



Heike Hanhörster, Isabel Ramos Lobato, Christiane Droste, Carina Diesenreiter, Anna Becker

Faire Wohnraumversorgung und „gesunde Mischung“?

Belegungspolitiken institutioneller Wohnungsanbietender auf dem Prüfstand

Der Wohnungsmarkt und seine Verteilungsmechanismen sind zentrale Stellschrauben für das Ankommen Zugewanderter in der Gesellschaft und das Gelingen sozialräumlicher Integration. Sie haben maßgeblichen Einfluss auf die räumliche Verteilung der Wohnbevölkerung sowie deren Zusammenleben. Dabei wird die Zugänglichkeit unterschiedlicher Wohnungsmarktsegmente nicht allein durch das quantitative Angebot bezahlbaren Wohnraums und die Strukturen des öffentlich geförderten Wohnraums beeinflusst. Eine maßgebliche Rolle spielen die Leitbilder der Wohnungsunternehmen, die daraus folgende Belegungspolitik sowie ihre Einbindung in kommunale Governancestrukturen.

Der Wohnungsmarkt stellt wichtige Weichen für Integration

Aktuelle Untersuchungen belegen: Ein realer oder zugeschriebener Zuwanderungshintergrund erschwert die individuelle Wohnraumsuche in Deutschland wie auch in anderen europäischen Ländern deutlich (ADB 2017; Droste et al. 2017; Hanhörster 2019; Planerladen 2014). In den Fokus öffentlicher Aufmerksamkeit geriet diese Problematik in den letzten Jahren durch die Versorgung Geflüchteter mit Wohnraum. Benachteiligung auf dem Wohnungsmarkt erfahren jedoch nicht nur ressourcenschwache Haushalte, sondern auch mittelschichtzugehörige, oft hochqualifizierte Migrantinnen und Migranten. Strukturelle Benachteiligungen bei der Wohnraumversorgung von Zuwanderungsgruppen werden in Deutschland – im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern – jedoch kaum thematisiert (Münch 2014).

Die Versorgungsgengpässe insbesondere in den unteren Preissegmenten erzeugen in vielen deutschen Städten ein Umfeld, in dem Raum für Benachteiligungen entsteht: Wenn in Ballungsräumen etwa jeder zweite Haushalt formal zur Anmietung einer Sozialwohnung berechtigt ist, können angesichts marginaler Fluktuation und Leerstandsdaten auch an Dringlichkeit orientierte Belegungsverfahren in den Sozialwohnungsbeständen schwerlich ‚fair‘ sein. Neben der reinen Verfügbarkeit (erschwinglichen) Wohnraums – so zeigt die Studie – benachteiligen jedoch auch die formellen und informellen Vergabepraktiken (institutioneller) Wohnungsanbietender derzeit insbesondere Migrantinnen und Migranten in der Versorgung mit Wohnraum. Bis dato existieren in Deutschland kaum Studien dazu, mit welchen Strategien unterschiedliche institutionelle Wohnungsanbietende in verschiedenen städti-

schen Kontexten auf Zuwanderung und steigende Diversität reagieren. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden diskutiert, wie deren jeweilige Belegungspraktiken in angespannten Wohnungsmärkten die Zugänge der hier betrachteten Bedarfsgruppen zum Mietwohnungsmarkt strukturieren und damit sozialräumliche Segregation und Integration in Quartier und Nachbarschaft beeinflussen.

Methodik

Der vorliegende Artikel basiert auf Forschungsergebnissen des vom vhw beauftragten Projektes „Wohnraumversorgung und sozialräumliche Integration von Migrantinnen und Migranten – Belegungspolitiken institutioneller Wohnungsanbietender¹“. Im Zuge dieses Projektes wurden bundesweit 76 Interviews mit Expertinnen und Experten aus der Wohnungswirtschaft und ihren Verbänden sowie aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft geführt. Sie wurden ebenso wie eine Reihe zivilgesellschaftlicher Akteure (Antidiskriminierungsbüros, Mietervereine, Migrantenorganisationen etc.) zum Status quo sowie möglichen Handlungsbedarfen im untersuchten Problemfeld befragt. Ein weiterer Schwerpunkt der Studie lag in der qualitativen Analyse der Wohnraumversorgung migrantischer Haushalte in drei ausgewählten Fallstudienstädten, die von Migration und Fluchtzuwanderung sowie von sich zuspitzenden Engpässen auf dem Wohnungsmarkt charakterisiert sind: Berlin, Düsseldorf und Hamburg. Hier adressierten die Interviews in städtischen, privatwirtschaftlichen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen unterschiedliche

