich auszurichten (KGSt 2017: 28 und 47).

Abbildung 26: **Bewertung von Entwicklungsschritten in der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik**

Frage: Welche Anstrengungen Ihrer Kommune waren und sind für die Stärkung des sozialen Zusammenhalts von Bedeutung? (N=103-106)



Quelle: DESI 2017.

<sup>48</sup> Hierzu gehören Elemente wie Verbindungen zur Bildungs- und Sozialpolitik (4,25), ressortübergreifende Vernetzung in der Verwaltung (4,22), Verknüpfung von Integrations- und Flüchtlingspolitik (4,12) sowie die Einbindung der Ausländerbehörden in kommunale Flüchtlingspolitik (4,06).

<sup>49</sup> Als Entwicklungsschritte werden beispielsweise Verbesserung der Zusammenarbeit in der Kommune (4,13), Stärkung der Netzwerk- und Kooperationsstrukturen (4,15) sowie Verbesserung der Koordination zwischen Verwaltung und Flüchtlingsinitiativen (3,52) angeführt.

<sup>50</sup> Siehe Protokoll „Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik“, 19./20. September 2016 in Wiesbaden, S. 5 f.

## Aus der Praxis – für die Praxis:

### Dr. Peter Kurz, Oberbürgermeister der Stadt Mannheim

„Die Überlagerung von verschiedenen Problemlagen, die nichts mit Fluchtmigration zu tun haben (Arbeitsmigration aus der EU, Zuwanderung aus Südosteuropa, Bettelbanden und Trinkergruppen, Drogenhändler aus Schwarzafrika), hat den falschen Eindruck entstehen lassen, Integration sei gescheitert. Es wird darauf ankommen, bekannte soziale Problemlagen (Obdachlosigkeit, verfestigte Arbeitslosigkeit, Kriminalität) und die neuen Herausforderungen durch die Geflüchteten gemeinsam anzugehen.“

## Beispiele guter Praxis:

### Interkulturelle Zukunftswerkstätten in der Stadt Heidelberg

Die vom Amt für Chancengleichheit der Stadt Heidelberg initiierten und moderierten Zukunftswerkstätten setzen „auf die Erfahrungen in Begegnungen, bei denen über eigene Bedürfnisse, Wünsche und Probleme im alltäglichen Zusammenleben nachgedacht wird. Interkulturelle Zukunftswerkstätten bieten den Bewohnerinnen und Bewohnern der einzelnen Stadtteile die Gelegenheit, den Dialog über die kulturellen Grenzen hinweg zu intensivieren und gemeinsam nach Lösungen zu suchen. Beim Entfalten, Prüfen, Verwerfen und Gestalten tragfähiger Lösungen wird die eigene Situation viel klarer, entstehen neu persönliche Kontakte, sehr viel emotionaler Schwung und gute Stimmung. Zukunftswerkstätten ermöglichen neue Sichtweisen, Empathie für die gemeinsame Lage und manchmal überraschende und ungewöhnliche Ideen. Das Projekt zielt auf die Schaffung und anhaltende Unterstützung aktiver Nachbarschaft, die möglichst alle Kulturen integriert.“<sup>51</sup>

### Die Stuttgarter Flüchtlingsdialoge

Die Stuttgarter Flüchtlingsdialoge werden vom Team der Abteilung Integration der Stadtverwaltung in Zusammenarbeit mit Heimleitungen, Flüchtlingssozialarbeitern und weiteren relevanten Stellen organisiert. Durch die Begegnung auf Augenhöhe und den Austausch von Erfahrungen sollen der respektvolle Umgang miteinander, die interkulturelle Verständigung und die Demokratiekompetenz gefördert werden. Die Dialoggruppen werden sowohl von Geflüchteten als auch von Sozialbetreuern und Ehrenamtlichen als Wertschätzung empfunden (Özbabacan 2016).<sup>52</sup>

### „Dialog in Deutsch“ der Bücherhallen Hamburg

In ungezwungener Atmosphäre treffen sich Menschen unterschiedlichster Herkunft in öffentlichen Bibliotheken, um sich gemeinsam über Erfahrungen auszutauschen und dabei die deutsche Sprache einzuüben. Zahlreiche öffentliche Bibliotheken wurden bereits von den Bücherhallen beraten und haben das Konzept mittlerweile bundesweit umgesetzt.<sup>53</sup>

### Interkultureller Dialog zur Aktivierung und Partizipation von Jugendlichen in der Stadt Essen

Das Projekt „Interkultureller Dialog zur Aktivierung und Partizipation von Jugendlichen in der Einwanderungsgesellschaft“ der Stadt Essen verfolgt das Ziel, Jugendliche in schulischen und außerschulischen Dialog-Gruppen unter der Anleitung von qualifizierten, mehrsprachigen Moderator\_innen für politische Bildung zu aktivieren und mit ihnen gemeinsam einen differenzierten Umgang mit Themen wie Demokratie, Toleranz und Religion zu erarbeiten (Stadt Essen, DESI-Umfrage 2016; siehe auch den Evaluationsbericht von Adams/Schmitz 2010).

### Jugendbildungsprojekt – Modellprojekt: „Und was geht mich das an?“ in der Hauptstadt Berlin

Der Evangelische Kirchenkreis Charlottenburg-Wilmersdorf, das Erzbistum Berlin und das Ökumenische Gedenkzentrums Plötzensee führen das interreligiöse und interkulturelle Jugendbildungsprojekt: „Und was geht mich das an? Aktiv erinnern – Zukunft gemeinsam gestalten“ durch. Für dieses Projekt wurden Konzepte entwickelt, um Biografien des Widerstands so aufzubereiten, dass Jugendliche unterschiedlicher Herkunft, vor allem Jugendliche mit Flucht- und Diskriminierungserfahrungen, daraus positive Kraft ziehen können. Dabei stehen Kompetenzen zum Brückenbauen der Jugendlichen im Vordergrund.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> <http://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Interkulturelle+Zukunftswerkstaetten.html>.

<sup>52</sup> Diesen Hinweis verdanken wir Ayşe Özbabacan, Interview vom 12.01.2017.

<sup>53</sup> Siehe unter <https://www.buecherhallen.de/ehrenamt-dialog-in-deutsch>.

<sup>54</sup> Vgl. <http://www.cw-evangelisch.de/modellprojekt-jugendliche-ploetzensee>.

**Selbstorganisation von Geflüchteten: Das Ladenlokal „LaLoka“ in Berlin-Hellersdorf**

Das „LaLoka“ ist ein von Geflüchteten selbstverwalteter Freiraum, der seit Sommer 2014 als Projektort und Treffpunkt nahe einer Sammelunterkunft für Geflüchtete dient. Das „LaLoka“ wurde durch die Willkommensinitiative „Hellersdorf hilft“ und der studentischen Initiative „grenzen\_weg“ der nahegelegenen Alice Salomon Hochschule Berlin initiiert und begleitet. Das „LaLoka“ bietet Geflüchteten vor allem aufgrund eines selbst organisierten Internetcafés einen Freizeitraum, der unabhängig von der Unterkunft besteht.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Vgl. <https://hellersdorfhilft.wordpress.com/2015/02/25/laloka-das-ladenlokal>.

## IV. Anregungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige kommunale Integrationspolitik in Zeiten verstärkter Flucht und Migration

Unsere Befragungen von integrationspolitisch Verantwortlichen, Expertinnen und Experten unterstreichen, dass die Kommunen den durch die verstärkte Einwanderung von Geflüchteten ausgelösten „Stresstest“ erstaunlich gut bestanden haben. Die von Anbeginn vorhandene mediale und politische Begleitmusik, dies sei nicht zu schaffen und die „Willkommenskultur“ nun endgültig an ihr Ende gekommen, findet in den Rückmeldungen der befragten Kommunen keine Entsprechung. Selbst negative Großereignisse, wie die Übergriffe auf der Kölner Domplatte in der Silvesternacht 2016 oder die terroristischen Anschläge von Migranten in Bayern und Berlin haben an der überwiegend positiven Grundstimmung nichts ändern können. Wenn aktuell von einem leichten Rückgang der Offenheit in der Bevölkerung berichtet wird, dann sollte nicht übersehen werden, dass er angesichts der „Mühen der Ebene“ erstaunlich gering ausfällt und noch immer weit über dem Niveau vieler europäischer Länder liegt, die sich in der kritischen Phase des Herbstes 2015 gegen die Aufnahme von Flüchtlingen gesperrt haben. Für die damals Eingewanderten und die weitaus niedrigere Anzahl von Migrantinnen und Migranten des Jahres 2016 haben die befragten Kommunen integrationspolitische Antworten gefunden. Offen muss freilich bleiben, ob sie in der Lage wären, erneut eine solche Herausforderung mit ähnlichem Einsatz zu meistern. Sie dafür zu stärken, gehört sicherlich zu den aktuellen vorausschauenden Aufgaben staatlicher Politik.

Deutlich sichtbar sind in unseren Befragungen auch die Erfolgsbedingungen kommunaler Flüchtlingsaufnahme und -integration geworden. Sie liegen im produktiven Zusammenspiel von lokaler Zivilgesellschaft, kommunaler Politik und Verwaltung. Die Gewichte sind von Ort zu Ort sicherlich unterschiedlich verteilt und die Dynamik dieser neuen „Kollaboration“ ist keineswegs abgeschlossen, aber ihre einzelnen Elemente können klar umrissen werden:

- Überraschend und an erster Stelle steht sicherlich das überwältigende *Engagement* der Bürgerschaft für die Geflüchteten. Der Umfang und die Umrisse dieser vielfältigen Freiwilligentätigkeiten sind bislang nur in Ansätzen aufgehellert. Deutlich ist jedoch, dass es bereits
- vor dem Herbst 2015 vielerorts engagierte Kerngruppen gegeben hat, die Flüchtlinge unterstützen. In der dann eingetretenen Notsituation kamen viele spontane Helferinnen und Helfer aus allen Bereichen der Zivilgesellschaft hinzu, die sich inzwischen in beachtlicher Zahl und mit professionellem Know-how arbeits- teilig spezifischen Integrationsaufgaben widmen – von der Sprach- und Bildungsförderung bis zur Einfädung in den Arbeitsmarkt.
- Jenseits der Leistungen der unmittelbar Engagierten ist die *Offenheit* der Bevölkerung und ihrer zivilgesellschaftlichen Organisationen für die Geflüchteten und Eingewanderten von allen Befragten als eine weitere zentrale integrationspolitische Ressource benannt worden. Ohne diese Offenheit können weder Engagierte noch Kommunalpolitik erfolgreich sein. Ein Blick auf die deutschen Ost/West-Unterschiede und auf andere Länder zeigt, dass es sich bei dieser Offenheit nicht um eine Naturressource, sondern um eine von vielfältigen Bedingungen abhängige, aber durchaus politisch zu fördernde oder zu blockierende Größe handelt.
- Eine *integrationspolitisch erfahrene und gut aufgestellte Politik und Verwaltung* ist ebenfalls eine zentrale Erfolgsbedingung. Viele Großstädte verfügen über langjährige Erfahrungen in der lokalen Integrationspolitik. Im letzten Jahrzehnt sind viele kleinere Kommunen und Landkreise hinzugekommen. Die dabei entwickelten Standards und Strukturen erfolgreicher Integrationspolitik haben sich im Umgang mit den Herausforderungen des Herbstes 2015 bewährt. Es zeichnet sich nach unseren Befragungen ab, dass es aktuell einen neuen Schub in Richtung einer strategisch orientierten kommunalen Integrationspolitik gibt, die dem Thema Fluchtmigration größere Aufmerksamkeit widmet.
- *Vernetzung* gehörte bereits zu den Zauberformeln der integrationspolitischen Empfehlungen des letzten Jahrzehnts. Seit dem Herbst 2015 ist diese Aufgabe verstärkt und mit neuen Dimensionen in den Mittel-

punkt der kommunalen Integrationspolitik gerückt. Schließlich geht es nicht nur um die wechselseitige Information etablierter Träger und Verwaltungseinheiten, sondern verstärkt um die Koordination und Kooperation unterschiedlichster Akteure, die sich teils spontan gebildet haben, teils zuvor eher randständig waren. Nicht zuletzt ist die Förderung der kollaborativen Kraft dieser Vernetzungen zentral, d. h. ihre Fähigkeit, gemeinsam die politischen Leitlinien ihres Handlungsfelds zu entwickeln und den Rat dabei einzubinden. Solche Vernetzungsansätze sind in großer Zahl und in noch größerer Vielfalt in den letzten Jahren entstanden, ihre Stabilisierung und Weiterentwicklung gehört sicherlich zu den zentralen Herausforderungen der nächsten Jahre.

