



# WOHNEN ALS SCHLÜSSEL ZUR SOZIALEN TEILHABE FÜR GEFLÜCHTETE?

## DER LANGE WEG DES ANKOMMENS IN LEIPZIG UND WIEN

**ANNEGRET HAASE & ANIKA SCHMIDT (UFZ),  
URSULA REEGER & YVONNE FRANZ (ISR)**

Der Bereich Wohnen ist ein zentrales Element des Ankommens und der gesellschaftlichen Teilhabe an einem neuen Lebensmittelpunkt. Es geht nicht nur darum, ein Dach über dem Kopf zu haben und damit ein menschliches Grundbedürfnis zu erfüllen, sondern auch um den Kontaktaufbau zu Nachbar\*innen und die Sicherung von Notwendigkeiten wie Arbeit, Spracherwerb oder auch Kinderbetreuung. Gerade im Fluchtkontext ist entscheidend, der sozialen Ausgrenzung von Geflüchteten entgegenzuwirken. Dies war der zentrale Ansatz des Projekts HOUSE-IN. Der sogenannte „Housing-Integration Nexus“ wurde in den Mittelpunkt der Untersuchungen gestellt. Die Verknüpfung zwischen Wohnen und sozialer Teilhabe ermöglichte es, eine wissenschaftlich oftmals solitäre Betrachtung des Bereichs Wohnen zu überwinden. Damit wurden Fragen der sozialen Gerechtigkeit und Ungleichheit aufgeworfen und annähernd beantwortet.

### KEYPOINTS

- Das Projekt HOUSE-IN betont das Potential, sich in der Forschung nicht nur auf einen bestimmten Teil von Integration – wie den Bereich Wohnen – zu konzentrieren, sondern diesen im Zusammenhang mit gesellschaftlicher Teilhabe in den verschiedensten Facetten zu betrachten.
- Die vielschichtigen Integrationsherausforderungen beruhen meist auf seit langem bestehenden Diskriminierungsmechanismen. Ein verstärktes Bewusstsein für Intersektionalität für diesen Bereich in Wissenschaft und Praxis ist eindeutig gefragt.
- Lokale Lösungsansätze im Kontext von Wohnen und Teilhabe von Geflüchteten sind oftmals zu kurzfristig. Die Bedeutung von Temporalität, etwa das Zusammenspiel von kurz- und langfristigen Herausforderungen im Kontext von Fluchtmigration erfordert neue, flexiblere und zugleich langfristige Perspektiven, um den Menschen in einer Stadt adäquaten Wohnraum, Zugang zu Bildung, Arbeit und politischer sowie sozialer Teilhabe zu ermöglichen.

## AUS DER ERFAHRUNG GELERNT?

In den letzten zehn Jahren waren sowohl Deutschland als auch Österreich vermehrt das Ankunftsziel von Geflüchteten. Um das Jahr 2015 kamen vor allem junge Männer aus Syrien und Afghanistan. Seit 2022 – mit dem Ausbruch des Krieges in der Ukraine – sind hauptsächlich Frauen und Kinder nach Deutschland und Österreich und damit auch nach Leipzig und Wien geflüchtet. Während Österreich in unterschiedlichen Phasen seiner Geschichte Erfahrungen mit der Aufnahme von Geflüchteten sammelte, ist Leipzig erst in der jüngeren Vergangenheit zum Ankunftsort von Migrant\*innen und Menschen, die aufgrund kriegerischer Auseinandersetzungen ihre Heimat verlassen müssen, geworden. Die Hinweise verdichten sich, dass sich diese Entwicklung fortsetzen wird: Anhaltende bewaffnete Konflikte in unmittelbarer geographischer Nähe der Europäischen Union (EU), globale Ressourcenknappheit und die Auswirkungen des Klimawandels werden weiterhin viele Menschen zwingen, ihre Heimatländer zu verlassen – und die EU wird eine bevorzugte Zielregion bleiben.