¹ Das Projekt wurde von April 2018 bis August 2019 vom ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (Dortmund) in Kooperation mit dem Büro Urban Plus (Berlin) durchgeführt. Die Studie ist in der vhw-Schriftenreihe Nr. 16 erschienen (vgl. Hanhörster et al. 2020) und steht unter <https://www.vhw.de/publikationen/vhw-schriftenreihe/> kostenfrei zur Verfügung.



| Indikator | Berlin | Düsseldorf | Hamburg |
|---|---|--|--|
| Bevölkerung (31.12.2017) (1) | 3.748.148 | 639.407 | 1.880.997 |
| Bevölkerungsentwicklung (2011–2017) (2) | +8,3% | +5,9% | +9,5% |
| Anteil Bevölkerung mit Migrationshintergrund (2018) (3) | 33,8% | 40,9% | 34,7% |
| Ausländergruppen mit den höchsten Anteilen (2017) (4) | Türkei (12,1%), Polen (11,4%), Italien (4,9%) | Türkei (8,5%), Griechenland (7,0%), Polen (6,1%) | Türkei (13,9%), Polen (9,3%), Afghanistan (6,1%) |
| Anzahl der Haushalte (2017) (5) | 2.002.900 | 356.609 | 1.034.071 |
| Anzahl der Mietwohnungen (2017) (6) | 1.638.800 | 286.755 | ca. 720.000 |
| Mietbelastungsquote (2014) (7) | 27,2% | 28,6% | 29,2% |

- Berlin: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2018a; Düsseldorf: Stadt Düsseldorf 2018a; Hamburg: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2018b
- Berlin: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2018a (eigene Berechnungen); Düsseldorf: Stadt Düsseldorf 2018a (eigene Berechnungen); Hamburg: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2015 (eigene Berechnungen).
- Berlin: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2018a; Düsseldorf: Stadt Düsseldorf 2018a; Hamburg: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2018a (eigene Berechnungen).
- Berlin: RBB 24 2018, nach Statistisches Bundesamt 2018; Düsseldorf: Amt für Statistik und Wahlen Landeshauptstadt Düsseldorf 2018; Hamburg: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2018c.
- Berlin: IBB 2018; Düsseldorf: Stadt Düsseldorf 2018c; Hamburg: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2018d.
- Berlin: IBB 2018; Düsseldorf: Stadt Düsseldorf 2018a (eigene Berechnungen); Hamburg: Meyer-Wellmann/Bettoni 2018.
- Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.) 2017.

Tab. 1: Strukturdaten Fallstudienstädte

Hierarchieebenen (Leitung, mittleres Management, Sachbearbeitung). Im Fokus standen dabei die unternehmerischen Ziele im Umgang mit Diversität sowie ihre Umsetzung, z.B. in Form von Belegungsstrategien und Priorisierung von Bedarfsgruppen, sozialräumlichen Kooperationen und Umgangsformen mit nachbarschaftlichen Konflikten. Zur kritischen Reflexion der Ergebnisse erfolgten Fokusgruppengespräche mit den Interviewten in allen drei Fallstudiengebieten sowie eine gemeinsame Abschlussveranstaltung in Berlin.²

Leitbild der ‚gesunden‘ Mischung gehört auf den Prüfstand

Wohnungsunternehmen, (Wohnungs-)Politik und Verwaltung sehen in allen drei Städten ein gezieltes Belegungsmanagement – im Sinne des Ideals einer ‚gesunden‘ Mischung – als Grundlage erfolgreicher Vermietung und effektiver Bewirtschaftung. Es diene der Konfliktminimierung und helfe, die Fluktuationsraten (und damit einhergehende Vermietungskosten) und Bedarfe an sozialräumlichen Maßnahmen zu senken. Dies belegt beispielsweise die folgende Aussage der Leitung eines Wohnungsunternehmens: „[...] dass man als Bestandhalter großen Wert darauf legt, dass die Quartiere im Gleichgewicht bleiben. Was nützt es mir, ich lass alle reinziehen [...] und die soziale Mischung stimmt am Ende des Tages nicht. Dann fliegt mir sowas auch ganz schnell um die Ohren.“

Forschende aus der Stadtsoziologie und wohnungsbezogenen

² Wir bedanken uns bei allen Interviewten für ihre Offenheit in diesem sensiblen Themenfeld. Ohne ihre Gesprächsbereitschaft wäre diese Studie nicht möglich gewesen.

