

Die vhw-Kommunalbefragung Herausforderung Flüchtlingskrise vor Ort

Begleitmaterial zum
Pressegespräch am 28. April 2016

Ansprechpartner:

Prof. Dr. Jürgen Aring, Vorstand vhw Bundesverband
Bernd Hallenberg, Bereichsleiter Forschung, vhw Bundesverband

vhw-Bundesgeschäftsstelle Berlin, 28. April 2016

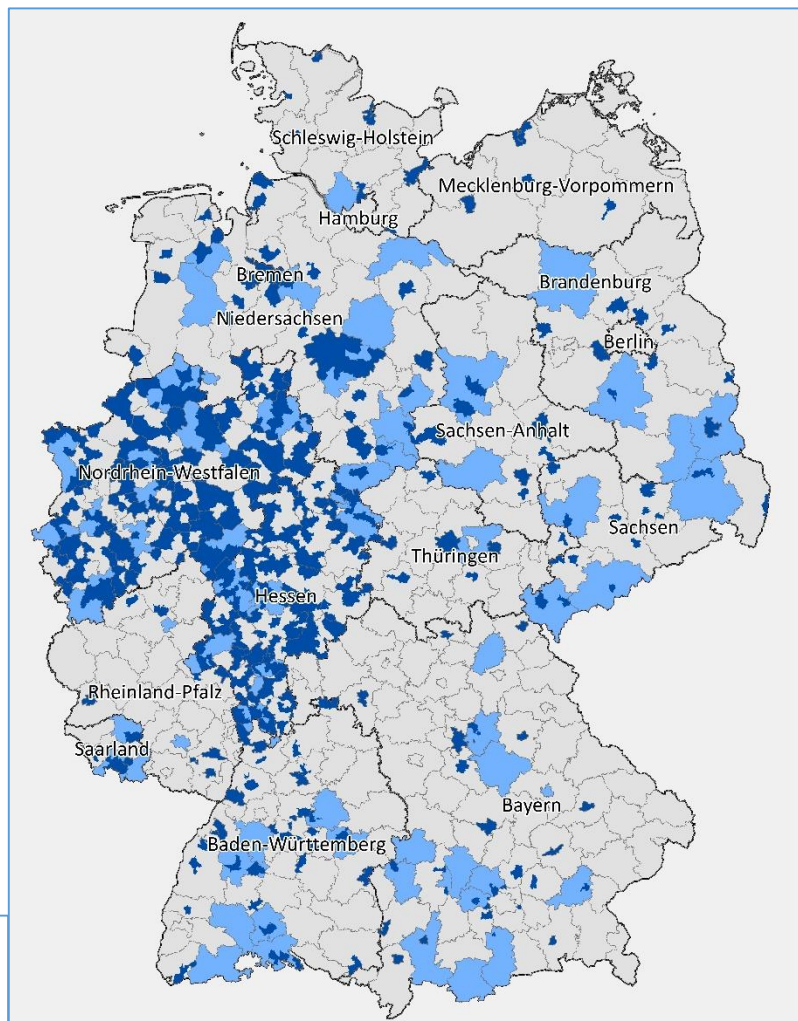
Inhalt

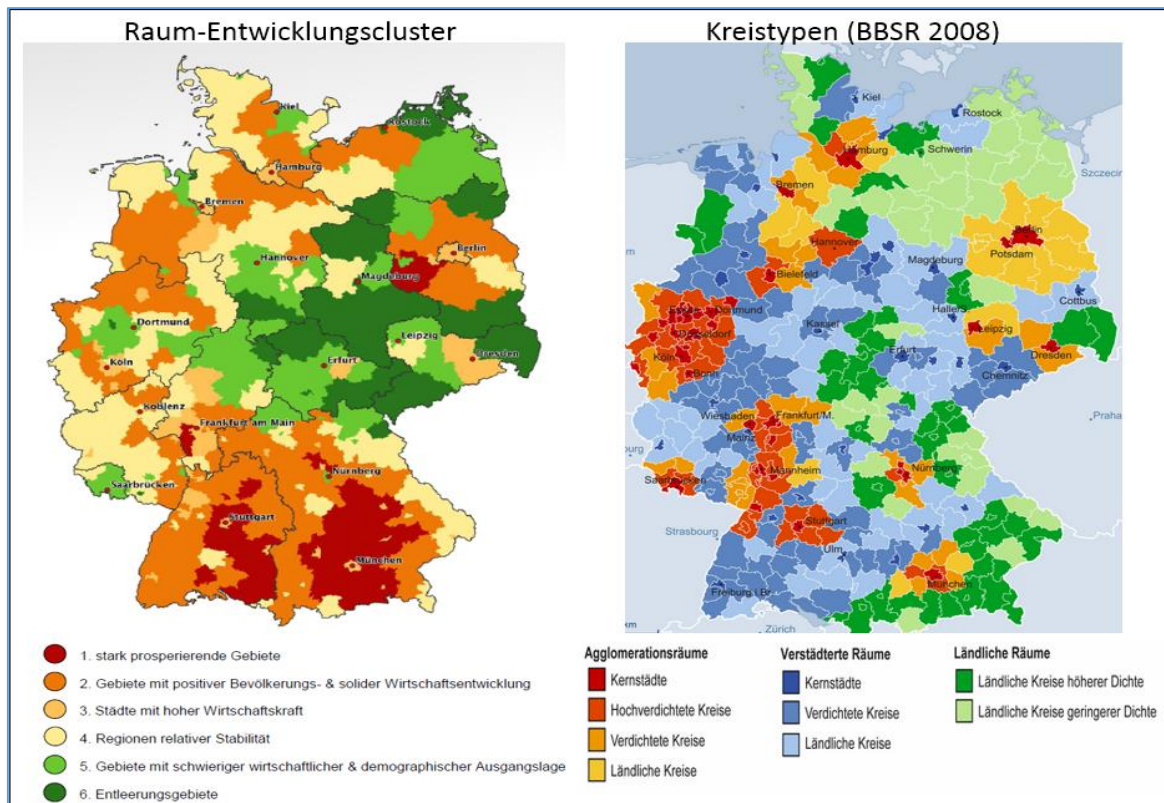
1. Einleitung: Hohes Teilnahmeinteresse der Kommunen und Kreise reflektiert das Ausmaß der Herausforderungen
2. Der Umfang der Flüchtlingsaufnahme
3. Wahrgenommene Belastungen durch die Flüchtlingsaufnahme
4. Woran mangelt es in den Kommunen?
5. Informations- und Unterstützungsbedarf der Kommunen und Kreise
6. Kommunikation mit der Bevölkerung
7. Die Zusammenarbeit mit intermediären Akteuren und der Zivilgesellschaft
8. Eine Wohnsitzauflage? Die Mehrheit stimmt zu
9. Integrationskonzepte: Zwischen Versorgung und Teilhabe
10. Ein vorläufiges Fazit

1. Einleitung: Hohes Teilnahmeinteresse der Kommunen und Kreisen reflektiert Ausmaß der Herausforderungen

Vor dem Hintergrund der fortwährenden Herausforderungen, die von der Flüchtlingsaufnahme in Deutschland nicht zuletzt für Kommunen und Landkreise ausgehen, hat der vhw -Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung vom 7. März bis zum 8. April 2016 eine bundesweite **Online-Befragung** zur Situation, den Herausforderungen und den Perspektiven der Flüchtlingsthematik durchgeführt. Unterstützt vom Deutschen Städtetag, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund sowie dem Hessischen Städte- und Gemeindebund wurden 1.521 Kommunen und Kreise angeschrieben.

