

Wohnungsmarktintegration von Flüchtlingen

Mittel- bis langfristige Aufgaben und Anforderungen für Kommunen

empirica paper Nr. 237

November 2016

http://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/empi237th.pdf

Keywords: Wohnungspolitik, Flüchtlinge, Integration

ISSN 2510-3385

Autor:

Timo Heyn

empirica ag
Kurfürstendamm 234
10719 Berlin
Tel. (030) 88 47 95-0
Fax. (030) 88 47 95-17

Zweigniederlassung Bonn
Kaiserstr. 29
53113 Bonn
Tel. (0228) 91 48 9-0
Fax (0228) 21 74 10

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Aktuelle Zuwanderung	1
2.	Rückblick auf die früheren Zuwanderungsphasen	1
2.1	Zuwanderung und Folgezuwanderung der Anwerbephase	1
2.2	Zuwanderung der Spätaussiedler	2
2.3	Fluchtwanderungen früherer Jahrzehnte	2
2.4	EU-Wanderungen	3
2.5	Regional unterschiedliche Zuwanderungserfahrungen	3
3.	Gravierende Unterschiede lokaler Wohnungsmärkte mit Engpässen in den Schwarmstädten	4
3.1	Schwarmeffekte und anhaltende Suburbanisierung	4
3.2	Verstärkung der regionalen Wohnungsmarktunterschiede	4
4.	Wenig hilfreiche Polemik der räumlichen Steuerungsdebatte	5
4.1	Gewachsene Integrationsinfrastruktur der Zuwanderungsstädte	5
4.2	Integrationspotenziale in ländlichen Räumen	6
4.3	Verallgemeinerungen helfen nicht	7
4.4	Kommunale Kapazitäten berücksichtigen	7
5.	Ankunftsphasen und temporäre Ad-hoc-Maßnahmen	8
5.1	Zentrale Unterbringung in angespannten Wohnungsmärkten	8
5.2	Dezentrale Unterbringung und Verwaltungen als Mietvertragspartner	8
6.	Der Übergang in den regulären Wohnungsmarkt	9
6.1	Übergangsschwierigkeiten in die regulären Wohnungsmärkte	9
6.2	Hemmnisse der gleichmäßigen kleinräumigen Verteilung	9
6.3	Konfliktpotenziale und kommunale Kapazitätsengpässe	10
6.4	Kurzfristige kommunale Hilfen	10
7.	Analytische und konzeptionelle Grundlagen als Voraussetzung für die Steuerung lokaler Wohnungsmarktprozesse	10
7.1	Anpassungsbedarf kommunaler Wohnungsmarktkonzepte	10
7.2	Prognosen als transparente Arbeitsgrundlagen	11
7.3	Informationsgrundlagen nutzen und fortschreiben	11

8.	Umsetzungsbegleitung durch lokale Bündnisprozesse	12
8.1	Entstehung lokaler Bündnisprozesse	12
8.2	Lokale Bündnisse als wohnungspolitische Kommunikationsplattformen.....	12
8.3	Rolle der Bündnisse für die Wohnraumversorgung von Flüchtlingen.....	13
9.	Wohnen und Integration im Quartier	13
9.1	Der Umzug in die eigene Wohnung als ein zentraler Integrationsschritt	13
9.2	Wechselnde Zuständigkeiten der Integration	14
9.3	Vielschichtige Aufgabe der langfristigen Integration	14
9.4	Organisation der Integration im Quartier	15
10.	Fazit.....	16
11.	Literaturhinweise.....	16
	EMPIRICA WORKING PAPERS.....	18

1. Aktuelle Zuwanderung

Zuletzt kamen so viele Menschen nach Deutschland wie noch nie seit Bestehen der Bundesrepublik.¹ Derzeit sind die Zahlen zwar rückläufig, es ist aber unklar, wie sich der Zuzug künftig entwickeln wird. Unklar ist zudem die regionale Verteilung. Das gilt sowohl auf internationaler Ebene zwischen den EU-Staaten wie auch national zwischen den Kreisen.

Die räumliche Verteilung erfolgt während des Asylverfahrens nach dem Königsteiner-Schlüssel und damit nach Steueraufkommen und Einwohnerzahl sowie auf Landesebene in teils mehrstufigen Verfahren. Nach der Anerkennung besteht grundsätzlich freie Wohnortwahl. Seit Einführung der Wohnsitzauflage gibt es jedoch Einschränkungen, die in den Bundesländern unterschiedlich geregelt werden. Allerdings ist derzeit noch unklar, welche Wirkungen die Regelungen entfalten werden.² Einzelne kommunale Einschätzungen sowie punktuelle Befragungen von Geflüchteten zeigen jedoch ein Muster. Demnach wandern die anerkannten Flüchtlinge aus kleineren Gemeinden und aus Großstädten ohne ausgeprägte ethnische Community (z.B. in Ostdeutschland) in die Metropolen und damit in die klassischen Zuwandererstädte mit jetzt schon hohem Migrantenanteil und meist engen Wohnungsmärkten.

Neben den groben Binnenwanderungsmustern sind auch die kleinräumigen Muster der Wohnstandortentscheidungen kaum bekannt. Einzelne kommunale Analysen zeigen jedoch das erwartbare Bild: Die dezentrale Unterbringung konzentriert sich in preiswerten Wohnungsbeständen, die sich wiederum in den sozioökonomisch eher schwächeren Quartieren konzentrieren. Der Versuch einzelner Kommunen, dieser Konzentrationen entgegenzusteuern scheitert meist an mangelnden Alternativen. Im Ergebnis wird die langfristige Aufgabe der Integration der Zuwanderer regional und auch kleinräumig ungleich verteilt bleiben.

2. Rückblick auf die früheren Zuwanderungsphasen

2.1 Zuwanderung und Folgezuwanderung der Anwerbephase

Die Zuwanderung der arbeitsmarktpolitisch motivierten Anwerbephase bis Anfang der 1970er Jahre prägt bis heute die kommunalen Unterschiede zwischen Städten

¹ Bezogen auf Einzeljahre als auch auf Jahrzehnte kumuliert. So beträgt der Außenwanderungssaldo der 90er Jahre (die bislang historisch höchste Zuwanderung) rd. 3,9 Mio. Personen. Allein bis 2015 beträgt das Außenwanderungssaldo der 10er Jahre bereits rd. 2,9 Mio. Personen.

² Nur einige wenige Bundesländer haben die Auflage in Landesrecht umgesetzt. Dann werden die Auflagen aber oft nur für den Landkreis des aktuellen Aufenthaltes ausgesprochen. D.h. es findet keine Umverteilung zwischen den Landkreisen und schon gar keine Umverteilung zwischen den Ländern statt.

mit höheren und geringeren Bewohneranteilen mit Migrationshintergrund.³ Auch unabhängig von ihrer jeweiligen wirtschaftlichen Dynamik in den Phasen nach dem Anwerbestopp 1973 sind diese Städte in den darauffolgenden Jahrzehnten Ziel der Familiennachzüge geblieben. In vielen der ehemaligen westdeutschen Anwerbestädte bilden türkische oder deutsch-türkische Bewohner nach wie vor die größte Gruppe der Nationalitäten⁴, in einzelnen Städten ist die Gruppe italienischer Bewohner am größten⁵. Die Unterschiede der lokalen Arbeitsmärkte sind auch an dem unterschiedlichen Ausmaß der Arbeitsmarktintegration ablesbar⁶.

2.2 Zuwanderung der Spätaussiedler

Die Zuwanderungswelle der Aussiedler, bzw. Spätaussiedler ab Ende der 1980er Jahre erfolgte räumlich anders verteilt als die vorangegangenen Zuwanderungen aus dem Süden Europas. Um eine starke räumliche Konzentration zu verhindern, wurde das Umzugsverhalten durch das 1989 in Kraft getretene Wohnortzuweisungsgesetz eingeschränkt. Im Ergebnis ist die räumliche Verteilung mit etwa der Hälfte dieser Personengruppe sehr viel stärker auf kleinere Städte, einschließlich kleinerer Mittelstädte und Gemeinden ausgerichtet und nur zu etwa einem Drittel auf die Großstädte.⁷ Kleinräumige Gebiete mit Schwerpunkten bilden neben klassischen preiswerten Bestandsgebieten einerseits preiswerte Neubaugebiete der 1990er Jahre⁸ und geförderte Mietwohnungsbaugelände der 1990er Jahre. Bis heute bestehen z.T. unbewältigte Integrationsaufgaben der Arbeitsmarktintegration dieser Personengruppe durch mangelnde berufliche Qualifikationen und Langzeitarbeitslosigkeiten.

