

# AUS FORSCHUNG UND LEHRE

## zitiert

*„Die Kommunen haben bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen Enormes geleistet. Und sie verdienen dafür jede Unterstützung. Das sind für mich die zentralen Ergebnisse der diesjährigen VfKE-Studie.“*

*Dr. Reiner Haseloff, Ministerpräsident von Sachsen-Anhalt anlässlich der Jahrestagung des Verbundnetz für kommunale Energie (VfKE) am 30. November in Bitterfeld-Wolfen.*



DAS VERBUNDNETZ FÜR KOMMUNALE ENERGIE PRÄSENTIERT DIE JAHRESSTUDIE 2016

## Die Integration von Flüchtlingen

Übersicht zu personellen und finanziellen Ressourcen sowie repräsentative Befragung in ostdeutschen Kommunen zu den lokalen Implikationen der Flüchtlingskrise.

**O**hne jeden Zweifel gehört die Flüchtlingskrise zu den größten Herausforderungen der Nachwendezeit. Neben materiellen und personellen Aufwänden ist das Thema überdies geeignet, den sozialen und politischen Frieden zu beeinträchtigen. Nach den dramatischen Szenen aus Griechenland, Ungarn und aus etlichen deutschen Kommunen blieb der Koordinierungsgruppe des Verbundnetz für kommunale Energie im Herbst vergangenen Jahres kaum eine andere Möglichkeit, als den Umgang mit der Flüchtlingskrise zum Jahresthema des Folgejahres 2016 zu erheben und sich nach den bewegten Monaten seit Sommer 2015 deren vielfältigen Implikationen für die Kommunen vor Ort zu widmen. Es scheint banal, bedarf bei aller Fokussierung auf die Person der Kanzlerin aber durchaus einer Erwähnung. Die Herausforderungen der Integration werden nicht in den Ländern und erst recht nicht auf der Ebene des Bundes bewältigt. Es sind die Kommunen, die am Ende dafür Sorge tragen müssen, dass Integration gelingt. Sie müssen informieren, organisieren, zusammenführen und überzeugen. Hier wird umgesetzt, was anderswo beschlossen und in Gang gebracht wurde und hier werden sich am Ende Erfolg und Misserfolg der politischen Weichenstellungen entscheiden. Dies war auch der Tenor der Jahresveranstaltung des Verbundnetz für kommunale Energie am 30. November 2016 in Bitterfeld-Wolfen. Die VfKE-Studie wurde Sachsen-Anhalts Ministerpräsidenten Rainer Haseloff übergeben, der bei dieser Gelegenheit die Kommunen als unersetzlich für Integration und soziale wie politische Stabilität bezeichnete. Lesen Sie im Folgenden eine Zusammenfassung der VfKE-Studie 2016.

Die VfKE-Studie 2016 sollte auf der Basis der sozialen, rechtlichen, wirtschaftlichen, finanzpolitischen und volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Auswirkungen der rasant gestiegenen Asyleinwanderung auf die Kommunen in den Neuen Bundesländern beleuchten. Ein erster deskriptiver Teil widmete sich den verschiedenen Einwanderungsarten und den konkreten Zahlen der vergangenen Jahre. Im Folgenden wurde der Asylprozess nach Kompetenzen und Aufgaben der verschiedenen politischen Ebenen abgegrenzt. Im Gegensatz zum Großteil der wissenschaftlichen Befassungen mit dem Thema ist dabei insbesondere auf den Zeitraum nach einer Anerkennung der Asylberechtigung eingegangen worden. Von besonderer Relevanz ist dabei der Umstand, dass in einer Kosten- und Kompetenzbetrachtung der verschiedenen Ebenen nach Zuerkennung der Asylberechtigung aus einem Asylbewerber ein SGB II-Empfänger wird. Für die Kommunen verbinden sich damit erhebliche Mehraufwände. Dieser Zusammenhang ist anhand einer Fallstudie aus der Landeshauptstadt Schwerin beispielhaft dargestellt worden.

Danach entsteht den Kommunen in dieser Phase des Asylaufenthalts ein monatlicher Mehraufwand von mehr als 300 Euro pro Person, der durch die Länder im Regelfall nicht ansatzweise abgegolten wird.