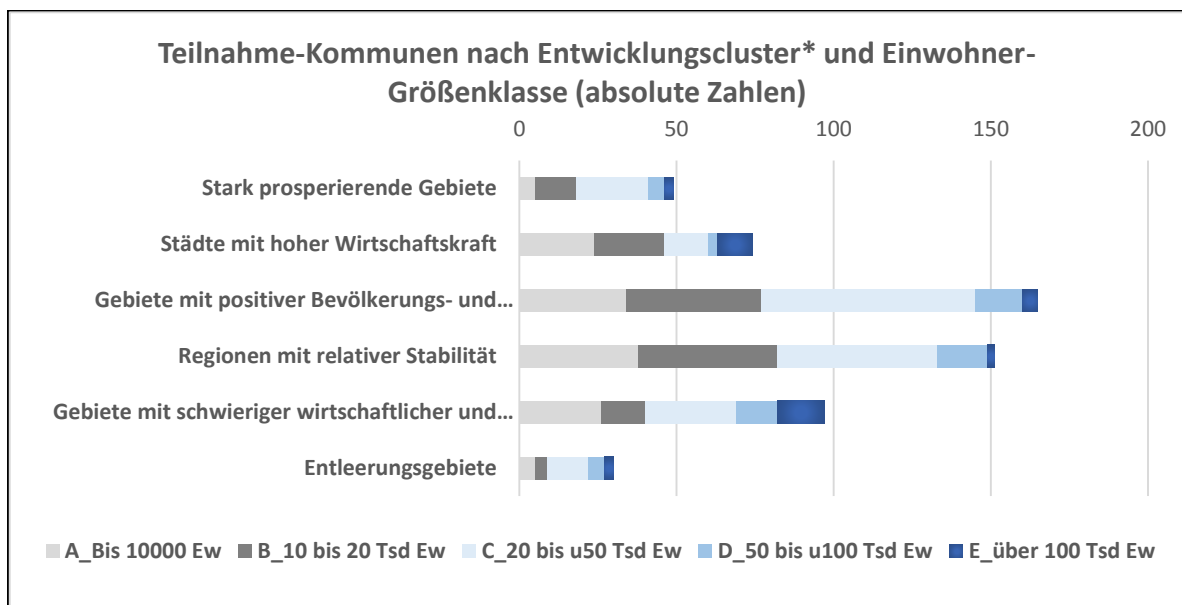
Die **Rücklaufquote** lag bundesweit bei **44 %**, in mehreren Ländern wie Hessen, NRW und dem Saarland nahm etwa die Hälfte der angefragten Kommunen und Kreise teil. Insgesamt haben sich 583 Kommunen und 71 Landkreise an der Befragung beteiligt (*Karte rechts*). Die nebenstehende Karte verdeutlicht die räumliche Verteilung der Teilnehmer. Um vielfältige Formen der Auswertung auch nach strukturellen und räumlichen Merkmalen vornehmen zu können, wurden die Teilnehmer Einwohnergrößenklassen sowie Entwicklungsräumen zugeordnet (*siehe Karten 2 und 3, nachfolgend*).





Karten 2 und 3: Entwicklungcluster und Kreistypen in der Auswertung der Kommunalbefragung

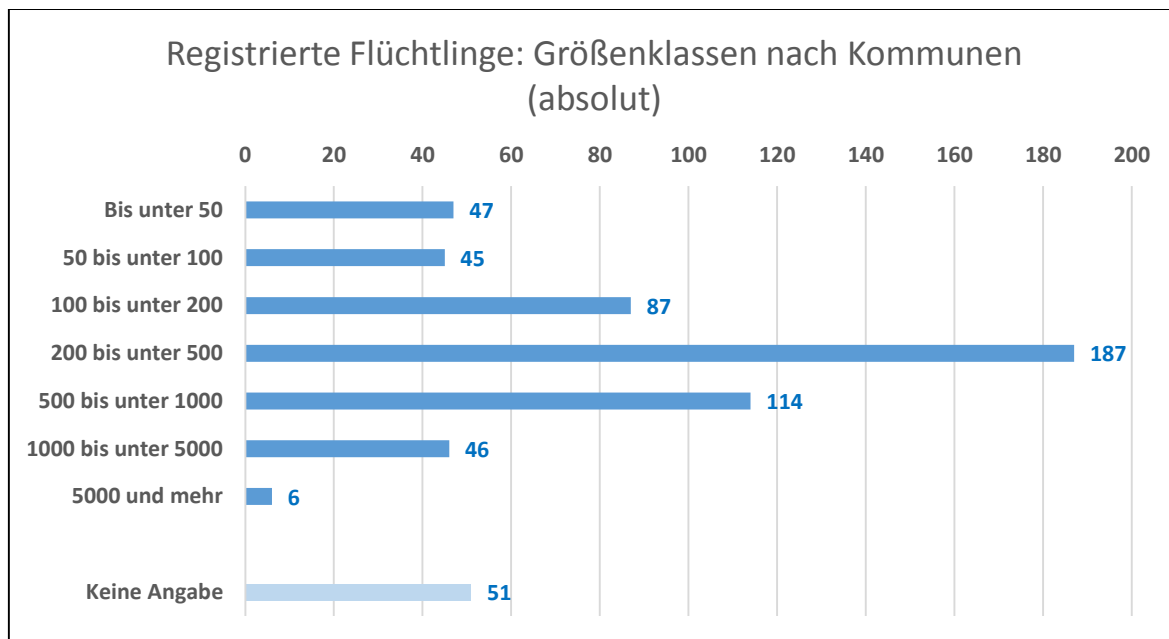
Leicht überrepräsentiert waren in der Befragung die Gebiete mit positiver Bevölkerungsentwicklung und die Regionen relativer Stabilität. Kommunen unter 18.000 Einwohnern wurden nur in Hessen und Nordrhein-Westfalen in die Befragung einbezogen.



Grafik 4 Teilnehmer an der Befragung nach Entwicklungsgebieten und Einwohnerklasse

2. Der Umfang der Flüchtlingsaufnahme

Zusammen haben die Teilnehmer an der Befragung etwa 425.000 Geflüchtete aufgenommen.



Grafik 5: Registrierte Flüchtlinge nach Größenklassen und Anzahl der Kommunen

Die weitaus meisten Teilnehmer haben zwischen 200 und knapp 1.000 Geflüchtete aufgenommen. Die meisten teilnehmenden Kommunen verzeichnen eine Aufnahmequote (Flüchtlinge in % der Bewohner) zwischen 1 und 2 %, also in etwa nahe des bundesweiten Mittels von 1,5 %. Bei einem Viertel der Befragten lag die Quote höher als 2 %, bei einem knappen Fünftel unter 1 % (siehe Tabelle 6). Vor allem in den Klein- und Mittelstädten waren höhere Quoten – über 2 % - deutlich häufiger zu beobachten als in den befragten Großstädten.