2.3 Fluchtwanderungen früherer Jahrzehnte

Im Zuge der Anfang der 1990er Jahren gestiegenen Zahl der Asylbewerber, erfolgten kontroverse politische Debatten mit einer schließlich im sogenannten Asylkompromiss reglementierten Asylpolitik⁹. Im Zuge der Balkankonflikte der 1990er Jahre entstand eine größere Zuwanderungswelle aus den Krisengebieten, die sich räumlich stark auf die größeren süddeutschen Städte mit günstiger Arbeitsmarktlage ausrichtete. Der Zuzug asylsuchender aus Herkunftsländern außerhalb Europas hat sich gegenüber den 1980er Jahren verringert, wie auch nach 1993 die Zahl Asylsuchender stark gesunken ist. Räumlich konzentriert sich dieser Zuzug wiederum

³ So gibt es heute noch nachwirkende Integrationsaufgaben aus der Zuwanderungsphase bis Anfang der 1970er Jahre, als Ausländerpolitik als Rotationsprinzip verfolgt wurde, z.B. der Bildungsbenachteiligung nachfolgender Generationen oder der Seniorenpolitik.

⁴ Nichtdeutscher bzw. Doppelstaatler

⁵ Z.B. Wolfsburg oder Saarbrücken

⁶ Städte mit einer im Vergleich zur Arbeitslosigkeit deutscher Personen hohen Ausländerarbeitslosigkeit (Differenzbetrag) sind z.B. Duisburg, Essen oder Delmenhorst

⁷ Die regionalen Schwerpunkte bilden Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen, mit insgesamt etwa drei Viertel der Aussiedler.

⁸ Begünstigt durch die Eigentumsförderungskriterien: mehrere Kinder, niedrige Einkommensschwellen und hohe Eigenleistungen

⁹ 1993 u.a. Regelung sicherer Drittstaaten und verfolgungsfrei eingestufte Herkunftsländer.

stärker auf die bestehenden Zuwanderungsstädte. Insgesamt entstanden für einzelne Großstädte bis heute reichende Integrationsaufgaben, durch kontinuierliche Fluktuation und eine multiethnische Zusammensetzung, die u.a. Kitas und Schulen bewältigen müssen.

In diese Phase fällt auch der politische Wendepunkt der deutschen Zuwanderungspolitik mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts zur Jahrtausendwende (Einbürgerung durch das Geburtsrecht) und das 2004 verkündeten sogenannten Zuwanderungsgesetz¹⁰ sowie der Schaffung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge¹¹. Seither entwickeln sich die Aufgaben der Integration zu einer bundesweiten Schwerpunktaufgabe, die auch auf kommunaler Ebene sehr häufig als Querschnittsaufgabe in den Verwaltungen verankert werden.

2.4 EU-Wanderungen

Ein Großteil der Wanderungsbewegungen nach Deutschland ergibt sich aus der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU. Die Zuwanderung aus Osteuropa¹² und später im Zuge der Konjunkturkrise aus Südeuropa verteilt sich wiederum stark auf die Großstädte, die meist ohnehin schon zu klassischen Zuwanderungsstädten bzw. Ankunftsstädten geworden sind. Einzelne ostdeutsche Städte bilden Sonderfälle mit einem hohen Anteil Zuwanderer aus Polen. Mit der EU-Ausweitung 2007 beginnt eine Zuwanderungswelle aus Rumänien und Bulgarien (EU 2), die mit der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit seit 2014 nochmals an Fahrt aufnimmt. Auch diese Zuwanderung erfolgt zahlenmäßig stark in die Großstädte. Innerhalb dieser Gruppe bildet die räumlich stark konzentrierte Wanderung sozial benachteiligter rumänischer und bulgarischer Personen (z.T. ethnische Minderheiten aus Rumänien und Bulgarien), die als „Armutswanderung“ für Schlagzeilen sorgt, eine kleinräumige Besonderheit in einzelnen Großstädten. Oft über informelle Netzwerke organisiert erfolgt die Zuwanderung in wenige Großstadtquartiere klassischer Zuwanderungsstädte¹³. Hieraus kumulieren vor Ort kleinräumig besondere Integrationsaufgaben, da sich Arbeitslosigkeit und z.T. prekäre Einkommenssituationen mit oft problematischen Wohnsituationen (u.a. Überbelegung, informelle Mietzahlungen) und besondere Vorbehalte gegenüber Verwaltungen kumulieren.

2.5 Regional unterschiedliche Zuwanderungserfahrungen

Die verschiedenen Zuwanderungsphasen haben zu unterschiedlichen regionalen und kleinräumigen Ausprägungen und Auswirkungen geführt. Die gegenwärtige Zuwanderung trifft somit auf Städte und Gemeinden mit bisher sehr unterschiedlichen Zuwanderungshistorien und ethnischen Bevölkerungszusammensetzungen.

¹⁰ Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern

¹¹ Sowie der Benennung einer Staatsministerin für Integration und Migration im Kanzleramt.

¹² EU 8, seit Beitritt 2004 und vollständige Freizügigkeit seit 2011

¹³ z.B. Duisburg, Gelsenkirchen, Bremerhaven, Offenbach, Mannheim, Neukölln

Neben diesen demografischen Ausgangsbedingungen trifft die Zuwanderung auch auf regional sehr unterschiedliche Wohnungsmärkte.

3. Gravierende Unterschiede lokaler Wohnungsmärkte mit Engpässen in den Schwarmstädten

3.1 Schwarmeffekte und anhaltende Suburbanisierung

Seit einigen Jahren erfolgt bundesweit ein grundlegender Wandel im Binnenwanderungsgeschehen. Die regional ungleiche Bevölkerungsentwicklung in Deutschland wurde im vergangenen Jahrzehnt durch die hohe Geschwindigkeit der Schwarmwanderung verstärkt. Während in einigen Städten, insbesondere einigen Metropolen, die Zahl der Einwohner in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist, ist sie in vielen ländlichen Regionen und deren Städten gesunken. Die Ursache der Ungleichentwicklung ist fundamental, d.h. nicht Ursache von kurzfristigen, konjunkturellen Übertreibungen. In der öffentlichen Debatte wird in dem Zusammenhang gerne auf eine Reurbanisierung und damit auf eine Präferenzverschiebung zugunsten einer Rückbesinnung auf die Qualitäten der Stadt verwiesen. Allerdings ist dieser Kausalzusammenhang nicht geeignet die Entwicklung des vergangenen Jahrzehnts zu erklären.

Nicht alle Kernstädte in Deutschland wachsen, so hat zwischen 2011 und 2014 rd. ein Fünftel der kreisfreien Städte¹⁴ absolut an Einwohnern verloren. Überproportional gewachsen sind dagegen etwa 60% der kreisfreien Städte, darunter etwas mehr als die Hälfte mit mehr als der doppelten bundesdeutschen Wachstumsrate. In den altersdifferenzierten Wanderungsbilanzen stehen zudem meist Gewinne bei den jüngeren Altersgruppen Verlusten bei den mittleren und älteren Altersgruppen gegenüber. Der starke Zuzug der Schwarmstädte erfolgt zudem aus einem überregionalen Einzugsbereich, während die regionale Bilanz durch eine ungebrochene Suburbanisierung charakterisiert wird. Die Wanderungsanalysen der wachsenden Schwarmstädte verdeutlichen, dass die Wachstumseffekte stark durch die Ausbildungswanderung beeinflusst werden, die nicht ausschließlich auf die gleichzeitig stark gestiegene Studienanfängerquote zurückgeführt werden kann. Denn parallel ist das Schwarmwachstum auch durch die Altersgruppe der Berufsanfänger deutlich verstärkt worden. Demgegenüber zeigt die Entwicklung der nächsten Altersgruppe (Settlementphase), dass Suburbanisierung¹⁵ die Hauptrichtung der Wanderungen ausmacht.

