Deutsches Institut
für Urbanistik

Sonderveröffentlichung

Gudrun Kirchhoff, Detlef Landua, Bettina Reimann

Kommunalumfrage: Zuwanderung, Wohnen, Nachbarschaft

Bericht im Rahmen des Forschungsprojekts „Zusammenhalt braucht Räume – integratives Wohnen mit Zuwanderern“

GEFÖRDERT VOM

Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Universität Stuttgart

Zusammenhalt
braucht Räume

Gudrun Kirchhoff
Detlef Landua
Bettina Reimann

Kommunalumfrage: Zuwanderung, Wohnen, Nachbarschaft

Bericht im Rahmen des Forschungsprojekts „Zusammenhalt braucht Räume – integratives Wohnen mit Zuwanderern“

Impressum

Autorinnen und Autor:

Gudrun Kirchhoff
Detlef Landua
Dr. Bettina Reimann (Projektleitung)

Unter Mitarbeit von:

Difu:
Julia Diringer
Deniz Ucar

Universität Stuttgart, Fachgebiet Architektur- und Wohnsoziologie
an der Fakultät Architektur und Stadtplanung:
Manal El-Shahat
Prof. Dr. Christine Hannemann (Gesamtprojektleitung)
Karin Hauser

Redaktion:

Patrick Diekelmann

DTP:

Steffi Greiner

Gestaltungskonzept Umschlag:

3pc GmbH Neue Kommunikation

Zitierweise:

Gudrun Kirchhoff, Detlef Landua, Bettina Reimann:
Kommunalumfrage: Zuwanderung, Wohnen, Nachbarschaft. Bericht im Rahmen des Forschungsprojekts „Zusammenhalt braucht Räume – integratives Wohnen mit Zuwanderern“, Berlin 2019 (Difu-Sonderveröffentlichung)

Publikation im Rahmen des Projekts „Zusammenhalt braucht Räume – integratives Wohnen mit Zuwanderern“ in Kooperation mit der Universität Stuttgart, Fakultät Architektur und Stadtplanung, Fachgebiet Architektur- und Wohnsoziologie. Gefördert wird das Projekt vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Förderbereich „Zusammenhalt stärken in Zeiten von Krisen und Umbrüchen“ (Förderkennzeichen 01UG1731BX).

Diese Veröffentlichung ist unter https://difu.de/12855 kostenlos verfügbar.

Bildnachweise:

Fotos Umschlagvorderseite: 1 Busso Grabow, 2-4 Wolf-Christian Strauss
Fotos Umschlagrückseite: 1-2 Wolf-Christian Strauss, 3 Sybille Wenke-Thiem, 4 Busso Grabow

© Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH 2019

Zimmerstraße 13–15, 10969 Berlin
Tel. +49 30 39001-0, difu@difu.de, www.difu.de

Berlin, September 2019

Inhalt

1. Der Rahmen: Anlass, Ziel und methodisches Vorgehen 5

2. Ergebnisse 8

2.1 Kommunaler Status quo 8

2.1.1 Charakteristika der teilnehmenden Kommunen 8

2.1.2 Zuwanderungsgeschehen 10

2.1.3 Wohnungsmarktsituation in den Kommunen 19

2.1.4 Soziale Problemlagen 30

2.2 Kommunales Handeln 32

2.2.1 Integration vor Ort: Strukturen, Konzepte und Maßnahmen 33

2.2.2 Maßnahmen und Strategien zur Verbesserung der Wohnraumversorgung 40

3. Zusammenfassung und Resümee 43

4. Literatur 47

1. Der Rahmen: Anlass, Ziel und methodisches Vorgehen

Menschen mit Fluchterfahrung eine langfristige Wohnperspektive zu eröffnen, ist in vielen Kommunen, insbesondere mit angespannten Wohnungsmärkten, eine Herausforderung. Vor allem in Großstädten, Ballungszentren und Universitätsstädten macht sich in den letzten Jahren immer deutlicher der Mangel an bezahlbaren Wohnungen sowie an entsprechenden Wohnungsangeboten bemerkbar. Durch das Auslaufen der Bindungen – allein zwischen 2002 und 2010 schrumpfte der Bestand an Sozialwohnungen in Deutschland um ein Drittel auf etwa 1,5 Mio. – verringern sich die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten. Eine deutliche Zuspitzung auf dem Wohnungsmarkt erfolgt zudem durch die Zuwanderung von Geflüchteten, die nach Erteilung des Asyls oder nach Gewährung des vorläufigen Aufenthalts Anschlussunterbringungen benötigen und mit bisherigen Wohnungssuchenden um bezahlbaren Wohnraum konkurrieren. Wenngleich es bezahlbaren Wohnraum nicht schnell und angesichts der Vielfalt und Anzahl der Nachfragenden auch nicht ausreichend geben wird, hat die Zuwanderung von Geflüchteten „eine neue Dynamik in die Wohnungsdebatte gebracht" und der „Notwendigkeit einer gestaltenden Rolle der öffentlichen Hand" (Pätzold 2018: 122) Nachdruck verliehen.

In dem bundesweit angelegten Forschungsprojekt „Zusammenhalt braucht Räume – Integratives Wohnen mit Zuwanderern"[1], in dessen Rahmen die vorliegende Publikation erstellt wurde, werden die Wohnraumversorgung und sozialräumliche Integration neuzugewanderter, insbesondere geflüchteter Menschen untersucht. Gleichermaßen werden dabei der kommunale Status quo erhoben und kommunale Handlungsspielräume ausgelotet. Projektanlass war die Beobachtung, dass in vereinzelten Kommunen Wohnprojekte entstehen, die sich durch einen integrativen Ansatz auszeichnen, indem sie Räume schaffen für das Zusammenleben unterschiedlicher sozialer Gruppen mit (Neu-)Zugewanderten. Wie verbreitet diese sind und welche anderen Ansätze und Maßnahmen Kommunen für die Unterbringung, Wohnungsversorgung und Integration von neuzugewanderten und geflüchteten Menschen ergreifen, wurde in der Kommunalbefragung erhoben. Im Einzelnen richteten sich die Inhalte der Befragung auf (vgl. Fragebogen im Anhang):

- die Unterbringungs- und Wohnsituationen der Neuzugewanderten/Geflüchteten in den Kommunen einschließlich der Verbreitung integrativer Wohnprojekte,
- das Zusammenleben und die Integration in Nachbarschaften,
- Maßnahmen, die das Zusammenleben und die Integration in Quartieren fördern,
- Planungen und konzeptionelle Ansätze zur Verbesserung der Wohnungsversorgung . Dabei ging es auch um die wohnungswirtschaftlich relevante Frage nach der Schaffung von langfristig bezahlbarem Wohnraum (nicht nur) für Geflüchtete.

1 Das Projekt hat eine Laufzeit von Oktober 2017 bis März 2020 und wird gemeinsam von der Universität Stuttgart, Fachgebiet Architektur- und Wohnsoziologie an der Fakultät Architektur und Stadtplanung, und dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), Berlin, bearbeitet. Gefördert wird das Projekt vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Förderbereich „Zusammenhalt stärken in Zeiten von Krisen und Umbrüchen".

Die zur Bearbeitung dieser Aufgabenstellung eingesetzte Befragung dient auch der Bewertung der kommunalpolitischen Strategien zur sozialräumlichen Integration von Geflüchteten und, in diesem Zusammenhang, der Rolle von integrativen Wohnprojekten.

Unter „Integrativen Wohnprojekten“[2] verstehen wir Wohnprojekte, bei denen das Zusammenwohnen von neuzugewanderten Menschen (Geflüchtete, Asylberechtigte, Arbeitsmigranten aus Drittstaaten, Zuwanderer aus Südosteuropa usw.) mit anderen Personen bzw. Personengruppen, die einen eher schwierigen Zugang zum Wohnungsmarkt haben (z.B. junge Familien, Transferleistungsbeziehende, Alleinerziehende, Studierende, von Wohnungsnot Bedrohte), im Vordergrund steht. Entsprechende Wohnprojekte eröffnen diesen Personen eine längerfristige Wohnperspektive. Sie zielen zudem darauf ab, das Zusammenleben zwischen verschiedenen sozialen Gruppen und Personen sowie die Teilhabe neuzugewanderter Menschen zu fördern. Bei solchen Wohnprojekten kann es sich um Wohnungen, Gebäude oder ganze Gebäudekomplexe handeln. Entsprechende Wohnprojekte weisen darüber hinaus einen Bezug zur Nachbarschaft/zum Quartier auf. Im Forschungsvorhaben wird davon ausgegangen, dass diese Wohnprojekte positive Effekte für die Integration Neuzugewanderter und das Zusammenleben haben. Da die Verbreitung und Wirkungen dieser Wohnprojekte bislang noch nicht untersucht wurden, richtet sich ein anderer Baustein des Forschungsvorhabens, den die Universität Stuttgart bearbeitet, auf die Erschließung der Charakteristika und Wirkungen dieser Projekte in Form von Fallstudienuntersuchungen (https://zusammenhaltbrauchtraeume.de).

Die empirischen Untersuchungsdimensionen umfassen neben den Fallstudien auch eine repräsentative Kommunalbefragung. Diese Publikation dokumentiert die Ergebnisse der Kommunalbefragung.

Im Folgenden wird zunächst das methodische Vorgehen beleuchtet. In Kapitel 2 werden die Ergebnisse der Umfrage dargestellt. Erörtert werden Rahmenbedingungen und Strukturmerkmale der Kommunen in Kapitel 2.1, dazu zählen Zuwanderung und Wohnungsmarktsituation. Kapitel 2.2 beschreibt die Steuerungsstrukturen für die Flüchtlings- und Integrationsarbeit in den Kommunen, geht auf Planungen und konzeptionelle Ansätze ein und stellt die Ergebnisse zu konkreten Maßnahmen zur Förderung des Zusammenlebens vor. Kapitel 3 fasst die Ergebnisse zusammen und zieht ein Resümee.

Methodisches Vorgehen

Die Befragung wurde postalisch unter Einsatz eines standardisierten Fragebogens mit überwiegend geschlossenen Fragen durchgeführt. Zusätzlich wurde der Fragebogen zur online-Bearbeitung zur Verfügung gestellt.

Um die Aussagefähigkeit der projektbezogenen Auswertungen zu sichern, wurde die Kommunalumfrage als eine bundesweit repräsentative Befragung von Kommunen konzipiert. Sie wurde dabei konkret angelegt als: 1. eine Vollerhebung in den ca. 700 Kommunen ab 20.000 Einwohner*innen; 2. eine Stichprobenerhebung in den Kommunen zwischen 5.000 und 20.000 Einwohner*innen. Der Stichprobenumfang der Bruttostichprobe lag somit bei rund 2.160 Kommunen (siehe Tab. 1), was etwa 75 % aller Kommunen ab 5.000 Einwohner*innen entspricht.

2. Die Definition entstand im Projektkontext gemeinsam mit den Kolleginnen Prof. Dr. Christine Hannemann, Dr. Manal El-Shahat und Karin Hauser. Sie wird im laufenden Prozess überprüft und kann sich daher vor dem Hintergrund der Projektergebnisse zum Ende des Projektvorhabens verändern.

Tab. 1:
Grundgesamtheit und Teilstichprobe der Kommunalbefragung "Integratives Wohnen"

Einwohner*innenzahl der Städte/Gemeinden		Anzahl der Städte/Gemeinden	
		Grundgesamtheit	Bruttostichprobe
5.000 bis u. 20.000	Kleinstadt	2.196	1.450
20.000 bis u. 50.000	Kleine Mittelstadt	522	Vollerhebung
50.000 bis u. 100.000	Mittelstadt	107	Vollerhebung
100.000 und mehr	Großstadt	81	Vollerhebung
Summe		2.906	2.160

Die konkrete Auswahl der Kommunen erfolgte mittels der Difu-Gemeindedatenbank[3].

Für alle Großstädte ab 100.000 Einwohner*innen wurde die zuständige Zielperson für die Arbeitsfelder „Integration" und „Wohnsituation von Geflüchteten und Zugewanderten" innerhalb der Verwaltungsstrukturen recherchiert und als zu befragende Person festgelegt. Bei allen anderen Kommunen richtete sich der Fragebogen jeweils in offener Form an diejenige/n Person/en, die aus Sicht der Verwaltungsspitze am ehesten über diese Fragestellungen in ihrer Stadt/Gemeinde auskunftsfähig sind. Eine vorab exakt definierbare Grundgesamtheit der zu befragenden Personen lag somit nicht vor und war auch nicht konzipiert.

Die Befragung der Kommunalverwaltungen von Städten und Gemeinden zum Thema „Integratives Wohnen" bezieht sich auf einen thematisch weiten Bereich, zu dem nicht viele erprobte und getestete Fragebogenitems vorliegen. Der inhaltliche Aufbau des Erhebungsinstruments erfolgte deshalb im Rahmen des Projekts in großen Teilen über die Entwicklung neu formulierter Items. Um allgemeinen Verständnisschwierigkeiten bei der Bearbeitung der schriftlichen Erhebungsunterlagen vorzubeugen und um die Qualität der Messinstrumente, ihre Eignung für die einzelnen Fragestellungen sowie ihre Handhabbarkeit zu sichern, wurde im Mai 2018 ein Pretest durchgeführt. Insgesamt nahmen vier Kommunalverwaltungen aus verschiedenen Bundesländern und mit unterschiedlichen Einwohner*innenzahlen an dem Pretest teil.

Die Datenerhebung der Kommunalbefragung zum Thema „Integratives Wohnen" erstreckte sich von Anfang Juni 2018 bis Ende Juli 2018. Von den 2.160 kontaktierten Städten und Gemeinden konnten 631 auswertbare Fragebögen vom Difu ausgewertet werden.

3 Deren Basis bezieht sich auf ein Kommunalverzeichnis der Firma Dialog-Dienste GmbH und wurde bis Anfang 2013 wöchentlich aktualisiert. Das Verzeichnis beinhaltet neben Daten über die geografische Zugehörigkeit (Bundesland, Regierungsbezirk, Kreis, ggf. Verwaltungsgemeinschaft) sowie Einwohner*innenzahlen auch die Anschriften der Kommunalverwaltungen.

2. Ergebnisse

2.1 Kommunaler Status quo

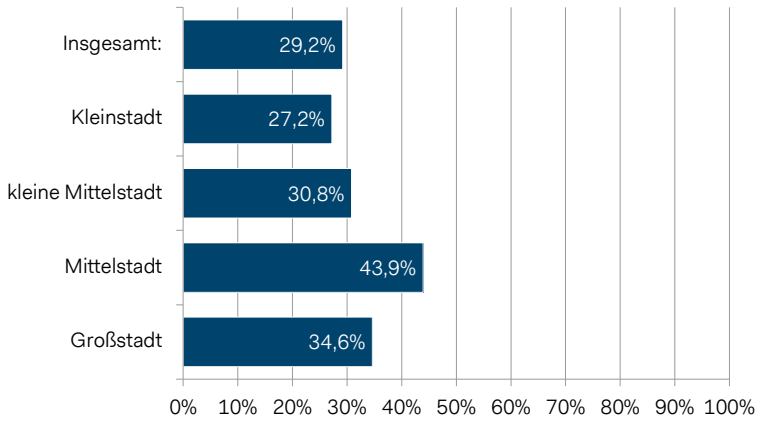
2.1.1 Charakteristika der teilnehmenden Kommunen

Im Folgenden werden die Repräsentativität der Befragung begründet und die an der Befragung teilnehmenden Kommunen charakterisiert. Dafür werden strukturelle Unterschiede nach Stadtgröße, Lage, Prosperität und regionaler Verteilung dargestellt.

Die 631 auswertbaren Fragebögen entsprechen einer Teilnahmequote von 29,2 %. Für die Bewertung der Rücklaufquote und Einschätzung der Repräsentativität ist zu berücksichtigen, dass die Teilnahmebereitschaft unter bestimmten Teilgruppen nicht unerheblich variiert (Abb. 1).

Abb. 1: Teilnahmequote insgesamt und nach Stadtgröße[4]

Teilnahmequote insgesamt und nach Stadtgröße



N=2.160; n=631

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

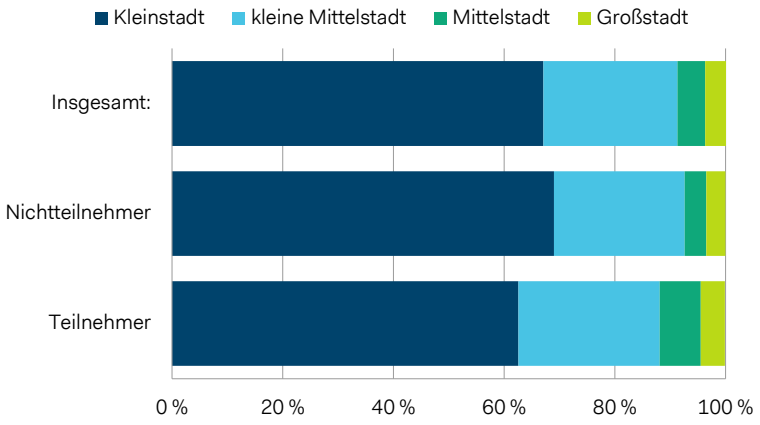
Zwischen den teilnehmenden und nicht teilnehmenden Kommunen der Befragung lassen sich einige Strukturunterschiede erkennen, u.a. bezogen auf die Einwohnerzahl (Abb. 2 und Abb. 3). So sind unter den teilnehmenden Kommunen Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohner*innen sowie große Mittelstädte mit 50.000 bis 100.000 Einwohner*innen stärker vertreten als unter den nicht teilnehmenden Kommunen (Abb. 2). Weiterhin fällt auf, dass unter den teilnehmenden Städten und Gemeinden die kleineren Kommunen im Vergleich zur Gesamtzahl der Städte dieser Größenordnung leicht unterrepräsentiert sind. Gleichwohl sind Kleinstädte mit einer Fallzahl von 391 beantworteten Fragebögen in der Befragung sehr gut abgebildet. Nimmt man die Städte zwischen 20.000 und 50.000 Einwohner*innen hinzu, dann überwiegen mit 72,2 % (452 Fragenbögen) die kleineren Städte im Sample deutlich und prägen damit die Aussagen bezogen auf das Gesamtbild.

4 Kleinstädte sind Städte mit 5.000 bis 20.000 Einwohner*innen, kleine Mittelstädte haben 20.000 bis 50.000 Einwohner*innen, Mittelstädte 50.000 bis 100.000 Einwohner*innen, und als Großstädte gelten Städte ab 100.000 Einwohner*innen.

Die Strukturunterschiede sind aufgrund der hohen Fallzahl der Auswahlgesamtheit von N = 2.160 einerseits fallzahlbedingt zwar statistisch signifikant, stellen andererseits jedoch die Aussagekraft der Befragungsergebnisse nicht in Frage. Im Gegenteil: Die erkennbaren Strukturunterschiede zwischen teilnehmenden und nicht teilnehmenden Kommunen sind in der Gegenüberstellung mit vergleichbaren Kommunalumfragen als relativ gering zu bezeichnen.

Abb. 2:
Strukturunterschiede zwischen teilnehmenden und nicht teilnehmenden Kommunen nach Stadtgröße

Strukturunterschiede zwischen teilnehmenden und nicht teilnehmenden Kommunen nach Stadtgröße



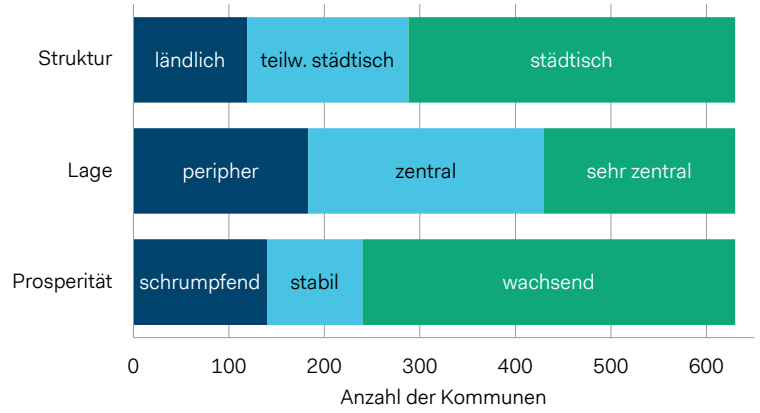
N=2.160; n=631

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

Die teilnehmenden Kommunen zählen in der Tendenz eher zu den wachsenden städtischen Kommunen in zentraler Lage (Abb. 3). Dies ist insofern interessant, als dass die Mehrheit der befragten Kommunen zu den kleineren Städten zählt. D.h. die Mehrheit der an der Befragung teilnehmenden Städte sind wachsende Klein- und Mittelstädte in zentraler Lage.