Migrationsforschung (Blokland/van Eijk 2010; Bosch/Ouwehand 2018; Bridge et al. 2011), aber auch zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure kritisieren vorhandene Mischungsleitbilder, insbesondere mit Blick auf die damit zusätzlich reduzierten Zugangschancen migrantischer Bevölkerung. Wohnungsunternehmen verstehen das Leitbild der sozialen Mischung teils explizit im Sinne einer Mischung in Bezug auf ethnische Kategorien. Somit bringt der Mischungsdiskurs eine defizitorientierte Perspektive auf migrantische Bevölkerungsgruppen zum Ausdruck, die in den drei Fallstudienstädten auch außerhalb des Diskurses zur sozialräumlichen Mischung zum Ausdruck kommt.

Die Untersuchung verdeutlicht aber auch, dass es kein geteiltes Verständnis der wohnungswirtschaftlichen Akteure darüber gibt, was genau eine ‚gesunde‘ oder ‚richtige‘ Mischung ausmacht. Aufgrund einer fehlenden allgemeingültigen Definition werden Mieterinnen oder Mieter auf Basis lokaler Regelungen im Kontext der sozialen Wohnraumversorgung (Belegungsrechte, Dringlichkeiten) und entlang einer – ebenfalls nicht definierten – ‚Passfähigkeit‘ unterschiedlichen Beständen zugeordnet. Das folgende Zitat aus der Wohnungswirtschaft illustriert, dass es auch unternehmensintern an klaren Definitionen fehlt: „Eine zentral gesteuerte Vermietungspolicy haben wir nicht. [...] Es ist die Aufgabe der Teamleiterin, in unserem Geist die richtigen Vermietungsstrategien und die richtigen Zielgruppen herauszufiltern und dort für die richtige Balance in jedem Quartier zu sorgen.“ Die aktive Belegungssteuerung institutioneller Wohnungsanbieter zur Förderung einer ‚gesunden‘ Mischung findet somit „im Spannungsfeld



Abb. 1: Klingelschilder als Ausdruck sozialer Mischung?



von diskriminierender Auslese einerseits und legitimen sozialen Stabilisierungszielen andererseits“ statt (GdW 2015, S. 33). Während eine gezielte soziale Mischung im Neubau (im Sinne festgelegter Quoten für bezahlbaren Wohnraum) die Zugangschancen Ressourcenschwächerer erhöhen kann, geht mit der Handlungsmaxime der ‚gesunden‘ Mischung im Bestand zumeist eine Selektion auf Kosten vulnerabler Bevölkerungsgruppen einher. Ein kritisches Abwägen zwischen dieser Handlungsmaxime einerseits und dem Ermöglichen gleicher Zugangschancen andererseits scheint jedoch selten explizit stattzufinden.

Die Herstellung und Gewährleistung von gleichen Zugangschancen zum Wohnungsmarkt ist ebenfalls eine Aufgabe der Kommunen. Sie sind gefragt, ihre vorhandenen Handlungsspielräume stärker zu nutzen und lokale Mischungspraktiken sowie deren Effekte auf die soziale Wohnraumversorgung von Migrantinnen und Migranten zu überprüfen. Besonders die bestehenden Leitbilder der ethnischen Mischung, die häufig mit der Sorge vor sogenannter „Ghettoisierung“ und steigendem Konfliktpotenzial einhergehen, gilt es zu hinterfragen; zumal die Interviews eher davon zeugen, dass z.B. in Quartieren mit einem hohen Anteil Geflüchteter kein höheres Konfliktpotenzial besteht. Für die Stabilität von Quartieren scheint es nicht auf die Höhe des Anteils von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in einem Gebiet anzukommen, sondern auf Kommunikations- und Beteiligungsstrukturen sowie eine soziale Infrastruktur, die den lokalen Bedarfen entspricht. Der vielfach wohlgemeinte Anspruch einer sozialen Mischung kann hingegen durch die häufige Überlagerung der Merkmale „soziale Benachteiligung“ und „Migrationshintergrund“ zu einer weiteren Benachteiligung von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte am Wohnungsmarkt führen.

Belegungsmanagement: Mangelnde Transparenz beeinflusst Zugangschancen

Mangels einer einheitlichen Definition von ‚gesunder‘ Mischung erfolgt die Auswahl von potenziellen Mieterinnen und Mietern sowie die Einschätzung ihrer ‚Passfähigkeit‘ in den Bestand durch die Sachbearbeitenden der Wohnungsunternehmen. Ihnen kommt damit eine Schlüsselfunktion im Vermietungsprozess zu. Auch Wohnungswirtschaft und Verwaltung benennen die Bestandskenntnis und Erfahrung sowie das „Bauchgefühl“ der Sachbearbeitenden als zentrale Voraussetzungen für eine gezielte Belegungspraxis: „Mitarbeiter [...] die unterliegen natürlich auch quasi jeder ihrem eigenen, persönlichen, ich sage mal, Geschmack im weitesten Sinne. [...] wenn ich das Gefühl habe, dass ich hier jemanden habe, der passt besser, weil er mir keinen Ärger machen wird, dann nehme ich den natürlich lieber.“ (Zitat Wohnungswirtschaft). Entsprechend subjektiv gewählte Auswahlkriterien, die zwangsläufig auch auf Zuschreibungen basieren, stehen einem transparenten Vergabeprozess allerdings entgegen.

