

INFOTAFEL

Wer will schon seinen Kiez verlassen?!

Suchen zum 1.12.06 3-Raum-Whg. m. Balkon + Badewanne ohne Ofenheizung bei 450-550 € warm Meldet Euch !!

Suche 1-1,5 Zimmer, Wohnung ab 1.12.06 oder 1.1.07
- Zentralheizung
- Vorderhaus
- Balkon wäre schön
- bis € 300,- warm
Melden bei Simone
0160 99 43 41 22

SUCHE
ab sofort
1-1,5 Zi.-Whg.
max. 300,- € warm
hier in Kiez

HEZi Whg.
Zwei mit hohen Decken
gärtchen + kl. Hund
Abgabefähigkeit als
Schlichter, TRAINER
C Bewegungspädagogin

Ich suche **EIN WG-**
am liebsten in KREUZ
höchstens 300€, ich
geselliger Italiener
der gern pitarrre spi
ab dem 1. Novemb

Gutaussehende
Hartz-IV-Empfänger suchen:

2-3 Zimmer Whg
in Kreuzberg
bis max. 600,- €
Warmmiete

Gesucht! Gefunden? Alte und neue Wohnungsfragen

Gesucht! Gefunden?

Schriftenreihe Band 10413

Gesucht! Gefunden?

Alte und neue Wohnungsfragen

Bonn 2019

© Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn

Redaktion APuZ: Lorenz Abu Ayyash, Anne-Sophie Friedel, Johannes Piepenbrink,
Frederik Schetter, Anne Seibring (verantwortlich für diese Edition)

Die Veröffentlichungen in »Aus Politik und Zeitgeschichte« sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

Umschlaggestaltung: Michael Rechl, Kassel
Umschlagfoto: © dpa – Report (Anbieter: picture alliance/ZB)
Satzherstellung: Naumilkat, Düsseldorf
Druck: Zarbock, Frankfurt am Main

Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung – NichtKommerziell – Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland.



ISBN: 978-3-7425-0413-5

www.bpb.de

Inhalt

Editorial 9

Einführung

JÜRGEN HASSE
Was bedeutet es, zu wohnen? 12

MICHAEL KRENNERICH
Ein Recht auf (menschwürdiges) Wohnen? 22

Wohnsituation und Wohnungspolitik

ROBERT KALTENBRUNNER · MATTHIAS WALTERSBACHER
Besonderheiten und Perspektiven der Wohnsituation in Deutschland 38

BJÖRN EGNER
Wohnungspolitik seit 1945 60

SEBASTIAN KOHL
Der Traum vom eigenen Heim? Die Eigenheimidee in Geschichte und Gegenwart 74

MICHAEL VOIGTLÄNDER
Herausforderungen der Wohnungspolitik aus ökonomischer Perspektive 88

ANDREJ HOLM
Wiederkehr der Wohnungsfrage 98

Wohnorte und Wohnformen

- DIETER SCHOTT
Kleine Geschichte der europäischen Stadt 114
- GERHARD HENKEL
Geschichte und Gegenwart des Dorfes 128
- FELICITAS HILLMANN · MATTHIAS BERNT · LAURA CALBET I ELIAS
Von den Rändern der Stadt her denken. Das Beispiel Berlin 141
- WALDEMAR VOGELGESANG · JOHANNES KOPP · RÜDIGER JACOB ·
ALOIS HAHN
**Urbane Dörfer. Städtische Lebensformen im dörflichen
Kontext** 153
- HENNING FÜLLER · GEORG GLASZE
**Gated communities und andere Formen abgegrenzten
Wohnens** 164
- RICARDA PÄTZOLD
Gemeinschaftliche Wohnformen 175

Ohne Wohnung

- BRITTA-MARIE SCHENK
**Eine Geschichte der Obdachlosigkeit im 19. und
20. Jahrhundert** 190
- VOLKER BUSCH-GEERTSEMA
**Wohnungslosigkeit in Deutschland aus europäischer
Perspektive** 203
- SUSANNE GERULL
**»Unangenehm«, »arbeitscheu«, »asozial«. Zur
Ausgrenzung von wohnungslosen Menschen** 217

CLAUDIA STECKELBERG

**Wohnungslosigkeit als heterogenes Phänomen. Soziale
Arbeit und ihre Adressat_innen**

230

GERHARD RODEN

**»Eine lange Bank in der Fußgängerzone – das ist ein gutes
Zeichen« Ein Gespräch**

241

Autorinnen und Autoren

248

Editorial

Zehntausende demonstrieren gegen den »Mietenwahnsinn«, Enteignungen werden als mögliche Lösung diskutiert: Nirgendwo spitzt sich die wohnungspolitische Krise so zu wie in Berlin. Die enormen Preissteigerungen auf dem (Miet-)Wohnungsmarkt haben in den vergangenen Jahren viele Menschen politisiert. Nicht nur in Millionenmetropolen wie der Hauptstadt oder München, Hamburg und Frankfurt am Main stellt sich die Wohnungsfrage neu, sondern auch in kleineren Großstädten: So ist beispielsweise laut einer Studie von 2017 die Mietbelastungsquote unter 77 Großstädten in Bonn und Neuss am höchsten.

Die urbanen Annehmlichkeiten kommen an manchen Orten zunehmend eher den Wohlhabenden zu, die nicht ganz so Zahlungskräftigen werden immer weiter an die Ränder gedrängt. Dies betrifft mittlerweile auch die Mittelschicht, insbesondere Familien, ist aber weiterhin vor allem ein Problem von »armen Haushalten« in Deutschland. Die Hälfte von ihnen muss mehr als 40 Prozent ihres Einkommens für die Miete aufwenden – ein Anteil über 30 Prozent gilt in Expertenkreisen als kritisch. Im europäischen Vergleich ist die Wohnkostenbelastung der armen Haushalte nur in Bulgarien und Griechenland noch höher. Die angespannte Situation in vielen Städten sorgt zudem für einen Anstieg der Wohnungslosigkeit.

Nach Jahrzehnten der wohnungspolitischen Zurückhaltung und Vermarktlichung im Wohnungssektor ist die Wohnungsfrage spätestens seit der Bundestagswahl 2013 zurück auf der politischen Agenda. Mietpreisbremse und Co. haben aber bisher wenig Erfolg gezeitigt. 2018 wurde mit einer gemeinsamen Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen, die auf dem »Wohngipfel« im September 2018 im Bundeskanzleramt vereinbart wurde, der bisher umfangreichste Maßnahmenkatalog aufgelegt, um die »soziale Frage unserer Zeit« (Bundesinnen- und -bauminister Horst Seehofer) in den Griff zu bekommen – ohne Enteignungen.

Die hier versammelten, teils aktualisierten Beiträge aus »Aus Politik und Zeitgeschichte« der vergangenen Jahre sowie zwei neue Beiträge behandeln alte und neue Wohnungsfragen wie: Was bedeutet es, zu wohnen oder wohnungslos zu sein? Ist Wohnen ein Menschenrecht? Wie wohnt es sich in der Stadt oder auf dem Land? Was könnte helfen, die Wohnungskrise zu lösen?

Anne Seibring

Einführung

Was bedeutet es, zu wohnen?

Im Alltag spielt die im engeren Sinne philosophische Frage, was es eigentlich bedeutet, zu wohnen, keine Rolle. Sie wird von drängenden praktischen Geboten der Organisation des Wohnens ebenso verdrängt wie von den immer größer werdenden Herausforderungen der Finanzierung einer Wohnung, insbesondere in trendigen Boomtowns und zahlreichen Universitätsstädten. Auch von den Wissenschaften wird im engeren Sinne nicht das Wohnen selbst thematisiert; im Fokus stehen vielmehr abgeleitete Fragestellungen, in der Soziologie die gesellschaftliche Vermitteltheit des Wohnens, in der Ökonomie die Wohnung als Ware (als Anlage-, Rentabilitäts- und Spekulationsobjekt) und in Architektur und Ingenieurwissenschaften das gestalterische und technische Bauen von Wohn-*Häusern*. Im folgenden Beitrag gehe ich auf der Grenze zwischen Geistes- und Sozialwissenschaft der Frage nach, wie und als was sich Orte und Praktiken des Wohnens darstellen. Darin folge ich der Aufforderung Martin Heideggers, das Wohnen denkwürdig zu machen, weil alle Bauten, die dem Wohnen (direkt und indirekt) dienen sollen, erst dann *bedacht* errichtet werden können, wenn wir unser Verständnis des Wohnens geklärt haben.

Wohnen – eine Annäherung

Wohnen geht über »anwohnen« hinaus und bedeutet vor allem »einwohnen«. Es verlangt von jedem Einzelnen das nachspürende, mitfühlende wie verantwortliche Denken, das umsichtige Planen und bauende Gestalten von Räumen durch Orte. Wohnen ist nichts Passives. Als Sein-mit-andere verändert es die Welt – nicht nur faktisch, sondern auch atmosphärisch.

Wie die Menschen wohnen, ist Ausdruck von Tradition und Gewohnheit, Spiegel der Zeit wie technischer Standards. Die ältesten (eiszeitlichen) Wohnungen waren Erdlöcher und natürliche Höhlen, steinzeitlich dann

Halbhöhlen und Hütten aus Reisig und Laub. In der Jungsteinzeit gab es in Nordeuropa Pfahlbauten, in der Bronzezeit Rundbauten mit einfachen Kegeldächern. Nach der Entwicklung differenzierterer Zimmermannstechniken folgten einfache Blockbauten.¹ Alle Wohnstätten sollen Schutz vor Wind und Wetter, den Jahreszeiten, Feinden und wilden Tieren bieten.² In der Praxis des Gebrauchs der dafür erforderlichen Isolationsmedien bildeten sich bis in die Gegenwart mannigfaltige Wohn-Kulturen.

Im 21. Jahrhundert verbinden sich mit dem Wohnen die folgenden Schlüsselfragen:³ Was tut man, wenn man wohnt? Wer wohnt mit wem zusammen? Wie wird Wohnen erlebt? Wie kommt man zur Wohnung? Die Bedeutung des Wohnens konzentriert sich hier auf die räumliche Welt der *Wohnung*. Umso mehr wirft der Blick auf das Leben Obdachloser die Frage auf, wie und ob auch wohnt, wer gar keine Wohnung hat.⁴ Damit fragt sich zugleich: Kann man nur in persönlich oder gemeinschaftlich genutzten Innenräumen wohnen, die wir üblicherweise eine »Wohn-ung« nennen, oder auch in einer Stadt? Zur Wohnung gehört der über die Terrasse begehbare (noch so kleine) Garten, in der Stadtwohnung der Balkon. Folglich beschränkt sich das Wohnen nicht ganz auf Innenräume. »Draußen« sind aber auch Straßen, Geschäfte, der Markt und der Bahnhof. Nicht jeder Ort im öffentlichen Raum wird jedoch dem Wohnen zugerechnet werden dürfen. Für den Philosophen Hermann Schmitz zeichnet sich der Bewohner einer Stadt (im Unterschied zum »Benutzer«) dadurch aus, dass er in einem *Gefühl* des Heimisch-Seins mit Orten verwachsen ist, die nicht nur Stätten der Erledigung sind.⁵ Die Schwelle zwischen ge-*wohn*-ter Verwurzelung in einer Gegend und der rein zweckmäßigen Nutzung verorteter Stätten hat für ihn atmosphärischen Charakter. Die Grenze zwischen dem Eigenen der heimischen Welt des Wohnens und dem Fremden einer (mindestens psychologisch) fernen Welt ist aber fließend und bildet sich mit dem Wandel der Lebenssituationen aus und um.

In den 1950er Jahren führte eine Zunahme der Mobilität langsam zu einer Veränderung der Wohnformen. Das sesshafte Leben verlor mehr und mehr seine Selbstverständlichkeit.⁶ In hochmobilen und globalisierten Gesellschaften hat sich der Lebensalltag der Menschen seitdem immens beschleunigt, mal mehr (etwa bei Geschäftsleuten), mal weniger (wie bei Büroangestellten) und auf ganz unterschiedliche Weise (von der Vielfliegerei bis zur intensivierten Benutzung des Fahrrades in der Innenstadt). Zwar haftet die Bedeutung von »wohnen« am *Bleiben* und *Ausharren*, *Sich-Behagen* und zufriedenen *Wohlbefinden* an einem Ort;⁷ sie läuft aber nicht auf eine Art »Festsitzen« im Raum hinaus. Der spätmoderne Mensch lebt zwischen Unterwegs-Sein und Ruhen: »im-Übergang«.⁸ Er wohnt (mal)

hier *und* (mal) dort sowie auf seinen Wegen – in einem Dazwischen. Im »Wandern« werden Räume des Wohnens erschlossen.⁹ Die allokativen Bewegungen des eigenen Körpers von Ort zu Ort und die existenziellen Bewegungen des Lebens schreiben sich in Biografien ebenso ein wie in die Geschichte(n) kleinerer und größerer Sozialgebilde. In der Spätmoderne wohnen die meisten Menschen nicht für alle Zeiten nur an *einem* Ort. So üben sie sich im gleitenden Einwohnen in fließende Umgebungen.

Die Masse der Menschen lebt in den Städten und dort in seriellen Großwohnanlagen. Solchen »Wohnfabriken« liegt das Leitbild der Charta von Athen¹⁰ zugrunde. Sie zerlegte den Menschen in Funktionssegmente und implantierte ihn in eine maschinistische Systemwelt. Diese modernistisch-antiindividualistische Fiktion hält die räumliche Organisation des Wohnens in den Städten noch in der Gegenwart in Schach. Die unter der Macht des Industrialisierungsmythos entstandenen Bauten setzten stets kryptische Programme heimlicher Menschenbildung ins Werk. In ihrer Verortung in Großwohnsiedlungen sollte den Menschen ein sozialer Ort in der Gesellschaft zugewiesen und damit eine Identität zugeschrieben werden (in der DDR durch den »sozialistischen« und in der Bundesrepublik durch den »sozialen« Wohnungsbau).

Wohnen als existenzieller Ausdruck

In der Art (und Gestaltung) einer Wohnung spiegelt sich die Lebenssituation einer Person, Familie oder wie auch immer gebildeten (Wohn-) Gruppe wider. Ebenso gilt umgekehrt: Die Wohnung situiert auch die Wohnenden. Bis ins frühe 20. Jahrhundert lebte der Grundherr mit Familie und Gesinde auf dem Gutshof, der Hochadel in aristokratischen Bauten (Schlössern und Palais), Landarbeiter in einfachen Landarbeiterhäusern, Angestellte und Arbeiter in Mietwohnungen. Dieser eher einfache hierarchische Aufbau ist schon längst implodiert: Pflegebedürftige alte Menschen wohnen in Altersheimen *oder* in Residenzen. Angestellte mieten *und* kaufen Einfamilienhäuser *oder* campieren – wie viele Dauercamper – in Wohnwagen und -mobilen. Junge Selbstständige nehmen an alternativen Wohnprojekten teil *oder* lassen sich in luxuriösen Appartements postmoderner *Doorman*-Häuser nieder. Die »Kommunen« der 1960er Jahre lebten zwar in Wohnungen; aber es ging ihnen weniger ums Wohnen als um den »Versuch der Revolutionierung des bürgerlichen Individuums«¹¹ – das Finden alternativer Lebensformen. »Wohnen« und »leben« sind keine Gegenbegriffe, sondern zwei Falten einer existenziellen Situation.

Nicht jeder Modus des Wohnens ist gewählt. Wer sich – wie die im Raum flottierenden Obdachlosen – von Ort zu Ort durchschlagen muss und dabei nicht das Mindeste eines halbwegs guten Lebens besitzt, *ist* anders im Raum der Stadt als Sesshafte, allzumal die ökonomisch Privilegierten unter ihnen. Wer keine Wohnung (mehr) hat, lebt oft »auf der Platte« im öffentlichen Raum. Die Betroffenen sind zweifach situiert – durch die Art ihres *So*-Lebens und (als Resultat der Zuschreibung von Identität) durch soziale Exklusion. Vor allem sie ist es, die das improvisierte Leben im Offenen und Ungeschützten dem Bedenken entzieht und nur ausnahmsweise als Ersatz-, Statt- oder Not-Wohnen bewusst werden lässt. Dabei könnte doch gerade der prekäre Aufenthalt Obdachloser im öffentlichen und halböffentlichen Raum das Wohnen *im Allgemeinen* denkwürdig machen.

Fragende Aufmerksamkeit verdient allerdings schon der selbstverständlichste Ort einer ganz gewöhnlichen Wohnung – das Wohnzimmer. Bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts wurde es als Hot Spot bürgerlicher Ideale geradezu mythologisiert und von einer breit gefächerten »Wohnmöbel«-Industrie nach dem Takt zyklischer Modewellen bestückt. Hinter dem Vorzeichen der medien-technologischen Postmoderne hat sich der Zweck des »Wohn«-Zimmers vielerorts jedoch gehäutet – vom sozialen Raum des »Wir« in die kommunikative Halbwüste einer permanent pulsierenden TV- und Entertainment-Blase. Der Einfluss gemeinschaftsbildender Anstrengungen schwindet – zugunsten immersiver wie uferloser Bilderfluten massenmedialer Imaginationsmaschinen aller Art.

Bauen und Wohnen

Im Althochdeutschen bedeutete *bauen*: »Die Art wie du bist und ich bin, die Weise, nach der wir Menschen auf der Erde *sind*, ist das Baun, das Wohnen.«¹² Bauend schafft sich der Mensch einen Ort des Wohnens. »Wohnen und Bauen stehen zueinander in der Beziehung von Zweck und Mittel.«¹³ Im Bauen entstehen (unter anderem materielle) Bedingungen dafür, *wie* die Menschen auf der Erde *sind* und ihr Leben führen können. Deshalb steht »bauen« etymologisch neben dem »existieren«, das sich im »wohnen« stark, im »bewohnen« dagegen eher schwach ausdrückt.

Menschen, die sich obdachlos auf der Flucht befinden, können weder wohnen noch bauen, solange sie flüchten, denn ihre Mobilität folgt keiner *kultivierten* Form wandernden Lebens (wie bei den Nomaden). Aber auch die aus Pappe, Abfallholz und aufgegebenen Baustoffresten für eine oder

zwei Nächte errichteten Hilfskonstruktionen, die Obdachlosen als Notunterkünfte dienen und in minimalster Weise schützen sollen, sind (improvisierte) Bauten. Sind sie schon deshalb aber auch Stätten des Wohnens?

Auch die Nomaden wohnen an (vorübergehend) fixen Orten *und* unterwegs. Jedoch ist ihr wanderndes Wohnen Ausdruck einer Tradition und nicht Folge blanker Not. Ihr oft nur kurzzeitiger Aufenthalt in demontierbaren Behausungen bietet dank der mitgenommenen gewohnten Dinge und sich immer wieder entfaltenden Situationen temporären Heimisch-Seins einen behagenden, umfriedenden und atmosphärisch bergenden Rückzugsraum. Nicht zuletzt deshalb verbindet sich mit dem Namen der Jurte (für das Rundzelt der Nomaden) auch die Bedeutung des Heims. Im Unterschied dazu bedeutet die wohnungslose Situation des flottierenden Aufenthalts im öffentlichen Raum mehr *Entbergung* und rohe Freistellung ins Ungeschützte. Optionen der Beheimatung bietet sie nicht.

Bauen hinterlässt Reste, Abfälle, Löcher, Leerstellen – Probleme für die Nachkommenden. Natürliche Personen, Unternehmen und Gesellschaften greifen allerdings nicht nur auf eigene Ressourcen zurück, sondern zugleich auf Sachen der Allmende: endliche Stoffe der Natur und soziale Ressourcen Dritter. Auch weil sich die Welt des Wohnens in sozio-ökonomisch bedenklicher Weise begonnen hat zu spalten, reklamiert sich eine kritische Revision des Wohnens. Wo die bauende Herstellung von Wohnungen nur der Maximierung von Profiten aus Wuchermieten dient, die selbst kleinste Lebensspielräume zunichtemachen, müssen Bauen und Wohnen denkwürdig werden. Dies umso mehr, als es oft genug Obdachlose sind, die ihr statt-wohnendes Pseudobauen mit den Abfällen und Resten materialgefräßigen »Normal«-Bauens ermöglichen.

Disparate Wohnkulturen

Schon in den urbanen Gesellschaften der Antike waren die Verhältnisse des Wohnens nicht gleich(wertig), vielmehr von sozialer Differenz gekennzeichnet. In der neoliberalen Spätmoderne vertieft sich der Graben zwischen Arm und Reich, und die Wohnformen folgen immer deutlicher allein einem ökonomischen Pfad. Die soziale Fragmentierung der Gesellschaft zeigt in ihrem (stadt-)räumlichen Gesicht der Wohnstätten, wie und wo die Menschen verwurzelt sind. Das Hochhaus lockt in den Trendmetropolen als Traumwelt des Wohnens par excellence. Klangvolle Namen wie »Onyx«, »Omni Turm«, »Tower 90«, »One Forty West« oder »Praedium« stehen (am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main) für maximale

Extravaganz und höchste »Kultur« der Repräsentation. Radikal übersteigerte Quadratmeterpreise garantieren Closed-Shop-Effekte des Stadtwohnens, die jede sozialpolitisch motivierte »Inklusions«-Rhetorik der Lächerlichkeit preisgeben.

Die Gegenwelt des Glamourösen offenbart sich zum einen in der Vertreibung Obdachloser, zum anderen aber auch in ihrem Statt-Wohnen in Gestalt einer flottierenden Be-setzung improvisiert-informeller Notunterkünfte (unter anderem B-Ebenen von U- und S-Bahnen) und finsterner Ecken (neben Brückenpfeilern und in den verdreckten Eingängen von Abbruch-Immobilien). Es sind (temporäre) Rest-Räume, die Obdachlosen als nicht-monetäre Almosen *gegeben* werden – »Gaben« im Sinne des Wortes, weil sie diesseits jeder Logik des Tausches kein Äquivalent verlangen. An den Orten des Statt-Wohnens offenbaren sich die sozioökonomischen Kollateralschäden einer neoliberal entfesselten Ökonomie: Biografien, die auf tragische Weise aus dem Ruder gelaufen und »auf der Strecke« eher bescheidener als fantastisch-überschäumender Lebensträume geblieben sind.

Wenn es in besonderer Weise auch monetäre »Spiel«-Räume sind, die das Leben situieren und den Rahmen des darin Möglichen abstecken, so gibt es doch nicht nur blendend-grelle Kontraste – gleichsam zwischen der Suppenküche der Kapuziner und residierendem Nobelwohnen. Es existieren auch experimentelle Wohnlabore für bürgerliche Mittelfelder. Die sogenannten Tiny-Houses, die auf kleinstem Raum ein Maximum an Wohn-Nutzen generieren und großstädtische Mieten bezahlbar machen sollen, gelten in diesem Sinne als originell wie innovativ. Charakteristischerweise wurzelt die Renaissance einer alten Idee¹⁴ in der US-amerikanischen Immobilienkrise und der Taktik, aus der Not eine Tugend zu machen. Die hierzulande erprobten Varianten beeindrucken durch einen geradezu dreisten Mut zur euphemistischen Umdeutung existenzieller Nöte des Wohnens. Wenn das Bundesbauministerium 2015/16 ein Programm für die Förderung des Baus sogenannter Variowohnungen (14 bis 30 Quadratmeter) für Studierende und Senioren initiiert, so dürften diese Mikrowohnungen schnell über die intendierten Nutzergruppen hinaus reges Interesse wecken, weil sie bezahlbarer sind als gängige Formate auf dem »freien« Immobilienmarkt. Was es in der Gegenwart heißt, zu wohnen, aktualisiert sich nicht erst an (luxurierten und marginalisierten) Rändern der Gesellschaft, sondern in einer schleichenden Dramatik schon in deren Mitte.

Die in urbanistischen Trendlaboren in New York, London und Amsterdam ausgebrüteten Wohnideen mögen als »hip« gelten; im Endeffekt

sind sie weniger innovativ als resignativ. Verkleidet ins architektonische Gewand der »New wave of postmodernism«, illustrieren sie höchst eindrucksvoll die Schrumpfung politischer Scheinspielräume in der Gestaltung der Wohnungsmärkte. Auch das in postkritischer Naivität als Renaissance der *Kommune* gefeierte Modell des *co-housing* oder *co-living* (Hybrid zwischen Appartement-Archipel und Service-Hotel) kann als »alternative« Form des Wohnens nur falsch verstanden werden. Kollektivistische Metaphern, Utopien von Nachhaltigkeit und Basisdemokratie verklären (oft mit einem kräftigen Schuss Esoterik) nur die sozialen Härten eines erdrückenden Immobilienmarktes.¹⁵

Tiny-Houses im Sinne des Wortes sind indes schon lange die sich den Normen einer massenmedial justierten Wohnästhetik entziehenden »Mobilien« der Wagenburgen.¹⁶ Aber die bunten Bauwagen und Anhänger sind keine trendigen Kreationen »schönen Wohnens«. In ihrer miniaturisierten Form sind sie eher Thinktanks. Das hindert die Ordnungsbehörden jedoch nicht daran, die fliegenden Siedlungen in ihrem sichtbar-alternativen Programm immer wieder als Störfaktor wahrzunehmen und entsprechend zu behandeln. Sie sind ein Stachel im Fleisch der bürgerlichen Gesellschaft, nicht zuletzt weil sie aus der Kraft der Gemeinschaft wie einem experimentellen Geist Alternativen zum »adretten« Wohnen und Leben erproben.

Brauchen wir eine Ethik des Wohnens?

Das Heidegger'sche Gebot, das Wohnen als etwas Fragwürdiges zu bedenken, mündet in eine Ethik des Wohnens. »Genug wäre gewonnen, wenn Wohnen und Bauen in das *Fragwürdige* gelangten und so etwas *Denkwürdiges* blieben.«¹⁷ Das Ziel eines jeden Menschen, ein glückliches Leben zu führen, drückt sich auch in der Art und Weise seines Wohnens aus. Sache der Ethik ist es aber nicht, das *individuelle* Streben nach Glück (unbegrenzt) zu fördern, sondern nach Maßstäben für die Regulation eines guten und rücksichtsvollen Miteinander zu suchen.