3.2 Verstärkung der regionalen Wohnungsmarktunterschiede

Mit dieser zunehmenden Umverteilung von Bewohnern und damit auch Wohnungsnachfragern und der Geschwindigkeit dieses Schwarmverhaltens entstehen insbe-

¹⁴ Z.B. Duisburg, Bochum, Remscheid, Cottbus, Gera, Schweinfurt, Amberg, Wilhelmshaven, Zweibrücken

¹⁵ Sowie Wanderungen außerhalb des Umlands der Kernstädte.

sondere für die zeitlich weit trägeren Wohnungsmärkte erhebliche Probleme. Einerseits sind Überkapazitäten und somit Leerstände in den schrumpfenden Gemeinden und Städten entstanden, während in den Schwarmstädten zunehmend Engpässe entstehen. Dabei wirkt die Umverteilung nicht nur auf die Wohnungsmärkte, sondern auch auf die öffentliche und private Infrastruktur, einerseits mit Unterauslastungen und andererseits mit Engpässen und Ausbaubedarfen. Die wesentliche Ursache der starken räumlichen Ausdifferenzierung des vergangenen Jahrzehnts ist die Binnenwanderung, die durch die Auslandszuwanderung überlagert wird. In der zurückliegenden Dekade hat sich diese wiederum überproportional auf die ohnehin wachsenden Städte verteilt.¹⁶

Die gegenwärtig starke Zuwanderung trifft somit auch auf ein erhebliches regionales Wohnungsmarktgefälle zwischen Entspannung und hoher Anspannung. Das Preisniveau für angebotene Mietwohnungen in den Städten variiert von durchschnittlich rd. 4,50 €/m² in Pirmasens bis 14,25 €/m² in München¹⁷. Das Niveau der Wohnungsleerstände in den Städten reicht von rd. 0,5% in München, Münster oder Frankfurt am Main bis zu über 10% in Salzgitter und etwa 9% in Chemnitz oder Pirmasens.¹⁸ Nicht nur die Wohnungsmärkte unterscheiden sich erheblich, sondern auch die finanziellen Handlungsfähigkeiten der Kommunen. Die kommunale Steuerkraft je Einwohner¹⁹ reicht bei den unteren 20% der kreisfreien Städte von unter 560 €²⁰ bis zu den oberen 20% mit über 950 €²¹. Neben verschiedenen Einflussfaktoren (insbesondere der Wirtschaftsstruktur) auf die Finanzausstattung der Kommunen steht diese auch im Zusammenhang mit der überregionalen Wanderungsdynamik der Schwarmeffekte. Während die schrumpfenden Städte tendenziell mit geringeren Handlungsspielräumen konfrontiert sind, verfügen die Schwarmstädte tendenziell über vergleichsweise höhere finanzielle Handlungsspielräume.

4. Wenig hilfreiche Polemik der räumlichen Steuerungsdebatte

4.1 Gewachsene Integrationsinfrastruktur der Zuwanderungsstädte

Es gibt eine große Bandbreite räumlicher Unterschiede und stadtentwicklungspolitischer Anforderungen für den Umgang mit der aktuellen Zuwanderung. Das eine Ende des Spektrums sind die westdeutschen Städte mit jahrzehntelangen Zuwanderungshistorien und gewachsenen ethnischen Communities. Hier hat sich eine Integrationsinfrastruktur entwickelt mit Trägerlandschaften, zivilgesellschaftlichem En-

¹⁶ Gleichzeitig schwächt die Auslandszuwanderung die Binnendifferenzierung, indem auch Abwanderungsregionen gegenüber dem Ausland Einwohner hinzugewinnen.

¹⁷ empirica Mietpreis-Ranking im 2. Quartal 2016 (hedonisch bereinigte Mietpreise für alle Baujahre), Basis: empirica-systeme.de

¹⁸ Marktaktiver Leerstand 2014, Basis: CBRE-empirica-Leerstandsindex

¹⁹ Kommunale Steuerkraft 2013 (um Hebesatzunterschiede bereinigter Indikator zum Vergleich finanzieller Leistungsfähigkeit von Gemeinden)

²⁰ Z.B. Wilhelmshaven, Duisburg, Gelsenkirchen, Herne, Brandenburg a.d.H., Frankfurt/ Oder, Chemnitz, Dessau-Roßlau, Gera

²¹ Z.B. Hamburg, Wolfsburg, Düsseldorf, Frankfurt a.M., Wiesbaden, Stuttgart, Ingolstadt, München, Nürnberg

gagement und Migrantenselbstorganisationen bis hin zu seelsorgerischen und gemeinwesenorientierten Angeboten an Moscheen. Gleichzeitig sind dies auch oft die Städte mit hohem Wachstumsdruck und Angebotsengpässen am Wohnungsmarkt, die sich am stärksten in den preiswerten Segmenten auswirken. Das knappe Angebot preiswerter Wohnungen ist häufiger in einfachen Beständen bereits sozialräumlich benachteiligter Quartiere zu finden, was die soziale Segregation verfestigt. Hier sind Kommunen mit integrierten sozialräumlichen Ansätzen gefordert. Seit mehr als eineinhalb Jahrzehnten hat sich hier insbesondere das Städtebauförderprogramm Soziale Stadt bewährt und den Kommunen ermöglicht, geeignete Herangehensweisen und Instrumente²² zu erproben, umzusetzen und weiterzuentwickeln. Aufgrund der positiven Erfahrungen mit dem Programm, wird die Soziale Stadt mit einem seit 2014 wieder verstärkten Mitteleinsatz von der Bundesregierung im Rahmen der Städtebauförderung als ressortübergreifendes Leitprogramm der sozialen Integration weiterentwickelt.

4.2 Integrationspotenziale in ländlichen Räumen

Das andere Ende des Spektrums bilden die Städte und Gemeinden in ländlichen Räumen mit stagnierender oder rückläufiger Bevölkerungsentwicklung.²³ Mit bisher vergleichsweise geringen Zuwanderungserfahrungen gibt es hier entspannte Wohnungsmärkte, häufig bereits mit Leerständen. Die Phase der Aussiedlerzuwanderung²⁴ hat bereits gezeigt, dass auch diese kleineren Städte und Gemeinden eine Integrationsinfrastruktur entwickeln konnten. Einzelne aktuelle Beispiele der Flüchtlingszuwanderung zeigen, dass die persönlichen Kontakte und entstehenden Netzwerke sowie Einbindungen in Vereine zentrale Erfolgskriterien sind, die auch in Städten und Gemeinden ohne bestehende Communities, vergleichbar etablierte Integrationsinfrastruktur und -erfahrungen neu entstehen können. Besonders relevant wird in den peripher gelegenen und dörflich geprägten Kommunen die Organisation der Mobilität. Auch hier zeigen einzelne Beispiele, wie öffentliche Mobilitätsengpässe sowohl durch bürgerschaftliches Engagement, z.B. Bürgerbusse, oder auch betriebliches Engagement, z.B. Shuttlebusse, kompensiert werden können. Die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen ist regional unterschiedlich und auch in durch Binnenwanderung ausdünnenden Wirtschaftsregionen besteht z.T. ein Arbeitskräftemangel. Zudem gelten die geschilderten Erfahrungen mit der Sozialen Stadt nicht nur für die Großstädte²⁵, sondern auch in Mittelstädten und Kleinstädten mit jeweils benachteiligten Quartieren werden entsprechende Strategien umgesetzt.

²² Z.B. Integrierte Handlungskonzepte, Quartiersmanagements, Verfügungsfonds, vielfältige Beteiligungsformate

²³ In Ost- und Westdeutschland

²⁴ In den zuvor beschriebenen Schwerpunkträumen

²⁵ Bis 2015 wurden über 700 Gebiete in mehr als 400 Städten in das Programm aufgenommen. Gemessen an den geförderten Programmgebieten, entfallen rd. 37% auf Großstädte und damit die Mehrheit der Programmgebiete auf kleinere Städte.

4.3 Verallgemeinerungen helfen nicht

Die Landschaft der kommunalen Ausgangsbedingungen ist selbstverständlich facettenreicher als die hier skizzierten Pole. So gibt es klassische Zuwandererstädte mit vergleichsweise schwierigen Wirtschaftslagen und sozialen Belastungen, die gegenwärtig an ihre Kapazitätsgrenzen²⁶ stoßen. Ebenso gibt es schrumpfende Räume mit wirtschaftlichen Schwächen und sozialen Belastungen, in denen die Entwicklungsvoraussetzungen von bürgerschaftlich und unternehmerisch getragenen Integrationsleistungen ungünstig sind. Vor diesem Hintergrund sind Verallgemeinerungen und Vereinfachungen wenig hilfreich, wie auch die Polemik in der Debatte, ob und wie Zuwanderung räumlich gesteuert werden sollte. Dabei wird wechselseitig einerseits den klassischen Zuwanderungsstädten („Gettobildung“) als auch andererseits den mittleren und kleineren Städten ohne bisherige nennenswerte Zuwanderungserfahrungen („Festsetzung ohne Integrationschancen“) die Integrationskraft abgesprochen. Diese plakative Diskussion, die im Zweifelsfall beiderseitig sowohl durch Negativbeispiele als auch Erfolgsbeispiele illustriert wird, verhindert den Blick auf identifizierbare Erfolgskriterien der Integration, da die gegenseitig „beschworenen“ negativen oder positiven Ausgangsbedingungen in den Vordergrund gestellt werden.