Die Untersuchung zeigt: Die (unzureichende) Transparenz des Belegungsmanagements und allgemeinen Bestandsmanagements institutioneller Wohnungsanbietender hat einen zentralen Einfluss auf den Zugang von migrantischen Haushalten und insbesondere Geflüchteter zum Wohnungsmarkt. Über das Belegungsmanagement hinaus beginnt dies bei der Frage, wie zugänglich Informationen zu freien Mietwohnungen für unterschiedliche Gruppen sind. Insbesondere begrenzte Sprach- und unzureichende Systemkenntnisse (d.h. geringes Wissen um erfolgreiche Suchstrategien oder die Merkmale unterschiedlicher Typen von Wohnraumanbietenden) erschweren den Zugang zum Wohnungsmarkt deutlich. Um solchen Benachteiligungen entgegenzuwirken, könnten niedrigschwellige, mehrsprachige Informationen über den deutschen Wohnungsmarkt bereitgestellt werden. Darüber hinaus könnten sich Wohnungsanbietende auf regionalen Plattformen zusammenschließen und ein zentrales Anmelde bzw. Bewerbungsverfahren für ihre Bestände etablieren und im Sinne eines Qualitätsmanagements regelmäßige Testing-Verfahren³ initiieren, um eine diskriminierungsfreie Vermietung sicherzustellen.



Abb. 2: Vier Covervarianten einer Broschüre in Berlin

Die Handhabung von Belegungs-, Benennungs- oder Besetzungsrechten unterscheidet sich in den Kommunen stark. Während im Zuge der fluchtbedingten Zuwanderung der Austausch innerhalb der Wohnungswirtschaft zur Unterbringung und Integration Geflüchteter stark zugenommen hat, scheint dieser hinsichtlich übergeordneter Fragen des Belegungsma-

³ Im Rahmen dieses Verfahrens wird mittels eines Tests überprüft, ob sich Bewerbende, die sich z.B. hinsichtlich ihrer Nationalität oder Sprache unterscheiden, unterschiedliche Chancen haben, eine Wohnung zu bekommen. Entsprechende Verfahren können systematische Ungleichbehandlung in der Wohnungsvergabe nachweisen (vgl. Planerladen 2009).



nagements kaum stattzufinden. Im Rahmen der Interviews wurde entsprechend Interesse an weiterem fachpolitischen Austausch deutlich, um der Frage nachzugehen, welche unterschiedlichen Modelle der Wohnungsvergabe in verschiedenen Kommunen aktuell zugrunde liegen. Dies spricht sowohl für die Offenheit der Beteiligten, ein Tabu-Thema expliziter anzugehen, als auch für den Bedarf zahlreicher Kommunen, die eigenen Modelle in einem gemeinsamen und von der wissenschaftlichen Fachwelt begleiteten Dialog weiterzuentwickeln.

Diskriminierungsfreie Vermietung bedeutet mehr als AGG-konformes Handeln

Ein neuralgisches Thema im Vermietungskontext ist das im Jahr 2006 in Deutschland in Kraft getretene Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG), das den juristischen Referenzrahmen gegen Diskriminierung bietet. Die Ergebnisse der Untersuchung deuten jedoch darauf hin, dass Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt – im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Bereichen wie Bildung oder Arbeitsmarkt – weniger offensiv diskutiert wird: „Also mal zu dem Stand der Auseinandersetzung: Die [Vertretungen der Wohnungswirtschaft] merken noch nicht mal, dass sie da Sachen sagen, für die sie verklagt werden könnten. Also das ist so dieses Bittere an dieser Auseinandersetzung zum Thema Wohnungsmarkt“ (Interview mit zivilgesellschaftlichem Akteur).

Eine Ausnahme zur Ungleichbehandlung bei der Vermietung von Wohnraum aufgrund der ethnischen Herkunft wird in § 19 Abs. 3 AGG eingeräumt, wenn dabei „sozial stabile Bewohnerstrukturen, ausgewogene Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse“ geschaffen oder erhalten werden. Ziel dieser Ausnahme vom Diskriminierungsverbot ist es, durch positive Maßnahmen (z.B. Förderquoten) Nachteile insbesondere für Menschen mit Migrationshintergrund auf dem deutschen Wohnungsmarkt auszugleichen. Die Interviews belegen jedoch eine annähernd durchgängige Fehlinterpretation des benannten Paragraphen durch Wohnungsanbietende. Diese ziehen das Ziel einer ‚guten Mischung‘ häufig als Rechtfertigung für den gezielten Ausschluss von Bewerbungen migrantischer Haushalte heran. Dieser Praxis widerspricht neben einem Urteil des AG Hamburg-Barmbeck auch ein von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes beauftragtes Gutachten zur Umsetzung der EU-Antirassismusrichtlinie (2000/43/EG).

