



Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik

Ergebnisse einer Umfrage bei Städten, Landkreisen und Gemeinden

Frank Gesemann • Roland Roth

Die enorme Zuwanderung von Flüchtlingen ist seit dem Sommer 2015 in vielen Orten zur zentralen kommunalpolitischen Herausforderung geworden. Niemand kann heute sagen, wie sich die Flüchtlingsbewegungen nach der – vorübergehenden - Schließung der Balkan-Route entwickeln werden. Das DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration hat mit einer Umfrage (1) erhoben, wo Städte, Landkreise und Gemeinden aktuell zentrale Aufgaben und Herausforderungen, wichtige Ressourcen und besondere Unterstützungsbedarfe bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen sehen.

Die Umfrage richtete sich an die Verantwortlichen für die lokale Flüchtlings- und Integrationspolitik. An ihr haben sich im Erhebungszeitraum vom 25. Januar 2016 bis zum 05. März 2016 insgesamt 270 Städte, Landkreise und Gemeinden beteiligt. Der Rücklauf aus den ostdeutschen Kommunen war eher bescheiden. Da größere Städte und Landkreise stärker vertreten waren, repräsentieren die in der Umfrage vertretenen Kommunen nahezu die Hälfte der bundesdeutschen Bevölkerung. Die Erhebung wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt und von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration unterstützt.

Jenseits des politisch brisanten Flüchtlingsthemas dürften einige der zentralen Befragungsergebnisse auch für die allgemeine Engagementdebatte von Interesse sein.

1. Bürgerschaftliches Engagement als zentrale Ressource

Auch in den ersten Monaten des Jahres 2016 sehen Kommunen im starken freiwilligen Engagement der Bevölkerung die zentrale Ressource für die Bewältigung der aktuellen Herausforderungen bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen (2). Dies betonen nahezu 90 Prozent aller befragten Kommunen. Drei von vier Kommunen verweisen zudem auf aktive Willkommens- bzw. Flüchtlingsinitiativen und heben die Offenheit und das Engagement ihrer Vereine hervor. Kirchen, Wohlfahrtsverbände und zivilgesellschaftliche Einrichtungen sind vielerorts zu Anlaufstellen einer engagierten Bürgerschaft geworden.

Diese Aussagen widersprechen populären Einschätzungen, wonach das spontane Engagement im letzten Herbst bereits abgeebbt und in Enttäuschung umgeschlagen sei. Offensichtlich ging es vielen Engagierten nicht nur um schnelle Nothilfe, sondern sie zeigen auch Bereitschaft zum dauerhaften Engagement. Das überraschend intensive und anhaltende freiwillige Engagement zeigt zudem, dass die Befunde der Freiwilligensurveys zu einer generell angewachsenen Bereitschaft zum Engagement in der Bevölkerung belastbar sind. Bei entsprechenden Herausforderungen engagieren sich offensichtlich Menschen, die bisher keinen Anlass oder



keine Gelegenheit für sich gesehen haben. Und sie tun dies nicht in erster Linie aus geselligen, beruflichen oder gemeinschaftlichen Motiven im Nahbereich, denn Engagement für Flüchtlinge setzt Empathie und Verständnis für »Fremde«, d.h. für Menschen aus fernen Kulturen und Ländern voraus. Die Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Motivlagen der – in großer Zahl erstmals - Engagierten dürfte einen wichtigen Schlüssel für eine künftige Engagementförderung bieten. Für zivilgesellschaftliche Organisationen, lokale Freiwilligenagenturen und andere Mittlereinrichtungen wird es darauf ankommen, aus diesen Erfahrungen zu lernen. Waren und sind sie offen genug für spontanes und neues Engagement? Gelingt es ihnen, die nötigen Koordinations-, Vernetzungs- und Unterstützungsleistungen zu erbringen? Wie müssten sie ausgestattet sein, um dies zu leisten?

2. Kommunen sind im Integrationsmodus angelangt

Die große Mehrzahl der Kommunen stellt sich bereits der Aufgabe, die Geflüchteten und Zugewanderten zu integrieren. Die Integration vor Ort hat längst begonnen und wird von Städten, Landkreisen und Gemeinden nicht als Aufgabe angesehen, der man sich erst in Zukunft widmen wird (3). Kommunen sind dabei in einer Vielzahl von Handlungsfeldern gefordert, damit Integration gelingt. Dezentrale Unterbringung, Sprache und Bildung sowie Information, Engagement und Beteiligung der Bevölkerung werden dabei von den Kommunen als die wichtigsten Aufgaben angesehen. In all diesen Handlungsfeldern spielt bürgerschaftliches Engagement eine wichtige Rolle.