Da die »freie« Entfaltung Glück suchender Lebensformen kaum von der Macht göttlicher Weisheit beschnitten werden dürfte, reklamiert sich die Sammlung aller nur erdenklichen reflexiven Vermögen des Menschen – mit anderen Worten: die Kritik seines Denkens und Wollens. Es liegt auf der Hand, dass dabei die Gefühle eine leitende Rolle spielen, weshalb *diese* auch in allererster Linie Gegenstand einer kritischen Prüfung der Folgen einer (schrankenlosen) Verwirklichung von Wohnwünschen werden

müssten. Das normativ leitende Maß der Bewertung kann nur im Wissen um die Grenzen möglichen Wohnens liegen. Deshalb merkte Aristoteles zum Streben der Menschen nach Glückseligkeit an: »Daß aber die Schicksale der Nachkommen und aller Freunde die Glückseligkeit ganz und gar nicht berühren sollen, erscheint doch allzu inhuman und den allgemeinen Überzeugungen widersprechend.«¹⁸

Eine Ethik des Wohnens liefe auf ein existenzphilosophisches Evaluationsprogramm hinaus. Als Chiffre der »Sorge«¹⁹ und einer mehrdimensionalen Kultur nachdenklicher Vor- wie Rücksichtnahme verwendete Heidegger das Wort der »Schonung«.²⁰ Im Alltag politischen Zeitgeschehens mangelt es indes schon deshalb an Weitsichtigkeit wie vielperspektivisch prüfendem Denken, weil Grenzen »demokratisch« *erscheinender* Rechte auf Selbstverwirklichung dann in ein kritisches Licht geraten müssten. Nicht nur aus diesem Grunde ist unübersehbar, dass das Wohnen gerade in den schnell wachsenden Metropolen auf eine zweifache Krise zuläuft: *erstens* die der sozialen Spaltung der Gesellschaft und der Preisgabe des zivilgesellschaftlichen Friedens sowie *zweitens* der desillusionierenden Einsicht in die praktische Konterkarierung von Zielen ganzheitlich verstandener Nachhaltigkeit. Auf der einen Seite steigern sich die luxurierten Formen des Wohnens in einer Choreografie des Übermuts zu einem Tanz auf dem Vulkan. Auf der anderen Seite lassen die wachsenden Probleme der Obdach- und Wohnungslosigkeit das Vexierbild einer legitimationspolitisch zerreißen Kultur des Wohnens erkennen.

Schnell steigende Zahlen der von Obdachlosigkeit Betroffenen²¹ machen darauf aufmerksam, dass es in der Siedlungs- und Wohnungsbau politik schon lange um die existenzielle Frage der Verfügbarkeit bezahlbarer Stadtwohnungen geht. Allein deshalb wäre das Wohnen als Sich-Einrichten mit Möbeln oder Sicherstellung der regelmäßigen Belieferung mit Energie und Trinkwasser zu kurz verstanden. Zu einer vertrackten Problemlage spitzt es sich zu, wo die Binnenwanderung zu einer selektiven Attraktivitätssteigerung ohnehin schon begehrter Städte führt, während andere durch Abwanderung immer tiefer in der (Infra-)Strukturkrise versinken. In der Folge wächst die Gefahr einer dramatischen sozialen Spaltung. Diese beträfe dann nicht nur Stadtviertel, sondern ganze Städte. Umso dringlicher stellt sich die Aufgabe einer kritischen Revision der gesellschaftlichen Organisation des Wohnens im Sinne dessen, was Martin Heidegger darunter verstanden hatte: die Art und Weise, wie die Menschen (mit anderen!) auf der Erde leben. »Das Verhältnis von Mensch und Raum ist nichts anders als das wesentlich gedachte Wohnen.«²² Schon weil die Lebensbedingungen einem ständigen Wandel unterworfen sind, muss

das Wohnen immer wieder geübt und umgelernt werden. Dazu gehört unverzichtbar nicht nur sein lebenspraktisches, sondern auch sein ethisches Bedenken.

Der Beitrag erschien zuerst in der Ausgabe der APuZ 25-26/2018 »Wohnungslosigkeit«.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Günther Wasmuth (Hrsg.), *Wasmuths Lexikon der Baukunst*, Bd. 4, Berlin 1929, S. 718f.
- 2 Vgl. Hartmut Häußermann/Walter Siebel, *Soziologie des Wohnens. Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens*, Weinheim–München 2000, S. 12.
- 3 Vgl. ebd., S. 15.
- 4 Vgl. Jürgen Hasse, *Unbedachtes Wohnen. Lebensformen an verdeckten Rändern der Gesellschaft*, Bielefeld 2009, Kapitel 4.2.
- 5 Vgl. Hermann Schmitz, *Heimisch sein*, in: Jürgen Hasse (Hrsg.), *Die Stadt als Wohnraum*, Freiburg/Br.–München 2008, S. 25–39, insb. S. 38.
- 6 Vgl. Edmund Meier-Oberist, *Kulturgeschichte des Wohnens im abendländischen Raum*, Hamburg 1956, S. 12.
- 7 Jacob Grimm/Wilhelm Grimm, *Deutsches Wörterbuch*, Bd. 30, München 1991, Sp. 1206.
- 8 Vgl. Karen Joisten, *Philosophie der Heimat – Heimat der Philosophie*, Berlin 2003, S. 131.
- 9 Vgl. Ute Guzzoni, *Wohnen und Wandern*, Düsseldorf 1999.
- 10 Die Charta von Athen wurde auf dem Internationalen Kongress für neues Bauen 1933 in Athen verabschiedet. Sie galt als Manifest der funktionalen Stadt. Einer der maßgeblich beteiligten Urheber war Le Corbusier. Seinen Ausdruck fand das neue Denken in der »autogerechten Stadt« sowie den Großwohnsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre. Vgl. auch »CIAM« (1933): *Charta von Athen – Lehrsätze*, in: Ulrich Conrads (Hrsg.), *Programme und Manifeste zur Architektur des 20. Jahrhunderts*, Basel–Boston–Berlin 1975, S. 129–138.
- 11 *Kommune 2, Versuch der Revolutionierung des bürgerlichen Individuums*, Berlin 1969.
- 12 Martin Heidegger, *Bauen Wohnen Denken*, in: Eduard Führ (Hrsg.), *Bauen und Wohnen. Martin Heideggers Grundlegung einer Phänomenologie der Architektur*, Münster u. a. 2000, S. 31–49, hier S. 33.
- 13 Ebd., S. 32.
- 14 Sogenannte Kleinhäuser gab es in Berlin schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Vgl. Wasmuth (Anm. 1), Bd. 3, S. 380.
- 15 Vgl. Moritz Gottsauner-Wolf, *Die neuen Kommunen. In neuen Formen gemeinschaftlichen Wohnens soll für Städter die dörfliche Idylle wiederauferstehen*, 27.3.2013, www.zeit.de/2013/14/Gemeinschaftliches-Wohnen-Cohousing-Oesterreich.
- 16 Vgl. Hasse (Anm. 4), Kapitel 4.8.
- 17 Heidegger (Anm. 12), S. 48.

- 18 Aristoteles, Philosophische Schriften, Bd. 3 (Nikomachische Ethik), Hamburg 1995, S. 20.
- 19 Vgl. Martin Heidegger, Sein und Zeit, Tübingen 1993, S. 58.
- 20 Heidegger (Anm. 12), S. 37.
- 21 2016 gab es in Deutschland nach Angaben der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnunglosenhilfe e. V. (BAG W) 860 000 wohnungslose Menschen. Für 2018 werden 1,2 Millionen prognostiziert. Vgl. BAG W, Pressemitteilung, 14.11.2017.
- 22 Heidegger (Anm. 12), S. 45.

Ein Recht auf (menschenwürdiges) Wohnen?

»Jeder Bewohner Bayerns hat Anspruch auf eine angemessene Wohnung«, heißt es in der Bayerischen Verfassung (Art. 106 Abs. 1). Der scheinbar strikt formulierte Anspruch wurde indes durch das Bayerische Verfassungsgericht zurückgestutzt und geht dort nicht mit einem persönlichen Rechtsanspruch einher, sondern verpflichtet Staat und Gemeinden nur zur Wohnungsbauförderung. Auch andere Landesverfassungen¹ weisen der Regierung die Aufgabe zu, für angemessenen Wohnraum zu sorgen, ohne dass sich – aus Sicht der herrschenden Rechtsprechung und -lehre – daraus einklagbare, individuelle Rechtsansprüche ergeben. Selbst in Bremen, wo ein Recht auf Wohnen im Grundrechtsteil der Landesverfassung verankert ist (Art. 14 Abs. 1), ist es *expressis verbis* »lediglich« eine Aufgabe des Staates, die Verwirklichung dieses Rechts zu fördern. Anspruchsvoll formuliert ist eine solche Staatsaufgabe immerhin in der Landesverfassung Brandenburgs, die – neben dem Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung – das Land verpflichtet, »im Rahmen seiner Kräfte für die Verwirklichung des Rechts auf eine angemessene Wohnung zu sorgen, insbesondere durch Förderung von Wohneigentum, durch Maßnahmen des sozialen Wohnungsbaus, durch Mieterschutz und Mieterzuschüsse« (Art. 47 Abs. 1). Bemerkenswert ist dort auch die Regelung, dass die Räumung einer Wohnung nur dann vollzogen werden darf, wenn Ersatzwohnraum zur Verfügung steht. Bei einer Abwägung der Interessen sei dabei die Bedeutung der Wohnung für ein menschenwürdiges Leben besonders zu berücksichtigen.

Im Unterschied zu etlichen Länderverfassungen findet sich im Grundrechtskatalog des Grundgesetzes über den Schutz der Unverletzlichkeit der Wohnung hinaus kein ausdrücklicher Bezug aufs Wohnen. Die Väter und Mütter des GG waren der Ansicht, dass einklagbare soziale Grundrechte

in der Verfassung nicht verankert werden sollten. Dahinter stand das Verständnis, dass soziale Menschenrechte vor allem Leistungsrechte seien und es dem demokratischen Gesetzgeber vorbehalten sein sollte, die Sozialpolitik auszugestalten. Versuche, das Wohnen als Grundrecht oder – wie es Bündnis 90/Die Grünen und SPD in der Gemeinsamen Verfassungskommission nach der Wiedervereinigung beantragten² – als Staatsziel in das GG aufzunehmen, scheiterten allesamt. Noch am Ende der vergangenen Legislaturperiode des Bundestags brachte die Fraktion Die Linke einen weitreichenden Gesetzesentwurf zur Aufnahme sozialer Grundrechte in das GG ein, der unter anderem folgenden Artikel vorsah: »(1) Jeder Mensch hat das Recht auf eine menschenwürdige und diskriminierungsfrei zugängliche Wohnung und auf Versorgung mit Wasser und Energie. Die Miete muss einkommensgerecht sein. (2) Der Staat sorgt für Mieterschutz und gleicht Miet- und Wohnbelastungen aus. Er sichert den Zugang zu Wasser und Energie. (3) Die Räumung von Wohnraum ist unzulässig, wenn kein zumutbarer Ersatzwohnraum zur Verfügung gestellt wird.«³ Der Antrag fand erwartungsgemäß keine politische Mehrheit.

Ganz ohne verfassungsmäßigen Schutz sind die sozialen Menschenrechte in Deutschland dennoch nicht. Aus der Menschenwürdegarantie in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des GG ergibt sich ein Regelungs- und Gestaltungsauftrag für die Politik. So ist zwingend geboten, dass der Staat die Grundvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein sichert. Das zu garantierende »Existenzminimum« umfasst auch das Wohnen. Entsprechende Ansprüche verankert und konkretisiert das Sozialrecht. Es sieht etwa – prinzipiell einklagbare – Zuschüsse für angemessene Wohnung, Wohngeld und Wohnungshilfen vor. Auch das Antidiskriminierungsrecht und der im internationalen Vergleich robuste Mietrechtsschutz enthalten einschlägige Schutzbestimmungen, die vor Gericht geltend gemacht werden können. Selbst das Polizei- und Ordnungsrecht der Bundesländer ist relevant, sofern sich daraus ein Unterbringungsanspruch für wohnungslose Menschen ergibt. Auf Grundlage der jeweiligen Zustimmungsgesetze werden zudem internationale Menschenrechtsverträge völkerrechtlich anerkannt und ins innerstaatliche Recht (im Rang eines Bundesgesetzes) einbezogen.

Menschenrecht Wohnen

Als Teil des Rechts auf angemessenen Lebensstandard ist das *right to housing* bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und

dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) von 1966 verankert, der 1976 in Kraft trat. Auch weitere, von Deutschland ratifizierte Kernabkommen des UN-Menschenrechtsschutzes enthalten staatliche Pflichten zur Umsetzung des Rechts auf Wohnen. Auch solche (»objektiven«) völkerrechtlichen Staatenpflichten sind zwar nicht gleichbedeutend mit einem individuell einklagbaren (»subjektiven«) Rechtsanspruch. Doch erachten die UN-Kontrollausschüsse soziale Menschenrechte inzwischen als hinreichend bestimmbar und grundsätzlich geeignet, um diese auch in Beschwerde- oder Gerichtsverfahren geltend zu machen. Gerade ungerechtfertigte Eingriffe, offenkundiges Untätigsein bei Notlagen oder diskriminierendes Handeln des Staates lassen sich prinzipiell auch (quasi)gerichtlich überprüfen. Indes nehmen deutsche Gerichte kaum auf völkerrechtlich verankerte soziale Menschenrechte Bezug. Auch lässt die Bundesregierung noch keine Individualbeschwerden zum UN-Sozialpakt zu,⁴ nicht zuletzt wegen einer diffusen, eher unbegründeten Sorge vor einer Beschwerdeflut und vor einer allzu weitreichenden Spruchpraxis des Ausschusses.⁵ Völlig unstrittig ist jedoch, dass Deutschland völkerrechtlich verpflichtet ist, seinen objektiven Staatenpflichten nachzukommen und das Recht auf Wohnen zu achten, zu schützen und, sofern möglich, fortschreitend zu gewährleisten.

Inhalt des Menschenrechts

Was verbirgt sich hinter dem Menschenrecht auf Wohnen? Inhaltlich wird das Recht in den einschlägigen Menschenrechtsabkommen nicht näher bestimmt. Daher hat der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR), der die Umsetzung des UN-Sozialpaktes überwacht, den inhaltlichen (materiellen) Gehalt des Rechts auf Wohnen und die sich daraus ergebenden Staatenpflichten in allgemeinen Kommentaren⁶ und bei der Überprüfung von Staatenberichten konkretisiert. Daran knüpfen weitere internationale und regionale Menschenrechtsorgane an. Seit 2000 gibt es sogar eigens eine UN-Sonderberichterstattung zum Menschenrecht auf Wohnen.

Das Menschenrecht auf Wohnen fordert, *erstens*, dass hinreichend Wohnraum, inklusive der notwendigen Infrastrukturen wie Strom und Wasser, verfügbar sein soll. Ungeachtet der Form der Unterkunft soll, *zweitens*, allen Menschen der rechtliche wie faktische Schutz vor staatlichen und privaten Eingriffen in ihren Wohnraum gewährt werden. Der Schutz bezieht sich nicht nur auf Wohneigentum und -miete, sondern auch auf Not- und Flüchtlingsunterkünfte sowie auf informelle Siedlungen.

Über das Recht auf Wohnsitzfreiheit hinaus muss, *drittens*, der Zugang zu Wohnraum prinzipiell allen offenstehen und darf nicht bestimmten Gruppen in diskriminierender Weise vorenthalten werden. Auch sollen die Unterkünfte bezahlbar sein, ohne dass andere Grundbedürfnisse darunter leiden. Der Wohnraum soll, *viertens*, Mindestbedingungen an Bewohnbarkeit, Gesundheit und Sicherheit erfüllen und der kulturell bedingten Vielfalt des Wohnens Rechnung tragen. Völkerrechtlich gesehen, trägt der Staat die Hauptverantwortung für die Umsetzung des Menschenrechts (wobei es keine Rolle spielt, wie die Kompetenzen innerhalb des jeweiligen Staates verteilt sind).

Entgegen landläufiger Missverständnisse ist das Menschenrecht auf Wohnen nicht nur ein Leistungsrecht; ihm kommt auch eine Abwehr- und Schutzfunktion zu. Der Staat darf die Menschen nicht an der Ausübung ihres Rechts auf Wohnen hindern (Achtungspflichten) und muss diese zugleich vor nichtstaatlichen Eingriffen in ihre Rechte schützen (Schutzpflichten). So dürfen staatliche Organe beispielsweise Menschen nicht willkürlich aus ihren Unterkünften vertreiben – oder zulassen, dass dies andere tun. Ebenso müssen sie diskriminierende oder andere Praktiken unterlassen oder unterbinden, in deren Folge bestimmten Bevölkerungsgruppen der Zugang zu angemessenem Wohnraum verwehrt oder erschwert wird. Auch der Schutz vor wüsten Spekulationen mit Land und Wohnraum fällt unter die Schutzpflichten des Staates. Zugleich ist der Staat gefordert, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Menschen ihr Recht auf Wohnen tatsächlich nutzen können (Gewährleistungspflichten). Im Rahmen seiner Möglichkeiten sollen Maßnahmen ergriffen werden, um fortschreitend die Verfügbarkeit angemessenen öffentlichen und/oder privaten Wohnraums sicherzustellen und die prekäre Wohnsituation gerade bedürftiger und benachteiligter Menschen zu verbessern. Auch muss der Staat für die Unterbringung in Not geratener Personen sorgen.⁷

Globale Brisanz

Die Brisanz des Rechts auf Wohnen erschließt sich rasch im globalen Maßstab. Das Menschenrecht nimmt das Wohnelend jener unzähligen Menschen weltweit in den Blick, die über keine angemessene Unterkunft verfügen und vielfach in Armutsvierteln, informellen Siedlungen oder unter anderen prekären und menschenunwürdigen Verhältnissen leben.⁸ Zugleich geht es beispielsweise um die vielen Menschen, denen der Zugang zu angemessenem Wohnraum verwehrt wird. Das können Frauen sein, die in einigen Staaten Land und Wohnraum weder erben noch eigen-

ständig (ver)kaufen oder nutzen dürfen, oder auch all jene, die aufgrund ihrer sozialen Lage oder ethnischen Herkunft massive Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt erfahren. Ein extremes Beispiel waren ehemals die »schwarzen« Homelands und die rassistisch getrennten Wohngebiete während der südafrikanischen Apartheid. Besondere menschenrechtliche Aufmerksamkeit gebührt zudem den Abermillionen Menschen, die vertrieben werden, und zwar nicht nur durch Kriege und Konflikte, sondern beispielsweise auch – ohne hinreichend informiert, konsultiert und entschädigt zu werden – durch Stadtentwicklungsprogramme, Baulanderschließungen, Grundstücks- und Immobilienspekulationen, Infrastrukturmaßnahmen oder auch im Vorfeld politischer oder sportlicher Großereignisse.⁹

Handlungsbedarf in Deutschland

Angesichts des unfassbaren Wohnelends weltweit mögen die Wohnprobleme in Deutschland vorderhand nachrangig anmuten. Doch auch hierzulande lässt sich Handlungsbedarf ausmachen, um das Menschenrecht auf Wohnen zu achten, zu schützen und möglichst umfangreich zu gewährleisten.

Wohnungslosigkeit

International besteht keine einheitliche Erfassung von Wohnungslosigkeit. Über Obdachlose, die auf der Straße leben, hinaus werden in den allermeisten OECD-Staaten auch solche Menschen erfasst, die sich in Wohnungslosen- oder Notunterkünften befinden. Oft gelten auch Menschen, die mangels eigener Wohnung in *non-conventional dwellings* oder bei Familien und Freunden wohnen, als wohnungslos. Eher selten werden Insassen von Institutionen (Gesundheitseinrichtungen, Gefängnisse) dazu gezählt, die über keine eigene Wohnung verfügen. Je nach Definition und Erhebung variiert der Anteil der Wohnungslosen an der Bevölkerung, liegt aber in OECD-Staaten offiziell unter einem Prozent – was in absoluten Zahlen dennoch eine beachtliche Anzahl an Menschen ist.¹⁰

In Deutschland besteht, obwohl inzwischen geplant, noch keine offizielle, bundesweite Statistik zur Zahl der Menschen, die ohne vertraglich abgesicherten Wohnraum wohnungslos sind oder als Obdachlose auf der Straße leben.¹¹ Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (BAG W) schätzte die Zahl wohnungsloser Menschen hierzulande 2012

auf 284 000¹² und 2016 bereits auf 420 000 Personen. Zusätzlich geht sie von etwa 440 000 anerkannten Flüchtlingen aus, die noch keine eigene Wohnung haben (und beispielsweise noch in Gemeinschaftsunterkünften leben). Diese bezieht die BAG W seit Neuestem in ihre Wohnungslosenstatistik ein, woraus sich eine Gesamtzahl von 860 000 Menschen ohne eigene Wohnung ergibt. Von den geschätzten 420 000 wohnungslosen Menschen, die keine anerkannten Flüchtlinge sind, leben der BAG W zufolge rund 52 000 Menschen, darunter viele aus osteuropäischen EU-Staaten, ohne jede Unterkunft auf der Straße.¹³ Die Übrigen kommen meist bei Bekannten oder Verwandten, in behelfsmäßigen Unterkünften oder in Not- und Hilfseinrichtungen unter.

Selbst eingedenk der methodischen Probleme solch komplexer Schätzungen ist offenkundig: Der Staat, vom Bund bis zu den Kommunen, steht menschenrechts- und sozialpolitisch in der Verantwortung, Wohnungsnothilfe zu leisten und Maßnahmen zu verstärken, um Wohnungsverluste zu vermeiden und wohnungslose Menschen wieder mit eigenen Wohnungen zu versorgen. Denn Wohnungslosigkeit ist eine soziale Notlage und beeinträchtigt ein ganzes Bündel an Menschenrechten (wie Wohnen, Privatsphäre, Schutz der Familie). Dabei hat sich gerade in größeren Städten ein vielfältiges Hilfesystem herausgebildet, das von Streetwork und »Wärmestuben« bis hin zu kurz-, mittel- oder langfristigen Unterbringungen reicht.¹⁴ Die Ausdifferenzierung der Hilfe ist bereits deswegen nötig, weil wohnungslose Menschen keine einheitliche Gruppe darstellen und sich oft in komplexen Problemlagen befinden.¹⁵ Äußerst prekär stellt sich dabei vor allem die Lebenslage von Menschen dar, die auf der Straße oder in ähnlich ungesicherten Übernachtungssituationen leben oder Notübernachtungen nutzen.¹⁶ Besonderer menschenrechtlicher Schutzbedarf besteht im Falle obdach- oder wohnungsloser Jugendlicher.¹⁷

Wohnkosten und Wohnungsnot

Weithin anerkannt ist, dass in Deutschland Wohnungen fehlen, und zwar vor allem bezahlbare Wohnungen in Ballungsräumen. Während in einigen ländlichen Gebieten Wohnungsleerstand herrscht, besteht in vielen deutschen Städten akute Wohnungsnot und explodieren die Mietpreise. Nicht nur in Städten wie München, Frankfurt am Main und Stuttgart ist Wohnen für eine wachsende Zahl an Menschen Wohnen kaum mehr bezahlbar, ohne dass andere Grundbedürfnisse (wie Ernährung, Gesundheit) darunter leiden. Die Mietbelastung übersteigt inzwischen in vielen Haushalten einen Einkommensanteil von 30 Prozent.¹⁸ Besonders betrof-

fen sind armutsgefährdete Haushalte. Laut der European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) wendet hierzulande etwa die Hälfte der als »arm« klassifizierten Haushalte mehr als 40 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für das Wohnen auf. In der Marktlogik gedacht, ist für die wachsende Wohnungsnot nicht zuletzt der extreme Mietpreisanstieg gerade in Ballungsgebieten sowie das unzureichende Angebot an preiswertem Wohnraum verantwortlich, während viele Haushalte nur über ein niedriges Einkommen verfügen.

Das Menschenrecht auf Wohnen schreibt den Staaten zwar nicht vor, was sie konkret zu tun haben, um die menschenrechtlich geforderte Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von bezahlbarem Wohnraum zu gewährleisten. Aber den Schutz vor Mietwucher und massiven Mietpreisanstiegen umfasst das Menschenrecht auf Wohnen schon, zumal dann, wenn der Zugang zu Wohnraum gefährdet ist.¹⁹ Auch liegt es auf der Hand, dass der rigorose Ausverkauf öffentlicher Wohnungsbestände sowie die Vernachlässigung des Sozialen Wohnungsbaus in der jüngeren Vergangenheit der Umsetzung des Rechts auf Wohnen nicht zuträglich waren. So ist der Bestand von Sozialwohnungen seit 1990 um fast 60 Prozent geschrumpft und lag in 2017 bei etwa 1,2 Millionen.²⁰ Allein zwischen 2013 und 2017 liefen für rund 410 000 Wohnungen die Sozialbindungen aus, während nur knapp 88 000 Neubauwohnungen des sozialen Wohnungsbaus genehmigt wurden.²¹

Aus dieser Perspektive erscheint es sinnvoll, bestehende Wohnungsbestände zu sozial verträglichen Mietpreisen zu erhalten, dauerhafte oder zumindest längerfristige Bindungen für Sozialwohnungen einzuführen²² sowie den – geförderten, steuerbegünstigten oder frei finanzierten – Neubau von sozialen und preisgünstigen Mietwohnungen vor allem in Ballungsgebieten weit stärker auszuweiten, als dies inzwischen geschieht.²³ Zusätzliche Möglichkeiten, die soziale Absicherung des Wohnens zu gewährleisten, bestehen darin, das Wohngeld, Wohnungshilfen sowie Wohnkostenübernahmen im Rahmen der Grundsicherung an die realen Mietpreise anzupassen und die Mieter vor willkürlichen Kündigungen und übermäßigen Mieterhöhungen besser zu schützen. Allerdings greift die Mietpreislöscher, die in über 300 Kommunen angewandt wird,²⁴ bislang nur bedingt.