**Sachsen-Anhalts Ministerpräsident Dr. Reiner Haseloff diskutiert mit dem Verbundnetz für kommunale Energie die Ergebnisse der Jahresstudie 2016. Links im Bild: Prof. Dr. Michael Schäfer.**

Dieser Teil leitete über in eine breite Diskussion der finanziellen Ausgleichsmechanismen zwischen verschiedenen politischen Ebenen, zwischen den Bundesländern und seitens der Länder unter ihren Kommunen. Hier ging es zuvorderst um die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen, um die Bundeszuschüsse für kommunale Aufgaben sowie um das Verhältnis der politischen Ebenen. Fraglich war, inwiefern das strikte Kooperationsverbot zwischen dem Bund und den Kommunen den vielfältigen Inkongruenzen von Aufgabenübernahmen und Finanzierungsmechanismen gerecht wird.

**Ein Novum in der wissenschaftlichen Befassung**

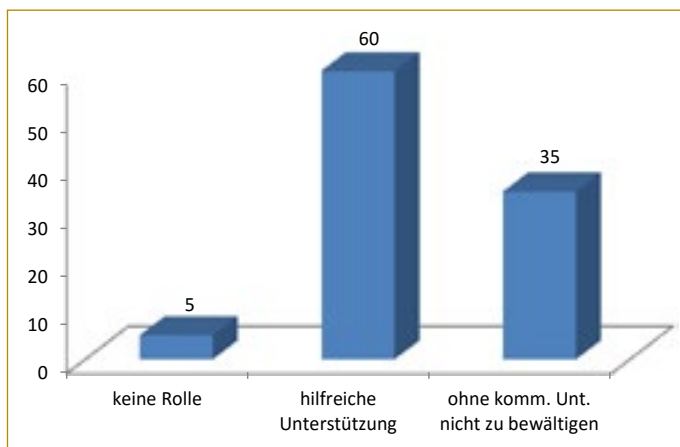
Das Gelingen der Integration derart vieler Menschen wird vornehmlich in den Kommunen entschieden. Hier werden Helfer akquiriert, hier können sich aufgrund politischer Fehlorientierungen oder ungenügender Transparenz politische Missstimmungen entwickeln, hier wohnen Nachbarn und Freunde, hier wird Kultur und Sprache vermittelt und insgesamt ein lebenswertes Umfeld geschaffen. Mit der VfKE-Jahresstudie 2016 sollte die kommunale Sicht auf Zusammenhänge und Organisationsstrukturen durch eine repräsentative Befragung ermittelt werden. Dies ist ein Novum in der wissenschaftlichen Befassung mit diesem Thema. Und da sich auch die politische Debatte bislang weitgehend auf die Ebene der Länder und des Bundes beschränkte, steht die Aufmerksamkeit für die kommunalen Belange in einem eklatanten Missverhältnis zu den tatsächlichen Aufgabenstrukturen und Leistungsübernahmen. Dieses Defizit zu beheben, war ein zentraler Impuls für die Erhebung der VfKE-Jahresstudie 2016.

Eine umfassende Befragung richtete sich an die Hauptverwaltungsbeamten der ostdeutschen kreisfreien Städte, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise. Die repräsentative Stichprobe ermöglichte ein aussagekräftiges Meinungsbild der ostdeutschen kommunalen Familie.

**Hier die wichtigsten Ergebnisse:**

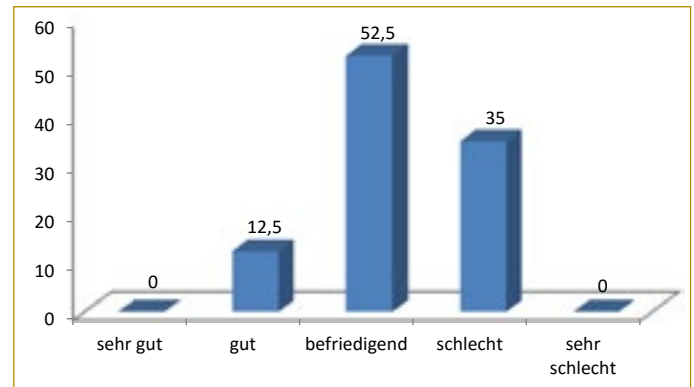
Kommunale Unternehmen spielen bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise eine zentrale Rolle. Mehr als ein Drittel der Befragten äußerte die Ansicht, dass die Flüchtlingskrise ohne die kommunale Wirtschaft überhaupt nicht zu bewältigen sei. 60 Prozent ordneten Wohnungsgesellschaften, Stadtwerken und anderen kommunalen Unternehmen eine entscheidende Unterstützung zu.