Der Eindruck liegt nahe, dass Städte wie Leipzig und Wien aufgrund der Erfahrungen der letzten Dekade(n) mittlerweile gut darauf vorbereitet sind, Geflüchtete insgesamt und eben auch auf dem Weg in den Wohnungsmarkt zu unterstützen. Jedoch ist das nicht uneingeschränkt der Fall: Der politische Lernprozess und auch der Wille – auf verschiedenen politischen Ebenen – hinken der Realität hinterher. Es überwiegen ad-hoc Lösungen als kurzfristige Reaktion auf humanitär untragbare Situationen (z.B. Zeltstädte im Winter, überfüllte Ankunftscentren für Geflüchtete etc.). Eine langfristige, tragfähige Herangehensweise ist in beiden Städten bislang kaum erkennbar. Hinzu kommt, dass die Finanzialisierung des Wohnungsmarktes und die damit zusammenhängende ausgeprägte Verknappung an verfügbarem und bezahlbarem Wohnraum in wachsenden Städten alle Bewohner\*innen, in besonderem Maße aber finanzschwache Haushalte treffen.



Abbildung 1: Ankunftsquartier Leipziger Osten - doch Wohnen wird hier immer teurer und migrantische Nachfrager\*innen werden immer öfter an den Rand der Stadt abgedrängt. (Foto: UFZ, 2016)

## DAS EUROPÄISCHE KOOPERATIONS-PROJEKT HOUSE-IN

Das Projekt HOUSE-IN basiert auf der Annahme, dass der Zugang von Geflüchteten zu Wohnraum von intersektional verschränkten Bedingungen beeinflusst wird. Das beinhaltet z.B. Sprachkenntnisse, die (zugeschriebene) Herkunft oder Religion, den Aufenthaltsstatus oder auch das gelesene Geschlecht. Das Projektteam versteht damit Integration als einen gemeinsamen, wechselseitigen Prozess des gesellschaftlichen Miteinanders von neu Ankommenden und der bereits vor Ort lebenden Bevölkerung. Inklusion, Teilhabe und Chancengleichheit spielen dabei eine bedeutende Rolle. Der Ansatz des Housing-Integration-Nexus berücksichtigt ebenso, dass die lokale Governance von Wohnen, Integration und Teilhabe die zentralen Bedingungen schafft und dass Wohnungspolitik für Geflüchtete auch durch Politik und Gesetze auf unterschiedlichen Ebenen geprägt ist. Fallstudien in Leipzig (Deutschland), Wien (Österreich), Riga (Lettland), sowie Helsingborg und Lund (Schweden) wurden im Rahmen des Projektes verglichen. Die Fallstudienauswahl erklärt sich aus der umfangreichen Forschung der Projektpartner\*innen in Bezug auf Wohnen und Migration in diesen Städten, ihren etablierten Netzwerken zu lokalen Praxisakteur\*innen und den verschiedenen lokalen Rahmenbedingungen im Kontext der Stadtentwicklung. Ein transdisziplinärer Ansatz diente der Kooperation eines Teams aus wissenschaftlichen, kommunalen und zivilgesellschaftlichen Institutionen in jeder Fallstudie. Im Verlauf von anderthalb Jahren wurden die lokalen Bedingungen des Zugangs zu Wohnraum, Sprachkursen und sozialer Infrastruktur sowie die Wohnungsmarktstruktur und die lokale Governance vergleichend untersucht und in einer Vielzahl lokaler und überlokaler Workshops und Projekt-treffen diskutiert und weiterentwickelt. Diese ko-kreativen Wissensentwicklungen wurden aufgrund der Covid-19-Pandemie teilweise online und hybrid umgesetzt.

## LEIPZIG UND WIEN ALS ANKUNFTS-ORTE FÜR GEFLÜCHTETE

Ähnlich wie Migrant\*innen im Allgemeinen zieht es auch Geflüchtete vor allem in Städte, wo sie sich bessere Chancen auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt und Vorteile durch die Anwesenheit von Menschen ihrer Community erhoffen. Das macht auch Leipzig und Wien als Ziele attraktiv. Andererseits entscheidet oft auch nur ein Zufall während der Flucht oder eine staatliche Verteilungspolitik über den (oftmals temporären) Ankunftsort. Die Ereignisse des Jahres 1989 hatten für die Bevölkerungsentwicklung der beiden Städte massive, wenn auch zunächst konträre, Auswirkungen. Leipzig sah sich nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und der deutschen Wiedervereinigung mit einem massiven Bevölkerungsverlust von fast 20% konfrontiert, der etwa bis zum Jahr 2000 andauerte. Darauf folgte eine Phase der Stabilisierung und seit 2010 eine Phase des Bevölkerungswachstums. Heute zählt die