Marktradikale Vorschläge, wie sie der Wissenschaftliche Beirat des Wirtschaftsministeriums dargelegt hat,²⁵ würden gleich ganz auf Mietpreislöscher und Sozialen Wohnungsbau (Objektförderung) verzichten und stattdessen das Wohngeld anheben (Subjektförderung), um über steigende Mieten Marktanreize für den Wohnungsbau zu setzen. Der Vorschlag wurde von zahlreichen Wissenschaftler/innen scharf zurückgewiesen.²⁶

Gegenläufige radikale Vorschläge zielen darauf ab, den Wohnungsbestand in Form von kommunalem, gemeinnützigem oder genossenschaftlichen Wohnbesitz dauerhaft »den Verwertungslogiken von Marktakteuren« zu entziehen.²⁷ Sie tragen der Tatsache Rechnung, dass es vielen Menschen mit geringem Einkommen – selbst mit erhöhtem Wohngeld – nicht gelingen wird, sich am freien Markt mit einer angemessenen Wohnung zu versorgen. Übergeordnet ist eine konsequente Armutsbekämpfung wichtig. Überlastung durch Wohnkosten und Wohnungsnot treffen vor allem jene, die nicht (mehr) im Arbeitsprozess eingebunden oder im Niedriglohnsektor tätig sind – und zugleich in Ballungsgebieten leben.

Zwangsräumungen

In Deutschland muss alljährlich eine statistisch nicht dokumentierte Anzahl an Menschen wegen erfolgreicher Räumungsklagen und vollzogener Räumungstitel ihre Wohnung verlassen.²⁸ Mietrückstände, Mieterverhalten oder Eigenbedarf sind häufige Gründe für fristlose oder ordnungsgemäße Kündigungen, die notfalls zwangsweise vollstreckt werden. Das Menschenrecht auf Wohnen verbietet nicht per se Zwangsräumungen, knüpft diese aber an strenge rechtsstaatliche Auflagen, die in Deutschland im Großen und Ganzen eingehalten werden. Dennoch können Zwangsräumungen ein Problem darstellen, wenn sie mit Eingriffen auch in andere Menschenrechte (Gesundheit, Schutz der Familie) sowie mit der Gefahr von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit einhergehen, die es zu verhindern gilt.²⁹ Hier ist zu prüfen, ob gerade in Härtefällen die staatlichen Maßnahmen zur Verhinderung oder zum Aufschub von Zwangsräumungen (Mietschuldenübernahmen, Räumungs-, Vollstreckungsschutz) sowie die staatlichen Beratungen und Hilfen zur Vermeidung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit hinreichend sind. Auch sollten Berechnungsgrundlage und Höhe des Wohngeldes für sozial Bedürftige überprüft werden, um Mietrückstände zu vermeiden, aus denen sich Kündigungen ergeben können. Allgemein gilt: Für viele Menschen ist ein wirksamer Kündigungs- und Räumungsschutz existenziell, da sie nur schwerlich eine neue Wohnung zu einer bezahlbaren Miete finden.

Stromsperrungen

Der Bundesnetzwerkagentur zufolge wurden im Rahmen der Grundversorgung 2016 insgesamt 318 469 und 2017 insgesamt 330 242 säumige Haushalte zweitweise vom Stromnetz abgeschaltet (und bei rund 6,6 bezie-

ungsweise 4,8 Millionen Haushalten wurden dies angedroht).³⁰ Besonders betroffen sind gerade »Menschen in Problemlagen«, die mit ihren Finanzangelegenheiten oder den Stromkosten überfordert sind. Haushalte in der Grundsicherung sind demgemäß besonders stark von Stromsperrungen bedroht. Die Übernahme der Strom- und Heizkosten in angemessener Höhe durch Sozialbehörden reicht häufig nicht aus, um den tatsächlichen Bedarf zu decken.³¹ Eine aktuelle Studie der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen³² zeigt beispielsweise, dass Hartz-IV-Empfänger oft nicht genug Geld zur Verfügung haben, um ihre Stromkosten zu begleichen. Der Effekt: Sie schränken andere Grundbedürfnisse – wie gesunde Ernährung und Gesundheitsausgaben – ein oder verschulden sich bei den Energieversorgern. Drohende oder tatsächliche Stromsperrungen beeinträchtigen somit nicht nur das Recht auf Wohnen, das die Verfügbarkeit von Haushaltsstrom einschließt, sondern möglicherweise auch andere Menschenrechte wie Nahrung, Gesundheit oder Bildung. Demensprechend fordert der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte Deutschland auf, Maßnahmen zu ergreifen, um Stromsperrungen zu vermeiden und die Stromgrundversorgung für alle zu sichern.³³ In diese Richtung gehen auch gesellschaftspolitische Forderungen, den Regelsatz von Hartz-IV-Empfänger/innen an die tatsächlichen Energiekosten anzupassen, Beratungsmaßnahmen für verschuldete Menschen zu verstärken sowie auf Stromsperrungen zu verzichten, insbesondere bei Haushalten mit Kindern, Alleinerziehenden sowie älteren und kranken Menschen.

Diskriminierung

Nicht-Diskriminierung ist ein grundlegendes menschenrechtliches Prinzip, das auch für das Recht auf Wohnen gilt. Gefordert sind daher effektive Maßnahmen gegen Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt, die auch in Deutschland Alltag sind. Zum einen wirken sich Verschuldungen, Schufa-Einträge, geringe Einkommen, der Bezug öffentlicher Transferleistungen oder auch der Familienstand (etwa bei alleinerziehenden Frauen) negativ bei der Wohnungssuche aus. Zum anderen spielen ausländische Herkunft, ausländisch klingende Namen, die Hautfarbe, fehlende Deutschkenntnisse, ein unsicherer Aufenthaltsstatus sowie ethnisch-kulturelle Zuschreibungen eine Rolle.³⁴ Zu rassistischen Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt hat die Antidiskriminierungsstelle des Bundes vor einigen Jahren eigens eine Expertise erstellen lassen.³⁵ Auch Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen oder Behinderungen sind direkten oder indirekten Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt ausge-

setzt. Mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) besteht zwar eine zivilrechtliche Handhabe, um gegen Diskriminierungen auf dem privaten Wohnungsmarkt vorzugehen. Doch kann das AGG – schon gar unter den Bedingungen von Wohnungsknappheit – Diskriminierungen kaum vermeiden, zumal es auch einige Schwächen aufweist: Es erfasst nur bestimmte Diskriminierungstatbestände und lässt eine unterschiedliche Behandlung von Menschen zur Schaffung und Erhaltung »sozial stabiler Wohnstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse« zu – was der UN-Antirassismus-Ausschuss (CERD) verschiedentlich kritisierte.³⁶

Barrierefreies Wohnen

Die UN-Behindertenrechtskonvention zielt darauf, dass alle Menschen mit Behinderungen das Recht und die Möglichkeit haben, gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft zu leben. Dazu gehört auch, dass sie selbst bestimmen, wo, wie und mit wem sie wohnen – und dass sie nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben. Obwohl im Bereich des ambulant unterstützten Wohnens seither einiges geschehen ist, forderte der UN-Behindertenrechtsausschuss Deutschland 2015 auf, soziale Assistenz und ambulante Dienste in der Gemeinde auszubauen, um Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen.³⁷ Zugleich hat der Staat darauf hinzuwirken, dass ausreichend seniorengerechter und barrierefreier Wohnraum zu bezahlbaren Mieten geschaffen wird. Hier besteht – selbst in Gegenden mit allgemeinem Wohnungsüberhang – noch ein großer Mangel, der aufgrund der demografischen Entwicklung absehbar zunehmen wird. Der Wohnungsmarkt und die Wohnungspolitik müssen sich dringend auf eine wachsende Anzahl pflegebedürftiger Mieter und Mieterinnen mit kleinen Renten einstellen.

Flüchtlingsunterkünfte

Dass angesichts hoher Flüchtlingszahlen viele Asylsuchende in den Jahren 2015 und 2016 in provisorischen Unterkünften unter prekären Bedingungen leben mussten, braucht nicht eigens ausgeführt zu werden. Immerhin konnte so die Obdachlosigkeit von Flüchtlingen vermieden werden, die teils in anderen europäischen Staaten zu beklagen war (und ist). Es stellt sich die Frage, ob mit abnehmenden Flüchtlingszahlen nunmehr die reguläre Unterbringung menschenrechtskonform ausgestaltet ist.³⁸ Abgesehen davon, dass bundesweit verbindliche Mindeststandards für Auf-

nahme- und Gemeinschaftsunterkünfte fehlen (und aufgrund der föderalen Kompetenzverteilung auch nicht vorgesehen sind),³⁹ stoßen lange Unterbringungspflichten in großen Sammelunterkünften auf Kritik, da diese menschenrechtliche Freiräume, allen voran das Recht auf Privatsphäre, beschränken, kein familien- und kindgerechtes Umfeld bieten und gesellschaftliche Teilhabe erschweren. Dies gilt insbesondere für die längerfristige (Sonder-)Unterbringung von Asylsuchenden aus »sicheren Herkunftsstaaten« und von jenen mit »geringer Bleibeperspektive« in zentralen Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückführungszentren, die sich untereinander jedoch erheblich unterscheiden.⁴⁰ Zugleich sind Flüchtlinge vor Gewalt zu schützen, sowohl innerhalb von Unterkünften⁴¹ als auch »von außen«. Die Bundesregierung listete für 2017 insgesamt noch 1906 Straftaten gegen Flüchtlinge (und 132 gegen Hilfsorganisationen und ehrenamtliche Helfer und Helferinnen) sowie 313 Straftaten gegen Flüchtlingsunterkünfte auf.⁴² Unter die Delikte fallen neben Sachbeschädigungen, Hausfriedensbruch und Volksverhetzung unter anderem auch Brandstiftung und schwere Körperverletzungen. Offizielle Angaben der Regierung zu den ersten drei Quartalen 2018 lassen (bei einer sinkenden Zahl an Asylsuchenden und Unterkünften) einen Rückgang erkennen.⁴³

Aus dem Gesagten ergeben sich gleich mehrere menschenrechtspolitische Forderungen:⁴⁴ *erstens*, Menschen, sofern und sobald wie möglich, nicht in großen Sammelunterkünften unterzubringen; *zweitens*, die bestehenden Unterkünfte so menschenrechtskonform wie möglich auszugestalten; *drittens*, Flüchtlinge und ihre Unterkünfte angemessen zu schützen. Es bleibt zu erwähnen, dass Wohnsitzauflagen für international Schutzberechtigte massive Eingriffe in das Recht auf Freizügigkeit und die freie Wahl des Wohnsitzes darstellen, die laut Europäischem Gerichtshof ohne eine integrationspolitische Begründung nicht zulässig sind und auf menschenrechtliche Kritik stoßen.⁴⁵

Impulse

Ist in einem ausgebauten Wohlfahrtsstaat wie Deutschland der Bezug auf ein Menschenrecht auf Wohnen nötig und sinnvoll? Gewiss, denn anhand der Menschenrechte lassen sich in dem – für die Menschenwürde so wichtigen – Bereich des Wohnens bestehende Schutzlücken, Problemlagen, Handlungserfordernisse und Verbesserungsmöglichkeiten erkennen. Als wichtiger Maßstab dient dabei der offene, diskriminierungsfreie und bezahlbare Zugang zu angemessenem Wohnraum, dessen Verfügbar-

keit und Nutzung zu gewährleisten und zu schützen ist. Gegenläufigen, ausgrenzenden Tendenzen ist entschieden entgegenzusteuern. Der Rekurs auf das Menschenrecht auf Wohnen und damit verbundene Staatenpflichten verleiht entsprechenden gesellschaftspolitischen Forderungen zusätzlich Schubkraft und Legitimität. Verstärken ließe sich dieser Effekt, wenn die Gerichte völkerrechtlich verankerte soziale Menschenrechte umfassender berücksichtigen würden. Politik und Rechtsprechung täten gut daran, diese Impulse aufzugreifen.

Der Beitrag erschien zuerst in der Ausgabe der APuZ 25-26/2018 »Wohnungslosigkeit« und wurde für diesen Band aktualisiert.

Anmerkungen

- 1 So etwa in Berlin, Bremen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt sowie als Staatsziel im Freistaat Sachsen.
- 2 Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 12/6000, 5. 11. 1993, S. 76.
- 3 BT-Drs. 18/10860, 17. 1. 2017, S. 6.
- 4 Vgl. Michael Krennerich, Der UN-Sozialpakt und sein Zusatzprotokoll, in: Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik 3/2017, S. 13–21.
- 5 Bis Ende 2018 stellte der Ausschuss erst in drei Fällen eine Verletzung der Rechte des UN-Sozialpaktes fest; vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Die Spruchpraxis des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – Das Individualbeschwerdeverfahren nach dem Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt, Berlin 2018. Kritisch gegenüber der Spruchpraxis: Christian Tomuschat, Wohlfahrtsziele auf Weltenebene. Das Recht auf Wohnung in der Rechtsprechung nach dem UN-Sozialpakt, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 5–8/2018, S. 121–126.
- 6 CESCR/E/1992/23, 19. 12. 1991; CESCR/E/1998/22, 20. 5. 1997, Anhang IV.
- 7 Einführend: Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)/UN-Habitat, The Right to Adequate Housing, Geneva–New York, 2009; Amnesty International, Haki Zetu. ESC Rights in Practice: The Right to Adequate Housing, Amsterdam 2010; Michael Krennerich, Soziale Menschenrechte, Schwalbach/Ts. 2013.
- 8 Dem United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) zufolge lebt ein Viertel der städtischen Bevölkerung weltweit in »Slums«, <https://unhabitat.org/urban-themes/housing-slum-upgrading>.
- 9 Vgl. UN-Habitat/OHCHR, Forced Evictions, New York–Geneva 2014.
- 10 Vgl. www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm.
- 11 Unter den Bundesländern erfasst bisher beispielsweise Nordrhein-Westfalen wohnungslose Personen. Vgl. Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales, Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2016 in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2016. Ein Gegenbeispiel ist Brandenburg, dessen Regierung – unter Hinweis auf die Zu-

- ständigkeit der Kommunen für Wohnungsnothilfe und Vermeidung von Obdachlosigkeit – ausdrücklich keine Statistiken führt und keine Kenntnisse zusammenträgt, um das Ausmaß und die Ursachen der Wohnungslosigkeit in Brandenburg zu erfassen; vgl. Landtag Brandenburg Drs. 6/10208, 17.12.2018.
- 12 Vgl. Susanne Gerull, Wohnungslosigkeit in Deutschland, in: APuZ 20–21/2014, S. 30–36, hier S. 31.
- 13 Vgl. BAG W, Pressemitteilung, 14.11.2017.
- 14 Vgl. Gerull (Anm. 12).
- 15 Siehe auch Stefan Gillich/Rolf Keicher (Hrsg.), Suppe, Beratung, Politik. Anforderungen an eine moderne Wohnungsnotfallhilfe, Wiesbaden 2016.
- 16 Vgl. Susanne Gerull, 1. Systematische Lebenslagenuntersuchung wohnungsloser Menschen. Eine Studie der ASH Berlin in Kooperation mit EBET e. V., Berlin 2018.
- 17 Vgl. etwa Caroline Hoch, Straßenjüngendliche in Deutschland – eine Erhebung zum Ausmaß des Phänomens, Halle 2017.
- 18 Vgl. Hans-Böckler Stiftung, Working Paper I: Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten, Berlin 2017.
- 19 Vgl. CESCR/E/1992/23, 19. 12. 1991, Abs. 8c.
- 20 Vgl. BAG W, Pressemitteilung, 9.11.2018.
- 21 Vgl. Andrej Holm, Öffentliche Verantwortung für leistbare Mieten und dauerhafte Bindungen, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen, Ausschussdrucksache 19(24)020, 10.10.2018, S. 2.
- 22 Eine unbefristete Sozialbindung erachtete der Bundesgerichtshof in einem Urteil vom 8. Februar 2019 als unzulässig (BGH V ZR 176/17)
- 23 Siehe auch die Empfehlungen des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: E/C.12/DEU/CO/6, 12.10.2018, Abs. 55.
- 24 Daten der Regierung zur Anwendung des Mietrechtsnovellierungsgesetzes von 2015 finden sich unter BT-Drs. 19/4367, 17.9.2018.
- 25 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Soziale Wohnungspolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft, Berlin 2018.
- 26 Vgl. Für eine wirkliche soziale Wohnungspolitik, in: suburban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung 2-3/2018, S. 205–222.
- 27 Andrej Holm, Wiederkehr der Wohnungsfrage, in: APuZ 20–21/2014, S. 25–30, hier S. 29.
- 28 Vgl. etwa Laura Berner et al., Zwangsräumungen und die Krise des Hilfesystems. Eine Fallstudie in Berlin, Berlin 2017.
- 29 Eine gerichtlich angeordnete Zwangsräumung, die in der kurzfristigen Obdachlosigkeit einer vierköpfigen Familie in Madrid mündete, erachtete beispielsweise der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als eine Verletzung des Rechts auf Wohnens. Vgl. E/C.12/61/D/5/2015, 21.7.2017.
- 30 Vgl. Bundesnetzagentur, Monitoringbericht 2018, Bonn 2018.
- 31 Vgl. Initiative Rechte statt Reste, UN-Sozialpakt/Deutschland, Parallelbericht, München 2018.
- 32 Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, Hartz IV: Das Geld reicht für die Stromrechnung nicht aus, Düsseldorf 2018.
- 33 Vgl. E/C.12/DEU/CO/6, 12.10.2018, Abs. 57.

- 34 Vgl. etwa Urban plus, Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt: Interventionsmöglichkeiten in Berlin. Gutachten im Auftrag der Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung im Land Berlin, Berlin 2017.
- 35 Vgl. Annekathrin Müller, Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt. Strategien zum Nachweis rassistischer Benachteiligungen, Berlin 2015. Auf diese Studie bezieht sich heute noch die Bundesregierung; vgl. BT Drs. 19/6872, 7.1.2019.
- 36 Zuletzt: CERD/C/DEU/CO/19-22, 30.6.2015, Abs. 17.
- 37 Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Selbstbestimmt wohnen. Zur Situation von Menschen mit Behinderung, Berlin 2017.
- 38 Vgl. Hendrik Cremer, Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen, Berlin 2014.
- 39 Unverbindliche »Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften« wurden 2016 und 2017 – auf Initiative des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und UNICEF – von Wohlfahrtsverbänden und Nichtregierungsorganisationen ausgearbeitet.
- 40 Scharfe Kritik an den AnKER-Zentren äußern etwa die Flüchtlingsräte und Pro Asyl.
- 41 Vgl. etwa Heike Rabe, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, Berlin 2015.
- 42 Vgl. BT-Drs. 19/889, 23.2.2018.
- 43 Vgl. BT-Drs. 19/2490, 5.6.2018; BT. Drs. 19/3753, 9.8.2018; BT-Drs. 19/5516, 6.11.2018.
- 44 Vgl. Michael Krennerich, Internationale soziale Menschenrechte als Maßstab für den Umgang mit Asylsuchenden, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 1/2016, S. 95–103.
- 45 Vgl. BT-Drs. 19/1608, 11.4.2018. Vgl. auch die Presseerklärungen vom Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen Migration und Integration vom 16.2.2016 sowie, weit kritischer, vom Deutschen Institut für Menschenrechte vom 15.3.2016.

Wohnsituation und Wohnungspolitik

Besonderheiten und Perspektiven der Wohnsituation in Deutschland

Was hatte man »dem kleinen Mann« nicht alles versprochen – »das Land Utopia, den kommunistischen Zukunftsstaat, das Neue Jerusalem, selbst ferne Planeten. Er aber wollte immer nur eins: ein Haus mit Garten.« Zwar keineswegs frei von Ironie, fasst der Schriftsteller G. K. Chesterton die Geschichte der Menschheit doch so knapp wie treffend zusammen. Und erlaubt sich einen Hinweis auf einen Komplex, der zumindest unterschwellig in Jedermanns Bewusstsein allgegenwärtig ist. Schließlich prägt das Wohnen auf vielfältige Weise unsere gesellschaftliche Kultur und Lebenswelt – und daran hat das digitale Zeitalter nicht das Mindeste geändert. Das Wohnen lässt sich, zum einen, mit Zahlen und Diagrammen beschreiben; kleine und große Veränderungen finden sowohl quantitativ als auch qualitativ einen Beleg. Zum anderen, und philosophisch ausgedrückt, bedeutet Wohnen so viel wie: sich die Gewissheit des Geschützes real und symbolisch zu bewahren.¹ Seit der Mensch sesshaft ist, hat es eine besondere Bewandnis mit seiner Behausung. Sie steht nicht nur für Schutz vor Witterung und Unwägbarkeiten, sondern auch für Identität, Wünsche, Status. Sie ist, im Wortsinne, essenziell. Zahlen belegen das: Für die privaten Haushalte stellen die Aufwendungen für das Wohnen den größten Einzelposten ihrer Konsumausgaben dar.² Obgleich das Dach über dem Kopf ein knappes Gut ist, kann es kaum wie eine gewöhnliche Ware gehandelt werden; in Deutschland augenscheinlich noch weniger als anderswo.³ Grund genug, einen Blick auf die Besonderheiten und Perspektiven der hiesigen Wohnsituation zu werfen.

Entwicklung der Nachfrage und der Haushalte

Wie die Haushalte in Deutschland wohnen, ist in den meisten Fällen das Ergebnis eines Suchprozesses am Wohnungsmarkt. Dabei ist es oftmals entscheidend, ob man sich einer großen Konkurrenzsituation stellen muss – die Warteschlangen bei einer Wohnungsbesichtigung bieten ein sehr eingängiges Bild –, oder ob die gewünschte Wohnung einem quasi in den Schoß fällt. Deswegen ist die Wohnsituation der Haushalte oftmals Ausdruck der zum Zeitpunkt des Einzugs herrschenden Marktkonstellation. In Deutschland wechselten sich in den vergangenen Jahrzehnten Phasen mit angespannten und solche mit entspannten Wohnungsmärkten häufig ab. Seit einigen Jahren wächst die Zahl der Wohnungsnachfrager wieder deutlich und damit der Wettbewerb um das knappe Gut Wohnung, denn Deutschland verzeichnet seit einigen Jahren wieder ein Bevölkerungswachstum. Der Anstieg betrug seit 2012 etwa 0,5 Prozent pro Jahr.⁴ Allerdings sind die Bevölkerungszahlen nicht überall so stark gestiegen. Die ländlichen Räume, insbesondere die dünn besiedelten und peripheren Regionen, verloren langfristig tendenziell an Bevölkerung. Seit die EU-Zuwanderung wieder stärker stieg (ab 2013) und spätestens mit der hohen Flüchtlingszuwanderung sind auch die ländlichen Räume wieder eher wachsend als schrumpfend. Allerdings beträgt das in den vergangenen fünf Jahren erkennbare Bevölkerungswachstum in den ländlichen Regionen etwa 0,2 Prozent pro Jahr und ist damit deutlich weniger stark als in den städtischen und großstädtischen Räumen. Großstädte haben im Durchschnitt in den vergangenen fünf Jahren jeweils ein Prozent Bevölkerungswachstum verzeichnet. Das sind pro Jahr etwa 226 000 Einwohner mehr. Insgesamt lassen sich für Deutschland seit 2012 jedes Jahr etwa 450 000 zusätzliche Einwohner belegen. Darin zeigt sich eine zunehmend auseinanderlaufende Entwicklung zwischen den großen Metropolregionen sowie kleineren attraktiven Städten einerseits und den ländlichen Räumen andererseits.

Entscheidend für die Nachfrage nach Wohnraum ist das gemeinsame Wirtschaften der Menschen in einer Wohnung als Haushalt. Seit Jahren ist die Nachfrage durch eine steigende Anzahl von Hausständen geprägt, die wiederum vor allem auf den Trend zu kleineren Haushalten zurückgeht. Der Anteil der Ein-Personen-Haushalte liegt mittlerweile bei knapp über 40 Prozent, in den größten Städten sogar bei über 50 Prozent. Zusammen mit den Zwei-Personen-Haushalten machen sie inzwischen drei Viertel aller Haushalte aus. Umgekehrt halten größere Haushalte mit drei und mehr Personen (also beispielsweise Familien mit Kind/ern) nur noch einen

Anteil von knapp 25 Prozent; in den größten Städten sogar noch deutlich weniger. Haushalte mit vier und mehr Personen machen 2017 gerade einmal 12,6 Prozent aller Haushalte aus.⁵ Die durchschnittliche Haushaltsgröße beläuft sich in Deutschland auf 2,0 Personen. Dabei sind die jüngeren und älteren Haushalte deutlich kleiner als die mittleren Jahrgänge, in denen Kinder häufiger anzutreffen sind.

Die immer kleiner werdenden Haushalte sind Ausdruck mehrerer Entwicklungen. Zum einen die Alterung der Gesellschaft mit immer weiter zunehmender Lebenserwartung: Ältere Haushalte sind – sofern Kinder vorhanden – nach dem Auszug der Jungen häufig zu zweit oder, etwa nach dem Ableben des Partners, allein in der Wohnung. Zum anderen führt die Kinderlosigkeit vieler Frauen und Männer dazu, dass Haushalte mit drei und mehr Personen zunehmend in den Hintergrund treten. Diese Entwicklungen verändern die Wohnsituation in Deutschland erheblich. Kommt in den verschiedenen Regionen noch eine selektive Abwanderung hinzu (junge Menschen wandern ab, damit auch das Potenzial für Nachwuchs), dann kulminiert der Prozess in einer weitreichenden Dominanz von älteren, kleinen Haushalten. Gut jeder fünfte Mensch in Deutschland ist mittlerweile älter als 64 Jahre.⁶ Doch es sind nicht nur die erreichten Anteilswerte, die die Alterung verdeutlichen, sondern auch die Geschwindigkeit, in der dieser Prozess abläuft. Es gibt freilich auch deutliche regionale Unterschiede beim Anteil von Kindern und Jugendlichen: Die relativ meisten leben im niedersächsischen Landkreis Cloppenburg.

Die hohe Zahl der Geburten bis Mitte der 1960er Jahre führte zur Herausbildung einer ganzen Generation von sogenannten Babyboomern. Diese Altersklasse bildete im vergangenen Jahrzehnt eine stark besetzte Altersklasse der 30- bis 40-Jährigen, die nun aus dieser Klasse in die Altersklasse der 50- bis 60-Jährigen gewechselt ist. Damit einher geht der Verkleinerungsprozess der Haushaltsgrößen, denn die Babyboomer-Generation hat ihre Kinder zu großen Teilen bereits entlassen.