**Welche Rolle spielen die kommunalen Unternehmen bei der Integration? – in Prozent**



Lediglich das Ehrenamt erhielt noch höhere Zustimmungswerte. Hier sahen mehr als 80 Prozent eine existenzielle Rolle für das Gelingen der Integration. Der Integrationserfolg insgesamt wird eher skeptisch bewertet. Lediglich 13 Prozent waren der Meinung, dass dies „sehr gut“ oder „gut“ gelänge. Der Großteil der Antworten verteilte sich indes auf die Zuschreibungen „befriedigend“ und „schlecht“.

**Wie bewerten Sie den aktuellen Stand der Integration in Ihrer Kommune? –**



Diese Versäumnisse werden keiner Seite schuldhaft zugerechnet. Sowohl die Integrationsbereitschaft der Flüchtlinge, als auch die Aufnahmebereitschaft der Mehrheitsgesellschaft erhalten im Mittel deutlich bessere Noten. Die Hauptverwaltungsbeamten der ostdeutschen Kommunen vergeben im Schnitt für beide Seiten eine Drei plus.

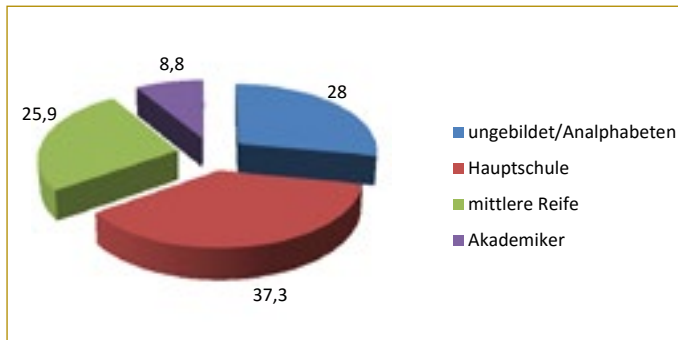
0

Hieraus ergibt sich ein Mittelwert von 2,9.

Hieraus ergibt sich ein Mittelwert von 2,65.

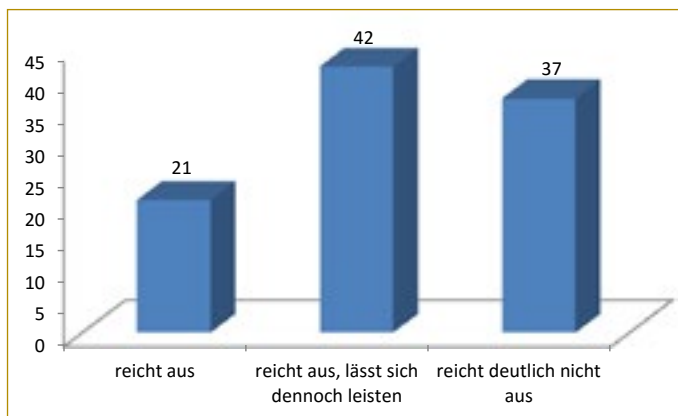
Allerdings wird den Flüchtlingen vor Ort eine tendenziell geringe Qualifikation attestiert. Mehr als 60 Prozent entfallen auf die Zuschreibungen „ungebildet“ und „adäquat zum deutschen Hauptschulabschluss“.