3. Integration von Flüchtlingen als lokale Gemeinschaftsaufgabe

Gute Kooperationsbeziehungen in der Kommune sowie die Koordination und Unterstützung des ehrenamtlichen Engagements durch die Verwaltung rangieren an zweiter Stelle bei der Frage nach den wichtigsten kommunalen Ressourcen. Dies bestätigen vier von fünf bzw. mehr als zwei Drittel der Kommunen. Mehr als 80 Prozent der Kommunen sehen in der Information und Einbindung der Bevölkerung eine zentrale Aufgabe. Dass lokale Flüchtlingsnetzwerke sowohl als vorhandene Ressource angesehen, aber auch als Gestaltungsauftrag begriffen werden, verweist darauf dringenden Handlungsbedarf. Schließlich geht es engagementpolitisch darum, neue Initiativen, alteingesessene Vereine, Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Migrant*innenorganisationen, Moscheegemeinden und andere zivilgesellschaftliche Akteure mehr gemeinsam mit lokalen Unternehmen, Politik und Kommunalverwaltung dauerhaft in produktive Netzwerke jenseits des üblichen lokalen Korporatismus einzubinden (4).

Mit der Flüchtlings- und Integrationspolitik beginnt sich offensichtlich ein lokales Handlungsfeld zu entwickeln, das zentral auf gleichberechtigte Kooperationsbeziehungen zwischen Politik, Verwaltung und engagierter Bürgerschaft setzt. Das ehrenamtliche Engagement wird nicht (nur) als Notnagel betrachtet, der in besseren Zeiten professionell ersetzt werden kann. Vielmehr werden produktiven Kooperationsbeziehungen mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren vor Ort und die Einbindung der Bevölkerung insgesamt als wichtige Gestaltungsaufgaben kommunaler Integrationspolitik angesehen. Entsprechend unterstützen mehr als zwei Drittel aller Kommunen Flüchtlings- und Willkommensinitiativen oder fördern Lotsen-, Mentoren- und Patenprojekte.



4. Noch immer große Offenheit für Flüchtlinge

Mehr als zwei Drittel der Kommunen sprechen auch in den ersten Monaten des Jahres 2016 von einer positiven Grundstimmung und einer ausgeprägten Offenheit in der lokalen Bevölkerung. Bei der Frage nach den zentralen kommunalen Aufgaben bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen landet das Thema fremdenfeindliche Proteste auf dem letzten Platz. Weniger als die Hälfte aller Kommunen sehen deren Einhegung als vordringlich an.

Negative Schlagzeilen, Anschläge auf Flüchtlingsunterkünfte und fremdenfeindlich Übergriffe erzeugen zuweilen ein Zerrbild, das durch anmaßende rechtspopulistische Mobilisierungen bekräftigt wird («Wir sind das Volk!«). Von einigen Regionen und Orten abgesehen, sind flüchtlings- und fremdenfeindliche Stimmungen und Mobilisierungen keineswegs dominant (5). Aber sie sind ein Thema, das in der kommunalen Integrationspolitik durchaus beachtet wird. In der öffentlichen Debatte wird die Gewichtung von Offenheit und Abwehr gegenüber Flüchtlingen in der lokalen Bevölkerung nicht selten ins Gegenteil verkehrt.

5. »Wir können Integration«

Kommunen verfügen nicht nur über eigene integrationspolitische Erfahrungen, sondern haben in der Vergangenheit in großer Zahl Grundstrukturen für eine erfolgreiche Integrationspolitik entwickelt. Drei von vier Kommunen messen der Integration der Zugewanderten einen hohen Stellenwert bei und fast die Hälfte sieht in einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik eine wichtige Ressource. Dazu gehört für zwei von drei Kommunen die Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe und ein kommunales Integrationskonzept (6). Mehr als die Hälfte der befragten Kommunen sprechen sich für ein Konzept bzw. Leitbild zur Integration von Flüchtlingen aus. Der Grad der Vernetzung zentraler integrationspolitischer Akteure in der Kommune wird von mehr als der Hälfte der befragten Kommunen mit sehr gut oder gut bewertet.

In öffentlichen Debatten wird zuweilen fälschlich der Eindruck vermittelt, als wäre mit der verstärkten Zuwanderung von Flüchtlingen in der zweiten Hälfte des Vorjahres eine gänzlich neue und unbekannte Herausforderung für die Kommunen entstanden. Integration ist für Kommunen kein „terra incognita“. Sie verfügen mehrheitlich über Erfahrungen und Wissen, wie Integration vor Ort gelingen kann, auch wenn die großen Zahlen der letzten Monate eine besondere Herausforderung darstellen. Strategische Integrationskonzepte hat die kommunale Ebene bereits für Nationalen Integrationsplan (2007) und den Nationalen Aktionsplan Integration (2011) mit breiter Resonanz ausgearbeitet. Kommunen können in der aktuellen Situation vielerorts auf etablierte Netzwerke, professionelle Einrichtungen und Kooperationen mit der lokalen Zivilgesellschaft (Flüchtlingsräte, Migrantenorganisationen, Wohlfahrtsverbände, Kirchen und Vereine) zurückgreifen. Neue Initiativen haben sich in den letzten Monaten spontan gebildet. Sie einzubinden und von den Erfahrungen der Engagierten zu lernen, stellt eine wichtige Herausforderung für die Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit dar.