Stadt rund 635.000 Einwohner\*innen, ca. 20% haben einen Migrationshintergrund. Wien rückte bildlich gesprochen im selben Zeitraum – insbesondere ab 1995 mit dem EU-Beitritt Österreichs – aus seiner Randlage ins geographische Zentrum Europas und konnte ab diesem Zeitpunkt ein kontinuierliches Bevölkerungswachstum verzeichnen. Bedingt durch internationale Zuwanderung hat Wien heute knapp mehr als zwei Millionen Einwohner\*innen, davon wurden rund 37% im Ausland geboren.

In Bezug auf die Präsenz von Geflüchteten dominieren in beiden Städten gegenwärtig Personen sowohl aus Syrien und Afghanistan als auch aus der Ukraine. In Wien leben laut offiziellen Angaben der Stadt Wien aktuell (2022/Beginn 2023) rund 33.300 Syrer\*innen, 23.500 Afghan\*innen und 23.000 Ukrainer\*innen. In Bezug auf ihren Asylstatus sind sie teilweise noch Asylwerber\*innen, andere haben bereits einen Aufenthaltsstatus (asylberechtigt oder subsidiärer Schutz) erhalten, weil sie sich schon mehrere Jahre in Wien aufhalten. Gleiches gilt für Leipzig. Hier stellen Ukrainer\*innen mit ca. 13.000 Personen sowie Syrer\*innen mit ca. 13.500 Personen die größten Gruppen.

Allen Neuankömmlingen ist gemeinsam, dass sie Wohnraum benötigen. Der Wohnungsmarkt in Leipzig wird von Mietwohnungen dominiert, mehr als 80% der Leipziger\*innen wohnen zur Miete. Der Mietmarkt setzt sich aus kommunalen, genossenschaftlichen und privaten Vermieter\*innen zusammen. Wien weist einen ähnlich hohen Anteil an Mietwohnungen auf, die meisten davon sind gefördert mit einer sozialen Preisgestaltung (rund 43% aller Hauptsitzwohnungen), 33% aller Wohnungen gehören zum privaten Mietwohnungsmarkt und 19% befinden sich im privaten Eigentum.

Neu ankommende Geflüchtete werden in Wien nicht primär in großen Einrichtungen untergebracht. Die Stadt verfolgt die Strategie, Mieten für Privatwohnungen (oder Zimmer in Privatwohnungen) zu subventionieren. In Leipzig kommen viele Neuankommende trotz einer strategischen Priorisierung auf dezentrales Wohnen von Geflüchteten in Gemeinschafts- und Notunterkünften unter. Aufgrund des umkämpften Wohnungsmarktes ist der Zugang äußerst begrenzt und kompliziert. Ukrainische Geflüchtete wohnen dagegen mehrheitlich in privaten Wohnungen, teilweise mieten sie diese selbst.

## „CRITICAL JUNCTURES“ ALS WEICHENSTELLUNGEN DES ANKOMMENS

Geflüchtete Menschen sind keine homogene soziale Gruppe, auch wenn in der Integrations-, Arbeitsmarkt-, Sozial- oder Wohnungspolitik bevorzugt mit vereinfachenden Kategorisierungen argumentiert wird. Um politische Maßnahmen präziser zu gestalten und effektiver umsetzen zu können, braucht es allerdings ein differenziertes Verständnis über bestehende Herausforderungen und Barrieren von Geflüchteten zu verschiedenen Zeitpunkten. Daher wendete das HOUSE-IN Projekt den sogenannten „critical juncture“ Ansatz an. Dieser lässt sich wortwörtlich als „kritische Weichenstellungen“ verstehen, die sich am vorläu-

figen Ankunftsort im Verlauf eines Asylverfahrens ergeben. Unabhängig ob in Leipzig, Wien oder jeder anderen Arrival City beeinflussen diese Weichenstellungen für Geflüchtete den Prozess des Ankommens unterstützend oder – oftmals – negativ, wenn soziale Teilhabe behindert wird und strukturelle Ausgrenzung und Diskriminierung wirken.