Geschätzter Bildungsgrad der aufgenommenen Flüchtlinge – in Prozent



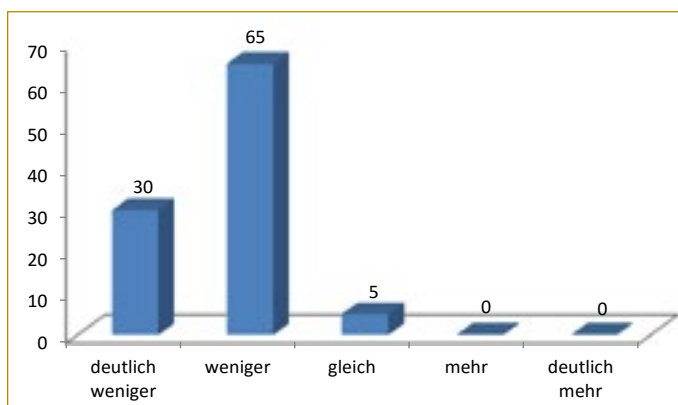
Obleich es sich bei den Aufwendungen für Asyl und Integration eindeutig um Aufgaben aus dem übertragenen Wirkungskreis handelt, bleiben die Kommunen auf einem nennenswerten Teil der Kosten sitzen und erhalten keinen angemessenen Ausgleich seitens der Länder und des Bundes. Nur zehn Prozent der Kommunen formulieren einen vollständigen Kostenausgleich. Etwa 90 Prozent gehen von einer teilweise erheblichen Unterdeckung aus. Neben finanziellen Defiziten werden auch hinsichtlich der Personalausstattung deutliche Lücken identifiziert. Nur etwa ein Fünftel der Kommunen in Ostdeutschland äußert die Ansicht, dass die Personaldecke den Aufwänden entspricht.

Reicht das Personal aus, um den Anforderungen der Integration gerecht zu werden? – in Prozent



Insgesamt wird für die kommenden Jahre eine Entspannung prognostiziert. Deutlich mehr als 90 Prozent erwarten geringere oder deutlich geringere Asylbewerberzahlen in 2016 und 2017. Zudem gehen die Hauptverwaltungsbeamten davon aus, dass im Schnitt weniger als die Hälfte der vor Ort betreuten Asylbewerber auch nach Anerkennung ihres Asylstatus in der betreffenden Kommune bleiben wird.

Wie viele Flüchtlinge erwarten Sie für die Jahre 2016 und 2017? – in Prozent



## Kommunale Implikationen für die Neuen Länder

Im Ergebnis der finanzwirtschaftlichen, strukturellen sowie politischen Analysen sowie als Schlussfolgerung zur empirischen Bestandsaufnahme in den ostdeutschen Kommunen wurden folgende Implikationen formuliert.

**Personal:** Es erscheint außerordentlich schwierig, Strategien für eine Überbrückung der personellen Engpässe zu finden. Die Kohorte der Schulabgänger ist in den Neuen Bundesländern so gering wie nie zuvor. Letztlich speist sich die niedrige Jugendarbeitslosigkeit nahezu ausschließlich aus diesem Umstand. Erschwerend kommt hinzu, dass nach wie vor deutlich mehr qualifizierte junge Deutsche die Region verlassen, als dorthin zuwandern. Ganz ähnlich werden es auch die meisten Flüchtlinge halten. Schließlich bieten sich insbesondere in den kleinen und mittleren Kommunen der Neuen Bundesländer weniger familiäre und auch weniger wirtschaftliche Anknüpfungspunkte, die eine dauerhafte Ansiedlung begünstigen. Bei aktuell sinkenden Asylbewerberzahlen wird der derzeit enorme Bedarf an Integrationsleistungen bald wieder merklich zurückgehen. Der Trend der vergangenen Jahre und Jahrzehnte hat schließlich gezeigt, dass Migranten dorthin streben, wo entweder der bereits bestehende Migrantenanteil besonders hoch ist oder wo die wirtschaftlichen Strukturdaten besonders günstig sind.

**Ehrenamt und soziale Arbeit:** Voraussetzung für ein ehrenamtliches Engagement ist eine konstruktive und offene Stimmung in der Bevölkerung. Gerade bei erwartbar kontroversen politischen Entscheidungen ist es unabdingbar, möglichst transparent und zeitnah über die einzuleitenden Maßnahmen zu informieren. In jedem Fall sollten wertevermittelnde soziale Institutionen möglichst schnell eingebunden werden – die Kirchen, die gemeinnützigen Sozialverbände, die demokratischen Parteien und die Moscheegemeinden. Um zeitnah mobilisieren und über anstehende Aufgaben informieren zu können, sind die Kommunen gehalten, ihre Kommunikation über die sozialen Netzwerke weiter auszubauen. Zudem sind die rechtlichen Grundlagen insoweit zu flexibilisieren, dass Transferempfänger in Notsituationen zur bürgerschaftlichen Arbeit herangezogen werden können. Sollten sie dem nicht entsprechen, ist mit dem Entzug von Zuwendungen zu sanktionieren. Im Kontext einer schnellen Mobilisierung von Tatkraft muss auch die Bundeswehr stärker wirken dürfen. Es mutet grotesk an, doch die Abschaffung der Wehrpflicht hat die sozialen Dienste stärker getroffen als die Armee selbst. Hier ist über einen verpflichtenden Ersatzdienst nachzudenken.