In Kommentaren zu den Fragebogen, in den Fachgesprächen mit Bürgermeister\*innen, Integrationsexpert\*innen und -expert\*innen sowie in der wissenschaftlichen Begleitdebatte zeichnen sich einige besondere Herausforderungen für eine zeitgemäße lokale Integrationspolitik ab. Teilweise handelt es sich um Zuspitzungen bekannter Integrationsaufgaben, teilweise um notwendige Erweiterungen, um in Zukunft auf kommunaler Ebene für Flucht und Migration besser gerüstet zu sein. Dabei teilen wir zentrale Prämissen des Migrationsforschers Klaus J. Bade: (1) Migrations- und Integrationsforschung, aber auch (kommunale) Integrationspolitik „ist meist nur ein Kurieren an Symptomen, Begleitumständen und Folgeerscheinungen. Es geht doch um die weltwirtschaftlichen und weltgesellschaftlichen Ursachen dieser globalen Bewegungen und damit im Kern nicht um Migrationspolitik, sondern um grundlegende, genauer gesagt grundstürzende Systemfragen“. (2) Trotzdem kommt es einer „angewandten Migrationsforschung“ darauf an, die Migrationsdynamik gestaltend zu begleiten, d. h. „für Politik und Kommunen vorhandene oder erwartbare Probleme in Sachen Migration, Flucht und Integration [zu] analysieren und für die anstehenden Gestaltungsaufgaben unabdingbare Bestandsaufnahmen [zu] liefern. Sie kann Interdependenzen in den Gestaltungsfeldern aufzeigen und Handlungsoptionen aufzeigen. Sie kann potenzielle nichtintendierte Folgen politischen Handelns diskutieren. Sie kann ferner zeigen, dass wegen der Eigendynamik von Migrations- und Integrationsprozessen auch Wegducken und Nichthandeln bei Entscheidungs- und Handlungsbedarf sehr folgenreich sein können“<sup>56</sup>. In diesem Sinne verstehen wir diese abschließenden Anregungen und Empfehlungen.

(1) Kommunen sollten sich im Bereich Flucht und Migration auf eine „Politik in unsicheren Zeiten“ einstellen und damit pro-aktiv umgehen.<sup>57</sup>

Kommunen müssen sich im Handlungsfeld Migration und Integration auf ein besonders hohes Maß an Unsicherheiten einstellen und entsprechende Ressourcen (Personal, Unterkünfte, Konzepte etc.) vorhalten. Dafür sprechen die stark schwankenden Zahlen von Asyl- und Schutzsuchenden, die den Kommunen in der Regel über den Königsteiner Schlüssel und länderspezifische Verteilungsregeln zugewiesen werden. Während der steuernde Einfluss der Europäischen Union und der Nationalstaaten auf Fluchtbewegungen bereits begrenzt ist, müssen Kommunen um ihre eigenen Handlungsspielräume kämpfen. Nothilfe und Improvisation sind gefragt, hergebrachte Strukturen müssen überprüft werden: „Die Herausforderung der Integration von Flüchtlingen ist eine einmalige Chance, bürokratische Strukturen zu verändern“ (Deutscher Landkreistag 2016: 4).

Es gibt aber auch *strategische und präventive* Möglichkeiten. Erstens könnte die Verteilung von Geflüchteten auf Kommunen weniger schematisch, sondern stärker potential- und nachfrageorientiert erfolgen. In jüngster Zeit haben sich einige Bürgermeister im Konsens mit der lokalen Bevölkerung für mehr Einwanderung in ihre Kommunen eingesetzt (Beispiele: Stadt Altena, Landkreis Goslar).<sup>58</sup> Gerade für Kommunen mit Bevölkerungsverlusten könnte die Aufnahme von Geflüchteten attraktiv sein, um die bestehende Infrastruktur (Kittas, Schulen, Krankenhäuser, Wohnungen etc.) zu erhalten. Bund und Länder könnten entsprechende Anreize schaffen und den aufnahmewilligen Kommunen gezielt die notwendigen Ressourcen für eine erfolgreiche Integrationspolitik zur Verfügung stellen. Die zahlreichen Praxismodelle und Forschungsvorhaben über die Einwanderung von Migrantinnen und Migranten in peripheren ländlichen Räumen sollten dazu genutzt werden, diese Gebiete für die Aufnahme von Geflüchteten fit zu machen und entsprechend zu unterstützen. Auch dies wird nur gelingen, wenn die örtliche Bevölkerung solche Öffnungen mitträgt. Zweitens sollten Kommunen Strategien entwickeln, die Menschen mit unsicherem Aufenthaltsstatus eine menschenwürdige Lebensführung ermöglichen und sie als – zumindest temporäre – Mitglieder der örtlichen Gemeinschaft anerkennen. Drittens ist es wichtig, kommunale Einrichtungen (Woh-

<sup>56</sup> Die Zitate stammen aus einem Interview des online-Dienstes „MiGAZIN“ mit Klaus J. Bade vom 5. April 2017 mit der Überschrift „Es geht nicht um Migrationspolitik, sondern um grundlegende Systemfragen“.

<sup>57</sup> Zwar ist politisches Handeln, selbst wenn es sich auf eingespielte Routinen verlassen kann, stets mit Unwägbarkeiten verbunden, aber die zunehmende Fluchtmigration gehört zu einem neuen Typus von gesteigerten Unsicherheiten, die zukunftsorientiertes Handeln erschweren und neue Antworten verlangen (vgl. Korte 2016; Urry 2016). Die Quellen der Unsicherheit sind zahlreich: vom Vormarsch rechtspopulistischer und protektionistischer Kräfte in der westlichen Welt über die Zerfallserscheinungen und die massiven migrationspolitischen Differenzen in der Europäischen Union bis hin zu neuen politischen Akteuren in Kommunalparlamenten, die nicht auf Integration, sondern auf Abschreckung und Abschiebung setzen. Dass die aktuell eher bescheidenen Anstrengungen der deutschen Regierung zu einer Eindämmung der Fluchtersachen zu schnellen Erfolgen führen, scheint ebenso unwahrscheinlich wie der Versuch, das Mittelmeer in einen Hochsicherheitsstrakt zu verwandeln. Es ist deshalb durchaus möglich, dass es in den nächsten Monaten und Jahren erneut zu verstärkten Fluchtbewegungen nach Deutschland kommt.

<sup>58</sup> Zur pro-aktiven und strategischen Ausrichtung der kommunalen Migrations- und Integrationspolitik der Städte Altena und Goslar vor dem Hintergrund des demografischen Wandels siehe Dymarz/Hanhörster/Hans et al. 2016, 24 ff.) sowie Aumüller/Daphi/Biesenkamp 2015, 107.

nungsneubau etc.) künftig so zu gestalten, dass flexible Nutzungen möglich sind. Die notwendige Flexibilität kann durch ein entsprechend breit qualifiziertes Personal unterstützt werden. Viertens sollten Städte, Landkreise und Gemeinden in Zusammenarbeit mit migrantischen Communities verstärkt nach Wegen suchen, eigene Entwicklungspartnerschaften mit Kommunen in Fluchtgebieten und Anrainerstaaten aufzubauen.<sup>59</sup> Mit diesen Handlungsfeldern sind die Möglichkeiten eines präventiven Umgangs mit den durch Fluchtbewegungen ausgelösten Unsicherheiten lokaler Politik keineswegs erschöpft.

*(2) Kommunen sollten integrative Antworten für eine sich weiter ausdifferenzierende und vielfältiger werdende Einwohnerschaft mit Migrationsgeschichte finden.*

Mit der jüngsten Flüchtlingseinwanderung hat sich die Zahl der Eingewanderten in vielen Kommunen erheblich gesteigert. Eine erste bundespolitisch unterstützte Maßnahme war die Ausweitung integrationspolitischer Maßnahmen (z. B. Integrations- und Sprachkurse), die zuvor nur für Migrant\_innen mit „verfestigtem Aufenthalt“ vorgesehen waren, auf Eingewanderte mit „guter Bleibeperspektive“.<sup>60</sup> Gleichzeitig ist damit eine zweite Gruppe von Geflüchteten „ohne gute Bleibeperspektive“ geschaffen worden, die nach allen Erfahrungen oft viele Jahre in den Kommunen bleiben wird, ohne Anspruch auf integrationsfördernde Maßnahmen zu haben. Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge spricht von einem „Zielkonflikt von Integrationsförderung und Zuwanderungssteuerung“ (Deutscher Verein 2016: 3). Es gibt ihn nicht nur in der Bundespolitik, sondern auch die kommunalen Reaktionen bewegen sich in diesem Spannungsfeld von „Flüchtlingsabwehr und Flüchtlingschutz“ (Frankenberg 2016). Während viele Kommunen und ihre Spitzenverbände weitere Maßnahmen zur Begrenzung der Einwanderung begrüßen (wie z. B. das temporäre Verbot des Familiennachzugs für Menschen mit subsidiärem Schutz), stellen sich andere Kommunen verstärkt der Aufgabe, ihre Integrationsangebote möglichst inklusiv und nicht entlang der diskriminierenden Aufenthaltstitel der unterschiedlichen Einwanderungsgruppen zu gestalten.

Erste Übersichten zur Praxis der Kommunen im Umgang mit den Geflüchteten zeigen, dass Kommunen in allen Handlungsfeldern, betreffen sie nun Auftragsangelegenheiten, Pflichtaufgaben nach Weisung oder freiwillige Aufgaben über erhebliche Spielräume verfügen, indem sie z. B. von ihrem Ermessen gezielt Gebrauch machen und

„mehrdeutige Rechtslagen in eindeutige Verwaltungspraxis verwandeln“ (Schammann/Kühn 2016: 4). Sie nehmen z. B. Einfluss auf die Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen (Anerkennung, Duldung, Abschiebung etc.), auf die Gewährung von Sozialleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, den Zugang zur Bildung von Einwanderungsgruppen, die darauf kein Rechtsanspruch haben, und auf Zugänge zu Qualifizierungsangeboten und zum Arbeitsmarkt (vgl. Schammann 2017). Sicherlich hängen die Spielräume des kommunalen Eigensinns auch von der jeweiligen Haushaltslage ab. Aber der von den jüngsten Fluchtbewegungen ausgelöste Zwang zu Improvisationen angesichts fehlender Ressourcen in der Erstversorgung und Unterbringung hat vielerorts einen Innovationsschub in Behörden und Verwaltungen ausgelöst und neue Kooperationsstrukturen entstehen lassen. Dies gilt nicht zuletzt für zahlreiche Versuche, auch Geflüchtete ohne gute Bleibeperspektive in die lokale Integrationspraxis einzubeziehen.<sup>61</sup> Aus kommunaler Sicht ist es notwendig, sich einer Abschreckungslogik zu widersetzen, die zu dauerhaften Ausgrenzungen von Teilgruppen der Eingewanderten und neuen Konfliktzonen im öffentlichen Raum führen können.