Der innovative Forschungsansatz ermöglicht die methodologische Verknüpfung von Zugang zum und Wissen über den Wohnungsmarkt, Spracherwerb sowie auch Zugang zum Arbeitsmarkt und Kinderbetreuung. Diese Herangehensweise identifiziert Wendepunkte sowohl auf individueller wie auch auf struktureller Ebene und zeigt dabei vor allem die fehlenden Verbindungen auf beiden Ebenen auf. Damit gelingt ein differenzierteres Verständnis über Integrationswege und deren zeitliche Dauer unabhängig von den lokalen Kontexten, die untersucht wurden. So wird ein lokales Verständnis von generalisierbaren Prozessen wie Wohnen und sozialer Teilhabe ermöglicht.



Abbildung 2: „Bildung beginnt im Kindergarten“. Doch was, wenn der Weg in den Kindergarten erschwert oder aufgrund prekärer Lebenssituation unmöglich wird? (Foto: Franz, 2023)

## AD-HOC-HERAUSFORDERUNG: GOVERNANCE DER ZWANGSMIGRATION AUS DER UKRAINE

Leipzig und Wien zählen seit Februar 2022 zu den europäischen Großstädten, in denen eine große Zahl ukrainischer Kriegsgeflüchteter ankam. Für beide Stadtverwaltungen sowie Akteur\*innen aus der Zivilgesellschaft war es eine große Herausforderung, in einer sehr kurzen Zeit entsprechende Verfahrensformen, Anlaufstellen und Unterstützungsstrukturen für die Aufnahme, Versorgung und Integration zu bewerkstelligen. In Leipzig wurde ein „Ankommenszentrum“ etabliert, in dem alle behördlichen Stellen zusammengeführt wurden. Das Sozialamt vereinfachte und beschleunigte das

Verfahren der Anmietung von Wohnraum für Geflüchtete (Schmidt und Haase 2023). In beiden Städten zeigte sich zudem eine große Bereitschaft in der Bevölkerung, an Menschen aus der Ukraine zu vermieten oder diese temporär in den eigenen vier Wänden aufzunehmen (Haase et al. 2022). Die Anwendung besonderer Schutzrechte innerhalb der EU erleichterte den schnelleren Zugang zu Wohnraum, Bildung und Arbeit für ukrainische Geflüchtete. In Leipzig wurden darüber hinaus Möglichkeiten wie die (zeitweise) kostenfreie Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs sowie kultureller Angebote geschaffen, die anderen Geflüchteten und Migrant\*innen sowie Drittstaatsangehörigen, die aus der Ukraine geflüchtet waren, verwehrt bleiben. In Wien können im Gegensatz dazu alle Asylwerber\*innen gleichermaßen einen Kulturpass mit einem breiten Angebot erhalten. Nichtsdestotrotz sorgt die formell „erzwungene“ Ungleichbehandlung auf Grund rechtlicher Vorgaben für Spannungen und ethisch-moralische Dilemmata innerhalb der Arbeit von Behörden, sowie in Unterstützungs- und Beratungsstellen. Im Rahmen von HOUSE-IN wurde dieses Problem der „doppelten Standards“ in allen fünf Fallstudien festgestellt, auch im europaweiten Diskurs spielt es eine Rolle (Haase et al. 2023). Im transdisziplinären Austausch wurde deutlich, dass die schnelle und effiziente Zusammenarbeit und Koordination von Behörden und Zivilgesellschaft trotz aller Herausforderungen und Momenten der Überforderung sowohl in Wien als auch in Leipzig bemerkenswert waren. Für die Zukunft ist es wichtig, dass die seit 2022 gesammelten Erfahrungen und Lernprozesse evaluiert und, wo sinnvoll, verstetigt werden. Vereinfachte und verbesserte Verfahren, die zu besseren Teilhabechancen statt einer „selektiven Willkommenskultur“ führen, sind essentiell. Dies kann im Sinne eines „upscaling“ für alle Geflüchteten und Migrant\*innen unabhängig von Aufenthaltstiteln gelingen.