*zeitnah und transparent informieren; Transferempfänger zur bürgerschaftlichen Arbeit heranziehen; Überlegungen zu einem pflichtigen Sozialdienst für Heranwachsende*

**Finanzen:** Im Oktober 2016 konnten sich Bund und Länder endlich auf die Zukunft des Länderfinanzausgleiches einigen. Inhaltlich war die Reformdiskussion sehr früh auf wenige Dimensionen reduziert worden. Dadurch wurden zentrale Zukunftsfragen des deutschen Fiskalföderalismus ausgeschlossen und schon wieder Chancen vertan, ein Finanzierungssystem zu schaffen, das die Mittel automatisch dorthin lenkt, wo die Leistungen überproportional stark nachgefragt und erbracht werden.

Auch bei der Vertikalisierung kommunaler Sozialleistungen lieferte die Flüchtlingskrise etliche Impulse für ein Wiederaufgreifen der Reformdebatte. Hier stellt sich die grundlegende Frage, ob der aktuell grundgesetzlich vorgegebene Weg, Bundesmittel „durch die Länderhaushalte“ zu den Kommunen zu leiten, wirklich die einzig sinnvolle Option ist. Eine Vertikalisierung direkt an die kommunale Ebene ist in vielerlei Hinsicht erfolgversprechender.

*Kooperationsverbot zwischen dem Bund und den Kommunen aufweichen; Länderfinanzausgleich aufgabenbezogen neu strukturieren*





Flüchtlinge marschieren am 4. September 2015 vom ungarischen Budapest an die ungarische Grenze.



Erstaufnahmeeinrichtung im schleswig-holsteinischen Itzehoe.

# Angemerkt

Die VfKE-Studie 2016 brachte vielfältige Erkenntnisse. Große Herausforderungen schärfen den Eindruck für eine grundlegende Neuorientierung politischer Strukturen. Es wird Zeit, eine in vielerlei Hinsicht gescheiterte Föderalismusreform wieder aufzugreifen und um eine Kommunalreform zu ergänzen. So ist es nur recht und billig, dass die auf Bundesebene für kommunale Zwecke ausgegebenen Gelder auch direkt in die Kommunen vermittelt werden. Auch angesichts der derzeitigen Demokratiekrise muss in Erinnerung gerufen werden, dass Systeme und Rechtsnormen sich nicht selbst legitimieren, sondern stets einer sachlichen Begründung bedürfen.

Falk Schäfer

**Fachkräftepotential:** Das Asylrecht ist nicht dazu da, der deutschen Wirtschaft zu helfen. Für eine qualifizierte Einwanderung braucht es ein Einwanderungsgesetz. Einwanderung über Asyl ist dem Wesen nach grundsätzlich vorläufig, nämlich stets an das Weiterbestehen des Asylgrundes geknüpft. Doch auch abseits der grundrechtlichen Theorie sind die Potentiale der real stattfindenden Masseneinwanderung für die deutsche Wirtschaft äußerst begrenzt. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit besitzen weniger als ein Viertel der als arbeitslos registrierten Flüchtlinge eine abgeschlossene Berufsausbildung. Trotz des durchschnittlich jungen Alters der Flüchtlinge rechnet die Bundesagentur mit mindestens fünf Jahren, bis ein junger Migrant die nötigen Sprachkenntnisse erworben sowie eine Berufsausbildung abgeschlossen hat. Etwa 30 Prozent seien vermutlich auf lange Sicht nicht vermittelbar.

*Verzicht auf eine argumentative Verknüpfung von Asyleinwanderung und demografischem Wandel; Qualifizierte Einwanderung über ein Einwanderungsgesetz generieren*

Von Falk Schäfer ■



[www.vfke.org](http://www.vfke.org)