

*Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)*

# Städte leben Vielfalt

Fallstudien zum sozialen Zusammenhalt



Städte leben Vielfalt

*Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)*

# Städte leben Vielfalt

Fallstudien zum sozialen Zusammenhalt

Autoren:

Dr. Frank Gesemann

Kristin Schwarze

Alexander Seidel

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

*Für eine bessere Lesbarkeit verwenden wir meistens entweder die weibliche oder die männliche Form personenbezogener Substantive. Wenn nicht anders erwähnt, sind damit alle Geschlechter gemeint.*

© 2019 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Andreas Grau

Lektorat: Heike Herrberg, Bielefeld

Herstellung: Christiane Raffel

Umschlaggestaltung: Elisabeth Menke

Umschlagabbildung: Jordis Antonia Schlösser/OSTKREUZ – Agentur der Fotografen GmbH, Berlin

Satz und Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

ISBN 978-3-86793-854-9 (Print)

ISBN 978-3-86793-863-1 (E-Book PDF)

ISBN 978-3-86793-864-8 (E-Book EPUB)

[www.bertelsmann-stiftung.de/verlag](http://www.bertelsmann-stiftung.de/verlag)

# Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	7
<b>Dank</b> .....	9
<b>1 Zusammenfassung</b> .....	11
1.1 Zentrale Ergebnisse .....	12
1.2 Handlungsempfehlungen .....	17
<b>2 Anlage der Studie</b> .....	21
2.1 Fragestellungen .....	21
2.2 Konzeptionelle Grundlagen und methodisches Vorgehen .....	22
2.3 Sozialer Zusammenhalt und seine Dimensionen .....	22
<b>3 Untersuchungsstädte</b> .....	29
3.1 Einführung und Übersicht zu den vier ausgewählten Städten .....	29
3.2 Einzelprofile der untersuchten Städte .....	33
<b>4 Zentrale Untersuchungsergebnisse</b> .....	61
4.1 Der soziale Zusammenhalt in den vier Untersuchungsorten .....	61
4.2 Befunde zu den einzelnen Dimensionen des sozialen Zusammenhalts im Städtevergleich .....	67
4.3 Sozialer Zusammenhalt in den untersuchten Städten und auf Stadtteilebene .	98
4.4 Flüchtlinge und sozialer Zusammenhalt .....	104
4.5 Ursachen und Folgen – Einflussfaktoren von sozialem Zusammenhalt in den vier Städten .....	110
<b>5 Berichterstattung der lokalen Medien zur Flüchtlingssituation in den vier Städten</b> .....	123
5.1 Einbezogene Medien .....	123

5.2	Inhalte der Berichterstattung .....	125
5.3	Ergebnisse der Medienanalyse .....	125
<b>6</b>	<b>Engagement und Integration .....</b>	<b>131</b>
6.1	Engagement für Geflüchtete .....	134
6.2	Willkommensinitiativen .....	141
6.3	Engagement von Migrantinnen und Migranten in der Flüchtlingshilfe .....	145
6.4	Fazit .....	149
6.5	Beispiele guter Praxis .....	151
<b>7</b>	<b>Begegnung und Dialog in der Einwanderungsgesellschaft – Erfahrungen und Perspektiven in sozialen Interaktionen .....</b>	<b>155</b>
7.1	Erfahrungen im Kontakt mit Geflüchteten .....	156
7.2	Erfahrungen in der Flüchtlingshilfe .....	160
7.3	Geflüchtete zwischen Ankommen, Rückkehr und Weiterwanderung .....	165
7.4	Fazit .....	169
7.5	Beispiele guter Praxis .....	169
<b>8</b>	<b>Ablehnende Haltungen in der Bevölkerung gegenüber Vielfalt und Aktivitäten zur Stärkung der lokalen Demokratie .....</b>	<b>171</b>
8.1	Ergebnisse der quantitativen Befragungen zu ablehnenden Einstellungen in der Bevölkerung gegenüber Ausländern und Diversität .....	171
8.2	Ergebnisse der qualitativen Befragungen zu lokalen Konflikten und Herausforderungen .....	176
8.3	Fazit .....	180
8.4	Beispiele guter Praxis .....	181
<b>9</b>	<b>Zentrale Ergebnisse und Handlungsempfehlungen .....</b>	<b>187</b>
9.1	Generelle Empfehlungen .....	188
9.2	Empfehlungen zu den einzelnen Dimensionen des sozialen Zusammenhalts ..	192
9.3	Ausblicke: Perspektiven aus der Praxis .....	194
	<b>Anhang: Übersicht über Interviews und Gesprächsrunden .....</b>	<b>207</b>
	<b>Literatur .....</b>	<b>211</b>
	<b>Abstract .....</b>	<b>221</b>

## Vorwort

Deutschland erlebt zurzeit einen rasanten politischen, sozialen, aber auch technologischen und ökonomischen Wandel. Zwar ist der gesellschaftliche Zusammenhalt – das Geflecht, das die unterschiedlichen Gruppen und Individuen miteinander und mit dem Gemeinwesen verbindet – noch eng gewoben, aber die Risiken nehmen zu. Gesellschaftlicher Zusammenhalt ist zur neuen politischen »Großfrage« geworden.

Neben Globalisierung, Individualisierung und Digitalisierung wurde und wird in den öffentlichen Debatten auch immer wieder die erhöhte Einwanderung von Geflüchteten vor allem in den Jahren 2015 und 2016 als eine konkrete Herausforderung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt benannt. Mit dieser sogenannten Flüchtlingskrise sind seither die Konfliktlinie zwischen nationaler Offenheit und Abschottung sowie die Positionierung in Fragen der Akzeptanz von Vielfalt ins Zentrum der öffentlichen Debatten gerückt.

Mittlerweile ist eine aufgeladene gesellschaftliche Atmosphäre entstanden, in der sachliche Debatten, vor allem über Migration und Integration, aber auch in Bezug auf andere Themen, oft nur noch schwer möglich sind.