*(3) Kommunalpolitik sollte verstärkt auf eine engagierte Zivilgesellschaft setzen und sie an der Entwicklung stadt- und integrationspolitischer Ziele, ihrer konkreten Ausgestaltung und Umsetzung beteiligen.*

Die Förderung des freiwilligen Engagements von und für Migrantinnen und Migranten gehört zu den klassischen Handlungsfeldern kommunaler Integrationspolitik. In einer breit angelegten Befragung gaben bereits 2011 drei von vier Kommunen an, in diesem Feld aktiv zu sein (Gesemann /Roth/Aumüller 2012: 61). Dennoch hat das große, meist spontane Engagement für Geflüchtete überrascht, dass die vorübergehende Grenzöffnung im Herbst 2015 in Deutschland und die damit einhergehende starke öffentliche Diskussion über Geflüchtete nach sich gezogen hat. Das Mitgefühl mit den syrischen Kriegsflüchtlingen, die Willkommensbilder an Bahnhöfen und die breite Flüchtlingshilfe der ersten Tage und Monate bleiben unvergessen. Die Welle des freiwilligen Engagements wurde als „Renaissance“ oder „Stunde der Zivilgesellschaft“ gefeiert. Der überwältigende Beitrag der Zivilgesellschaft bei der Flüchtlingsaufnahme und Integration vor Ort ist in der kommunalen „Familie“ unstrittig: „Ein großer Teil der Arbeit wurde und wird von engagierten, ehrenamtlich tätigen Bürgerinnen und Bürgern geleistet. Ohne dieses

<sup>59</sup> Zur Vision einer von Kommunen getragenen, solidarischen transnationalen Politik „von unten“ vgl. Barber 2013; siehe auch das Gutachten zu Migration und kommunaler Entwicklungspolitik von Wietert-Wehkamp 2012.

<sup>60</sup> Eine „gute Bleibeperspektive“ haben Personen aus Herkunftsländern, die eine Schutzquote von über 50 Prozent aufweisen. Die Liste der Länder, die das Kriterium erfüllen (zuletzt Syrien, Irak, Iran, Eritrea und Somalia), wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge jährlich festgelegt.

<sup>61</sup> Zu diesen Versuchen, Integration jenseits aufenthaltsrechtlicher Statushierarchien voranzubringen, gehören z. B. schulische Angebote für 16- bis 25-jährige Geflüchtete, die kein Schulbesuchsrecht haben, wie sie exemplarisch und vielfach prämiert die „SchlaU“-Schule (Schulanaloger Unterricht für junge Flüchtlinge) in München entwickelt hat (www.schlaU-schule.de). Von weiteren Beispielen berichten Schammann/Kühn (2016). Für eine inklusive Perspektive sprechen sich auch einige der Interviewten aus (s. S. 33, 37).

Engagement wäre nicht nur vieles in der ersten Phase der Aufnahme der Menschen nicht machbar gewesen, sondern dieses Engagement wird auch in der vor uns liegenden Zeit für eine zügige und gelingende Integration gebraucht“ (Deutscher Städtetag 2016: 5). Diese Sicht findet sich auch in den strategischen Leitlinien des Landkreistags: „Ehrenamtliches Engagement als starke Säule bei der Integration von Flüchtlingen fördern und sichern“ (Deutscher Landkreistag 2016).

Durch bürgerschaftliches Engagement sind an vielen Orten neue Netzwerke und Kooperationen entstanden. Oft haben sich um Gemeinschaftsunterkünfte herum Gruppen von Helferinnen und Helfern gebildet, bevor die ersten Geflüchteten eingezogen sind. Auch die klassischen Akteure dieses Handlungsfeldes (Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Flüchtlingsinitiativen etc.) haben durch den Andrang von zum Engagement bereiten Bürgerinnen und Bürgern einen neuen Schub erhalten. Junge Menschen und eher einkommens- und bildungsferne Gruppen haben sich mehr als sonst engagiert. Selbst in den neuen Bundesländern hat sich trotz erheblicher Vorbehalte und Widerstände in der Bevölkerung eine „kleine, aber feine Flüchtlingshilfe“ entwickelt.<sup>62</sup> Unübersehbar ist zudem ein breites Unternehmensengagement, das oft von den Beschäftigten eingefordert und getragen wird. Freiwilliges Engagement ermöglichte einen schnellen Übergang in den Integrationsmodus, regte professionelle Innovationen an und sorgte für neue Kooperationsstrukturen innerhalb der Zivilgesellschaft (nicht zuletzt mit Moscheegemeinden und Migrantenorganisationen) und mit den zuständigen Verwaltungen und Diensten.

Nach allen Erfahrungen wird dieses Engagement auf Dauer nur erfolgreich sein, wenn es gelingt, die Freiwilligen in Formen zu unterstützen, die deren Eigensinn wahren – ein Beispiel sind lokale Fonds für die Flüchtlingsarbeit wie z. B. in Bremen, Mannheim oder Stuttgart, über deren Vergabepraxis zivilgesellschaftliche Akteure zumindest mitbestimmen können.<sup>63</sup> Nicht zuletzt kommt es auf die Kooperation „auf gleicher Augenhöhe“ an. Flüchtlingsinitiativen wollen nicht nur Lückenbüßer oder Nothelfer sein, sondern in der kommunalen Flüchtlingspolitik mitbestimmen und dabei die Stimmen der Geflüchteten selbst zu Gehör

bringen. Zentral ist dabei die Anerkennung ihrer freiwilligen Arbeit. In dieser Dimension wirkt die bundes- und teils auch landespolitisch angekündigte und in Ansätzen bereits praktizierte Verschärfung der Abschiebep Praxis destruktiv. Paten, Mentoren, Unterstützer und Helfer müssen erleben, wie ihr integrationspolitisches Engagement für bestimmte Menschen durch deren Abschiebung ad absurdum geführt wird. Rückzug und Protest sind erwartbare Reaktionen. So haben sich Anfang 2017 rund 200 lokale Unterstützerinitiativen und Helferkreise gegen die Verschärfungen in der Asylpolitik und deren Umsetzung in Bayern gewendet, weil sie dadurch ihr Engagement entwertet sehen.<sup>64</sup> Ähnliche Berichte kommen auch aus anderen Bundesländern.<sup>65</sup> Die Zukunft der kommunalen Engagementförderung und die Wirksamkeit kollaborativer Netzwerke wird nicht zuletzt davon abhängen, ob es gelingt, die lokale Integrationsperspektive auch gegen Entscheidungen der Bundes- und der Landesebene geltend zu machen und entsprechende Konflikte zu riskieren. Andernfalls dürften nachhaltige Schäden an der gerne beschworenen lokalen Willkommenskultur unvermeidlich sein.

*(4) Kommunen sollten künftig verstärkt die Partizipation von Geflüchteten ermöglichen und fördern.<sup>66</sup>*

Die politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten gehört zu den Schwachstellen der deutschen Integrationspolitik (Roth 2017). Im Unterschied zur Mehrzahl der EU-Länder haben z. B. Menschen aus Drittstaaten noch immer kein Kommunalwahlrecht. Die lokalen Angebote in Form von Ausländer- oder Integrationsräten können dieses Defizit nicht ausgleichen, weil sie lediglich beratenden Charakter haben oder in der kommunalpolitischen Praxis weitgehend irrelevant sind. Die frühzeitige Beteiligung der Neueinwanderer verdient deshalb größere Aufmerksamkeit. Dafür sprechen nicht nur demokratische Verfassungsnormen. Beteiligung bietet auch demokratische Lernchancen für Geflüchtete, die in der Mehrzahl aus Regionen mit undemokratischen Regimen fliehen. Nicht selten war ihr Engagement in den Mobilisierungen des arabischen Frühlings eine Ursache für ihre Vertreibung. Wenn die Geflüchteten in ihre Herkunftsländer zurückkehren können und wollen, werden die demokratischen Erfahrungen in

<sup>62</sup> Nach Daten des Religionsmonitors 2017 waren 2016 in Ostdeutschland 14 Prozent der Bevölkerung in der Flüchtlingshilfe engagiert, in Westdeutschland waren es im gleichen Zeitraum 22 Prozent. Aber wenn sich Ostdeutsche engagieren, dann deutlich intensiver (Nagel/El-Menouar 2017: 15 ff.).

<sup>63</sup> Ein unterstützendes Landesprogramm zur Vernetzungen in der kommunalen Flüchtlingsarbeit hat z. B. die Landesregierung von Baden-Württemberg ausgelegt.

<sup>64</sup> In ihrer „Tutzingener Resolution“ (<https://asyl.ruhr/bayern/pdf/Tutzingener-Resolution-2017.pdf>) fordern sie den Verzicht auf Arbeitsverbote sowie auf Restriktionen bei Bildungs- und Ausbildungsangeboten für Asylsuchende mit geringen Anerkennungschancen. Auch die Abschiebungen nach Afghanistan sollen ausgesetzt werden.

<sup>65</sup> Vgl. Sandra Dassler „Hiergeblieben! Klassenkameraden, Lehrer, Ausbilder, Chefs – überall in Berlin und Brandenburg engagieren sich Menschen gegen Abschiebungen“ (Tagesspiegel vom 8. April 2017: 17) oder Paul Munzinger „Willkommen und Abschied. ‚Wozu das alles?‘ Berliner Flüchtlingslehrer verzweifeln an der Asylpolitik“ (Süddeutsche Zeitung vom 3. April 2017: 13). Lea Hampel „Wut im Bauch. Seit Monaten steigt die Zahl der Ablehnungen von Asylanträgen. Das trifft auch Unternehmer und Helfer, die sich engagiert haben – und einige wehren sich. Für das Projekt Integration ist die Entwicklung fatal“ (Süddeutsche Zeitung vom 20./21. Mai 2017: 25).

<sup>66</sup> Zum Stellenwert der Partizipation der Geflüchteten siehe auch das Impulspapier des Netzwerks Bürgerbeteiligung von 2016: „Integration braucht Beteiligung – Partizipation und Engagement von und mit Flüchtlingen“ ([www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de)).

Deutschland eine wichtige Mitgift für die politische Entwicklung ihrer Länder sein. Zentral dürfte jedoch das pragmatische Argument für mehr Beteiligung sein: Integrationsprozesse können nur gelingen, wenn die Geflüchteten diese durch ihre möglichst breite und frühzeitige Beteiligung mitgestalten können.

Es fängt an mit partizipativen Angeboten bei der Strukturierung des Alltags innerhalb und außerhalb von Erstaufnahmeeinrichtungen<sup>67</sup>, Flüchtlingsparlamenten und anderen Formen der Selbstorganisation in Gemeinschaftsunterkünften und reicht bis zur Unterstützung der verbandlichen Selbstorganisation von Geflüchteten (z. B. die im „Forum neue deutsche Organisationen“ vernetzten Initiativen). Weite Verbreitung haben auch lokale Dialogformate mit Geflüchteten gefunden. An vielen Orten wirken sie auch in lokalen Unterstützernetzwerken mit und nehmen damit Einfluss auf die Ausgestaltung der kommunalen Integrationspolitik. Die an vielen Orten eingerichteten Fonds für integrationspolitische Initiativen sind in der Regel für die Vorhaben und Projekte von Geflüchteten offen. Wichtig ist auch die Einbindung in zivilgesellschaftliche Organisationen, die in diesem Feld aktiv sind, wie z. B. von Jugendringen, Sportverbänden, Bürgerstiftungen, Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und Moscheegemeinden. Auf diesem Wege wird es möglich, Integration mit den und nicht nur für die eingewanderten Menschen voranzubringen.