6. Kommunen benötigen dringend zusätzliche und verlässliche Ressourcen

Dezentrale Unterbringung, Gemeinschaftsunterkünfte, Sprachkurse, Betreuungs- und Bildungseinrichtungen, Qualifizierungsangebote, Zugänge zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, gesundheitliche und psychosoziale Betreuung, die Sorge für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge werden von den Kommunen als zentrale Herausforderungen benannt. Für diese klassischen Handlungsfelder kommunaler Integrationspolitik sind zusätzliches Personal und eine erweiterte finanzielle Unterstützung unabdingbar. Mehr als 90 Prozent der befragten Kommunen sehen in der verbesserten Kostenerstattung durch Bund und Länder eine zentrale Gelingensbedingung ihrer kommunalen Integrationsanstrengungen. Sie signalisieren zudem besonderen Unterstützungsbedarf bei Sprach- und Integrationskursen, beim Ausbau von Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungseinrichtungen, bei der Stärkung der Arbeitsmarktintegration und der Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus. Rund 70 Prozent fordern eine Entlastung bei den Kosten für die Gesundheitsversorgung. Drei von vier Kommunen melden an, dass zusätzliches Personal in der Kommunalverwaltung erforderlich ist.

Auch wenn die Finanzlage in den Kommunen ebenso unterschiedlich ist wie ihre Ausstattung mit zentralen integrationspolitischen Ressourcen (Wohnungen, Arbeitsplätzen, Sozial- und Bildungseinrichtungen etc.), signalisieren die Rückmeldungen aus den Kommunen, dass sie die Integration der Neuankommenden über die akute Nothilfe hinaus als eine Daueraufgabe begreifen, die nur gelingen kann, wenn sie dafür die nötige Unterstützung durch Bund und Länder erfahren. Das vielfältige Engagement der örtlichen Gemeinschaft ist zwar eine zentrale Ressource, aber sie allein kann diesen Unterstützungsbedarf für professionelle Strukturen und Einrichtungen nicht dauerhaft kompensieren.

7. Integration von Flüchtlingen als föderale Gemeinschaftsaufgabe

Mehr als 90 Prozent aller befragten Kommunen sehen in der verbesserten Koordination der Flüchtlingspolitik im Bundesstaat eine große Herausforderung. Zudem erwarten mehr als drei Viertel aller Kommunen Initiativen von Bund und Ländern zur Stärkung der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik. Dabei sind sie durchaus bereit, ihre besondere Rolle als lokale Integrationsmotoren wahrzunehmen. Fast zwei Drittel der Kommunen spricht sich sogar für eine Verankerung von Integration als kommunaler Regelaufgabe aus.

Offensichtlich klafft zwischen dem wohlfeilen bundes- und landespolitischen Bekenntnis „Integration findet vor Ort statt“ und der Bereitschaft, die Kommunen im föderalen Gefüge mit den dafür notwendigen Kompetenzen und Ressourcen auszustatten, eine erhebliche Lücke. Sie ist durch die aktuellen Herausforderungen der Flüchtlingspolitik noch größer geworden.

Hinweis

Der Beitrag wurde zuerst veröffentlicht im eNewsletter Nr. 12 vom 16.6.2016 des Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE).