Rechts: Einwohner-Größenklasse/ unten: Flüchtlinge in % der Einwohner	A_Bis 10000 in %	B_10-20000 in %	C_20-50000 in %	D_50-100000 in %	E_100000+ in %	alle Kommunen in %	Anzahl Fälle
0,01 bis 0,5	8,8	7,5	5,0	5,3	12,2	7,0	41
0,5 bis 0,99	10,9	12,3	7,9	14,0	9,8	10,5	61
1,0 bis 1,49	21,9	17,1	25,7	38,6	34,1	24,5	143
1,50 bis 2,00	13,9	24,7	31,2	17,5	14,6	23,0	134
2,00 bis 2,49	24,1	19,9	15,8	3,5	4,9	16,8	98
2,50 bis 2,99	7,3	4,1	4,0	0,0	2,4	4,3	25
3,00 und mehr*	8,0	4,8	3,0	3,5	0,0	4,5	26
K.A./ nb.	5,1	9,6	7,4	17,5	22,0	9,4	55
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	583

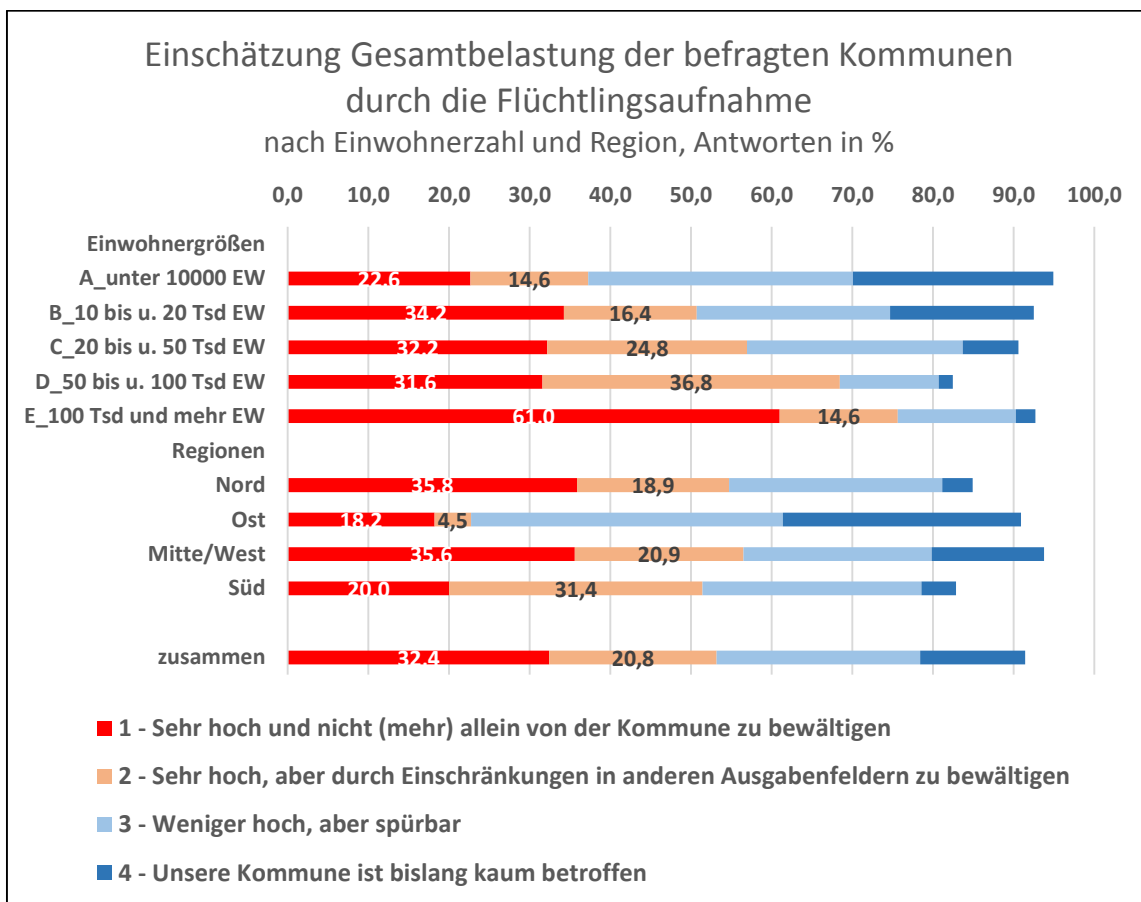
Tabelle 6: Teilnehmer an der Befragung nach Einwohnerklasse und aufgenommenen Geflüchteten in % der Bewohner.

3. Wahrgenommene Belastungen durch die Flüchtlingsaufnahme

Die von den befragten Kommunen geschilderten Belastungen haben mehrere Dimensionen. Sie reichen von der **personellen Belastung** – mit deutlichen Auswirkungen auf den administrativen Regelbetrieb und die Qualität der Leistungserbringung – über die **finanzielle Belastung** bis zur Belastung der kommunalen **Infrastruktur**.

Darüber hinaus haben sie in vielen Kommunen neben der institutionellen auch eine **politische Dimension**, sowohl als **Akzeptanzprobleme** bei einem Teil der Bevölkerung, als auch durch den forcierten **Konkurrenzdruck** mit den ansässigen Bedürftigen bei Wohnungen und Sozialleistungen. Häufig war allerdings zu beobachten, dass die „objektiven“ Belastungsinformationen, wie etwa die Aufnahmequoten, keineswegs zu einer entsprechend hohen oder geringen Wahrnehmung der Belastung führen. Vielmehr müssen für ein nachvollziehbares Bild auch die **sozio-strukturellen Rahmenbedingungen** und Entwicklungsperspektiven herangezogen werden.

Ein Drittel der Teilnehmer gab an, diese Belastungen seien nicht nur sehr hoch, sondern auch „**nicht mehr allein von der Kommune zu bewältigen**“. Unter den Großstädten teilen sogar mehr als 60 % diese Einschätzung, die gerade auch in Norddeutschland und in der Mitte überdurchschnittlich häufig zu hören ist. Kleinere und mittelgroße Kommunen meinen dagegen besonders häufig, die Lasten seien „weniger hoch, aber spürbar“ bzw. „sehr hoch, aber durch Einschränkungen in anderen Bereichen zu bewältigen“ (siehe Grafik 7).