4.4 Kommunale Kapazitäten berücksichtigen

Angesichts der zuletzt großen Zahl in kurzer Zeitspanne geflüchteter Menschen und darunter absehbar einem Großteil an Personen²⁷ mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht, sollten die Kapazitäten der Kommunen in der Steuerungsdiskussion eine besondere Rolle spielen. Zu den Integrationskapazitäten, die besonders zu berücksichtigen sind, zählen sowohl die Wohnungsmärkte, als auch die regionalen Arbeitsmärkte. Z.B. können Wohnungseingänge nur sehr zeitverzögert verändert werden, zumal sich die Engpässe oft seit vielen Jahren angestaut haben und gerade die Schaffung neuer Baulandkapazitäten vor sehr großen Hürden steht. Auch der Ausbau sozialer Infrastrukturangebote unterliegt Hürden und erfolgt oft erst mit jahrelanger Zeitverzögerung. Analog entstehen in schrumpfenden Märkten Überkapazitäten im Wohnungsbestand sowie Unterauslastungen der vorhandenen Infrastruktur.

²⁶ Insbesondere der sozialen Infrastruktur. Z.B. Duisburg, als Zuzugsort sozial selektiver EU 2-Wanderungen in einzelne Quartiere.

²⁷ Während die Schutzquote 2015 rd. 45% betrug, erhöht sich diese aufgrund der Verschiebung der Herkunftsländer (seltener ein als sicheres Herkunftsland eingestufte Herkunft) gegenwärtig.

5. Ankunftsphasen und temporäre Ad-hoc-Maßnahmen

5.1 Zentrale Unterbringung in angespannten Wohnungsmärkten

Während die Ankunfts- und Verteilungsphasen der Erstaufnahme für Asylsuchende in der Regel Aufgabe der Länder sind²⁸, liegt die Hauptlast der Integrationsaufgaben von Zuwanderern bei den Kommunen. Bis weit ins Jahr 2016 stellte sich die Zuwanderung vor allem als quantitative Herausforderung mit Blick auf Unterbringung und Versorgung dar, oft unter der Bezeichnung „Krisenbewältigung“. Die Kommunen müssen die Zuwanderer mit Wohnraum versorgen, wobei die hohen Flüchtlingszahlen zu Engpässen auf den Wohnungsmärkten führen und den Druck auf das kommunale Wohnraummanagement erhöhen. Bei der Wohnraumversorgung ist zwischen der Erstunterbringung von Asylbewerbern während dem Asylverfahren und der Wohnraumversorgung von anerkannten und geduldeten Asylsuchenden zu unterscheiden. Die Kommunen haben sich zunächst vor allem um die Erstunterbringung gekümmert. Dies erfolgte in den Kommunen sowohl durch eine Unterbringung in zentralen Gemeinschaftsunterkünften als auch dezentral auf dem Wohnungsmarkt.

Städte und Landkreise, die seit rund einem Jahrzehnt auf das Modell der dezentralen Unterbringung setzen²⁹, mussten aufgrund der hohen Zahlen an Asylbewerbern vermehrt Asylbewerber in Gemeinschaftsunterkünften unterbringen. Da die räumlichen Unterbringungsmöglichkeiten vielfach gänzlich erschöpft waren, wurden im Jahr 2015 auch sogenannte Notunterkünfte (u.a. Turnhallen, Hotels, Lagerhallen) und temporäre Unterkünfte wie Container bzw. Modulbauten und Zelte eingesetzt, die 2016 wieder sukzessive freigezogen werden.

5.2 Dezentrale Unterbringung und Verwaltungen als Mietvertragspartner

Die dezentrale Unterbringung erfolgt vorrangig in ländlichen Regionen oder in Städten mit Wohnungsleerständen. Dabei kommen unterschiedliche Varianten zum Einsatz, bei denen die Kommunen u.a. auch die Rolle des Mietvertragspartners übernehmen. Als Mietvertragspartner mieten Kommunen entweder einzelne Wohnungen oder ganze Mehrfamilienhäuser an und stellen diese für Asylbewerber zur Verfügung. Als Mittler vermitteln die Kommunen Wohnungen an Asylbewerber, wobei zwischen Asylbewerbern und Vermietern ein Mietvertrag zu den ortsüblichen Mieten abgeschlossen wird. Die Kommunen übernehmen die Kauttionen und sichern für die Dauer der Unterbringung eine Mietdirektüberweisung zu. Bei WG-Belegungen kümmern sich die Kommunen um eine Nachbesetzung. Eine andere Variante ist, dass Eigentümer den Kommunen ihre Immobilie (z.B. kleine Pension, Mehrfamilienhaus) anbieten. Die Eigentümer statten die Räume mit dem erforderlichen Mobiliar und E-Geräten aus, tragen alle Nebenkosten und sind „Ansprechpartner“ für die

²⁸ Auch hier sind Erstaufnahmeeinrichtungen in Kommunen verortet, die z.B. ehrenamtliche Betreuung und Begleitung organisieren.

²⁹ z.B. Leverkusen, Köln, Berlin

Asylbewerber. Zwischen Asylbewerber und Eigentümer wird ein Nutzungsvertrag geschlossen (Tagespauschale), der von der Kommune als Unterkunftskosten akzeptiert wird.

6. Der Übergang in den regulären Wohnungsmarkt

6.1 Übergangsschwierigkeiten in die regulären Wohnungsmärkte

Sobald das Asylverfahren beendet ist, können und sollen sich die anerkannten und geduldeten Flüchtlinge eine Wohnung auf dem regulären Wohnungsmarkt suchen. Einige Städte³⁰ sind darauf ausgerichtet, dass anerkannte Flüchtlinge in den bisher bewohnten Wohnungen bleiben können. In diesen Fällen erfolgt eine Umwidmung des Mietvertrages. Insbesondere dieser Übergang von der temporären Unterbringung zur dauerhaften Versorgung der Flüchtlinge auf dem regulären Wohnungsmarkt stellt die Kommunen vor große Herausforderungen. Die Möglichkeit zur Integration von anerkannten Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt wird vorrangig von der Situation auf dem lokalen Wohnungsmarkt bestimmt. In angespannten Wohnungsmarktregionen mangelt es an verfügbaren Flächen oder Wohnungsleerständen, die noch zur Wohnraumversorgung genutzt werden können. Es häufen sich Meldungen, dass auch anerkannte Flüchtlinge zum Teil über längere Zeiträume noch in der Gemeinschaftsunterkunft verbleiben, da für sie auf dem normalen Wohnungsmarkt keine Wohnungen verfügbar sind³¹. Hinzu kommt die Konkurrenzsituation auf den lokalen Märkten mit anderen einkommensschwachen Haushalten.

6.2 Hemmnisse der gleichmäßigen kleinräumigen Verteilung

In entspannten Wohnungsmärkten können Kommunen die vorhandenen Wohnungskapazitäten zur Unterbringung von Flüchtlingen nutzen. Dies erfolgt in städtischen Wohnungen (falls vorhanden) ebenso wie in enger Kooperation mit lokalen Wohnungsunternehmen und privaten Vermietern. Aber auch hier konzentrieren sich die Leerstände nicht selten in bereits sozial benachteiligten Quartieren. Die Stadt Siegen hat sich beispielsweise bewusst dagegen entschieden, die Flüchtlinge dort unterzubringen, wo sich besonders hohe Leerstände konzentrieren, um in mittel- und längerfristiger Perspektive die Integration nicht zu erschweren. Eine gleichmäßige Verteilung der Flüchtlinge über das ganze Stadtgebiet erweist sich häufig als schwierig, da die Kommunen auf die Zusammenarbeit und Mitwirkungsbereitschaft mit den privaten Wohnungsanbietern angewiesen sind und auch bezahlbarer Wohnraum oftmals nicht im ganzen Stadtgebiet zu finden ist. Einzelne Städte berichten in diesem Zusammenhang, dass der Verwaltung fast ausschließlich „Schrottimobilien“ in sozial benachteiligten Quartieren von z.T. kriminellen Vermietern angeboten werden.