Abb. 3:
Struktur-, Lage- und Prosperitätsmerkmale[5] der befragten Kommunen

Struktur-, Lage- und Prosperitätsmerkmale der befragten Kommunen



n=630

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

5 Laufende Raumbeobachtung des BBSR.

Für den regionalen Bezug erbrachte eine Differenzierung nach einzelnen Bundesländern keine signifikanten Aussagen. Diese konnten hingegen nach einer Differenzierung zwischen ostdeutschen und westdeutschen Kommunen getroffen werden. Mit 31,4 % sind die westdeutschen Städte leicht überrepräsentiert in der Befragung vertreten (gesamt 29,2 %), während die ostdeutschen Städte mit 18,9 % stark unterrepräsentiert sind, worin sich vermutlich eine sehr unterschiedliche Bewertung der Thematik ausdrückt (siehe auch Abb. 12).

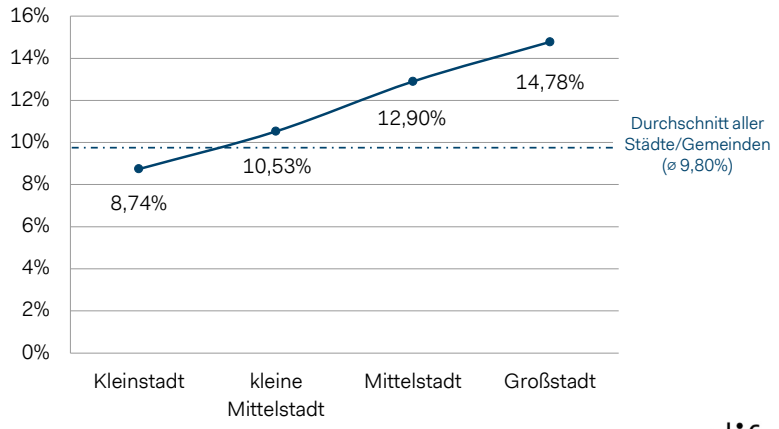
2.1.2 Zuwanderungsgeschehen

Das Zuwanderungsgeschehen in den Kommunen lässt sich u.a. am Ausländer*innenanteil und dem Anteil der Personen mit Migrationshintergrund ablesen, da dieser Rückschlüsse auf die Entwicklung in den letzten Jahren zulässt. Die im Folgenden dargestellten Angaben zur ausländischen Bevölkerung basieren auf Sonderauswertungen der Statistischen Landesämter zum Stichtag 31.12.2017 mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern[6].

Durchschnittlich liegt der Ausländer*innenanteil der befragten Kommunen bei 9,8. %. Abb. 4 zeigt die Unterschiede nach Stadtgröße, so liegt der Wert bei Kleinstädten etwas unterhalb des Durchschnittswertes, während dieser bei den Großstädten auf knapp 15 % steigt.

Abb. 4:
Anteil der ausländischen Bevölkerung in den Städten nach Stadtgröße

Anteil der ausländischen Bevölkerung in den Städten nach Stadtgröße



n=622

Datenbasis: Statistische Landesämter ohne Mecklenburg Vorpommern, Stichtag 31.12.2017.

Deutsches Institut für Urbanistik

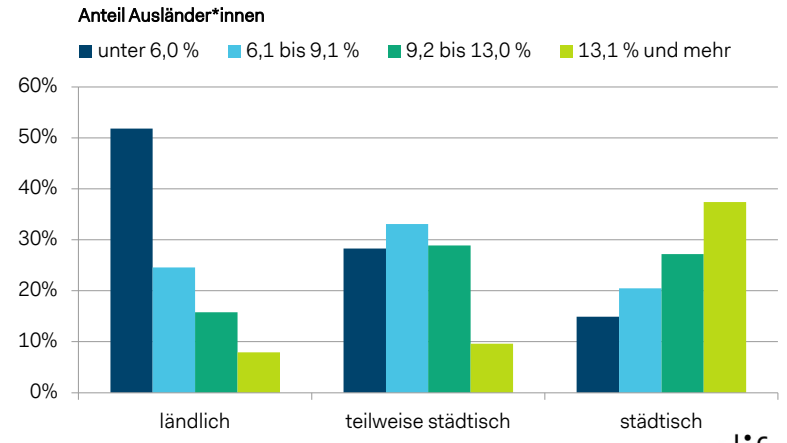
Für die weitere Auswertung wurden nach Verteilung ihrer Häufigkeiten die Werte der Kommunen vier gleich großen Gruppen zugeordnet (Quartile). Unterschiede lassen sich hinsichtlich der Struktur (ländlich/städtisch) erkennen (Abb. 5). Bei den ländlichen Kommunen dominiert wie erwartet die Gruppe mit dem niedrigsten Anteil von Ausländer*innen mit etwas mehr als 50 %.. Es ist aber auch festzuhalten, dass es ländliche Kommunen gibt, deren Ausländer*innenanteil über 13 % und damit leicht über dem bundesweiten Durchschnitt von 12,8 % liegt[7]. Bei den teilweise städtisch strukturierten Kommunen ist eine gleichmäßigere Verteilung der Gruppen zu sehen, wo-

6 Mecklenburg Vorpommern lehnte eine Sonderauswertung ab.
7 Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/DE/ Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/auslaendische-bevoelkerung-bundeslaender.html, Stichtag 31.12.2017, abgerufen am 21.03.2019.

bei etwa ein Drittel zu der Gruppe mit einem Ausländer*innenanteil zwischen 6,1 und 9,1 % zählt. Bei den überwiegend städtisch strukturierten Kommunen dominiert die Gruppe mit dem höchsten Ausländer*innenanteil von 13,1 % und mehr (37,4 %). Der Durchschnitt aller befragten Kommunen liegt bei 9,8 % ausländischer Bevölkerung.

Abb. 5:
Anteil der ausländischen Bevölkerung in den Städten nach Siedlungsstruktur

Anteil der ausländischen Bevölkerung in den Städten nach Siedlungsstruktur



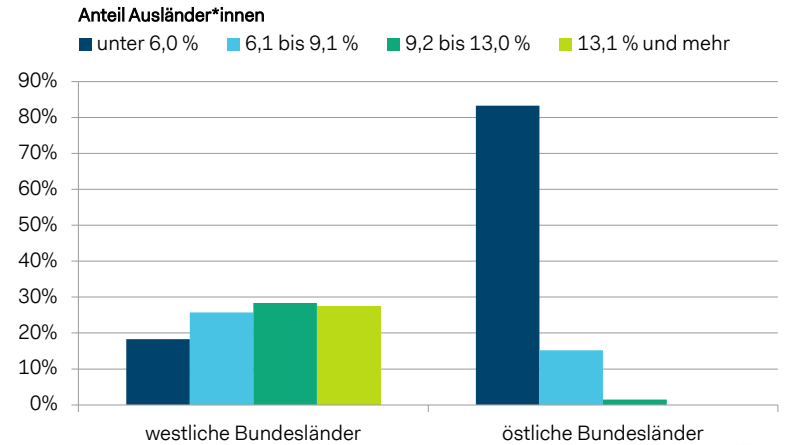
n=622

Datenbasis: Statistische Landesämter ohne Mecklenburg Vorpommern, Stichtag 31.12.2017.

Deutsches Institut für Urbanistik

Abb. 6:
Anteil der ausländischen Bevölkerung in den Städten nach Region

Anteil der ausländischen Bevölkerung in den Städten nach Region



n=622

Datenbasis: Statistische Landesämter ohne Mecklenburg Vorpommern, Stichtag 31.12.2017.

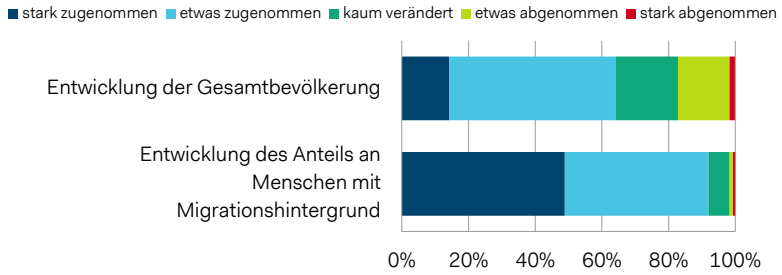
Deutsches Institut für Urbanistik

Mit Blick auf die regionalen Unterschiede zeigt sich, dass die Mehrheit der Kommunen in den östlichen Bundesländern (83,3 %) einen geringen Ausländer*innenanteil von bis zu 6 % hat (Abb. 6) und es keine Kommune gibt, deren Ausländer*innenanteil in der obersten Gruppe (13,1 % und mehr) liegt. Bei den Kommunen in den westlichen Bundesländern ist die Verteilung gleichmäßiger über die vier Gruppen, wobei der höchste Anteil von ca. 28 % in der dritten Gruppe (9,2 bis 13 %) zu finden ist. Einen Ausländer*innenanteil unter bzw. bis 6 % haben nur 18,3 % der befragten westdeutschen Kommunen.

Bei einer Mehrheit der befragten Kommunen hat in den letzten fünf Jahren ein Zuwachs der Bevölkerung stattgefunden (Abb. 7). 14,2 % der Städte und Gemeinden geben an, dass ihre Gesamtbevölkerung „stark“ zugenommen hat; knapp die Hälfte verzeichnet eine gemäßigte Zunahme. Deutlich ausgeprägter hat sich hingegen der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund in den zurückliegenden fünf Jahren entwickelt. Fast die Hälfte (49 %) der teilnehmenden Städte und Gemeinden nehmen hier für sich eine „starke“ Zunahme wahr. Eine Abnahme des Anteils der Menschen mit Migrationshintergrund wird hingegen nur von einer kleinen Minderheit (1,7 %) berichtet. Der Zuwachs der Gesamtbevölkerung in Städten und Gemeinden steht demnach in einem Zusammenhang mit der Zuwanderung von Migrantinnen und Migranten einschließlich geflüchteter Menschen.

Abb. 7: Einschätzung zur Entwicklung der Gesamtbevölkerung und des Anteils der Menschen mit Migrationshintergrund in Städten/Gemeinden in den letzten fünf Jahren

Einschätzung zur Entwicklung der Gesamtbevölkerung und des Anteils der Menschen mit Migrationshintergrund in Städten/Gemeinden in den letzten fünf Jahren



n=629/618

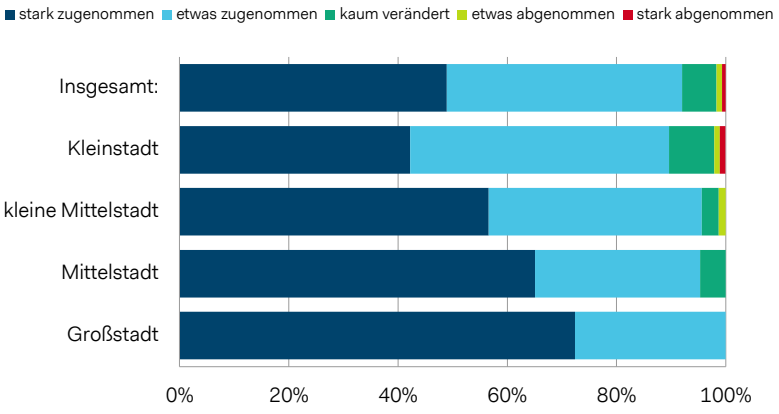
Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema “Integratives Wohnen“ – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

Die Abb. 8 und Abb. 9 verdeutlichen zum einen, dass die Zuwanderung von Migrantinnen und Migranten im Allgemeinen in den letzten fünf Jahren ihren Schwerpunkt insbesondere in westdeutschen Großstädten hatte. Zum anderen wird anhand der vorliegenden Ergebnisse jedoch ebenfalls deutlich, dass auch in vielen Städten und Gemeinden in den östlichen Bundesländern sowie in kleineren Gemeinden starke Zuwanderungsbewegungen zu verzeichnen sind. So berichten immerhin über 27 % der ostdeutschen Gemeinden von einer „starken“ Zuwanderung von Migrantinnen und Migranten im Allgemeinen (Abb. 9). Ebenfalls hervorzuheben ist, dass auch mehr als 42 % der Kleinstädte mit weniger als 20.000 Einwohner*innen eine „starke“ Zuwanderung (Abb. 8) verzeichnen.

Abb. 8:
Einschätzung zum Umfang der Zuwanderung in den letzten fünf Jahren nach Stadtgröße

Einschätzung zum Umfang der Zuwanderung in den letzten fünf Jahren nach Stadtgröße



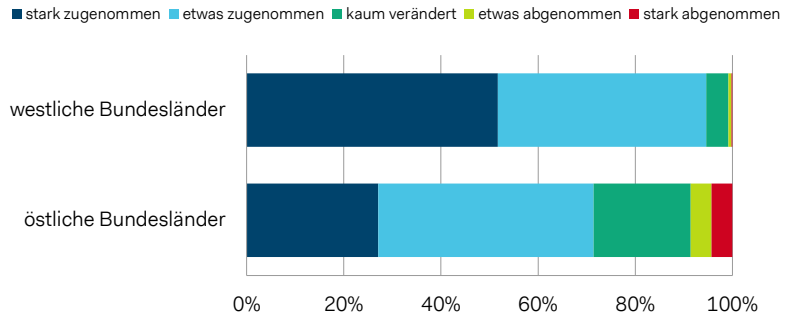
n=618

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

Abb. 9:
Einschätzung zum Umfang der Zuwanderung in den letzten fünf Jahren nach Region

Einschätzung zum Umfang der Zuwanderung in den letzten fünf Jahren nach Region



n=618

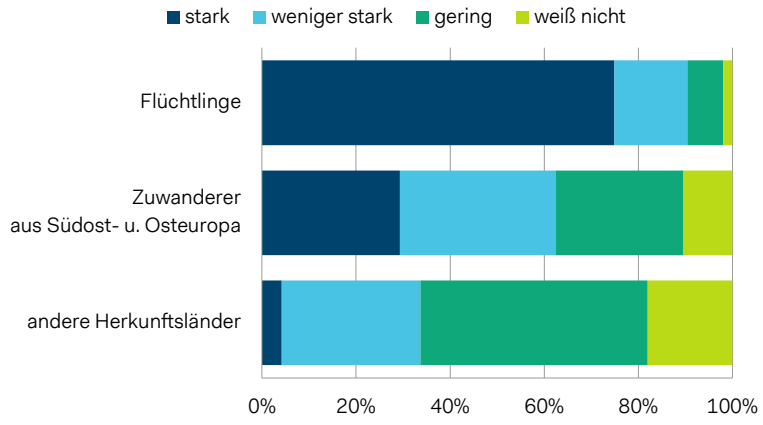
Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

Etwa drei Viertel der teilnehmenden Städte und Gemeinden geben an, dass die Zuwanderung „stark" durch den Zuzug von Flüchtlingen geprägt war (Abb. 10). Annähernd ein Drittel der Kommunen weist darauf hin, dass die Zuwanderung aus Südost- und Osteuropa stark zugenommen hat, ein weiteres Drittel bezeichnet diese Zuwanderung allerdings als weniger stark ausgeprägt. Für andere Herkunftsländer wird die Zuwanderung von etwa jeder zweiten Kommune (48,3 %) als gering eingeschätzt.

Abb. 10:
Einschätzung zum Umfang der Zuwanderung in den letzten fünf Jahren nach Herkunftsgruppen

Einschätzung zum Umfang der Zuwanderung in den letzten fünf Jahren nach Herkunftsgruppen



n=607

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

Deutliche Unterschiede zwischen einzelnen Teilgruppen von Kommunen lassen sich hinsichtlich verschiedener Lage- und Siedlungsstrukturtypen sowie zwischen wachsenden und schrumpfenden Kommunen (Prosperität) feststellen[8]: So sind vor allem Kommunen mit „überwiegend städtischer" Struktur, Kommunen in „(sehr) zentraler Lage" sowie „wachsende" (prosperierende) Kommunen zu jeweils weit über 50 % durch eine „starke" Zuwanderung von Menschen mit Migrationshintergrund bzw. zu jeweils über 80 % durch „starke" Zuwanderung von Flüchtlingen gekennzeichnet. Kommunen mit „ländlicher" Struktur, in „peripherer" Lage sowie Kommunen, die eine „stabile" bzw. „schrumpfende" Entwicklung aufweisen, berichten demgegenüber weitaus seltener von einer „starken" Zuwanderung von Migrant*innen bzw. von Flüchtlingen. In diesen Teilgruppen wird weitaus häufiger (ca. 12 bis 15 %) von einer „kaum veränderten" oder sogar von einer nennenswert „abnehmenden" (ca. 3 bis 5 %) Zuwanderungsentwicklung berichtet. Als Ergebnis einer starken Zuwanderungsbewegung durch Migrant*innen oder Flüchtlinge stellt sich schließlich erwartungsgemäß auch der Ausländer*innenanteil der Kommunen (gemessen in Anteilsquartilen) dar[9]. So weisen beispielsweise nur rund 34 % der Kommunen mit einem niedrigen Ausländer*innenanteil von bis zu 6 % eine „starke" Zunahme des Migrantenanteils auf. Bei Kommunen mit einem hohen Ausländer*innenanteil von über 13 % wird hingegen von 58 % der Kommunen von einem „starken" Anstieg des Anteils von Migrant*innen an der Bevölkerung in den letzten fünf Jahren berichtet. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass Migrant*innen vor allem dorthin ziehen, wo bereits Zugewanderte bzw. Angehörige der eigenen Herkunftsgruppe leben.

8 Die entsprechenden Angaben wurden für jede teilnehmende Kommune über frei verfügbare Datensätze der laufenden Raumbeobachtung des BBSR dem Datensatz zugeordnet. Für die Feststellung der Prosperität werden verschiedene Indikatoren genutzt und die jeweilige Ausprägung mit Punkten bewertet. Die Summe der Punkte führt dann zur jeweiligen Zuordnung von überdurchschnittlich wachsend bis überdurchschnittlich schrumpfend. Zu den Indikatoren zählen: Bevölkerungsentwicklung, Wanderungssaldo, ‚Entwicklung der Erwerbsfähigen, der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, der Arbeitslosigkeit, des Gewerbesteuergrundaufkommens im Zeitintervall 2011 bis 2016.

9 Hierzu wurden die teilnehmenden Kommunen entsprechend ihrer Bevölkerungsanteile von Migrant*innen und Flüchtlingen jeweils in vier gleich große Gruppen (Quartile) unterteilt. Im untersten Quartil finden sich entsprechend die 25 % der Kommunen mit den niedrigsten Anteilen an Migranten bzw. an Flüchtlingen. Im obersten Quartil die 25 % der Kommunen mit den höchsten Anteilen von Migrant*innen bzw. Flüchtlingen.

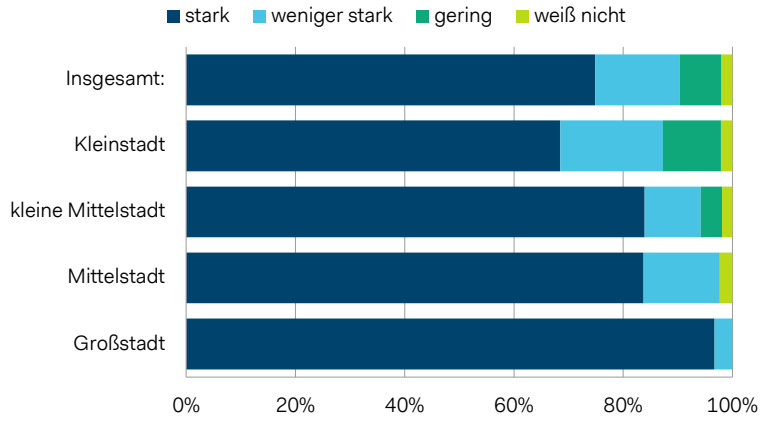
Zuwanderung von Geflüchteten

Nahezu alle Kommunen waren zum Zeitpunkt der Befragung in unterschiedlichem Maße mit der Aufnahme und Betreuung von Menschen mit Fluchterfahrung befasst.