Mit dem Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt widmet sich die Bertelsmann Stiftung seit einigen Jahren der Frage, wie es um das Miteinander in zunehmend heterogenen Gesellschaften steht. Zuletzt haben wir im Jahr 2017 auf der Basis von rund 5.000 Befragten den Zusammenhalt für die Bundesländer und für 79 Regionen in Deutschland untersucht. Darin hat sich gezeigt: Drei von vier Interviewten befürchten, dass die Gesellschaft immer weiter auseinanderdriftet.

Und in der Tat zeigten die zentralen Befunde der Untersuchung von 2017, dass der gesellschaftliche Zusammenhalt insgesamt zwar weiterhin stark ist, doch Armut, Jugendarbeitslosigkeit und Überalterung der Bevölkerung ihn gefährden. In strukturschwachen Regionen ist daher das Miteinander geringer ausgeprägt als in wohlhabenden. Wachsende kulturelle Vielfalt hingegen schwächt das gemeinschaftliche Miteinander nicht. Allerdings erleben viele Menschen die Vielfalt an Werten, Religionen und damit verbundenen Lebensweisen als Bedrohung. Diese Wahrnehmung wird durch den neuen Strukturwandel der Öffentlichkeit (Stichworte »Filterblasen« und »Echokammern«) verstärkt. Daraus folgt: Zusammenhalt muss nicht zuletzt vor Ort gestaltet werden, damit das Gemeinwesen auch zukünftig für alle lebenswert bleibt.

Wie es um den gesellschaftlichen Zusammenhalt und den Umgang mit Vielfalt im alltäglichen Miteinander auf kommunaler Ebene bestellt ist, haben wir in vier umfangreichen Fallstudien in den Städten Dessau-Roßlau, Dortmund, Lippstadt und Rostock untersucht und in der vorliegenden Publikation dokumentiert.

Das wichtigste Ergebnis: Trotz der großen Herausforderungen in den vergangenen Jahren ist in allen vier Orten der gesellschaftliche Zusammenhalt hoch. Auch vor dem Hintergrund der verstärkten Zuwanderung wird er von einer Mehrheit der Befragten unverändert eingeschätzt: Drei von vier Befragten sehen keinen Unterschied im sozialen Miteinander durch die Geflüchteten. Deren Aufnahme und Integration wird von der Mehrheit der Befragten in den vier Orten positiv bewertet. Auch einer Unterbringung von Geflüchteten im eigenen Ortsteil stimmt jeweils eine Mehrheit der Befragten zu. Allerdings finden sich auch in allen Orten Personen, die sich gegen eine weitere Aufnahme von Geflüchteten aussprechen. Ihr Anteil liegt je nach Ort zwischen elf und 15 Prozent.

Die Städte unterscheiden sich bei der Ausprägung des lokalen Zusammenhalts insgesamt zwar kaum, aber in einzelnen Bereichen weisen die Ergebnisse doch auf Unterschiede hin: So sind die sozialen Netze in den beiden westdeutschen Städten stärker ausgeprägt als in den beiden ostdeutschen Städten. Und die Akzeptanz von Vielfalt ist in den beiden Großstädten stärker ausgeprägt als in den beiden Mittelstädten. In der Dimension Gerechtigkeitsempfinden kommen die unterschiedlichen sozioökonomischen Rahmenbedingungen der Städte (mit dem Höchstwert in Lippstadt und dem niedrigsten Wert in Dessau-Roßlau) zum Ausdruck.

Und schließlich wird deutlich, dass die Befragten in allen vier Orten Politikern und Parteien im Allgemeinen nur geringes Vertrauen entgegenbringen. Insbesondere hier gibt es somit einen konkreten Ansatzpunkt zur Verbesserung der Verhältnisse durch eine stärkere Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in den politischen Prozess. Denn vor Ort ist es am ehesten möglich, sich durch Engagement einzubringen und das eigene Gemeinwesen aktiv mitzugestalten.

Wir danken der Autorin und den Autoren Dr. Frank Gesemann, Kristin Schwarze und Alexander Seidel für die engagierte Arbeit und die detailreiche Aufbereitung des reichhaltigen Materials für diese Publikation, die einen differenzierten Blick auf den lokalen Zusammenhalt bietet.

Unser Dank gilt insbesondere auch den Ansprechpartnern in den Städten, die uns bei unserem Vorhaben unterstützt haben, sowie denjenigen, die in Interviews und Gruppendiskussionen ihre Sicht auf das Zusammenleben vor Ort geschildert haben.

Diese Publikation macht deutlich, dass der Zusammenhalt in vielfältigen Städten zwar mit Herausforderungen verbunden ist, aber das Miteinander vor Ort insgesamt betrachtet durchaus gut gelingt, wenn es aktiv gestaltet wird. Allerdings zeigt sich auch, dass Stadtteile innerhalb der Städte zunehmend entlang sozioökonomischer Spaltungslinien auseinanderdriften. Hier sind die Kommunen gefordert, den sozialräumlichen Disparitäten durch eine aktive und aufeinander abgestimmte Stadtentwicklungs-, Wohnungsbau- und Bildungspolitik aktiv zu begegnen.

*Stephan Vopel*  
Director  
Programm Lebendige Werte

*Andreas Grau*  
Project Manager  
Programm Lebendige Werte

## Dank

Ein Forschungsprojekt zum sozialen Zusammenhalt in vier Städten ist ohne die aktive Mitwirkung und Unterstützung vieler Beteiligter nicht realisierbar. Wir danken unseren Kooperationspartnern und den vielen Unterstützerinnen und Unterstützern in Dessau-Roßlau, Dortmund, Lippstadt und Rostock, die uns bei der Durchführung der Workshops und der lokalen Erhebungen zur Seite gestanden haben, sowie allen, die uns in Interviews und Gesprächsrunden Einblicke in ihre Erfahrungen und Perspektiven auf das Zusammenleben vor Ort vermittelt haben. Kristina Nauditt und Gerd Wermerskirch vom ARGO-Team danken wir für die Organisation und Moderation der Großgruppenveranstaltungen in den vier Untersuchungsstädten.