³⁰ z.B. Erfurt

³¹ sog. Fehlbeleger

6.3 Konfliktpotenziale und kommunale Kapazitätsengpässe

Bei steigender Zahl an Anerkennungen steigt zugleich die Zahl der SGB II leistungsberechtigten Personen und Haushalte, die Anspruch auf Kosten der Unterkunft haben. Engpässe bei Wohnungen, die den KdU-Richtlinien entsprechen, werfen Fragen zur Überarbeitung der bisherigen Konzepte auf. Zudem entstehen oft Mobilisierungshemmnisse bei der Aktivierung bestehender Leerstände. Hinzu kommt die Konkurrenzsituation der Versorgung von Flüchtlingen mit anderen einkommensschwachen Haushalten, die z.B. bei Vorrangbehandlungen Konfliktpotenziale bergen. Zudem besteht die Sorge, dass aufgrund von Diskriminierungen bei Wohnungsvergaben eine neue Personengruppe als Zielgruppe und Nachfrager für problematische und kriminelle Vermieterpraktiken entsteht. Dies ist bislang aus einzelnen Städten im Zuge der sozial selektiven EU 2-Wanderung berichtet worden, mit der ordnungsrechtlich als auch kommunikativ nur unzureichend umgegangen wird. Zentraler Engpass sind hier entsprechende kommunale Ressourcen, um die komplexen Probleme und rechtlichen Anforderungen systematisch und stringent anzugehen.

6.4 Kurzfristige kommunale Hilfen

Zu den positiven Erfahrungen im Umgang mit der Wohnungssuche von anerkannten und geduldeten Flüchtlingen zählen zahlreiche kurzfristige Maßnahmen und Unterstützungen der Kommunalverwaltungen. Dies beginnt bei Organisation und Umsetzung der aktiven Ansprache von Eigentümern bei der Akquise von Wohnungen, der Hilfe bei der Kontaktaufnahme zu Vermietern, der Begleitung bei Wohnungsbesichtigungen, der Zurverfügungstellung von Mobiliar oder der Beratung bei Mietverträgen, Ummeldungen etc. Die Unterstützungen reichen bis zur Übernahme von Mietkautionen und Maklerprovisionen, der Übernahme von Mietgarantien oder der Übernahme von Renovierungskosten bzw. der Beauftragung von Handwerkern. Umgesetzt werden z.B. auch Haftungen gegenüber dem Eigentümer im Schadensfall.

7. Analytische und konzeptionelle Grundlagen als Voraussetzung für die Steuerung lokaler Wohnungsmarktprozesse

7.1 Anpassungsbedarf kommunaler Wohnungsmarktkonzepte

Unabhängig von den jeweiligen lokalen Vorzeichen³² der Marktentwicklung erfordert die kommunale Wohnungspolitik idealerweise eine Gesamtstrategie um die komplexen Zielsetzungen und damit verbundene Zielkonflikte abzustimmen. Dabei können sowohl quantitative Versorgungsengpässe als auch qualitative Engpässe in stagnierenden und schrumpfenden Regionen im Vordergrund stehen. Mit den neuen und absehbar langfristigen Aufgaben der Wohnungsmarktintegration von Flüchtlingen in nahezu allen Städten und Gemeinden entstehen auch Überarbeitungsbedarfe

³² Wachstum, Stagnation oder Schrumpfung

bereits bestehender Konzepte und Grundlagen. Als Grundlagen für konzeptionelle Aussagen und Zielformulierungen dienen analytische Berichte zur Ausgangslage und Prognosen und Bandbreiten zu absehbaren künftigen Entwicklungspfaden. Prognosen sind ein Hilfsmittel zum Umgang mit Unsicherheiten, die über die Quantifizierung von Entwicklungen Handlungsanforderungen sichtbar machen.

7.2 Prognosen als transparente Arbeitsgrundlagen

Die Detaillierungsgrade von Analysen und Prognosen sind in der Praxis sehr unterschiedlich. Je detaillierter einzelne Faktoren des Wohnungsmarkts analysiert und fortgeschrieben werden, desto besser lassen sich einzelne Effekte und damit auch die Einflussmöglichkeiten für die Wohnungspolitik erkennen, z.B. die Beeinflussung kleinräumiger Wanderungen durch die Entwicklung von Wohnungsangeboten. Aufgabe der Prognosen sollte es sein, durch die zu treffenden Annahmen eine Transparenz für alle Beteiligten zu schaffen. Neu zu entwickelnde und zu überarbeitende konzeptionelle kommunalen Grundlagen, müssen die neuen Herausforderungen der Flüchtlingswanderung aufgreifen und berücksichtigen. Die ohnehin bestehenden Unsicherheiten für langfristige Planungen und daran geknüpfte Investitionen sind mit der jüngeren Flüchtlingswanderung nochmals gewachsen. Dazu zählen die Unsicherheit, wie viele Flüchtlinge künftig weiterhin kommen werden und wie viele wieder fortziehen werden oder müssen. Der Umgang mit den Unsicherheiten sollte durch die Darstellung verschiedener möglicher Szenarien abgebildet werden. Die Annahmen sollten auf einer präzisen und sachlichen Analyse des aktuellen Wissensstands aufbauen.

7.3 Informationsgrundlagen nutzen und fortschreiben

Vorhandene Informationsgrundlagen der Melderegister, Sozialämter, Ausländerbehörden und Jobcenter sind grundsätzlich verfügbar, müssen jedoch ggf. in Abstimmungsprozessen koordiniert und zusammengeführt werden. So können die relevanten Informationen von zugewiesenen Personen, deren Staatsangehörigkeiten und den Annahmen zu deren Schutzquoten³³ ermittelt und modelliert werden. Dies gilt auch für Annahmen zu den Haushaltsgrößen sowie künftiger Familiennachzüge und schließlich auch den Umzugsbewegungen. Auf dieser Grundlage lässt sich die zu erwartenden Wohnungsnachfrage ableiten. Im Zeitverlauf werden die entsprechenden Entwicklungen empirisch sichtbar und können die erforderlichen vorübergehenden Setzungen im Sinne einer „atmenden Prognose“ ersetzen bzw. präzisieren. Die Entwicklungen bislang haben bereits gezeigt, dass sich die Zusammensetzung der Geflüchteten nach Staatsangehörigkeit verändert hat³⁴ und sich damit auch die künftig zu erwartenden Anerkennungsquoten verändern. Zudem zeigen Berechnungen zur Zusammensetzung der familiären Konstellation der Geflüchteten, dass in der Öffentlichkeit der Anteil an Familien oft unterschätzt wird. Die entsprechenden lo-

³³ Asyl, Genfer Konvention, humanitäre Gründe

³⁴ Weniger Personen aus Staaten, die als sichere Herkunftsstaaten klassifiziert sind.

kalen Grundlagen und ggf. auch Besonderheiten gilt es zu erfassen und zu beobachten und damit die Flüchtlingswanderung als Teil der gesamten Wanderungsbewegungen und Nachfrageveränderungen auf dem Wohnungsmarkt zu erfassen.

8. Umsetzungsbegleitung durch lokale Bündnisprozesse

8.1 Entstehung lokaler Bündnisprozesse

Lokale Wohnungspolitik ist eine kommunale Aufgabe, die im Wechselspiel politischer Vorgaben und planerischer Ausgestaltung umgesetzt wird. Dabei wird der Wohnungsmarkt jedoch maßgeblich von Privatleuten und Unternehmen als Eigentümer und Investoren von Wohnungsbeständen bestimmt und zudem durch Interessensverbände³⁵ und einschlägigen Berufsgruppen³⁶ beeinflusst. Vor diesem Hintergrund haben sich in den vergangenen Jahren, vor allem in Wachstumsstädten lokale Bündnisprozesse entwickelt. Bei unterschiedlicher Ausgestaltung der Bündnisse geht es im Kern um die Kommunikation und Kooperation zwischen Verwaltung und Wohnungsmarktakteuren, die sich gemeinsam über kommunale Wohnungsmarktthemen austauschen. In einem engeren Sinn geht ein Lokales Bündnis über einen reinen Austausch hinaus. So wird sich z.B. auf eine gemeinsame Sicht der Ausgangssituation und absehbarer Zukunftspfade des jeweiligen Wohnungsmarkts verständigt. Es werden Zielsetzungen, Handlungsleitlinien oder auch konkrete Maßnahmen gemeinsam entwickelt, priorisiert und abgestimmt. Die beobachtbaren kommunalen Bündnisprozesse weisen somit eine große Bandbreite auf, die von einem Informationsaustausch bis zu gemeinsamen Aktivitäten der Kooperationspartner reichen kann.