Betrachtet man die Einschätzungen der Kommunen zur Flüchtlingszuwanderung nach Stadtgröße (Abb. 11), so geben fast alle Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohner*innen an, dass diese in den letzten fünf Jahren stark ausgeprägt war, während dies bei den Kleinstädten bis 20.000 EW nur zwei Drittel der Kommunen angeben. Etwa jede zehnte Kleinstadt gibt an, dass die Fluchtzuwanderung gering gewesen sei.

Abb. 11: Einschätzung zum Umfang der Zuwanderung von Flüchtlingen in den letzten fünf Jahren nach Stadtgröße

Einschätzung zum Umfang der Zuwanderung von Flüchtlingen in den letzten fünf Jahren nach Stadtgröße



n=607

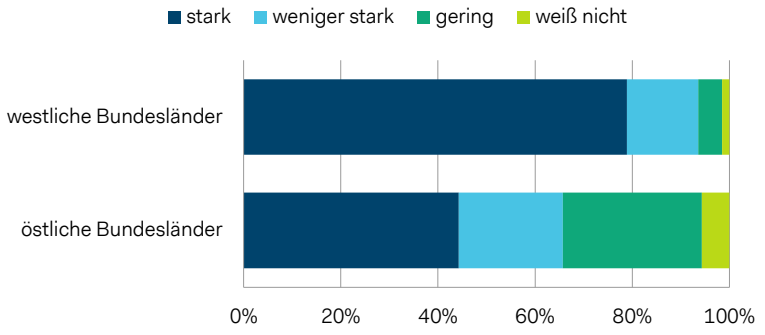
Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

Abb. 12 zeigt deutliche Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Kommunen in ihrer Einschätzung der Fluchtzuwanderung. Annähernd 80 % der westdeutschen Kommunen geben eine starke Fluchtzuwanderung an, während dies nur bei knapp 45 % der ostdeutschen Kommunen der Fall ist. Dort stufen sogar annähernd 30 % die Zuwanderung durch Flüchtlinge als eher gering ein.

Abb. 12:
Einschätzung zum Umfang der Zuwanderung von Flüchtlingen in den letzten fünf Jahren nach Region

Einschätzung zum Umfang der Zuwanderung von Flüchtlingen in den letzten fünf Jahren nach Region



n=607

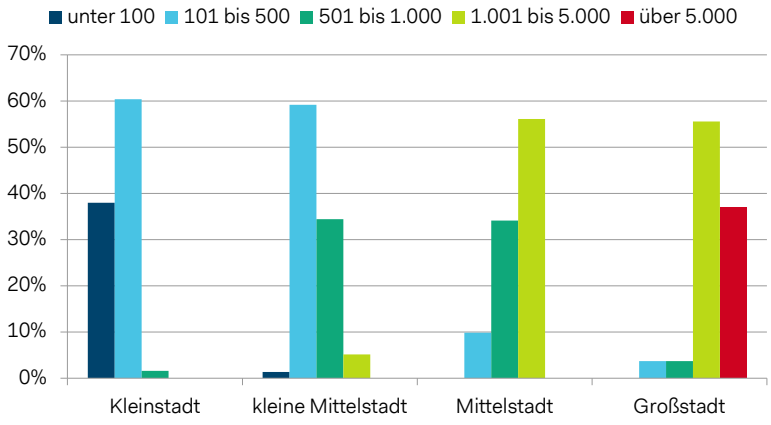
Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

Für fast 80 % aller teilnehmenden Kommunen liegt die Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge nicht über 500 Personen. In lediglich 7,7 % der Städte und Gemeinden leben aktuell mehr als 1.000 Flüchtlinge, und in nur 1,7 % der Städte (ausschließlich Großstädte wie Hamburg, Dortmund usw.) wohnen zurzeit mehr als 5.000 Flüchtlinge.

Abb. 13:
Anzahl der Geflüchteten nach Stadtgröße

Anzahl der Geflüchteten nach Stadtgröße



n=601

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

Abb. 13 verdeutlicht die Unterschiede der Geflüchtetenzahlen je nach Größe der Stadt. So haben Kleinstädte mehrheitlich zwischen 100 und 500 Flüchtlinge aufgenommen, etwa ein Drittel auch weniger als 100, während sowohl die größeren Mittelstädte als auch die Großstädte mehrheitlich zwischen 1.000 und 5.000 Flüchtlinge aufgenommen haben. Eine Größenordnung von über 5.000 Geflüchteten ist, wie bereits erwähnt, nur in Großstädten zu finden (insgesamt zwölf Städte).

Die absolute Zahl an Geflüchteten allein ist noch kein Gradmesser für die Herausforderung für die Kommunen. Eine größere Aussagekraft hat der Anteil der Geflüchteten gemessen an der Stadtgröße bzw. Einwohnerzahl. Der anteilige Wert kann Hinweise darauf geben, in welchen Städten es ggf. zu

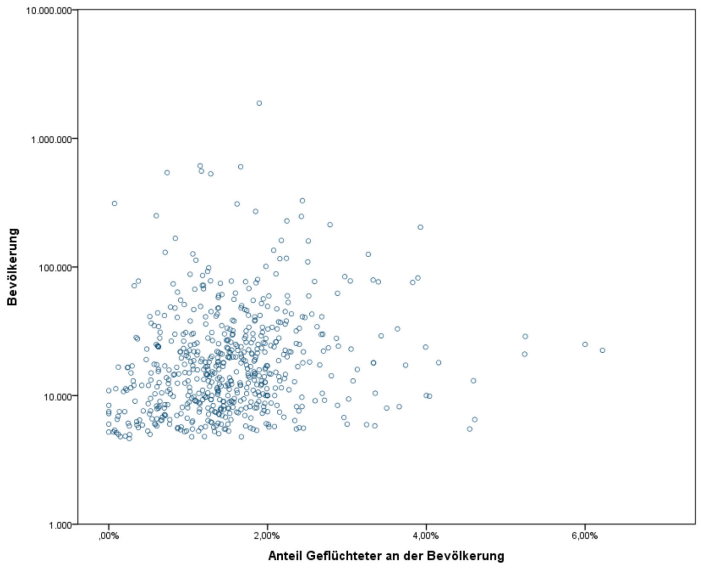
problematischen Entwicklungen aufgrund der Fluchtzuwanderung gekommen ist oder kommen kann.

Der anteilige Wert liegt im Durchschnitt bei 1,5 % Geflüchteter bezogen auf die Gesamtbevölkerung der befragten Kommunen. Bei im Mittel 9,8 % ausländischer Bevölkerung erscheint dieser Wert eher gering.

Das Streudiagramm in Abb. 14 belegt, dass der Anteil der Geflüchteten an der Bevölkerung in der Mehrzahl zwischen 1 und 2 % liegt, dies betrifft sowohl große als auch kleine Städte. Doch es gibt einzelne Städte, deren Geflüchtetenanteil über diesen Wert steigt und max. sogar etwas mehr als 6 % erreichen kann. Diese anteilig hohen Werte sind eher bei Klein- und Mittelstädten zu finden. In einigen Fällen wurden die hohen Werte nochmals geprüft und durch Nachfrage bestätigt, um evt. fehlerhafte Angaben auszuschließen. Und in einigen Fällen – jedoch nicht in allen – erklären sich die hohen Werte durch in den Kommunen angesiedelte AnKER-Zentren bzw. größere Landesaufnahmeeinrichtungen, dies trifft z.B. auf die Stadt Bamberg zu. Mediale Aufmerksamkeit mit hohen Geflüchtetenzahlen erreichten z.B. auch die Städte Salzgitter in Niedersachsen (Focus online 13.10.2017)[10] und Pirmasens in Rheinland-Pfalz (WELT 28.02.2018)[11], für die aufgrund der hohen Anzahl freiwillig zugewanderter anerkannter Flüchtlinge eine Zuzugssperre ausgesprochen wurde.

Abb. 14:
Anteil der Geflüchteten nach Einwohnerzahl der Städte/Gemeinden

Anteil der Geflüchteten nach Einwohnerzahl der Städte/Gemeinden



n=601

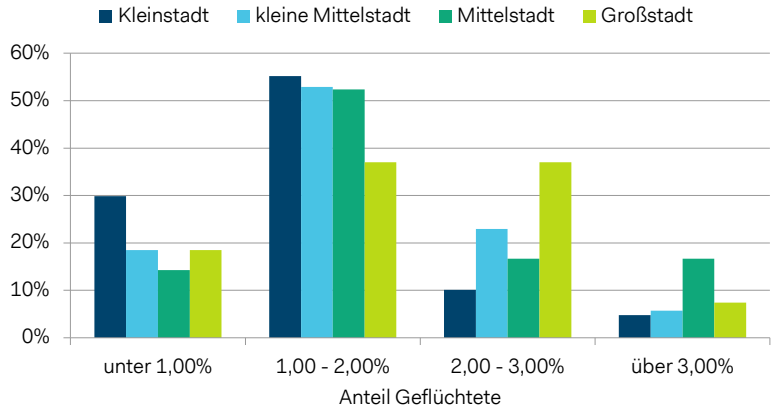
Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

10 https://www.focus.de/politik/deutschland/niedersachsen-erlass-fuer-salzgitter-erstmals-zuzugsstopp-von-fluechtlingen-in-deutscher-gemeinde_id_7708062.html
11 https://www.welt.de/politik/deutschland/article174047234/Fluechtlinge-sollen-nicht-mehr-nach-Pirmasens-ziehen-duerfen.html

Abb. 15:
Anteil der Geflüchteten nach Stadtgröße

Anteil der Geflüchteten nach Stadtgröße



n=601

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

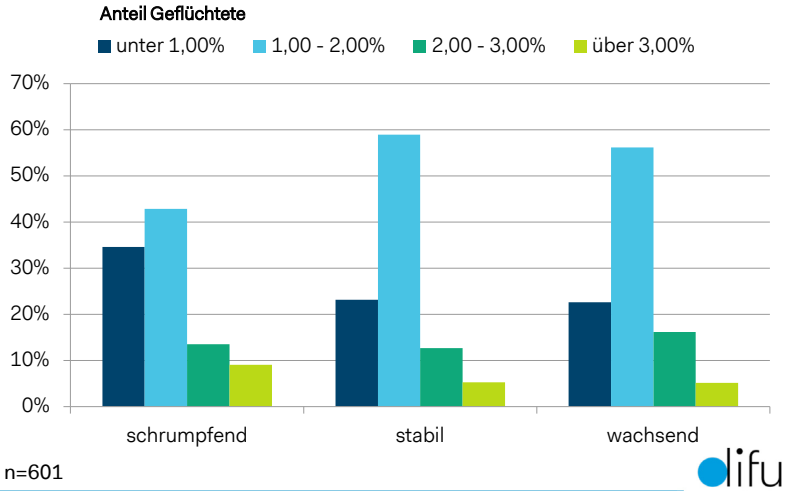
Deutsches Institut für Urbanistik

Betrachtet man die Anteil der Geflüchteten nach der Gemeindegröße (Abb. 15), bestätigt sich die Verteilung des Streudiagramms. Der Schwerpunkt liegt mit Ausnahme der Großstädte in der Gruppe zwischen 1 und 2 %. Bei den Großstädten ist der Anteil in der Gruppe zwischen 1 und 2 % mit jeweils 37 % ebenso hoch wie in der Gruppe zwischen 2 und 3 %. Kleinstädte haben erwartungsgemäß einen überproportionalen Anteil in der Gruppe unter 1 % Anteil Geflüchteter. In der Gruppe über 3 % ist der Anteil der großen Mittelstädte mit fast 17 % am höchsten, alle anderen Stadttypen sind in sehr viel geringerem Maße in dieser Gruppe vertreten.

Bezogen auf die Prosperität der Kommunen liegt der Schwerpunkt in allen drei Kategorien bei der Größenordnung von 1 bis 2 % und bestätigt so ebenfalls die Verteilung im Streudiagramm (Abb. 16). Eine Größenordnung von unter 1 % haben mehrheitlich schrumpfende Kommunen (35 %). Hingegen ist mit einem Anteil von 9 % die Gruppe mit einem Geflüchtetenanteil von über 3 % bei den schrumpfenden Kommunen am höchsten. Dieses Ergebnis überrascht und wurde in der Ausprägung nicht erwartet.

Abb. 16:
Anteil der Geflüchteten nach Prosperität der Kommunen

Anteil der Geflüchteten nach Prosperität



n=601

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

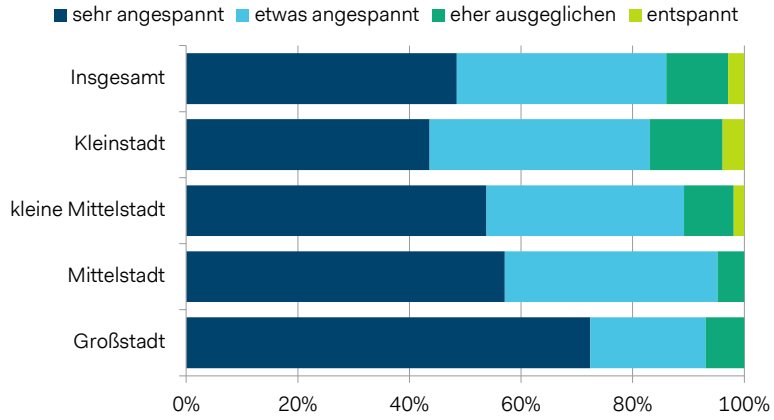
2.1.3 Wohnungsmarktsituation in den Kommunen

Die Ergebnisse der Kommunalbefragung spiegeln die veränderte Wohnungsmarktsituation in den Kommunen wider. Zuwanderungen aus dem In- und Ausland erhöhen zusammen mit dem Boom von Immobilien als Anlagekapital den Druck auf die städtischen Wohnungsmärkte in Ballungsräumen, den Universitätsstädten sowie den wirtschaftlich starken Klein- und Mittelstädten. Gerade dort gibt es Probleme bei der Wohnungsversorgung nicht nur der ökonomisch und sozial benachteiligten, sondern auch der Mittelschichthaushalte. Die Versorgung von Geflüchteten mit Wohnraum ist in diesen Fällen eine besondere Herausforderung.

Für einen Großteil der Kommunen (48,5%) stellt sich die allgemeine Wohnungsmarktsituation als „sehr angespannt" dar (Abb. 17). Weitere 37,5 % beschreiben die Wohnungsmarktlage in ihrer Stadt bzw. Gemeinde als „etwas angespannt". Nur wenige Kommunen (14 %) nehmen ihre aktuelle Wohnungsmarktsituation als „ausgeglichen" oder „entspannt" wahr. Obwohl eine angespannte Wohnungsmarktlage grundsätzlich für alle Einwohnergrößenklassen festgestellt werden kann, lässt sich anhand der vorliegenden Ergebnisse die aktuelle Situation in Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohner*innen als besonders brisant beschreiben.

Abb. 17: Einschätzung der allgemeinen Wohnungsmarktsituation in den Kommunen – nach Stadtgröße

Einschätzung der allgemeinen Wohnungsmarktsituation in den Kommunen – nach Stadtgröße



n=619

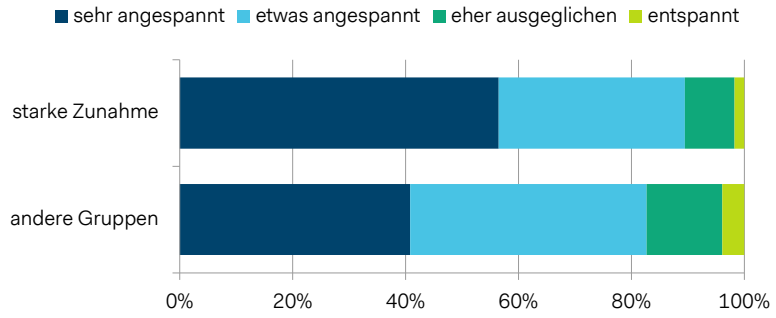
Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

Ein signifikanter Zusammenhang zwischen den Einschätzungen der eigenen Wohnungsmarktlage besteht auch in Verbindung mit dem Zuwanderungsgeschehen: Kommunen mit einer starken Zunahme des Anteils an Migrant*innen in den letzten fünf Jahren bewerten ihre Wohnungsmarktsituation erheblich angespannter als Städte und Gemeinden mit einem geringeren Migrationsumfang (Abb. 18).

Abb. 18: Einschätzung der allgemeinen Wohnungsmarkt-situation in den Kommunen – nach Zuwanderungsumfang

Einschätzung der allgemeinen Wohnungsmarktsituation in den Kommunen – nach Zuwanderungsumfang



n=619

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

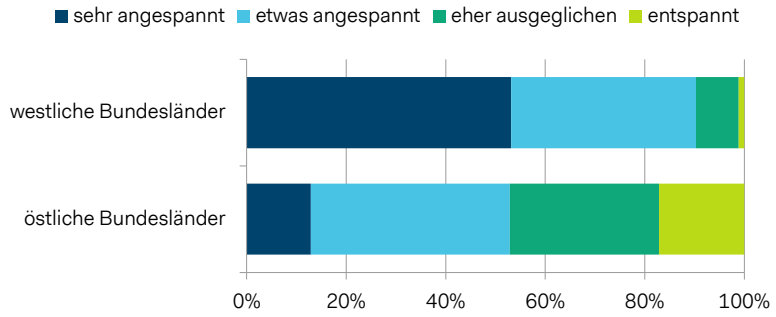
Deutsches Institut für Urbanistik

Weitere enge Zusammenhänge zwischen der Einschätzung der Wohnungsmarktsituation bestehen zwischen einzelnen Lagetypen, dem Ausländer*innenanteil und der Entwicklungsrichtung (Prosperität) der Kommunen: Kommunen in „sehr zentraler" Lage, „wachsende" (prosperierende) Städte und Gemeinden sowie Kommunen mit einem hohen Ausländer*innenanteil geben jeweils zu weit über 60 % an, dass der Wohnungsmarkt in ihrer Kommune „sehr angespannt" ist.

Deutliche Unterschiede bestehen in diesem Zusammenhang zwischen west- und ostdeutschen Bundesländern: Während mehr als die Hälfte aller teilnehmenden Kommunen aus Westdeutschland ihre allgemeine Wohnungsmarktsituation als „sehr angespannt" beschreiben, trifft dies nur für rund 13 % der Städte und Gemeinden in Ostdeutschland zu. Hier nehmen über 17 % der Kommunen ihre aktuelle Wohnungsmarktlage im Unterschied zu westdeutschen Kommunen als „entspannt" wahr (Abb. 19).

Abb. 19: Einschätzung der allgemeinen Wohnungsmarkt-situation in den Kommunen – nach Region

Einschätzung der allgemeinen Wohnungsmarktsituation in den Kommunen – nach Region



n=619

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

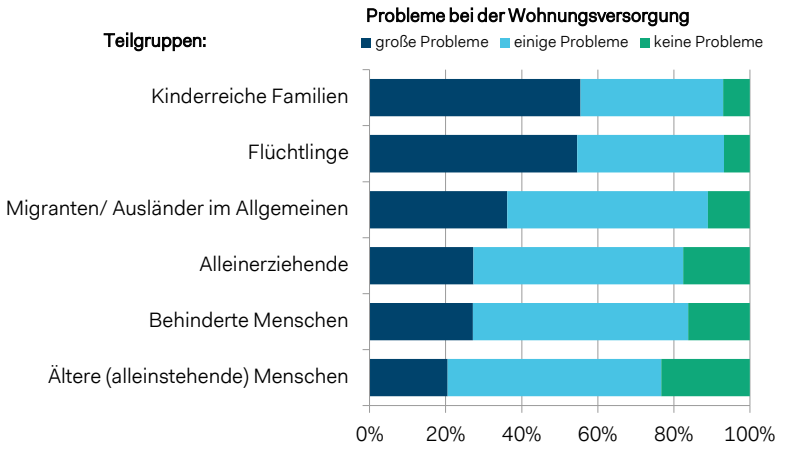
Deutsches Institut für Urbanistik

Hinsichtlich der vonseiten teilnehmender Kommunen wahrgenommenen Probleme einzelner Bevölkerungsgruppen bei der Wohnungsversorgung zeichnet sich ab, dass kinderreiche Familien und Geflüchtete auf vergleich-

bar hohem Niveau die größten Probleme auf dem Wohnungsmarkt zugeschrieben werden, wobei davon auszugehen ist, dass sich diese beide Gruppen überlappen können (Abb. 20).