Dabei gilt es in der Diskussion um einen diskriminierungsfreien Zugang zu Wohnraum zwischen unterschiedlichen Formen der Diskriminierung zu unterscheiden. Die unmittelbare Diskriminierung ist eine direkte Folge von benachteiligenden Handlungen und umfasst Praktiken, die einen unmittelbaren Bezug zu Diskriminierungsmerkmalen wie Geschlecht oder Religion haben. Hiervon können Formen sogenannter mittelbarer Diskriminierung unterschieden werden. Diese beruhen auf scheinbar neutralen Praktiken und Vorgaben, die dennoch die Benachteiligung bestimmter Personenkategorien und so-

zialer Gruppen zur Folge haben (Scherr 2016). Eine gezielte Belegungssteuerung im Sinne einer ‚guten Mischung‘ kann als Form der mittelbaren Diskriminierung verstanden werden, wenn sie auf Kulturalisierungen/Stereotypen bzw. Vorurteilen gegenüber bestimmten Gruppen basiert.

Ein gering ausgeprägtes Bewusstsein von Wohnungsunternehmen und Verwaltung für diskriminierende Strukturen auf dem Wohnungsmarkt erschwert jedoch bislang einen konstruktiven und wirksamen Diskurs über die Zugangsbarrieren, denen Migrantinnen und Migranten bei der Wohnungssuche begegnen. Erforderlich ist demnach weiterhin die gezielte Aufklärung von Wohnungsanbietenden zur korrekten Auslegung des AGG sowie eine konsequentere Verfolgung nachweisbarer Diskriminierung. Als richtungweisend kann hier die Antidiskriminierungspolitik in Berlin angesehen werden, die mit ihrer Fachstelle gegen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt einen akteursübergreifenden Dialog zu Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt befördert.

Institutioneller Wandel in Wohnungsunternehmen als Voraussetzung gelingender Diversitätspolitik

Die Fluchtzuwanderung hat die Aufmerksamkeit für die Vergabepraktiken von Wohnungsunternehmen erhöht. So ist vor allem in Kommunen mit starken Antidiskriminierungspolitiken, Migrantenselbstorganisationen (MSO) und Mieterinitiativen der Legitimationsdruck der institutionellen Wohnungsanbietenden hinsichtlich Belegungsstrategien und Vergabepraktiken gewachsen. In diesem Sinne hat die Wohnraumversorgung Geflüchteter eine Katalysatorfunktion für den organisationsbezogenen Wandel in den Wohnungsunternehmen. ‚Faires vermieten‘ im Sinne der Chancengleichheit auf dem Wohnungsmarkt basiert jedoch nicht auf punktuellen Maßnahmen, sondern erfordert neue Unternehmensleitbilder, Kompetenzbildung sowie transparente Vergabekriterien und -verfahren. Bislang ist ein entsprechend systematisches Diversitätsmanagement jedoch bei den wenigsten Wohnungsanbietenden zu erkennen.

Zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure kritisieren, dass das Engagement der meisten institutionellen Wohnungsanbietenden eher im Sinne von einzelnen „Leuchtturmprojekten“ erfolge, „womit man sich nach außen darstellen kann. Es ist weniger dieses nach innen gerichtete ‚wir überprüfen unsere Strukturen, wir überprüfen unsere Mitarbeiterschaft, unseren Service, unser Beschwerdemanagement‘.“ Auch vereinzelte Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung führen selten dazu, dass bestehende interne Routinen und Vergabeprozesse wirksam hinterfragt werden. Demgegenüber haben die sechs Landeswohnungsunternehmen in Berlin ihr Selbstverständnis im Kontext der sozialen Wohnraumversorgung sowie ihre integrationspolitischen Anliegen klar formuliert. So hat die GESOBAU im August 2019 als „freiwillige Serviceleistung“ die erste (Anti-)Diskriminierungsbeauftragte in der Wohnungswirtschaft berufen (GESOBAU 2019).