*(5) Kommunen sollten in der interkulturellen Offenheit der lokalen Bevölkerung eine zentrale Ressource sehen und sie stärken.*

Die Fähigkeit, mit Einwanderung produktiv umzugehen, hängt – wie unsere Befragungen deutlich machen – von einer lokalen Willkommenskultur ab, zu der entscheidend die Offenheit der lokalen Bevölkerung für Einwanderung gehört. Von ihr hängt es ab, ob es gelingt, aus spontaner Hilfe verlässliche Willkommensstrukturen zu entwickeln<sup>68</sup>. Trotz vieler Negativschlagzeilen wie beispielsweise wiederholte Mobilisierungen gegen den Zuzug von Geflüchteten, Anschläge auf Asylunterkünfte, Gewalttaten gegen Ge-

flüchtete, aber auch Attacken auf „ausländisch aussehende“ Studierende schneidet die deutsche Willkommenskultur im internationalen Vergleich insgesamt relativ gut ab. Dies haben nicht nur die zahlreichen Willkommensinitiativen und das dauerhafte Engagement für Geflüchtete seit dem Herbst 2015 verdeutlicht. Eine Auswertung von Daten des World Value Survey für den Zeitraum von 2000 bis 2014 unterstreicht diesen Befund. Wenn es um die Offenheit für Einwanderung geht, liegt die Bundesrepublik auf einem guten Mittelplatz.<sup>69</sup> Nur die skandinavischen Länder und die Niederlande schneiden danach in Bezug auf Offenheit besser ab (Humpert 2015: 19). Aber mit der wachsenden Offenheit gehen auch Befürchtungen einher.<sup>70</sup> Zudem besteht ein erhebliches Diskriminierungs- und Abwehrpotential in der Bevölkerung und in zentralen Institutionen. Neben lokalen Besonderheiten und Größenunterschieden (Großstadt/Kleinstadt) lässt sich dabei ein verstärktes West/Ost-Gefälle beobachten: „Während in Westdeutschland lediglich ein Drittel der Befragten glaubt, Einwanderer seien seitens der Bevölkerung in Deutschland nicht willkommen, glaubt das im Osten fast jeder Zweite (47 Prozent). Noch vor drei Jahren war ein solcher Unterschied zwischen den neuen und den alten Bundesländern nicht feststellbar, weshalb nunmehr davon auszugehen ist, dass sich die beiden Landesteile diesbezüglich in der Zwischenzeit in gegensätzliche Richtungen entwickelt haben“ (TNS Emnid 2015: 14). Die Kluft zwischen West und Ost scheint in jüngster Zeit sogar größer zu werden.<sup>71</sup> Auch die regionalen Unterschiede sind erheblich. „Am positivsten ist die Stimmung in Baden-Württemberg, wo die Aufgeschlossenheit gegenüber Flüchtlingen mit 71 Prozent kaum weniger groß ist als gegenüber Einwanderern (77 Prozent). Am negativsten ist die Wahrnehmung in den ostdeutschen Flächenländern (29 Prozent der Befragten in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt und 30 Prozent in Sachsen und Thüringen“ (Bertelsmann Stiftung 2017: 11). Aktuelle Befragungen von Bürgerinnen und Bürgern zur Einwanderung von Migrantinnen und Migranten machen zudem deutlich, welches große Gewicht dabei den unterstellten oder faktischen Migrationsmotiven zukommt. Während Kriegsflüchtlinge mit der Aufnahmebereitschaft einer großen Mehrheit rechnen

<sup>67</sup> Eine Fülle von Anregungen für eine partizipative Freizeitgestaltung mit Geflüchteten bietet eine Broschüre der Naturfreunde International (2016).

<sup>68</sup> Eine Analyse der Anerkennungsquoten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zwischen 2010 und 2015 zeigt, dass die regionalen Außenstellen dieser für Asylentscheide zuständigen Bundesbehörde unterschiedlich entscheiden. Ein Faktor, der zu niedrigeren Quoten führt, ist die Stärke rechtsextremer Stimmungen und fremdenfeindlicher Übergriffe in dem jeweiligen Bundesland (Riedel/Schneider 2017: 42).

<sup>69</sup> Auf die Frage nach einer Bevorzugung von Einheimischen („Wenn Arbeitsplätze knapp werden, sollten Arbeitgeber Einheimische statt Einwanderer bevorzugen?“) zeigen sich Extremwerte: „So lehnen in Schweden etwa drei Viertel der Bevölkerung die Benachteiligung von Einwanderern ab bzw. stimmen nur 11,1 bis 14,4 Prozent zu, während es in Japan rund 60 Prozent Befürworter sind“ (Humpert 2015: 18). In Deutschland sank die Zustimmung zur Bevorzugung von Einheimischen von 54,6 Prozent (2005/2009) auf 41,4 Prozent (2010/2014). Sie liegt damit auf dem Niveau von Kanada (40,1 Prozent), aber unter dem Niveau von Großbritannien (51,3 Prozent) und den USA (50,5 Prozent).

<sup>70</sup> Eine Emnid-Umfrage vom Februar 2015 berichtet nicht nur von einer wachsenden Offenheit, sondern auch von zwiespältigen Einschätzungen in der Bevölkerung. Einwanderung bringe nicht nur ökonomische Vorteile, sondern auch finanzielle Mehrbelastungen und soziale Spannungen für Deutschland (TNS Emnid 2015: 11).

<sup>71</sup> In einer Studie der Bertelsmann Stiftung Anfang 2017 heißt es: „Waren 2012 noch zwei Prozent mehr ostdeutsche als westdeutsche Befragte der Ansicht, Einwanderer seien bei der Bevölkerung vor Ort willkommen, waren es 2015 19 Prozent weniger ostdeutsche als westdeutsche Befragte.“ Anfang 2017 ist die Differenz noch einmal angewachsen. „Im Osten meinen nur noch 33 Prozent, die Bevölkerung heiße Flüchtlinge willkommen. Davon hingegen sind im Westen doppelt so viele Bürger (65 Prozent) überzeugt“ (Bertelsmann Stiftung 2017: 6).

können, wird die Aufnahme von „Arbeits- bzw. Wirtschaftsflüchtlingen“ mehrheitlich abgelehnt.<sup>72</sup>

Diese Befunde machen deutlich, dass sich Einstellungen verändern können und durchaus differenziert ausfallen. Kommunen können auf die Offenheit der Bevölkerung erheblichen Einfluss ausüben. Dazu gehört die verlässliche Kommunikation von Fluchtursachen. Auch schnelle Integrationserfolge bei der beruflichen Qualifizierung und dem Einstieg in eine Erwerbstätigkeit oder in die Selbstständigkeit sind entscheidend für die Akzeptanz der Eingewanderten. Lokale Begegnungsmöglichkeiten und die Engagementförderung nehmen erheblichen Einfluss auf die lokale Willkommenskultur und den wahrgenommenen sozialen Zusammenhalt. So wird z. B. aus Kommunen wie Hannover und Mannheim berichtet, dass in Quartieren mit gleicher sozialer Zusammensetzung die Alternative für Deutschland (AfD) an den Wahlen dort deutlich schlechter abgeschnitten hat, wo sich lokale Unterstützerguppen für Geflüchtete gebildet haben. Für diese interkulturelle Öffnung „von unten“ durch direkte Kontakte und Engagement kann auch die lokale Migrationsbevölkerung eine wichtige Rolle als Brückenbauer und Mittler spielen. Diese Agenda von sozialen Begegnungen und Integration in den Arbeitsmarkt entspricht offensichtlich auch den Schwerpunkten, die sich die große Mehrheit der Geflüchteten in ihrer Lebenssituation wünschen (Schiefer 2017).

*(6) Kommunen sind gefordert, integrative politische Antworten auf die sich verschärfende gesellschaftspolitische Konflikt- und Spaltungslinie „Öffnen“ versus „Schließen“ des Nationalstaats zu finden, die sich nicht zuletzt mit dem Thema Migration und Einwanderung vertieft hat.*

Wenig überraschend sind die breiten gesellschaftlichen und politischen Widerstände, die mit verstärkter Einwanderung verbunden sind. Rassistische und fremdenfeindliche Potentiale und Aktivitäten sind in der Vergangenheit vielfach analysiert worden. Gleichwohl war und ist die „Flüchtlingskrise“ auch die Stunde der Akteure auf der „dunklen Seite der Zivilgesellschaft“ (Roth 2004). In Deutschland hat sich in den letzten Jahren eine rechtspopulistische Bewegung formiert, wie sie in anderen europäischen Ländern schon länger aktiv ist. Dies verdeutlichen der Aufstieg der AfD und das mehr als zweijährige Bestehen von PEGIDA („Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“), aber auch der migrationspolitische Dauerkonflikt zwischen den Unionsparteien. Politikwissenschaftliche Analysen haben bereits vor

einigen Jahren auf die politische Brisanz dieser neuen globalisierungsbedingten Konfliktlinie („Öffnen“ des Nationalstaats versus „Schließen“) aufmerksam gemacht, die bereits das Parteiensystem in vielen Ländern Westeuropas aufgemischt hat (siehe Kriesi et al. 2008; 2012). Für den sozialen Zusammenhalt und die politische Kultur dürfte es entscheidend sein, ob es gelingt, diese Konfliktlinie zu „zivilisieren“ – wie dies in der Vergangenheit mit dem Rechts/Links-Konflikt weitgehend gelungen ist.

Die Kommunen spielen dabei eine wichtige Rolle. Aktuell treffen vor Ort „ausländerfreundliche“ und „wütende“ oder „besorgte“ Bürgergruppen aufeinander. Mit dem starken Zuzug von Geflüchteten habe sich, so eine Studie des Bielefelder Instituts für Konflikt- und Gewaltforschung, eine Polarisierung in der Bevölkerung mit zwei kaum zu vereinbaren Standpunkten ausgeprägt: „Jene, für die die Willkommenskultur als Leitbild für die anstrenghende wie konflikthafte Frage nach der Integrationsgesellschaft leitend ist, stehen anderen gegenüber, welche sich alte Ordnungen zurückwünschen und klare Hierarchien zwischen sogenannten Etablierten und Außenseitern bzw. Neuhinzukommenden sehen“ (Zick/Preuß 2016: 27) Die aktuellen Zuspitzungen auf der Straße und in öffentlichen Debatten machen deutlich, dass sich dieser Konflikt noch in einem „rohen“ Zustand befindet, in dem nicht selten Wut und Gewalt das Klima prägen. Weitere Eskalationen sind nicht auszuschließen. Die im Sommer 2016 durchgeführte FES-Mitte-Studie berichtet, die große Mehrheit der Befragten finde „es gut, dass Deutschland so viele Flüchtlinge aufgenommen hat und ist optimistisch, dass es der Gesellschaft gelingt, die aktuelle Situation zu bewältigen. Einige wenige sehen sich persönlich durch Geflüchtete bedroht. Allerdings befürchten deutlich mehr Befragte, der generelle Lebensstandard in Deutschland könne durch die vielen Geflüchteten sinken“ (Zick et al. 2016: 108).

Diese neue Konfliktlinie gewinnt zusätzlich an Brisanz, weil sie offensichtlich dazu taugt, weitere Streitthemen anzulagern. Dazu gehören besonders die sozialen Folgen der Globalisierungsprozesse. Rechtspopulistische Akteure mobilisieren entlang sozialer Abstiegsängste sowie höchst realer Deklassierungserfahrungen der „Globalisierungsverlierer“ in der Bevölkerung und in „abgehängten“ Regionen. Aber auch kulturell gerahmte Bedrohungsszenarien („Untergang des christlichen Abendlandes“) und Identitätsängste („Überfremdung“, „Gender“) spielen eine Rolle (Wiesendahl 2016).

<sup>72</sup> Für die Aufnahme von Kriegsflüchtlingen sprechen sich im März 2016 – also nach der starken Einwanderung von Geflüchteten – 81 Prozent der repräsentativ Befragten aus (Gerhards u. a. 2016: 611). Während gefragte Spezialisten, Fachkräfte in Mangelberufen, potentielle Unternehmer und Menschen, die in Deutschland studiert haben, noch auf Zustimmungsraten zwischen 69 und 58 Prozent kommen, wird die Einwanderung von Menschen, die sich in Deutschland „lediglich“ eine bessere Lebensperspektive versprechen, zu 62 Prozent abgelehnt (Gerhards u. a. 2016: 614).

Unsicherheiten und Ressentiments erfordern offensive kommunale Kommunikationsstrategien, die auf die Chancen von Einwanderung abheben, ohne die Risiken für bestimmte Bevölkerungsgruppen zu unterschlagen und für sie glaubwürdige Perspektiven anzubieten. Dass auch in diesem Kontext bürgerschaftliches Engagement und direkte alltägliche Begegnungen mit den Eingewanderten eine wichtige Rolle spielen, dürfte unstrittig sein (vgl. Weber 2016). Kommunen sollten zu politischen Laboratorien werden, die eine zivilisierte Konfliktbearbeitung finden müssen, wenn die politische Kultur und der soziale Zusammenhalt auf Dauer keinen größeren Schaden nehmen sollen.

