



## Inklusive Wohnpolitik: Empfehlungen für eine sozial nachhaltige Wohnungsversorgung von geflüchteten Menschen in europäischen Städten.

Das JPI Urban Europe Projekt **Inclusive Housing** wird von Partner\*innen aus Österreich, Deutschland und Schweden umgesetzt und zielt darauf ab, einen innovativen Beitrag zu inklusiverer Wohnpolitik und -praxis zu leisten. In enger Zusammenarbeit mit relevanten Stakeholdern erarbeiten wir Empfehlungen, um die Wohnsituation für Geflüchtete, aber auch für andere benachteiligte Gruppen im Kontext urbaner Migration, zu verbessern. Dieser Policy Brief basiert auf unserem dritten Stakeholder-Workshop in Hamburg im September 2022.

### Policy Brief III

*Governance für inklusive Wohnformen*

#### *Inklusive Wohnquartiere werden von vielen Akteur\*innen getragen*

Das Leitbild der sozial gemischten Stadt wird breit geteilt, wenngleich häufig Segregationsprozesse die städtische Realität kennzeichnen. Auch durch die Wohnungsmärkte der Städte und ihrer Quartiere verlaufen sichtbare und unsichtbare Bruchlinien. Die offensichtlichen resultieren aus Lage, Baualter, Ausstattungsmerkmalen und architektonischer Gestalt. Die oft weniger offensichtlichen basieren dagegen auf den Eigentumsstrukturen im privaten, öffentlichen oder gemeinnützigen Bereich und der daraus resultierenden Vermietungs- oder Belegungspraxis. Hinzu kommt das etwaige Vorhandensein von Unterstützungsstrukturen, seien es Nachbarschaftstreffs, soziale Organisationen oder Bildungseinrichtungen, welche die Inklusion von ankommenden Geflüchteten befördern können. Aus den verschiedenen Konstellationen resultieren unterschiedliche Integrationsaufgaben, aber auch Unterschiede in der „Leistungsfähigkeit“ von Wohnquartieren und Akteur\*innen. Diese lassen sich kaum eibebnen. Damit aber die sozialen Inseln des städtischen Archipels nicht weiter auseinanderdriften, ist die Zusammenarbeit der Städte mit Akteur\*innen des Wohnungsmarkts sowie eine ausgewogene Verteilung von Herausforderungen und Aufgaben unerlässlich.

## *Leistbares Wohnen in städtischen Konzepten verankern*

Die drei Städte Hamburg, Wien und Umeå sind von starkem Bevölkerungswachstum geprägt und sehen sich mit Knappheiten auf dem Wohnungsmarkt konfrontiert. Die Bedeutung, die dem bezahlbaren Wohnen im Rahmen vorliegender kommunaler Entwicklungsstrategien aus den drei Städten zukommt, ist allerdings unterschiedlich, was gleichzeitig auch das jeweilige Selbstverständnis sowie die städtischen Aufgaben in der Wohnraumversorgung deutlich macht.

Im Wiener Stadtentwicklungsplan (STEP) 2025 aus dem Jahr 2014 wird die Tradition des kommunalen und geförderten Wohnbaus als Grundlage der sozialen Durchmischung, Leistbarkeit und der hohen Wohn- und Lebensqualität beschrieben. Mit Blick auf die Zukunft wird formuliert, dass „der soziale Wohnbau eine tragende Säule der Wohnraumschaffung darstellen und insbesondere auch attraktive und leistbare Angebote für einkommensschwächere Haushalte bieten“ muss. 2021 wurde mit der Aufstellung des neuen STEP 2035 begonnen. Dieser soll die Grundlage für die räumliche Transformation Wiens hin zu einer klimafreundlichen, sozialen und robusten Stadt schaffen, in dem die bezahlbare Wohnraumversorgung wiederum eine Schlüsselrolle einnehmen wird.

