

vhw

# „Bezahlbarer Wohnraum nicht nur für Flüchtlinge, sondern für alle Haushalte mit niedrigem Einkommen“

Interview mit Prof. Dr. Paul Gans von der Universität Mannheim



*Prof. Dr. Paul Gans, seit 1996 Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftsgeographie, Abteilung Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim, Mitglied im Kuratorium des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung in Wiesbaden, Mitglied im wissenschaftlichen Beirat des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung in Dresden.*

**vhw: Herr Professor Gans, Sie sind Bevölkerungsgeograf und beschäftigen sich mit Herausforderungen, die sich aus der räumlichen Verteilung von Bevölkerungsstruktur und ihrer Dynamik beispielsweise für die Daseinsvorsorge, Wohnungsmärkte oder Stadtentwicklung ergeben. Die derzeitige Debatte in Deutschland ist aufgeheizt. Wie schätzen Sie als Wissenschaftler und Politikberater die aktuelle Situation mit Blick auf die Flüchtlinge in Deutschland ein?**

**Prof. Dr. Paul Gans:** Die aktuelle Situation mit Blick auf die Flüchtlinge in Deutschland dreht sich im Kern um zwei Themen:

- um die „europäische Lösung“, die koordinierte Verteilung aller Personen, die um internationalen Schutz nachsuchen, auf die Mitgliedstaaten der EU und
- auf nationaler Ebene um die Integration der Flüchtlinge in unsere Gesellschaft.

Die derzeitige „Flüchtlingskrise“ ist Ergebnis eines Entwicklungspfades der Vergemeinschaftung der Migrations- und Asylpolitik, der 1985 mit der Einheitlichen Europäischen Akte und mit den Zielen zur Vollendung des Binnenmarktes einsetzte. Im selben Jahr hoben Frankreich, Deutschland und die Benelux-Länder die stationären Personenkontrollen an ihren Binnengrenzen auf, um den freien Personenverkehr als ein zentrales Element des Binnenmarktes zu verwirklichen. Diesem „Schengen-Raum“ traten bis heute alle EU-Mitgliedstaaten, außer Großbritannien und Irland, sowie Island, Norwegen, Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein

als Nicht-EU-Staaten bei. Mit dem Schengen-Abkommen ergab sich gleichzeitig die Notwendigkeit, bei der Sicherung der Außengrenzen zu kooperieren. Ein erster Schritt in diese Richtung war Schengen II, das einheitliche Bestimmungen für die Einreise und den kurzfristigen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Schengen-Raum regelte sowie die Asylverfahren in der EU harmonisierte (Dublin I). Demnach sollen insbesondere Asylsuchende in dem Mitgliedstaat verbleiben, in den sie als Erstes eingereist sind, damit Länder mit überdurchschnittlichen Sozialleistungen nicht übermäßig belastet werden. Dublin I und die Erweiterung auf alle Personen, die um internationalen Schutz nachsuchen (Dublin III, 2013), hat zur Folge, dass den Mitgliedstaaten entlang des Mittelmeers, vor allem Spanien, Malta, Italien und Griechenland sowie zudem Ungarn am Endpunkt der Balkan-Route eine hohe Belastung für Registrierung und Erstaufnahme auferlegt wurde. So verzeichnete Ungarn 2014 mit 4,3 Asylanträgen pro 1.000 Einwohner (Deutschland: 2,5) den zweithöchsten Wert nach Schweden (8,4) und allein im August 2015 eine Quote von 4,8 (Deutschland: 0,5). Zäune sind jedoch keine Lösung, wie die befestigten Anlagen um die beiden spanischen Exklaven Melilla und Ceuta in Nordafrika belegen. Flüchtlinge überwinden die Anlagen, umgehen die Zäune, suchen sich neue Routen.