Eine zunehmende Haushaltsverkleinerung kann am Wohnungsmarkt oftmals auch in Regionen mit schrumpfender Bevölkerungszahl noch zu einem positiven Verlauf der Zahl der Haushalte und damit der Nachfrage führen. Treibende Kräfte einer steigenden Wohnungsnachfrage sind zudem ein wachsender Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum, die Wohneigentumsbildung, das heißt der Übergang von Mieter- zu Eigentümerhaushalten, die Bedarfe und Präferenzen der Nachfrage nach bestimmten Gebäude- und Wohnungstypen sowie steigende Zweitwohnungsnachfrage aufgrund der Mobilitätsanfordernisse des Arbeitsmarkts. Für eine realistische Einschätzung der gegenwärtigen wie auch der zukünftigen Wohnungsnach-

frage ist es deswegen von Bedeutung, eine schrumpfende Bevölkerungszahl nicht mit einer zurückgehenden Wohnungsnachfrage gleichzusetzen.⁷ Gehen die Präferenzen der Haushalte weiterhin in eine bestimmte Richtung (beispielsweise hin zu Eigenheimen), dann ist für bestimmte Wohnungsmarktsegmente noch ein Nachfragezuwachs möglich, auch wenn die Gesamtnachfrage der Region stagniert oder zurückgeht. Die Kehrseite dieser Konstellation sind dann allerdings wachsende Leerstände in unattraktiven Wohnungsbeständen und Quartieren.

Struktur des Wohnungsbestands

Im Vergleich zu allen früheren Zeiten, in denen ein Großteil der Gesellschaft in vergleichsweise katastrophalen Verhältnissen lebte, wurde in den vergangenen Jahrzehnten der demokratische Traum wahr gemacht, (fast) jeder Familie eine menschenwürdige Wohnung zu verschaffen.⁸ Die Wohnsituation der Deutschen ist heute zunächst einmal geprägt von ihren Wohnungen und den Wohnungsmärkten, in denen die Immobilien verortet sind. Dabei spielt es naturgemäß eine große Rolle, ob die Wohnung beispielsweise in der Friedrichstraße in Berlin-Mitte oder in der »Dorfstraße« einer kleinen Gemeinde liegt. Denn Immobilien und ihre Märkte sind keine autonomen Gebilde: Jenseits von gestalterischen Ansprüchen und wohnungspolitischen Interventionen erweisen sie sich als Produkt gesellschaftlicher, ökonomischer und geografischer Prozesse und Strukturen. Deutschlands föderale Struktur mit zahlreichen Metropolregionen und einem großen Städtereichtum sowie die damit verbundene relativ hohe Siedlungs- und Bevölkerungsdichte, die wirtschaftliche Arbeitsteilung der größten Städte sowie der Neuanfang nach dem Zweiten Weltkrieg haben das städtische Logieren in der Mietwohnung strukturell begünstigt. In Westdeutschland stammen knapp ein Drittel der Wohnungen aus den Jahren 1950 bis 1969, als ein gewaltiger Nachholbedarf, ein wachsender Zuzug von außen und hohe Geburtenzahlen die Wohnungsnachfrage stark ansteigen ließ. Allerdings fielen der um sich greifenden Bauwut auch viele Altbestände zum Opfer.⁹ Nur knapp zehn Prozent der Wohnungen in Westdeutschland sind aus der Zeit vor dem Ende des Ersten Weltkriegs; im Osten Deutschlands – wo zwar der überlieferte Bestand häufig vernachlässigt, jedoch nicht flächenhaft beseitigt wurde – stammt ein Viertel der Wohnungen aus der Zeit vor 1919.¹⁰

Weil es einen erheblichen Druck auf schnell verfügbare und preiswerte Unterkünfte gab, kann es letztlich kaum überraschen, dass mehr als die Hälfte der knapp 41 Millionen Einheiten in Deutschland Geschosswohnungen sind, während Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern mit 18,2 Millionen die Minderheit darstellen. Was die je Haushalt zur Verfügung stehende Wohnfläche anbelangt, ist diese sehr stark an den jeweiligen Gebäudetyp gekoppelt. So liegen die Wohnungsgrößen von Einfamilienhäusern mit 121 Quadratmetern deutlich über dem Durchschnitt aller Wohnungen (90,7 Quadratmeter), während Geschosswohnungen in Mehrfamilienhäusern mit 67 Quadratmetern deutlich darunter rangieren.

Insgesamt ist der Wohnungsbestand in Deutschland durch eine bemerkenswerte Stabilität geprägt – zumal Immobilien die Eigenschaft aufweisen, ein langfristiges, nicht bewegliches Gut zu sein, in deren Erstellung regelmäßig hohe Investitionssummen fließen. Der heutige Bestand ist somit das Abbild früherer Investitionsentscheidungen. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob und inwieweit die oftmals vor längerer Zeit erstellten Wohngebäuden zur heutigen Wohnungsnachfrage passen. Wenn drei Viertel der Haushalte gerne im Wohneigentum leben möchte, es aber faktisch weniger als die Hälfte der Haushalte schafft, dann ist nicht zuletzt ein Anpassungsprozess des Wohnungsbestandes vonnöten. Verändern kann sich der Wohnungsbestand in zweierlei Hinsicht: Zum einen kann ein ausreichend dimensionierter Wohnungsneubau dafür sorgen, dass im Zeitablauf ein verändertes, zeitgemäßes Angebot entsteht. Zum anderen kann der Wohnungsbestand durch tief greifende Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen auf einen Stand gebracht werden, der von der Nachfrage gewünscht wird. Und naturgemäß müssen die Kosten für Um- oder Neubau dann auch für den einzelnen Haushalt noch tragbar sein.

Zugespitzt lässt sich die Bedürfnislage vielleicht folgendermaßen ausdrücken: Nicht nur ausreichend groß, bezahlbar und komfortabel, auch flexibel soll es sein, das eigene Heim. Sich in stärkerem Maße an sich verändernde Lebenssituationen anzupassen, ist als Desiderat seit Langem erkannt und benannt. Die nicht determinierten Räume von Gründerzeitwohnungen mit ihren vielfachen Erschließungen bieten hier fraglos mehr als die – auf die vermeintlichen Gebrauchsmuster der Kleinfamilie abzielenden – Grundrisse des (nachkriegs-) modernen Wohnungsbaus. Auch die Popularität, der sich Lofts bei einer bestimmten, meist freiberuflichen Klientel erfreuen, spricht diesbezüglich Bände. Trotzdem muss man konstatieren, dass sich im Wohnungsbau der vergangenen Jahre häufig nur im gehobenen Marktsegment etwas bewegt – und dann zumeist im Service-

Bereich mit Doorman- oder in Boardinghouse-Konzepten (Zimmer und Apartments in städtischer Umgebung mit teilweise hotelähnlichen Serviceangeboten).

Niedrige Eigentumsquote

Im europäischen Vergleich ist Deutschland von einer relativ niedrigen Wohneigentumsquote geprägt. Während der Durchschnitt in der EU bei circa 60 Prozent liegt, rangiert Deutschland mit etwa 44 Prozent am Ende der Aufzählung (allerdings noch vor der Schweiz).¹¹ Die niedrige Quote korreliert in auffälliger Weise mit den Anteilen der verschiedenen Gebäudetypen: Geschosswohnungen werden in der Regel (aus historischen, aber wohl auch als Gründen einer kollektiven Mentalität) als Mietwohnungen genutzt – was sich im Alltagswortschatz spiegelt, indem die beiden Begriffe weithin synonym verwendet werden. Daran ändert auch die selbstgenutzte Eigentumswohnung nur wenig. Denn Wohneigentum ist weit überwiegend in der Gebäudeform des Ein- und Zweifamilienhauses anzutreffen; die Selbstnutzungsrate bei Einfamilienhäusern liegt bei knapp 88 Prozent. Darin spiegelt sich offenkundig eine Grundhaltung, dass nur das »Haus« adäquate Heimat sein kann, dass vornehmlich das Eigenheim die Selbstbestimmung eines »eigenen Reiches« gewährt, und dass man sich mehrheitlich nicht der – und sei es graduellen – Fremdbestimmung Anderer, wie im Wohneigentumsgesetz (WEG) geregelt, aussetzen will.

Aber nicht nur auf europäischer Ebene wohnen die Haushalte unterschiedlich häufig im Wohneigentum, auch innerhalb der Bundesrepublik gibt es großräumige und regionale Differenzen: Allein die jahrzehntelange Teilung Deutschlands hat zu unterschiedlichen Wohneigentumsquoten geführt, die bis heute Gültigkeit haben, wenngleich sie in der Tendenz konvergieren. In den westdeutschen Ländern stehen die Eigentümerhaushalte an der Schwelle der 50 Prozent-Marke, während in den ostdeutschen Ländern die Quote aktuell bei 35 Prozent liegt, allerdings beim jährlichen Zuwachs den Westen Deutschlands überbietet. In städtischen Regionen ist die Wohneigentumsquote wegen der hohen baulichen Dichten und teurem Bodenpreisniveau geringer als im Durchschnitt. Und natürlich spielt das Einkommen eine große Rolle: Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von über 3600 Euro wohnen zu etwa 70 Prozent im Eigentum und nur zu 30 Prozent zur Miete. Bei Haushaltsnettoeinkommen bis unter 1500 Euro ist die Verteilung genau anders herum: 73 Prozent wohnen zur Miete und 27 Prozent im Wohneigentum.

Zugleich darf man konstatieren, dass – auf das gesamte Bundesgebiet bezogen – sich neben den vielen selbstnutzenden Eigentümern eine große Anzahl an Wohnungen in Händen zahlreicher privater Kleinanbieter befindet. In der Immobilienwirtschaft firmieren sie häufig unter dem Zusatz »Amateurvermieter«, um sie von den professionellen Wohnungsunternehmen abzugrenzen und zugleich darauf hinzuweisen, dass sie ihr laufendes Einkommen nur zu geringen Anteilen aus der Vermietung erzielen. Sie sind, neben den Selbstnutzern, die 43 Prozent der Wohnungen stellen, die größten Akteure auf dem Anbietermarkt. Knapp elf Millionen Geschosswohnungen und etwa 4,5 Millionen Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern werden in Deutschland Tag für Tag von Personen vermietet, die das Geschäft häufig eher nebenher machen und nicht unbedingt davon leben.

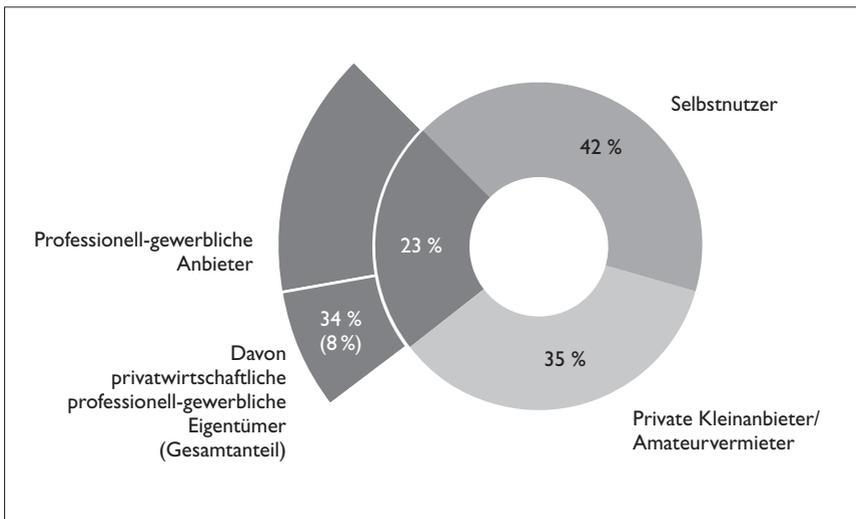
Auch wenn die Eigentumsquote hierzulande recht niedrig ausfällt, zeigen Erhebungen, dass das Wohneigentum bei den Deutschen sehr hoch im Kurs steht: Rund drei von vier Befragten streben das Wohnen in den eigenen vier Wänden an. Allerdings gibt es zahlreiche Hindernisse, die die Umsetzung erschweren. In der Regel sind es finanzielle Gründe – zu wenig Eigenkapital, um kreditfähig zu sein, oder die (nachvollziehbare) Scheu vor einer zu hohen monatlichen Belastung aufgrund eines großen Fremdfinanzierungsanteils. Daneben führen viele Haushalte das gute Mietwohnungsangebot in Deutschland als Faktor an, der sie an der Bildung von Wohneigentum zögern lässt. Etwas seltener – aber insbesondere von jüngeren Generationen angeführt – wird Wohneigentum als für die Mobilitätsanforderungen der heutigen beruflichen Praxis hinderlich angesehen. Viele Beobachter und Akteure des Wohnungsmarkts sehen die niedrige Eigentumsquote (nicht nur) aus vermögenspolitischer Sicht als Makel, und Forderungen nach Maßnahmen, um die Zahl der Eigenheimer zu erhöhen, sind insbesondere in Wahlkampfzeiten beliebt. Dem ist freilich ein weltanschaulicher Aspekt inhärent, zumal ja die Frage offen bleibt, welche Wohneigentumsquote überhaupt adäquat wäre und welche Vorteile die Gesellschaft aus einem höheren Anteil denn schöpfen könne.¹²

Man ist also gut beraten, die Wahlmöglichkeit und die Abwägung zwischen Wohneigentum und dem Wohnen zur Miete als ein Privileg der Haushalte in Deutschland zu sehen, die zur Realisierung bestimmter Wohnvorstellungen nicht von vorneherein einen bestimmten Wohnstatus ausschließen müssen. Deutschlands Mietwohnungsmarkt bietet ein reiches Sortiment an Angeboten, was nicht zuletzt dem Umstand zu verdanken ist, dass sich die (gesamtstaatliche) Politik in der Vergangenheit immer wieder intensiv damit befasst hat.

Veränderungen bei den Wohnungsanbietern

Dass größere Kommunen, insbesondere jede Großstadt, über einen Eigenbestand an Wohnungen verfügen müsse, um aktiven Einfluss auf die Entwicklung innerhalb ihrer Gemarkung ausüben zu können, galt über lange Zeit als ausgemacht. Sie sollten die Grundversorgung der Bevölkerung mit erschwinglichem Wohnraum sicherstellen. Nach wie vor sind Wohnungsgenossenschaften und kommunale Wohnungsunternehmen mit zusammen gut 4,5 Millionen Wohnungen wichtige Wohnungsanbieter, die zugleich bestimmte soziale Aufgaben übernehmen. Doch seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts hat sich das Spektrum der Wohnungsanbieter sukzessive verändert. Durch bundesweit beachtete Transaktionen wurden zeitweise über eine Viertelmillion Wohnungen pro Jahr von ausländischen Kapitalanlegern erworben (insbesondere Wohnungen von Bund, Ländern und Kommunen). Mit diesen neuen Eigentümern gewann der privatwirtschaftliche professionell-gewerbliche Anbieterkreis immer mehr an Bedeutung.¹³ Dieser stellt mittlerweile 13,6 Prozent der Mietwohnungsbestände beziehungsweise knapp 8 Prozent der Gesamtwohnungsbestände (*Abbildung 1*), vor allem in den Rechtsformen GmbH oder AG.¹⁴ Insbesondere

Abb. 1: Anbieterstruktur auf dem deutschen Wohnungsmarkt 2014



Quelle: Mikrozensus 2014. Sondererhebung zur Wohnsituation, Veröffentlichung der Ergebnisse 2016 sowie GdW-Jahresstatistik 2014.

international agierende Unternehmen stehen immer wieder in der Kritik bezüglich der Bewirtschaftungsformen der Immobilien und ihres Umgangs mit Mieterinnen und Mietern. Ursächlich kann hier das starke Interesse der Unternehmen an kurzfristigen hohen Renditen gesehen werden, die durch Druck auf die Bewirtschaftungskosten wie auch auf die maximal möglichen Mieteinnahmen erzielt werden sollen.

Wenngleich die Finanzmarktkrise das Transaktionsgeschehen in Deutschland vorübergehend erlahmen ließ und es erst ab 2011 wieder größere Verkäufe (insbesondere Wiederverkäufe) anstanden,¹⁵ so ist doch unübersehbar, dass die Landschaft der Wohnungsanbieter sich dauerhaft und tiefgreifend verändert. Zurückzuführen ist dies auf eine stärkere Ökonomisierung und Professionalisierung der Branche. Dahinter stehen Prozesse wie ein verstärkter Wettbewerb, eine deutlichere Orientierung der Bewirtschaftung nach ökonomischen Prinzipien sowie Verkäufe und teilweise Mehrfachverkäufe an neue, auch internationale Akteure. Damit geht auch eine stärkere Verflechtung von Finanz- und Wohnungswirtschaft einher, da die international agierenden Anlegergesellschaften ihre renditeorientierten Ziele an die Wohnungs- und Immobilienunternehmen weitergeben. Im Fokus steht dann bisweilen weniger der Kunde (der Mieter) als vielmehr die vorgegebenen Renditeziele der Finanzmärkte.

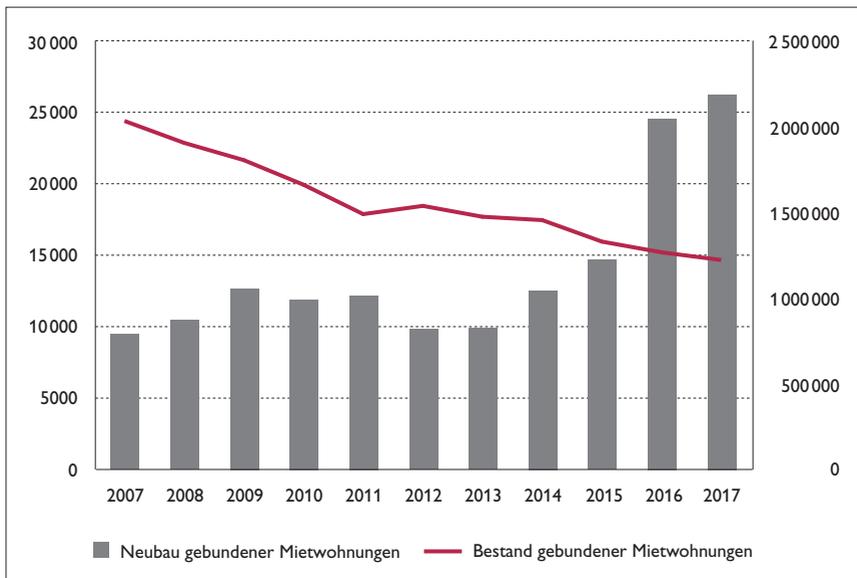
Rolle des Sozialen Wohnungsbaus

Seit annähernd hundert Jahren hatte der Wohnungsbau eine recht prominente Stellung in der deutschen (Gesellschafts-)Politik inne. Auch in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg spielte der Soziale Wohnungsbau – sowohl für den Wiederaufbau der Städte als auch für die Wohnraumversorgung der Haushalte – eine zentrale Rolle. Der Staat förderte den Bau von Wohnungen in einem Ausmaß, dass bis zur deutschen Einheit etwa 4,3 Millionen Wohneinheiten allein in Westdeutschland entstanden. Das 2002 in Kraft getretene Gesetz über die soziale Wohnraumförderung stellt dann einen Paradigmenwechsel dar. Fortan richtet sich die Förderung nicht mehr an breite Schichten, sondern an »Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind«. Neben der Schaffung von neuem Wohnraum, der bis dahin im Mittelpunkt stand, wurde nun auch die qualitative Anpassung der Wohnungsbestände an zeitgemäße Wohnbedürfnisse weiter gestärkt. Anlass dafür war, dass gegen Ende der 1990er Jahre der Wohnungsmarkt als in großen Teilen ausgeglichen galt. Gleichwohl existierten weiterhin

in Teilräumen und bei bestimmten Nachfragegruppen Probleme bei der selbstständigen Versorgung mit Wohnraum.

Mit der Föderalismusreform des Jahres 2006 ging die Zuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung vom Bund auf die Länder über. Bundesweit kommen seit vielen Jahren weniger neue Sozialwohnungen hinzu als aus der Bindung fallen. Trotz der erneut zunehmenden Förderintensität geht die Zahl der Sozialwohnungen im Saldo deutlich zurück. Waren es 2002 noch rund 2,6 Millionen Wohnungen mit Preisbindung, verringerte sich die Zahl bis Ende 2016 auf rund 1,27 Millionen (*Abbildung 2*). Dies entspricht einer Quote von knapp sechs Prozent des gesamten Mietwohnungsbestandes. Nach Ablauf der Tilgung der öffentlichen Darlehen verwandeln sich die Sozial- in ganz normale Mietwohnungen. Ohne eine weitere Ausweitung der sozialen Wohnraumförderung wird das Angebot gebundener Wohnungen deswegen auch in Zukunft weiter sinken. Zugleich aber muss von einem steigenden Bedarf an Wohnraum für die Versorgung von einkommensschwachen Haushalten und Problemgruppen ausgegangen werden. Dies betrifft insbesondere die Wachstumsregionen mit angespannter Wohnungsmarktsituation. Darüber hinaus bestehen auf allen Wohnungs-

Abb. 2: Neubau und Bestand gebundener Mietwohnungen



Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, Angaben der Länder.

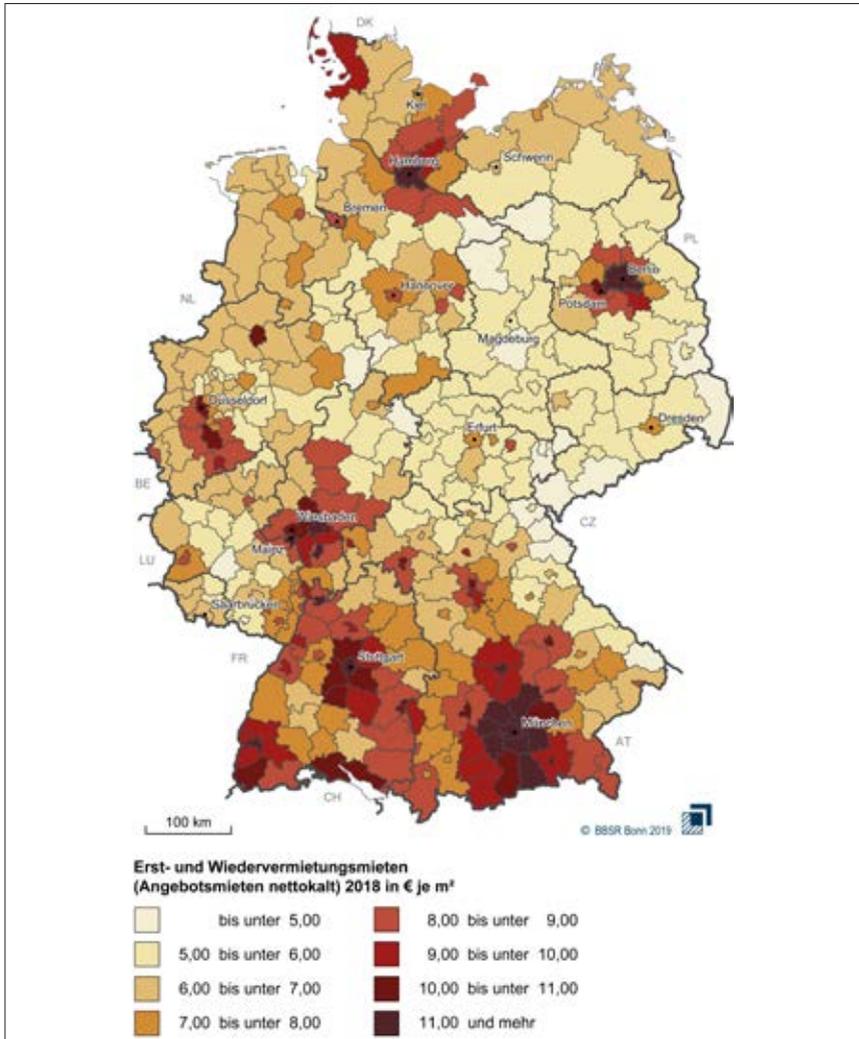
märkten qualitative Erfordernisse zur Anpassung des preiswerten Wohnungsbestands – insbesondere an energetische und altersgerechte Anforderungen. Solche Adaptionen können in Beständen, die von einkommensschwachen Haushalten bewohnt werden, nur erfolgen, wenn eine wirksame soziale Flankierung gewährleistet ist. Angesichts der sehr hohen Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum in vielen Regionen haben die Länder in den vergangenen Jahren die Wohnraumförderung neu ausgerichtet. Mit der inhaltlichen Neustrukturierung der Förderung wurde ein Paradigmenwechsel hin zu einer stärkeren Neubauförderung im Mietwohnungsbereich vorgenommen. Zudem sind in einigen Ländern im Niedrigzinsumfeld Zuschusskomponenten eingeführt oder gestärkt worden, um die Förderattraktivität bei den Investoren/Fördernehmern zu erhöhen. Der geförderte Neubau von Mietwohnungen ist in den vergangenen Jahren erfreulicherweise wieder gestiegen. So wurden 2017 Fördermaßnahmen für den Bau von gut 26 000 Mietwohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen neu bewilligt. Das waren sieben Prozent mehr als im Vorjahr. Dennoch entstehen derzeit noch zu wenige Sozialwohnungen.

Der Bund hat vor dem Hintergrund der hohen Bedarfe und des Bedeutungszuwachses der Wohnraumförderung die seit 2007 gezahlten Finanzmittel an die Länder für die Jahre 2016 bis 2019 massiv erhöht – von ursprünglich 518 Millionen Euro auf teilweise bis zu 1,5 Milliarden Euro jährlich. Es besteht allerdings keine Verpflichtung der Länder mehr, die vom Bund zur Verfügung gestellten Finanzmittel für Zwecke der sozialen Wohnraumförderung einzusetzen. Deswegen wird aktuell im Kontext einer Grundgesetzänderung ein Wiedereinstieg des Bundes in die Wohnraumförderung mit zweckgebundenen Finanzhilfen an die Länder verfolgt.

Wohnungsneubau: Über Quantitäten...

Die zumeist aus Stein oder Beton gebaute Immobilienlandschaft unterliegt in ihrer Struktur nur graduellen Veränderungen. Erschwerend kommt hinzu, dass der Neubau von Wohnungen im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends – bildhaft gesprochen – in die Knie gegangen ist. Noch nie in der jüngsten Vergangenheit wurden mit einer Zahl von knapp 160 000 so wenige Wohnungen gebaut wie zum Ausgang des vergangenen Jahrzehnts. Insbesondere der Mietwohnungsbau ging bis Mitte der 2000er Jahre sehr stark zurück und war 2009 auf einem sehr niedrigen Niveau angelangt.