Bei privaten und genossenschaftlichen Wohnungsanbietenden hingegen ist eine aktive Auseinandersetzung mit diversitätsorientierten Leitbildern bundesweit derzeit noch inkonsistent. Um bestehende Leitbilder zu diskutieren und ggf. neue Strategien der Vergabepolitik institutionell zu verankern, bedarf es zunächst des Engagements der jeweiligen Unternehmensspitze. Für den Erfolg eines solchen Richtungswechsels ist zudem auch die gezielte Mitnahme und Sensibilisierung des Personals unabdingbar. Bei Wohnungs(bau)genossenschaften betrifft dies auch die Gremien und Mitglieder. Während genossenschaftlichem Wohnen angesichts langer Wartelisten und dem satzungsgemäßen Anrecht der Mitglieder auf Versorgung mit Wohnraum häufig ein ‚closed-shop‘-Verhalten zugeschrieben wird, deutet sich hier zumindest punktuell ein Bewusstseinswandel an: Bundesweit gehören auch Genossenschaften, wie die BSG Allgäu oder die wankendorfer Baugenossenschaft, zu den konzeptionellen Vorreiterinnen bei der Wohnraumversorgung Geflüchteter.

Schnittstellen der Kooperation stärken, kommunalen Gestaltungsspielraum nutzen

Das Handlungsfeld der sozialen Wohnraumversorgung und sozialräumlichen Integration von Migrantinnen und Migranten hat sich im Kontext fluchtbedingter Migration in vielen Kommunen strukturell stark verändert. Neue zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure, wie Netzwerke zur Wohnungssuche für Geflüchtete und Intermediäre, treten kleinteilig, selbstorganisiert und mit klaren Forderungen auf. Sie kooperieren mit Verwaltung und institutionellen Wohnungsunternehmen, um Zugänge Geflüchteter zu Wohnraum und das Zusammenleben auf Quartiersebene zu unterstützen. Ein Beispiel dafür ist die ehrenamtlich gegründete „Wohnbrücke“ in Hamburg, welche die Verbindung zwischen (zumeist kleineren) Wohnungsanbietenden, Ehrenamt und Wohnungssuchenden hergestellt hat.

Insgesamt sollten im Rahmen lokaler Kooperationen auch kleinere und mittlere Wohnungsunternehmen stärker einbezogen werden sowie weiterhin auf eine strukturierte Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure hingewirkt werden. Dies bedeutet, dass neben traditionell etablierten Intermediären, MSOen, Migrations und Flüchtlingsräten auch sich zunehmend professionalisierende Bürgerinitiativen, wie „Recht auf Stadt“ oder Mietervereine, als wichtige Bündnispartnerinnen und -partner fungieren können. Dies setzt allerdings auch ein zielgerichtetes Handeln von Kommunen voraus. Die Untersuchung zeigt in einigen Städten, dass Potenziale des ämterübergreifenden Handelns – insbesondere an den Schnittstellen Migration/Integration, Soziales und Wohnen – noch weiter gestärkt werden können. Dies fängt bereits bei der Errichtung einer unabhängigen Antidiskriminierungsstelle und entsprechender handlungsfeldbezogener Beratungsarbeit an, deren Bedeutung auch in zahlreichen Interviews hervorgehoben wurde. Im Jahr 2019 fanden im Thü-

ringischen Landtag, in Kassel, Heidelberg und Frankfurt am Main Fachdialoge zur Etablierung solcher Anlaufstellen statt.

Auch bundes- bzw. landesweite wohnungs und integrationspolitische Programme ermöglichen es den Kommunen, ihre Steuerungsrolle noch aktiver zu gestalten. Dies umfasst eine stärkere Transparenz der Bestände der unterschiedlichen Wohnungsanbietenden, ihrer Struktur und räumlichen Verteilung und der Verortung sozialen Wohnungsbaus in den Quartieren. Darüber hinaus ist es notwendig, zunehmende Konkurrenzen unterschiedlicher Bedarfsgruppen sichtbar zu machen – wie dies bereits in Städten erfolgt, die mit dem Ansatz der sozial gerechten Bodennutzung arbeiten. Insbesondere die kommunale bzw. Landesebene ist hier gefragt, eine diversitätsorientierte wohnungspolitische Leitbildentwicklung im gesamtstädtischen Kontext voranzutreiben. Wie die Ergebnisse der Studie verdeutlichen, wird von einem Teil der Befragten der Bedarf an einem Fachdialog und einer Leitbildentwicklung zum Thema Diskriminierung verstärkt gesehen.