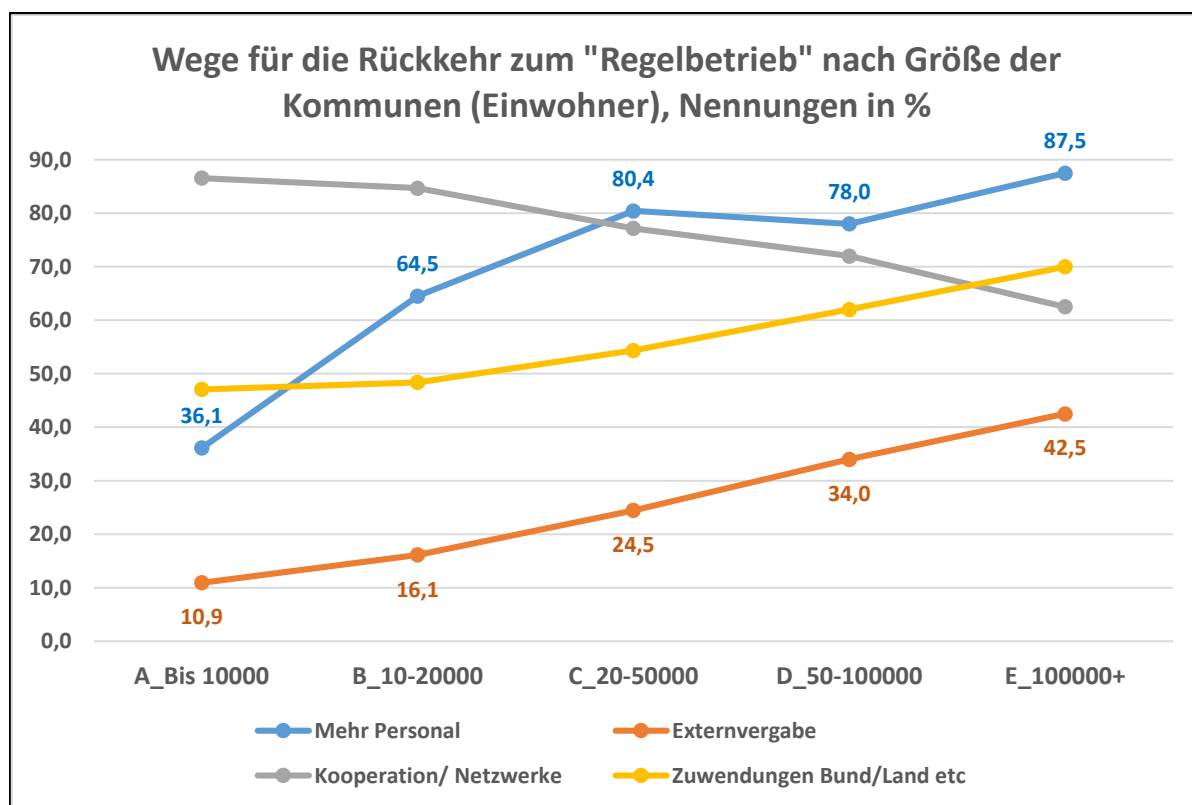


Grafik 7: Einschätzung der Belastung in den Kommunen

Die **personelle Belastung** durch die Flüchtlingsaufnahme wird von drei Vierteln der Kommunen als stark oder sehr stark beschrieben, wobei die Großstädte sich überdurchschnittlich stark betroffen fühlen. Die ostdeutschen Kommunen berichten deutlich seltener von einer starken Belastung des Personals. Kaum geringer wird – von zwei Dritteln der Kommunen – die **Belastung für die reguläre Leistungserbringung und die Qualität** der Leistungen eingeschätzt. Auch in diesem Bereich sind die westdeutschen Großstädte besonders stark, die ostdeutschen Kommunen deutlich geringer betroffen.

Um angesichts der personellen und finanziellen Belastung zum **Regelbetrieb** zurückzukehren, wollen fast 80 % die Kooperation mit Netzwerken und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren stärken - am häufigsten die kleinen Kommunen, etwas seltener die Großstädte. Zwei Drittel der Befragten wollen ihr **Personal aufstocken**, in den Mittel- und Großstädten mehr als 80 %. Dieser Weg wird nur in den ostdeutschen Kommunen mit 40 % deutlich seltener genannt.

Verstärkte finanzielle Zuwendungen von Bund, Land oder durch den interkommunalen Finanzausgleich erwarten 53% der befragten Kommunen und sogar 70 % der Großstädte. Dagegen wird der Rückgriff auf **externe Dienstleister** nur von jeder fünften Kommune als Beitrag genannt, am häufigsten in den befragten Großstädten mit 42 % (siehe Grafik 8).

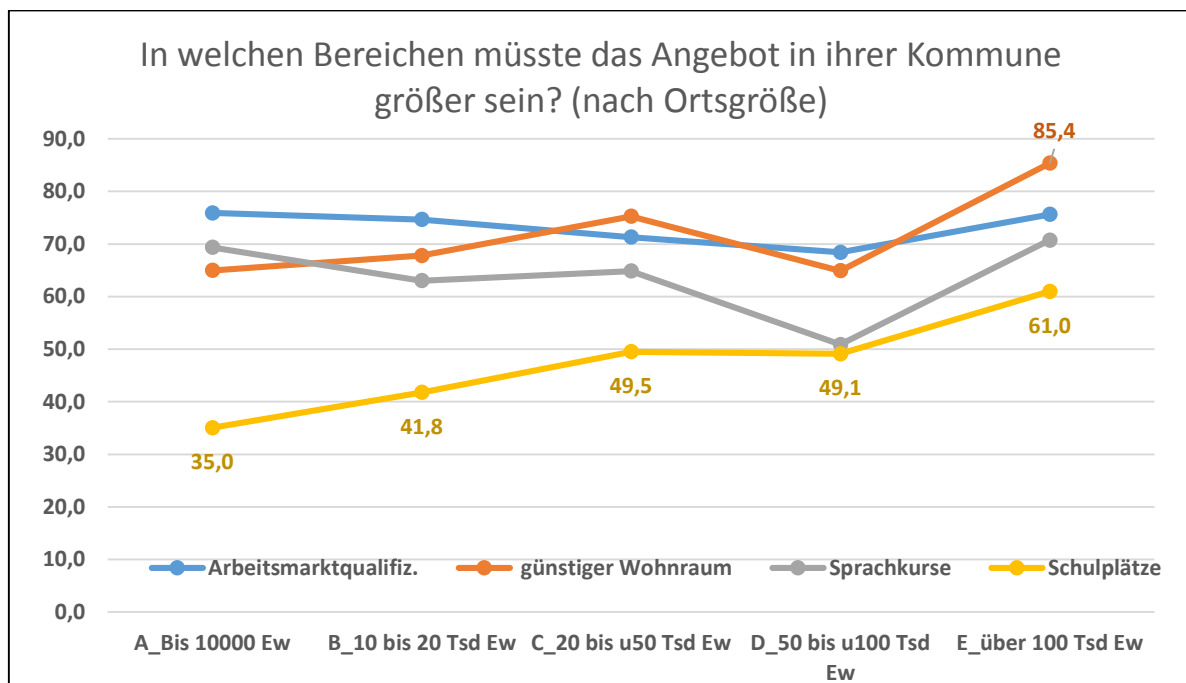


Grafik 8: Wege für die Rückkehr zum Regelbetrieb; Nennungen in % nach Einwohnergrößenklassen. Mehrfachnennungen waren möglich.

4. Woran mangelt es in den Kommunen?

Gefragt nach der erforderlichen Ausweitung von Angeboten für die Geflüchteten, aber auch die ansässige Bevölkerung wurden insgesamt am häufigsten **Maßnahmen zur Arbeitsmarktqualifizierung** genannt, gefolgt von „**günstigem Wohnraum**“ für alle Betroffenen, einschließlich der ansässigen Bevölkerung also, sowie die Ausweitung der **Sprachkurse**. Zusätzliche **Schulplätze** wurden dagegen nur von einer großen *Minderheit* der Kommunen angemahnt. Dabei ist allerdings die zentrale Lage vieler Schulen zu berücksichtigen

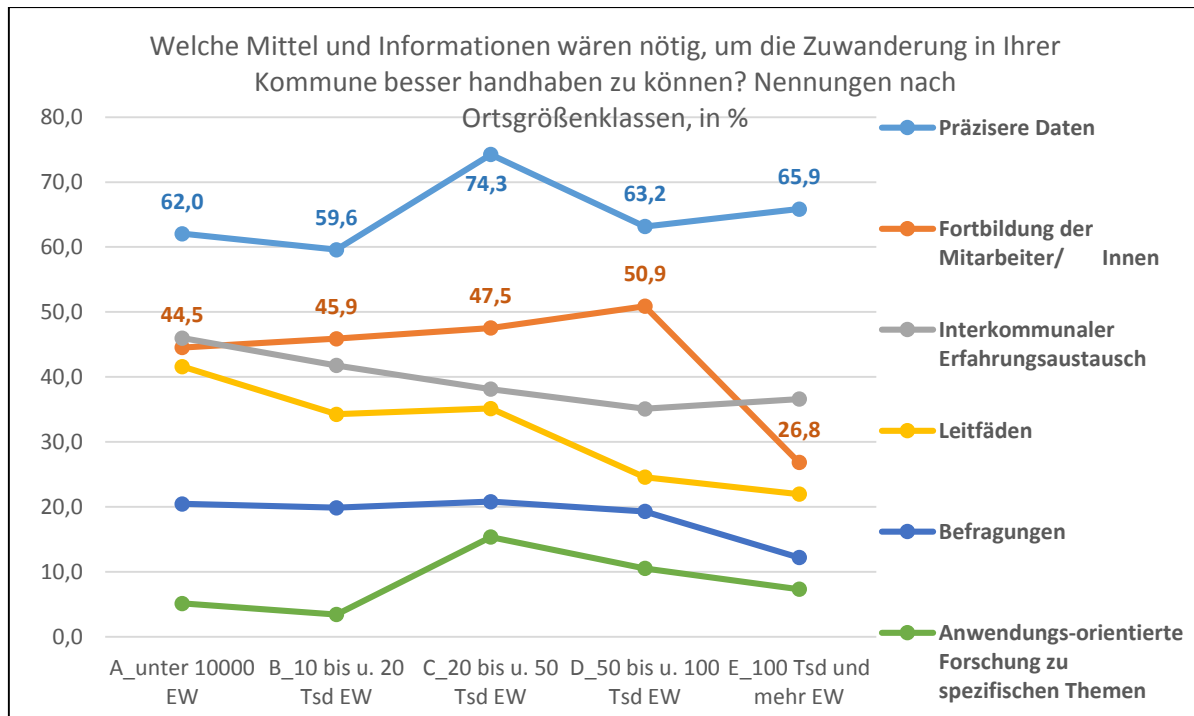
Allerdings unterscheiden sich die kommunalen Bedarfe sowohl nach der Größe der Kommunen als auch nach Region deutlich. Sie spiegeln weitgehend die bekannten Engpässe, so bei günstigem Wohnraum in den Großstädten oder auch entsprechenden Überhängen in den östlichen Ländern. (siehe Grafik 9).