*(7) Kommunen sollten die Herausforderung nutzen, inklusive lokale Leitbilder zu entwickeln, die Flüchtlingseinwanderung und Migration als Entwicklungschance begreifen und sie in eine kohärente, strategisch ausgerichtete Integrations- und Stadtpolitik übersetzen.*

Die verstärkte Flüchtlingseinwanderung hat zu einer Neubelebung integrativer kommunaler Visionen und Leitbilder beigetragen. Es geht um eine Neujustierung des Verständnisses von „örtlicher Gemeinschaft“, von Offenheit und Vielfalt<sup>73</sup>. Die Suchbewegungen haben unterschiedliche Ausgangspunkte. Positive Erfahrungen mit dem zivilgesellschaftlichen Engagement angesichts der aktuellen Fluchtbewegungen sprechen für eine Neubelebung des Leitbilds „Bürgerkommune“, wie es eine praxisnahe Arbeitsgruppe der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zuletzt 2014 vorgestellt hat. Kommunen gestalten alltäglich die konkreten lokalen Lebensbedingungen ihrer Bewohnerinnen und Bewohner mit. Den Anspruch von marginalisierten Bevölkerungsgruppen und nicht zuletzt von Geflüchteten auf den Zugang zu öffentlichen Diensten und Infrastrukturen thematisieren seit einigen Jahren Initiativen, die weltweit unter der Überschrift „Recht auf die Stadt“ („Right to the City“) agieren. Es existieren bereits einige Initiativen, Programme und Städtetzwerke, die sich unter Überschriften „Ankunftsstädte“

(„Arrival Cities“) oder „Willkommensstädte“ („Welcoming Cities for Refugees“) über Möglichkeiten austauschen, wie Kommunen in humanitärer Verantwortung integrativ und pro-aktiv mit der Einwanderung von Migrant\_innen und speziell Geflüchteten umgehen und daraus Leitbilder für die Stadtentwicklung gewinnen können.

Von besonderem Interesse dürfte aktuell das Konzept „Zufluchtsstädte“ („Sanctuary Cities“) sein, dem sich schon seit einigen Jahren zahlreiche Kommunen in den USA<sup>74</sup>, in Kanada und in Großbritannien verpflichtet wissen (vgl. Scherr/Hofmann 2017). Ihr Anspruch ist es, einen sicheren Ort für alle Bewohnerinnen und Bewohner zu schaffen – unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus. Die praktischen Ansätze reichen von kommunalen Ausweispapieren und dem Zugang zu Girokonten bis zum Prinzip „Don't ask, don't tell“ und zur Kooperationsverweigerung von kommunalen Behörden bei Abschiebungen, wenn sie dazu von übergeordneten staatlichen Ebenen aufgefordert werden. Solche Leitbilder und Praxisformen lassen sich nicht einfach auf deutsche Verhältnisse übertragen. Dazu sind nicht nur die Problemlagen (z. B. die weitaus geringere Zahl der „undokumentierten“ Einwanderer), sondern auch die kommunalen Handlungsspielräume zu unterschiedlich. Anregend für die deutsche Debatte ist die Kombination von humanitär-menschenrechtlichen Orientierungen und pragmatisch-nutzenorientierten Überlegungen (vgl. Bach et al. 2017). Schon um die öffentliche Sicherheit zu stabilisieren und massive soziale Ausgrenzungen zu verhindern, ist es für Kommunen sinnvoll, eine auf Abschreckung setzende Einwanderungssteuerung mit den Ansprüchen kommunaler Integrationspolitik abzugleichen. Neue inklusive kommunale Leitbilder können dabei helfen, die daraus gewonnenen Handlungsperspektiven zu bündeln und im kommunalen Alltag zu leben. Sie leisten „von unten“ einen wichtigen Beitrag für Leitbilder, die sich um eine menschenrechtlich verantwortliche, proaktive Asyl- und Migrationspolitik auf Bundesebene und in der Europäischen Union<sup>75</sup> bemühen.

<sup>73</sup> Aktuelle deutsche Schritte in diese Richtung bieten ein Positionspapier des Instituts für Geographie der Universität Hamburg „Für eine offene, verantwortungsvolle Stadt“ und die 2016 neu formulierte „Mannheimer Erklärung für ein Zusammenleben in Vielfalt“.

<sup>74</sup> Es ist sicherlich kein Zufall, dass Donald J. Trump diesen Kommunen bereits im Wahlkampf mit dem Entzug von Bundesmitteln gedroht hat, falls sie nicht mit den regionalen Abschiebebehörden kooperieren (vgl. Cameron 2017).

<sup>75</sup> Mit dieser Stoßrichtung siehe „Miteinander in Vielfalt“ – Leitbild und Agenda für die Einwanderungsgesellschaft (Friedrich-Ebert-Stiftung 2017) und „Building common ground: Towards strategic migration and refugee policies in Europe“ (Vision Europe 2016).

## V. Literatur

- Adams, Dirk/Schmitz, Andreas (2010): Evaluation des Projekts „Interkultureller Dialog zur Aktivierung und Partizipation von Jugendlichen in der Einwanderungsgesellschaft“. Essen: context – interkulturelle kommunikation & Bildung; <https://media.essen.de/media/wwwessende/aemter/0513/EvaluationdesProjektsInterkulturellerDialogzurAktivierungundPartizipationvonJugendlicheninderEinwanderungsgesellschaft.pdf>.
- Allensbach (2016): Situation und Strategie in den Kommunen. Zum Umgang mit der aktuellen Zuwanderung von Asylsuchenden. Gefördert durch die Robert Bosch Stiftung. Allensbach am Bodensee: Institut für Demoskopie Allensbach.
- Aumüller, Jutta (2016): Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen. Eine Expertise des DESI – Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration im Auftrag der Stiftung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Aumüller, Jutta/Gesemann, Frank (2014): Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel (mit einem Beitrag von Bülent Arslan und Derya Can). Abschlussbericht Forschungs-Praxis-Projekt. Darmstadt: Schader-Stiftung.
- Aumüller, Jutta/Gesemann, Frank (2016): Flüchtlinge aufs Land? Migration und Integration im ländlichen Raum. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Land und Ländlichkeit, 66, 46–47, S. 29–34.
- Aumüller, Jutta/Daphi, Priska/Biesenkamp, Celine (2015): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.
- Bach, Stefan/Brücker, Herbert/Haan, Peter et al. (2017): Investitionen in die Integration der Flüchtlinge lohnen sich. In: DIW Wochenbericht 3/2017, S. 47–58.
- Barber, Benjamin (2013): If Mayors Ruled the World. Dysfunctional Nations, Rising Cities. New Haven & London: Yale UP.
- Beck, Sebastian (2016): Die Flüchtlingskrise als Renaissance der Bürgergesellschaft. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen (29) 4, S. 101–106.
- Bendel, Petra (Hg.) (2016): Was Flüchtlinge brauchen – Ein Win-Win-Projekt. Ergebnisse aus einer Befragung in Erlangen. Erlangen: FAU University Press.
- Bertelsmann Stiftung (2017): Willkommenskultur im „Stresstest“. Einstellungen in der Bevölkerung 2017 und Entwicklungen und Trends seit 2011/12. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kuhlmann, Sabine (2016): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und der Asylantragsbearbeitung. Die Verwaltung, (49), 2, S. 289–300.
- Bündnis für Demokratie und Weltoffenheit im Landkreis Stendal (2016): Bürgerdialoge im Landkreis Stendal; <http://www.buendnistoleranz.de/themen/demokratie/171112/buergerdialoge>.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2017): Asyl-geschäftsstatistik für den Monat Dezember 2016. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2016): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2015. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2017): Zweiter Bericht über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: BMFSFJ.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2007: Beitrag der kommunalen Spitzenverbände. In: Die Bundesregierung (Hrsg.): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin, S. 31–33
- Cameron, Darla (2017): How sanctuary cities work and what might happen to them under Trump. The Washington Post vom 18. Januar 2017.
- Dymarz, Maïke/Hanhörster, Heike/Hans, Nils/Wallraff, Mona/Zimmer-Hegmann, Ralf (2016): Gelingende Integration im Quartier. Gutachten. Im Auftrag des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Dortmund: ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung.
- Deutscher Landkreistag (Hg.) (2016): Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen. Strategische Leitlinien und Best Practices. Autoren: Kay Ruge/Klaus Ritgen/Markus Mempel, Markus Keller (Deutscher Landkreistag), Matthias Bönsel/Miriam Elsaëber (viventure). Berlin: Deutscher Landkreistag in Zusammenarbeit mit viventure.
- Deutscher Städtetag (2015): Befragung des Deutschen Städtetages zu Flüchtlingsthemen. Berlin: Deutscher Städtetag; [http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/presse/2015/gesamtdokument\\_befragung.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/presse/2015/gesamtdokument_befragung.pdf).
- Deutscher Städtetag (2016): Flüchtlinge vor Ort in die Gesellschaft integrieren. Anforderungen für Kommunen und Lösungsansätze. Berlin und Köln: Deutscher Städtetag.

- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2016): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Förderung der Integration geflüchteter Menschen (verabschiedet am 14. Dezember 2016). Berlin.
- Fedler, Michael/Heinke, Frederike/Hülsmann, Werner (2017): Die Entwicklung des strategischen Integrations- und Migrationsmanagements im Landkreis Osnabrück. In: Frank Gesemann/Roland Roth (Hg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS (i. E.).
- Frankenberg, Günter (2016): Flüchtlingsabwehr oder Flüchtlingsschutz? Editorial. In: Kritische Justiz (49) 2, S. 145–149.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (2017): Miteinander in Vielfalt. Leitbild und Agenda für die Einwanderungsgesellschaft. Berlin: FES.
- Gerhards, Jürgen/Hans, Silke/Schupp, Jürgen (2016): Kant, das geltende Recht und die Einstellungen der Bürger zu Flüchtlingen und anderen Migranten. In: Leviathan (44) 4, S. 604–620.
- Gesemann, Frank (2013): Von der pragmatischen Reaktion zur strategischen Steuerung – Stand und Entwicklungsperspektiven der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Migration und Soziale Arbeit (35) 1, S. 51–58.
- Gesemann, Frank (2015): Migration und Vielfalt. Chance und Herausforderung für ländliche Regionen. In: Migration und Soziale Arbeit, 37/3, S. 265–273.
- Gesemann, Frank (2015a): Bürgerschaftliches Engagement und niedrigschwellige Instrumente in der Flüchtlingshilfe. In: Newsletter für Engagement und Partizipation, 24/2015; <http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2015/12/newsletter-24-gesemann.pdf>.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hg.) (2009): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland (2015): Engagement im Quartier. BBSR-Online-Publikation 04/2015. Bonn: Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung
- Gesemann, Frank/Roth, Roland (2015a): Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern. 2. überarbeitete Auflage. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland (2016): Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik: Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden. Zeitraum der Befragung: 25. Januar 2016 bis 5. März 2016. Berlin: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland (2016a): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik. In: Jahrbuch Engagementpolitik 2017. Engagement für und mit Geflüchtete. Schwalbach/Ts.: Wochenschau, S. 140–145.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hg.) (2017): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS (i. E.).
- Gesemann, Frank/Roth, Roland/Aumüller, Jutta (2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland/Aumüller, Jutta (2012a): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Tabellenband. Berlin: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration.
- Hartwig, Jürgen/Kroneberg, Dirk Willem (Hg.) (2016): Flucht und Migration: Herausforderungen und Chancen für Kommunen. Berlin: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge.
- Humpert, Stephan (2015): Fachkräftezuwanderung im internationalen Vergleich. Working Paper 62. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Hunger, Uwe/Krannich, Uwe (2015): Einwanderungsregelungen im Vergleich. Was Deutschland von anderen Ländern lernen kann. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Karakayali, Serhat/Kleist, Olaf (2015): EFA-Studie: Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit in Deutschland. 1. Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2014. Berlin: Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin.
- Karakayali, Serhat/Kleist, J. Olaf (2016): Strukturen und Motive der Flüchtlingsarbeit in Deutschland (EFA). 2. Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage November/Dezember 2015. Berlin: Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin.
- Kienbaum (2016): Organisatorische Herausforderungen durch den Flüchtlingsstrom in Deutschland. Auswertung der Online-Befragung. Berlin: Kienbaum Management Consultants.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmodernisierung (KGSt) (2014): Leitbild Bürgerkommune. Entwicklungschancen und Umsetzungsstrategie (KGSt-Bericht Nr. 3/2014). Köln: KGSt.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung und der Robert Bosch Stiftung (2017): Kommunales Integrationsmanagement. Teil 1: Managementansätze und strategische Konzeptionierung. (KGSt-Bericht Nr. 7/2017). Köln: KGSt.
- Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik (2016): Wir können Integration. Manifest des Qualitätszirkels kommunale Integrationspolitik zum Thema Gelingende Integration von Flüchtlingen in Städten, Kreisen und Gemeinden. Stuttgart.
- Kriemann, Martin (2016): Beispiele guter Praxis in der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik. Handreichung. Berlin: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration.
- Kriesi, Hanspeter/Grande, Edgar/Lachat, Roman et al. (2008): West European Politics in the Age of Globalization. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kriesi, Hanspeter/Grande, Edgar/Dolezal, Martin et al. (2012): Political Conflict in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- Korte, Karl-Rudolf (Hg.) (2016): Politik in unsicheren Zeiten. Kriege, Krisen und neue Antagonismen. Baden-Baden: Nomos.
- Landeshauptstadt Hannover (2016): Ankommen – unterstützen – miteinander leben. Flüchtlingszuwanderung nach Hannover – Zwischenbilanz und Ausblick (September 2016). Hannover: Landeshauptstadt.