Unter dem Titel „Grüne, gerechte, wachsende Stadt am Wasser“ wurden 2014 die Ziele der Hamburger Stadtentwicklung formuliert. Im Bereich der Wohnraumversorgung ist das Ziel, dass die Menschen angemessenen und bezahlbaren Wohnraum in einem Quartier mit hoher Lebensqualität finden und zugleich Zugang zu Bildungsangeboten erhalten können. Wesentlicher Baustein der Strategie ist das Hamburger Wohnbauprogramm, das – operationalisiert über das

„Bündnis für das Wohnen in Hamburg“ – zur sozialen Mischung und zur Versorgung der verschiedenen Zielgruppen beitragen soll. Eine Schlüsselfunktion bei der Wohnraumversorgung kommt dem kommunalen Wohnungsunternehmen SAGA zu – als Bestandhalter und Quartiersentwickler sowie Errichter von neuen, vor allem geförderten Wohnungen.

Umeå verfolgt die Vision, bis zum Jahr 2050 auf 200.000 Einwohner\*innen anzuwachsen. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde im Jahr 2018 ein Gesamtplan beschlossen, der alle Strategien bündelt, die ein kontinuierliches, nachhaltiges Wachstum unterstützen und anregen. Mit Blick auf den Wohnungsbau werden im Gesamtplan künftige Wohngebiete sowie Richtlinien für Nachverdichtung festgelegt. Als Ziele für einen funktionierenden Wohnungsmarkt wurden im Programm für Wohnraumversorgung aus dem Jahr 2020 die Bekämpfung von Segregation, die Verbesserung der Zugänglichkeit des Wohnungsbestands und mehr bezahlbarer Wohnraum genannt. Der Schwerpunkt der Umsetzung liegt im Neubau, für den die Kommune die planerischen Voraussetzungen schafft, der allerdings aufgrund der steigenden Baukosten, für viele immer weniger erschwinglich wird.

## *Empfehlungen:*

- **Ziele der Stadtentwicklung für die Wohnraumversorgung strategisch und konzeptionell verankern**
- **Ziele für Entwicklung am Wohnungsmarkt konkretisieren / qualifizieren**
- **Neubau allein reicht nicht – Versorgung im Bestand berücksichtigen und Beitrag des Neubaus für soziale Gerechtigkeit definieren**
- **Kommune und kommunale Wohnungsunternehmen als Vorreiter\*innen für inklusives Wohnen verstehen**

## Städtische Bündnisse für Wohnen

Ein wesentliches Ziel der Wohnungspolitik in allen drei Städten besteht in der Ausweitung des Wohnungsbestandes durch Neubau. Das allein reicht aber nicht aus, um bezahlbare Wohnungen für benachteiligte Zielgruppen zu sichern. Die Zugänglichkeit und Bezahlbarkeit können zum einen Regeln für das Bauen, auch in Kombination mit Fördermitteln, und zum anderen Grundstücksvergabe an (soziale, gemeinnützige) Bauträger sichern.

Die Umsetzung wohnungspolitischer Ziele ist überall – so auch in Hamburg, Wien und Umeå – ein Gemeinschaftswerk vieler Akteur\*innen am Wohnungsmarkt. Diese werden aber in unterschiedlicher Weise adressiert und eingebunden. Wien sieht es als kommunale Aufgabe an, das Grundbedürfnis Wohnen abzudecken. Die Stadt verfügt mit dem kommunalen Wohnungsunternehmen Wiener Wohnen über die „größte kommunale Hausverwaltung Europas“ mit über 220.000 Wohneinheiten. In den vergangenen Jahrzehnten hat die Stadt zudem einen Fokus auf die Förderung von Wohnungsneubau, vor allem durch gemeinnützige Wohnbauträger, gelegt.

In Umeå fanden im Zuge der Erstellung des Programms für Wohnungsversorgung Gespräche mit verschiedenen Grundstückseigentümern und Bauträgern statt. Ziel war es, gemeinsam die Stellschrauben zur Steuerung des Wohnungsangebots in der Gemeinde zu ermitteln und zu einem geteilten Verständnis des Zielbildes zu gelangen.

Hamburg setzt seit 2011 auf einen kooperativen Politikansatz, indem eine Allianz zwischen der Stadt, den Wohnungsunternehmen und den Mieter\*innen geschmiedet wurde. Vorteile werden in dem kontinuierlichen Austausch und der Bereitstellung passenden Wohnraums für verschiedene Bewohner\*innen gesehen.