Grafik 9: In welchen Bereichen muss das vorhandene Angebot ausgeweitet werden? Nennungen in % nach Ortsgrößenklassen.

5. Informations- und Unterstützungsbedarf der Kommunen und Kreise

Ein gravierendes Defizit bei der Bewältigung des Aufnahme- und Eingliederungsprozesses sehen die Befragten zudem im **Mangel an wichtigen Informationen** zu den Geflüchteten, insbesondere in den Bereichen Sprache, Bildung und berufliche Qualifikation.



Grafik 10: Welche Mittel und Informationen wären nötig, um die Zuwanderung in Ihrer Kommune besser handhaben zu können? – Nennungen in % aller Teilnehmer

Gefordert werden zum Beispiel mehr und bessere Informationen durch übergeordnete Behörden. Auf die Frage, welche Mittel und Informationen nötig seien, um „die Zuwanderung in Ihrer Kommune besser handhaben zu können“ wurden an erster Stelle **„präzisere Daten“** genannt, und zwar von etwa zwei Dritteln der Befragten über alle Ortsgrößenklassen hinweg. Knapp die Hälfte aller Teilnehmer nannte die **Fortbildung** der eigenen Mitarbeiter, deutlich seltener allerdings in den Großstädten.

Ebenfalls häufig gewünscht werden **Leitfäden** – besonders in den kleinsten Kommunen – sowie ein stärkerer **interkommunaler Austausch**, der bei den Großstädten sogar an zweiter Stelle steht. Befragungen und anwendungsorientierte Forschung werden dagegen, vermutlich auch wegen des damit einhergehenden Zeitaufwands, nur von einer Minderheit der Befragten aufgeführt (siehe Grafik 10).

6. Kommunikation mit der Bevölkerung

Die Mehrheit der Teilnehmerkommunen führt **Beteiligungsveranstaltungen** durch, 20 % tun dies explizit nicht. Ein Zusammenhang zwischen (Nicht-) Durchführung von Veranstaltungen und der Aufnahmequote der Kommunen ist nicht feststellbar.

Nahezu alle befragten Kommunen und Kreise informieren die Bürgerschaft über die Flüchtlingsthematik auf mehreren Wegen, wobei die **herkömmlichen Medien** sowie Informations- und Beteiligungsveranstaltungen klar dominieren. Die **neuen sozialen Medien** kommen dagegen nur in den Großstädten mehrheitlich zum Einsatz, während die Klein- und Mittelstädte davon nur zu etwa einem guten Drittel Gebrauch machen.

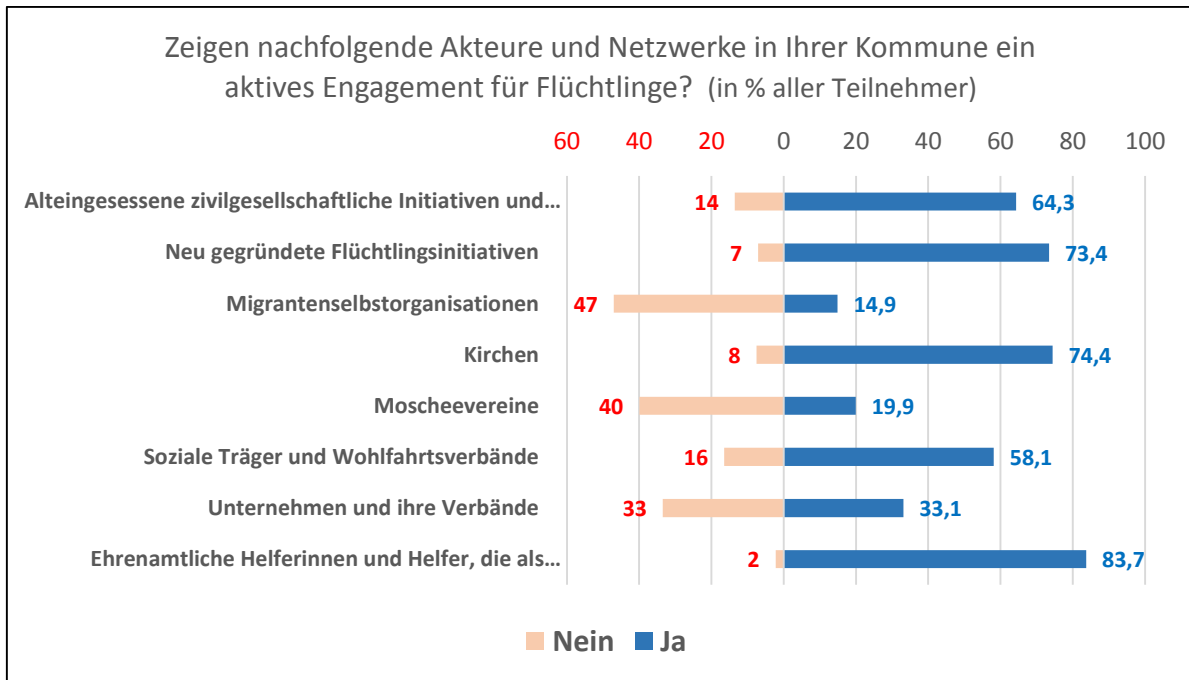
Kommunikationsformen/ -formate	Veranstaltungen	Klassische Medien	Neue Medien	Postsendungen	Beantwortet
Einwohnergrößenklassen	%	%	%	%	absolut
A Unter 10000 EW	82,9	78,9	33,3	4,1	123
B 10 bis u. 20 Tausend Einwohner	80,5	82,8	29,7	3,1	128
C 20 bis u. 50 Tausend Einwohner	89,7	93,1	38,5	6,3	174
D 50 bis u. 100 Tausend Einwohner	90,9	97,7	38,6	15,9	44
E 100 Tausend Einwohner und mehr	94,4	100,0	61,1	19,4	36
Kommunen zusammen	86,1	87,9	36,6	6,7	505
Kreise zusammen	95,7	89,4	29,8	10,6	47
Gesamt	87,0	88,0	36,1	12,9	552