- Landeshauptstadt Wiesbaden (2016): Konzept für die Integration Geflüchteter. Wiesbaden: Landeshauptstadt Wiesbaden.
- Landkreis Mayen-Koblenz (2015): Flüchtlingsbericht des Landkreises Mayen-Koblenz. Stand: 9. November 2015. Koblenz: Kreisverwaltung Mayen-Koblenz; [https://www.kvmyk.de/kv\\_myk/Themen/Ausl%C3%A4nder%20&%20Integration/Hilfen%20f%C3%BCr%20Fl%C3%BChtlinge/Fl%C3%BChtlingsbericht\\_2015\\_Internet.pdf](https://www.kvmyk.de/kv_myk/Themen/Ausl%C3%A4nder%20&%20Integration/Hilfen%20f%C3%BCr%20Fl%C3%BChtlinge/Fl%C3%BChtlingsbericht_2015_Internet.pdf).
- Lehmann, Dieter (2017): Schwäbisch Gmünd – keine Insel der Seligen, doch es zeigt Flagge. „Der Gmünder Weg“ der Integration in einer Mittelstadt. In: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS (i.E.)
- Lennermann, Ulf (2016): Flüchtlinge als Chance begreifen: der Mülheimer Weg. In: vhw – Forum Wohnen und Stadtentwicklung, 4, Juli – September, S. 171–174
- Lübbersmann, Michael (2016): Besondere Zeiten erfordern besondere Maßnahmen. In: Meyer, Hubert et al. (Hg.): Flüchtlingsrecht und Integration, S. 315–322.
- Meyer, Hubert/Ritgen, Klaus/Schäfer, Roland (Hg.) (2016): Flüchtlingsrecht und Integration. Handbuch. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag.
- Münkler, Herfried/Münkler, Marina (2016): Die neuen Deutschen. Ein Land vor seiner Zukunft. Berlin: Rowohlt.
- Mutz, Gerd/Costa-Schott, Rosário/Hammer, Ines et al. (2015): Engagement für Flüchtlinge in München. Ergebnisse eines Forschungsprojekts an der Hochschule München in Kooperation mit dem Münchner Forschungsinstitut miss. München.
- Nagel, Alexander K./El-Menouar, Yasemin (2017): Engagement für Geflüchtete – eine Sache des Glaubens? Die Rolle der Religion für die Flüchtlingshilfe. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Naturfreunde Internationale (2016): Gemeinsam aktiv. Freizeitaktivitäten mit geflüchteten Menschen partizipativ gestalten. Wien: Naturfreunde ([www.nf-int.org](http://www.nf-int.org)).
- OECD [Organisation for Economic Cooperation and Development] (2016): Perspectives on Global Development 2017. International Migration in a Shifting World. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Österreichischer Integrationsfonds – Fonds zur Integration von Flüchtlingen und MigrantInnen (ÖIF): Integration vor Ort. 50 Anregungen aus der Praxis. Wien: Österreichischer Integrationsfonds.
- Özbabacan, Ayşe (2016): Wie gelingt gutes Zusammenleben? Stuttgarter Flüchtlingsdialoge; [http://www.mitarbeit.de/fileadmin/inhalte/02\\_veranstaltungen/forumBB\\_2016\\_praesentation\\_pw5\\_oezbabacan.pdf](http://www.mitarbeit.de/fileadmin/inhalte/02_veranstaltungen/forumBB_2016_praesentation_pw5_oezbabacan.pdf).
- Pelzer, Marei/Pichl, Maximilian (2016): Die Asylpakete I und II: Verfassungs-, europa- und völkerrechtliche Probleme. In: Kritische Justiz (49) 2, S. 207–219.
- Pries, Ludger (2016): Migration und Ankommen. Die Chancen der Flüchtlingsbewegung. Frankfurt am Main: Campus.
- Reschke, Anja (Hg.) (2015): Und das ist erst der Anfang. Deutschland und die Flüchtlinge. Hamburg: Rowohlt.
- Riedel, Lisa/Schneider, Gerald (2017): Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingsquoten im bundesdeutschen Vergleich, 2010-2015. In: Politische Vierteljahresschrift (58) 1, S. 21–48.
- Roth, Roland (2004): Die dunklen Seiten der Zivilgesellschaft – Grenzen einer zivilgesellschaftlichen Fundierung von Demokratie. In: Klein, Ansgar/Kern, Kristine/Geißel, Brigitte/Berger, Maria (Hg.): Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2004, S. 41–64.
- Roth, Roland (2017): Integration durch politische Partizipation. In: Gesemann/Roth (Hg.), Handbuch Lokale Integrationspolitik (i. E.).
- Schammann, Hannes/Kühn, Boris (2016): Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Schammann, Hannes (2017): Stadt, Land, Flucht. Konzeptionelle Überlegungen zum Vergleich städtischer Flüchtlingspolitik in Deutschland. In: Barbehön, Marlon/Münch, Sybille (Hg.): Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik. Wiesbaden: Springer VS, S. 91–117.
- Schiefer, David (2017): Was wirklich wichtig ist: Einblicke in die Lebenssituation von Flüchtlingen. Kurzinformationen des SVR-Forschungsbereichs 2017-1. Berlin: SVR.
- Schiffauer, Werner/Eilert, Anne/Rudloff, Marlene (Hg.) (2017): So schaffen wir das. Eine Zivilgesellschaft im Aufbruch. 90 wegweisende Projekte mit Geflüchteten. Bielefeld: transcript.
- Scherr, Albert/Hofmann, Rebecca (2017): Sanctuary Cities – Zufluchts-Städte. In: Gesemann/Roth (Hg.), Handbuch Lokale Integrationspolitik (i. E.).
- Stadt Schwäbisch Gmünd (2016): Willkommenskultur für Flüchtlinge in Schwäbisch Gmünd. Vom Flüchtling zum Bürger „Der Gmünder Weg“. Schwäbisch Gmünd.
- Speth, Rudolf/Becker, Elke (2016): Zivilgesellschaftliche Akteure und die Betreuung geflüchteter Menschen in deutschen Kommunen. Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft in Zusammenarbeit mit Deutsches Institut für Urbanistik.
- Speth, Rudolf/Becker, Elke/Strachwitz, Rudolf Graf (2016): Zivilgesellschaft als Lotsen in der Gesellschaft. Die Betreuung geflüchteter Menschen in deutschen Kommunen. Maecenata Observatorium. Berlin: Maecenata.
- Stadt Dinslaken (2016): Flüchtlingskonzept Dinslaken. Dinslaken: Stadt Dinslaken.
- Stadt Münster (2014): Neue Standorte für Flüchtlingseinrichtungen – Ergebnis des Mediationsprozesses 2014. Münster; [https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?\\_\\_kvonr=2004037740](https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=2004037740).
- Stadt Osnabrück (2016): „Helfen – aber wie?“. Freiwilliges Engagement für und mit Flüchtlingen in der Stadt Osnabrück. Fortschreibung 2016. Osnabrück; [http://www.osnabrueck.de/fileadmin/eigene\\_Dateien/2016-09-09-Helfen-Aber-wie-Fortschreibung-Konzept-2015-2016-P008674695.pdf](http://www.osnabrueck.de/fileadmin/eigene_Dateien/2016-09-09-Helfen-Aber-wie-Fortschreibung-Konzept-2015-2016-P008674695.pdf).
- Stadt Rüsselsheim am Main (2015): Konzept zur Stärkung der Anerkennungs- und Willkommenskultur in Rüsselsheim am Main. Stand: 26.03.2015; <http://www.netzwerk-fluechtlingshilferuesselsheim.de/wp-content/uploads/2015/12/Konzept-Anerkennungs-und-Willkommenskultur-mit-neuem-Logo.pdf>.
- Stadt Schwäbisch Gmünd (2016): Willkommenskultur für Flüchtlinge in Schwäbisch Gmünd. Vom Flüchtling zum Bürger „Der Gmünder Weg“. Schwäbisch Gmünd; [https://www.lpb-bw.de/fileadmin/Abteilung\\_III/jugend/pdf/ws\\_beteiligung\\_dings/ws9/gemuender\\_weg\\_fluechtlinge.pdf](https://www.lpb-bw.de/fileadmin/Abteilung_III/jugend/pdf/ws_beteiligung_dings/ws9/gemuender_weg_fluechtlinge.pdf).

Stiftung Bürgermut/bagfa [Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen] (Hg.) 2017: Refugees. Richtig gute Projekte, Tipps & Tools. Berlin: Stiftung Bürgermut.

Terkessidis, Mark (2015): Kollaboration. Berlin: Suhrkamp.

TNS Emnid (2015): Willkommenskultur in Deutschland: Entwicklungen und Herausforderungen. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Thranhardt, Dietrich/Weiss, Karin (2016): Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus. Bonn: Friedrich-Ebert Stiftung.

Urry, John (2016): What is the Future? Cambridge: Polity.

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (2016): Die vhw-Kommunalbefragung: Herausforderung Flüchtlingskrise vor Ort. Begleitmaterial zum Pressegespräch am 28. April 2016. Berlin: vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung.

Vision Europe Summit (2016): Building Common Ground: Towards strategic migration and refugee policies in Europe. Conference Declaration. Lisbon 22. Nov. 2016.

Weber, Hannes (2016): Mehr Zuwanderer, mehr Fremdenangst? Ein Überblick über den Forschungsstand und ein Erklärungsversuch aktueller Entwicklungen in Deutschland. In: Berliner Journal für Soziologie (DOI 10.1007/s11609-016-0300-8).

Wiesendahl, Elmar (2016): Der Kulturkonflikt um die Flüchtlingskrise und die politischen Folgen. In: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (14) 1, S. 53–79.

Wietert-Wehkamp, Hans (2012): Gutachten zu Migration und kommunaler Entwicklungspolitik 2012. Aktueller Stand und Potenziale des Zusammenwirkens von Diasporen und kommunaler Entwicklungspolitik in ausgewählten Kommunen – aktualisierte Fassung. Bonn: ENGAGEMENT GLOBAL, Servicestelle Kommunen in der Einen Welt.

Zick, Andreas/Preuß, Madlen (2016): Einstellungen zur Integration in der Bevölkerung. Kurzbericht zum Projekt ZuGleich – Zugehörigkeit und Gleichwertigkeit. Bielefeld: IKG.

Zick, Andreas/Küpper, Beate/Krause, Daniela (2016): Gespaltene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2016. Bonn: Dietz.