Die Auswertung der quantitativen und qualitativen Erhebungen wäre ohne Unterstützung ebenfalls nicht möglich gewesen. Wir danken Prof. Dr. Klaus Boehnke, Georgi Dragolov, Lusine Grigoryan und Dr. Regina Arant von der Jacobs University Bremen für die Durchführung der statistischen Analysen zum gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie Elvira Mauz, Janina Proetzsch und Julia Rehling für ihre Unterstützung bei der Zusammenführung der Ergebnisse.

Ein besonderer Dank gilt Prof. Dr. Roland Roth, der die Studie vor allem in der Anfangsphase mit Anregungen und Forschungsfragen begleitet hat und an der Erarbeitung erster Ergebnisse und Empfehlungen beteiligt war. Andreas Grau von der Bertelsmann Stiftung hat die Entwicklung dieser Studie eng begleitet und uns den Freiraum gewährt, der notwendig war, um ein solches organisatorisch und methodisch aufwendiges Forschungsprojekt erfolgreich durchzuführen. Als leidenschaftliche Forscherinnen und Forscher hoffen wir schließlich, dass sich Aufwand und Engagement gelohnt haben und diese Publikation ihren Leserinnen und Lesern viele Anregungen für die Gestaltung des Zusammenlebens in Kommunen bietet.

*Berlin, Juli 2018*

*Dr. Frank Gesemann (DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration)*

*Kristin Schwarze (IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH)*

# 1 Zusammenfassung

Städte, Gemeinden und Landkreise sind aufgrund politischer, sozialer und wirtschaftlicher Entwicklungen durch eine zunehmende Vielfalt ihrer Bürgerschaft geprägt. Die Kommunen können die aktuellen Trends – der Digitalisierung und Globalisierung, der weltweiten Migration und räumlichen Mobilität, der zunehmenden sprachlichen, kulturellen und religiösen Pluralisierung der Bevölkerung, der veränderten Familien- und Lebensformen – sowie den demographischen Wandel kaum beeinflussen, aber sie können das Miteinander und die Vielfalt vor Ort aktiv gestalten.

Die Sorge um den sozialen Zusammenhalt ist in den vergangenen Jahren zu einem Kernthema politischer Debatten geworden. Einen besonderen Impuls hat dabei die große Zahl von Asylsuchenden und Flüchtlingen ausgelöst, die seit 2015 nach Deutschland gekommen sind. Die Flüchtlingszuwanderung ist zu einem Synonym für die vielfältigen desintegrativen Entwicklungstendenzen in unserer Gesellschaft geworden. Die Erfolge der rechtspopulistischen Alternative für Deutschland (AfD) an den Wahlurnen scheinen diese Sichtweise ebenso zu bestätigen wie die aktuellen Debatten über die Abweisung von Asylbewerbern an den Grenzen der Europäischen Union.

In der vorliegenden Studie wird der Zusammenhalt vor Ort in vier sehr unterschiedlichen Kommunen – zwei ost- und zwei westdeutschen Groß- und Mittelstädten – detailliert untersucht. Ausgewählt wurden die Städte Dortmund und Lippstadt in Nordrhein-Westfalen, die Hanse- und Universitätsstadt Rostock in Mecklenburg-Vorpommern sowie die Stadt Dessau-Roßlau in Sachsen-Anhalt. Im Fokus stehen dabei die verschiedenen Dimensionen von Zusammenhalt, insbesondere die Akzeptanz von Vielfalt in der lokalen Bevölkerung, sowie die Auswirkungen der Zuwanderung von Geflüchteten auf den Zusammenhalt vor Ort.

Die Ergebnisse dieser Studie basieren auf einem multimethodischen Vorgehen: Dieses verknüpft quantitative Erhebungen – Telefoninterviews mit fast 3.000 Befragten – mit qualitativen Interviews, Gesprächsrunden und Großgruppenveranstaltungen, um die Vielschichtigkeit der Erfahrungen und Perspektiven zum lokalen Zusammenhalt vor Ort erheben und bewerten zu können. Insgesamt nahmen an den Interviews und Gesprächsrunden mehr als 130 Personen teil. Mit den Großgruppenveranstaltungen (Auftakt- und Transfer-Workshops) in den vier Orten wurden zudem insgesamt über 300 Schlüsselakteure erreicht.

### 1.1 Zentrale Ergebnisse

Unsere kontrastierend angelegten Fallstudien zum sozialen Zusammenhalt in den Städten Dessau-Roßlau, Dortmund, Lippstadt und Rostock geben Hinweise auf Trends und Zusammenhänge, die sich erst durch das Eintauchen in die überwiegend urbanen Untersuchungsräume zeigen. Sie bieten beispielhafte Einblicke, wie es gegenwärtig um den Zusammenhalt in deutschen Groß- und Mittelstädten steht und insbesondere, wie mit Vielfalt, Zuwanderung und Integration umgegangen wird. Vor allem erlauben sie die Überprüfung verbreiteter Annahmen und versprechen Anregungen für weiterreichende Fragestellungen.

**Zusammenhalt ist lokal.** Sozialer Zusammenhalt wird in der eigenen Stadt, im Ortsteil und in der Nachbarschaft erfahren und gelebt. Das zeigen unsere Befragungsergebnisse in mehrfacher Hinsicht: Erstens zeigt sich eine große Diskrepanz zwischen der Einschätzung des Zusammenhalts in Deutschland und der (besseren) Bewertung des Miteinanders im eigenen Ortsteil. Zweitens ist das subjektive Gerechtigkeitsempfinden (auch bezogen auf die Verteilung zwischen den Sozialräumen der eigenen Stadt) deutlich positiver als die Wahrnehmung der allgemeinen Verteilungsgerechtigkeit in Deutschland. Drittens zeigen die Menschen tendenziell mehr Vertrauen in lokale Parteien und Politiker, in die Stadt- und Gemeindeverwaltung sowie in lokale/regionale Medien als in Parteien und Politiker im Allgemeinen, in Bundes- und Landesregierung sowie in überregionale Medien. Die meisten Menschen fühlen sich zudem viertens sehr mit ihrer Stadt verbunden: Die gefühlte Verbundenheit mit der eigenen Stadt ist etwas höher als die mit dem Bundesland und fast so hoch wie die mit Deutschland. Zum Selbstverständnis insbesondere von Großstädten gehört aus der Sicht vieler Gesprächspartner, dass alle Menschen als zugehörig verstanden werden, die sich dort aufhalten – unabhängig von ihrer Herkunft oder anderen Merkmalen. Die Städte und die politisch Verantwortlichen haben zahlreiche Gestaltungs- und Handlungsmöglichkeiten, um den gesellschaftlichen Zusammenhalt vor Ort zu stärken.