Die Unternehmen der Wohnungswirtschaft sprechen „mit einer Stimme“. So können Interessenkonflikte in einem frühen Stadium gelöst werden. Bei strittigen Vorhaben findet eine transparente und konsensorientierte Entscheidungsfindung statt. Zudem wurden mit Blick auf die Wohnbauziele kalkulierbare Investitionsbedingungen geschaffen, gemeinsam Schritte und Zeitpläne sowie auch (De-)Eskalationsmechanismen vereinbart. Das Bündnis wird als Grundlage für gegenseitiges Vertrauen bewertet.

## Empfehlungen:

- **Akteurslandschaft wahrnehmen, weiten und adressieren (Wohnen +)**
- **Kooperatives Klima schaffen**
- **Öffentliche Hand initiiert Bündnisse, involviert private Eigentümer\*innen**
- **Neue Diskussions- und Entscheidungskulturen etablieren**



© Stadt Hamburg

## Bündnis für Wohnen

*Kooperation zw. Stadt, Bezirken Wohnungsunternehmen und Mieter\*innen / Hamburg (GER)*

Vereinbarungen zu gemeinsamen Zielen führen zu großer Verbindlichkeit, da der politische Wille ausgedrückt, Arbeitsaufträge an die Verwaltung formuliert und Zielzahlen nicht nur für, sondern auch von der Wohnungswirtschaft festgelegt werden.

## Kooperationen mit gemeinwohlorientierter Wohnungswirtschaft

Bei der Versorgung von Haushalten mit niedrigem Einkommen und anderen Zugangsschwierigkeiten am Wohnungsmarkt spielen gemeinwohlorientierte Anbieter\*innen eine zentrale Rolle. Eine Gemeinnützigkeit im engeren Sinne gibt es nur (noch) in Österreich. Gleichwohl gehen die Anfänge gemeinnütziger Wohnungsunternehmen Mitte des 19. Jahrhunderts darauf zurück, dass Wohnalternativen zu den bis dahin bestehenden hauptsächlich privaten Marktangeboten geschaffen wurden. Auch wenn oft zwischen gemeinwohlorientierten und öffentlichen bzw. kommunalen Unternehmen unterschieden wird, haben sie ähnliche Merkmale, zu denen kostenbasierte Mieten, soziale Kriterien bei der Vermietung und die Begrenzung der Renditen gehören.

Für die Tätigkeit gemeinwohlorientierter und im öffentlichen Interesse agierender Wohnungswirtschaft können Kommunen wichtige Weichenstellungen vornehmen. Dazu zählen preisreduzierte Grundstücksvergabe und andere Förderprogramme. Vor allem sind es aber bundes- und landesrechtliche Vorgaben, die den Wirkungskreis erweitern oder limitieren. So müssen die Unternehmen des öffentlichen Wohnungsbaus in Schweden seit 2011 nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen arbeiten, was bedeutet, dass sie nicht „wettbewerbsverzerrend“ handeln dürfen. Damit wurden die Rahmenbedingungen, ähnlich wie in Deutschland mit der Aufhebung der Gemeinnützigkeit 1990, verändert.

Am Beispiel Österreichs kann betrachtet werden, welchen Wert ein langfristig sozial vermietetes Wohnungssegment haben kann. Die im Verband der Gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) organisierten Unternehmen sind als Interessensvertretung aktiv und arbeiten zudem projektbasiert mit Kommunen und anderen Organisationen zusammen, um langfristig leistbares Wohnen zu gewährleisten.

## Empfehlungen

- **Gemeinwohlorientierung institutionell verankern, um Regeln für Vermietung zu vereinheitlichen**
- **Kriterien der strategischen Zusammenarbeit der Kommunen mit gemeinwohlorientierten Wohnungsunternehmen definieren**
- **Innovative Kooperationsprojekte der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen unterstützen**
- **Politischen Willen und Verbindlichkeit für neue Kooperationen zeigen**
- **Soziale Organisationen und Wohnungsunternehmen zur Zusammenarbeit ermuntern**



© BAWO / GBV

## zuhaus ankommen

Initiative von BAWO Wohnungslosenhilfe und GBV Gemeinnützigen Bauvereinigungen (AUT)

Das Projekt richtet sich an armuts- oder ausgrenzungsgefährdete Menschen, die als Folge der Covid-19-Pandemie ihre Wohnung verloren haben oder denen der Wohnungsverlust droht. In 12 Monaten konnten bereits 300 Wohnungen im gemeinnützigen Wohnungssektor vermittelt werden.