Abb. 3: Angebotsmieten Wohnungen 2018



In Brandenburg innere Differenzierung der Kreise nach engerem Verflechtungsraum und äußerem Entwicklungsraum. Regionalkreis Hannover und Städtereion Aachen differenziert nach Stadt und ehemaligen Umlandkreis.

Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH; Geometrische Grundlage © GeoBasis-DE/BKG; Bearbeitung: N. Brack, J. Nielsen, A. Schürt.

Seit 2010 findet eine Trendwende im Wohnungsneubau statt. Zunächst sehr zögerlich, sind die jährlichen Steigerungsraten in den vergangenen Jahren durchaus ansehnlich; die Schwelle von 300 000 Wohnungen pro Jahr dürfte in 2018 überschritten worden sein. Und mit jeweils über 350 000 Baugenehmigungen in 2016 und 2017 könnte der Wohnungsbau auf einem Niveau ankommen, das ausreichen sollte, die Engpässe in den nächsten Jahren zu überwinden. Der Aufschwung vollzieht sich in allen Segmenten, vornehmlich freilich im Geschosswohnungsbau: Hier sind es die Eigentumswohnungen, die neben den selbstgenutzten Eigenheimen nun offenkundig am häufigsten nachgefragt werden.

Die größte Herausforderung beim Wohnungsneubau bleibt indes die Bezahlbarkeit. In den vergangenen Jahren sind die Neubaumieten immer weiter gestiegen. Aktuell steigen die Kaufpreise für Eigentumswohnungen noch stärker als die Mieten. Hinter uns liegen bereits einige Jahre mit Mietsteigerungen in den größeren Städten von jeweils sechs bis acht Prozent pro Jahr (Neu- und Wiedervermietungsmieten). In den Großstädten mit mehr als 500 000 Einwohnern stiegen im ersten Halbjahr 2018 die Angebotsmieten um 6,7 Prozent auf 11,09 Euro pro Quadratmeter. Berlin (+9,5 Prozent) und München (+7,0 Prozent) verzeichneten dabei den stärksten Anstieg unter den Metropolen. Moderater entwickelten sich die Angebotsmieten dagegen in Köln (+4,5 Prozent), Frankfurt am Main (+4,4 Prozent) und Düsseldorf (+3,4 Prozent). Im Vergleich aller kreisfreien Großstädte bleibt München mit Angebotsmieten von durchschnittlich 17,54 Euro pro Quadratmeter die teuerste Großstadt Deutschlands. Es folgen Frankfurt am Main (13,52 Euro), Stuttgart (13,21 Euro), Freiburg im Breisgau (12,05 Euro) und Hamburg (11,73 Euro). Ursächlich für die hohen Neubaumieten sind die Knappheiten am Bodenmarkt, die gestiegenen Baukosten und die Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft. Wenn sich bei den Bodenpreisen nicht deutliche Preisrückgänge einstellen werden, wird es sehr schwer werden, bezahlbare Mietwohnungsbauten neu zu errichten.

... und Qualitäten

In gewisser Weise scheint man sich heute wieder in einer Situation zu befinden, die jener vor 90 Jahren gleicht. Erneut wird – verhalten und unsicher – nach Lösungen gesucht, die möglichst viele Bedürfnisse abdecken. Ungenügend ist der Wohnungsbau in der Breite schon deshalb, weil er trotz des enormen Wandels, den unsere Gesellschaft durchläuft, die

Möglichkeit, neue Wohnweisen auszuprobieren, kaum zulässt. Erprobt werden müsste indes ein Wohnungsprogramm, das seine Maßordnung in den Bedürfnissen des Menschen findet; ein Raumreservoir, das, im Interesse des Benutzers, zur Veränderung freisteht, das verlockt zu eigenen Einfällen, freien Entscheidungen und bewusster Selbstbestimmung. Und das insgesamt finanzierbar, zugleich für den Einzelnen bezahlbar ist.

Die Tendenz zur weiteren Individualisierung wird das künftige Wohnen prägen, wobei der Paradigmenwechsel in unserer Gesellschaft – weg vom einseitigen Wirtschaftswachstum, hin zu mehr Lebensqualität – eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt. Allerdings mit ambivalenten Wirkungen. Denn Familien und Haushalte verlangen heute nach immer mehr Wohnfläche. Zwar spiegeln sich darin politische und kulturelle Grundwerte unserer Gesellschaft – das private Eigentum und die Abgeschlossenheit und Unabhängigkeit einer privaten Sphäre –, und diese sind wiederum aufs engste verknüpft mit der Hoffnung auf individuelle Autonomie (Virginia Woolf hat ihrem Buch zur Frauenfrage ja nicht zufällig den Titel gegeben: „Ein Zimmer für sich allein“). Die zunehmende Flächeninanspruchnahme aber steht im Widerspruch zu Zielen der nachhaltigen Entwicklung. So erweist sich am Beispiel des Wohnens, dass ökologische Maximen durchaus in Konflikt geraten mit den emanzipatorischen Gehalten der Kultur. Und dieser Zwiespalt hat immer noch Bestand.

Renaissance des Stadt-Wohnens?

Wenn es in Deutschland eine Renaissance des Wohnens in der Stadt gibt, dann wurden die Weichen dafür wohl in den ostdeutschen Ländern gestellt. Den Hintergrund dafür bildeten ein entspannter Wohnungsmarkt und ein vorhandenes Überangebot, die neue Möglichkeiten in den Innenstädten boten. Das sogenannte Bodenpreisgebirge hatte in Westdeutschland das Wohnen immer weiter in das Umland gelenkt; an die City war für Durchschnittshaushalte, insbesondere diejenigen mit Kindern, kaum zu denken. Die niedrigen Mieten und Grundstückspreise in den Städten der Länder im Osten Deutschlands hingegen führten nach einer kurzen Phase der Suburbanisierung – gewissermaßen ein Einheitsreflex – dann zu neuen Wohnstandortverhalten und zu einem relativen Bedeutungsgewinn der Innenstädte.

Heute lässt sich tatsächlich ein zahlenmäßiger Anstieg der Bevölkerung in einem Großteil der deutschen Großstädte belegen. Dieser Trend hat sich in den vergangenen Jahren durch hohe Außenwanderungsgewinne noch

verstärkt. Nach wie vor offen ist freilich, ob der nachweisbare Rückgang der Wanderungsverluste der Kernstädte eine echte Trendwende bedeutet – also eine neue Lust auf Stadt widerspiegelt –, oder ob er lediglich ein Effekt der Zuwanderung aus dem Ausland, der demografischen Welle und des gesellschaftlichen Alterungsprozesses ist. Erst aus der längerfristigen Analyse werden vollständige Bewertungen möglich. Eine Renaissance des innerstädtischen Wohnens auf breiter Front zu sehen, einen »Triumph der City«, wie es der »Der Spiegel« bereits vor einigen Jahren ausdrückte,¹⁶ ist also immer noch verfrüht. Durch die hohen Miet- und Preissteigerungen der vergangenen Jahre und das erreichte Preisniveau neigt die Wohnungsnachfrage zurzeit eher wieder zu einer Ausweichbewegung in den suburbanen Raum. Die Metropolregionen wachsen zwar weiter und die regionale Auseinanderentwicklung zwischen dynamischen und passiven Räumen nimmt weiter zu. Dennoch erscheint der Wohnstandort »Stadt« zur Zeit wieder gefährdeter. Auch die räumlich differenzierte Betrachtung zeigt, dass eine neue Konjunktur des Stadtwohnens¹⁷ sich bislang vor allem an ausgewiesenen Orten zeigt. Insbesondere die Universitätsstädte und Städte in erfolgreichen Wirtschaftsregionen weisen weiterhin ein Bevölkerungswachstum auf, vor allem bei der jungen Bevölkerung, die einen Wohnstandort nach ihrer jeweiligen Ausbildungsperspektive wählt. Getragen wird dieser Prozess in erster Linie durch einen zahlenmäßigen Anstieg der Kinder der Babyboomer, was sich unter anderem auch in hohen Studienzahlen zeigt. Aber auch eine Rückkehr mancher »Suburbaniten« in die Städte und eine mit der zunehmenden »Überalterung« der Wohnungsnachfrager verbundene Stadtaffinität von Senioren lässt sich ausmachen.

Zugleich gibt es – aufgrund des nach wie vor bestehenden Preisgefälles – eine wieder erstarkte Randwanderung von jungen Familien aus Städten ins Umland. Hier ist das frei stehende Einfamilienhaus oder das Wohnen im Reihenhaus mit kleinem Garten immer noch die beliebteste Wohnform, die für viele Einkommensklassen bezahlbar nur im suburbanen Raum realisiert werden kann. Für die stark boomenden Wirtschaftsregionen wird das Preisniveau aber auch hier immer höher und der sub-urbane, stadtnahe Raum wird beispielsweise im oberbayerischen Raum oder rund um Frankfurt auch für Normalverdiener immer schwieriger zu bezahlen. Allerdings wird auch berichtet, dass es Familien mit Kindern wieder in die Stadt zieht. Hierbei ist bereits zu beobachten, dass junge Familien und junge Paare, die kurz vor der Familiengründung stehen, vermehrt am Innenstadtrand oder direkt in der Innenstadt verbleiben oder sogar bewusst dorthin ziehen. Statistisch gesehen also ein recht indifferentes Bild. Die meisten Menschen sind auf der Suche nach bestimmten

Lebensqualitäten und wollen sich verschiedene Optionen sichern – Wohnraumgröße, unmittelbarer Gartenbezug, Spielmöglichkeiten in »sicherer Nähe«, Kindertagesstätten, Erreichbarkeiten, bewusster Autoverzicht, Abneigung gegen aufwändige Pendlerwege. Und sie richten ihr Verhalten nicht zuletzt danach, wo sie dieses Angebot – mit für sie tragbaren Konditionen – bekommen. Die meisten Wohnungssuchenden müssen sich in der Regel den Verhältnissen anpassen und in teureren Städten entweder ihre Ansprüche an den Wohnraum (Größe, Lage, Qualität) herunterschrauben oder eine höhere Mietbelastungsquote in Kauf nehmen.

Einmal unterstellt, dass es zahlreiche Zielgruppen der sich demografisch wandelnden Gesellschaft gibt, die eine zunehmende Affinität zum städtischen Wohnen vorweisen, dann stellt sich die Frage nach den stadtentwicklungspolitischen Implikationen. Hierzu sechs Schlaglichter:

Urbanität: Mit Urbanität verbinden die modernen Lifestyle-Gruppen etwa folgende Standortfaktoren: eine breite Palette an Freizeitaktivitäten einschließlich hochklassiger Sportveranstaltungen, eine vielfältige Club- und Kneipenszene; ein reichhaltiges Angebot an Sehenswürdigkeiten, Erlebnismöglichkeiten und Attraktionen; zahlreiche Möglichkeiten für Spaziergänge und Erkundungen; ein hohes Maß an soziokultureller Heterogenität, Aufgeschlossenheit und Toleranz in der Bevölkerung. Wenn aber, wie es empirische Erhebungen belegen, nur knapp 30 Prozent der Nachfrager eine solche »Urbanität« schätzen – was ist dann mit den anderen 70 Prozent? Tatsächlich besteht Grund zu der Annahme, dass für sie »Urbanität« keine Relevanz bei Standortentscheidungen hat: Mag sein, dass diese Menschen urbanen Flair im Urlaub schätzen – aber einen Wohnstandort, der vor allem durch Events geprägt ist, suchen sie anscheinend nicht. Die Menschen haben die unterschiedlichsten Vorstellungen zu Urbanität, und es kann zwischen diesen und anderen Gruppen der Stadtbevölkerung zu durchaus heftigen Konflikten kommen.

Wohnbauland: Für die Überwindung des Wohnungsmangels bedarf es einer erhöhten Wohnungsbautätigkeit. Eine wichtige Voraussetzung hierfür ist die ausreichende Bereitstellung von Bauland zu vertretbaren Preisen. Denn das Bauland ist in den vergangenen Jahren neben den hohen Baukosten und Baukapazitäten wesentlicher Engpass- und Kostenfaktor bei der Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum geworden. Zum einen ist vor allem in den Kernstädten der Wachstumsregionen nicht ausreichend rasch bebaubares Bauland für den Wohnungsbau verfügbar beziehungsweise wird aus unterschiedlichen Gründen nicht in ausreichender Menge und Geschwindigkeit mobilisiert, um die notwendigen Neubaulzahlen zu erreichen. Zum anderen sind die Grundstückspreise so stark gestiegen,

dass ein kostengünstiger Wohnungsbau unter Marktbedingungen nicht zu realisieren ist. In den vergangenen fünf Jahren legten die Baulandpreise mit etwa fünf Prozent pro Jahr stärker zu als die Preise für Wohnimmobilien mit vier Prozent pro Jahr. Die Baulandpreise für eine Eigenheimbebauung stiegen in fünf Jahren in den Großstädten um 33 Prozent – von gut 250 Euro 2011 auf knapp 350 Euro pro Quadratmeter im Jahr 2016. In den teuren Großstädten fiel die Steigerung mit 41 Prozent von 330 Euro auf 470 Euro noch stärker aus. Der Anteil der Grundstückskosten an den Gestehungskosten einer Wohnung kann in attraktiven Lagen bereits die 50-Prozent-Grenze überschreiten. Durch die Bodenpreisverteuerung haben neben Haushalten mit geringem Einkommen zunehmend auch Durchschnittsverdiener Schwierigkeiten bei der Wohnraumversorgung.

Für die Legislaturperiode 2017 bis 2021 enthält der Koalitionsvertrag zahlreiche Maßnahmen wie beispielsweise weitere Verbesserungen im Bauplanungsrecht oder die bessere Abstimmung von Bauplanungsrecht und immissionsschutzrechtlichen Vorschriften. Diese Themen werden in der Expertenkommission der Bundesregierung »Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik« behandelt.

In den vergangenen Jahren sind neue Wohnungen – ganz im Sinne des Vorrangs der Innenentwicklung – vielfach im Zuge der Nachverdichtung und Arrondierung bestehender Quartiere, in Baulücken, auf Brachen und als Umnutzungsprojekte entstanden. Auch weil innerstädtische Wohnungen so begehrt sind, suchen die Wohnungsbauinvestoren ständig nach entsprechenden Flächen.

Diese positive Entwicklung wird allerdings vielfach beeinträchtigt. Nutzungskonflikte, komplizierte und langwierige Willensbildungs-, Planungs- und Genehmigungsprozesse sowie Widerstände bei betroffenen Anwohnern, in den jeweiligen Quartieren und in der Stadtgesellschaft hemmen den innerstädtischen Wohnungsbau. Das Spektrum der planerischen Anforderungen und Interessen, die bei Neubauvorhaben der Innentwicklung in Einklang zu bringen sind, ist breit. Nicht selten werden Wohnungsbauvorhaben erheblich verzögert, verteuert oder gar verhindert, weil die erforderliche Akzeptanz nicht ausreicht oder zusätzliche Anforderungen an die Projekte gestellt werden. Mithin ist das »Wohnen im Zentrum« durchaus kein Selbstläufer, sondern verlangt nach differenzierten ortsbezogenen Strategien und häufig hohem finanziellen Investment.

Nachbarschaftskonflikte: Weil es bei der Schaffung von Wohnraum nicht (nur) um neue Flächen am Stadtrand (auf der sogenannten grünen Wiese) gehen kann, spielt das Thema Nachverdichtung eine große Rolle: Es entstehen Dachaufbauten und Anbauten im Bestand, Baulücken wer-

den geschlossen und Brachflächen zu Wohngebieten erklärt. Genau das aber erzeugt Reibungswiderstand. Die Anwohner sagen: Es dürfe ja gebaut werden, aber bitte nicht hinter meinem Haus – not in my backyard, wie es auf Englisch heißt. Daraus wurde das berühmte Akronym »Nimby«. Je mehr gebaut wird, desto mehr Nimbys treten auf den Plan. Immer häufiger kommen diese Proteste nicht vom Rand, sondern aus der Mitte der Gesellschaft.¹⁸ Wenn sich nun immer mehr Bürger gegen bestimmte bauliche Eingriffe zur Wehr setzen – sei es, weil sie den Maßstab sprengen, sei es, weil sie gewachsene Lebenswelten durcheinander bringen, legt das dringend neue, andere Verfahren und Kommunikationsformen nahe.

Verdrängung: Je beliebter die Städte als Wohnort (wieder) werden, desto mehr Konflikte und Verteilungskämpfe wird es geben. Dass die vormaligen, unsanierten, vielfach von Migranten, Studenten und Künstlern bewohnten »problematischen« Innenstadtgebiete seit etwa zehn Jahren von Teilen des Mittelstandes wiederentdeckt werden, zeitigt neue Probleme (»Gentrifizierung«). Berlin darf man als eine Art Labor dieses Veränderungsprozess lesen. Jeder fünfte Mensch in Deutschland lebt allein – an der Spree ist es schon jeder Dritte: weil der Partner gestorben ist oder weil bei den Jungen eine hochmobile Lebensweise mit abnehmender Bindungsfähigkeit einhergeht. In Berlin wird es in den kommenden Jahren älter, enger und einsamer werden, die Reibung wird zunehmen. Der Mietanstieg gibt einen Vorgeschmack. Viele Ökonomen und Bauunternehmer sprechen schon davon, dass Wohnungen kleiner werden müssen, damit die Mieten erschwinglich bleiben. Beim Kampf um die knappe Ressource Wohnraum aber könnten Familien unterliegen; eine Studentin-WG mag sich die Vier-Zimmer-Wohnung noch leisten können, eine Familie nur schwer.

Adaption: Dass 70-Jährige Marathon laufen, 80-Jährige ehrenamtlich Firmen beraten und 90-Jährige über Skype mit ihren Enkeln telefonieren, mag heute noch die Ausnahme sein. In 20 Jahren, wenn jeder dritte Deutsche über 60 ist, wird die Welt ohne diese gesunden, aktiven Alten nicht mehr vorstellbar sein. In kaum einen anderen Bereich wäre eine Anstoßwirkung so sinnvoll wie beim Wohnen beziehungsweise im Wohnungsbau. Mehr noch: Mit ihrer Dichte an Mietwohnungen und sozialen Einrichtungen ist die Großstadt prädestiniert dafür, die Pilotregion für neue Wohnmodelle zu werden. Nicht einmal ein Prozent der Wohnungen in Deutschland sind heute altersgerecht.¹⁹ Eine gigantische Aufgabe, dies zu ändern. Studien haben gezeigt, dass gute nachbarschaftliche Beziehungen und ein positives Wohnumfeld die Pflegekosten um 30 Prozent senken können, vor allem deshalb, weil die Menschen länger aktiv bleiben. Kon-

zepte zu entwickeln, die Wohnen in den eigenen vier Wänden mit sozialen Dienstleistungen und Technik verknüpfen, ist daher eine Schlüsselaufgabe und eine kluge Investition zugleich.

Kleinteiligkeit: Ein Grundproblem von Wohnungsbauneuvorhaben liegt in der Frage der Größenordnung, oder andersherum, in der städtebaulichen Körnung. Wenn man unter Stadt urbane Vielfalt und Lebendigkeit versteht, dann braucht sie eine gewisse Kleinteiligkeit. Genau die aber spielt in den Strategien der Immobilienwirtschaft keine oder doch nur eine geringe Rolle. Mehr noch: Kleinteiligkeit wird von Investoren zumeist als kontraproduktiv wahrgenommen. Und dieser Trend ist nur schwer zu durchbrechen. Betriebswirtschaftlich handelt es sich um die Nutzung positiver Skaleneffekte, um Strategien der Kostenminderung, die bei der Projektierung größerer Gebäudekomplexe zu erzielen sind. Diese Mechanismen bilden sich in der Struktur und im Bild der Städte ab. Um aus diesem Problemkreis herauszukommen, bräuchte es vielleicht so etwas wie die Mischkalkulation in vielen Shopping Malls, die einem Blumenladen oder Frisörsalon – zur Arrondierung des Angebots – günstigere Konditionen einräumen. Kann man ein solches Prinzip auch gleichsam ins Öffentliche heben?

Wie werden wir weiter wohnen?

Ob künftig, was den Wohnungsneubau anbelangt, mehr Aufmerksamkeit für Qualität einkehrt, ob das Schlagwort von der »Masse statt Klasse« sich umkehrt: Diese Frage bleibt ebenso virulent und offen wie die Gegenfrage, ob man damit rechnen muss, dass die vielerorts neu entfachte Nachfrage bloß durch billigere Bauproduktion bedient wird. Augenscheinlich ist zumindest beim städtischen Neubau (zupal im Eigentumswohnungsbau) der Trend zu höherwertigem Bauen mit recht hohen Erstellungskosten dominierend. Folgerichtig zielt der jedoch auf eine entsprechend betuchte Klientel.

Bezüglich der Wohnungsnachfrage sind erhebliche Verschiebungen zu erwarten.²⁰ Augenscheinlich besteht in den kommenden Jahren ein deutlicher Nachholbedarf bei der Schaffung von Wohnraum und Umwandlung von Zuschnitten, Größen und Ausstattungen der Wohnungen. Es geht um Anpassungen, die den sich wandelnden Bedingungen und Ansprüchen entsprechen; dabei spielt die Reduzierung von Barrieren eine große Rolle. Mit der Alterung, mit zunehmend späteren partnerschaftlichen und familiären Bindungen und größeren Anforderungen an die berufliche Flexibilität

werden vermehrt kleine Wohnungen für ein und zwei Personen nachgefragt. Diese Art der Singularisierung erhöht den künftigen Wohnungsbedarf bei möglicherweise wieder sinkenden Bevölkerungszahlen. Dabei wird sich die Wohnungsnachfrage auf die wirtschaftsstarke Regionen konzentrieren. Mit anderen Worten: Es sind deutliche Unterschiede zu verzeichnen zwischen den großen Metropolen (kaum Leerstand beziehungsweise sogar Engpässe in der Wohnungsversorgung) und Teilen des ländlichen Raumes in Ost- und Westdeutschland (hohe Angebotsüberhänge).

Wenn – wofür vieles spricht – das Wohnen in der größeren Stadt populär(er) wird, dann dürfte jedenfalls ein vorhandenes, günstiges und ausreichendes Wohnungsangebot kaum der Antrieb dafür sein. Zumal mit der wachsenden Attraktivität innerstädtischer Wohnlagen Mietanstiege einhergehen, die mittlerweile die Zahlungsfähigkeit der Nachfrager stark belastet.²¹ Viele Haushalte, die eine Mietwohnung suchen, müssen sich seit mehr als fünf Jahren vielerorts mit stark steigenden Belastungen auseinandersetzen. Nach den wirtschaftlichen Regeln von Angebot und Nachfrage treiben die wachsenden Knappheiten die Mieten nach oben. Angesichts der alarmierenden Nachrichten über Mietexplosion wird allerdings häufig vergessen, dass im längerfristigen Durchschnitt die Mietenentwicklung in den meisten Regionen immer noch im Rahmen der Inflation liegt und damit real stagnierend ist. Dennoch sind von der aktuellen Situation viele Haushalte betroffen, insbesondere die, die auf dem Wohnungsmarkt eine Bleibe suchen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat dies in seinem aktuellen Jahresgutachten (2018/2019) auf das Begriffspaar »Insider/Outsider« gebracht.²² Benachteiligt werden Wohnungssuchende, die wegen des Nachfrageüberschusses keine angemessene Wohnung finden können (»Outsider«). »Insider« sind dagegen Bestandsmieter, die selbst bei dringenden Bedarfen nicht aus der kleinen oder zu großen Wohnung ausziehen, da sie beim Wohnungswechsel aus der geschützten Insider-Position in die ungeschützte Outsider-Position geraten würden²³. Auch die 2015 eingeführte Mietpreisbremse hat an dieser Konstellation nur wenig verändert. Die wenigen, die von der neu eingeführten Regulierung profitieren, sind in die »Insider-Position« gewechselt und verstärken eher noch das Problem zwischen den beiden Positionen. Bestehende Mietverträge unterliegen eben weniger den Knappheitssymptomen des Wohnungsmarktes. So tendiert der Mietindex, der als Teil des Verbraucherpreisindex die Preisentwicklung bei bestehenden Mietverträgen abbildet, in den vergangenen Jahren zu Steigerungsraten zwischen einem und knapp zwei Prozent, was in der Regel unterhalb der Inflation liegt.

Allen Knappheiten und Mietpreissteigerungen zum Trotz: Perspektivisch, und auf den Gesamtstaat bezogen, wird der Leerstand deutlich zunehmen. Selbst bei weiterer Zuwanderung und Bautätigkeit wird ein Teil des Wohnungsbestandes nicht mehr nachgefragt (entweder quantitativ oder wegen Qualitätsmängel). Wie damit – oder mit der gegenläufigen Dynamik, den Gentrifizierungstendenzen in manchen Großstädten – umzugehen ist, bleibt eine Frage von eminenter gesellschaftlicher Bedeutung.

Der Beitrag erschien zuerst in der Ausgabe der APuZ 20–21/2014 »Wohnen« und wurde für diesen Band aktualisiert.

Anmerkungen

- 1 Zur grundlegenden Bedeutung des Wohnens vgl. Otto Friedrich Bollnow, Mensch und Raum, Stuttgart 1963, S. 293; J. Ortega y Gasset, Das Wesen geschichtlicher Krisen, Stuttgart 1951, S. 38f.; Mircea Eliade, Das Heilige und das Profane, Hamburg 1957, S. 101ff.; Alfons Silbermann, Neues vom Wohnen der Deutschen, Köln 1991, S. 16.
- 2 Weiterführend: Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Dritter Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland, Berlin 2017.
- 3 Mit Fug und Recht kann man einen hierzulande geltenden Grundkonsens konstatieren, demzufolge die Wohnung zwar auch Wirtschaftsgut, in erster Linie aber Sozialgut ist. Vgl. etwa Franz-Georg Rips, Grundkonsens erneuern, in: MieterZeitung 6/2007, S. 3.
- 4 Dahinter steckt eine deutliche Zunahme der Außenwanderungsgewinne, vor allem aus EU-Staaten, die von der Finanz- und Schuldenkrise betroffen waren und sind, sowie Staaten, die in den vergangenen Jahren der EU beigetreten sind. Ab 2015 kam dann noch eine verstärkte Flüchtlingszuwanderung hinzu, sodass Deutschlands Bevölkerungszahl im Jahr 2015 sogar um 1,2 Prozent stieg.
- 5 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie 1, Reihe 3: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Haushalte und Familien, Wiesbaden 2018, S. 34.
- 6 Vgl. ebd.
- 7 Vgl. weiterführend Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), BBSR-Wohnungsmarktprognose 2030, Bonn 2015.
- 8 1950 standen für 15,5 Millionen Haushalte nur zehn Millionen Wohnungen zur Verfügung (Bundesgebiet ohne Saarland), jede davon war von knapp fünf Personen belegt. Nur 20 Prozent dieser Wohnungen hatte Bad oder Dusche. 1998 wohnten – bei rund 39 Quadratmeter Wohnfläche pro Person – statistisch 2,2 Personen in einer Wohnung. Noch 1965 betrug die verfügbare Wohnfläche in der Bundesrepublik 22 Quadratmeter pro Person. 2014 beträgt die Pro-Kopf-Wohnfläche 44,5 Quadratmeter.
- 9 Vgl. Wolf Jobst Siedler, Die gemordete Stadt. Abgesang auf Putte und Straße, Platz und Baum, Berlin 1964.