Abb. 20:
Probleme einzelner Bevölkerungsgruppen bei der Wohnungsversorgung

Probleme einzelner Bevölkerungsgruppen bei der Wohnungsversorgung



n=614

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

Die Wohnungsmarktprobleme kinderreicher Familien sind dabei besonders stark ausgeprägt in großen Mittelstädten mit 50.000 bis 100.000 Einwohner*innen und in Großstädten (jeweils über 70 % „große Probleme"). Weit überdurchschnittlich werden die Probleme kinderreicher Familien auf dem Wohnungsmarkt vonseiten der Kommunen in „überwiegend städtischen" Strukturen, von Kommunen in „sehr zentraler" Lage sowie von „wachsenden" (prosperierenden) Kommunen formuliert (jeweils über 60 % „große Probleme"). Eine signifikant andere Situation auf dem Wohnungsmarkt ergibt sich für kinderreiche Familien offenbar auch in West- und Ostdeutschland: Während rund 58 % der westdeutschen Städte und Gemeinden angeben, dass kinderreiche Familien „große Probleme" auf ihrem Wohnungsmarkt haben, trifft dies nur für rund 36 % der ostdeutschen Kommunen zu. Bei der Wohnungsversorgung Geflüchteter sind die Ergebnisse vergleichbar. Über 90 % der Städte geben Probleme bei der Versorgung an, wobei mehr als die Hälfte der Städte über große Probleme berichten. Dieser Wert steigt bei den Großstädten auf 66 % an und verdeutlicht damit wie bei der Versorgung der Familien deren angespannte Wohnungsmarktsituation. Noch deutlicher sind auch hier die Unterschiede im Ost-/West-Vergleich. Während knapp 60 % der westdeutschen Kommunen große Probleme hervorheben, trifft dies nur auf knapp 15 % der ostdeutschen Kommunen zu. Ein Drittel der ostdeutschen Kommunen gibt sogar an, dass keinerlei Probleme bei der Versorgung Geflüchteter bestehen, während dies nur bei 3,5 % der westdeutschen Kommunen der Fall ist. Betrachtet man die Versorgungsprobleme nach der Struktur der Kommunen, so zeigt sich, dass ländliche Gemeinden geringere Probleme haben als städtische, was wiederum die unterschiedliche Wohnungsmarktsituation widerspiegelt.

Bezogen auf die Gruppe der Migrant*innen und Ausländer*innen allgemein zeigen sich ebenfalls sehr deutlich Schwierigkeiten bei der Wohnungsversorgung, jedoch weniger ausgeprägt als bei den Flüchtlingen. Daher ist davon auszugehen, dass, abgesehen von der Wohnungsmarktlage und der sozialen Situation, sowohl der Status der geflüchteten Menschen (Aufenthaltsstatus, Bleibeperspektive, Transferleistungsbezug) als auch fehlende

soziale Netze und mangelnde Sprachkenntnisse für den schwierigen Zugang zum Wohnungsmarkt eine große Rolle spielen. Geflüchtete benötigen daher Unterstützung bei der Wohnungssuche oder ein besonderes Kontingent eines geschützten Marktsegments. Laut Aussagen befragter Expertinnen und Experten werden Geflüchtete mit anerkanntem Aufenthaltsstatus aber genauso behandelt wie alle anderen Wohnungssuchenden, die auf Sozialwohnungen angewiesen sind und einen besonderen Bedarf nachweisen können (WBS mit Dringlichkeit). Dies hat vor allem in den Städten mit angespannten Wohnungsmärkten zur Folge, dass Geflüchtete mit Anerkennung häufig weiterhin in den Gemeinschaftsunterkünften leben, da sie keine Wohnung finden bzw. ihnen keine vermietet wird (siehe Kap. 2.1.4).

Vorhandensein „integrativer" Wohnprojekte

Bezogen auf die Hauptfragestellung des Forschungsvorhabens nach der Verbreitung und den Wirkungen „Integrativen Wohnens" (vgl. Kap. 1) ist festzustellen, dass „Integrative Wohnprojekte"[12] unter den teilnehmenden Städten und Gemeinden eher selten zu finden sind: Von den 631 Kommunen berichten 34, dass es bei ihnen integrative Wohnprojekte gibt. Entsprechende Wohnprojekte sind vor allem in größeren Mittelstädten mit 50.000 bis 100.000 Einwohner*innen sowie in Großstädten zu finden: Von den 73 teilnehmenden Städten dieser Größenordnung geben immerhin 17 (23,3 %) an, dass sie über integrative Wohnprojekte verfügen. Mit Blick auf die regionale Verteilung liegen die meisten integrativen Wohnprojekte in Baden-Württemberg (N=11) und Nordrhein-Westfalen (N=9), im größeren regionalen Zuschnitt liegt die deutliche Mehrheit in westdeutschen Bundesländern (30 von 34). Der relative Anteil solcher Wohnprojekte liegt in Ost und West allerdings nahezu gleich bei jeweils rund 6 %.

Unterbringung von geflüchteten Menschen

Für die Aufnahme und Unterbringung von Geflüchteten gibt es je nach Bundesland sehr unterschiedliche Regelungen bzw. Vorgaben. Nach Ankunft im Aufnahmeland erfolgt die Unterbringung in der Regel in einer Erstaufnahmeeinrichtung, die in der Verantwortung des jeweiligen Bundeslandes liegt. Bayern, Sachsen und das Saarland haben sogenannte AnKER-Zentren geschaffen, die den Erstaufnahmeeinrichtungen vergleichbar sind, aber den Fokus stärker darauf richten, die Geflüchteten bis zum endgültigen Bescheid (Anerkennung oder Ablehnung) in Obhut zu behalten. Im weiteren Verlauf des Verfahrens erfolgt die Verteilung auf die Landkreise und Städte zur Unterbringung in kommunalen Gemeinschaftsunterkünften oder Wohnungen. Dabei können die Übergänge durchaus fließend sein und z.B. von der Zahl der Geflüchteten und den Platzkapazitäten in den Einrichtungen abhängen. Es gibt aber auch Unterschiede in den Ländern und Regionen hinsichtlich der Unterbringungsphilosophie und der damit verbundenen Ziele. Setzen sie auf eine stärkere und frühzeitige Förderung der Integration, streben die Kommunen die Unterbringung der Geflüchteten eher dezentral in Wohnungen an. Denn die Erfahrungen haben gezeigt, dass ein frühzeitiges selbstbestimmtes Leben in einer eigenen Wohnung Integrationsprozesse beschleunigen kann (vgl. Jekel 2018; Breckner/Sinning 2019: 47). Diese Form des „dezentralen" Wohnens[13] hat in der Regel zu einer höheren Akzeptanz der Geflüchteten in der Bevölkerung geführt (vgl. BBSR/BBR 2017). Etliche Kommunen (Städte und Landkreise) wirken daher darauf hin, Ge-

12 Wohnprojekte, die gezielt die Integration von Neuzugewanderten und Geflüchteten durch die Bereitstellung von Wohnraum unterstützen und das Zusammenleben unterschiedlicher sozialer Gruppen fördern.

13 Unter „dezentralem Wohnen" wird das Wohnen außerhalb von Gemeinschaftsunterkünften in eigenen Wohnungen verstanden.

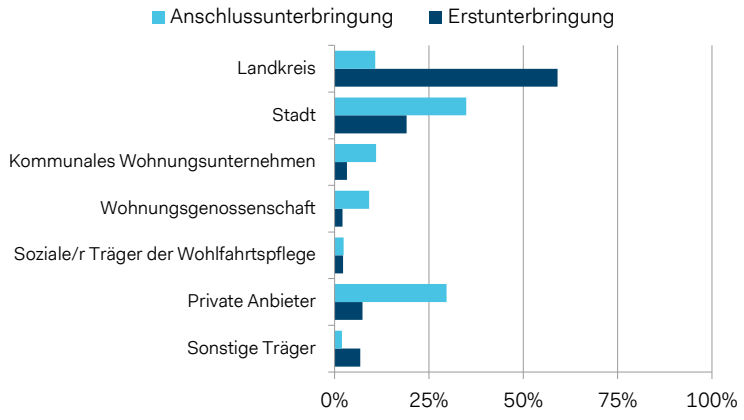
flüchtete in Wohnungen unterzubringen, und zwar auch dann, wenn sie noch keinen Anerkennungsstatus haben. In Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten stellt sich dies als besonders große Herausforderung dar.

Über 43 % der Städte und Gemeinden geben an, dass die Flüchtlinge nicht mehr in Einrichtungen der Erstunterbringung untergebracht sind. Bei nur etwas über einem % der befragten Kommunen liegt die Zahl der Flüchtlinge in Einrichtungen der Erstunterbringung noch bei mehr als 1.000 Personen, dazu zählen einige Großstädte und Städte mit großen Erstaufnahmeeinrichtungen, wie z.B. Bamberg.

Der wichtigste Träger für die Erstunterbringung von Flüchtlingen stellt mit über 59 % erwartungsgemäß der „Landkreis“ dar (Abb. 21). Die wichtigsten Träger von Flüchtlingsunterkünften der Anschlussunterbringung sind hingegen vor allem die „Stadt“ und „private Anbieter“. Kommunale Wohnungsgesellschaften bzw. Wohnungsgenossenschaften spielen hingegen eine eher untergeordnete Rolle. Dabei scheint die Zuständigkeit der Anschlussunterbringung für Kommunen in den alten Bundesländern (39 %) deutlich stärker bei der Stadt selbst zu liegen als bei Kommunen aus den neuen Bundesländern (9 %), wo in weitaus stärkerem Maße (31 %) „kommunale Wohnungsunternehmen“ Träger der Anschlussunterbringung von Flüchtlingen sind. In kleineren Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohner*innen bleibt auch die Anschlussunterbringung mit 15 % häufiger in der Trägerschaft des Landkreises, als dies in größeren Städten der Fall ist. In größeren Mittelstädten und in Großstädten spielen als Träger der Anschlussunterbringung hingegen mit jeweils rund 20 % eher kommunale Wohnungsunternehmen eine Rolle. Auch für Kommunen in „(sehr) peripherer“ Lage ist eine stärkere Bedeutung (15 %) des Landkreises als Träger von Anschlussunterkünften feststellbar. Eine vergleichsweise große Rolle als Träger von Anschlussunterbringung spielt hingegen für Kommunen in „sehr zentraler“ Lage die Stadt selbst (46 %). Dieses Ergebnis weist daraufhin, dass in dieser Gruppe viele kreisfreie Städte in den westlichen Bundesländern zu finden sind.

Abb. 21:
Wichtige Träger von Flüchtlingsunterkünften

Wichtige Träger von Flüchtlingsunterkünften



n=618

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema “Integratives Wohnen“ – 2018.

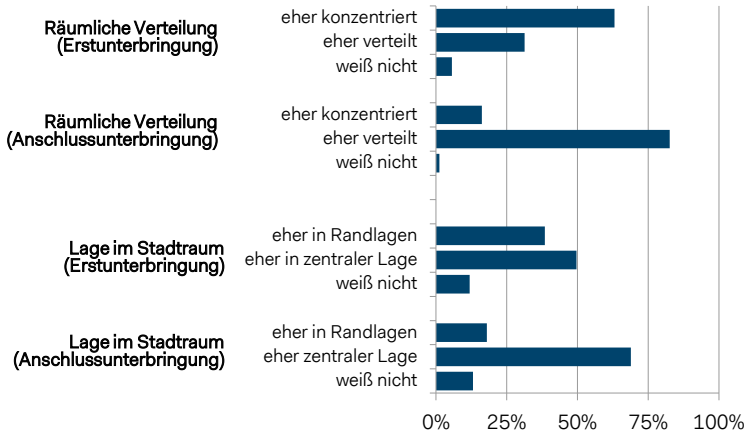
Deutsches Institut für Urbanistik

Die Unterbringung von Geflüchteten im städtischen Raum wird vonseiten der Kommunen für Unterkünfte der Erstunterbringung als „eher konzentriert“ und in „zentraler Lage“ beschrieben (Abb. 22). Geflüchtete wohnen demnach überwiegend in zentralen Lagen von Städten und Gemein-

den. Allerdings liegt offenbar zumindest ein größerer Anteil von Erstunterkünften auch in Randlagen (38,5 %). Demgegenüber liegt der Wohnraum der Anschlussunterbringung von Flüchtlingen vorwiegend „verteilt“ und in „zentraler“ Lage. Während sich zwischen Kommunen in Ost- und Westdeutschland hinsichtlich der Konzentration und der Lage der Unterbringungseinrichtungen von Geflüchteten keine nennenswerten Unterschiede abzeichnen, finden sich an dieser Stelle einige Abweichungen zwischen Kommunen unterschiedlicher Größe: Besonders stark konzentriert scheinen demnach mit rund 77 % vor allem Einrichtungen zur Erstunterbringung von Flüchtlingen in Großstädten zu sein. Ebenfalls deutlich häufiger als in kleineren Kommunen sind in Großstädten Anschlussunterbringungen in Randlagen vorzufinden (38 %). Dieses Ergebnis weist auch auf die stark angespannte Wohnungsmarktsituation in den Großstädten hin und deren eingeschränkte Möglichkeiten, Flächen für Flüchtlingsunterkünfte in den zentralen Lagen zur Verfügung zu stellen (siehe Kap. 2.1.3).

Abb. 22:
Unterbringung von Geflüchteten im städtischen Raum

Unterbringung von Geflüchteten im städtischen Raum



n=581

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema “Integratives Wohnen“ – 2018.

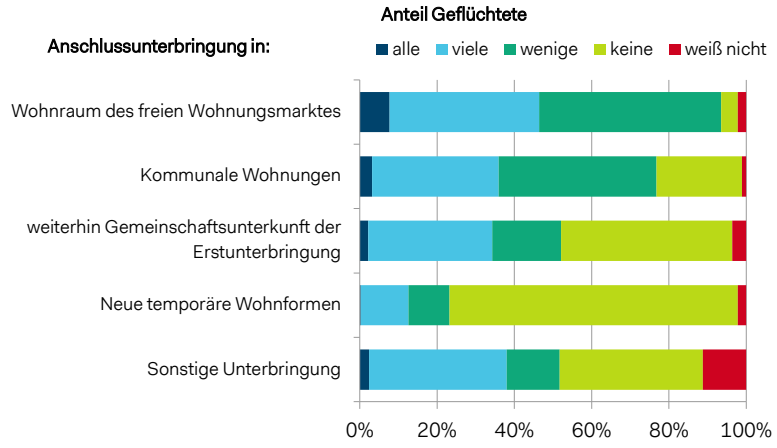
Deutsches Institut für Urbanistik

Im Rahmen der Anschlussunterbringung werden Menschen mit Fluchterfahrung vonseiten der Kommunen überwiegend in Wohnraum des freien Wohnungsmarktes untergebracht (Abb. 23). Immerhin knapp die Hälfte der teilnehmenden Städte und Gemeinden gibt an, das „alle“ bzw. „viele“ Flüchtlinge bei ihnen entsprechend untergebracht sind. Die Größe der Stadt ist dabei für die Frage, ob Geflüchtete im regulären Wohnungsmarkt untergebracht werden, nicht von signifikanter Bedeutung. Allerdings ist hervorzuheben, dass die großen Mittelstädte in größerem Umfang (62 % der Nennungen „alle“ und „viele“) als die anderen Städte in der Lage sind, Geflüchtete auf dem freien Wohnungsmarkt zu versorgen (Abb. 24). Weiterhin von erheblicher Bedeutung für die Anschlussunterbringung von Geflüchteten sind „kommunale Wohnungen“ sowie „weiterhin Gemeinschaftsunterkünfte der Erstunterbringung“. Eine eher geringe Bedeutung hatten zum Zeitpunkt der Befragung hingegen „neue temporäre Wohnformen“[14].

14 „Temporäre Wohnformen“ sind Wohnunterkünfte, die zeitlich nicht auf Dauer für das Wohnen bestimmt sind, die entweder neu errichtet oder zu Wohnzwecken umgebaut wurden. Dazu zählen u.a. Container, modulare Unterkünfte und so genannte Tempo-Homes. Planer*innen, Architekt*innen und Baufirmen haben im Zuge der erhöhten Flüchtlingszuwanderung vielfältige Angebote industriellen Bauens entwickelt, die kostengünstig und mit geringem Aufwand erstellt werden können, dafür aber nur eine begrenzte Lebensdauer haben.

Abb. 23: Wohnraumversorgung von Flüchtlingen im Rahmen der Anschlussunter-bringung

Wohnraumversorgung von Flüchtlingen im Rahmen der Anschlussunterbringung



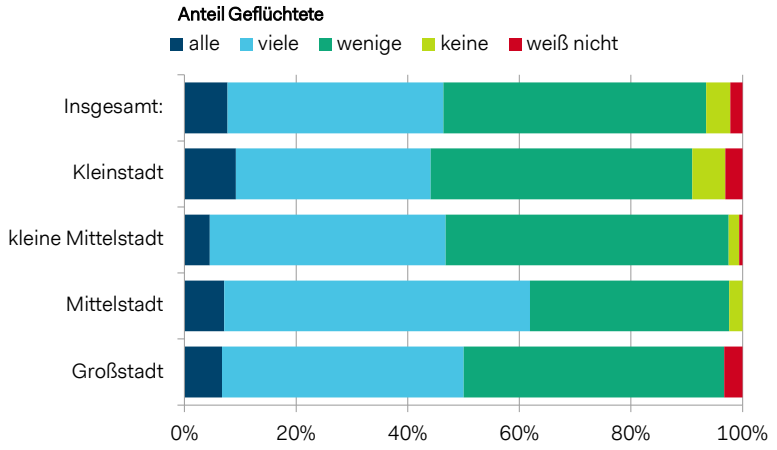
n=584

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

Abb. 24: Anschlussunter-bringung in Wohnraum des freien Wohnungsmarkts nach Stadtgröße

Anschlussunterbringung in Wohnraum des freien Wohnungsmarkts nach Stadtgröße



n=588

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

Für den weiteren Verbleib in Gemeinschaftsunterkünften der Erstunterbringung ist u.a. die Einwohner*innengröße der Kommune maßgeblich: Während in kleineren Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohner*innen immerhin fast die Hälfte aller teilnehmenden Kommunen Geflüchtete im Rahmen der Anschlussunterbringung anderweitig mit Wohnraum versorgen kann, trifft dies nur für rund 32 % der Großstädte zu. Dieses Ergebnis spiegelt die angespannte Wohnungsmarktsituation in den Großstädten wider (siehe Kap. 2.1.3). Weiterhin ist festzustellen, dass in den westlichen Bundesländern die Anschlussunterbringung häufiger weiterhin in der Gemeinschaftsunterkunft der Erstunterbringung erfolgt als in östlichen Bundesländern (siehe Kap 2.1.3). Auch der Anteil von Flüchtlingen an der Gesamtbevölkerung gibt Aufschluss über den Verbleib in Einrichtungen der Erstunterbringung: Während Kommunen des untersten „Quartils" (25 % der Kommunen mit dem niedrigsten Anteil an Flüchtlingen) immerhin in über 53 % der Fälle andere Unterbringungsmöglichkeiten finden, trifft dies für Kommunen des obersten Quartils nur für 40 % der Städte und Gemeinden zu. Die Notwendigkeit, Geflüchtete im Rahmen der Anschlussunterbringung in „neue temporäre Wohnformen" unterzubringen, wird ebenfalls stark von

der Einwohner*innenzahl beeinflusst: Während nur 20 % der kleineren Gemeinden Geflüchtete in entsprechenden Einrichtungen unterbringen, trifft dies für mehr als die Hälfte der Großstädte zu. Ostdeutsche Kommunen sind aufgrund der meist entspannteren Wohnungsmarktsituation weitaus seltener (11 %) als westdeutschen Kommunen (27 %) auf die Unterbringung in entsprechenden Wohnformen angewiesen. Kommunen mit einem hohen Anteil an Geflüchteten müssen Flüchtlinge deutlich häufiger in „neuen temporären Wohnformen“ unterbringen (38 %) als Kommunen mit einem niedrigen Anteil an Geflüchteten (9 %).