8.2 Lokale Bündnisse als wohnungspolitische Kommunikationsplattformen

Einen inhaltlichen Schwerpunkt der Bündnisprozesse bilden Fragen zur Versorgung von Haushalten mit niedrigen Einkommen aber in jüngerer Zeit auch zunehmend Fragen zur Versorgungssituation von Geflüchteten. Gerade die Erfahrungen erfolgreich gemanagter Wohnraumversorgung von Flüchtlingen zeigen, dass es hilfreich und kurzfristig zielführend war, auf bestehende Kommunikationsprozesse aufbauen zu können. Solche Bündnisprozesse neu zu initiieren erfordert immer Anlaufphasen der Kontaktaufnahme und Vertrauensbildung, die im Krisenfall kaum möglich erscheinen. Daher sind Bündnisprozesse, auch wenn diese ggf. temporär ruhen, Teil einer kommunalen wohnungspolitischen Infrastruktur. Hier können neben den Abstimmungen zu grundlegenden wohnungsmarktpolitischen Zielsetzungen, z.B. planerisch abgesicherten Zielgrößen der Neubauentwicklung oder der Priorisierung von Marktsegmenten auch Instrumente, Selbstverpflichtungen oder Pilotprojekte vereinbart werden.

³⁵ U.a. Verbände der Wohnungswirtschaft, Kommunalverbände, Eigentümerverbände, Mieterverbände

³⁶ Architekten, Banken, Projektentwicklung, Makler

8.3 Rolle der Bündnisse für die Wohnraumversorgung von Flüchtlingen

Eine zentrale Aufgabe bei der Wohnraumversorgung von Flüchtlingen ist die Abstimmung zu Belegungsstrategien von Wohnungsunternehmen sowohl im Neubau als auch im Bestand. Je nach Unternehmensformen (z.B. Kommunale, Private, Genossenschaften) gibt es unterschiedliche Herangehensweisen der Ansprache, um Kooperationen mit Wohnungsunternehmen bei der Unterbringung von Flüchtlingen zu erreichen. Zentral ist dabei die Berücksichtigung jeweiliger Unternehmensstrategien. Der Schwerpunkt von Kooperationen besteht erwartbar mit kommunalen Unternehmen, während private Wohnungsunternehmen aber auch Genossenschaften bisher eher von geringer Bedeutung sind. Zum Einsatz kommt dabei die ganze Bandbreite mietrechtlicher Konstruktionen (u.a. Kommune als Mietvertragspartner oder Übernahme von Mietkautionen etc.) und Betreuungen und Unterstützungen. Spezifische Modelle sind z.B. Einweisungen, die im Zeitverlauf bei erfolgreicher Bewährung in normale Mietverhältnisse übergehen. Letztlich zielen die unterschiedlichen Modelle darauf, bei Vermietern mögliche Risiken ggf. auch Vorbehalte zu reduzieren.

Ungleich aufwändiger aber mit Blick auf die Eigentümerstrukturen oft erforderlich sind Kooperationen mit Einzeleigentümern, in deren Besitz der überwiegende Anteil Mietwohnungen ist. Hier erfolgen Kooperationen z.B. durch Vermittlungstätigkeiten der Verwaltung, der Ansprache von privaten Vermietern z.B. in Kooperation mit Verbänden, der Vorauswahl von potenziellen Mietern z.B. über die Betreiber von Einrichtungen, Beratungsangeboten und Begleitungen. Ein absehbar wichtiger werdendes Thema ist in den Engpassstädten der Umgang mit den bestehenden Richtlinien und daran geknüpften Versorgungsstandards der Kosten der Unterkunft. Hier zeichnet sich ab, dass bei der kurzfristig starken Zunahme an Haushalten im SGB II-Bezug bestehende Ansprüche und Standards im verfügbaren Wohnungsbestand nicht erfüllbar sind. Lokale Bündnisse können hierzu ein fachliches Diskussionsforum bilden um Übergangslösungen und Alternativen zu entwickeln

9. Wohnen und Integration im Quartier

9.1 Der Umzug in die eigene Wohnung als ein zentraler Integrationsschritt

Mit dem Umzug von Geflüchteten in die eigene Wohnung erfolgt ein wesentlicher Schritt auf dem Weg der Integration. Mit dem jeweiligen Wohnort ergeben sich damit auch unterschiedliche Rahmenbedingungen für die Organisation des Alltags. Damit auch für die nachbarschaftlichen Kontaktmöglichkeiten und letztlich auch für die Nutzung vorhandener Angebote sozialer und privater Infrastruktur in Wohnortnähe. Das Ankommen in den Quartieren und die Gestaltung der Rahmenbedingungen für Flüchtlinge aber auch für die bestehende Nachbarschaft ist somit eine erweiterte Versorgungsaufgabe, die unmittelbar an die Wohnraumversorgung geknüpft ist. Wichtige Voraussetzungen sind Unterstützungsnetzwerke und die Begleitung der einzelnen Personen. Idealerweise werden die Kontakte bereits in der Ankunfts-

und Antragsphase aufgebaut und mit dem Übergang in den regulären Wohnungsmarkt weitergeführt oder weitervermittelt.

9.2 Wechselnde Zuständigkeiten der Integration

Integrationsaufgaben umfassen mehrere Ebenen einer integrierten Herangehensweise, sowohl gesamtstädtisch als auch im Quartierskontext. Asylbewerber wechseln entsprechend dem Stand ihres Anerkennungsverfahrens ihren rechtlichen Status und damit auch den zuständigen Leistungsträger und in der Folge die administrativen Betreuungspersonen. Eine enge Zusammenarbeit und ein intensiverer Informationsaustausch zwischen den kommunalen Ämtern aber mit den ehrenamtlichen Begleitungen sind wichtige Erfolgsbausteine der Integration. Die Erfahrungen aus den Kommunen zeigen, dass Asylbewerber während dem laufenden Asylverfahren systematisch von den Kommunen betreut und beraten werden. Es erfolgt eine sogenannte aufsuchende Beratung („Geh-Struktur“). Sobald die Asylbewerber anerkannt sind, erhalten sie keine Leistungen mehr nach AsylbLG, sondern beziehen Leistungen des Jobcenters (SGB II). Somit fallen Sie aus der statistischen Beobachtung und der systematischen sozialen Betreuung der Kommunen heraus und sind Kunden des Jobcenters geworden. Viele Kommunen haben zwischenzeitlich den Überblick verloren wie viele anerkannte Asylbewerber überhaupt noch in ihren Kommunen leben, da es kein entsprechendes Monitoring gibt. In der Praxis schwierig ist es auch, für die Begleitung vor Ort, die Adressen der in den „regulären“ Wohnungsmarkt gewechselten anerkannten Flüchtlinge zu erhalten.

Der Wohnsitz ist oft nur bekannt, solange der Wohnsitz in einer städtischen Unterkunft ist. Zudem gibt es datenschutzrechtliche Auflagen, die zu berücksichtigen sind. Sobald die Haushalte auf dem regulären Wohnungsmarkt unterkommen, besteht das Risiko, dass sie aus dem Blickfeld der Verwaltungen verschwinden. Hinzu kommt, dass meist kein Anspruch mehr für die aufsuchende Beratung besteht. Die anerkannten Asylbewerber müssen bei Fragen selbständig die Hilfestrukturen aufsuchen („Komm-Struktur“). Die ehrenamtlich organisierten Hilfen, meist in Form von Patenschaften, enden größtenteils nicht mit Beendigung des Asylverfahrens, sondern laufen weiter. Je nach Wohnstandort müssen sie aber ggf. „übergeben“ oder neu initiiert werden, mit den beschriebenen Schwierigkeiten. Es liegt auf der Hand, dass die Gruppe der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden eine noch intensivere Unterstützung, Betreuung und Begleitung erfordern. Diese wird über die kommunalen Jugendämter organisiert und ist ebenfalls auf eine integrierte Zusammenarbeit angewiesen.