**Brauchen wir also ein internationales Verteilungssystem?**

Ein europäisches System von Aufnahme- und Verteilungsquoten, das eine faire Lastenverteilung für alle Mitgliedstaaten festlegt, scheint unumgänglich zu sein. Ein Vorschlag der EU berücksichtigt die wirtschaftliche Leistungskraft der aufnehmenden Länder, ihre Einwohnerzahl, Arbeitslosenquote und die bereits erfolgte Aufnahme von Asylsuchenden. Maßnahmen zur Begrenzung des Flüchtlingsstroms sind eine Verstärkung der Grenzsicherung durch Frontex, auch zur Bekämpfung von Schleusern und zur Rettung von Menschenleben auf hoher See, die Einrichtung von Hotspots, die Zusammenarbeit mit Drittstaaten, um die Ursachen für Vertreibung und Migration zu mildern. Zudem sind politische Lösungen zur Stabilisierung der Staaten im Nahen Osten und in Nordafrika anzustreben, aktuell auch Hilfen für schätzungsweise 50 Millionen Menschen, die in Afrika gegenwärtig von Dürre betroffen sind, aufzustocken und aus einer mittel- bis langfristi-

gen Perspektive in Afrika wie in den Staaten des Nahen Osten dauerhaft in Bildungsprojekte zu investieren. Bei diesen Zielen muss Deutschland eine aktive Rolle spielen.

Die Weltwirtschaftskrise hatte zur Folge, dass die südeuropäischen Länder immer weniger bereit sind, Flüchtlinge aufzunehmen. Auch Frankreich und Großbritannien sind seit 2009 deutlich zurückhaltender. Die vergleichsweise gute wirtschaftliche Situation und die niedrige Arbeitslosigkeit machen Deutschland gewissermaßen als Ziel internationaler Migranten – und das sind Flüchtlinge – attraktiv. Dieser Sachverhalt lässt allerdings an der Wirksamkeit schematischer Verteilungsmechanismen zweifeln. Kontingente für Flüchtlinge, kombiniert mit Verhandlungen, die politisch fundierte Lösungen in den zahlreichen Konfliktherden des Nahen Ostens und Afrikas anstreben, sowie Projekte, die der Emigration entgegenwirken, sollten als Optionen ebenfalls verfolgt werden.

### **Wie steht es um die Integration auf nationaler Ebene?**

Integration, verstanden als soziale Integration, betrifft die Beziehungen von Akteuren zueinander sowie zu gesellschaftlichen Teilsystemen und zur Gesellschaft insgesamt. Es stellt sich die Frage, wie die Bedingungen, z.B. der Zugang zu Ressourcen wie Arbeit, Bildung, Einkommen oder Gesundheit, gestaltet sind, damit Individuen Lebenschancen und -ziele realisieren können. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist der Schlüssel für eine erfolgreiche Integration der Flüchtlinge. Entscheidende Faktoren sind Sprachkenntnisse, Bildung und berufliche Qualifikation, denen aufgrund der jungen Altersstruktur der Flüchtlinge eine besondere Bedeutung für die Integration zukommt: 2015 waren 31,1% der Asylbeantragsteller unter 18 Jahre alt, 24,8% zwischen 18 und 25 Jahre sowie 15,2% zwischen 25 und 30 Jahre; d.h., gut 70% waren jünger als 30 Jahre.

International vergleichende Bildungsstudien der OECD von 15-jährigen Syrern aus dem Jahre 2011 offenbaren, dass zwei Drittel der jungen Syrer selbst in ihrer Muttersprache nur einfachste Aufgaben lösen können. Die damals 15-jährigen sind heute 20 Jahre alt und müssen als Flüchtlinge in den deutschen Arbeitsmarkt integriert werden. Ludger Wößmann (2016) schlägt zur Bewältigung dieser großen Herausforderung, der sich Bundesagentur für Arbeit wie Unternehmen gegenübersehen, verschiedene Maßnahmen vor: Abbau spezifischer Hemmnisse, die den Zugang zum Arbeitsmarkt behindern (z.B. Vorrangprüfungen), Ausnahmeregelungen beim Mindestlohn ähnlich wie für Langzeitarbeitslose oder eine teilqualifizierende Berufsausbildung, die insbesondere praktische Fähigkeiten stärkt und dadurch die Barrieren zum Einstieg in den Arbeitsmarkt senkt. Kinder sollten so früh wie möglich vorschulische Einrichtungen und im schulpflichtigen Alter von Anfang an Regelklassen besuchen. Diese Maßnahmen beschleunigen den Spracherwerb. Zu vermeiden wäre allerdings eine zu hohe räumliche Konzentration der Familien mit Kindern, damit Schulen durch eine überdurchschnittliche

Zahl von Flüchtlingskindern mit Sprachkursen oder Mentoring nicht überfordert werden.