Tabelle 11: Welche Formate nutzen die Kommunen, um die Bürgerschaft über Fragen der Flüchtlingsaufnahme zu informieren und mit ihr zu kommunizieren? (Mehrfachnennungen möglich; Anteil an den gültigen Antworten)

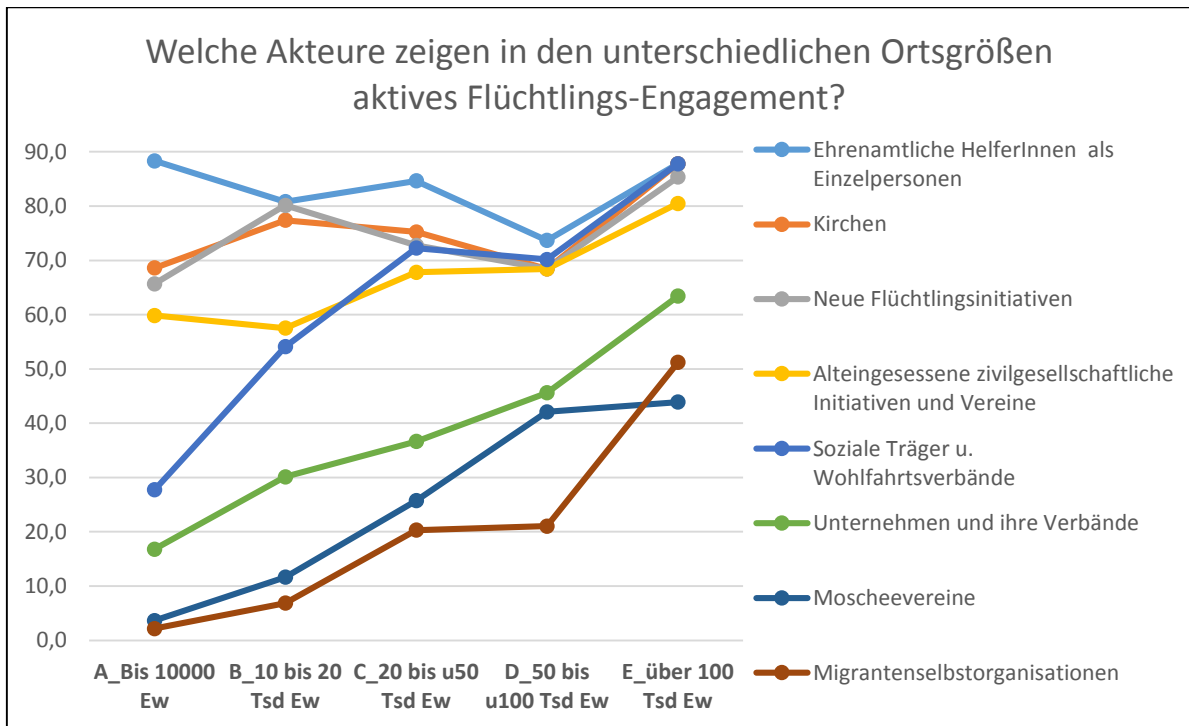
7. Die Zusammenarbeit mit intermediären Akteuren und der Zivilgesellschaft

Seit Beginn des massiven Anstiegs der Flüchtlingszuwanderung im Sommer 2015 hat eine wachsende Zahl von sozialen, kirchlichen oder zivilgesellschaftlichen Akteure bei der Bewältigung der Aufgaben mitgewirkt. Fast 84 % der befragten Kommunen berichten von ehrenamtlichen Helfern, Flüchtlingsinitiativen oder religiösen Organisationen. Seltener werden Unternehmen und ihre Verbände sowie Migrantorganisationen angeführt (siehe Grafik 12)

Die Zusammensetzung der engagierten Akteure unterscheidet sich allerdings deutlich nach Ortsgrößen; MSOs, Moscheevereine aber auch Unternehmen sind in den kleineren Städten und Gemeinden eher selten anzutreffen (siehe Grafik 13).

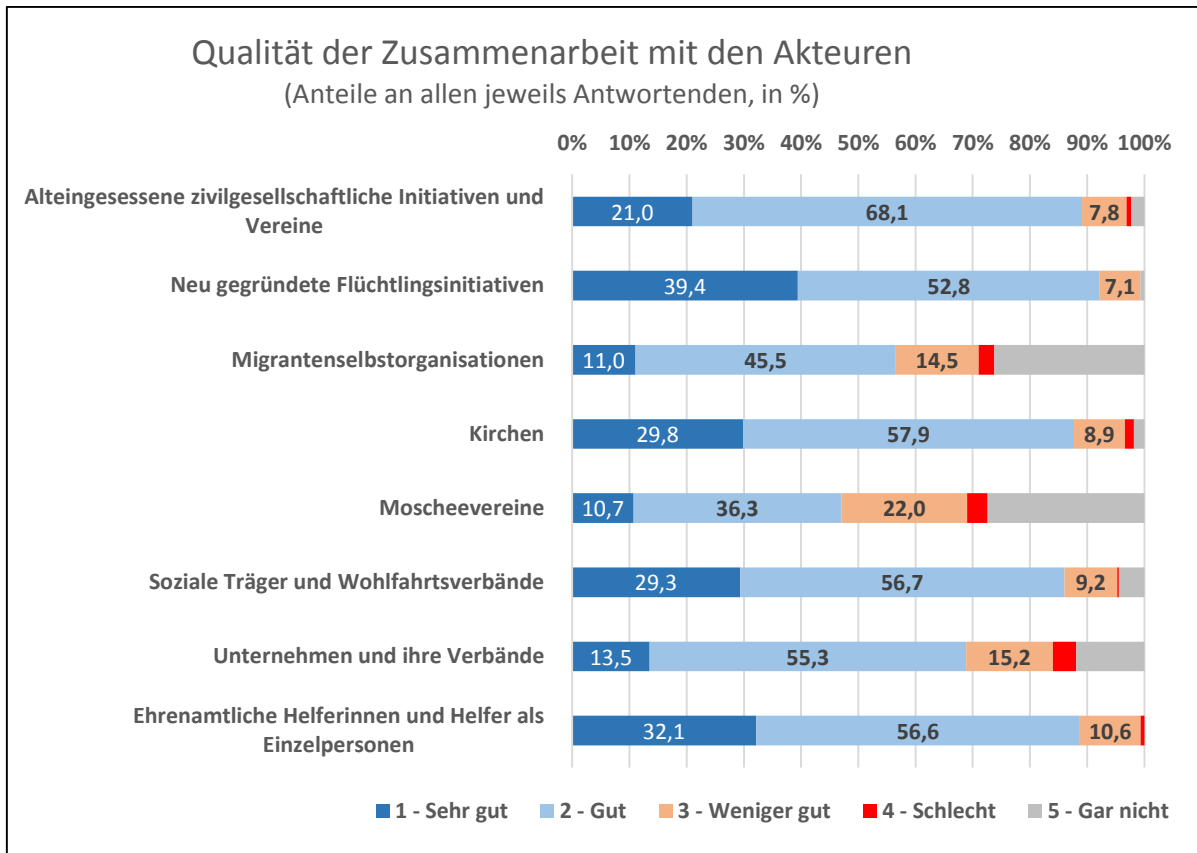


Grafik 12: Engagement der lokalen Akteure in der Flüchtlingsarbeit



Grafik 13: Engagement der lokalen Akteure nach Ortsgrößenklassen

Die Qualität der Zusammenarbeit in der Flüchtlingsarbeit wird von den Kommunen überwiegend positiv bewertet, allerdings mit Einschränkungen bei den Migrantenselbstorganisationen (MSO) oder den Wohnungs- bzw. gewerblichen Unternehmen (siehe Grafik 14).