Einfluss auf die Wohnraumversorgung Geflüchteter hat auch die Prosperität einer Kommune (wachsend/schrumpfend). Der Zugang von Geflüchteten zu Wohnraum des freien Wohnungsmarktes gelingt offenbar eher in schrumpfenden Gemeinden bzw. in Kommunen mit nicht eindeutiger Entwicklung als in wachsenden Städten und Gemeinden. Grund ist die in Folge der Einwohner*innenentwicklung unterschiedliche Wohnungsmarktsituation. In schrumpfenden Kommunen stehen häufiger Gebäude leer und können für die Unterbringung genutzt werden – wobei sich nicht jedes leerstehende Gebäude eignet und/oder für die Vermietung aktiviert werden kann. Für die Aktivierung hat z.B. das Land Brandenburg seine Stadtumbaumittel umgewidmet und ein Programm zur Sanierung leerstehender Wohnungen für die Unterbringung von Geflüchteten aufgelegt (Difu 2016: 5). Während rund 60 % der Kommunen aus den beiden erstgenannten Gruppen angeben, „alle“ oder „viele“ Flüchtlinge in Wohnungen des freien Wohnungsmarktes unterzubringen, trifft dies nur für ca. 39 % der Kommunen mit „wachsender“ Entwicklung zu. Geflüchtete sind in wachsenden Kommunen zudem häufiger weiterhin in der Gemeinschaftsunterkunft der Erstunterbringung untergebracht als in schrumpfenden Kommunen (Abb. 25 und Abb. 26).

Abb. 25: Wohnraumversorgung von Flüchtlingen im Rahmen der Anschlussunterbringung – Unterbringung auf dem freien Wohnungsmarkt nach Prosperität der Kommunen

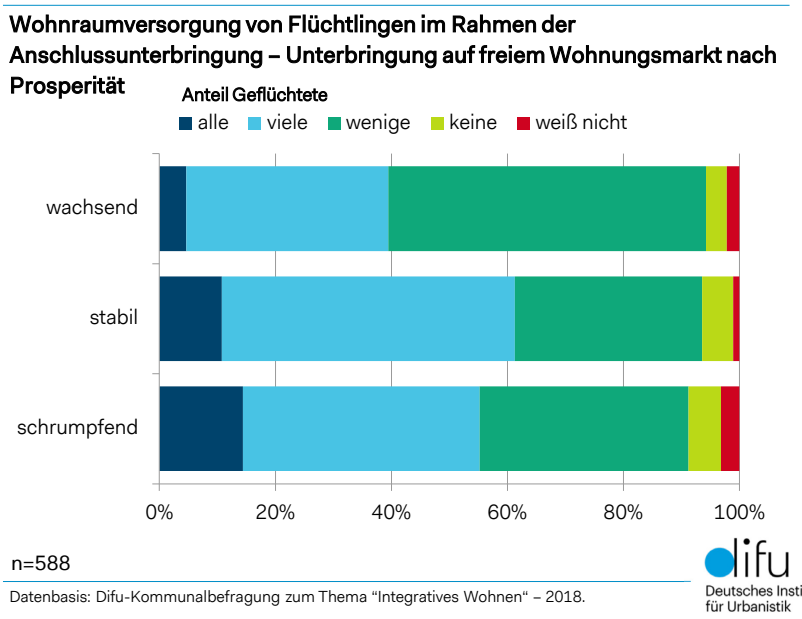
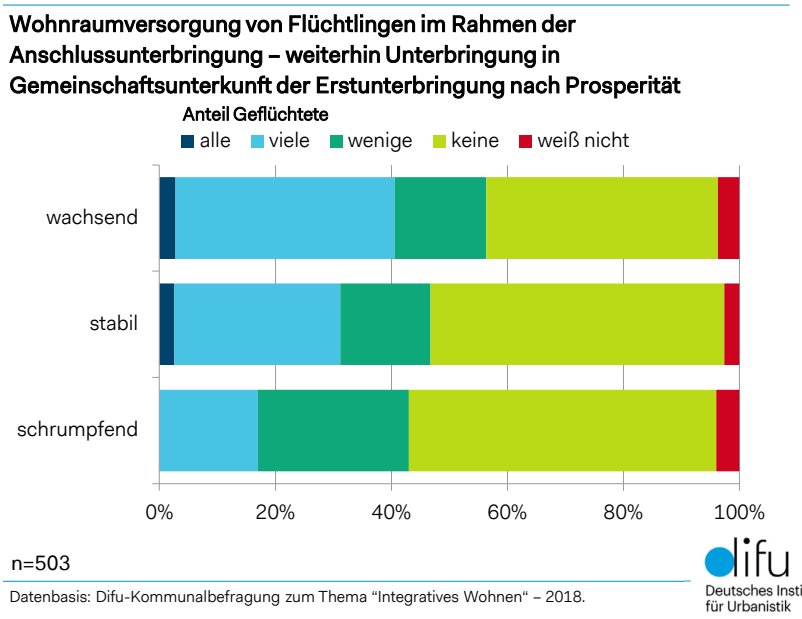
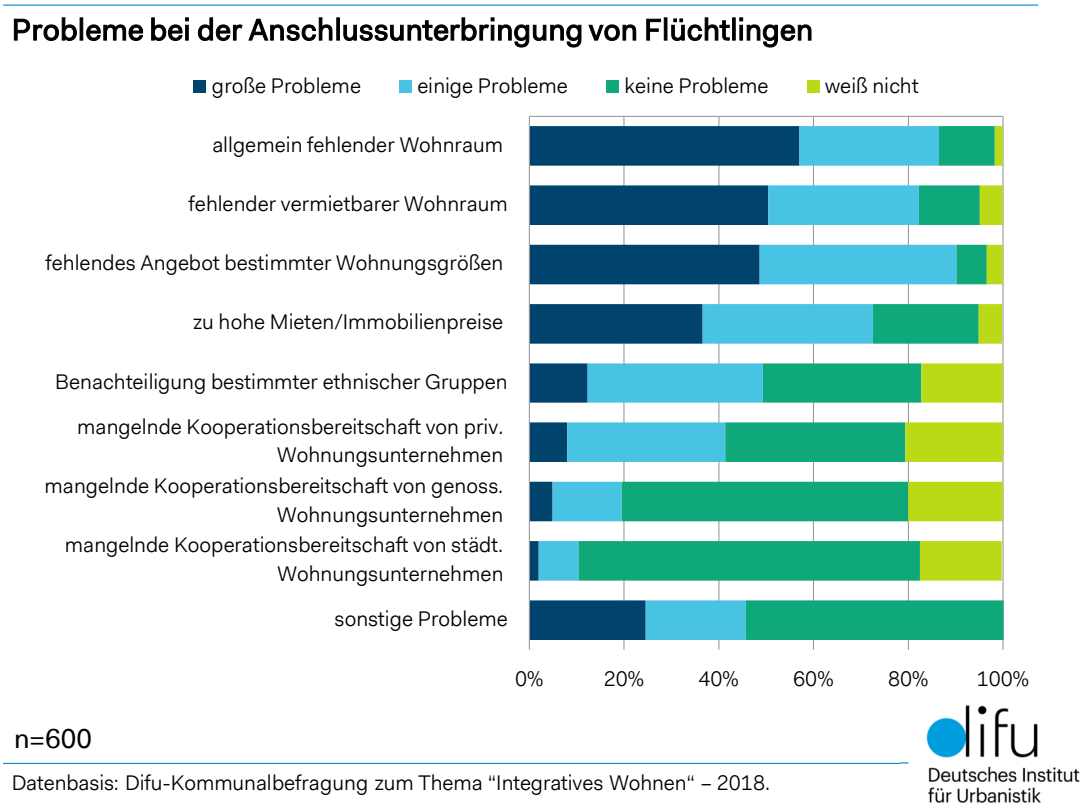


Abb. 26:
Wohnraumversorgung von Flüchtlingen im Rahmen der Anschlussunterbringung – weiterhin Unterbringung in Gemeinschaftsunterkunft der Erstunterbringung nach Prosperität der Kommunen



Befragt nach den Problemen bei der Wohnraumversorgung Geflüchteter (Anschlussunterbringung) gibt eine Mehrheit der Kommunen allgemein fehlenden Wohnraum sowie fehlenden vermietbaren Wohnraum an (Abb. 27:). Nur knapp 12 % der Kommunen haben keine Probleme mit fehlendem Wohnraum für die Anschlussunterbringung von Geflüchteten. Es zeichnet sich ab, dass vor allem die Großstädte den fehlenden (vermietbaren) Wohnraum (79,3 % bzw. 68 %) als große Probleme für die Anschlussunterbringung von Geflüchteten sehen.

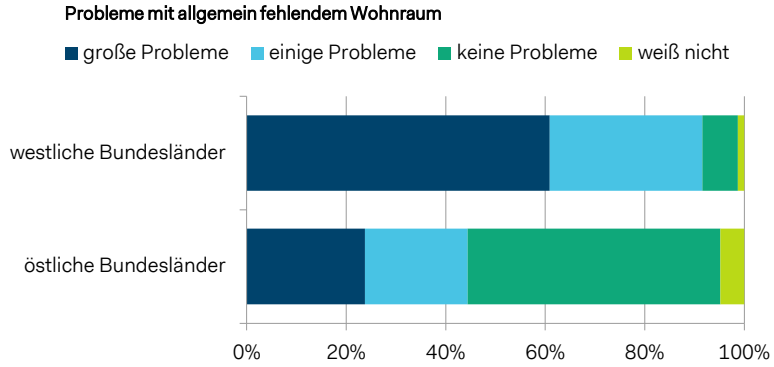
Abb. 27:
Probleme bei der Anschlussunterbringung von Flüchtlingen



Allgemein fehlender Wohnraum sowie fehlender vermietbarer Wohnraum werden weiterhin insbesondere von westdeutschen Kommunen (Abb. 28) sowie von Kommunen mit starker Zuwanderung von Personen mit Migrationshintergrund ausgemacht.

Abb. 28:
Probleme bei der Anschlussunterbringung von Flüchtlingen nach Region – allgemein fehlender Wohnraum

Probleme bei der Anschlussunterbringung von Flüchtlingen nach Region – allgemein fehlender Wohnraum



n=600

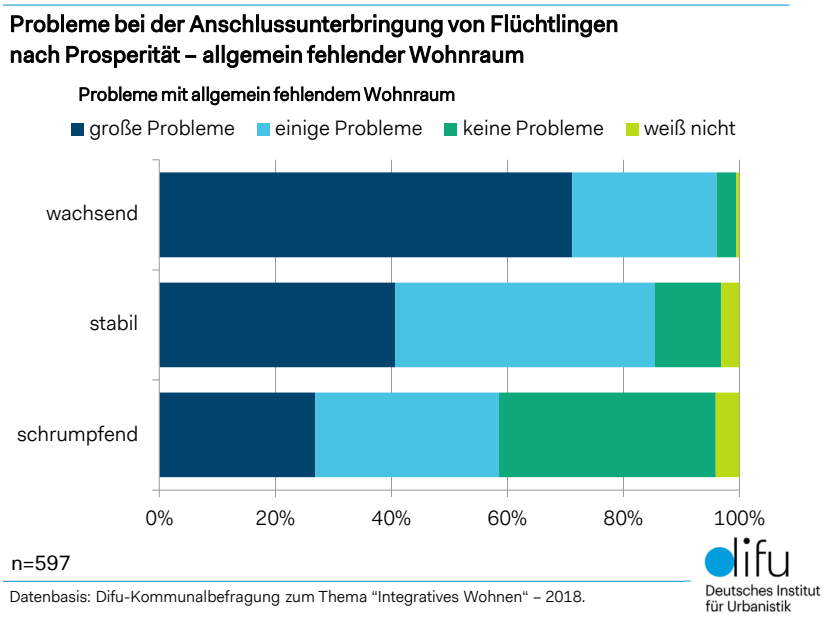
Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

Fehlende Angebote für bestimmte Wohnungsgrößen und zu hohe Mieten und Immobilienpreise sind weitere Faktoren, die bei der Anschlussunterbringung von Geflüchteten für die Kommunen insgesamt von größerer Bedeutung sind. Fehlende Angebote zu bestimmten Wohnungsgrößen werden dabei vor allem von großen Mittelstädten als wichtiges Problem von Geflüchteten hervorgehoben. Der Wert liegt mit mehr als 64 % signifikant über dem der Großstädte mit knapp 54 %. Zu hohe Mieten und Immobilienpreise sind hingegen eher ein Problem in Großstädten (50 %). Eine vergleichsweise große Problematik dieser beiden Faktoren findet sich weiterhin in den westlichen Bundesländern sowie bei Kommunen mit starker Zuwanderung.

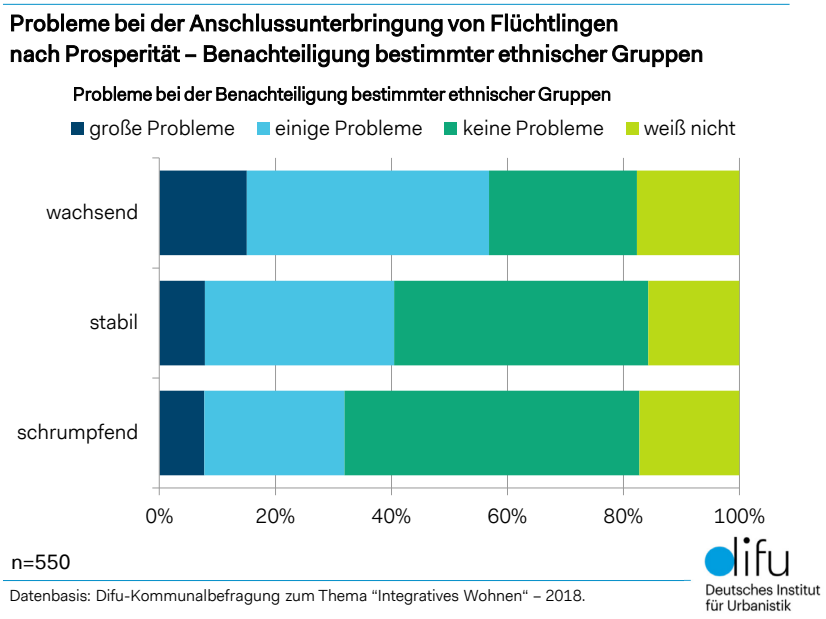
Probleme des „allgemein fehlenden Wohnraums" sowie „fehlender vermietbarer Wohnraum" werden weiterhin, im Vergleich mit Städten und Gemeinden in anderen Lagen, von Kommunen in „(sehr) peripherer" Lage eher selten als Problem für die Anschlussunterbringung von Geflüchteten wahrgenommen. Beide Faktoren spielen hingegen in wachsenden (prosperierenden) Kommunen eine weitaus größere Rolle als in schrumpfenden Städten oder in Kommunen mit nicht eindeutiger Entwicklung (Abb. 29) und belegen die bereits ausgeführten großen Unterschiede in der jeweiligen Wohnungsmarktsituation (angespannt/entspannt) (siehe Kap. 2.1.3).

Abb. 29:
Probleme bei der Anschlussunterbringung von Flüchtlingen nach Prosperität – allgemein fehlender Wohnraum



Die Benachteiligung bestimmter ethnischer Gruppen wird nur von rund 12 % der Kommunen als großes Problem benannt (Abb. 30). Allerdings ist diese Problematik vergleichsweise stark in größeren Mittelstädten ausgeprägt. Eine relativ große Bedeutung als Schwierigkeit für die Anschlussunterbringung von Geflüchteten hat dieser Faktor weiterhin in westdeutschen Kommunen sowie in wachsenden, zentral gelegenen Kommunen und jenen mit starker Zuwanderung. Demgegenüber geben mehr als die Hälfte der schrumpfenden Kommunen an, dass sie keine Probleme bei der Unterbringung Geflüchteter haben. Hierbei ist anzumerken, dass Diskriminierung ein häufig tabuisiertes Thema ist (vgl. Hanhörster/Droste 2019) und deren Einfluss auf die Wohnungsvergabe wahrscheinlich eher unterschätzt wird.

Abb. 30:
Probleme bei der Anschlussunterbringung von Flüchtlingen nach Prosperität – Benachteiligung bestimmter ethnischer Gruppen



Bei der Anschlussunterbringung von Geflüchteten scheinen die Städte und Gemeinden mit städtischen Wohnungsunternehmen insgesamt gesehen gut zu kooperieren: Fast drei Viertel der teilnehmenden Kommunen sehen hier keinerlei Probleme. Dies trifft insbesondere für ostdeutsche Kommunen zu. Eine „mangelnde Kooperationsbereitschaft von städtischen Wohnungsunternehmen" bei der Anschlussunterbringung von Geflüchteten wird je-

doch von Kommunen in „sehr zentraler“ Lage sowie von „wachsenden“ Städten und Gemeinden konstatiert.

Auch die Kooperationsbereitschaft genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen wird mehrheitlich als gut eingeschätzt, erscheint aber weniger positiv ausgeprägt zu sein als die kommunaler Wohnungsunternehmen. Vor allem in größeren Städten ab 50.000 Einwohner*innen wird hier vergleichsweise oft von Problemen bei der Kooperation mit genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen berichtet. Am vergleichsweise schlechtesten wird die Kooperationsbereitschaft privater Wohnungsunternehmen eingeschätzt.

„Zu hohe Mieten/Immobilienpreise“ werden als Hindernis für die Anschlussunterbringung insbesondere vonseiten wachsender (prosperierender) Städte und Gemeinden formuliert; nur rund jede zehnte Kommune dieser Teilgruppe gibt an, dass dieser Faktor für die Anschlussunterbringung kein Problem sei.

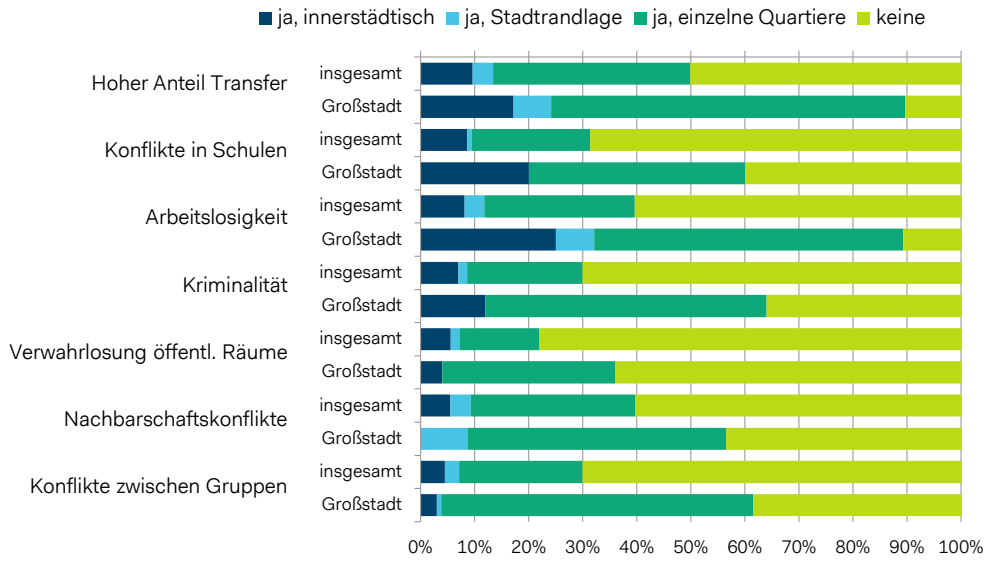
2.1.4 Soziale Problemlagen

Die befragten Kommunen konstatieren soziale Probleme und Konflikte im Zusammenleben – und zwar in größeren Städten weitaus häufiger als in kleineren (Abb. 31). Diese stellen sie zwar in einen Quartiersbezug, machen dafür im Schwerpunkt aber keine spezifische Lage innerhalb der Stadt oder Gemeinde – sei es innerstädtisch oder Randlage – aus. Soziale Problemlagen beziehen sich in der Mehrheit der Städte auf wenige, räumlich verteilte Quartiere.

Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohner*innen (sowie zum Teil auch große Mittelstädte) benennen als besondere Probleme vor allem „Arbeitslosigkeit“ und einen „hohen Anteil Transferleistungsbezieher“, welche nicht primär im Zusammenhang mit den Modalitäten des Zusammenlebens stehen. Ausgemacht werden aber auch „Nachbarschaftskonflikte“, „Konflikte zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen“, „soziale Konflikte in den Schulen“ und „Kriminalität“, welche durchaus Bezüge zum Zusammenleben aufweisen. Eine räumlich konzentrierte Kriminalitätsbelastung wird dabei von fast zwei Dritteln aller Großstädte genannt. Auch unter großen Mittelstädten mit 50.000 bis 100.000 Einwohner*innen finden sich teilweise hohe und mit Blick auf die Großstädte ähnliche Konfliktfelder.