### **Der vhw hat im Dezember letzten Jahres seine zehn Positionen zur Flüchtlingskrise in einem Papier deutlich gemacht (Forum Wohnen und Stadtentwicklung 6/2015). Was halten Sie von diesem Papier?**

Die zehn Positionen benennen die vielfältigen Herausforderungen, denen sich die verschiedenen Akteure auf den Ebenen Staat, Kommune und Wohnquartier stellen müssen, und geben zugleich Handlungsanweisungen bzw. Orientierungen zu möglichen Problemlösungen, einschließlich potenzieller Konfliktfelder. Hervorheben möchte ich z.B. die Position, „Konkurrenz um Ressourcen minimieren“. In vielen Städten, insbesondere in jenen mit angespanntem Wohnungsmarkt als Folge des Trends zur Reurbanisierung seit 2000 oder einer sehr guten Arbeitsmarktsituation, muss nicht nur für Flüchtlinge bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden, sondern allgemein für Haushalte mit niedrigem Einkommen. Die soziale Brisanz zeigt sich darin, dass die Ankündigung eines Programms zum Wohnungsneubau durch die kommunale Wohnungsbaugesellschaft mit dem Hinweis erfolgt, diese Wohnungen würden nicht nur für Flüchtlinge gebaut. Die Unterstützung und Förderung der Flüchtlinge in den Lebensbereichen Arbeiten, Wohnen, Bildung und Gesundheit sollte nicht zu einer Benachteiligung sozial schwacher bzw. benachteiligter Haushalte führen.

Die Positionen gehen nicht auf die finanziellen Folgen für die Kommunen ein, die sich aus der Flüchtlingszuwanderung ergeben. Die Gemeinden sind verpflichtet, Flüchtlinge aufzunehmen, doch einige Bundesländer erstatten Pauschalen, die zur Deckung der Kosten für die Versorgung der Flüchtlinge nicht ausreichen. Die Konsequenzen sind Einsparungen oder Kreditaufnahme durch die Kommunen.

### **Als Bevölkerungs- und Wirtschaftsgeograf haben Sie ja einen ganz spezifischen Blick auf räumliche Aspekte von Migration. Werden räumliche Verteilungen in der aktuellen Fachdiskussion eigentlich angemessen berücksichtigt? Neben regionalen dürfte es auch innerstädtische Unterschiede geben. Gibt es hier besonders sensible Zonen, die man beachten muss? Welche Rolle kommt der Quartiersebene zu?**

Die räumliche Konzentration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund führt oftmals in Verbindung mit der sozialen, baulichen und infrastrukturellen Situation in den jeweiligen Quartieren zu einer negativen Bewertung durch Öffentlichkeit, Verwaltung und durch Unternehmen. Weit verbreitet ist die Annahme, dass in diesen Quartieren – innerstädtische Viertel aus der Gründerzeit vor dem Ersten Weltkrieg, Ortskerne in älteren Stadtteilen, z.T. auch Großwohnsiedlungen – die Integration in die Aufnahmegesellschaft erschwert wird und daher zu verhindern sei. Denn zum einen begrenzen der nied-

rige soziale Status der Migranten oder ihr geringes Bildungsniveau z.B. den Zugang zum Arbeits- und Wohnungsmarkt, zum andern wird den Quartieren aufgrund ihrer verminderten Ressourcenausstattung, von Prozessen des sozialen Lernens und eines negativen Images eine benachteiligende Wirkung z.B. auf die Qualität der schulischen Bildung oder den Erwerb deutscher Sprachkenntnisse unterstellt. Doch sind die empirischen Befunde zu diesen Nachbarschaftseffekten in westeuropäischen Städten nicht eindeutig. Denn gerade innerstädtische durch Migration geprägte Quartiere nehmen mit ihren sozialen und gewerblichen Infrastrukturen und den vielschichtigen informellen binnenethnisch orientierten sozialen und lokal verankerten solidarischen Netzwerken insbesondere für die neu Zugewanderten eine wichtige Aufnahme- und Integrationsfunktion wahr. Als Ankunftsort erbringen diese Quartiere eine „Integrationsleistung“, da die Einbindung der ankommenden und erstmals dort wohnenden Personen in Netzwerke die Ankunft und Orientierung im Zielland erleichtert. Zugleich benötigen Schulstandorte in diesen Quartieren im Hinblick auf die Vermittlung von Sprachkenntnissen und Verbesserung des Bildungsniveaus eine bevorzugte finanzielle und personelle Förderung, die auch die Weiterbildung des Lehrpersonals einschließt.