Grafik 14: Bewertung der Qualität der kommunalen Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteuren

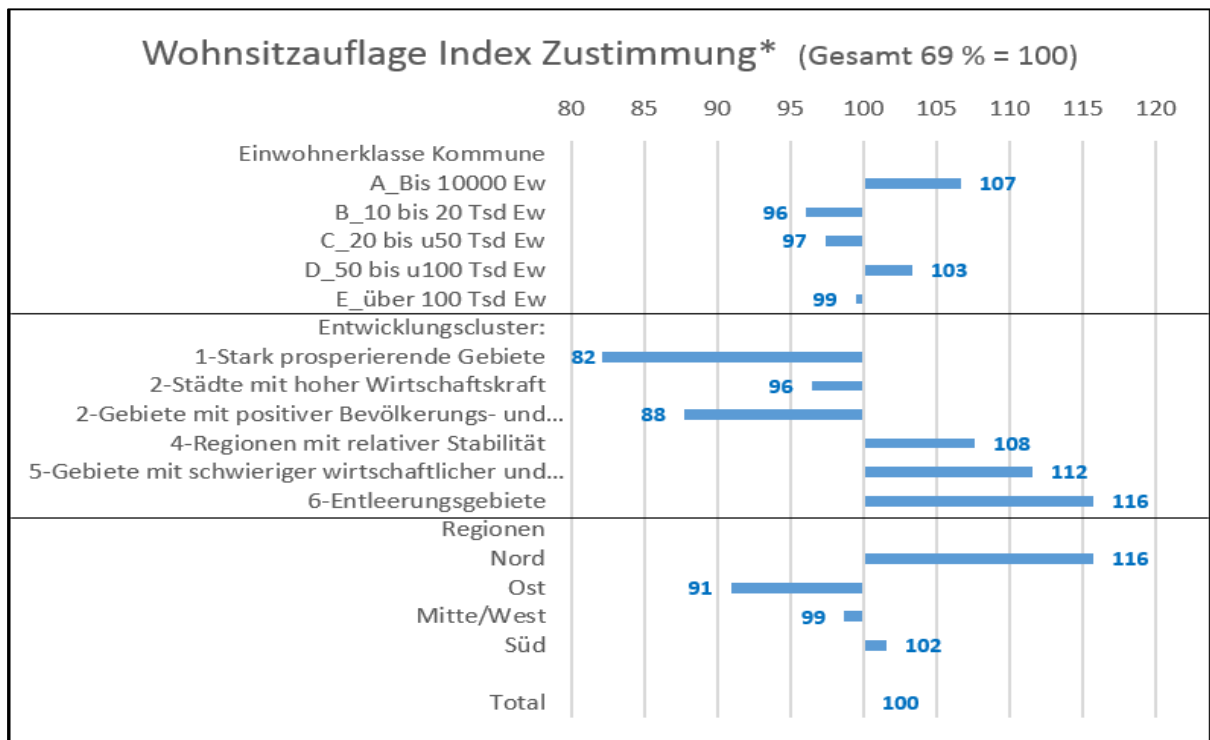
In der Zukunft wollen alle, die auf diese Frage geantwortet haben, also etwa drei Viertel der Teilnehmer, weiter bzw. verstärkt mit Akteuren zusammenarbeiten.

- Im Zentrum steht die Kooperation mit **zivilgesellschaftlichen Akteuren**, nicht zuletzt den Initiativen und den **Ehrenamtlichen** (95 % der Nennungen). Oft wird dies als einziger Ausweg aus einer drohenden kommunalen Handlungsunfähigkeit bei der Bewältigung der Flüchtlingsthematik gesehen.
- Als ebenfalls wichtige Gruppe potenzieller Partner werden **wirtschaftliche Akteure** genannt, auch wenn die Zusammenarbeit mit Unternehmen in jedem vierten Fall als „weniger gut oder schlecht“ bewertet wurde. Bei der Schaffung von Wohnraum und insbesondere mit Blick auf potenzielle Beschäftigungsperspektiven ist hier ein deutliches Interesse zu erkennen, insbesondere in den größeren Städten.
- Einzelne Nennungen weisen darauf hin, dass in Zukunft auch die **Kooperation der einzelnen Behörden** innerhalb der Verwaltung weiter verbessert werden soll. Auch die Verbesserung der **interkommunalen Kooperation** wird als erforderliche Strategie zum Umgang mit der Flüchtlingsthematik betont.
- Hervorgehoben wird außerdem die Notwendigkeit einer **stärkeren Kooperation mit fachlichen Experten** wie Job-Center, Bildungs-Akteuren oder Integrations-Akteuren. Gerade kleinere Kommunen betonen dieses Erfordernis.

8. Eine Wohnsitzauflage? Die Mehrheit stimmt zu

Insgesamt sprach sich eine deutliche Mehrheit der Teilnehmer für die im Entwurf des Integrationsgesetzes (IntG 2016) enthaltene Wohnsitzauflage aus. Dass ein deutlicher Zusammenhang mit dem Ziel gesehen wird, **strukturschwächere**, auch ländliche **Räume** durch solch eine Maßnahme zu stärken, wird bei einer Auswertung der Antworten nach Entwicklungsräumen deutlich. So stimmen etwa die teilnehmenden Kommunen aus den „stark prosperierenden Räumen“ der Auflage wesentlich seltener zu, als Kommunen aus strukturschwachen Gebieten, insbesondere aus den „Abwanderungsräumen“. Überdurchschnittlich hoch war die Zustimmung bei den norddeutschen Kommunen, schwächer dagegen im Osten des Landes. (siehe Grafik 15).

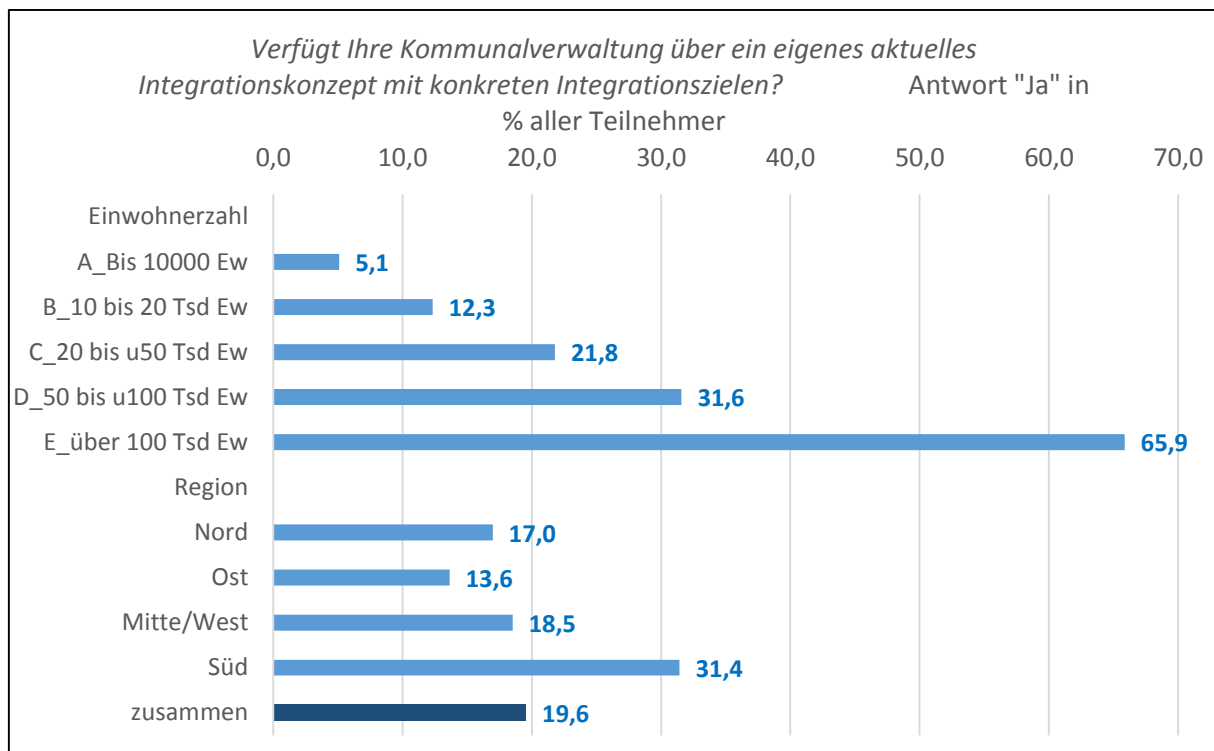
Befragt nach den Chancen, die sich durch die Aufnahme – und den möglichen längeren Verbleib – der Geflüchteten ergeben, wurde eine eindeutige Rangliste sichtbar. Am mit Abstand häufigsten und mit Mehrheit wurde hier die Entwicklung zu einer „vielfältigeren, weltoffeneren Kommune“ als Chance genannt. Mit weitem Abstand folgt der Abbau von Wohnungsleerständen (30 %), allerdings mit erheblichen strukturräumlichen Unterschieden (Osten: 40 %), sowie die „Verbesserung der lokalen Ökonomie“ mit 26 %. Nur eine Minderheit bekundete in der Befragung, mehr „Risiken als Chancen“ zu sehen.