9.3 Vielschichtige Aufgabe der langfristigen Integration

Die langfristige Integration erfordert somit neben der Wohnraumversorgung auf dem regulären Wohnungsmarkt Strategien und Maßnahmen in unterschiedlichen Handlungsfeldern, z.B. dem Spracherwerb, dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, der Bildung und Betreuung, der Gesundheit und als Querschnittsaufgabe der Schaffung von gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten. Die Eingliederung der Flüchtlinge in

die berufliche Ausbildung und den Arbeitsmarkt zählt neben der Wohnraumversorgung zu den zentralen Aufgaben. Bisher gibt es auf kommunaler Ebene eher selten empirisch fundierte Kenntnisse über die Qualifikationen der Geflüchteten. Daher sind generalisierende Aussagen zu den Chancen der Arbeitsmarktintegration bislang schwer einschätzbar. Vereinzelt Einschätzungen auf Basis kommunaler Erfahrungen umfassen ein breites Spektrum von extremer Arbeitsmarktferne (hoher Anteil Analphabeten) bis hin zu einer raschen und qualifizierten Arbeitsmarktintegrationsfähigkeit (hoher Anteil Akademiker). Auch hier besteht das Risiko, dass in der öffentlichen Wahrnehmung analog zur Zuwanderung aus Südosteuropa eine auf dem Arbeitsmarkt integrierte Mehrheit kaum wahrgenommen wird, während eine schwerer in den Arbeitsmarkt integrierbare Minderheit die Wahrnehmung überzeichnet und das Bild der Armutswanderung verstärkt.

9.4 Organisation der Integration im Quartier

Vernetzungen zwischen Unternehmen, Arbeitgebern und Trägern der Flüchtlingsarbeit unterstützen die Vermittlungsaufgaben. Erforderlich sind zügige Klärungsprozesse zu Kompetenzen und zur Anerkennung vorhandener Qualifikationen. Darauf aufbauend setzen Maßnahmen zur Qualifizierung an, z.B. Sprachkurse kombiniert mit beruflichen Orientierungsmaßnahmen, idealerweise begleitet durch Sprach- und Kulturmittler, Integrationslotsen oder Gemeindedolmetscher. Die Initiierung und Moderation lokaler Netzwerke und Patenschaften ist ein wichtiger Erfolgsbaustein, der durch vorhandene Quartiersstrukturen, z.B. dem Quartiersmanagement im Rahmen der Sozialen Stadt, erleichtert wird.

Auch bei der Sprachförderung, Betreuung und Bildung stehen zunächst die Ad-hoc-Aufgaben der zügigen Bereitstellung von Kapazitäten im Vordergrund. Dabei geht es beispielsweise auch darum, möglichst schnell Betreuungskapazitäten für Kleinkinder zu bieten, um Eltern die Teilnahme an Sprach- oder Integrationskursen, an Qualifizierungsmaßnahmen sowie berufliche Tätigkeiten zu ermöglichen. In dem Zusammenhang bilden die frühkindlichen Aufgaben der Sprachentwicklung aber auch der Elternarbeit eine besondere Rolle, die auch entsprechende Ressourcen und Qualifikationen erfordern. Nicht zuletzt mit Blick auf die bestehende Schulpflicht ist die Bereitstellung von Kapazitäten für Kinder im Schulalter in Sonderformen (z.B. Auffangklassen) als auch im begleiteten Normalbetrieb (z.B. begleitende Willkommensstrukturen) neben organisatorischen Anforderungen (z.B. Schulwegtransport) eine zentrale Aufgabe.

Besondere Anforderungen stellen die Sprachentwicklung, ggf. auch aufholende Unterrichtsinhalte sowie die Elternarbeit. Ein gut funktionierendes Zusammenspiel professioneller und ehrenamtlicher Unterstützungen ist hilfreich, das entsprechend durch Lotsen- oder Patenprojekte, z.B. angesiedelt in Kitas oder Grundschulen und somit auf Quartiersebene umgesetzt werden kann. Hier können bestehende Einrichtungen zu Orten der Integration im Quartiere qualifiziert werden, in denen verschiedene Angebote räumlich gebündelt werden können. Über verschiedene Aktivitäten und Anlässe kann damit die gesellschaftliche Teilhabe verbessert werden. Im Rahmen der Sozialen Stadt sowie im aktuell geplanten neuen Investitionspakt „Sozi-

ale Integration im Quartier“ können Einrichtungen zu Orten der Integration qualifiziert werden.

10. Fazit

Die Unterbringung der Flüchtlinge war anfänglich durch viele Ad-hoc-Maßnahmen geprägt. Jetzt müssen langfristige Integrationsstrategien umgesetzt werden. Zum Teil kristallisieren sich hier bereits erfolgreiche oder erfolgversprechende Maßnahmen heraus. Von besonderer Bedeutung sind dabei quartiersbezogene Strategien, die an der Schnittstelle von Wohnen und Arbeit ansetzen.

Die Herausforderung besteht nun in einer kooperativen Verzahnung der zuständigen Leistungsträger mit den Wohnungsanbietern und den (ehrenamtlichen) Helfern. Erfolgversprechend sind zudem fach- und themenübergreifende Integrationsstrategien auf der überschaubaren Quartiersebene. Dort funktioniert die Kommunikation und Abstimmung weniger Beteiligter einfacher.

Darüber hinaus kann die Wohnungsversorgung auf entspannten Märkten (mit Leerständen) nicht nur schneller, sondern auch weniger neid- oder konfliktbehaftet organisiert werden. Auf angespannten Märkten müssen neue Wohnungen erst gebaut werden. Dies wird durch fehlendes Bauland, drohende Neiddiskussionen und unsichere Langfristperspektiven für die Investoren erschwert (z.B. künftiger Zuzug, Bleibequoten).

Mehr kommunale Planungssicherheit könnte die Wohnsitzauflage bringen. Dazu müssten die Länder aber schnell eine Konkretisierung der Vorgabe des Bundes liefern und dabei eine Umverteilung auch zwischen den Kreisen hin zu entspannteren Wohnungsmärkten vorsehen.³⁷ Aus wohnungspolitischer Sicht ist zudem eine isolierte Flüchtlingsstrategie wenig sinnvoll. Vielmehr sollten die wohnungsmarktbezogenen Aufgaben in die bestehen wohnungspolitischen Konzepte eingebettet werden.

Unabhängig von Neubau- und Wohnsitzproblematik sind eine koordinierte und stringente Umsetzung sowie das Ineinandergreifen der einzelnen Bausteine und Aufgabenbereiche immer auch Ergebnis politischer Prioritätensetzung. Angesichts der erforderlichen Ressourcen, Kapazitäten und der dauerhaft erforderlichen Motivation auf Arbeitsebene muss die Integration von Flüchtlingen Chefsache sein!

11. Literaturhinweise

Dr. Braun, R; Dr. Simons, H.: Familien aufs Land – Warum wir die Flüchtlinge im Leerstand unterbringen sollten und wie das funktionieren könnte (empirica paper Nr. 228), 2015

³⁷ Integrationsgesetz, August 2016

Dr. Braun, R; Dr. Simons, H.: Familien aufs Land – Flüchtlinge kommen überwiegend als Familien und die sind in der Kleinstadt schneller integrierbar – der Staat muss deswegen lenkend eingreifen (empirica paper Nr. 230), 2015

Dr. Braun, R.; Grade, J.; Heyn, T.: Wohnungsangebot für arme Familien in Großstädten - Eine bundesweite Analyse am Beispiel der 100 einwohnerstärksten Städte (im Auftrag der Bertelsmann Stiftung), 2013

Heckenroth, M.; Heyn, T.; Dr. Krings-Heckemeier, M.: Orte der Integration im Quartier: vernetzt – gebündelt – erfolgreich (im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit [BMUB] und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR]), 2015

Heising, P.; Heyn, T.: Handlungskonzepte Wohnen – vom Beschreiben zum gemeinsamen Handeln, Leitfaden für Kommunen (im Auftrag des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen), 2016

Heyn, T.; Kleinhans, K.; Dr. Krings-Heckemeier, M., Wilbert, K.: Integration vor Ort, Der Nationale Integrationsplan – Zwischenbilanz (im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung [BMVBS] und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung [BBR]), 2008

Dr. Simons; H., Weiden, L.: Schwarmstädte in Deutschland - Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wanderungsmuster in Deutschland (im Auftrag des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen), 2015

Dr. Simons; H., Weiden, L.: Verteilung der Flüchtlinge in Deutschland - Vorschlag für eine nachhaltige regionale Verteilung (im Auftrag des ZIA, Zentralen Immobilien Ausschuss e.V.), 2016

EMPIRICA WORKING PAPERS

Die working paper sind zu finden unter
<http://www.empirica-institut.de/publikationen/>.