Das Quartier als wichtige Handlungsebene: von ‚Willkommenskulturen‘ zu ‚Willkommensstrukturen‘

Um die Wohnraumversorgung von migrantischen Haushalten zu fördern, hat sich das Quartier als eine wichtige Handlungsebene bestätigt. Mit Blick auf die vorliegenden Forschungsergebnisse sollte die Debatte allerdings weniger stark auf die jeweilige ‚gesunde‘ Zusammensetzung oder ‚richtige Mischung‘ von Quartieren gerichtet werden, sondern vielmehr auf deren Zugänglichkeit für unterschiedliche Gruppen sowie deren Ausstattung mit integrationsfördernden Infrastrukturen. Eine passfähige soziale Infrastruktur, niedrighschwellige Anlaufstellen im Quartier sowie ein interkulturell kompetentes Konfliktmanagement auf Quartiersebene sind im Fall von Geflüchteten/Neuzuwandernden für das Ankommen in der Gesellschaft und das Gelingen sozialräumlicher Integration unabdingbar. Dabei geht es jedoch nicht ausschließlich um Willkommensangebote (für Neuankommende), sondern ebenso um Nachbarschaftsangebote für länger ansässige Quartiersbewohnerinnen und -bewohner mit und ohne Migrationshintergrund. Die öffentlichen und zivilgesellschaftlich geprägten Willkommenskulturen müssen demzufolge durch nachhaltige, öffentlich getragene Willkommensstrukturen und bei Bedarf durch eine ressortübergreifende Reorganisation von Verwaltungsprozessen unterstützt bzw. fortgesetzt werden.

Um Willkommensstrukturen zu etablieren und umzusetzen, sind insbesondere für große, überregional agierende Wohnungsunternehmen starke Partnerinnen und Partner vor Ort von zentraler Bedeutung. Die Studie zeigt, dass eine soziale Begleitung über den Umzug hinaus vielen neuzugewanderten Haushalten wichtige Orientierung und Unterstützung bietet. Ein positives Beispiel ist das Integrationsnetzwerk „Lokal willkommen“ in Dortmund, das als strukturelle Kooperation von Kommune und Wohlfahrtsverband Geflüchtete nach dem Bezug einer eigenen Wohnung bei der Integration im Quar-



tiert unterstützt. Dabei stellt die Quartiersebene auch für die Einbindung Ehrenamtlicher eine wichtige Handlungsebene dar. Die Begleitung durch sogenannte Lotsinnen und Lotsen oder „Patenschaften“ bietet dabei nicht nur für Geflüchtete eine elementare Unterstützung. Auch Wohnungsunternehmen und andere Vermietende könnten u.a. bei Fragen der Zusammenarbeit mit Behörden von solchen Hilfeleistungen profitieren.

Fazit

Fallstudienübergreifend zeigt sich, dass die alleinige Ausweitung bezahlbaren Wohnraums zur besseren Wohnraumversorgung von Migrantinnen und Migranten nicht ausreicht. Um ihre Zugangschancen zu Wohnraum nachhaltig zu verbessern, muss das in Verwaltung wie Wohnungswirtschaft vorherrschende Leitbild einer ‚gesunden‘ (sozialen und ethnischen) Mischung kritisch überprüft werden. Es bedarf transparenter und weniger diskriminierungsanfälliger Formen der Wohnungsvergabe und Belegungssteuerung, wie sie z.B. in den Niederlanden entwickelt werden. Ebenso ist zukünftig ein institutioneller Wandel innerhalb der Wohnungsunternehmen hin zu einer stärkeren interkulturellen Öffnung und Diversitätspolitik elementar. Darüber hinaus belegt die Analyse die Bedeutung kommunaler Governancestrukturen im Bereich Wohnen und Integration, des lokalen integrationspolitischen Klimas wie auch die Bedeutsamkeit des Quartiers als Handlungsebene. Hier müssen (Infra-)Strukturen aufgebaut und erhalten werden, die durch niederschwellige Angebote die Zugänge zu sozialen, kulturellen und ökonomischen Ressourcen aller Bewohnerinnen und Bewohner erhöhen und ihr nachbarschaftliches Zusammenleben stärken.

Dr. Heike Hanhörster, Dr. Isabel Ramos Lobato,
ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
gGmbH Dortmund

Dr. Christiane Droste, Carina Diesenreiter,
UrbanPlus Droste&Partner GbR, Berlin

Dr. Anna Becker, vhw e.V., Berlin

Quellen:

ADB – Antidiskriminierungsbüro Sachsen (Hrsg.) (2017): Rassistische Diskriminierung auf dem sächsischen Wohnungsmarkt. Leipzig.

Blokland, Talja/van Eijk, Gwen (2010): Do People Who Like Diversity Practice Diversity in Neighbourhood Life? Neighbourhood Use and the Social Networks of 'Diversity-Seekers' in a Mixed Neighbourhood in the Netherlands. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Jg. 36, Heft 2, S. 313–332.