Grafik 15: Zustimmung zur Wohnsitzauflage nach strukturellen Merkmalen

9. Integrationskonzepte: Zwischen Versorgung und Teilhabe

Das Thema Integration der aufgenommenen Geflüchteten führt die kommunalpolitische Agenda inzwischen an. Dabei kann zwischen der „funktionalen“ Integration, also der Eingliederung in den Arbeitsmarkt und der Versorgung, etwa mit Wohnungen, auf der einen Seite und der gesellschaftlich-sozialen Integration auf der anderen Seite unterschieden werden. Bislang verfügt nur ein Fünftel der befragten Kommunen über ein aktuelles **Integrationskonzept** mit konkreten Zielen. Allerdings hängt das Vorliegen eines solchen Konzeptes sehr stark mit der Größe der Kommunen zusammen (siehe Grafik 16)



Grafik 16: Vorhandensein von Integrationskonzepten nach Ortsgrößen und Region

Von den teilnehmenden **Großstädten** haben nahezu zwei Drittel ein solches Konzept, in den kleinsten Gemeinden nur jede Zwanzigste. Auffällig sind auch die regionalen Unterschiede; so verfügen die Kommunen in Süddeutschland häufiger über solche Konzepte als jene im Osten. Immerhin hat knapp die Hälfte der befragten Kommunen bereits **Überlegungen** zur Gestaltung von Integrationskonzepten angestellt, und zwar mehrheitlich bei den Teilnehmern mit mehr als 20.000 Einwohnern.

In einer offenen Frage wurden die Kommunen um Auskunft nach den Elementen solcher Konzepte gebeten. Gut 70 % der befragten Kommunen nennen den **Spracherwerb** an oberster Stelle, gefolgt von der Wirkungskette im Bereich der **Bildung**, des Erlernens von kulturellen und **Alltagskompetenzen** und Normen, sowie der Ausbildung und Qualifizierung und der Schaffung von Arbeitsmarktzugängen. Auch die Bereitstellung von adäquatem - d.h. qualitativ angemessenem und möglichst **dezentralem** - Wohnraum wurde von fast jeder vierten Kommune angeführt. Darüber hinaus wurden häufig genannt:

- Die **Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe**, etwa in Vereinen und im sozialräumlichen, nachbarschaftlichen Kontext,
- **interkulturelle Informations- und Dialogangebote** sowie die interkulturelle **Sozialarbeit**

Betont wurde in diesem Kontext das Erfordernis einer Optimierung der Steuerung. Vermisst werden häufiger eine zentrale Koordination der Maßnahmen, eine kohärente staatliche Integrationsstrategie - von Integrationskonzepten bis hin zu gesetzlichen Lösungen - und, wie bereits genannt, die Einbindung unterschiedlicher Akteure.

10. Ein erstes Fazit

Die Ergebnisse der Kommunal- und Kreisbefragung des vhw vermitteln ein **differenziertes Bild** der Befindlichkeit der Befragten hinsichtlich Stand und Perspektiven von Flüchtlingsaufnahme und -eingliederung. Insofern sind sie auch als **wichtiger Beitrag in der Debatte** über das neue **Integrationsgesetz** sowie über die **Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen** zu sehen, zumal sich viele befragte Kommunen kritisch zum bisherigen Zusammenwirken der drei föderalen Ebenen geäußert haben.

Für viele Kommunen dürfte das derzeitige Abschwellen der Zuwanderung Gelegenheit sein, ihre **Zukunftsplanungen für die Integration** der Geflüchteten voranzutreiben. Vielfach wird dabei der Wunsch nach **Orientierungen und Leitlinien** artikuliert. Bemerkenswert sind die regionalen Unterschiede bei der Entwicklung und Gestaltung von Integrationszielen. Zudem zeigten sich die unterschiedlichen, auch politisch geprägten Grundhaltungen zur Ausgestaltung der Integration sehr deutlich. Während der eine Teil der Befragten eher den Aspekt des „Förderns und Forderns“ und der Anpassung der Geflüchteten an Gegebenheiten, Normen und Regeln in den Vordergrund stellt, betont die andere Gruppe der Kommunen stärker den „sozial-empathischen“, teilhabeorientierten Aspekt des Umgangs mit den Zugewanderten.

In vielen sachlichen Aspekten der Beseitigung vorhandener Defizite entstehen daraus allerdings kaum grundsätzliche Meinungsunterschiede. Vielmehr **überlagern räumlich-strukturelle Gegebenheiten und deren Auswirkungen meist solche Grundhaltungen**. Dies gilt für das Erfordernis zusätzlichen günstigen Wohnraums – in den Großstädten – ebenso wie für die anderen Kernanliegen wie Spracherwerb, Bildung und Qualifikation sowie Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten. Dass sich damit, wie insbesondere die weitgehend positive Haltung zur **Wohnsitzauflage** zeigt, auch strukturpolitische Ziele verbinden, liegt entsprechend nahe.

Vielen **Kommunen fehlt es derzeit** schlichtweg **an Wissen und Informationen** über die Geflüchteten. Auch bei der Kommunikation mit der Bürgerschaft haben viele Kommunen ihre Möglichkeiten noch keineswegs ausgeschöpft, sei es durch zusätzliche partizipative Veranstaltungen oder durch Nutzung neuer Formate wie den sozialen Medien.

Dagegen zeichnet sich eine vermutlich nachhaltig wirksame Entwicklung deutlich ab: Der in der Befragung häufig zu hörende Wunsch nach **verstärkter Zusammenarbeit und Koordination mit den intermediären und zivilgesellschaftlichen Akteuren** vor Ort. Hier scheint die Praxis der Kooperation in der Krisenphase Spuren hinterlassen zu haben, die vor allem bei den Klein- und Mittelstädten wirksam bleiben. Dass dazu auch eine Verbesserung der bestehenden Zusammenarbeit der Kommunen gehört, etwa zu Wohnungsunternehmen, sonstigen Arbeitgebern oder Migrantenorganisationen, schwächt diese positive Perspektive von Kooperation und Koproduktion kaum ab.