Anmerkungen

- (1) Die Studie kann von der DESI-Netzseite (www.desi-sozialforschung-berlin.de) heruntergeladen werden.
- (2) Die überragende Bedeutung der Ressource bürgerschaftliches Engagement wird auch in anderen Studien bestätigt. „Dies war und ist die Stunde des bürgerschaftlichen Engagements“ (Speth/Becker, S. 4). Allensbach berichtet, dass für 86 % der Landkreise und Kommunen die ehrenamtliche Unterstützung „sehr wichtig“ und für 14 % „wichtig“ ist (Allensbach S. 38). Nach Kienbaum (S. 8) benennen 83 % der Kommunen das bürgerschaftliche Engagement als wichtige Ressource zur Lösung der Integrationsaufgaben. In einer vhw-Studie können 83,4 % der befragten Kommunen auf ein aktives ehrenamtliches Engagement für Flüchtlinge verweisen; 73,4 % berichten von neu gegründeten Flüchtlingsinitiativen, aber auch Kirchen (74,4 %), alteingesessene Initiativen (64,3 %), soziale Träger und Wohlfahrtsverbände (64,3 %) sind in der Flüchtlingshilfe aktiv (vhw, S.11). Während ehrenamtlich tätige Einzelpersonen, Kirchen, neue und alteingesessene Initiativen in allen Ortsgrößen stark vertreten sind, nimmt das Engagement von sozialen Trägern und Wohlfahrtsverbänden, Unternehmen und ihren Verbänden, Moscheevereinen und Migrantorganisationen mit der Gemeindegröße deutlich zu (vhw, S. 11).
- (3) Dabei stehen Kommunen jedoch vor sehr unterschiedlichen Herausforderungen, wie eine Allensbach-Befragung im Dezember 2015/Januar 2016 ergeben hat: „Während sich die großen Städte auf einen Zuzug, vielfach auf einen starken Zuzug einstellen, sind die ländlichen Kreise und Kommunen mit überwältigender Mehrheit überzeugt, dass viele der Flüchtlinge ihre Region wieder verlassen werden“ (Allensbach, S. 64f.). Ein ähnliches Erwartungsgefälle besteht zwischen west- und ostdeutschen Kommunen und Kreisen. „Während sich in Westdeutschland vier von zehn Kommunen und Kreisen auf einen Zuzug einstellen, gilt dies nur für jeden fünften Kreis oder Kommune in Ostdeutschland. Zwei Drittel der ostdeutschen Kreise und Kommunen gehen davon aus, dass viele Flüchtlinge nur vorübergehend bei ihnen leben werden“ (Allensbach, S. 65).
- (4) Eine Vorstellung von der enormen Vielfalt, aber auch der Entwicklungsaufgaben existierender lokaler Flüchtlingsnetzwerke vermittelt eine Dokumentation des Förderprojekts „Gemeinsam in Vielfalt“ des Landes Baden-Württemberg, in dem sich 68 Kommunen präsentieren (Ministerium Baden-Württemberg 2016).
- (5) Schließlich berichten Kommunen auch von offener Ablehnung gegenüber Flüchtlingen. Die repräsentative Allensbach-Befragung zeichnet folgendes Bild. In Ostdeutschland sind dies 69 % der Kommunen, in Westdeutschland nur 23 %. Auch die sozialräumlichen Unterschiede sind erheblich: 28 % der kreisfreien Großstädte berichten von offener Ablehnung, von den ländlichen Kreisen und Kommunen sind dies immerhin 43 % (Allensbach, S. 44).
- (6) Die konzeptionellen Voraussetzungen fallen jedoch je nach Ortsgröße, wie die vhw-Studie bestätigt, sehr unterschiedlich aus. So verfügen 65,9 % der Großstädte über 100.000 Einwohner über ein eigenes aktuelles Integrationskonzept. In der nächsten Größenklasse (50 – 100 Tsd. Einwohner sind es nur noch 31,6 % und bei Gemeinden unter 10.000 Einwohner sinkt die Zahl auf 5,1 %. Auffällig sind auch die regionalen Unterschiede:



31,4 % der Kommunen im Süden, aber nur 13,6 % der Kommunen im Osten verfügen über Integrationskonzepte (vhw, S. 14).

Literatur

Institut für Demoskopie Allensbach: Situation und Strategien in den Kommunen. Zum Umgang mit der aktuellen Zuwanderung von Asylsuchenden (17.02.2016).

Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg (Hrsg.): Gemeinsam in Vielfalt. Projekte stellen sich vor. Stuttgart 2016

Speth, Rudolf/Becker, Elke: Zivilgesellschaftliche Akteure und die Betreuung geflüchteter Menschen in deutschen Kommunen. Berlin: Maecenata Institut in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (April 2016)

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.: Kommunalbefragung 2016. Herausforderungen „Flüchtlingskrise vor Ort“. Berlin: vhw (28. April 2016)Quelle 2

Autoren

Dr. Frank Gesemann, Diplom-Politologe, ist Mitbegründer und Geschäftsführer von DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration in Berlin.

Prof. Dr. Roland Roth lehrte bis Ende 2014 Politikwissenschaft am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal. Er war sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission des Bundestags »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagement« und der Expertengruppe des 2. Freiwilligen surveys von 2004. Er ist Mitbegründer von »DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration« und arbeitet u.a. in der Steuerungsgruppe des Arbeitskreises »Bürgergesellschaft und Demokratie« der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Kontakt

DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration

Nymphenburger Str. 2, 10825 Berlin

Tel.: 030 / 814 86 502

E-Mail: info@desi-sozialforschung-berlin.de, Internet: www.desi-sozialforschung-berlin.de

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung, c/o Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter

Ellerstraße 67, 53119 Bonn

E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de