**Der lokale Zusammenhalt ist hoch, belastbar und im Städtevergleich nur gering differenziert.** Der soziale Zusammenhalt ist in den vier Städten vergleichsweise hoch: Auf einer Skala von 0 bis 100 – wobei 0 den niedrigsten und 100 den höchsten Wert darstellt – erreicht die Stadt Lippstadt (64,1 Punkte) den höchsten Wert, gefolgt von Rostock (63,6 Punkte), Dortmund (63,4 Punkte) und Dessau-Roßlau (59,8 Punkte). Die Unterschiede zwischen den vier Untersuchungsorten fallen beim Gesamtindex Gesellschaftlicher Zusammenhalt mit etwas über 4 Punkten gering aus. Sie entsprechen weder den vermuteten Unterschieden zwischen Groß- und Mittelstädten noch dem erwartbaren West-Ost-Gefälle. Der soziale Zusammenhalt ist weder in den Mittelstädten größer als in den Großstädten noch in den ostdeutschen Kommunen geringer als in den westdeutschen Kommunen. Das positive Ergebnis von Rostock mag zunächst überraschen, kann aber erklärt werden mit der zentralen Bedeutung der Stadt in Mecklenburg-Vorpommern, ihrer relativ guten wirtschaftlichen Situation sowie dem Charakter einer weltoffenen Hafen- und Universitätsstadt. Das hohe Engagement vieler Bürgerinnen und Bürger bei der Versorgung einer großen Zahl von »Transit-Flüchtlingen« auf dem Weg nach Skandinavien im Herbst 2015 hat zudem das Selbstverständnis der Stadt nachhaltig beeinflusst. Die Ergebnisse zeigen, dass der soziale Zusammenhalt in den Kommunen Deutschlands – auch vor dem Hintergrund einer verstärkten Zuwanderung von Geflüchteten

seit 2015 – nicht nur vergleichsweise hoch, sondern vielerorts robuster und belastbarer ist, als manche besorgte und skeptische Stimmen vermuten lassen.

**Der lokale Zusammenhalt unterscheidet sich in seinen einzelnen Dimensionen.** Zwischen den neun Dimensionen, in denen der soziale Zusammenhalt gemessen wurde, zeigen sich über alle Städte hinweg große Unterschiede: Die höchsten Werte weist die Dimension *Identifikation* auf. Es folgen die Dimensionen *Solidarität und Hilfsbereitschaft*, *Akzeptanz von Diversität*, *Anerkennung sozialer Regeln* und *Gerechtigkeitsempfinden*. Am niedrigsten sind die Werte in den Dimensionen *Vertrauen in Institutionen* und *Gesellschaftliche Teilhabe*. In einigen Dimensionen finden sich auch Differenzen im Städtevergleich, die allerdings unterschiedlichen Mustern folgen: So sind soziale Netze in den westdeutschen Kommunen stärker ausgeprägt als in den ostdeutschen Kommunen, und die Akzeptanz von Diversität ist in Großstädten höher als in Mittelstädten. Das sind die einzigen Kategorien, in denen sich Unterschiede nach Größe oder Lage der Städte finden. Die Werte in der Dimension *Gerechtigkeitsempfinden* spiegeln dagegen die unterschiedlichen sozioökonomischen Rahmenbedingungen der Städte wider (mit dem höchsten Wert in Lippstadt und dem niedrigsten in Dessau-Roßlau). Die spezifischen Höchstwerte der Untersuchungsorte betreffen – neben den überall herausragenden Dimensionen *Identifikation* sowie *Solidarität und Hilfsbereitschaft* – die *Akzeptanz von Diversität* in den Großstädten Dortmund und Rostock, das *Gerechtigkeitsempfinden* in Lippstadt sowie die *Anerkennung sozialer Regeln* in Dessau-Roßlau.

**Sozialer Zusammenhalt differenziert sich auf Stadtteilebene aus.** Die Befunde unserer Studie zeigen, dass es lohnend und notwendig ist, den sozialen Zusammenhalt klein- und sozialräumig in den Blick zu nehmen. Die Unterschiede zwischen den 19 Stadtbereichen, in die unsere vier Untersuchungsstädte differenziert werden konnten, sind deutlich stärker ausgeprägt als die zwischen den vier Städten selbst. Starke Disparitäten finden sich vor allem in den Großstädten Dortmund und Rostock, wo sich die Stärke des Zusammenhalts entlang sozioökonomischer Spaltungslinien innerhalb der Städte ausdifferenziert. Zunehmende Segregation und soziale Ungleichheit sind also auch ein Problem für den Zusammenhalt. Die Unterschiede innerhalb der Mittelstädte Dessau-Roßlau und Lippstadt fallen dagegen deutlich geringer aus. Bemerkenswert ist, dass der soziale Zusammenhalt in den Großstädten in den inneren Stadtteilen besonders hoch ist, während er in den Mittelstädten in den äußeren, oft eher ländlich geprägten Bereichen stärker als in den Kernstadtbereichen ausgeprägt ist. Zu den sechs Stadtbereichen mit den höchsten Werten gehören zwei Stadtbereiche in Rostock (Stadtmitte/Innenstadt und Ortsteile mit hohem Einfamilienhausanteil) und vier in Dortmund (Hörde, Aplerbeck, Innenstadt und Brackel). Unter den sechs Stadtbereichen mit den niedrigsten Werten befinden sich alle vier Stadtbereiche Dessau-Roßlaus (Kernstadt/Innenstadt, Innere Stadt, Ortsteil Roßlau, Äußere Stadt mit Ortschaften im ländlichen Raum) sowie zwei Dortmunder Stadtbereiche im Norden (Eving, Scharnhorst) und im Nordwesten (Huckarde, Mengede).