### **Was sind Ihrer Meinung nach die wichtigsten Schritte, damit wir die Herausforderungen vor Ort meistern können?**

Die Integration der Flüchtlinge stellt für unsere Gesellschaft eine große Herausforderung dar. Zum Erreichen dieses Ziels sind zurzeit die wichtigsten Schritte:

- Beschleunigung der Asylverfahren, damit die jungen Menschen möglichst rasch Sprachkurse besuchen können;
- Wohnungsneubau für Flüchtlinge wie für einkommensschwache Haushalte, der auch auf längere Sicht den qualitativen Wohnbedürfnissen der Bevölkerung entspricht;
- Ausbau von Strukturen im Bildungsbereich, einschließlich Kindererziehung, Schule, berufliche Bildung, Weiterbildung;
- Überarbeiten von Regelungen, die den Zugang benachteiligter Gruppen zu Bildung, Arbeitsmarkt oder Wohnungsmarkt erschweren.

### **Haben Sie den Eindruck, dass die Potenziale, die die Zuwanderung mit sich bringt, ausreichend gewürdigt werden?**

Die Potenziale werden differenziert bewertet. Zunächst offenbaren die Datenlage sowie erste Erfahrungen, dass ein sehr hoher Anteil der Flüchtlinge ein niedriges Bildungsniveau und geringe berufliche Qualifikationen hat. Wenn soziale Integration gelingen soll, müssen Flüchtlinge Bildungseinrichtungen besuchen und qualifiziert werden. Nur dann haben sie Chancen auf dem Arbeitsmarkt und werden zukünftig nicht zu Konkurrenten von schon länger hier lebenden Personen ohne

berufsqualifizierenden Bildungsabschluss. Derzeit hat dieser Personenkreis eine Arbeitslosenquote von etwa 20%. Gelingt die soziale Integration – die auch aus humanitären Gründen geboten ist – dann gibt es Chancen, den in dem demografischen Wandel begründeten Fachkräftemangel zu decken. Aber der Weg dorthin kostet Geld.

**Herr Professor Gans,  
herzlichen Dank für dieses Gespräch.**

Ingo Christian Hartmann

## **Wohngeld – Leitfaden 2016**

### **Die Schwerpunkte der Wohngeldentscheidung**



9. Auflage

Umfang: ca. 460 Seiten DIN A5, broschiert  
Einzelpreis: 43,50 Euro zzgl. Versandkosten  
ISBN: 978-3-87941-969-2, Bonn 2016

Der bei allen Wohngeldbehörden eingeführte, bewährte Leitfaden zum Wohngeld erläutert die Wohngeldreform durch das Änderungsgesetz vom 2. Oktober 2015 umfassend. Die Reform 2016 hat zu einer weitgehenden Änderung des Wohngeldgesetzes geführt; auch die Wohngeldverordnung ist angepasst worden. Die maßgebenden Erlasse sind eingearbeitet, ebenso der Entwurf der Wohngeld-Verwaltungsvorschrift 2016. Sämtliche Rechtsänderungen sind im Leitfaden umfassend berücksichtigt. Ausführlich werden Inhalt und Konsequenzen der neuen Vorschriften, insbesondere des Überleitungsrechts, behandelt. Eingehend verarbeitet sind insbesondere die aktuelle Rechtsprechung und die Rechtsetzung außerhalb des Wohngeldrechts. Weiter ausgebaut und vertieft ist der Einkommenskatalog.

### **Das Standardwerk für die Wohngeldentscheidung**

Der Leitfaden behandelt damit alle wichtigen Arbeitsvorgänge der Wohngeldpraxis von der Antragsannahme und Einkommensermittlung über die Bewilligung oder Versagung bis zur Aufhebung des Wohngeldbescheides. Zahlreiche Beispiele erleichtern die Arbeit ebenso wie der Einkommenskatalog und ein umfassendes Stichwortverzeichnis, das die Nutzer des Fachbuchs zu ihren speziellen Fragen führt. Die ausführlichen Erläuterungen bieten damit allen mit dem Wohngeld Befassten eine fundierte Orientierung für die tägliche Arbeit.

### **Bestellung Wohngeld – Leitfaden 2016**

vhw-Verlag  
Dienstleistung GmbH  
Hinter Hoben 149  
53129 Bonn

Fax: 0228 7 25 99-19  
E-Mail: [verlag@vhw.de](mailto:verlag@vhw.de)