## ANGESPANNTHE STÄDTISCHE WOHNUNGSMÄRKTE

Es wurde erneut deutlich, dass die Herausforderung des Ankommens und des Wohnens von Migrant\*innen in Städten wie Wien und Leipzig vor allem in ihren angespannten Wohnungsmärkten liegt und dies künftig auch so bleiben wird. Während die lokalen Lösungsansätze in diesem Zusammenhang oftmals kurzfristiger Art sind (bedingt z.B. durch zeitlich begrenzte Förderphasen, temporäre Wohnlösungen etc.), bleiben die Herausforderungen langfristiger Natur. Denn Flucht und deren Temporalität sowie das hohe Maß an Unsicherheit für eine langfristige Planung erfordern neue, flexiblere und zugleich langfristige Perspektiven, um den Menschen in einer Stadt adäquaten Wohnraum, Zugang zu Bildung, Arbeit sowie politischer und sozialer Teilhabe zu ermöglichen (Schmidt und Haase 2023).

### Impressum

Medieninhaber: Österreichische Akademie der Wissenschaften, Dr.-Ignaz-Seipel-Platz 2, 1010 Wien. Herausgeber: Institut für Stadt- und Regionalforschung, Bäckerstraße 13, 1010 Wien | Erscheinungsweise: halbjährlich | Satz: Mag. Florian Partl, Grafik, Design: ÖAW, ISR Verwendbarkeit/Copyright: ISR | ISSN: 2708-9282

DOI 10.1553/isr-bulletin24-02

### ECKDATEN

**Projektteam am UFZ:** Annegret Haase (Projektleitung) und Anika Schmidt  
**Projektteam am ISR:** Ursula Reeger und Yvonne Franz

#### Projektwebsite:

<https://www.ufz.de/index.php?de=48253>

**Laufzeit:** Juni 2021 bis November 2022

**Fördergeber:** Dieses Projekt wurde durch Mittel der FFG und des BMBF im Rahmen von JPI Urban Europe finanziert.

### ZUM WEITERLESEN

Haase, A., Arroyo, I., Astolfo, G., Franz, Y., Lakševics, K., Lazarenko, V., Nasya, B., Reeger, U., Schmidt, A. (2023).

Housing refugees from Ukraine: preliminary insights and learnings from the local response in five European cities. *Urban Research & Practice*.

<https://doi.org/10.1080/17535069.2023.225333>

Haase, A., Allsopp, H., Arroyo, I., Franz, Y., Lakševics, K., Lazarenko, V., Nasya, B., Raubisko, I., Reeger, U., Saadeh, B., Schmidt, A., Stevens, U. (2022). Refugee migration from Ukraine to other parts of Europe: Challenges to the housing-integration intersection at the city level, *Radical Housing Journal*, 4(2), 211-216; <https://doi.org/10.54825/FIQX5453>

Lakševics, K., Franz, Y., Haase, A., Nasya, B., Patti, D., Reeger, U., Raubiško, I., Schmidt, A., Šuvajevs, A. (2023). The permanent regime of temporary solutions: Housing of forced migrants in Europe as a policy challenge. *European Urban and Regional Studies*, 31(1), 81-87.

<https://doi.org/10.1177/09697764231197963>

Schmidt, A., Haase, A. (2023). „Ankommen“ und Wohnen von Migrant\*innen in europäischen Städten: Einblicke in den transdisziplinären Austausch innerhalb des Projekts HOUSE-IN und die Fallstudie Leipzig. *PoWiNE*, Bd. 3: Slavić, M. (Hrsg.): *Wohnen & Nachhaltigkeit: Politikwissenschaftliche Perspektiven*. <https://doi.org/10.24352/UB.OVGU-2023-005>

### KONTAKT

Mag. Dr. Ursula Reeger

T: +43 1 51581-3525

[ursula.reeger@oeaw.ac.at](mailto:ursula.reeger@oeaw.ac.at)



URBAN EUROPE



GEFÖRDERT VOM

Bundesministerium für Bildung und Forschung