## *Impulse für innovative Partnerschaften*

Für die Zusammenarbeit von Akteur\*innen ist ein gewisses Maß an intrinsischer Motivation nötig. Darauf aufsetzend können externe Anlässe die Kooperationsbereitschaft befördern. Für die Gewinnung eines breiten, heterogenen Spektrums an Akteur\*innen, das auch die private Wohnungswirtschaft anspricht, müssen somit passende Rahmenbedingungen geschaffen werden. Bundes-, Landes- und EU-weite Förderprogramme im Bereich Wohnen und Integration können Impulse setzen, indem die Fördermittelgeber\*innen Vorgaben zum Akteursspektrum, zur inhaltlichen Ausrichtung auf Zielgruppen sowie zu Kooperationsbeziehungen implementieren.

In Hamburg und Wien besteht eine lange Praxis, kommunale Grundstücke nach Konzeptqualität zu vergeben. Hamburg bewertet die Einreichungen nach den drei Bausteinen „Wohnungsbau und Soziales“, „Städtebau und Klimaanpassung“ sowie „Energie und Bauökologie“. Bei den Bauträgerwettbewerben in Wien werden Realisierungskonzepte entsprechend der Kriterien des 4-Säulen-Modells (Architektur, Ökologie, Ökonomie und Soziale Nachhaltigkeit) erwartet. Für ausgewählte Bauplätze werden Wettbewerbsgemeinschaften zwingend vorgeschrieben, wenn aufgrund der Bauplatzkonfiguration oder spezieller Aufgabenstellungen koordinierte Projekte gemeinsam zur Bewertung gelangen sollen (z.B. für Interkulturelles Wohnen).

Die Städte geben auf diese Weise thematische Impulse und schaffen einen Anlass dafür, dass sich neue Partnerschaften zusammenfinden. Die Erfahrungen zeigen, dass Kooperationsbereitschaft auf Basis positiver Erfahrungen zunimmt. Dennoch ist es ratsam, dass jede Erweiterung des erprobten

Akteursfelds – Wohnungsunternehmen, Planer\*innen, soziale oder soziokulturelle Akteur\*innen – jeweils durch kommunale Initiativen flankiert wird. Insbesondere um Brücken zu privaten Wohnungsmarktakteur\*innen zu bauen, müssen Formate sowie Anreize geschaffen werden. Zudem ist die Bandbreite zwischen öffentlichem und privatem Nutzen, zwischen Freiwilligkeit und politischem Druck auszuloten und die passende, auf Commitment ausgerichtete Form der Mitwirkung zu finden.

Kooperationen für soziales, bezahlbares Wohnen müssen die verschiedenen Bedarfe unterschiedlicher benachteiligter Gruppen kennen und berücksichtigen, zwischen diesen abwägen sowie Konkurrenz und Exklusion vermeiden.

## *Empfehlungen:*

- **Kommunen für die Führung und Steuerung von neuen Kooperationen fit machen**
- **Private Wohnungsmarktakteur\*innen über Einflussnahme auf Ziele- und Themengestaltung gewinnen**
- **Über gezielte Förderprogramme und Calls auf nationaler, landesweiter und kommunaler Ebene Impulse setzen, dass private Akteur\*innen sich in Kooperationen engagieren**
- **Zielorientierung und Monitoring von Kooperationen fördern**

## **Projektteam Inclusive Housing**

*Deutsches Institut für Urbanistik:*

*Bettina Reimann, Julia Diringer, Ricarda Pätzold*

*Stadtteilarbeit/Caritas der Erzdiözese Wien:*

*Katharina Kirsch-Soriano da Silva,*

*Eva-Maria Kehrer, Florian Rautner*

*Institut für Soziologie/Universität Wien:*

*Christoph Reinprecht, Jana Reininger*

*Institut für Geographie/ Universität Umeå:*

*Madeleine Eriksson, Eva Wikstrom*