Abb. 31:
Verteilung sozialer Problemlagen insgesamt und nach Großstadt (über 100 T. Einwohner*innen)

Verteilung sozialer Problemlagen insgesamt und nach Großstadt (über 100.000 Einwohner*innen)



n=593

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

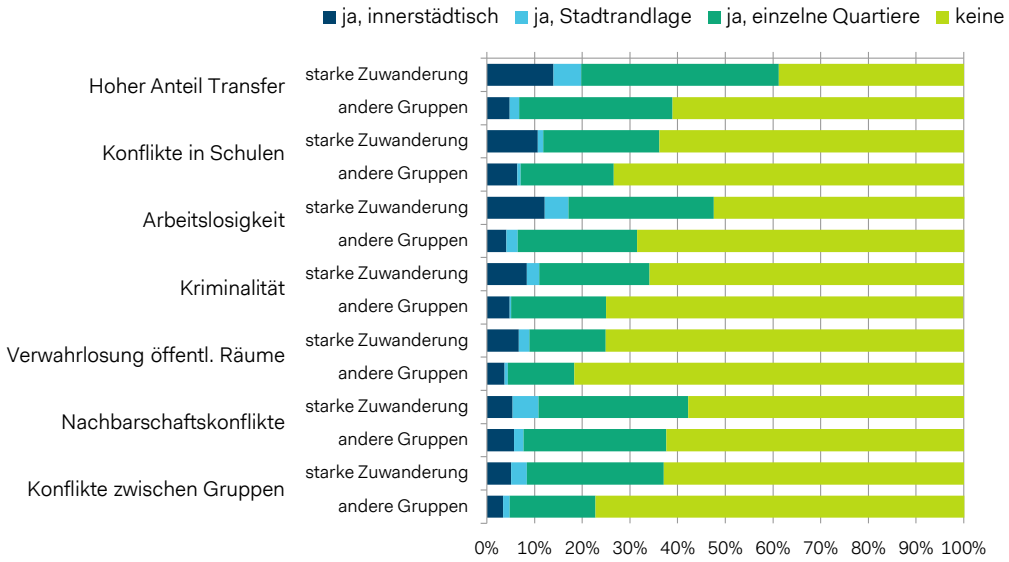
Deutsches Institut für Urbanistik

Kommunen in den östlichen Bundesländern geben häufiger als westdeutsche Kommunen eine Konzentration von „Arbeitslosigkeit" und „Kriminalität" in einigen in der Stadt räumlich verteilten Quartieren an.

Ein deutlich stärkerer Einfluss auf die räumliche Konzentration sozialer Problemlagen als von der regionalen Verteilung der Kommunen geht vom Umfang des Zuwanderungsgeschehens in den letzten fünf Jahren aus (Abb. 32). Städte und Gemeinden mit einem stark gestiegenen Anteil Zugewanderter an der Gesamtbevölkerung nehmen in fast allen angeführten Problemlagen eine signifikant stärkere räumliche Konzentration von Konfliktpotenzialen wahr als Kommunen mit einem geringeren Zuwanderungsumfang. Diese höhere Konzentration ist dabei sowohl innerstädtisch als auch in wenigen, räumlich verteilten Quartieren feststellbar. Zu den hierbei hervorhebenswerten Problembereichen gehören ein „hoher Anteil an Transferleistungsbeziehern", „Arbeitslosigkeit", „Konflikte zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen", „soziale Konflikte in den Schulen" und „Kriminalität".

Abb. 32:
Verteilung sozialer Problemlagen nach Zuwanderungsumfang

Verteilung sozialer Problemlagen nach Zuwanderungsumfang



n=593

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

Schließlich steht die räumliche Konzentration vieler Konfliktbereiche auch in einem auffälligen Bezug zum Anteil der Ausländer*innen bzw. der Geflüchteten an der Gesamtbevölkerung. Kommunen mit einem hohen Ausländer*innenanteil berichten vergleichsweise häufiger von hohen räumlichen Konzentrationen vieler Konfliktfelder als Städte und Gemeinden mit niedrigeren Ausländer*innenanteilen. Unabhängig vom Anteil der ausländischen Bevölkerung stellt sich dabei lediglich die „Verwahrlosung öffentlicher Räume/Plätze" dar. Der Anteil von geflüchteten Menschen an der Gesamtbevölkerung steht im Vergleich mit dem Ausländer*innenanteil in einem etwas schwächeren Zusammenhang mit der räumlichen Konzentration von sozialen Problemlagen und schließt mehrere Konfliktfelder aus. So ist beispielsweise kein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Anteil der Geflüchteten und der räumlichen Konzentration von „Nachbarschaftskonflikten" und der „Verwahrlosung öffentlicher Räume/Plätze" festzustellen.

2.2 Kommunales Handeln

Kommunales Handeln wird durch kommunale Verwaltung und Politik bestimmt, dabei aber stark durch rechtliche, strukturelle und finanzielle Rahmensetzungen sowie Förderprogramme von Bund und Ländern geprägt. Das Spektrum der kommunalen Aufgaben ist breit und dient vor allem der Daseinsvorsorge seiner Bürgerinnen und Bürger. Die Größe der Stadt und ihre Finanzlage bestimmen die Ressourcenausstattung und die Spielräume kommunalen Handelns. Kreisangehörige Städte und Gemeinden teilen sich die Verwaltungsaufgaben mit den Landkreisen, und je kleiner die Gemeinde ist, umso eher sind die Aufgaben an den Landkreis delegiert. Die im Rahmen der Befragung erhobenen Ergebnisse berühren nur einen kleinen Teilausschnitt kommunalen Handelns. Erfragt wurden Strukturen, Konzepte und Maßnahmen der Integrations- und Flüchtlingsarbeit sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnungsmarktsituation. Die Ergebnisse sind im folgenden Unterkapitel dargestellt.

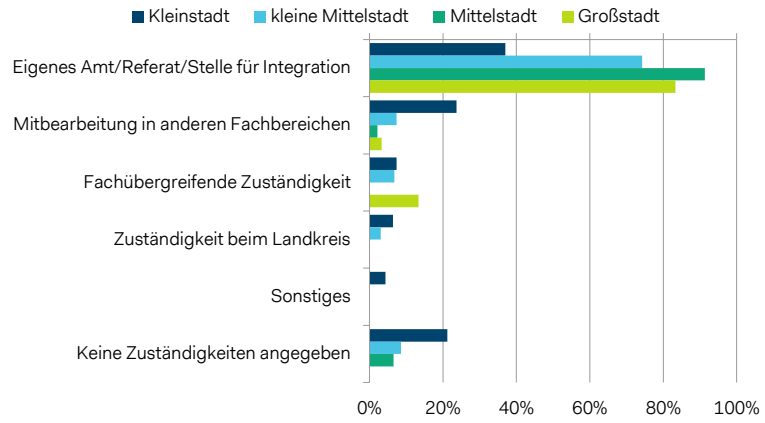
2.2.1 Integration vor Ort: Strukturen, Konzepte und Maßnahmen

Viele Kommunen haben sich auch unabhängig von ihrer Größe in den letzten Jahren im Handlungsfeld Integration strategisch neu aufgestellt und spezielle Arbeitsstrukturen für Integration in der Verwaltung geschaffen. Laut einer Untersuchung zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland war zum Zeitpunkt der Befragung im Jahr 2012 eine strategische Ausrichtung bei etwas mehr als der Hälfte der Städte der Fall, der Wert stieg bei den Großstädten auf mehr als 80 % (BMVBS u.a. 2012: 39).

Vergleicht man die damaligen Ergebnisse mit denen der vorliegenden Kommunalbefragung, so deuten die aktuellen Befunde darauf hin, dass sich Integration als kommunales Handlungsfeld weiter etabliert hat und neben den Großstädten auch kleinere Städte und Gemeinden vermehrt entsprechende Strukturen aufgebaut haben (Abb. 33). Befragt nach dem Vorhandensein einer zuständigen Verwaltungseinheit für Integration geben fast 80 % der befragten Kommunen an, über eine solche Stelle zu verfügen. Mehr als die Hälfte der Kommunen haben dafür ein eigenes Amt bzw. Stelle eingerichtet. Deutliche Unterschiede sind je nach Stadtgröße erkennbar. Große Mittelstädte und Großstädte haben zu über 80 % ein eigenes Amt für Integrationsaufgaben, während das nur bei 37 % der Kleinstädte der Fall ist. Etwas mehr als jede fünfte Kleinstadt gibt an, über keine zuständige Stelle zu verfügen, dies gilt allerdings auch für einige Mittelstädte. Von nur sehr wenigen kleineren Städten wird angegeben, dass die Zuständigkeit für Integration beim Landkreis liegt.

Abb. 33: Zuständige Verwaltungseinheiten für Integration nach Stadtgröße

Zuständige Verwaltungseinheiten für Integration nach Stadtgröße



n=631

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

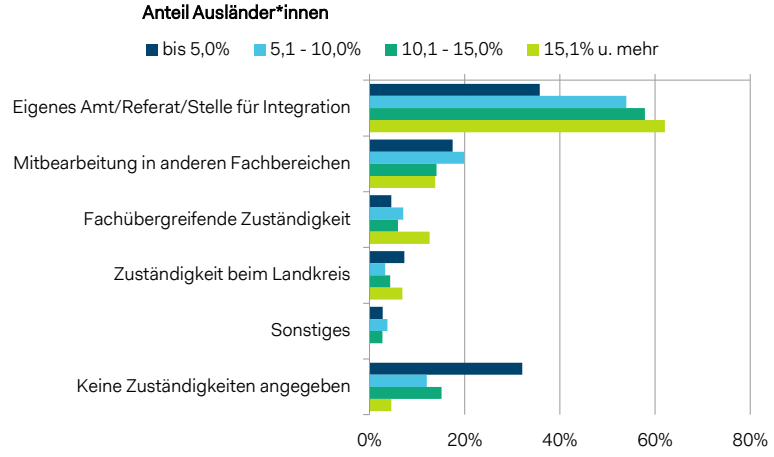
Deutsches Institut für Urbanistik

Betrachtet man den Zusammenhang zwischen den zuständigen Verwaltungseinheiten und dem Anteil der ausländischen Bevölkerung, zeichnet sich ein erwartbares Bild (Abb. 34). Je höher der Anteil ausländischer Bevölkerung umso eher sind Strukturen der Integrationsarbeit in der Verwaltung vorhanden. So hat ein Drittel der Kommunen mit einem niedrigen Ausländeranteil von bis zu 5 % angegeben, dass es keine zuständige Verwaltungseinheit für Integration gibt. Gleichwohl ist hervorzuheben, dass 36 % dieser Gruppe eine eigene Stelle für Integration angeben. D.h. auch bei einem geringen Anteil zugewanderter ausländischer Bevölkerung sehen die Kommunen einen Bedarf, Integration als kommunale Aufgabe zu gestalten. Kommunen mit einem hohen Ausländeranteil von 10 % und mehr haben zu 60 %

eine eigene Stelle für Integration eingerichtet. Eine fachübergreifende Zuständigkeit ist – wenn es sie gibt – am ehesten bei Kommunen mit einem sehr hohen Ausländeranteil von über 15 % zu finden.

Abb. 34: Zuständige Verwaltungseinheiten für Integration nach Anteil der ausländischen Bevölkerung

Zuständige Verwaltungseinheiten für Integration nach Anteil der ausländischen Bevölkerung



n=622

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

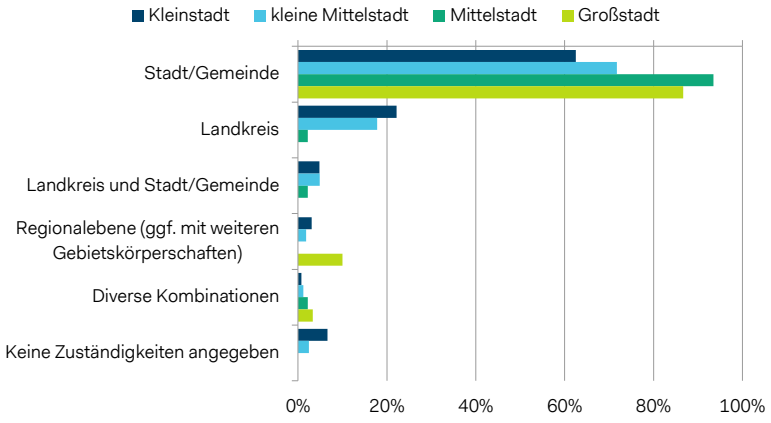
Kommunale Zuständigkeiten und Steuerung der Flüchtlingsarbeit

Die starke Fluchtzuwanderung in 2015/2016 hat in vielen Städten zu einem erhöhten Arbeitsaufwand in der Verwaltung und vor allem in den für die Unterbringung und Betreuung von Geflüchteten zuständigen Verwaltungseinheiten geführt (vgl. Floeting et al. 2018; Reimann et al. 2018b). Dabei sind in über einem Drittel der Städte mehrere Ressorts für die Erfüllung der Aufgaben zuständig. Besonders häufig sind die Bereiche Soziales (28 %), Sicherheit und Ordnung bzw. Ordnungsamt (23 %) – durchaus gemeinsam – in Verantwortung. Nur in sehr wenigen Fällen (1,6 %) ist eine ausgewiesene Stelle für Integration für die Unterbringung und Betreuung der Geflüchteten zuständig.

Abb. 35 verdeutlicht, dass auch verschiedene Gebietskörperschaften zuständig sind. Mehr als zwei Drittel der Kommunen geben an, dass die Stadt/Gemeinde selbst für die Betreuung zuständig ist, dieser Wert steigt bei den Mittelstädten auf über 90 %, bei den Großstädten liegt er bei etwas über 80 %. In knapp 3 % der Fälle sind die Bezirksregierungen zuständig, mit einer Ausnahme liegen alle in Bayern. Darunter befinden sich drei Großstädte (Karlsruhe in Baden-Württemberg, Nürnberg und Regensburg), die über größere Erstaufnahmeeinrichtungen/Transitzentren in Zuständigkeit der Bezirksregierungen verfügen. Erwartungsgemäß liegt vor allem in den kleineren kreisangehörigen Städten die Zuständigkeit beim Landkreis. Eher selten (4,4 %) gibt es dabei eine gemeinsame Zuständigkeit von Stadt/Gemeinde und Landkreis.

Abb. 35: Zuständige Verwaltungseinheiten zur Unterbringung und Betreuung von Geflüchteten nach Stadtgröße

Zuständige Verwaltungseinheiten zur Unterbringung und Betreuung von Geflüchteten nach Stadtgröße



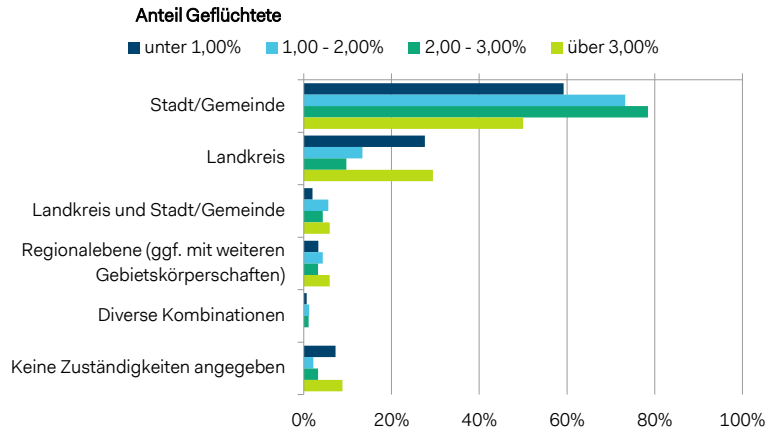
n=631

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

Abb. 36: Zuständige Verwaltungseinheiten zur Unterbringung und Betreuung von Geflüchteten nach Anteil der Geflüchteten an Bevölkerung

Zuständige Verwaltungseinheiten zur Unterbringung und Betreuung von Geflüchteten nach Anteil der Geflüchteten an Bevölkerung



n=631

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

Betrachtet man die Verteilung der Zuständigkeiten nach dem prozentualen Anteil der Geflüchteten an der Bevölkerung, fällt eine Verschiebung in Richtung Landkreis auf (Abb. 36). So geben 29 % der Kommunen mit einem geringen Anteil Geflüchteter von unter 1 % an, dass der Landkreis für die Versorgung der Geflüchteten zuständig ist, und gleichzeitig geben 32 % der Kommunen mit einem hohen Anteil Geflüchteter ebenfalls die Zuständigkeit des Landkreises an. Dieser Wert deutet darauf hin, dass in einigen Orten mit hohen Anteilen Geflüchteter größere Gemeinschaftsunterkünfte angesiedelt sind, die durch den Landkreis betrieben werden.

Integrationskonzepte

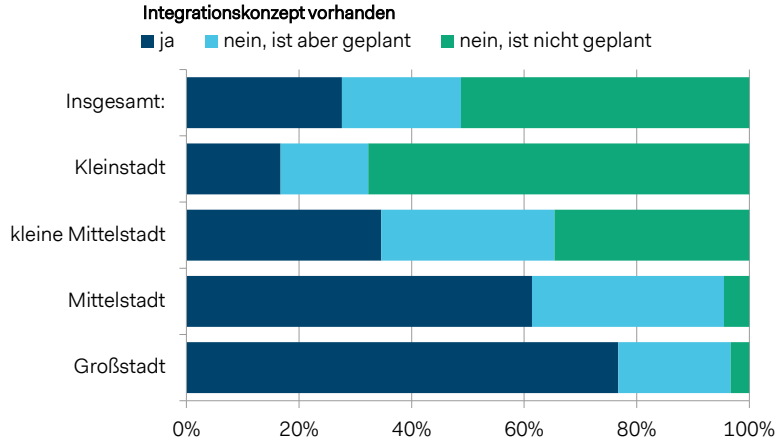
Ein Beleg für die strategische Ausrichtung kommunaler Integrationspolitik ist das Vorhandensein eines Integrationskonzeptes. Bei Integrationskonzepten handelt es sich um ein „informelles Instrument" (Strauss 2018: 284) städtischer Planung. Kommunen sind bei der Erarbeitung von Integrationskonzepten sehr unterschiedlich vorgegangen, sowohl was die Festlegung der Inhalte als auch der Ziele und Zielgruppen angeht, also auch Fragen des Erarbeitungsprozesses selbst. Dazu zählen u.a. die Beteiligung von Instituti-

onen und Einzelakteuren an der Erarbeitung, die Verantwortungsstrukturen, die mögliche Einbindung externer Beratung sowie der zeitliche und organisatorische Ablauf. Integration ist eine Querschnittsaufgabe, die unterschiedliche Handlungs- und Politikfelder berührt und daher ein „integriertes Handeln“ erfordert (ebenda: 278). Für die Konzepterarbeitung gibt es keine festgelegten Regeln, allenfalls Erfahrungswerte bisheriger Konzepterstellungen und ihrer Anwendbarkeit, die je nach örtlicher Situation variierend aufgenommen werden. Von Bedeutung ist, dass mit der Verabschiedung eines Konzeptes kommunales Handeln politisch legitimiert wird. Damit Konzepte im kommunalen Arbeitsalltag als Grundlage funktionieren, sollten sie als „atmende“ Systeme aufgestellt werden, die auf Veränderungen und Erfahrungen reagieren, so dass Ziele, Verantwortungsstrukturen und Maßnahmen angepasst werden können. Aus diesem Grund empfehlen sich ein begleitendes Monitoring und eine Evaluation der festgelegten Programme und Maßnahmen.

Kommunale Integrationskonzepte wurden bisher eher in großen Städten und weniger in kleineren Städten erarbeitet (ebenda: 282), dies belegen auch die hier dargestellten Ergebnisse der Kommunalbefragung.