**Die Akzeptanz von Diversität ist mehrheitlich hoch, doch mancherorts ausbaufähig und mit nur wenigen Vielfalterfahrungen unterlegt.** Vielfalt ist in unseren Untersuchungsstädten hoch akzeptiert, aber es zeigt sich auch eine Polarisierung des Meinungsklimas – mit Unterschieden zwischen Groß- und Mittelstädten. Während die höchsten Werte in den Großstädten Rostock (70,4 Punkte) und Dortmund (69,4 Punkte) erreicht werden, sind die Werte in

den Mittelstädten Lippstadt (66,6 Punkte) und Dessau-Roßlau (62,0 Punkte) deutlich niedriger. Eine Mehrheit der Befragten in den vier Städten empfindet die zunehmende Vielfalt als Bereicherung für das Leben in Deutschland (55 %) und freut sich, dass Deutschland im Zuge einer Willkommenskultur »vielfältiger und bunter« wird (57 %). Während die Akzeptanz von Diversität nach wie vor groß ist, fühlt sich eine deutliche Minderheit von 18 Prozent eher bedroht von der zunehmenden Vielfalt. Trotz der höheren Werte in den Großstädten ist Vielfalt in Lippstadt ebenfalls vergleichsweise hoch akzeptiert, was auch als Ergebnis der westdeutschen Migrationsgeschichte gedeutet werden kann, die viele kleinere und mittlere Städte nachhaltig geprägt hat. In Dessau-Roßlau mit den niedrigsten Akzeptanzwerten fehlt dagegen die Erfahrung, dass Zuwanderung zum lokalen Wohlstand beitragen kann, da die Stadt bislang insbesondere geprägt ist durch starke Abwanderungen vor allem junger Menschen, eine Bevölkerung mit hohem Durchschnittsalter und hinsichtlich Zuwanderung und Integration vor allem durch die Zuweisung von Aussiedlern und Geflüchteten.

**Eine Mehrheit sieht die Zuwanderung von Geflüchteten positiv; etwa ein Viertel vertritt eine ablehnende Haltung.** Eine Mehrheit der Befragten in unseren Untersuchungsorten bewertet die Zuwanderung von Geflüchteten positiv: 56 Prozent meinen, dass Deutschland durch die Flüchtlinge zu einem »besseren Ort zum Leben« werde, und 67 Prozent sind der Überzeugung, dass die Zuwanderung von Flüchtlingen »gut für die deutsche Wirtschaft« ist. Andererseits sind mit 28 bzw. 23 Prozent etwa ein Viertel der Befragten überzeugt, dass Deutschland durch die Flüchtlinge zu einem »schlechteren Ort zum Leben« wird bzw. die Zuwanderung von Flüchtlingen »schlecht für die deutsche Wirtschaft« ist. Positive Einschätzungen der zugeschriebenen Wirkungen von Geflüchteten finden sich häufiger in den Großstädten (vor allem in Rostock) und seltener in den Mittelstädten (am wenigsten in Dessau-Roßlau). Diese mehrheitlich positive Einschätzung der Bevölkerung gegenüber Geflüchteten zeigt sich auch im Hinblick auf die eigene Stadt, wobei hier ebenfalls der ökonomische Impuls der Geflüchteten höher eingeschätzt wird als der Gewinn für die Stadtgesellschaft. 64 Prozent der Befragten sind der Meinung, dass die Geflüchteten gut für die lokale Wirtschaft sind, und 54 Prozent teilen die Überzeugung, dass ihre Stadt durch die Geflüchteten zu einem besseren Ort zum Leben wird. Auch hier vertritt etwa ein Viertel der Befragten (25 % bzw. 27 %) die gegenteilige Auffassung. Die Aufnahme und Integration von Geflüchteten hat das Miteinander im Ortsteil – das von etwa zwei Dritteln der Befragten in den vier Städten als sehr freundlich oder eher freundlich bewertet wird – weniger beeinflusst als oft angenommen. Rund drei Viertel der Befragten geben an, dass sich das Miteinander im Ortsteil weder verbessert noch verschlechtert habe.

**Sehr viele Menschen setzen sich aktiv für Geflüchtete ein und engagieren sich freiwillig.** In allen Untersuchungsstädten wird über eine starke Unterstützung von Geflüchteten und ein eindrucksvolles freiwilliges Engagement der Bevölkerung berichtet, welches über das in einer breiteren Öffentlichkeit wahrgenommene Ausmaß – besonders um das Jahr 2015 – noch hinausgeht. Vor allem in Dortmund ist das Engagement überdurchschnittlich hoch: Fast zwei Drittel (63 %) gaben hier zum Befragungszeitpunkt im Frühjahr 2017 an, sich in den vergangenen zwei Jahren in irgendeiner Form (außer Geld- oder Sachspenden) für Geflüchtete eingesetzt zu haben. Den niedrigsten, aber noch immer erstaunlich hohen Wert erreicht Dessau-Roßlau, wo fast die Hälfte der Befragten (49 %) über entsprechende Aktivitä-

ten berichtete. In der Tendenz setzen sich in den Großstädten mehr Menschen für Geflüchtete ein als in den Mittelstädten und in den westdeutschen Kommunen mehr als in den ostdeutschen. Alle Städte stehen allerdings Mitte des Jahres 2017 vor der Herausforderung, das Engagement und die entstandenen Strukturen nachhaltig zu stärken.