### **DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration zur kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik**

#### *Umfragen zur kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik*

DESI (2011): Befragung von Kommunen zum Stand kommunaler Integrationspolitik in Deutschland (Februar bis April 2011). Zu Ergebnissen siehe Gesemann/Roth/Ausmüller 2012 und Gesemann/Roth/Aumüller 2012a.

DESI (2016): Befragung von Städten, Landkreisen und Gemeinden zur kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik (Januar bis März 2016). Zu Ergebnissen siehe Gesemann/Roth 2016; Kriemann 2016.

DESI (2016a): Befragung von Städten, Landkreisen und Gemeinden zur kommunalen Flüchtlingspolitik (Dezember 2016). Ergebnisse in dieser Publikation.

## Abbildungsverzeichnis

|               |   |          |
|---------------|---|----------|
| Abbildung 01: | Asylantragszahlen in Deutschland 1989 bis 2016  | Seite 8  |
| Abbildung 02: | Befragte Kommunen nach Gemeindegröße und Gemeindetyp  | Seite 11 |
| Abbildung 03: | Befragte Kommunen nach Ländern  | Seite 11 |
| Abbildung 04: | Haushaltslage der befragten Kommunen  | Seite 12 |
| Abbildung 05: | Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den befragten Kommunen  | Seite 12 |
| Abbildung 06: | Anteil der Neuzuwanderung an der Gesamtbevölkerung der befragten Kommunen   | Seite 13 |
| Abbildung 07: | Landesaufnahmestellen in den befragten Kommunen   | Seite 13 |
| Abbildung 08: | Aufgaben der Kommunen bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen   | Seite 14 |
| Abbildung 09: | Ressourcen in den Kommunen bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen  | Seite 18 |
| Abbildung 10: | Besondere Unterstützungsbedarfe von Kommunen  | Seite 19 |
| Abbildung 11: | Strategien und Leitbilder zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen in Kommunen                                 | Seite 22 |
| Abbildung 12: | Stellenwert von Elementen einer strategisch orientierten Integrationspolitik  | Seite 23 |
| Abbildung 13: | Stellenwert von Elementen einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik nach Gemeindegrößen                  | Seite 23 |
| Abbildung 14: | Vorzüge einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik aus der Sicht der Kommunen                             | Seite 24 |
| Abbildung 15: | Grad der Vernetzung in der kommunalen Integrations- und Flüchtlingspolitik  | Seite 25 |
| Abbildung 16: | Engagement für Flüchtlinge in der lokalen Bevölkerung   | Seite 26 |
| Abbildung 17: | Veränderung des Engagements für Flüchtlinge in der Kommune im Jahr 2016   | Seite 26 |
| Abbildung 18: | Ehrenamtliches Engagement in der Bevölkerung nach ausgewählten Merkmalen  | Seite 27 |
| Abbildung 19: | Förderung des bürgerschaftlichen Engagements in Kommunen  | Seite 28 |
| Abbildung 20: | Einstellungen der Bevölkerung zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen   | Seite 29 |
| Abbildung 21: | Angriffe auf/Proteste gegen Gemeinschaftseinrichtungen und/ oder Flüchtlinge in den befragten Kommunen im Jahr 2016 | Seite 30 |
| Abbildung 22: | Sozialer Zusammenhalt vor Ort   | Seite 30 |
| Abbildung 23: | Bedeutung von kommunalen Maßnahmen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts  | Seite 32 |
| Abbildung 24: | Bewältigung der Flüchtlingszuwanderung  | Seite 32 |
| Abbildung 25: | Bewertung der Unterstützung durch Bund und Land bei der Bewältigung der aktuellen Herausforderungen in den Kommunen | Seite 34 |
| Abbildung 26: | Bewertung von Entwicklungsschritten in der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik                          | Seite 36 |

**Anlage 1: Übersicht zu den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern**

|                    |  |            |
|--------------------|--|------------|
| Dr. Doris Dickel   | Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration                                      | 18.01.2017 |
| Thomas Hermann     | Ratsvorsitzender und Bürgermeister der Landeshauptstadt Hannover   | 16.01.2017 |
| Werner Hülsmann    | Landkreis Osnabrück, Integrationsbeauftragter  | 18.01.2017 |
| Veronika Kabis     | Landeshauptstadt Saarbrücken, Zuwanderungs- und Integrationsbüro   | 16.01.2017 |
| Dr. Peter Kurz     | Oberbürgermeister der Stadt Mannheim   | 23.01.2017 |
| Hans-Jürgen Lemmer | Stadt Wuppertal, Ressort Zuwanderung und Integration   | 12.01.2017 |
| Dr. Ulrich Maly    | Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg   | 20.01.2017 |
| Björn Malycha      | Landkreis Stendal, Koordinierungstelle Integration   | 12.01.2017 |
| Ayşe Özbabacan     | Landeshauptstadt Stuttgart, Abteilung Integrationspolitik, Referat Soziales und gesellschaftliche Integration                    | 12.01.2017 |
| Andreas Pamp       | Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Kompetenzteam Kommunales Flüchtlings- und Integrationsmanagement | 27.01.2017 |
| Anton Rütten       | Abteilung Integration, Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen                           | 10.02.2017 |
| Wiebke Schindel    | Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, Abteilung Integration   | 13.01.2017 |

## Anlage 2: Fragebogen

### Befragung von Städten, Landkreisen und Gemeinden zur kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik

Berlin im November 2016

#### An die Verantwortlichen für die lokale Flüchtlings- und Integrationspolitik in Städten, Landkreisen und Gemeinden

Sehr geehrte Damen und Herren,

Sie haben sich zu Beginn des Jahres an unserer Online-Befragung beteiligt. Die Ergebnisse haben wir veröffentlicht und Ihnen zukommen lassen, genauso Ihre Empfehlungen guter Praxis. In Fachkreisen gab es dazu eine breite und anerkennende öffentliche Resonanz. Wir bitten Sie nun erneut um Ihre Mitarbeit.

Wir leben ja gerade im kommunalen Handlungsfeld Migration/Integration in sehr dynamischen Zeiten. Vor Ort sind neue Projekte und Initiativen entstanden, viele Engpässe sind überwunden und neue Aufgaben werden sichtbar. Die Zahl der Geflüchteten, die zu uns kommen, ist insgesamt stark zurückgegangen. Bund und Länder haben Gesetze und Programme aufgelegt, die auch die kommunale Situation verändert haben. Ihre aktuellen Informationen über kommunale Herausforderungen und Ressourcen Ende 2016 sollen in eine Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung zu guter Praxis in der Integrations- und Flüchtlingspolitik einfließen, die wir Ihnen selbstverständlich zur Verfügung stellen werden. Wir hoffen, damit erneut die Perspektive der Städte, Landkreise und Gemeinden im Bundestagswahljahr 2017 zu stärken. Darüber hinaus ist eine erweiterte Neuauflage unserer Handreichung zu Beispielen guter Praxis in der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik geplant.

Über die Ergebnisse dieser Befragung werden wir Sie selbstverständlich informieren. Wir hoffen, dass sowohl ein möglichst aktuelles Lagebild wie auch konkrete Hinweise auf erprobte Strategien, Handlungsmöglichkeiten und Unterstützungsbedarfe für Ihre Integrationspraxis vor Ort hilfreich sein können.

Die Beantwortung der insgesamt 23 Fragen dürfte in der Regel nicht länger als 20 Minuten dauern. Der Zugangslink zur Umfrage ist solange gültig, bis die Umfrage abgeschlossen wurde. Sie können Ihre Antworten auch speichern und zu einem späteren Zeitpunkt fortfahren. Es besteht die Möglichkeit, Ihren Fragebogen jederzeit über den Browser auszudrucken.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie uns den ausgefüllten Online-Fragebogen bis zum **20. Dezember 2016** zusenden könnten!

Wir danken für Ihre Mitarbeit.

*Dr. Frank Gesemann, Prof. Dr. Roland Roth*

## I. BASISDATEN

### 1. Gemeindegröße bzw. -typ

Bitte wählen Sie eine der folgenden Antworten:

- Großstadt (über 500.000 Einwohner)
- Großstadt (100.000 bis unter 500.000 Einwohner)
- Große Mittelstadt (50.000 bis unter 100.000 Einwohner)
- Kleine Mittelstadt (20.000 bis unter 50.000 Einwohner)
- Kleinstadt (5.000 bis unter 20.000 Einwohner)
- Gemeinde (unter 5.000 Einwohner)
- Landkreis (über 150.000 Einwohner)
- Landkreis (unter 150.000 Einwohner)

### 2. Bundesland

Bitte wählen Sie eine der folgenden Antworten:

- |   |  |  |
|---|--|--|
| <input type="radio"/> Baden-Württemberg | <input type="radio"/> Hessen                 | <input type="radio"/> Saarland           |
| <input type="radio"/> Bayern            | <input type="radio"/> Mecklenburg-Vorpommern | <input type="radio"/> Sachsen            |
| <input type="radio"/> Berlin            | <input type="radio"/> Niedersachsen          | <input type="radio"/> Sachsen-Anhalt     |
| <input type="radio"/> Brandenburg       | <input type="radio"/> Nordrhein-Westfalen    | <input type="radio"/> Schleswig-Holstein |
| <input type="radio"/> Bremen            | <input type="radio"/> Rheinland-Pfalz        | <input type="radio"/> Thüringen          |
| <input type="radio"/> Hamburg           |  |  |

### 3. Einschätzung der aktuellen kommunalen Finanzsituation (Haushalt 2016)

Bitte wählen Sie eine der folgenden Antworten:

- Positiver bzw. ausgeglichener Haushalt
- Leicht defizitärer Haushalt (negativer Saldo bis 2 % Gesamthaushalt)
- Defizitärer Haushalt (negativer Saldo über 2 % Gesamthaushalt)
- Haushaltsnotlage

### 4. Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung

Bitte wählen Sie eine der folgenden Antworten:

- > 40 Prozent
- 30 bis unter 40 Prozent
- 20 bis unter 30 Prozent
- 15 bis unter 20 Prozent
- 10 bis unter 15 Prozent
- 5 bis unter 10 Prozent
- Anteil unter 5 Prozent
- Anteil nicht bekannt

**5. Wie stark ist Ihre Kommune in den letzten zwei Jahren von Zuwanderung sowie der Zuweisung von Asylsuchenden und Flüchtlingen betroffen gewesen?**

(Schätzungen zum Anteil von Zuwanderung an der Gesamtbevölkerung)

Bitte wählen Sie eine der folgenden Antworten:

- > 10 Prozent
- 5 bis 10 Prozent
- 3 bis 5 Prozent
- 1 bis 3 Prozent
- unter 1 Prozent
- Keine Schätzung möglich

**6. Gibt es in Ihrer Kommune eine Landesaufnahmestelle?**

- Ja
- Nein

## II. KOMMUNALE FLÜCHTLINGSPOLITIK

**7. Wenn Sie an den Jahresanfang zurückdenken, welche Veränderungen haben sich seither für Ihre Kommune bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen ergeben?**

|  | stark an<br>Bedeutung<br>gewonnen | an<br>Bedeutung<br>gewonnen | gleich<br>geblieben   | an<br>Bedeutung<br>verloren | stark an<br>Bedeutung<br>verloren |
|--|-----------------------------------|-----------------------------|-----------------------|-----------------------------|-----------------------------------|
| Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften                               | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Dezentrale Unterbringung in Wohneinheiten                                | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Grundversorgung (Verpflegung, Kleidung)                                  | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Gesundheitliche Versorgung<br>und psychosoziale Betreuung                | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Sorge für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge                         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Bereitstellung von Betreuungs-, Bildungs-<br>und Erziehungseinrichtungen | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Information und Einbindung der Bevölkerung<br>(Bürgerversammlungen etc.) | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Förderung und Koordination des<br>ehrenamtlichen Engagements             | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Angebot von Sprachkursen   | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Förderung interkultureller Begegnungen                                   | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Kompetenzfeststellungen und<br>Qualifizierungsmaßnahmen                  | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Schaffung von Zugängen zum<br>Arbeits- und Ausbildungsmarkt              | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Gewährleistung von Sicherheit  | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Einhegung fremdenfeindlich und<br>rassistisch motivierter Proteste       | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Einstellung zusätzlichen Personals<br>in der Kommunalverwaltung          | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |

**8. Wenn Sie an den Jahresanfang zurückdenken, wie haben sich die wichtigsten Ressourcen Ihrer Kommune für die Bewältigung der Herausforderungen bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen im Jahr 2016 verändert?**

|   | stark an<br>Bedeutung<br>gewonnen | an<br>Bedeutung<br>gewonnen | gleich<br>geblieben   | an<br>Bedeutung<br>verloren | stark an<br>Bedeutung<br>verloren |
|---|-----------------------------------|-----------------------------|-----------------------|-----------------------------|-----------------------------------|
| Kommunales Konzept zur Integration von Migranten und Flüchtlingen               | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Gute Kooperationsbeziehungen zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Willkommenskultur/interkulturelle Öffnung der Verwaltung                        | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Positive Grundstimmung/Offenheit in der Bevölkerung                             | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Aktive Willkommens-/Flüchtlingsinitiativen                                      | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Viele Anknüpfungspunkte für ehrenamtliches Engagement                           | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Engagement und Offenheit von Vereinen   | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Koordination des ehrenamtlichen Engagements durch die Verwaltung                | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Entspannter Wohnungsmarkt   | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Günstige Arbeitsmarktsituation  | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Zuwanderungsfreundliche Unternehmen   | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Gut ausgestattete Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen                      | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |

**9. Wenn Sie an den Jahresanfang zurückdenken, wie haben sich die besonderen Unterstützungsbedarfe Ihrer Kommune bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen im Jahr 2016 verändert?**

|   | stark an<br>Bedeutung<br>gewonnen | an<br>Bedeutung<br>gewonnen | gleich<br>geblieben   | an<br>Bedeutung<br>verloren | stark an<br>Bedeutung<br>verloren |
|---|-----------------------------------|-----------------------------|-----------------------|-----------------------------|-----------------------------------|
| Verbesserte Erstattung der Kosten durch die Länder                          | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Bessere Koordination der Flüchtlingspolitik zwischen Bund, Land und Kommune | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Verankerung von Integration als kommunale Regelaufgabe                      | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Ausbau von Sprach- und Integrationskursen                                   | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Ausbau von Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungseinrichtungen               | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus  | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Stärkung der Arbeitsmarktintegration  | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Entlastung bei den Kosten der Gesundheitsversorgung                         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |
| Stärkung von Koordination und Begleitung des Ehrenamts                      | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>             |

### III. INTEGRATION ALS KOMMUNALE AUFGABE

**10. Gibt es eine eigene kommunale Gesamtstrategie und/oder ein Leitbild zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen?**

- Ja  
 Nein

Bezeichnung der Strategie / des Leitbildes:

**11. Wie bewerten Sie den Grad der Vernetzung gesellschaftlicher, politischer und wirtschaftlicher Akteure im Hinblick auf die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen in Ihrer Kommune?**

|   | sehr gut              | gut                   | zufrieden-<br>stellend | eher gering           | gering                |
|---|-----------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Der Grad der Vernetzung relevanter Akteure in der Flüchtlings- und Integrationsarbeit ist | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

**12. Wie gut hat Ihre Kommune die mit der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen verbundenen Herausforderungen aus Ihrer Sicht bisher gemeistert?**

|  | sehr gut              | gut                   | durch-<br>schnittlich | eher<br>schlecht      | schlecht              |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Bewältigung von Herausforderungen durch die Zuwanderung von Flüchtlingen | <input type="radio"/> |

**13. Wie bewerten Sie insgesamt das Engagement für Flüchtlinge in der lokalen Bevölkerung?**

|   | sehr hoch             | hoch                  | durch-<br>schnittlich | eher niedrig          | sehr niedrig          |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Das Engagement für Flüchtlinge in der lokalen Bevölkerung ist ... | <input type="radio"/> |

**14. Wenn Sie an den Jahresanfang zurückdenken, wie hat sich das Engagement für Flüchtlinge in Ihrer Kommune seither verändert?**

|   | stark zu-<br>genommen | zu-<br>genommen       | sich nicht<br>verändert | etwas ab-<br>genommen | stark ab-<br>genommen |
|---|-----------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Das Engagement für Flüchtlinge in der lokalen Bevölkerung hat ... | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

**15. Wie war die Bevölkerung in Ihrer Gemeinde zu Beginn des Jahres 2016 gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen eingestellt?**

|   | sehr positiv          | positiv               | neutral               | eher<br>negativ       | sehr negativ          |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Einstellung gegenüber Flüchtlingen in der Bevölkerung zu Jahresbeginn war ... | <input type="radio"/> |

**16. Hat sich die Einstellung der Bevölkerung zu Aufnahme und Integration von Flüchtlingen seit Jahresbeginn verändert – und wenn ja, wie?**

|   | deutlich<br>positiver | etwas<br>positiver    | unverändert           | etwas<br>negativer    | deutlich<br>negativer |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Veränderung der Einstellung der Bevölkerung zu Flüchtlingen seit Jahresbeginn ist ... | <input type="radio"/> |

**17. Hat es in Ihrer Kommune im Jahr 2016 Angriffe auf/Proteste gegen Gemeinschaftseinrichtungen und/oder Flüchtlinge gegeben?**

- Vereinzelt oder gar nicht  
 Selten  
 Häufiger

**18. Wie bewerten Sie den gegenwärtigen sozialen Zusammenhalt vor Ort?**

|   | sehr hoch             | hoch                  | durchschnittlich      | niedrig               | sehr niedrig          |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Der soziale Zusammenhalt in der Kommune ist ... | <input type="radio"/> |

**19. Wie hat sich die Zuwanderung von Asylbewerbern und Flüchtlingen aus Ihrer Sicht auf den sozialen Zusammenhalt vor Ort ausgewirkt?**

|  | deutlich verbessert   | etwas verbessert      | unverändert           | etwas verschlechtert  | deutlich verschlechtert |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| Der soziale Zusammenhalt in der Kommune hat sich/ist ... | <input type="radio"/>   |

**20. Welche Anstrengungen Ihrer Kommune waren und sind für die Stärkung des sozialen Zusammenhalts vor Ort von Bedeutung?**

|   | sehr wichtig          | wichtig               | eher wichtig          | eher unwichtig        | unwichtig             |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Frühzeitige und umfassende Information der Bevölkerung                      | <input type="radio"/> |
| Einbindung der Bevölkerung in eine aktive Integrations- und Teilhabepolitik | <input type="radio"/> |
| Förderung von Willkommens-/Flüchtlingsinitiativen                           | <input type="radio"/> |
| Förderung von Lotsen-, Paten- und Mentorenprojekten                         | <input type="radio"/> |
| Förderung von Stadtteilzentren/Nachbarschaftstreffs                         | <input type="radio"/> |
| Förderung von Begegnungen   | <input type="radio"/> |
| Förderung der Selbstorganisation von Migranten und Geflüchteten             | <input type="radio"/> |

**21. Wie bewerten Sie die Unterstützung durch Bund und Land bei der Bewältigung der aktuellen Herausforderungen in Ihrer Kommune?**

|  | sehr wichtig          | wichtig               | zufriedenstellend     | eher unwichtig        | unwichtig             |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Koordination der Flüchtlingspolitik von Bund, Land und Kommune   | <input type="radio"/> |
| Bundesgesetzliche (Neu-)Regelungen (z. B. Integrationsgesetz, Wohnsitzauflage)                         | <input type="radio"/> |
| Erstattung der Kosten für Aufnahme und Integration der Flüchtlinge                                     | <input type="radio"/> |
| Programme zur Verbesserung der Integration in zentralen Bereichen (Wohnungsbau, Bildungseinrichtungen) | <input type="radio"/> |
| Programme zur Förderung von Toleranz und Vielfalt  | <input type="radio"/> |
| Programme zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements   | <input type="radio"/> |
| Programme zur Stärkung der kommunalen Integrationspolitik  | <input type="radio"/> |

**22. Wie wichtig sind für Sie die folgenden Elemente für die Weiterentwicklung der Flüchtlings- und Integrationspolitik in Ihrer Kommune?**

|   | sehr wichtig          | wichtig               | eher wichtig          | eher unwichtig        | unwichtig             |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Nutzung von kommunalen Spielräumen in der Flüchtlingspolitik                                  | <input type="radio"/> |
| Erarbeitung von Konzepten und Leitlinien zur kommunalen Flüchtlingspolitik                    | <input type="radio"/> |
| Ressortübergreifende Vernetzung in der Verwaltung   | <input type="radio"/> |
| Verknüpfung von Integrations- und Flüchtlingspolitik  | <input type="radio"/> |
| Verbindungen zur Bildungs- und Sozialpolitik  | <input type="radio"/> |
| Einbindung der Ausländerbehörden in kommunale Flüchtlingspolitik                              | <input type="radio"/> |
| Stärkung der Netzwerk- und Kooperationsstrukturen in der Kommune                              | <input type="radio"/> |
| Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Politik/Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft | <input type="radio"/> |
| Entwicklung neuer Formen der Bedarfsermittlung  | <input type="radio"/> |
| Ausweitung der kommunalen Engagementförderung   | <input type="radio"/> |
| Verbesserung der Koordination zwischen Verwaltung und Willkommens-/Flüchtlingsinitiativen     | <input type="radio"/> |
| Schaffung von Dialogangeboten, Kontakt- und Begegnungsmöglichkeiten                           | <input type="radio"/> |

**23. Gerne können Sie uns künftige Schwerpunkte Ihrer Kommune bei der Integration von Flüchtlingen kurz beschreiben!**

---

---

---

**Gute Beispiele kommunaler Praxis:**

Falls es in Ihrer Kommune inzwischen neue Beispiele guter Praxis (siehe Themenfelder) oder Weiterentwicklungen gibt, von denen andere Kommunen lernen können, wären wir Ihnen für entsprechende Informationen (Links, Ansprechpartner) und/oder die Zusendung schriftlicher Informationen bzw. Materialien dankbar!

**Beispiele guter Praxis in den Themenfeldern**

- Unterbringung
- Sprachförderung Deutsch
- Frühkindliche Bildung, Elternbildung
- Schule
- Arbeit und Ausbildung
- Gesundheitsversorgung, psychosoziale Angebote
- Empowerment von Flüchtlingen
- Zivilgesellschaftliches Engagement
- Koordination des freiwilligen Engagements
- Interkulturelle Begegnungen
- Information und Öffentlichkeitsarbeit
- Auseinandersetzung mit Rechtspopulismus / Rechtsextremismus

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

**DESI – Institut für Demokratische Entwicklung  
und Soziale Integration**

Dr. Frank Gesemann  
Nymphenburger Str. 2  
10825 Berlin

Tel.: 030 / 814 86 502

E-Mail: [info@desi-sozialforschung-berlin.de](mailto:info@desi-sozialforschung-berlin.de)

Internet: [www.desi-sozialforschung.de](http://www.desi-sozialforschung.de)

## Die Autoren

### **Dr. Frank Gesemann**

ist Diplom-Politologe und studierte Politikwissenschaft in Marburg/Lahn und Berlin. Promotion 1998 an der Freien Universität Berlin. Mitbegründer und Geschäftsführer des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI).

Arbeits- und Forschungsschwerpunkte: Migration und Integration, soziale und interkulturelle Stadtentwicklung, bürgerschaftliches Engagement, kommunale Bildungs-, Engagement- und Integrationspolitik, Evaluation von Programmen und Projekten.

### **Prof. Dr. Roland Roth**

lehrte bis 2014 Politikwissenschaft am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal. Mitbegründer des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI).

Arbeits- und Forschungsschwerpunkte: Demokratieentwicklung, Kinder- und Jugendbeteiligung, Protest und soziale Bewegungen, Rechtsextremismus, Migration und Integration.



DESI – Institut für  
Demokratische Entwicklung  
und Soziale Integration



ISBN 978-3-95861-835-0

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**  
Forum Berlin