- 10 Vgl. hier und im Folgenden die Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung im Rahmen des Zensus 2011 der statistischen Ämter des Bundes und der Länder.
- 11 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bauen und Wohnen. Mikrozensus – Zusatzerhebung 2014: Bestand und Struktur der Wohneinheiten, Wohnsituation der Haushalte, Wiesbaden 2016. Weiterführend BBSR, Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2016, Bonn 2017.
- 12 In diesem Zusammenhang sei zudem darauf verwiesen, dass die Schaffung von Wohneigentum individuell oft zu hohen Anteilen hypotheckenfinanziert ist – und dass solche Finanzierungsmodelle fraglos mit einer Verletzlichkeit einhergehen, die bei Störungen am Finanzmarkt (Zinsschwankungen, Banken Krisen) insbesondere für Haushalte mit geringem Einkommen bedrohliche Züge annehmen kann.
- 13 Vgl. weiterführend BBSR-Transaktionsdaten, zuletzt veröffentlicht in: BBSR-Analysen KOMPAKT 10/2018.
- 14 Siehe auch GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (Hrsg.), Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2018/2019, Berlin 2018, S. 25.
- 15 Vgl. ebd.
- 16 Vgl. Susanne Beyer, Triumph der City, in: Der Spiegel, 9.1.2006, S. 134f.
- 17 Erkennbar an den Bevölkerungsverschiebungen und an den absoluten Bevölkerungsgewinnen der Innenstädte/Kernstädte.
- 18 Zu diesem Ergebnis kommt die Studie »Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten«, die das BBSR und das Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat 2018 vorgelegt haben.
- 19 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), Wohnen im Alter – Marktprozesse und wohnungspolitischer Handlungsbedarf, Berlin 2011.
- 20 Bis 2030 ist beispielsweise von einem Anstieg des Bevölkerungsanteils der Altersgruppe ab 60 Jahren von derzeit einem Viertel auf gut 35 Prozent der Gesamtbevölkerung auszugehen. Vgl. weiterführend BBSR, Raumordnungsprognose 2035, Bonn 2015.
- 21 Deutschland ist im europäischen Vergleich von einer durchschnittlichen Wohnkostenbelastung gekennzeichnet. Niedrigeinkommen sind durch Wohngeld und Kosten der Unterkunft abgesichert. Aktuell steigen die Wiedervermietungs mieten über 4 bis 5 Prozent im Vergleich zum Vorjahr.
- 22 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2018/2019, Wiesbaden 2018.
- 23 Vgl. ebd., S. 353.

Wohnungspolitik seit 1945

Wohnungspolitik bezeichnet »alle politischen und verbandlichen Aktivitäten sowie die staatlichen Maßnahmen, die sich mit der Wohnraumversorgung der Bevölkerung, dem Neubau, der Modernisierung und der Erhaltung von Wohnungen befassen«. ¹ Die Verbindung der Begriffe »Versorgung« und »staatliche Maßnahmen« deutet bereits an, dass Wohnungspolitik in der öffentlichen Wahrnehmung ein Politikfeld ist, das stark vom Staat selbst bearbeitet wird. Tatsächlich ist Wohnungspolitik in Deutschland seit den ersten Jahren der Weimarer Republik als »Wohnungsfrage« – analog zur »sozialen Frage« – ein zentraler Bestandteil der Sozialpolitik gewesen. ² Dieser Beitrag beginnt mit einer kurzen Bestandsaufnahme der Lage auf dem Wohnungsmarkt nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und beschreibt dann die Phasen der deutschen Wohnungspolitik bis heute. Dabei wird auf die Wechselwirkungen zwischen gesellschaftlichen Veränderungen und wohnungspolitischen Instrumenten eingegangen.

Ausgangslage 1945 bis 1959

Eine direkte, für alle Bevölkerungsschichten spürbare Folge des Zweiten Weltkriegs bestand in der weitgehenden Zerstörung von Industrieanlagen, Infrastruktur und Wohnraum. Insbesondere durch die massiven Luftangriffe auf die deutschen Städte wurde es notwendig, etwa neun Millionen Obdachlose in ländliche Gebiete zu evakuieren. Die faktische Annexion der bis dahin zu Deutschland gehörenden »Ostgebiete« durch die Sowjetunion und Polen führte zu zwölf Millionen Vertriebenen und Flüchtlingen, die aus ihren Siedlungsgebieten in das spätere Staatsgebiet der Bundesrepublik kamen. Insgesamt suchten in den Monaten nach Kriegsende also ungefähr 21 Millionen Menschen eine neue Bleibe. Der Zensus in den drei Westzonen 1946 wies die Zahl von 13,7 Millionen Haushalten und 8,2 Millio-

nen Wohnungseinheiten nach. Mit anderen Worten: Es fehlten kriegs- und migrationsbedingt etwa 5,5 Millionen Wohnungen – eine gewaltige Zahl.³

Unmittelbar nach Kriegsende beschlossen die Besatzungsmächte der drei Westzonen angesichts des gravierenden Wohnungsmangels kurzfristige gemeinsame Maßnahmen zur Bekämpfung der Wohnungsnot. Die nach Gründung der Bundesrepublik 1949 gebildete Bundesregierung schloss sich den Maßnahmen an und führte die Wohnungszwangsbewirtschaftung ein. Diese bestand im Wesentlichen in einem faktischen Verbot der Kündigung von Bestandmieter*innen, staatlich festgelegten Mietniveaus und staatlicher Vergabe von in Privateigentum befindlichem Wohnraum an Wohnungssuchende. Mit diesen Maßnahmen stoppte die Bundesregierung zwar den befürchteten schnellen Anstieg der Mieten, doch das Problem der 5,5 Millionen fehlenden Wohnungen wurde dadurch nicht behoben. Deshalb entschloss sich die Bundesregierung mit der Verabschiedung des Ersten Wohnungsbaugesetzes 1950 zu einer massiven Intervention auf der Angebotsseite des Wohnungsmarkts. Im Rahmen dieses Gesetzes finanzierte der Bund innerhalb eines Jahrzehnts den Bau von insgesamt 3,3 Millionen Wohnungen. Zusätzliche 2,7 Millionen Wohnungen wurden durch private Investoren gebaut.⁴ Die große Wohnungsnot der frühen 1950er Jahre war damit zunächst gebannt.

Kurzüberblick: Instrumente

Die deutsche Wohnungspolitik stützte sich für die nächsten Jahrzehnte auf vier große Steuerungsinstrumente, die jeweils mit unterschiedlichen Steuerungszielen und Steuerungsadressaten verbunden waren und mit unterschiedlichen Steuerungsmedien operierten.

Als einziges Instrument mit überwiegend regulativem Charakter (das heißt vorrangig auf Geboten und Verboten basierend) gilt das **Mietrecht**, das in der Bundesrepublik Bestandteil des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) ist. Es schreibt Regelungen von 1917 beziehungsweise 1923 fort und setzt seit Entstehung der Bundesrepublik den regulativen Rahmen für die Ausgestaltung von Verträgen im Bereich der Wohnraumvermietung.⁵ Der wesentliche Ansatzpunkt zur Setzung der rechtlichen Normen bestand in der Überzeugung, dass Mieter*innen und Mieter von Wohnungen durch das bestehende ökonomische Machtungleichgewicht gegenüber Vermieter*innen und Vermietern ein erhöhtes Schutzbedürfnis aufweisen. Daher schränken seit jeher die zum Mietrecht zählenden Regelungen des BGB die ansonsten im Zivilrecht geltende weitgehende Vertragsfreiheit ein,

indem beispielsweise die Gelegenheit zu Vertragskündigungen oder Erhöhungen des Mietzinses begrenzt werden. Als Folge war das Mietrecht als regulatives Instrument stärker als andere Instrumente politisch-ideologisch umstritten, da sich hier die Konflikte zwischen den Besitzenden und ihrem Streben nach Rendite und den Nichtbesitzenden in ihrem Streben nach mit dem Einkommen bestreitbaren Wohnkosten zentral manifestierten. Wie alle regulativen Instrumente besteht im Bereich des Mietrechts vor allem ein »Kontrollproblem«: Nur wenn die Auslegung des Mietvertrags strittig ist oder eine Vertragspartei den Vertrag durch eine Klage rechtlich überprüfen lässt, wird das Mietrecht tatsächlich angewendet. Halten sich hingegen beide Vertragsparteien an den vereinbarten Mietvertrag, fällt dem Staat gar nicht auf, dass er sein regulatives Ziel nicht erreicht.

Zentrales Steuerungsmedium der anderen drei Instrumente ist die Finanzierung, das heißt, die Instrumente basieren im Wesentlichen auf der Verausgabung von staatlichen Mitteln zur Erreichung der Steuerungsziele. Alle drei Instrumente sind im Bereich der positiven Anreizsteuern anzusiedeln, das heißt, der Staat bietet eine finanzielle Belohnung an, wenn sich ein Individuum nach seinen Wünschen verhält. In der Wohnungspolitik haben sich dabei zwei Begriffe herausgebildet, die unterschiedliche Förderziele beschreiben. »Objektförderung« wird ein Instrument genannt, das Wohnobjekte finanziert, also eine »Investition in Steine« darstellt. »Subjektförderung« hingegen beschreibt eine finanzielle Unterstützung von Personen, also eine »Investition in Menschen«.

Die Objektförderung war für lange Zeit mit zwei verschiedenen Zielvorstellungen verknüpft. Da wäre zunächst die seit den 1950er Jahren bestehende **Wohneigentumsförderung** zu nennen, die zunächst für Jahrzehnte als steuermindernde Sonderinvestition galt und erst 1996 in ein Zulagensystem überführt wurde. Das Instrument zielte auf die Förderung der mittleren Schichten, die sich mit staatlicher Unterstützung ein Eigenheim bauen beziehungsweise kaufen sollten. Hiervon erwartete man sich »Sickerungseffekte« beziehungsweise »Umszugsketten« auf dem Mietwohnungsmarkt, das heißt den Nachzug von schlechter gestellten Mietern in die durch die ausziehenden, frisch gebackenen Eigenheimbesitzer freigegebenen Wohnungen. Dieser Effekt stellte sich aber als kaum messbar heraus, während die Kritik am Instrument immer weiter zunahm, insbesondere daran, dass die Eigenheimförderung die unteren sozialen Schichten nicht erreiche. Weiterhin wurde angemerkt, dass die Begünstigten auch ohne Förderung in der Lage seien, Eigentum zu erwerben, was massive Mitnahmeeffekte zur Folge habe. Aus Sicht der Stadt- und Regionalplanung wurde moniert, dass die Eigenheimförderung die Zersiedlung der

Landschaft beschleunige und den Pendelverkehr zwischen den Großstädten (mit Arbeitsplätzen) und dem Land (mit Eigenheimen) erhöhe.

Das zweite Standbein der Objektförderung bildeten verschiedene Investitionsprogramme, die unter dem Begriff **Sozialer Wohnungsbau** zusammengefasst werden. Ziel dieses Instruments war es, Menschen mit Wohnraum zu versorgen, die aufgrund ihrer ökonomischen Situation auf dem enger werdenden Wohnungsmarkt in den Ballungsgebieten nur schlechte Chancen auf Wohnraum hatten. Im Wesentlichen zahlte der Staat im Rahmen dieses Instruments entweder Investitionshilfen an private Investoren oder ermöglichte ihnen zinsgünstige Kredite. Auch an diesem Instrument gab es weitreichende Kritik. So wurde bemängelt, dass Bedürftige zwar eine Sozialwohnung erhielten, aber nicht sichergestellt sei, dass sie nach dem sozialen Aufstieg die öffentlich geförderte Wohnung auch wieder verließen. Tatsächlich stieg der Anteil der »fehlbelegten« Wohnungen rasch, sodass einige Großstädte entsprechende Strafabgaben einführten. Letztlich unterstützte der Soziale Wohnungsbau mit seiner auf bestimmte Zielgruppen fokussierten Konzeption auch die innerstädtische Segregation (das heißt die räumliche Trennung sozialer Gruppen) und schuf neue »soziale Brennpunkte«.

Als direkte Unterstützung von Mietern zur Bestreitung der Wohnkosten war das **Wohngeld** für Jahrzehnte das zentrale Instrument der Subjektförderung in der deutschen Wohnungspolitik. Zwar spielte sich seit der Einführung des Instruments ein ständiger Kampf um die Höhe der Leistungen auf der einen Seite und die Frage ihrer Finanzierung auf der anderen Seite ab; das Instrument war jedoch von allen politischen Parteien und auch in der Verbandslandschaft des Politikfelds weitgehend akzeptiert. Nach einer festen Formel, die das Einkommen eines Haushalts, die Anzahl seiner Mitglieder, die tatsächliche Miethöhe und das lokale Mietniveau berücksichtigte, zahlten die kommunalen Wohnungsämter das Wohngeld direkt an die Bedürftigen aus.

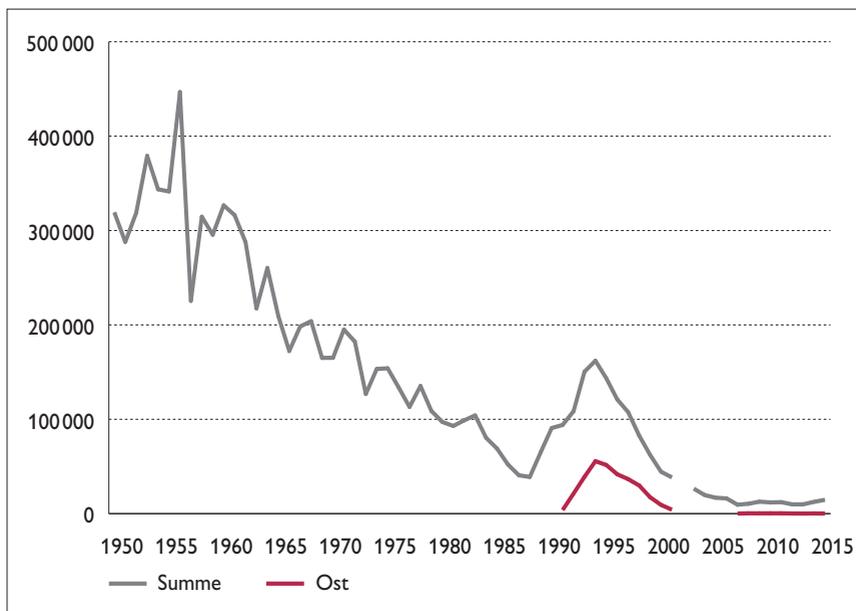
Entwicklung der Wohnungspolitik 1960 bis 1998

Gegen Ende der 1960er Jahre begann die Phase der Sozialen Marktwirtschaft auch in der Wohnungspolitik. Die Idee, dass der Staat »breiten Bevölkerungsschichten« Zugang zu Wohnraum zu verschaffen habe, ging zugunsten der marktwirtschaftlichen Idee zurück. Dies manifestierte sich unter anderem im stufenweisen Abbau der Wohnungszwangswirtschaft. Mit Blick auf den großen Erfolg im Wohnungsbau reduzierte der Bund zu Beginn der 1960er Jahre die Ausgaben für dieses Instrument drastisch.

Mit der spürbaren Entlastung am Wohnungsmarkt und dem gleichzeitigen allgemeinen ökonomischen Aufschwung ging allerdings ein stetiges Bevölkerungswachstum einher. Zwischen 1960 und 1969 wuchs die Bevölkerung der Bundesrepublik um 9,4 Prozent, während der Wohnungsmarkt weitgehend dereguliert war. Durch die demografische Entwicklung verengte sich der Wohnungsmarkt erneut; auch das 1965 eingeführte Wohngeld zur Unterstützung der Mietkaufkraft konnte daran zunächst nichts ändern, da durch die öffentliche Unterstützung der Mieterinnen und Mieter auf der Nachfrageseite mehr Geld vorhanden war, das zum Großteil durch Mietsteigerungen aufgesaugt wurde und kaum eine Stärkung der Angebotsseite nach sich zog.

Um die Steigerung der Mietpreise abzubremsen, wurde auf Bundesebene 1971 das Wohnraumkündigungsschutzgesetz eingeführt, das das Kündigungsrecht des Vermieters leicht einschränkte und bereits 1975 verschärft wurde, da es zunächst nicht den gewünschten Effekt gezeigt hatte. Gleichzeitig sank bis 1979 die Anzahl der fertiggestellten, öffentlich geförderten Wohnungen pro Jahr auf nur 109 000 Einheiten (*Abbildung 1*).

Abb. 1: Anzahl geförderter Wohnungen nach Wohnungsbaugesetz



Quelle: Statistisches Bundesamt.

In den 1970er Jahren hatte zudem der steigende allgemeine Wohlstand einen großen Einfluss auf die Wohnungspolitik. Die Möglichkeit, die Kosten für die Erstellung von selbst genutztem Wohneigentum nach Paragraph 7b des Einkommensteuergesetzes von der Steuer abzusetzen (Eigenheimförderung), wurde von immer mehr Bundesbürgern genutzt. Als 1982 das »Baukindergeld« eingeführt wurde, das Bauherren mit Kindern gesondert unterstützte, erhöhte dies die monetären Anreize zum Erwerb von Eigenheimen nochmals beträchtlich. Die steuerlichen Mindereinnahmen erhöhten sich weiter, als der Förderung des Eigenheims nicht nur ein eigener Paragraph im Einkommensteuergesetz (Paragraph 10e) gewidmet wurde, sondern die Regeln für die absetzbaren Kosten des Eigentumserwerbs erneut ausgeweitet wurden.

Parallel dazu fand in den 1980er Jahren eine Vermarktlichung des Wohnungssektors statt. Die Aktivitäten im Sozialen Wohnungsbau wurden weiter auf ungefähr 74 000 Einheiten pro Jahr reduziert. Die Bundesregierung argumentierte, der Wohnungsmarkt sei durch die bisher anhaltenden Bestrebungen der öffentlichen Hand sowie private Investorentätigkeit insgesamt ausgeglichen. Selbst als Ende der 1980er Jahre auf den großstädtischen Wohnungsmärkten ein weiterer Engpass überdeutlich wurde, bestand Wohnungsbauminister Oscar Schneider auf der guten Marktlage: »Die Wohnungsversorgung in unserem Lande ist nicht gut. Sie ist nicht sehr gut. Sie ist ausgezeichnet.«⁶

Durch die Deutsche Einheit geriet Bewegung sowohl in den Wohnungsmarkt als auch in die Wohnungspolitik. Die innerdeutsche Migration von Ost nach West bewirkte auf einigen westdeutschen Wohnungsmärkten eine starke Vergrößerung der Nachfrage. Deshalb reaktivierte die Bundesregierung kurzzeitig die Programme des Sozialen Wohnungsbaus im Westen, dehnte die Programme allerdings auch auf den sanierungsbedürftigen Ostteil des Landes aus. Gleichzeitig musste ein Teil der durch Binnenmigration leerstehenden Wohnungen im Osten abgerissen werden, um die Mietpreise im Osten zu stabilisieren (»Stadtumbau Ost«). Die Konsolidierung der Mietniveaus in den ostdeutschen Städten musste zum großen Teil der Bund übernehmen, denn mit den Immobilien der DDR hatte die Bundesrepublik auch die Schulden, die die DDR für die Finanzierung des Wohnungsbaus gemacht hatte, übernommen. Auch das Wohngeld wurde auf die ostdeutschen Länder ausgeweitet.

Die größten Debatten über Wohnungspolitik fokussierten sich indes auf die Eigenheimförderung. Es war spätestens seit den frühen 1990er Jahren offensichtlich, dass die Subventionen, die seit der Ära Adenauer geflossen waren, das eigentlich gesetzte Ziel, sehr viel mehr Deutsche zu Eigenheim-

besitzern zu machen, nicht erreicht hatten. Der Anteil der Eigenheimbesitzer war nach dem Krieg nur leicht gestiegen und hatte sich auch in den 1980er Jahren nicht merklich erhöht, obwohl Deutschland im Vergleich mit anderen Ländern hier einen enormen »Aufholbedarf« hatte (*Tabelle*). 1996 erreichten die Subventionen für die Wohneigentumsförderung den absoluten Höchststand (*Abbildung 2*); in diesem Jahr nahmen Bund, Länder und Gemeinden alleine aufgrund der Abzugsfähigkeit der Erstellungskosten von Wohneigentum insgesamt 12,8 Milliarden Euro weniger an Steuern ein. Dies machte die Eigenheimförderung zur teuersten Subvention, die jemals in der Bundesrepublik gezahlt wurde. Zum Vergleich: Die politisch heftig umstrittenen Steinkohlesubventionen machten in der Höchstphase lediglich 4,8 Milliarden Euro jährlich aus.⁷

Tab.: Wohneigentumsquote im Vergleich ausgewählter Länder

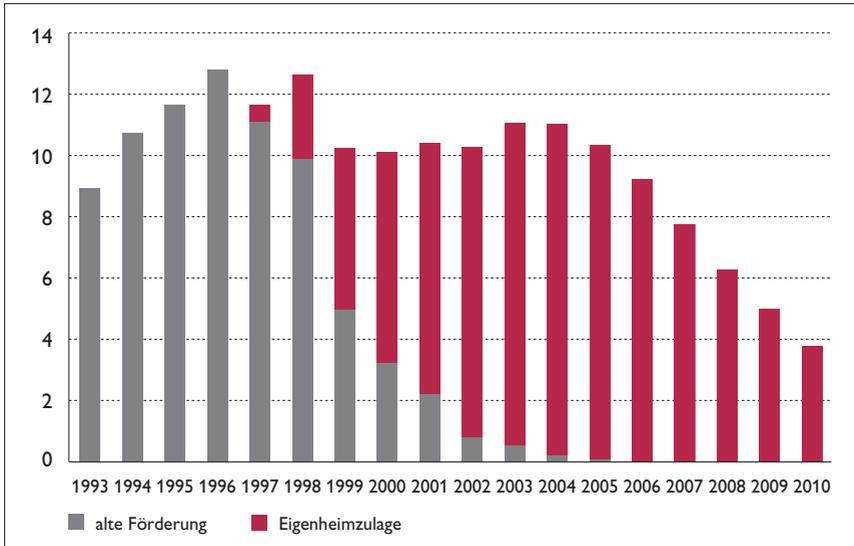
Land	Jahr	Prozent	Jahr	Prozent	Saldo
Irland	1979	76,0	2011	70,0	-6,0
Vereinigte Staaten	1979	65,4	2010	66,1	+0,7
Großbritannien	1981	56,0	2011	64,7	+8,7
Dänemark	1981	55,0	2012	52,6	-2,4
Italien	1979	55,0	2008	80,0	+25,0
Frankreich	1975	46,7	2011	58,0	+11,3
Niederlande	1982	45,0	2009	55,5	+10,5
Deutschland*	1982	44,0	2011	45,8	+1,8
Schweden	1982	35,0	2011	63,7	+28,7

* Daten für 1982 beziehen sich nur auf die westdeutschen Länder ohne Berlin.

Quelle: Elisabeth M. McLeay, *Housing as a Political Issue. A Comparative Study*, in: *Comparative Politics* 1/1984, S. 85–105; European Mortgage Federation, *HYPOSTAT 2013. A Review of Europe's Mortgage and Housing Markets*, Brüssel 2013.

Die stark genutzten Möglichkeiten zur Absetzbarkeit der Eigenheimkosten vom zu versteuernden Einkommen führten 1996 zur Reform des Instruments. Seit diesem Zeitpunkt galt nach dem Eigenheimzulagegesetz das »Zulagenmodell«, das heißt, dass die Förderung nicht mehr durch Steuerabzug, sondern durch reale Zulagen gewährt wurde, für die Anträge zu stellen waren. Da sich die Förderung sowohl im Abschreibungs- als auch im Zulagenmodell über mehrere Jahre erstreckte, liefen beide Förderformen einige Jahre parallel, wobei das Gesamtvolumen ungefähr gleich blieb.

Abb.: 2 Ausgaben für die Eigenförderung, 1993–2010, in Mrd. Euro



Quelle: 15., 16., 18., 20. und 22. Subventionsbericht der Bundesregierung.

Die rot-grüne Ära 1998 bis 2005 und ihre Folgen

Die 1998 neu ins Amt gekommene rot-grüne Bundesregierung setzte deutliche Veränderungen in der Wohnungspolitik durch, was sich in der Reform aller vier großen Instrumente widerspiegelte. So wurde der Soziale Wohnungsbau 2001 faktisch beendet und durch das Konzept der Sozialen Wohnraumförderung ersetzt. 2006 wurden beispielsweise nur noch 35 000 Wohnungen gefördert, die meisten davon im Bestand.⁸

Während des ersten Kabinetts Gerhard Schröder gelang zudem 2001 eine Reform des Mietrechts, das seit dem Abbau der Wohnungszwangswirtschaft zu Beginn der 1960er Jahre von den wechselnden Koalitionen auf Bundesebene immer nur vorsichtig modifiziert worden war, um keine gesellschaftliche Unruhe entstehen zu lassen. Die rot-grüne Bundesregierung legte besonderen Wert auf eine mieterfreundliche Neufassung, etwa durch die Einführung der asymmetrischen Kündigungsfristen. Seit der letzten großen Reform sind allerdings wieder 13 Jahre vergangen. Seit Beginn der Kanzlerschaft von Angela Merkel 2005 waren bislang keine großen mieterrechtlichen Weichenstellungen zu verzeichnen.