**Erfahrungen im Kontakt mit Geflüchteten werden überwiegend positiv bewertet – und sind abhängig von individuellen Einstellungsmustern.** Mehr als drei Viertel der Befragten (79%) in den vier Untersuchungsstädten berichten über eigene Erfahrungen mit Geflüchteten und bewerten diese überwiegend positiv (66%). Lediglich sieben Prozent berichten von eher negativen oder sehr negativen Erfahrungen. Etwa jeder und jede Vierte (27%) hat gemischte Erfahrungen gemacht. In den Großstädten Dortmund und Rostock werden die Kontakte insgesamt positiver bewertet; in den Mittelstädten steigt dagegen der Anteil derjenigen, die die Kontakte als negativ einschätzen, auf rund zehn Prozent. Auffällig ist jedoch auch, dass die Anteile der Befragten, die in den beiden westdeutschen Kommunen von sehr positiven Kontakten berichten, mit knapp zwanzig Prozent deutlich über den Werten der ostdeutschen Kommunen liegen. Die Häufigkeit von Kontakten zu Geflüchteten, aber auch deren Bewertung stehen im Zusammenhang mit individuellen Einstellungsmustern gegenüber Vielfalt und Einwanderung sowie mit allgemeinen Erfahrungen im Umgang mit Migrantinnen und Migranten. Befragte, die in ihrem persönlichen oder beruflichen Umfeld regelmäßige Kontakte zu Menschen mit Migrationshintergrund haben, zeigen häufiger eine positive Haltung zu Vielfalt und Zuwanderung, sind offener für Kontakte zu Geflüchteten und bewerten diese Erfahrungen tendenziell auch positiver.

**Die kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik wird meist positiv bewertet, auch wenn sich noch Entwicklungsmöglichkeiten zeigen.** Etwa die Hälfte (48%) der Befragten in den vier untersuchten Orten vertritt die Auffassung, dass ihre Stadt die mit der Zuwanderung von Geflüchteten verbundenen Herausforderungen sehr gut oder gut bewältigt hat. 41 Prozent zeigen sich unentschlossen (»teils, teils«), und elf Prozent bewerten die kommunalen Anstrengungen als schlecht oder sehr schlecht. Allerdings zeigt sich bei dieser Frage eine große Varianz zwischen den vier Kommunen. Die positiven Bewertungen reichen von 55 Prozent in Lippstadt bis zu 43 Prozent in Dessau-Roßlau. Etwas mehr als die Hälfte der Befragten (57%) ist der Meinung, dass ihre Stadt »genug« tut, »um Flüchtlinge aufzunehmen und zu integrieren«. Allerdings ist fast ein Drittel der Meinung, dass ihre Stadt »viel zu wenig« oder »zu wenig« tut; nur 13 Prozent sehen ein (viel) zu viel. Die Ergebnisse zeigen, dass die Städte die mit der Aufnahme und Integration von Geflüchteten verbundenen Herausforderungen bislang nach Meinung der Bürgerinnen und Bürger recht gut bewältigt haben, auch wenn eine engagierte Zivilgesellschaft daran einen wesentlichen Anteil hat und der Weg »noch sehr lang« ist. Der hohe Anteil von Unentschiedenen und die große Varianz der Bewertungen ist eine Handlungsaufforderung an die Kommunen, ihre Bemühungen weiter fortzuführen und auszubauen.

**Sozialer Zusammenhalt in Kommunen wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst.** Bivariate Analysen unseres Datensatzes zeigen, dass die Zahl der Kinder im Haushalt und das Abitur als Schulabschluss die wichtigsten Einflussfaktoren für Zusammenhalt sind. Es folgen (in dieser Reihenfolge) die private Nutzung des Internets, die Anzahl der Bücher im Haushalt, ein Hochschulabschluss und das Haushaltsnettoeinkommen. Weitere wichtige Teilbefunde

auf Basis der vier Orte sind: (1) Die formale Bildung der Befragten ist eher in großstädtischen als in mittelstädtischen Kontexten von großer Bedeutung für den Zusammenhalt in der Kommune. (2) Das Nettoeinkommen privater Haushalte ist eher im Osten als im Westen ein Prädiktor für hohen bzw. niedrigen sozialen Zusammenhalt. (3) Arbeitslosigkeit und Transferleistungsbezug sind keine signifikanten Marker für einen geringen sozialen Zusammenhalt. (4) Es gibt keinen Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Religiosität und sozialem Zusammenhalt. (5) Der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund und der soziale Zusammenhalt stehen in keinem negativen (oder positiven) Zusammenhang. Die besten Garantinnen eines hohen sozialen Zusammenhalts in Kommunen sind eine ausgeglichene demographische Bevölkerungsstruktur, eine hohe Bildung einschließlich digitaler Teilhabe sowie gute ökonomische Ressourcen der Bürgerinnen und Bürger. Diese Prädiktoren bieten Anknüpfungspunkte für eine aktive und strategisch orientierte Kommunalpolitik, die versucht, durch eine Verzahnung von kommunaler Bildungs-, Demographie-, Migrations- und Wirtschaftspolitik die Bedingungen für einen hohen sozialen Zusammenhalt vor Ort zu gestalten.

**Sozialer Zusammenhalt hängt mit Lebenszufriedenheit, Gesundheitsempfinden und der Haltung zur Flüchtlingspolitik zusammen.** Unsere Analysen bestätigen vorliegende Befunde, dass ein höherer sozialer Zusammenhalt mit einer höheren Lebenszufriedenheit einhergeht. Dies zeigt sich vor allem auf Ebene der Stadtbereiche. Die durchschnittlichen Werte für Lebenszufriedenheit in den 19 Stadtteilen und deren Kennwerte für sozialen Zusammenhalt sind positiv korreliert: In Stadtteilen mit höherem sozialem Zusammenhalt leben im Durchschnitt auch die zufriedeneren Menschen. Ähnliche Ergebnisse zeigen die Befunde zur Gesundheit. Je besser es um den sozialen Zusammenhalt in einem Stadtteil bestellt ist, desto besser ist auch der subjektiv erlebte Gesundheitszustand. Und es zeigt sich ein positiver, wenn auch schwacher Zusammenhang zwischen dem sozialen Zusammenhalt in den untersuchten Städten und der Überzeugung der Bürgerinnen und Bürger, dass die Kommune die mit der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen verbundenen Herausforderungen gut bewältigt hat: Je besser es um den Zusammenhalt in einem der untersuchten Stadtteile bestellt ist, desto erfolgreicher wird das kommunale Handeln bewertet.