Abb. 37: Zusammenhang zwischen Stadtgröße und dem Vorliegen eines Integrationskonzepts

Zusammenhang zwischen Stadtgröße und dem Vorliegen eines Integrationskonzepts



n=605

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema “Integratives Wohnen“ – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

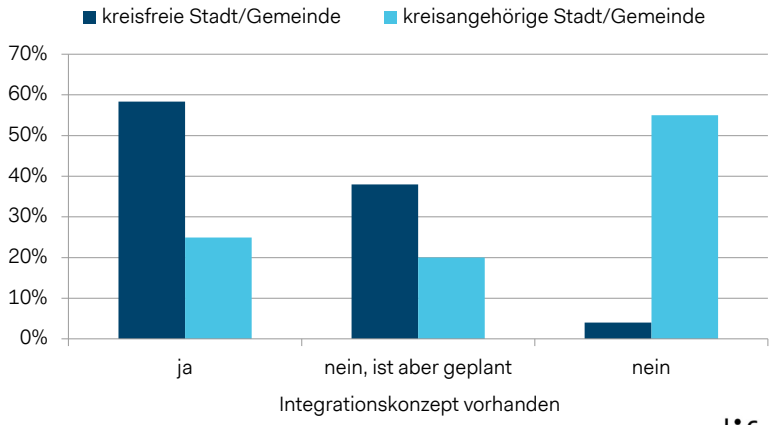
Mehr als die Hälfte der teilnehmenden Kommunen haben kein entsprechendes Konzept und planen ein solches auch nicht. Während bei nahezu 77 % der Großstädte kommunale Integrationskonzepte bereits vorliegen, verfügt eine Mehrheit von fast 68 % der kleineren Städten und Gemeinden weder über ein entsprechendes Konzept noch planen sie ein solches (Abb. 37).

Ein vergleichbares Ergebnis zeigt die Auswertung der Frage nach kreisfreier oder kreisangehöriger Stadt oder Gemeinde (Abb. 38). Eine Mehrheit der kreisfreien Städte (58 %) verfügt über ein Integrationskonzept, und weitere 38 % planen ein solches. Bei den kreisangehörigen Städten zeigt sich ein gegenteiliges Bild, mehr als die Hälfte der Städte/Gemeinden haben kein Konzept und planen auch keines. Dies kann mehrere Gründe haben. So kann es sein, dass ein Integrationskonzept auf der Landkreisebene existiert, sich die Städte und Gemeinden diesem anschließen und deshalb kein eigenes planen. Es kann aber auch sein, dass angesichts der Situation und der Ressourcenausstattung entweder keine Möglichkeit oder auch keine Notwendigkeit für die Erstellung eines Konzeptes gesehen wird. Gerade in kleinen Städten und Gemeinden läuft vieles informell, so dass formalisierten,

auf Basis eines Konzeptes festgelegten Verfahren mit Distanz begegnet wird. Doch haben die Ergebnisse des Projektes „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten“ (Reimann et al. 2018a, b) gezeigt, dass seit dem vermehrten Zuzug von Geflüchteten die Notwendigkeit einer konzeptionellen Fundierung der kommunalen Integrationsarbeit auch in den kleineren Städten zunehmend erkannt wird.

Abb. 38: Zusammenhang zwischen Status kreisfreie oder kreisangehörige Stadt/Gemeinde und dem Vorliegen eines Integrationskonzepts

Zusammenhang zwischen Status kreisfreie oder kreisangehörige Stadt/Gemeinde und dem Vorliegen eines Integrationskonzepts



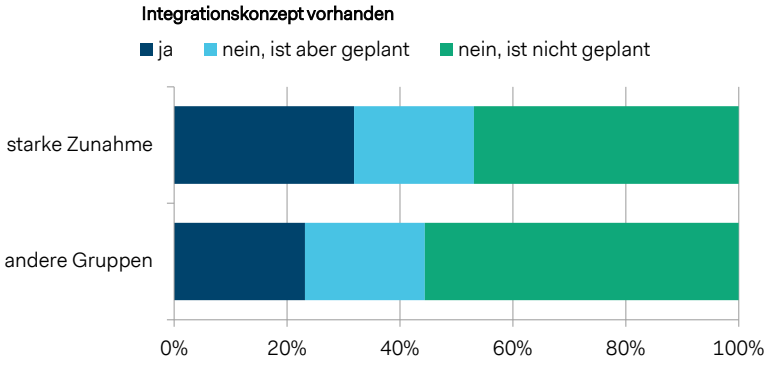
n=601

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema “Integratives Wohnen“ – 2018.

Das Vorliegen kommunaler Integrationskonzepte steht weiterhin in direktem Zusammenhang mit dem Umfang der Zuwanderungsentwicklung in den letzten fünf Jahren (Abb. 39). Kommunen mit hoher Zuwanderung verfügen deutlich häufiger über entsprechende Konzepte als Städte und Gemeinden mit geringerem Zuwanderungsumfang.

Abb. 39: Zusammenhang zwischen Zuwanderungsumfang und dem Vorliegen eines Integrationskonzepts

Zusammenhang zwischen Zuwanderungsumfang und dem Vorliegen eines Integrationskonzepts



n=605

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema “Integratives Wohnen“ – 2018.

Erwartungsgemäß haben auch der Anteil der Ausländer*innen bzw. der Anteil der Geflüchteten an der Gesamtbevölkerung einen starken Einfluss auf die Entscheidung einer Kommune, ein Integrationskonzept zu erstellen und damit die Qualitätsentwicklung der eigenen Arbeit zu verbessern: Fast zwei Drittel der Kommunen mit hohem Ausländer*innenanteil (4. Quartil) und sogar über drei Viertel der Kommunen mit hohem Flüchtlingsanteil (4.

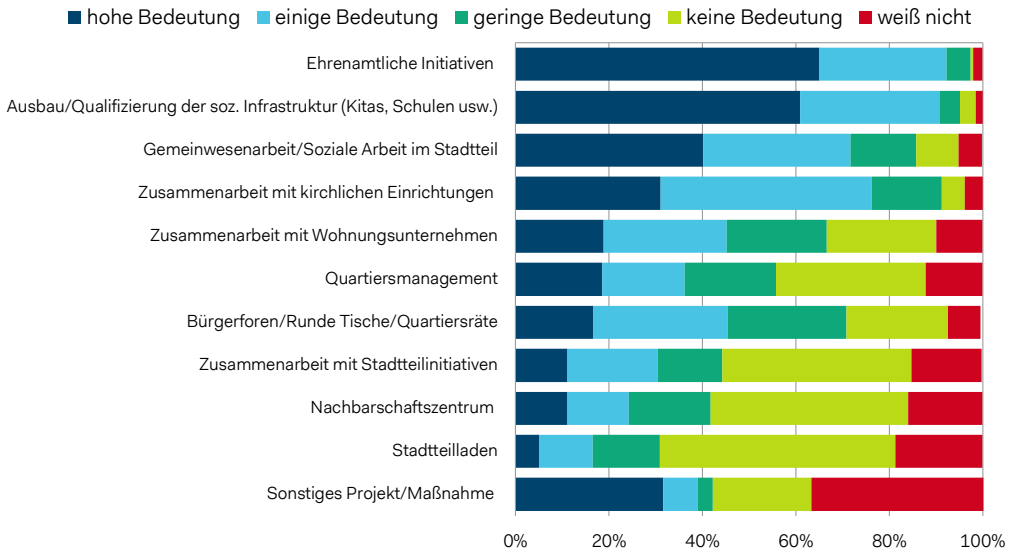
Quartil) verfügen bereits über ein entsprechendes Konzept oder haben die Entwicklung eines solchen geplant. Auch Städte und Gemeinden in „sehr zentralen“ Lagen oder in „überwiegend städtischen“ Strukturen haben bereits weitaus häufiger entsprechende Konzepte entwickelt als Kommunen in weniger zentralen Lagen bzw. weniger städtischen Strukturen. Andere Faktoren wie die regionale Zuordnung der Kommunen haben demgegenüber keinen nennenswerten Einfluss auf die Entscheidung, ein kommunales Integrationskonzept zu erstellen.

Maßnahmen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts

„Ausbau/Qualifizierung der sozialen Infrastruktur“ sowie „Ehrenamtliche Initiativen“ werden als die wichtigsten kommunalen Handlungsfelder zur Stärkung des Zusammenlebens und der Integration benannt (Abb. 40). Dies gilt grundsätzlich für Städte und Gemeinden aller Größenordnungen. Weiterhin von sehr hoher Bedeutung für die Förderung des sozialen Zusammenhalts sind „Gemeinwesenarbeit/Soziale Arbeit im Stadtteil“ und die „Zusammenarbeit mit kirchlichen Einrichtungen“.

Abb. 40:
Bedeutung von Einrichtungen/Maßnahmen zur Stärkung des sozialen Zusammenlebens und der Integration

Bedeutung von Einrichtungen/Maßnahmen zur Stärkung des sozialen Zusammenlebens und der Integration



n=614

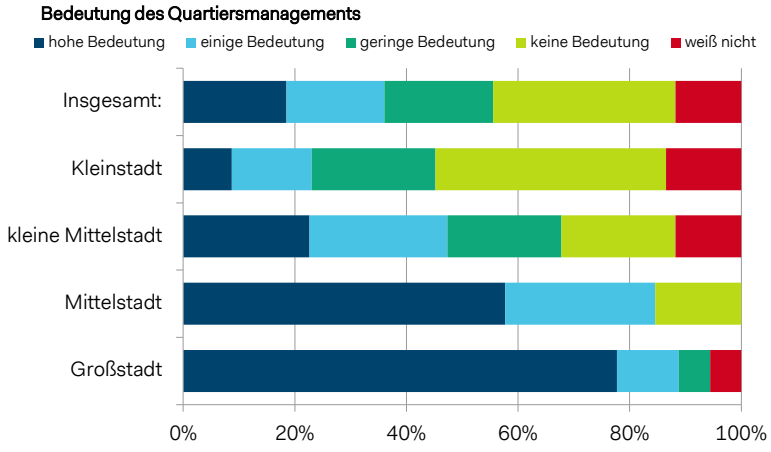
Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema “Integratives Wohnen“ – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

Von geringerer Bedeutung zur Stärkung des Zusammenlebens sind aus Sicht der teilnehmenden Kommunen insgesamt hingegen „Stadtteilläden“, „Nachbarschaftszentren“ und die „Zusammenarbeit mit Stadtteilinitiativen“. Allerdings kommt insbesondere stadtteilbezogenen Ansätzen in größeren Mittelstädten und Großstädten meist ein erheblich höherer Stellenwert zu als in kleineren Städten und Gemeinden. Dies gilt vor allem für das „Quartiersmanagement“ (Abb. 41) und für die „Gemeinwesenarbeit/Soziale Arbeit im Quartier“ (Abb. 42), kann aber auch für „Bürgerforen/Runde Tische/Quartiersräte“, für „Nachbarschaftszentren“ sowie für die Zusammenarbeit mit Stadtteilinitiativen, kirchlichen Einrichtungen und Wohnungsunternehmen festgestellt werden.

Abb. 41:
Bedeutung des Quartiersmanagements zur Stärkung des sozialen Zusammenlebens und der Integration nach Stadtgröße

Bedeutung des Quartiersmanagements zur Stärkung des sozialen Zusammenlebens und der Integration nach Stadtgröße



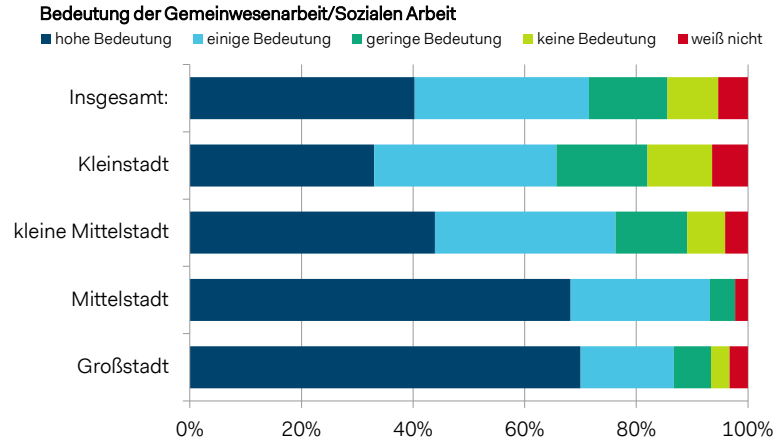
n=389

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

Abb. 42:
Bedeutung der Gemeinwesenarbeit/Sozialen Arbeit im Stadtteil zur Stärkung des sozialen Zusammenlebens und der Integration nach Stadtgröße

Bedeutung der Gemeinwesenarbeit/Sozialen Arbeit im Stadtteil zur Stärkung des Zusammenlebens und der Integration nach Stadtgröße



n=585

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema "Integratives Wohnen" – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

Die Stärke des Zuwanderungsumfangs in den letzten fünf Jahren übt einen sichtbaren Einfluss auf die Einschätzung der Wichtigkeit mehrerer Maßnahmen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts aus. So heben Kommunen mit einer starken Zunahme des Anteils von Migrantinnen und Migranten an der Gesamtbevölkerung die „Gemeinwesenarbeit/Soziale Arbeit im Stadtteil", das „Quartiersmanagement", „Bürgerforen/Runde Tische/Quartiersräte", die „Zusammenarbeit mit Stadtteilinitiativen" sowie „Ehrenamtliche Initiativen" in ihrer Bedeutung als Maßnahmen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts deutlich stärker hervor als Städte und Gemeinden mit geringerem Zuwanderungsumfang.

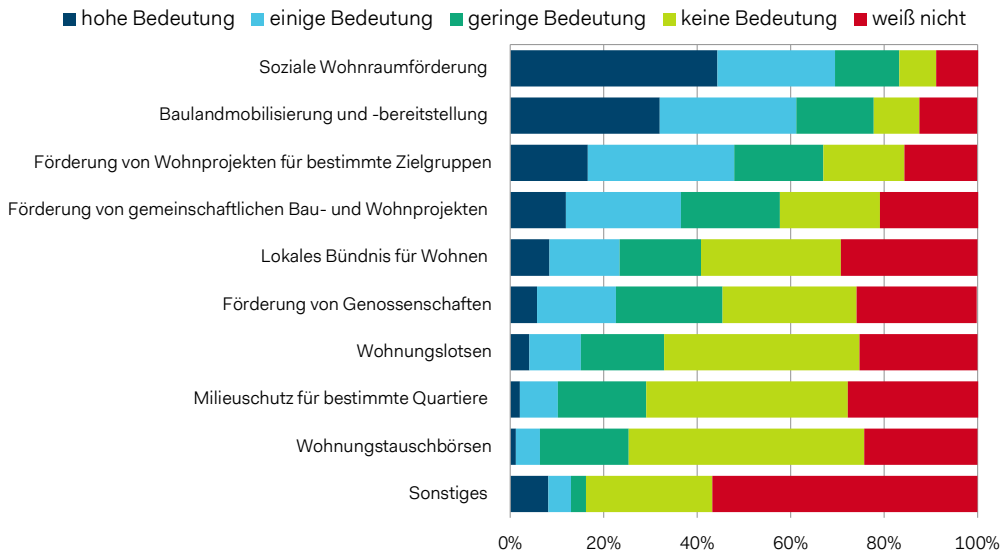
Vor allem die Bedeutung von „Gemeinwesenarbeit/Soziale Arbeit im Stadtteil" und „Nachbarschaftszentren" wird von Städten und Gemeinden mit hohem Ausländer*innenanteil bzw. mit hohem Anteil an Geflüchteten (jeweils 4. Quartil) hervorgehoben.

2.2.2 Maßnahmen und Strategien zur Verbesserung der Wohnraumversorgung

„Bauen, Bauen, Bauen“ heißt häufig die Devise zur Verbesserung der Wohnungsmarktsituation in den Kommunen. Zur Errichtung sozial gebundener Wohnungen stehen Mittel der „Sozialen Wohnraumförderung“ zur Verfügung, die seit der Föderalismusreform 2006 in der Zuständigkeit der Länder liegt. Der Bund leistet für den Wegfall der Finanzhilfen sogenannte Kompensationszahlungen. Die angespannte Wohnungsmarktlage in vielen Kommunen und die verstärkte Zuwanderung seit 2014/2015 haben dazu geführt, dass die Bundesregierung ihre Kompensationszahlungen[15] an die Länder von ursprünglich 518,2 Mio. Euro jährlich in zwei Etappen auf nunmehr 1.518,2 Mio. Euro erhöht hat, die den Ländern für die soziale Wohnraumförderung zur Verfügung stehen. Auch wenn verstärkt Mittel für den Neubau vorhanden sind, so behindern weitere Restriktionen eine aus Sicht von Expert*innen[16] ausreichende Neubautätigkeit in den Kommunen: Es fehlen geeignete bebaubare Flächen, die Genehmigungsverfahren dauern zu lang, und die Kapazitäten der Bauindustrie seien ausgelastet. Die Kommunen sind deshalb gefordert, neben der Ankurbelung des Wohnungsbaus auch Maßnahmen zum Schutz der preisgünstigen Bestände und zur Verbesserung des Wohnungsmarktzugangs benachteiligter Gruppen, dazu zählen die Neuzugewanderten und Geflüchteten, auf den Weg zu bringen. Die Ergebnisse der Befragung verdeutlichen die Wertigkeit der verschiedenen Maßnahmen in den Kommunen zur Verbesserung der Wohnungsversorgung.

Abb. 43: Programme zur Verbesserung der Wohnungsmarktsituation

Programme zur Verbesserung der Wohnungsmarktsituation



n=592

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema “Integratives Wohnen“ – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

15 https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung-node.html, abgerufen am 23.07.2019

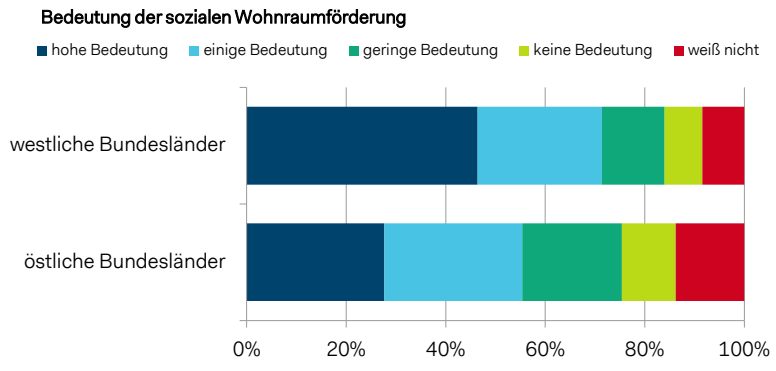
16 Im Rahmen des Gesamtvorhabens hat das Difu Interviews mit Expert*innen aus Kommunen, Forschung und Wohnungswirtschaft geführt.

Unter den Maßnahmen, die Kommunen ergreifen, um die Wohnungsversorgung der Bevölkerung zu verbessern (Abb. 43 bis Abb. 45), kommt der „sozialen Wohnraumförderung“ die mit Abstand höchste Bedeutung zu. Zu den Maßnahmen, die ebenfalls eine hohe Bedeutung für die Verbesserung der Wohnraumversorgung haben, gehören die „Baulandmobilisierung und -bereitstellung“ sowie die „Förderung von Wohnprojekten für bestimmte Zielgruppen“. Andere Maßnahmen sind aus Sicht einer Mehrheit der teilnehmenden Kommunen von geringerer oder keiner Bedeutung für den genannten Zweck.

Mehrere Maßnahmen haben dabei allerdings insbesondere für Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohner*innen eine vergleichsweise hohe Bedeutung für die Verbesserung der Wohnungssituation. Hierzu gehören neben der sozialen Wohnraumförderung „lokale Bündnisse für Wohnen“, „Milieuschutz für bestimmte Quartiere“ sowie die „Förderung von gemeinschaftlichen Bau- und Wohnprojekten“. Dass z.B. der Milieuschutz eher in den Großstädten eine Rolle spielt, ist insofern nachvollziehbar, als dass dieses Instrument nur bei einer tatsächlich feststellbaren Gefahr der Verdrängung der Wohnbevölkerung durch bauliche Maßnahmen in einem räumlich abgrenzbaren Quartier anwendbar ist. Dies kommt in kleineren Städten kaum zum Tragen. Auch die beiden anderen genannten Instrumente „lokale Bündnisse für Wohnen“ und „Förderung von gemeinschaftlichen Bau- und Wohnprojekten“ sind spezifische Großstadtthemen. Die „Baulandmobilisierung und -bereitstellung“ scheint hingegen vor allem für größere Mittelstädte mit 50.000 bis 100.000 Einwohner*innen als Maßnahme zur Verbesserung der Wohnungsversorgung der Bevölkerung besonders wichtig zu sein (47,6 % hohe Bedeutung; im Vergleich Großstädte = 34,5 % hohe Bedeutung, insgesamt = 31,8 % hohe Bedeutung). Warum die Werte bei diesem Instrument zwischen großen Mittelstädten und Großstädten so stark voneinander abweichen, lässt sich aus den Befragungsergebnissen nicht erklären. Es kann daraus evt. geschlossen werden, dass in den Großstädten eher Flächenreserven für den Wohnungsbau vorhanden sind als in den großen Mittelstädten.