- | Nr. | Autor, Titel |
|---------------------|--|
| 237 | HEYN, T. (2016), Wohnungsmarktintegration von Flüchtlingen - mittel- bis langfristige Aufgaben und Anforderungen für Kommunen . |
| 236 | KAUERMANN, G., THOMSCHKE, L. UND BRAUN, R. (2016), Scheinargumente bei Mietspiegeldebatte – Was definiert „moderne Mietspiegel“? |
| 235 | HEISING, P. UND WEIDEN, L. (2016), Das Glücksspiel mit den Mietobergrenzen – Über zielführende, überflüssige und sozialpolitisch relevante Herleitungsvorschläge von Sozialgerichten. |
| 234 | KEMPER, J. (2016), Lieber beengt als verdrängt – Warum wird die Vermögensbildung von Besserverdienenden gefördert, während Haushalte mit geringen oder mittleren Einkommen Mieter bleiben müssen? |
| 233 | BRAUN, R. (2016), Sonder-AfA – was bedeutet das? |
| 232 | HEIN, S. UND THOMSCHKE, L. (2016), Mietpreisbremse: Fahrkarte geschossen? Effekte der Mietpreisbremse in ausgewählten Städten. |
| 231 | BRAUN, R. UND BABA, L. (2016), Wohnungsmarktprognose 2016-20 – Regionalisierte Prognose inkl. Flüchtlinge. |
| 230 | BRAUN, R. UND SIMONS, H. (2015), Familien aufs Land! – Teil 2: Flüchtlinge kommen überwiegend als Familien und die sind in der Kleinstadt schneller integrierbar – der Staat muss deswegen lenkend eingreifen. |
| 229 | HEISING, P. (2015), Umdenken angesichts der Flüchtlingswelle! Neue Standards und mehr soziale Effizienz – auch bei der Angemessenheit von Unterkunftskosten. |
| 228 | BRAUN, R. UND SIMONS, H (2015), Familien aufs Land! – Teil 1: Warum wir die Flüchtlinge im Leerstand unterbringen sollten und wie das funktionieren könnte. |
| 227 | BABA, L (2015), Bauen verbilligen und Horten verteuern - Widersprüche der Wohnungs- und Baulandpolitik. |
| 226 | THOMSCHKE, L. UND HEIN, S. (2015), So schnell schießen die Preußen nicht - Effekte der Mietpreisbremse in Berlin. |
| 225 | BRAUN, R. (2015), Das Riester-Märchen - Warum Geringverdiener seltener riestern und Besserverdiener eben nicht subventioniert werden. |
| 224 | HEISING, P. (2015), Kosten der Unterkunft (KdU): Vorschläge zur Vereinfachung. |
| 223 | BRAUN, R. (2015), Fünf Fallstricke für eine doppelte Dividende - Warum eine steuerliche Förderung für Wohnungsneubau gerade jetzt falsch wäre. |

-
- [222](#) BRAUN, R. (2015), Wir brauchen eine „Billigzinsbremse“! Vorschlag zur Eindämmung von Preisblasen und zunehmender Überschuldung privater Haushalte.
- [221](#) BRAUN, R. (2014), Wer Wohnungen sät, wird Einwohner ernten - Skizze einer rationalen Wohnungspolitik.
- [220](#) HEISING, P. (2014), Unterkunftskosten: Mehr Mut zur Einfachheit - Quo vadis, Sozialstaat?
- [219](#) BRAUN, R. (2014), Mietanstieg wegen Wohnungsleerstand! Kein „zurück-in-die-Stadt“, sondern „Landflucht“.
- [218](#) BRAUN, R. (2014), Mieten oder Kaufen? Eine Frage der eigenen Ungeduld und Unvernunft!
- [217](#) BRAUN, R. (2013), Die degressive AfA kommt! Die Mietpreisbremse wird Milliarden kosten.
- [216](#) BRAUN, R. (2013), Der Kommentar zum CBRE-empirica-Leerstandsindex 2012: Neubau immer dringlicher!
- [215](#) BRAUN, R. (2013), Das Märchen vom König in Monismanien - Was nicht bezahlbar ist, wird bezahlbar gemacht
- [214](#) HEISING, P. (2013), Angemessene Unterkunftskosten – Eine Überforderung des Sozialstaats?
- [213](#) BRAUN, R. (2013), CBRE-empirica-Leerstandsindex 2011 - marktaktive Quote im 5. Jahr rückläufig.
- [212](#) BRAUN, R. (2013), Noch lebt Schrödingers Katze - Droht eine Immobilienblase?
- [211](#) PFEIFFER, U. (2012), Tragfähige Argumente für Maßnahmen der Städtebauförderung - Kosten/Nutzen, Grenzen und Innovationen.
- [210](#) BRAUN, R. (2012), Der große Irrtum am Wohnungsmarkt - Wir haben nicht zu wenig „billig“, sondern das „billige“ ist zu teuer.
- [209](#) BRAUN, R. (2012), Euroangst als Blasenpflaster! - Muss man den Preisblase-Teufel an die Wand malen?
- [208](#) SIMONS, H. (2012), Zinsversuchung - Die goldene Finanzierungsregel.
- [207](#) SIMONS, H. (2012), Zur Zukunft der Großwohnsiedlungen in Ostdeutschland - eine Kurzanalyse.
- [206](#) BRAUN, R. (2012), Vereinfachungspotenziale Wohn-Riester – Mehr Wahlfreiheit, geringere Hemmschwellen.
- [205](#) BRAUN, R. (2012), Vorsicht: Sparfalle! Haken und Fußangeln bei der Bekämpfung von Altersarmut
- [204](#) PFEIFFER, U. (2012), Vortrag: Wohnungspolitik Berlin - bauen, bauen, bauen – statt Rückkehr hinter die Mauer
- [203](#) PFEIFFER, U. (2012), Wohnungspolitik Berlin - bauen, bauen, bauen – statt Rückkehr hinter die Mauer
-

-
- [202](#) BRAUN, R. (2012), Der Wohnungsmarkt ist LILA - Wo kann man heutzutage noch investieren?
- [201](#) BRAUN, R. (2011), Langfristige Trends für den deutschen Wohnungsmarkt - Wer die Wohnwünsche seiner Zielgruppe kennt, hat weniger Leerstand.
- [200](#) HEISING, P. (2011), Teurer ist nicht gleich besser - Über den Erhebungsaufwand schlüssiger Konzepte.
- [199](#) BRAUN, R. (2011), empirica-Leerstandsindex 2009 - Ergebnisse und Methodik.
- [198](#) HEISING, P. (2011), Entwicklung der Unterkunftskosten für Single-Wohnungen - Ergebnisse des Grundsicherungsrelevanten Mietspiegels (empirica).
- [197](#) HEIN, S. (2011), Ableitung von Sanierungsbedarfsquoten - eine neue Methodik.
- [196](#) BABA, L. (2011), Regionale Bürobeschäftigtenentwicklung seit dem Konjunkturohchpunkt 2002 - Kleinere Großstädte jenseits der Agglomerationen ganz groß!
- [195](#) HEISING, P. (2011), Wie leitet man richtige Richtwerte her? - Über die Herleitung angemessener Unterkunftskosten aus verschiedenen Perspektiven.
- [194](#) SIMONS, H., BABA, L. UND KRÖGER, K. (2011), Altschuldenhilfe und Stadttumbau - Analyse der bisherigen Wirkungen der Altschuldenhilfe für den Stadttumbau Ost und des zukünftigen Bedarfs an einer weiteren Entlastung.
- [193](#) BRAUN, R. (2010), Hedonische Preise - Was macht eine Regressionsschätzung mit den Mietpreisen?
- [192](#) BRAUN, R. (2010), Mietpreise in Deutschland - Warum die Neuvertragsmieten jetzt steigen und was man dagegen tun kann.
- [191](#) BABA, L. (2010), Bürobeschäftigtenquote steigt wieder rasant - Rekordniveau in diesem Jahr zu erwarten: 10 Mio.-Marke bei SVP-Bürobeschäftigung könnte erstmals geknackt werden.