**Die lokalen Medien thematisieren den stadtgesehlichen Umgang mit Zuwanderung von Geflüchteten meistens konkret und alltagsnah.** Die Ergebnisse unserer Analyse der lokalen Berichterstattung zeigen, dass die lokalen Medien die Situation vor Ort in den Vordergrund stellen, die Erfahrungen von Geflüchteten und das Engagement für diese Menschen sichtbar machen sowie Proteste gegen Geflüchtete und Polarisierungen in der Bevölkerung aufgreifen. Die Befunde unserer Medienanalyse stehen damit im Widerspruch zu Einschätzungen, dass lokale und regionale Medien im Gefolge eines vorherrschenden Politikdiskurses ein einseitiges und unkritisches Bild einer Willkommenskultur verbreiten. Unsere Befunde zeigen vielmehr, dass die lokalen Medien auf die Interessen und Erfahrungen ihrer Leserschaft reagieren, indem sie alltagsnah und konkret über lokale Entwicklungen, Herausforderungen und Lösungsansätze berichten.

Unsere Studie bietet eine Fülle von Hinweisen, dass es ratsam ist, die Debatte über die Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung zu entdramatisieren. Das »Wir schaffen das!« der Bundeskanzlerin konnte bislang von der lokalen Zivilgesellschaft, von der Kommunalverwaltung und der Stadtpolitik weitgehend eingelöst werden. Ebenso deutlich wird aber, dass es

zahlreiche politische Baustellen gibt, wie den Erwerb von deutschen Sprachkenntnissen, die Klärung des Aufenthaltsstatus, die Anerkennung beruflicher Qualifikationen, die Integration in den Arbeits- und Ausbildungsmarkt, die Versorgung mit Wohnraum – und dass hier ein langer Atem gefordert ist. Gerade deshalb sollte allen Versuchen widersprochen werden, die aus der Flüchtlingszuwanderung der letzten Jahre eine »Schicksalsfrage der Nation« machen möchten. Gefordert ist ein selbstbewusstes Anpacken der zentralen Herausforderungen, das sich auf die reichhaltigen Erfahrungen lokaler Integrationspolitik stützen kann.

### 1.2 Handlungsempfehlungen

- (1) **Kommunen können den Zusammenhalt in einer vielfältigen Stadtgesellschaft durch eine aktive und inklusive Politik fördern, die den mehrdimensionalen Charakter und die dichte Verwobenheit der verschiedenen Bereiche von Zusammenhalt beachtet.** Eine inklusive Politik zur Förderung von Zusammenhalt sollte darauf ausgerichtet sein, die soziale Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger zu stärken sowie Begegnungs- und Austauschmöglichkeiten zwischen Menschen verschiedener Milieus, Lebenswelten und Sozialräume zu schaffen.
- (2) **Verbundenheit mit dem Gemeinwesen ist eine grundlegende Ressource des Zusammenhalts.** Eine enge Verbundenheit mit der eigenen Stadt und dem eigenen Ortsteil ist eine wichtige Ressource in Zeiten schnellen Wandels und verstärkter Mobilität. Ihre Bedeutung dürfte angesichts der neuen Vielfalt noch zugenommen haben. Umso wichtiger ist es, integrative kommunale Leitbilder und Praxisformen zu entwickeln, die auch Neuzugewanderte einbeziehen. Im Unterschied zu abstrakten Leitkulturdebatten ist es lokal durchaus sinnvoll, Zugehörigkeit mit Erwartungen und Ansprüchen an ein gelingendes soziales Miteinander zu verknüpfen.
- (3) **Kommunen sollten eine aktive Politik der Vielfalt verfolgen, die Erfahrungen und Ängsten jener Minderheiten begegnet, die Zuwanderung und Diversität bislang als Bedrohung erleben oder ablehnen.** Dazu können alltägliche Begegnungen von Einheimischen und Zugewanderten sowie die Vermeidung ihrer sozialräumlichen Segregation erheblich beitragen. Der Schaffung von niedrighschwelligem Begegnungsorten und -gelegenheiten sollte daher besondere Bedeutung zukommen. Zur Politik der Vielfalt trägt auch das intensive bürgerschaftliche Engagement für, mit und von Geflüchteten bei, das entsprechende Anerkennung und öffentliche Förderung erfahren sollte.
- (4) **Kommunen sind gefordert, den sozialräumlichen Unterschieden stärker entgegenzuwirken.** Die wachsenden sozialräumlichen Unterschiede innerhalb der Städte erfordern eine aktive, inklusive und miteinander verknüpfte Stadtentwicklungs-, Wohnungsbau- und Bildungspolitik sowie eine Schärfung stadtpolitischer Steuerungsmöglichkeiten. Die Städte können diese großen Herausforderungen aber nicht allein bewältigen. Um das weitere sozialräumliche Auseinanderdriften zu verhindern, sind erweiterte Bund-Länder-Programme vom Typus »Soziale Stadt« notwendig. Diese müssten zusätzliche Mittel für eine Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur, insbesondere von Kitas, Schulen und

Gemeinschaftseinrichtungen, in sozial benachteiligten Quartieren bereitstellen sowie die lokale Flüchtlings- und Gemeinwesenarbeit und die Integrationsleistungen der Kommunen angemessen gegenfinanzieren.