Gleichzeitig wurde das Wohngeldgesetz zum ersten Mal seit einem Jahrzehnt an die geänderte Situation auf den Mietmärkten und die gestiegenen Verbraucherpreise angepasst.⁹ Durch diese beiden Veränderungen war die Transformation von der Wohnungspolitik zur Wohnungspolitik eingeleitet. Im Gegensatz zu den »guten alten Zeiten« der Wohnungspolitik gab der Staat damit faktisch seine Rolle als Anbieter auf dem Wohnungsmarkt beziehungsweise als Unterstützer der Angebotsseite auf und beschränkte sich zunächst darauf, die nachfragenden Mieterinnen und Mieter durch Zuschüsse zu stützen. Mit den durch die Regierung Schröder eingeleiteten, von allen großen Parteien getragenen Reformen am Arbeitsmarkt, insbesondere der Zusammenlegung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, verlor das Wohngeld als wohnungspolitisches Instrument seit Beginn des Jahrzehnts drastisch an Bedeutung. So ist die Unterstützung für die Wohnraummiete für Bezieher des Arbeitslosengelds II als »Kosten der Unterkunft« in den Bezug der Leistung nach dem Sozialgesetzbuch II integriert.

Nur bei der im Wesentlichen durch Bemühungen der Haushaltskonsolidierung motivierten versuchten Streichung der Eigenheimzulage konnte sich das Kabinett Schröder zunächst nicht durchsetzen, da CDU/CSU und FDP im Bundesrat blockierten. Deshalb wurde der Bezug der Eigenheimzulage im Wege eines Kompromisses zunächst eingeschränkt, indem die Einkommensgrenzen abgesenkt wurden. Schon zu diesem Zeitpunkt war allerdings abzusehen, dass die liberalen und konservativen Parteien alles andere als geschlossen agierten. Die diffuse Zielzuschreibung an das Instrument durch die unterschiedlichen politischen und verbandlichen Akteure sowie die verschärfte Lage der öffentlichen Haushalte zum Ende der 1990er Jahre verstärkten die Debatte um die von einigen politischen Akteuren seit Langem geforderte Abschaffung. Schließlich fiel die über das Eigenheimzulagengesetz gesteuerte Wohneigentumsförderung den Konsolidierungsbestrebungen der großen Koalition 2006 zum Opfer.

Es bleibt festzuhalten, dass die rot-grüne Bundesregierung nach primär von inkrementellen Politikänderungen geprägten Jahrzehnten bei allen vier großen Instrumenten der deutschen Wohnungspolitik grundlegende Modernisierungen beziehungsweise die Abschaffung der Instrumente eingeläutet hat. Spätestens seit der Streichung der Eigenheimzulage schien damit die Ära der Wohnungspolitik überhaupt vorbei zu sein. Vor dem Hintergrund des auf Bundesebene zumindest rechnerisch ausgeglichenen Wohnungsmarktes hat sich die Politik in diesem Bereich seit 2006 gleichsam »zurückgelehnt«. Auch deshalb wurde im Rahmen der Föderalismusreform im gleichen Jahr die Verantwortung für den sozialen Wohnungsbau durch eine Grundge-

setzung auf die Länder übertragen. Diese Verlagerung wurde begleitet von einer Auslauffinanzierung der bisherigen Förderung und einer Klausel, nach dem Bund erlaubt, in Ausnahmefällen auch nach der Reform weiter zu finanzieren – allerdings nur in einem eng gesteckten Rahmen.

Wohnungspolitik in der Ära Merkel

Nach der Ablösung der rot-grünen Bundesregierung und der Föderalismusreform kehrte in der deutschen Wohnungspolitik zunächst für ein paar Jahre Ruhe ein. Die nächste große Veränderung kam erst nach der Bundestagswahl 2013, bei der die steigenden Wohnungsmietpreise zwar nicht im Mittelpunkt des Wahlkampfes standen, das Politikfeld aber eine deutlich höhere Bedeutung zugemessen wurde. Die Forderung der SPD nach Begrenzung der Preissteigerungen führte dann zur Einführung der »Mietpreisbremse« durch die große Koalition im Jahr 2015. Diese Regelung räumt den Ländern die Möglichkeit ein, per Verordnung die Steigerung der Wohnungsmieten in abgegrenzten Gebieten auf 110 Prozent der ortsüblichen Vergleichsmiete zu begrenzen. Die meisten Länder haben im Nachgang Verordnungen erlassen, allerdings sind Zweifel angebracht, ob dieses Regulierungsinstrument wirksam ist.

Erstens kann darauf verwiesen werden, dass die Steigerungsraten sich seit Einführung der Bremse nicht abgeflacht haben, wie das beim Funktionieren des Instruments zu erwarten gewesen wäre.¹⁰ *Zweitens* bietet die Mietpreisbremse keinen entscheidenden Anreiz für den Vermieter, sich rechtskonform zu verhalten. Das Instrument ist so ausgestaltet, dass der Mieter aktiv werden muss, wenn er meint, dass die vom Vermieter ange setzte Miete zu hoch sei. Der Mieter muss aktiv die Miethöhe rügen, die Rüge mit Fakten belegen und die zu viel gezahlte Miete notfalls vor Gericht einklagen. In Zeiten angespannter Wohnungsmärkte ist nicht wahrscheinlich, dass viele Mieter dieses Instrument nutzen, um ihr Verhältnis zum Vermieter nicht zu belasten. Zudem war der Vermieter bislang nicht verpflichtet, die Höhe der Vorvertragsmiete bei Vertragsschluss anzugeben, sodass zunächst nicht transparent war, wie hoch die Erhöhung beim Vertragswechsel im konkreten Fall tatsächlich ist. Weiterhin gelten eine Reihe von Ausnahmen, beispielsweise grundsätzlich für erstmals vermietete Wohnungen ab dem 1. Oktober 2014 (»Neubauklausel«), für modernisierte Wohnungen sowie für möblierte Wohnungen. In der aktuellen Legislaturperiode wurde die Mietpreisbremse zum 1. Januar 2019 novelliert; dabei wurden mehrere Verschärfungen vorgenommen. Zum

einen muss der Vermieter unaufgefordert offenlegen, wie hoch die Miete vor Vertragsschließung in der konkreten Wohnung war. Falls der Vermieter eine erhöhte Miete fordert und sich auf eine Ausnahme beruft (etwa die Neubauklausel), muss er dies vor Vertragsschluss dokumentieren, damit der künftige Mieter eine Chance hat, diese Behauptung zu überprüfen.

Dass die Wohnungspolitik stärker ins Zentrum der politischen Aufmerksamkeit gerückt ist, wird allerdings nicht nur durch gesetzgeberische Tätigkeit deutlich, sondern auch durch symbolische Handlungen. So hat die Bundesregierung vor dem Hintergrund der stark steigenden Mieten im Herbst 2018 einen »Wohngipfel« mit Vertretern der Länder und der wohnungspolitischen Verbände abgehalten. Im Rahmen dieses Gipfels wurden verschiedene Maßnahmen vereinbart:

Der Bund verdoppelt seine Zuwendungen für den Sozialen Wohnungsbau und bereitet die Rücknahme der Grundgesetzänderung von 2006 vor. Künftig soll der Bund die soziale Wohnraumförderung wieder zusammen mit den Ländern betreiben – in welchem konkreten Zahlenverhältnis bleibt derzeit offen.

Zusätzlich stellt der Bund eigene Grundstücke für Wohnungsbaumaßnahmen zur Verfügung. Bislang hatte er über seine Verwertungsgesellschaft versucht, seine eigenen Grundstücke meistbietend zu verkaufen, wodurch investitionswillige Wohnungsbaugesellschaften im »Bieterkampf« um Grundstücke häufig nicht zum Zuge kamen. Der Verzicht auf den maximal erzielbaren Preis kann dazu führen, dass die Bautätigkeit tatsächlich dort steigt, wo es notwendig ist – allerdings fehlen dem Bund dann Einnahmen, mit denen er bisher rechnen konnte.

Im Steuerrecht plant die Bundesregierung eine Änderung, die den Bau von Mietwohnungen steuerlich attraktiver macht.

Zusätzlich wurde, vor allem auf Initiative der CSU, im Sommer 2018 das Baukindergeld als neues Instrument beschlossen. Unter bestimmten Bedingungen (vor allem Vorhandensein von Kindern, Unterschreitung von festgelegten Einkommensgrenzen, rechtzeitige Antragstellung) werden Bau oder Kauf von selbstgenutzten Immobilien über zehn Jahre mit 12000 Euro pro Kind gefördert. Systematisch steht das Baukindergeld in der Tradition der 2005 abgeschafften Eigenheimzulage, die ebenfalls eine Kinderkomponente enthielt, aber auch für kinderlose Familien galt. Die Debatte um das neue Baukindergeld ähnelt deshalb der Debatte um die Eigenheimzulage. So wird unter anderem kritisiert, das Baukindergeld führe zu »Mitnahmeeffekten« und sei nicht regional sensibel – denn Bau und Kauf werden überall gefördert, unabhängig davon, ob in der jeweiligen Region ein Wohnungseingpass besteht oder nicht.

Ausblick

Vor allem in großstädtischen Ballungsräumen der Bundesrepublik hat sich das Problem der Wohnraumversorgung deutlich verschärft,¹¹ das vor allem Haushalte mit geringem und mittlerem Einkommen betrifft. Die Steigerung der Bestands- und Neumieten hat in vielen Städten ein so großes Ausmaß angenommen, dass die Wohnungspolitik derzeit einen deutlichen Bedeutungszuwachs erfährt.¹² Die weitgehende Untätigkeit der Politik wurde bis vor Kurzem noch mit Verweis darauf gerechtfertigt, dass es in der Bundesrepublik ein großes ausgeglichenes, funktionierenden Wohnungsmarkt gäbe,¹³ der keiner zusätzlichen Regulierung, keiner Mietkostensubvention und keiner gesteigerten öffentlichen Investitionstätigkeit bedürfe. Regionale Wohnungsengpässe etwa in Hamburg, Frankfurt am Main, Stuttgart und München wurden eingestanden, hingewiesen wurde aber auch auf Wohnungsüberangebote vor allem in den ostdeutschen Großstädten. Diese Probleme – so die weit verbreitete Einschätzung – würden durch den Markt gelöst.¹⁴

Inzwischen zeigt sich, dass die »unsichtbare Hand des Marktes« keineswegs zu einer Verbesserung der Wohnungssituation in den Großstädten geführt hat, das heißt die gestiegene Nachfrage hat zwar zunächst zu höheren Preisen geführt, die Generierung eines zusätzlichen Wohnungsangebots, die nach der Marktlogik eigentlich folgen müsste, scheint aber weitgehend ausgeblieben oder in Relation zur Wohnungsnachfrage unzureichend zu sein. Es liegt nahe, ein Marktversagen zu vermuten. Dies wird dadurch deutlich, dass Wohnungsmärkte ohne politische Steuerung Ergebnisse produzieren, die sozial nicht erwünscht sind. Daraus folgt, dass sich wieder verstärkt die Einsicht geltend macht, dass Wohnung kein Wirtschafts-, sondern ein Sozialgut ist und deshalb politische Eingriffe notwendig sind. Verdrängungseffekte in deutschen Großstädten, aber auch in Kommunen in unmittelbarer Großstadtnähe sind vor allem bei Menschen mit niedrigen und mittleren Einkommen evident. Sie bergen eine erhebliche Gefahr, Teilhabechancen am Erwerbs- und gesellschaftlichen Leben zunehmend zu ungleich zu verteilen.

Im Bundestagswahlkampf des Jahres 2013 gelangte die Wohnungspolitik durch die Debatte über die Mietpreissteigerungen in den traditionellen Hochpreisregionen wieder in den Fokus der Politik. Im aktuellen Koalitionsvertrag sind der Frage des »guten und bezahlbaren Wohnens« mit drei Seiten gegenüber früheren Verträgen ein sehr breiter Raum gegeben worden. Dies zeigt, dass sich die Bundespolitik (zumindest im Moment) durchaus bewusst ist, dass sich die Wohnungsfrage mit dem Ende der 1990er

Jahre nicht etwa »erledigt« hat, sondern im Gegenteil die Probleme wieder gewachsen sind. Es ist bereits jetzt zu sehen, dass in der aktuellen Wahlperiode des Bundes in der Wohnungspolitik deutliche Bewegung entsteht – der Bund plant die zumindest teilweise Rücknahme einer Grundgesetzänderung, weitet die Finanzierung des Wohnungsbaus aus, führt neue Anreizinstrumente ein und verschärft die Mietpreisbremse. Inzwischen ist die Wohnungspolitik auch im Fokus der Landespolitik angekommen. Am deutlichsten wurde dies im hessischen Landtagswahlkampf 2018, in dessen Verlauf die SPD die Wohnungspolitik zu einem der drei Hauptwahlkampfthemen erklärte. Dabei spielen vor allem die dramatischen Mietpreisentwicklungen in Frankfurt am Main – aber auch in den anderen Großstädten – eine große Rolle in der öffentlichen Debatte, obwohl auch die kleinen und mittleren Städte im Ballungsgebiet Rhein–Main betroffen sind. Ob das Thema – wie in der Vergangenheit – nur für einige Jahre einen Politikschwerpunkt in Bund und Länder bilden wird oder zu einem politischen »Dauerbrenner« wird, bleibt allerdings vor dem Hintergrund der sehr unterschiedlichen regionalen Entwicklungen abzuwarten.

Der Beitrag erschien zuerst in der Ausgabe der APuZ 20–21/2014 »Wohnen« und wurde für diesen Band aktualisiert.

Anmerkungen

- 1 Klaus Schubert/Martina Klein, Das Politiklexikon, Bonn 2011⁵, S. 332.
- 2 Vgl. Reinhart C. Bartholomäi, Die Entwicklung des Politikfelds Wohnen, in: Björn Egner et al., Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen – Akteure – Instrumente, Darmstadt 2004, S. 15–34, hier: S. 18 ff.
- 3 Vgl. Bernhard Schäfers, Sozialstruktur und sozialer Wandel in Deutschland, Stuttgart 2002⁷, S. 35 ff.
- 4 Vgl. Bartholomäi (Anm. 2), S. 26.
- 5 Zur Geschichte siehe Hubert Heinelt, Mietrecht, in: Egner et al. (Anm. 2), S. 50–57.
- 6 Zit. nach Wohnsitz für die Oma, in: Der Spiegel, 15.10.1990, S. 170–175, hier S. 170.
- 7 Vgl. 15. Subventionsbericht der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache (BT-Drs.) 13/2230, 10.5.1996, S. 18 ff.
- 8 Vgl. Statistisches Bundesamt, Förderungen im Sozialen Wohnungsbau, Wiesbaden 2014.
- 9 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Sanierung des Bundeshaushalts, BT-Drs. 14/1636, 17.9.1999, S. 177; Wohngeld- u. Mietenbericht der Bundesregierung 1999, BT-Drs. 14/3070, 31.3.2000.
- 10 Konstantin Kholodilin/Andreas Mense/Claus Michelsen, Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW-Wochenbericht 22/2016, S. 491–499.

- 11 DIW, Mieten und Wohnungspreise in deutschen Großstädten steigen 2014 weiter, www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.432964.de.
- 12 Barbara Schönig, Die neue Wohnungsfrage in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2/2013, S. 17–20.
- 13 Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e. V., Bevölkerung, Haushalte, Wohnungen. Bestimmungsfaktoren und Trends der regionalen Wohnungsmärkte, http://typo3.p165294.webspaceconfig.de/fileadmin/Daten_Fakten/Bevoelkerung_Haushalte_Wohnungen.pdf (zuletzt abgerufen am 19.2.2014, nicht mehr aktiv).
- 14 Vgl. Egner et al. (Anm. 2), S. 250.

Der Traum vom eigenen Heim?

Die Eigenheimidee in Geschichte und Gegenwart

Die meisten Deutschen würden gerne im Eigenheim leben, aber nur eine Minderheit der Haushalte lebt im Wohneigentum. Zumindest in den meisten Umfragen seit den 1950er Jahren geben in Deutschland – wie auch international – die Mehrheit der Befragten an, Wohneigentum, am besten im eigenen Haus, der Miete vorzuziehen. Anders als in Deutschland realisieren aber international die Mehrheit der Haushalte auch diesen Wohnwunsch: In Europa hat einzig die Schweiz eine niedrigere Wohneigentumsquote als Deutschland mit seinen etwa 45 Prozent Haushalten mit selbstgenutztem Eigentum. International ist eine derart niedrige Wohneigentumsquote höchstens noch in Grönland oder Katar unter dort sehr besonderen Bedingungen anzutreffen. (West-)Europa ist international noch am stärksten mieterdominiert, und innerhalb Europas sind die deutschsprachigen Länder die Miernationalen par excellence. Die südeuropäischen Ländern haben durch starke Umwandlung des privaten Mietbestands seit dem Zweiten Weltkrieg sehr viel Eigentum auf der Etage gebildet und somit Eigentumsquoten von mehr als 80 Prozent erreicht. Im Norden Europas hingegen haben Länder ab 1945 das private Eigentum vor allem in Form von Eigentümergenossenschaften ausgeweitet und mit über 60 Prozent Eigentümerquote die klassischeren angelsächsischen Eigentumsnationen mit ihren 60 bis 70 Prozent Eigentümerquote eingeholt. Alle postsozialistischen Länder schließlich – auch hier ist Ostdeutschland die einzige Ausnahme – haben durch massive Umwandlung des staatlichen Wohnbestands über 70 und bis zu fast 100 Prozent der Bevölkerung (wie etwa in Moldau oder Rumänien) zu Wohneigentümern gemacht.

Für die niedrige deutsche Wohneigentumsquote sind viele Gründe angeführt worden: die starke Urbanisierung – die aber auch andere Industrieländer wie die Hauseigentümersnation Belgien betrifft; die Kriegszer-

störungen und massiven Nachkriegsprogramme im Sozialen Wohnungsbau – der allerdings auch in anderen Ländern stattfand und auch nicht die niedrige Vorkriegseigentumsquote in Deutschland erklärt; oder auch die konservative Hypothekenkreditvergabe im Land – die historisch gesehen und für Mietwohnungsbauten in Deutschland oder auch der Schweiz gar nicht so konservativ war.

In diesem Beitrag werde ich einen anderen Ursachenkomplex für dieses Phänomen beleuchten, nämlich die politische Eigenheimidee, die seit ihrer Entstehung von ihren Gegnern auch gerne als »Eigenheimideologie« bezeichnet wird. Nicht nur Individuen oder Familien können also den Traum vom Eigenheim träumen, sondern er kann sich auch als die politische Idee manifestieren, möglichst viele Personen ins Wohneigentum zu bringen und Eigentum der Miete aus prinzipiellen Gründen oder wegen wünschenswerter Folgen immer – ihre Gegner würden sagen: um jeden Preis – vorzuziehen. Das politische Programm der Eigenheimidee hat in deutschsprachigen Ländern, obgleich auch verbreitet, nicht ebenso stark Fuß gefasst hat wie in den meisten anderen. So ist es einerseits zu weniger staatlicher Förderung von Eigentümern – ob über den Sozialen Wohnungsbau oder die Anregung privater Hypothekenschuldung – gekommen. Gleichzeitig konnte Mieten als Wohnform durch Mieterschutzregulierung und Mietpreisgesetzgebung zugunsten von Mietern, aber auch durch Bauförderung zugunsten von Vermietern eine Alternative zum Wohneigentum bleiben. Andererseits ist es auch wegen mangelnder Eigenheimstrategie der Bundesregierungen nicht zu einer Explosion der privaten Hypothekenschuldung und Hauspreise gekommen, die insbesondere in angelsächsischen und südeuropäischen Ländern nach 2007 mit zu Hauspreiseinstürzen und tiefen Rezessionen geführt haben.

Im Folgenden werde ich kurz auf die historischen Vorläufer der Eigenheimidee im 19. Jahrhundert eingehen und daraufhin eine systematische Untersuchung von Parteiprogrammen und deren Wohnungspolitiken seit 1945 in 19 Ländern vorstellen, um den weiteren Verlauf der Idee zu verfolgen.¹ Schließlich werde ich den Bogen zur letzten Finanzkrise spannen, die ihren Ausgangspunkt in der laxen Kreditvergabe an Eigenheimkäufer nahm: Da der private Kreditmarkt systematisch zur Realisierung der jüngsten Eigenheimidee genutzt wurde, ist diese politische Idee, die für viele Mieter das Beste wollte, eng verbunden mit makroökonomischen Ungleichgewichten.²

Historische Ursprünge der Eigenheimidee

Woher aber kommt die Eigenheimidee? Das politische Ziel, einen großen Anteil der Bevölkerung in Wohneigentum zu bringen, ist keineswegs neu. So gab es schon in Agrargesellschaften die Idee, dass breit gestreuter Landbesitz das Gemeinwesen stabilisiert und wünschenswerte Tugenden wie Sparsamkeit oder Familiensinn fördert. Nach Kriegen war die Landverteilung an Veteranen eines der sozialpolitischen Befriedungselemente. Vor dem Hintergrund der Industrialisierung, Urbanisierung und Verelendung großer Bevölkerungsteile im frühen 19. Jahrhundert suchten konservative Reformler eine Lösung für die soziale Frage und erkannten sie im Konzept des Einfamilienhauses mit Garten, zunächst in ländlichen Agrarsiedlungen und später in suburbanen Siedlungen. Diese Idee fand ihre erste Realisierung im industriepatriarchalischen Arbeitgeberwohnungsbau in den Kohle- und Textilindustrieregionen, und es war das Modell eines über ein Mietkaufschema erwerbbareren Eigenheims im Elsässischen Mülhausen, das über konservative Reformler wie den französischen Soziologen Frédéric LePlay auf den Weltausstellungen des 19. Jahrhunderts das moderne Eigenheimideal festigte.

Im späten 19. Jahrhundert unterstützte dann eine ganze Reihe konservativer wie auch progressiver gesellschaftlicher Gruppierungen – von Bodenreformern, Bevölkerungspolitikern, Sozialkatholiken bis Gartenstadttanhängern – das Ideal, die Arbeiterschaft durch allgemein zugängliches Boden- und Wohneigentum zu befrieden und somit zum Bestandteil kapitalistischer Gesellschaften zu machen: jeder Arbeiter ein Kapitalist. Aber auch im sozialistischen Ideenrepertoire, etwa bei dem sozialistischen Denker Pierre-Joseph Proudhon, findet sich die Idee, dass Kleineigentum in Arbeiterhand nicht der Gegensatz sein muss, als den Friedrich Engels ihn in seinen Schriften zur Wohnungsfrage in den 1870er Jahren ausmachte. Dort argumentierte Engels durchaus polemisch gegen einen Verteidiger des Mülhauser Modells, dass die auf kapitalistischen Arbeitsmärkten produzierten Widersprüche sich nicht einfach durch Eigenheimverbreitung lösen ließen. Das Eigenheim würde vielmehr Arbeitern die Möglichkeit nehmen, mobil zu sein, nehmen, würde ihren revolutionären Elan und ihre gewerkschaftliche Bindung schwächen und zudem just in dem Moment im Preis fallen, da auch der Arbeiter arbeitslos würde. Auch wenn Engels in diesen Schriften weitsichtig die Zusammenhänge von Arbeits- und Wohnungsmarktkrisen vorhersah, führte diese politische Linie nur zu einer völligen Wohnungsreformenthaltung zugunsten eines Wartens auf eine vom Arbeitsmarkt getriebene Revolution.

Eine sozialistische Alternative zur dominanteren Eigenheimidee im 19. Jahrhundert zeichnete sich höchstens in frühen Wohnungsbaugenossenschaften nach Ideen von Charles Fourier oder Robert Owen ab. Hier sollte nicht nur Wohnraum gemeinschaftlich geschaffen und genutzt werden, sondern dies auch mit kollektiven Institutionen wie gemeinsamen Küchen, Wäschereien oder Kindergärten in bewusstem Verzicht auf Privateigentum verbunden werden. Allerdings blieben diese Genossenschaftslösungen, wenn nicht arbeitgeberunterstützt, aufgrund ihres hohen Kapitalbedarfs weit hinter den anderen Genossenschaftstypen wie Konsumgenossenschaften zurück. Erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts zeichnete sich in der munizipal-sozialistischen Richtung der Sozialdemokratie genug Unterstützung für diese genossenschaftliche und auch die Gemeindeförderung ab. Wie stark aber die Skepsis gegenüber selbst genossenschaftlichem Eigentum (geschweige denn privatem Kleineigentum) und dessen politischer Unterstützung war, zeigt ein Redebeitrag von dem munizipal-sozialistischen Genossen Albert Südekum auf dem Lübecker Parteitag der SPD 1901: »Trotz der Wandlung in der Beurteilung der Genossenschaftsfrage in unseren Reihen sind wir gegen eine Ueberschätzung des Genossenschaftswesens nach wie vor gefeit; wir sehen in ihnen nützliche Hilfsmittel, die dem Bestande der kapitalistischen Wirtschaftsordnung keinen Abbruch thun, wohl aber geeignet sind, innerhalb derselben die Lebensumstände einzelner Gruppen von Proletariern zu verbessern. Gemeinnützige Baugenossenschaften verwerfen wir grundsätzlich als Armenunterstützungs-Vereine. Wir lehnen auch die Bauvereine für Gewerbskäufer, die spekulativen Genossenschaften, ab, die das berühmte »klein, aber mein« auf ihre Fahnen geschrieben haben; ihrer ganzen Natur nach können sie auch nur für die besser gestellten Arbeiterkreise, die Werkmeister und ähnliche Leute, wirken. Die Schäden des Kapitalismus beseitigt man nicht dadurch, dass man noch mehr Wucherer schafft. Wir wollen uns nur befassen mit den Genossenschaften für gemeinsamen Besitz und gemeinsame Verwaltung von Wohnhäusern.«³

Durch dominante Reformvereine fand hingegen die konservative Eigenheimidee zwischen 1889 und 1918 auch Eingang in die ersten nationalen Wohnungsgesetze von nord- und südeuropäischen Ländern, in denen zumeist staatliche Hilfen für den Eigenheimerwerb festgeschrieben wurden. Reformvereine wie etwa das Musée social in Frankreich waren Sammelbecken für Sozialkatholiken, Bürgermeister, pragmatische Bürokraten, Natalitätsverfechter, aber auch manche Sozialisten, die alle gut in die staatliche Verwaltung vernetzt waren, sich international austauschten und das junge Wohnungspolitikfeld besetzten. Vielfach waren diese ersten

Wohnungsgesetze, die überhaupt die ersten über Hygienegesetze hinausgehenden Ansätze des Zentralstaates in der Wohnungspolitik waren, auch von Sozialdemokraten mitgetragen oder sogar aktiv verfochten. So waren Schwedens Sozialdemokraten Unterstützer der Eigenheimbewegung, in der durch staatliche Hilfen zum Eigenheim- und Landerwerb die Massenemigration in die USA gestoppt und die Arbeiterlandfrage gelöst werden sollte. Auch die norwegischen Sozialdemokraten waren früh für eine Verbreitung des insbesondere genossenschaftlichen Eigentums mit dem Ziel, Ausbeutung von Arbeitern durch private Vermieter zu unterbinden.