Abb. 44: Programme zur Verbesserung der Wohnungsmarktsituation nach Region – soziale Wohnraumförderung

Programme zur Verbesserung der Wohnungsmarktsituation nach Region – soziale Wohnraumförderung



n=592

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema “Integratives Wohnen“ – 2018.

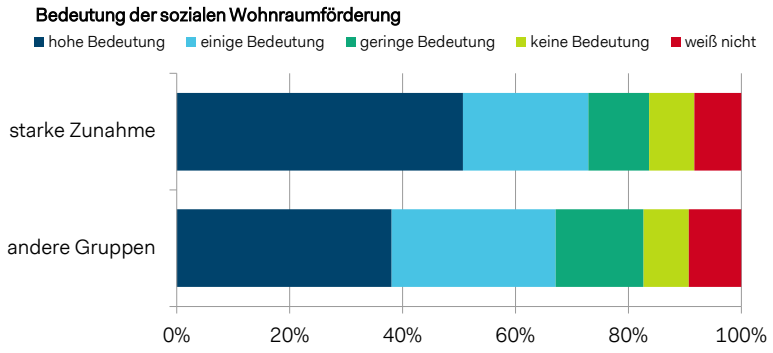
Deutsches Institut für Urbanistik

In Kommunen in Westdeutschland sind mehrere Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnungsversorgung von weitaus größerer Bedeutung als in ostdeutschen Bundesländern. Hierzu zählt vor allem die „soziale Wohnraumförderung“ (Abb. 44). Da der Umfang der Zuwanderung ebenfalls ei-

nen großen Einfluss auf die Bedeutung der „sozialen Wohnraumförderung“ hat, ist hier ein Zusammenhang wahrscheinlich (Abb. 45). Für Städte und Gemeinden mit „stark“ angestiegenem Anteil an Zugewanderten/Migrant*innen in den letzten fünf Jahren sind Maßnahmen zur „sozialen Wohnraumförderung“ von erheblich größerer Bedeutung als für Kommunen mit geringerem Zuwanderungsumfang. Schließlich gewinnen auch der „Milieuschutz für bestimmte Quartiere“ und „Wohnungslotsen“ unter Kommunen mit starkem Zuwanderungsumfang signifikant an Bedeutung. Da vor allem in den Großstädten die Zuwanderung in den letzten Jahren stark zugenommen hat, kann hier von einer Überlappung ausgegangen werden. Wie oben ausgeführt, ist z.B. der Milieuschutz in erster Linie ein Großstadtthema. Die „Wohnungslotsen“ spielen ebenfalls eher in den Großstädten eine Rolle.

Abb. 45: Programme zur Verbesserung der Wohnungsmarktsituation nach Zuwanderungsumfang – soziale Wohnraumförderung

Programme zur Verbesserung der Wohnungsmarktsituation nach Zuwanderungsumfang – soziale Wohnraumförderung



n=592

Datenbasis: Difu-Kommunalbefragung zum Thema “Integratives Wohnen“ – 2018.

Deutsches Institut für Urbanistik

Die Ergebnisse weisen insgesamt daraufhin, dass die Wohnungsmarktprobleme stark zugenommen haben und die Kommunen vor großen Herausforderungen stehen, diesen Problemen zu begegnen.

3. Zusammenfassung und Resümee

Abschließend werden die wichtigsten Ergebnisse der Kommunalbefragung zusammengefasst und mit einem Resümee versehen.

An der Umfrage haben 631 Kommunen teilgenommen, in einer Größenordnung zwischen 5.000 und über einer Million Einwohner*innen. Zusammengefasst bildet die Umfrage die Situation von Städten unterschiedlicher Größenordnungen gut ab. Dabei sind wachsende, in den westlichen Bundesländern liegende Klein- und Mittelstädte in zentraler Lage besonders stark vertreten.

Die Inhalte der Befragung richteten sich auf

- das Zuwanderungsgeschehen,
- die Wohnungsmarksituation,
- die Unterbringungs- und Wohnsituationen von Neuzugewanderten einschließlich geflüchteter Menschen sowie darauf bezogene Maßnahmen und
- das Zusammenleben und die Integration in Nachbarschaften sowie darauf bezogene, förderliche Maßnahmen.

Ergebnisse

Die folgenden Ausführungen betreffen jene Städte, die an der Kommunalumfrage teilgenommen haben.

(Neu-)Zuwanderung

- Im Durchschnitt haben die Kommunen einen Ausländer*innenanteil von rund zehn %, wobei der Umfang in städtischen und ländlichen Regionen sowie nach Bundesländern (vor allem zwischen östlichen und westlichen) stark differiert. In den städtisch geprägten Regionen der westlichen Bundesländer ist der Ausländer*innenanteil zwar am höchsten; gleichwohl verzeichnen aber auch einige Kommunen in den ländlichen Räumen sowie in den östlichen Bundesländern überdurchschnittlich hohe Ausländer*innenanteile.

- Der Umfang der Flüchtlings- und Neuzuwanderung ist je nach Lage und Größe der Städte unterschiedlich. Insbesondere größere Städte in den westlichen Bundesländern und vor allem solche, die bereits über einen hohen Anteil an Zugewanderten verfügen, sind Zielorte von Neuzuwanderungen, einschließlich geflüchteter Menschen. Gleichwohl gab es in den letzten fünf Jahren auch in kleineren Gemeinden sowie in Städten und Gemeinden in den östlichen Bundesländern starke Zuwanderungsbewegungen: So verzeichnen immerhin mehr als ein Viertel der ostdeutschen Gemeinden und mehr als 42 % der Kleinstädte mit weniger als 20.000 Einwohner*innen eine starke Zuwanderung. Drei Viertel der Kommunen führen diese vor allem auf die Zuwanderung von Geflüchteten zurück.

- Zum Zeitpunkt der Befragung lebten nur in einem sehr geringen Teil der Städte und Gemeinden mehr als 5.000 Flüchtlinge. In den meisten Kommunen liegt die Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge nicht über 500 Personen bzw. im Durchschnitt bei 1,5 % der Gesamtbevölkerung.

Wohnungsmarkt

- Der Großteil der Kommunen hat eine angespannte Wohnungsmarktsituation. Rund die Hälfte der Städte spricht sogar von einer sehr angespannten Lage, wobei dies auf westliche Bundesländer stärker zutrifft als auf östliche. Neben der regionalen Lage bilden die Zentralität, der Ausländer*innenanteil, der Umfang der Neuzuwanderung und die Entwicklungsrichtung (Prosperität) der Kommunen weitere relevante Einflussfaktoren.

- Die Sicherung von bezahlbarem Wohnraum stellt in vielen Kommunen ein Problem dar. Vor allem kinderreichen Familien und Geflüchteten werden die größten Probleme beim Zugang zum Wohnungsmarkt zugeschrieben.

Unterbringungs- und Wohnsituationen

- Mit Blick auf die Unterbringung sowie die Wohnungsversorgung von Geflüchteten und neuzugewanderten Menschen kommt den Kommunen (Landkreise und Städte) eine wichtige Rolle zu; sie sind in der Regel auch die Träger der Flüchtlingsunterkünfte.

- Träger für die Erstunterbringung von geflüchteten Menschen ist mehrheitlich der Landkreis. Träger von Angeboten der Anschlussunterbringung sind hingegen vor allem die Stadt bzw. Gemeinde und private Anbieter. Bei Letzteren wird die Kooperationsbereitschaft allerdings als ausbaufähig angesehen. Kommunale Wohnungsgesellschaften und. Wohnungsgenossenschaften spielen hingegen eine eher untergeordnete Rolle. Nur in den östlichen Bundesländern werden kommunale Wohnungsunternehmen als relevante Träger der Anschlussunterbringung hervorgehoben.

- Die Unterbringung von Geflüchteten im städtischen Raum erfolgt bei Unterkünften der Erstunterbringung eher konzentriert und in zentraler Lage, insbesondere in den Großstädten. Ein größerer Teil der Erstunterkünfte liegt allerdings auch in städtischen Randlagen. Demgegenüber ist der Wohnraum für die Anschlussunterbringung von Flüchtlingen vorwiegend über die Stadt verteilt und meist in zentraler Lage, wobei in den Großstädten Anschlussunterbringungen stärker als in kleineren Städten auch in Randlagen vorzufinden sind.

- Die Anschlussunterbringung der Flüchtlinge erfolgt in etwa der Hälfte der Kommunen überwiegend im Wohnraum des freien Wohnungsmarktes. Weiterhin von erheblicher Bedeutung sind kommunale Wohnungen sowie Gemeinschaftsunterkünfte der Erstunterbringung. Von eher geringer Bedeutung waren zum Zeitpunkt der Befragung hingegen neue temporäre Wohnformen.

- Integrative Wohnprojekte sind eine Seltenheit und spielen bislang als wohnungspolitische Maßnahme eine untergeordnete Rolle. Gleichwohl geben einige wenige Kommunen Hinweise, dass sie solche Wohnformen entwickeln..

Zusammenleben und die Integration in Nachbarschaften – Status quo und Maßnahmen

- Die Kommunen konstatieren soziale Probleme und Konflikte im Zusammenleben – und zwar vor allem in größeren Städten sowie in Städten und Gemeinden, die eine starke Neuzuwanderung verzeichnen. Diese stellen sie zwar in einen Quartiersbezug, machen dafür im Schwerpunkt

aber keine spezifische Lage innerhalb der Stadt oder Gemeinde – sei es innerstädtisch oder Randlage – aus.

- Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohner*innen – sowie zum Teil auch große Mittelstädte – benennen als besondere Probleme vor allem Arbeitslosigkeit und einen hohen Anteil Transferleistungsbeziehender, welche nicht primär im Zusammenhang mit den Modalitäten des Zusammenlebens stehen. Ausgemacht werden aber auch Nachbarschaftskonflikte, Konflikte zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen, Konflikte in den Schulen und Kriminalität.

- Als zentrale kommunale Handlungsfelder zur Stärkung des Zusammenlebens und der Integration werden der Ausbau und die Qualifizierung der sozialen Infrastruktur sowie die Förderung ehrenamtlicher Initiativen ausgemacht. Dies gilt grundsätzlich für Städte und Gemeinden aller Größenordnungen.

- Stadtteilbezogene Ansätze zur Verbesserung des Zusammenlebens wie Gemeinwesenarbeit, Quartiersmanagement und Zusammenarbeit mit Stadtteilinitiativen sind bislang vor allem in größeren Städten mit hohem Zuwanderungsdruck von Bedeutung.

- Viele Kommunen haben sich unabhängig von ihrer Größe in den letzten Jahren im Handlungsfeld Integration strategisch neu aufgestellt und spezielle Arbeitsstrukturen für Integration in der Verwaltung geschaffen.

- Dabei verfügen insbesondere größere Städte mit einer bereits längeren Zuwanderungshistorie über konzeptionelle Grundlagen der Integrationsarbeit, wie ein Integrationskonzept. Kleinere Städte hingegen sehen sich bisher kaum veranlasst oder in der Lage, konzeptionelle Grundlagen für die kommunale Migrations- und Integrationspolitik zu erarbeiten. Allerdings werden in den ländlichen Regionen Integrationskonzepte häufig auf Landkreisebene erarbeitet. Dies bietet einen – nicht immer konfliktfreien – Rahmen für die Mitwirkung kreisangehöriger Städte und Gemeinden.

Resümee

- Zuwanderungsgeschehen und Wohnungsmarktsituation sowie die Wohn- und Lebenssituationen in den Quartieren verweisen auf die Notwendigkeit, sozial- und wohnungspolitische Maßnahmen stärker als bislang zusammen zu denken und zu verzahnen. Gefordert sind hierbei die Kommunen im Schulterschluss mit den rahmensetzenden Ländern und dem Bund.

- Eine große Bedeutung für die Qualität des Zusammenlebens haben die Nachbarschaft und der Sozialraum. Sie gelten als zentrale Ressourcen von Integrationsarbeit (vgl. Franke et.al. 2017; Franke/Strauss 2018). Während dies in größeren Städten bereits gängige, mit Maßnahmen und Programmen untersetzte Praxis ist, gewinnt die Sensibilität für sozialraumbezogene Ansätze in kleineren Städten erst allmählich an Bedeutung. Durch Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch verschiedener Akteursgruppen und Institutionen sollten sich auch kleinere Städte raumbezogenen Ansätzen öffnen.

- Programme, Maßnahmen und Projekte zur Wohnungsversorgung von Flüchtlingen und kinderreichen Familien als besonders benachteiligte Gruppen sollten ausgewertet und auf ihre Übertragbarkeit und Weiterverbreitung geprüft werden. Dies könnte eine kurzfristige Aufgabe für die Forschung sein (vgl. Franke 2018).

- Da der Großteil der Kommunen eine angespannte Wohnungsmarktsituation konstatiert, erhält die Frage nach dem Zugang zu bezahlbarem Wohnraum und der kommunalen Verfügbarkeit über diesen besonderes Gewicht. Da der Wohnungsbau mit den Beschränkungen bei seiner Realisierung allein nicht ausreichen wird, die Versorgungsprobleme zu lösen, sind umso mehr alternative Wohnmodelle gefragt, die sowohl die Versorgung Neuzugewanderter und Geflüchteter mit Wohnraum ermöglichen als auch ihre Integration in den Nachbarschaften fördern. Integrativen Wohnprojekten kann in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle zukommen. Die Ergebnisse der Befragung weisen darauf hin, dass diese Wohnprojektform zwar bislang wenig verbreitet ist, es aber gerade in Großstädten Bemühungen gibt, diese aufzubauen. Welche Rolle integrative Wohnprojekte spielen können, ist durch weitere Forschungsarbeiten zu eruieren und im Austausch mit Akteuren aus Bund, Ländern, Kommunen und Wohnungswirtschaft zu erörtern. In diesem Zusammenhang stellen die weiteren Ergebnisse des Forschungsvorhabens, die sich aus den Fallstudienuntersuchungen zu integrativen Wohnprojekten ergeben, eine notwendige Vertiefung dar. Die Publikation der Fallstudienuntersuchungen ist für Herbst 2020 vorgesehen[17].

- Für den Aufbau und die Weiterentwicklung konzeptioneller Grundlagen und Strukturen in kleineren Städten und Gemeinden sowie in ländlichen Räumen können Landesprogramme, wie z.B. in Hessen die Förderung im Rahmen des WIR-Programms, Unterstützung leisten, indem sie u.a. die externe Begleitung des Prozesses durch ein Büro oder Institut mit entsprechender Fachkompetenz ermöglichen.

- Da Form und Qualität von kommunalen Integrationskonzepten sehr unterschiedlich sind, wäre ein Monitoring vorliegender Konzepte mit den Prozessen der Erarbeitung und der Ableitung von Empfehlungen speziell für Landkreise und ihre kreisangehörigen Städte und Gemeinden für die Qualifizierung der konzeptionellen Integrationsarbeit wünschenswert.

17 Über den Projektverlauf informiert die Projektwebseite https://zusammenhaltbrauchtraeume.de/

4. Literatur

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2017): Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt, BBSR-Online-Publikation 21/2017, Bonn, Oktober 2017.

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Downloads/ downloads_node.htmll.

BMVBS, BBSR, Integrationsbeauftragte der Bundesregierung (Hrsg.) (2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, Studie erstellt für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin.

Breckner, Ingrid, und Heidi Sinning (2019) (Hrsg.): Wohnen nach der Flucht? Integration von Geflüchteten und Roma in städtische Wohnungsmärkte und Quartiere, Springer Verlag Berlin (in Vorbereitung).

Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) (2016): Projekt: Flüchtlinge im Fokus – neue Herausforderungen für die Kommunen. Fachgespräch am 8. Dezember 2015. Ergebnisprotokoll, Berlin.

Droste, Christiane (2019): Muster der Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, in: Ingrid Breckner und Heidi Sinning (Hrsg.): Wohnen nach der Flucht? Integration von Geflüchteten und Roma in städtische Wohnungsmärkte und Quartiere, Heidelberg (in Vorbereitung).

Floeting, Holger, Gudrun Kirchhoff, Henrik Scheller, Jessica Schneider (Hrsg.) (2018): Zuwanderung und Integration von Geflüchteten in Kommunen. Der lange Weg vom Ankommen zum Bleiben, Berlin (Difu-Impulse, Bd. 1/2018).

Franke, Thomas, und Wolf-Christian Strauss (2019): Stadt(teil)entwicklung – nicht ohne Gemeinwesenarbeit?, in: Österreichische Gemeinde-Zeitung 2/2019: 58 f.

Franke, Thomas (2018): „Sozialraumorientiertes" Handeln und die Integration von Geflüchteten im Quartier. Einige (nicht nur theoretische) Überlegungen, in: Bettina Reimann, Gudrun Kirchhoff, Ricarda Pätzold, Wolf-Christian Strauss (Hrsg.) (2018): Vielfalt gestalten. Integration und Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten, Berlin (Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 17): 267–276.

Franke, Thomas, Olaf Schnur, Patrick Senkel (2017): Geflüchtete in der Sozialen Stadt. Potenziale der Weiterentwicklung des Quartiersansatzes Soziale Stadt im Kontext der Fluchtmigration, vhw-Schriftenreihe 6, Berlin.

Jekel, Gregor (2018): Von der Erst- zur Anschlussunterbringung. Wege und Probleme der Wohnungsmarktintegration am Beispiel der Landeshauptstadt Potsdam, in: Holger Floeting, Gudrun Kirchhoff, Henrik Scheller, Jessica Schneider (Hrsg.) (2018): Zuwanderung und Integration von Geflüchteten in Kommunen. Der lange Weg vom Ankommen zum Bleiben, Berlin (Difu-Impulse, Bd. 1/2018): 132–142.

Pätzold, Ricarda (2018): Renaissance sozial orientierter Wohnungspolitik, in: Holger Floeting, Gudrun Kirchhoff, Henrik Scheller, Jessica Schneider (Hrsg.) (2018): Zuwanderung und Integration von Geflüchteten in Kommunen. Der lange Weg vom Ankommen zum Bleiben, Berlin (Difu-Impulse, Bd. 1/2018): 115–123.

Reimann, Bettina, Gudrun Kirchhoff, Ricarda Pätzold, Wolf-Christian Strauss (2018a): „Stadt und Integration gestalten" – Die Projektkommunen. Fallstudienbericht des Forschungs-Praxis-Projekts „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe", Berlin.

Reimann, Bettina, Gudrun Kirchhoff, Ricarda Pätzold, Wolf-Christian Strauss (Hrsg.) (2018b): Vielfalt gestalten. Integration und Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten, Berlin (Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 17).

Strauss, Wolf-Christian (2018): Integrationskonzepte: Auf der Suche nach Zielorientierung, in: Bettina Reimann, Gudrun Kirchhoff, Ricarda Pätzold, Wolf-Christian Strauss (Hrsg.) (2018): Vielfalt gestalten. Integration und Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten, Berlin (Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 17): 277–297.

.

Die Wohnungsversorgung von Menschen mit Fluchterfahrung ist in vielen Kommunen eine Herausforderung. Vor allem in Großstädten und Ballungszentren verschärft der Mangel an bezahlbaren Wohnungen diese Problematik.

Um den kommunalen Status quo und den Zusammenhang von Zuwanderung, Wohnen und Nachbarschaft zu ermitteln, hat das Deutsche Institut für Urbanistik eine repräsentative Umfrage in deutschen Kommunalverwaltungen durchgeführt. Ihre Inhalte richten sich auf das Zuwanderungsgeschehen, die Wohnungsmarktsituation, die Unterbringungs- und Wohnsituationen von Neuzugewanderten einschließlich geflüchteter Menschen sowie darauf bezogene kommunale Maßnahmen und schließlich das Zusammenleben und die Integration in Nachbarschaften.

Die Ergebnisse der Umfrage sind in diesem Band nach Gemeindegröße, regionaler Lage, Wohnungsmarktsituation und Entwicklungsperspektive sowie nach Zuwanderungsgeschehen differenziert aufbereitet und grafisch dargestellt. Die Umfrage ist ein Baustein des BMBF-geförderten Forschungsvorhabens „Zusammenhalt braucht Räume – Integratives Wohnen mit Zuwanderern".