- (5) **Die lokale Bevölkerung sollte in Entscheidungsprozesse, die Veränderungen in den Quartieren und Nachbarschaften betreffen, frühzeitig einbezogen werden.** Die Ergebnisse der Studie haben gezeigt, dass es für die Erhöhung der Akzeptanz notwendig ist, dass die Bevölkerung über die Entscheidungsprozesse in der Kommune informiert wird und es für die Bewohnerinnen und Bewohner in den Stadt- und Ortsteilen die Möglichkeit gibt, Ängste und Sorgen offen anzusprechen und Rückfragen an die verantwortlichen Entscheidungsträger zu stellen. Die Kommunen sollten hierfür geeignete Foren und Dialogformate schaffen.
- (6) **Für den sozialen Zusammenhalt in Nachbarschaften ist eine stabile Wohnsituation entscheidend.** Dies betrifft sowohl Gemeinschaftsunterkünfte für Geflüchtete als auch bezahlbaren Wohnraum für alle. Größere Gemeinschaftsunterkünfte mit schlechter Wohnqualität bieten hier ein besonderes Konfliktpotenzial, das es zu vermeiden gilt. Es kommt darauf an, besonders in den Gemeinschaftsunterkünften, in denen Geflüchtete über einen längeren Zeitraum bleiben müssen, eine Wohn- und Lebenssituation zu schaffen, die bestimmten Qualitätsstandards entspricht und somit Konfliktpotenziale innerhalb der Einrichtungen mindert. Kommunen müssen zudem ihre Anstrengungen einer aktiven kommunalen Wohnungspolitik verstärken, um die vor allem in den Großstädten angespannte Situation auf den Wohnungsmärkten zu entschärfen und möglichen Konflikten zwischen Alteingesessenen und Neuzugewanderten entgegenzuwirken.
- (7) **Die Integration der Geflüchteten in die lokale Gesellschaft ist zu fördern.** Kommunen können die Integration von Geflüchteten durch eine Vielzahl von Maßnahmen fördern: von geeigneten Formen der Erstunterbringung und Angeboten der Sprachvermittlung über die Integration in Kitas und Schulen sowie den Wohnungsmarkt bis zur Einbeziehung in das freiwillige Engagement und der Ermöglichung von gesellschaftlicher Teilhabe. Die Ergebnisse dieser Studie unterstreichen zudem, dass Zusammenhalt in einer vielfältigen Gesellschaft möglich ist. Es gibt eine Wechselwirkung zwischen dem Ausmaß von Kontakten und dem Vertrauen in Mitmenschen sowie der Akzeptanz von Vielfalt und der Reduzierung von Vorurteilen. Kommunen können Anlässe und Orte für Begegnung und Dialog schaffen, die Menschen aus verschiedenen sozialen Milieus, Herkunft- und Kulturräumen sowie religiöser Zugehörigkeiten im Alltag und in den Nachbarschaften zusammenführen.
- (8) **Kommunen können Engagement- und Integrationspotenziale der lokalen Bevölkerung durch verschiedene Maßnahmen erschließen.** Kommunen können das Engagement in der Bevölkerung erschließen: durch die Institutionalisierung und Stärkung der kommunalen Engagementförderung, die Schaffung neuer Orte des Miteinanders im Stadtteil, durch Anerkennung und Wertschätzung sowie die interkulturelle Öffnung des freiwilligen Engagements. Das Engagement für, mit und von Geflüchteten lässt sich langfristig nur aufrechterhalten, wenn Freiwillige durch Angebote der Koordination und Vernetzung, Finanzierung und Qualifizierung sowie durch Möglichkeiten des Austauschs und

der Mitgestaltung unterstützt werden. Kommunen sollten zudem die Partizipation von Geflüchteten verstärkt ermöglichen und fördern.

- (9) **Städte sollten die lokale Demokratie stärken und inklusiv ausgestalten.** Die Chancen und Potenziale der Vielfalt werden sich auf Dauer nur dann produktiv entfalten, wenn es gelingt, die lokale Demokratie zu stärken und inklusiver auszugestalten. Das starke Engagement für Geflüchtete, die aktive Rolle von Migrant\*innenorganisationen sowie die Offenheit vieler lokaler Vereine und Initiativen legen es nahe, Kommunalpolitik in Richtung einer vielfältigen Demokratie weiterzuentwickeln, die stärker auf Mitsprache, Dialoge und Beteiligung setzt und damit die Rolle der Bürger- und Zivilgesellschaft im politischen Prozess stärkt. Eine beachtliche Zahl von Kommunen in Deutschland hat diesen Weg mit Beteiligungssatzungen, Partizipationsbeauftragten und vielfältigen Beteiligungsformaten bereits beschritten. Dies dürfte auch ein aussichtsreicher Weg sein, dem geringen Vertrauen in Politik, Parteien und Parlamente etwas entgegenzusetzen.
- (10) **Bund und Länder sollten Kommunen stärker unterstützen und sie an der Ausgestaltung einer kooperativen Flüchtlings- und Integrationspolitik beteiligen.** Politische Handlungskonzepte und Programme von Bund und Ländern sollten so angelegt sein, dass sie lokal angepasst, sozialräumlich differenzierten Strategien einen möglichst großen Spielraum einräumen. Dies spricht für eine stärkere und frühzeitige Einbeziehung von Kommunen bei der Entwicklung von Förderprogrammen sowie für Programme, Fonds und Netzwerke, die lokal angepasste Lösungen ermöglichen und unterstützen sowie lokalen Akteuren die Möglichkeit geben, räumliche und inhaltliche Schwerpunkte zu setzen.

## Abstract

Germany is currently undergoing rapid political, social, economic and technological change. Although the fabric of social cohesion that connects people and groups of different backgrounds to each other and creates a sense of community remains tightly woven, the risks to cohesion are increasing. Concerns regarding social cohesion have become a matter of debate in politics in recent years. Many have cited and continue to cite the large number of refugee migrants arriving in Germany, particularly in 2015 and 2016, as a challenge to social cohesion.

This publication documents four in-depth case studies of social cohesion and how diversity is addressed in everyday life in the German cities of Dessau-Roßlau, Dortmund, Lippstadt and Rostock.

The results of this study are based on a multi-methodological approach comprised of a quantitative survey, qualitative interviews, roundtable discussions and events involving various groups that enabled us to collect and evaluate the complexity of experiences with and views on cohesion in each city.

The most important finding is that despite the considerable challenges faced in recent years, social cohesion remains high in all four cities. Indeed, despite increased migration, most respondents feel that social cohesion has remained unchanged. Three out of four respondents see no change brought about in social cohesion as a result of incoming refugees. In fact, a majority of respondents view the reception and integration of the new arrivals as a positive experience.