Bosch, Eva M./Ouweland, André L. (2019): At home in the oasis: Middle-class newcomers' affiliation to their deprived Rotterdam neighbourhood. In: *Urban Studies*, Jg. 56, Heft 9, S. 1.818–1.834.

Bridge, Gary/Butler, Tim/Lees, Loretta (2011): *Mixed communities: Gentrification by stealth?* Bristol: The Policy Press.

Droste, Christiane/Knorr-Siedow, Thomas/Dobrusskin, Janina/Domann, Valentin (2017): *Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt: Interventionsmöglichkeiten in Berlin.* Gutachten im Auftrag der LADS, SenJustVA. Berlin.

GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (Hrsg.) (2015): *Mieter mit Migrationshintergrund.* Studie im Auftrag des GdW. Verfasser: GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH. Berlin.

GESOBAU (2019): *GESOBAU beruft erste Diskriminierungsbeauftragte in der Wohnungswirtschaft.* Pressemitteilung vom 15.08.2019.

Hanhörster, Heike (2019): *Inklusion und Exklusion Zugewanderter auf dem Mietwohnungsmarkt: Zur Rolle institutioneller Wohnungsanbieter.* In: *Stadtforschung und Statistik: Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker*, Jg. 32, Heft 1, S. 45–49.

Hanhörster, Heike/Droste, Christiane/Ramos Lobato, Isabel/Diesenreiter, Carina/Liebig, Simon (2020): *Wohnraumversorgung und sozialräumliche Integration von Migrantinnen und Migranten. Belegungspolitiken institutioneller Wohnungsanbieter.* vhw-Schriftenreihe Nr. 16. Berlin.

Münch, Sybille (2014): *Das „Mantra der Mischung“: Die Problematisierung von ethnischer Segregation in Deutschland und den Niederlanden.* In: Gans, Paul (Hrsg.): *Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration.* Hannover. = *Forschungsberichte der ARL 3*, S. 327–343.

Planerladen e.V. (Hrsg.) (2009): *Ungleichbehandlung von Migranten auf dem Mietwohnungsmarkt. Ergebnisse eines telefonischen „Paired Ethnic Testing“ bei regionalen Immobilienanzeigen.* Dortmund.

Planerladen e.V. (Hrsg.) (2014): *Freiwillige Selbstverpflichtung in der Wohnungswirtschaft im Sinne des Nationalen Integrationsplans. Integrationsplans Dokumentation des Experten-Workshops vom 19. April 2013 in Dortmund.* Dortmund.

Scherr, Albert (2016): *Diskriminierung/Antidiskriminierung – Begriffe und Grundlagen.* In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ 9/2016).*

Quellen für Tabelle 1:

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hrsg.) (2018a): *Einwohnerinnen und Einwohner im Land Berlin am 31. Dezember 2017.* Statistischer Bericht A I 5 – hj 2 / 17. Potsdam.

Stadt Düsseldorf (2018a): *Statistik & Stadtforschung Nr.57 - Wohnungsmarktbericht 2018.*

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2018a): *Statistik informiert... Nr. III/2018 – Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den Hamburger Stadtteilen Ende 2017.*

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2018b): *Bevölkerungsstand in Hamburg am 31.12.*

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2018c): *Statistische Berichte Kennziffer: A I 4 - j 17 HH Ausländische Bevölkerung in Hamburg am 31.12.2017.*

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2015): *Statistischer Bericht Kennziffer: A I 3 - j 11 HH. Die Bevölkerung in Hamburg nach Alter und Geschlecht 2011.*

RBB24 – Rundfunk Berlin-Brandenburg (2018): *Beug, Sebastian: Jeder vierte Berliner ist ein Ausländer.* In: RBB24 vom 28.04.2018. nach: Statistisches Bundesamt (2018): *Ausländerzentralregister, Stand: 31.12.2017.*

Amt für Statistik und Wahlen Landeshauptstadt Düsseldorf (2018): *Düsseldorf kompakt.*

IBB – Investitionsbank Berlin (Hrsg.) (2018): *IBB Wohnungsmarktbericht 2018.* Berlin.

Stadt Düsseldorf (2018c): *Demografie-Monitoring Düsseldorf 2012–2017.*

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2018d): *Statistik informiert...Nr. IV/201827. Struktur der Haushalte in den Hamburger Stadtteilen Ende 2017.*

Meyer-Wellmann, Jens/Bettoni, Margherita (2018): *Correctiv und Abendblatt – Investoren schrauben die Miete nach oben.* In: *Hamburger Abendblatt (Hrsg.) vom 17.02.2018.*

Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.) (2017): *Forschungsprojekt: Wohnverhältnisse, sozialer Versorgungsbedarf und Instrumente der Wohnungspolitik – Datenblatt: Mietbelastungsquoten.*