In Ländern wie Deutschland, Österreich, Dänemark, den Niederlanden, aber auch in Großbritannien entwickelte sich in der Vor- und Zwischenkriegszeit hingegen überwiegend eine wohnungspolitische Alternative: der mit Staatsmitteln geförderte soziale Mietwohnungsbau, über Genossenschaften oder Gemeinden realisiert. In den anderen angelsächsischen Ländern war Wohnungspolitik bis zu jenem Zeitpunkt meist auf Eigenheimpolitik für Kriegsveteranen beschränkt.

Die Eigenheimidee seit 1945

Nach dem Zweiten Weltkrieg kann man die »Karriere« der Eigenheimidee methodisch einfacher durch die Linse von Wahlprogrammen politischer Parteien verfolgen. In diesen etwa 1800 Programmen zeigt sich die Kontinuität der konservativen Idee: Konservative Parteien in 19 untersuchten OECD-Ländern⁴ vertraten fast ausnahmslos den Standpunkt, dass Eigentum der Miete vorzuziehen sei. Deshalb machten sie sich für staatlich geförderte, besser zugängliche Kredite stark und forderten, die Eigentumsförderung im Sozialwohnungsbau vorzuziehen sowie bestehende soziale Mietwohnungen günstig an Mieter zu verkaufen. In Deutschland stand in den 1950er Jahren die dem sozialen Mietwohnungsbau gewogene SPD einer das Eigenheim propagierenden CDU gegenüber. So äußerte sich Konrad Adenauer kurz vor der Novelle des Wohnungsbaugesetzes im Jahr 1953: »Die Schaffung von Eigenheimen muß als sozial wertvollster und am meisten förderungswürdiger Zweck staatlicher Wohnungsbaupolitik und Familienpolitik anerkannt werden. Das Eigenheim soll und darf kein Reservat kleinerer Schichten sein, im Gegenteil soll gerade der Besitzlose durch Sparen, Selbsthilfe und öffentliche Förderungsmittel zum Eigenheim gelangen und so der Proletarisierung und der Vermassung entrissen werden. Das Familienheim mit Garten ist nach jeder Richtung hin als die glücklichste Verwirklichung des Familiengedankens anzusehen.«

Insbesondere christdemokratische Parteien vertraten in den Nachkriegsjahren die Eigenheimposition missionarisch, aber auch die Agrarparteien und später die Zentrumsparteien im skandinavischen Raum befürworteten das Eigentum für Landarbeiter, auch für den vorstädtischen Raum. Liberale Parteien, wenn sie denn überhaupt eine staatliche Einmischung in das Wohnungswesen vertraten, sprachen sich zumeist auch für das Eigenheim als Stütze freier demokratischer Gesellschaften aus.

Differenzierter waren die wohnungspolitischen Positionen der Parteien auf der linken Seite des politischen Spektrums. Hier bewegten sich die Positionen grob zwischen Befürwortern eines starken Mietrechts und eines sozialen Mietwohnungsbaus einerseits und Befürwortern der Förderung von Hauseigentum – oder eigentumsähnlichen Formen im skandinavischen Raum – andererseits. Besonders in Ländern wie Finnland, Island oder Norwegen vertraten Sozialdemokraten die Idee, dass Arbeiter Wohneigentum erlangen sollen. Sie begründeten dies damit, dass Wohneigentum diese vor einer Ausbeutung in privaten Mietverhältnissen schützen könne. Daher wurde in diesen Ländern eine genossenschaftliche Form des Eigentums verbreitet. So argumentierten die norwegischen Sozialdemokraten auf einem ihrer Kongresse 1949: »Im Wohnungsbau wollen wir auf das genossenschaftliche oder das eigene Heim setzen. Die Grundbesitzervereine fordern, höhere Mieten zu nehmen und ihre Tätigkeit als privates Unternehmertum anerkennen zu lassen. Es ist schwer, etwas weniger zum privaten Unternehmertum Geeignetes zu finden als das Haus und Heim eines anderen zu besitzen. Die Forderung muss daher abgelehnt werden. Im zukünftigen Wohnungsbau müssen Häuser daher entweder von der Gemeinschaft der Bewohner – in Genossenschaften – oder im Kleinhäuser von den Bewohnern selbst besessen werden.«

Anders als in Deutschland, wo Genossenschaften verstärkt als Vermietergenossenschaften fungieren, entwickelten sich in nordeuropäischen Ländern die Eigentümergenossenschaften oft zur dominanten Eigentumsform.⁵ Beide Rechtsformen, die natürlich in verschiedensten Varianten auftreten, machen die Nutzer zu Mitgliedern der Genossenschaft, deren Gebäude somit im Gemeineigentum sind. Nutzer haben darin aber individuelle Nutzungsrechte. Bei Eigentümergenossenschaften entspricht der Mitgliederbeitrag in etwa dem Kaufpreis der individuell genutzten Wohnung, und zu den Nutzungsrechten gehört der Wiederverkauf dieser Genossenschaftsanteile. War der Wiederverkaufspreis anfangs in skandinavischen Ländern noch reguliert, wurde er im Laufe der Zeit liberalisiert und passte sich immer mehr den Marktpreisen an, ähnlich dem Wohnungseigentum in anderen Ländern. In Vermietergenossenschaften hin-

gegen beträgt die Mitgliedschaft nur einige Monatsmieten, und das Verhältnis von Genossenschaft und Mitglied gleicht praktisch viel mehr dem zwischen Vermieter und Mieter. Traditionell liegen Genossenschaftsmieten unter vergleichbaren Marktmieten. Skandinavische Sozialdemokraten unterscheiden sich nun von deutschsprachigen darin, dass sie häufig in der Unterstützung von Eigentümergenossenschaften die Lösung der städtischen Wohnungsfrage sahen, wohingegen die deutschsprachige Sozialdemokratie ab den 1920er Jahren traditionell die Mietgenossenschaften unterstützt hat.

Schließlich sprachen sich auch in Südeuropa sozialistische Parteien eher für eine Eigenheimförderung aus – trotz oder gerade wegen der verbreiteten Familien- und Eigenheimideologie, die die vorangehenden konservativen Diktaturen vertraten. Diese hinterließen den jungen Republiken meist schon eine Mehrheit von (wählenden) Hauseigentümern, die auch von Mitte-links-Parteien schwer zu ignorieren waren. Hinzu kommt die historische Spaltung der südeuropäischen Linken in kommunistische und sozialistische Parteien. Erstere vertraten zumeist die sowjetische Lösung der Wohnungsfrage durch Verstaatlichung des Wohnungsbestands und Wohnungsbaus, sodass letztere politisch in die Mitte geschoben wurden, auch in Richtung wohneigentumsfreundlicher Positionen. Schließlich kommt in Südeuropa hinzu, dass die Abwesenheit koordinierter Lohnsetzung oft Inflationsspiralen verursachte, denen auf dem Mietmarkt mit restriktiveren Mietpreiskontrollen begegnet wurde. Die stärkere Intervention in die Mietpreisbildung aber hat oftmals weniger die Bestandsmieter geschützt als vielmehr Vermieter dazu verleitet, unrentable private Mietwohnungen zu veräußern. Auch ohne direkte Wohneigentumsmaßnahmen oder Eigenheimideologie wurde somit indirekt das Wohneigentum dadurch gefördert, dass das oft fragile Mieter-Vermieter-Gleichgewicht zu stark gestört wurde.

Neben länderspezifischen Unterschieden in den Parteiprogrammen lässt sich feststellen, dass die Eigenheimidee am häufigsten in Programmen angelsächsischer Parteien vorkommt. Außer in Großbritannien waren hier die Wohneigentumsquoten bereits Anfang des 20. Jahrhunderts so überdurchschnittlich hoch, dass ein Großteil der Wahlbevölkerung häufig bereits Hauseigentum besaß und dieses als typische Wohnform verstand. Darüber hinaus machte es die Konkurrenz im Zweiparteiensystem den liberalen Parteien wie etwa den US-Demokraten schwer, im Kampf um Wählerstimmen die Hauseigentümer zu vernachlässigen. Je größer die Parteien sind, desto eher müssen sie auch das Wohneigentum vertreten – insbesondere in Hauseigentümergeellschaften, in denen Hauseigentümer,

zumal mit ihren Familien, die Mehrheit der Bevölkerung stellen und zudem höhere Wahlbeteiligungsquoten als Mieter haben. Obwohl US-Demokraten, aber auch US-Gewerkschaften, schon im früheren 20. Jahrhundert aktiv für Hauseigentum eingetreten waren und mit dem sozialen Mietwohnungsbaumodell nur in den 1930er bis 1950er Jahren liebäugelten, fiel in den Jahrzehnten vor der jüngsten Finanzkrise auf, wie die beiden großen US-Parteien nicht nur für eine Gesellschaft von Hauseigentümern plädierten, sondern sich auch noch gegenseitig mit Versprechungen von finanziellen Kredithilfen überboten. Stehen Versprechungen einmal im politischen Raum, ist es schwierig, diese wieder zurückzunehmen. Im Amt befindliche Parteien sprechen sich wohl deswegen in ihren Wahlprogrammen eher wieder vermehrt für Wohneigentum aus.

In Ländern mit Mehrparteiensystemen hingegen gibt es immer auch Parteien, die, wenn nicht gegen, so doch nicht aktiv für das Eigenheim sind. So sind die drittgrößten Parteien in Zweiparteiensystemen oder auch die kanadischen Parteien in Quebec oft auch Wohneigentumsalternativen gegenüber offen. Grüne Parteien warben wie kommunistische Parteien nur in sehr seltenen Fällen für Hauseigentum. In Deutschland kritisierten die Grünen zum Beispiel, dass insbesondere das Einfamilienhaus zur Zersiedelung von Städten beitrage und die Eigenheimförderung oft ungerechterweise progressiv sei, weil sie an die Höhe der Einkommensteuer oder des Hypothekenvolumens gebunden ist. Kommunistische Parteien hingegen hielten lange an dem sowjetischen Modell einer Verstaatlichung des privaten Mietbestands, einer Mietpreissetzung unterhalb des Selbstkostenniveaus sowie einer Organisation des Wohnungsbestands und industriell betriebenen Massenwohnungsneubaus durch staatliche und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen fest.

Historisch waren aber selbst im Ostblock Eigenheimträume politisch wiederbelebt worden, zumeist wenn es staatlich opportun war. So befürwortete Stalin in Zeiten der sowjetischen Aufrüstung oder des Nachkriegsaufbaus wieder den privat betriebenen Bau traditioneller Einfamilienhäuser, und in den meisten sozialistischen Ländern wurde der staatliche Wohnungsbau ab den 1970er Jahren auch ergänzt durch privat betriebenen Wohnungsbau von selbst zu nutzendem Eigentum. Auch wenn dieser Anteil etwa in der DDR kaum zehn Prozent aller Neubauten übertraf, entwickelte sich gerade in manchen südosteuropäischen Ländern wieder ein größerer Eigentumssektor und eine Hoffähigkeit des Hauseigentums, das sich sogar in der bulgarischen Verfassung niederschlug. Andererseits war das mit Dauerrecht ausgestattete soziale Mietverhältnis im sowjetischen Wohnungssystem, zudem bei permanentem Wohnungsmangel und geringer

Mobilität, fast eine Art Quasi-Eigentum, das den Übergang zu den postsozialistischen Hocheigentumsgesellschaften vorwegnahm und erleichterte.

International standen sich amerikanisches Eigenheim und sowjetische Mietskaserne auch als Teil der zwei ideologischen Gesamtentwürfe der zwei Blöcke gegenüber. So exportierte die Sowjetunion ihr Wohnungsbaumodell ebenso in ihre Satellitenstaaten – die DDR wurde zu einem der Länder mit dem höchsten Anteil an vorfabrizierten Wohnungsneubauten – wie die USA versuchten, junge Demokratien, wie Westdeutschland, durch den Export des kreditfinanzierten Eigenheimmodells über Institutionen wie die Weltbank oder US-AID zu stabilisieren und in die westliche Ordnung einzubetten.⁶ In weniger entwickelten Ländern scheiterten die oft heroischen Entwürfe allerdings häufig an Kapitalmangel oder einer unfähigen Bauwirtschaft.

Eigenheimidee und Hypothekenverschuldung

Bis zur Hauspreisblase und Finanzkrise 2007 lässt sich ein stetes Anwachsen der eigenheimaffinen Positionen unter den Parteien feststellen. Da konservative Parteien durchweg für den Besitz eines Eigenheims eingetreten sind, liegt die Ursache für diese Zunahme zumeist im Umschwenken linker Parteien hin zu einer aktiven Befürwortung – und nicht länger bloß einer Billigung innerhalb einer Koalition – von breit gestreutem Wohneigentum. Der ideologische Kampf um die richtige Wohnform, der noch die Debatten der 1950er Jahre in Deutschland prägte,⁷ hat sich über die Zeit stark abgekühlt und ist pragmatischeren Erwägungen im Parteiwettbewerb um die Gunst des Medianwählers gewichen. Dazu dürfte auch beigetragen haben, dass sich die großen Parteien in diesem Wettbewerb aufeinander zu bewegt haben und aufseiten der Mitte-links-Parteien die typische Wählerklientel immer bürgerlicher wurde. Zu der Bewegung in Richtung politische Mitte mag das Eigenheim auch selbst beigetragen haben, ist es doch vielfach das Symbol der Verbürgerlichung (oder des »Embourgeoisement«), das Engels noch damals kritisiert hatte. In Umfragen in fast allen Ländern und auch Deutschland seit den 1980er Jahren findet man auch einen stabilen Zusammenhang zwischen Wohneigentum und einer konservativen politischen Selbstverortung oder Wahlpräferenz. Auch wenn dieser Zusammenhang noch nichts über die kausale Richtung aussagt, ist er nicht einfach reduzierbar auf Einkommens-, Alters- und Bildungsklassen oder Stadt-Land-Unterschiede.

Durch diesen breiteren Konsens zugunsten des Eigenheims ab den 1980er Jahren und durch die in Verruf geratene, kapitalintensivere Objekt-

förderung des Sozialen Wohnungsbaus kam es in vielen Ländern, beflügelt durch die allgemeine Finanzmarktliberalisierung, zu einem steten Anstieg der Hypothekenverschuldung privater Haushalte, absolut und im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Denn Wohneigentum kaufen vor allem junge, kapitalarme Haushalte, für die die eigenen vier Wände oft die größte Ausgabe im Lebenszyklus darstellen. Neben staatlichen Subventionen bedarf es daher auch des privaten Kapitalmarktes, um den Wunsch nach einem Eigenheim zu realisieren. Dies gilt auch für finanziell unabhängige Haushalte, die sich die Wohnungsleiter nach und nach »hochkaufen«.

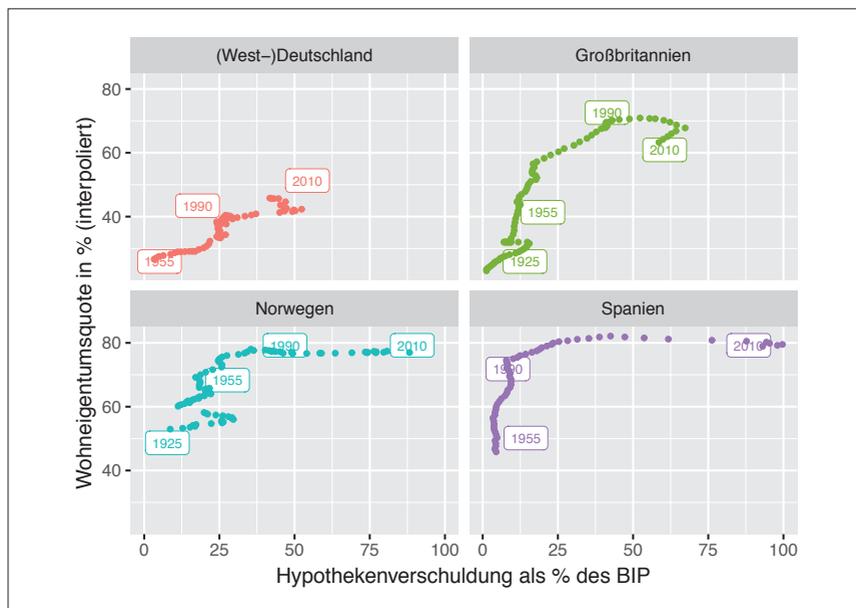
Die Eigenheimbefürworter erwähnen in den Parteiprogrammen diverse Mittel, über die höhere Eigentumsquoten erzielt werden sollen. Darunter ist die klassische deutsche Bausparförderung, bei der der Staat das Ansparen unterstützt, eher eine Seltenheit, die auch mit dem ziemlich einzigartigen Bausparwesen im deutschen Raum zu tun hat.⁸ Diese Förderung war noch in den Adenauerjahren eingeführt und bis in die 1980er Jahre erweitert, danach aber zurückgefahren worden. Zusätzlich zu dieser Ansparförderung konnten in Deutschland Baukosten von der Einkommensteuer abgesetzt werden, und im Zeitraum von 1995 bis 2005 wurde zudem für Selbstnutzer die sogenannte Eigenheimzulage gewährt. Eine in anderen Ländern viel häufiger vorzufindende Form der staatlichen Förderung unterstützt verschuldete Haushalte beim Schultern ihrer Hypothekenlasten: etwa durch Absetzen von Zins- oder Tilgungszahlungen von der Einkommensteuer, staatliche Kreditgarantien für besonders ausfallbedrohte Hypotheken (im nachstelligen Bereich oder von wenig kreditfähigen Haushalten) oder auch direkte staatliche Hypothekenvergabe zu günstigen Zinsen und langen Laufzeiten.

Die dadurch induzierte zusätzliche Nachfrage nach Wohneigentum führte vor 2007 in vielen Ländern zu steigenden Hauspreisen – zwar nicht in Deutschland, aber in den USA und vor allem in jenen Ländern, in denen die Eigenheimidee bis in das linke Parteienspektrum hinein allgemein geteilt wurde. Höhere Hauspreise wiederum erforderten höhere Hypothekenkredite, die dann wieder mehr Geld in den Wohnungsmarkt fließen ließen und so die Kaufpreise weiter hochtrieben. Bei einer gleichzeitigen Niedrigzinspolitik führte diese Spirale zu Hauspreis-Einbrüchen, Zwangsversteigerungen und dem größten Rückgang der Wohneigentumsquote in den betroffenen Ländern seit Aufzeichnung dieser Daten.

Diese Entwicklung lässt sich auch anhand der parallelen Darstellung der Wohneigentumsquote und der Hypothekenverschuldung relativ zum Bruttoinlandsprodukt in vier betroffenen Beispielländern nachzeichnen (*Abbildung 1*): Während es nach dem Zweiten Weltkrieg in Ländern wie etwa in Spanien oder Großbritannien zu einem Anstieg des Wohneigen-

tums ohne proportional wachsende Hypothekenschuldung kam (vertikale Bewegung der Punktschlange), konnte man in den vergangenen zwei Jahrzehnten eine starke Ausweitung der privaten Hypothekenschuldung (horizontale Bewegung der Punktschlange) etwa in Norwegen oder Spanien beobachten, die nicht mehr von einer Ausweitung des Wohneigentums begleitet wurde. Gegen Ende der Messperiode beginnt in Großbritannien oder auch Spanien sogar die Eigentumsquote zu sinken, ohne dass der einmal akkumulierte Schuldenberg bedeutend abgetragen würde. Mehr Hypothekenschuldung war also historisch nicht unbedingt notwendig für mehr Wohneigentum – denn in Zeiten günstigerer Hauspreise und staatlicher Wohnbauprogramme war Eigentum auch ohne stark ansteigende makroökonomische private Hypothekenschuldung möglich –, aber etwa in Situationen steigender Hauspreise ist es auch nicht hinreichend, da zusätzliche Kredite nur Hauspreis-Kredit-Spiralen anheizen und zudem nicht unbedingt potenzielle Neueigentümer den Zuschlag für Hypothekenkredite erhalten.

Abb. 1: Wohneigentumsquote und Hypothekenschuldung im Verhältnis zum BIP



Quelle: Eigene Darstellung.

Das Versprechen vieler Parteien, mehr Haushalte mittels einer erleichterten Kreditvergabe mit Hauseigentum zu versorgen, kehrte sich somit manchmal sogar ins Gegenteil. Wenn eine starke Ausweitung der privaten Hypothekenschuldung keine zusätzliche Wohneigentumsausweitung nach sich zog, inflationierte die Kreditausweitung lediglich die Hauspreise, brachte aber nicht mehr Haushalte in Eigentum. Wenn aber die Ausweitung des Wohneigentums nicht proportional mit einer höheren Hypothekenschuldung einherging, konnte Wohneigentum mit maßvolleren Preisen, durch eine starke Kaufkraftentwicklung und mithilfe von direkten staatlichen Krediten oder Bauansparhilfen gebildet werden. Die kreditfinanzierte Überhitzung von Wohnungsmärkten blieb somit aus und störte daher auch nicht das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht.

Fazit und Ausblick

Bis zur Finanzkrise im Jahr 2007 herrschte in vielen Ländern die politische Idee vor, dass Gesellschaften mit möglichst vielen Hauseigentümern wünschenswert seien. Historisch war sie als konservative Reaktion auf die Industrialisierung entstanden. Sie wurde in manchen Ländern aber auch bis weit in das linke Parteienspektrum hinein geteilt. Dieser Beitrag hat gezeigt, dass gerade in der länderspezifisch differenzierten Übernahme des Eigenheimideals durch Mitte-Links-Parteien mit ein Grund für die unterschiedlich hohen Wohneigentumsquoten liegt, den bisherige, rein sozio-ökonomisch-demografische Erklärungen übersehen haben. So sprachen deutschsprachige Sozialdemokraten eher die städtischen (Arbeiter-)Mieter an und lehnten den Kleinbesitz als Lösung der Arbeiterfrage ideologisch ab. In Ländern mit hoher ursprünglicher Arbeitereigentumsquote oder auch ausgeprägten Kleinbauertraditionen hingegen waren auch die Mitte-Links-Parteien der Hauseigentumsposition gegenüber viel offener. Erst nach der Finanzkrise wurde klar, dass die Förderung von mehr Wohneigentum vielerorts eher zu kreditinduzierten Hauspreisblasen und wirtschaftlicher Rezession denn zu einer Verbreiterung der Hauseigentümergebasis im Rahmen einer stabilen Demokratie geführt hat.

Nach der Immobilien- und Finanzkrise ist es derzeit parteiprogrammatisch stiller um die Eigenheimidee geworden, und sie hat in stark betroffenen Ländern eher zu Bailout-Programmen für von Hypothekenausfällen bedrohte Banken, manchmal auch Haushalten, geführt. Aber der »versteckte Wohlfahrtsstaat« in Form von öffentlich wenig sichtbaren Abschreibungsvergünstigungen und Steuererleichterungen rund um das Eigenheim

läuft in vielen Ländern auch ohne große Debatten weiter. In Deutschland waren sich die beiden großen Parteien 2018 etwa einig darin, mit dem Baukindergeld die 2005 abgeschaffte Eigenheimförderung wiederzubeleben. Kontrazyklisch zu anderen Ländern stiegen hier ab 2009 die Hauspreise nach langer realer Stagnation an, was neben den konservativen Kreditvergabeerfordernissen mit zum Stagnieren der derzeitigen Eigentumsquote beiträgt. Zudem dominieren eher die steigenden städtischen Mieten und regulative Eingriffe wie die Mietpreisbremse die Debatte.

Die Länder mit geplatzten Hauspreisblasen hingegen sind mit sinkenden Eigentümerquoten einer jungen Generation konfrontiert, die im Vergleich zu ihren Eltern auf der Wohnungsleiter ein paar Stufen abgestiegen ist. Allerdings ist es in einer einmal erreichten Hauseigentümergebietsschwierig, dem tendenziell konservativen Votum der Eigenheimler politisch zu entkommen. Ein Hauptgrund dafür ist sicherlich auch, dass ein großer ideologischer oder architektonischer Gegenentwurf zur Wohnform in privaten Eigenheimen – wie es womöglich der Wiener oder Weimarer Wohnungsbau einmal waren – politisch nicht in Sicht ist und wegen seiner Kapitalintensität wohl auch in Zeiten fiskalischer Austerität und Schuldenbremsen immer weniger realisierbar wird.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Sebastian Kohl, *The Political Economy of Homeownership: A Comparative Analysis of Homeownership Ideology through Party Manifestos*, in: *Socio-Economic Review*, Online first 2018.
- 2 Vgl. Sebastian Kohl, *More Mortgages, More Homes? The Effect of Housing Financialization on Homeownership in Historical Perspective*, in: *Politics & Society* 2/2018, S. 177–203.
- 3 Sozialdemokratische Partei Deutschlands, *Protokoll über die Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands*, Berlin 1901, S. 300.
- 4 Es handelt sich um Belgien, die Niederlande, Deutschland, Österreich, die Schweiz, Schweden, Dänemark, Norwegen, Finnland, Frankreich, Italien, Spanien, Portugal, Kanada, Irland, Neuseeland, die USA, das Vereinigte Königreich und Australien.
- 5 Vgl. Sebastian Kohl, *Homeownership, Renting and Society: Historical and Comparative Perspectives*, London 2017, Kapitel 4.
- 6 Vgl. Nancy H. Kwak, *A World of Homeowners. American Power and the Politics of Housing Aid*, Chicago 2015.
- 7 Vgl. Axel Schildt/Arnold Sywottek, *Einführung. »Massenwohnung und Eigenheim« – Zum Stand der Diskussion und Erforschung der Geschichte des Großstädtischen Wohnungsbaus und Wohnens seit dem Ersten Weltkrieg*, in: dies. (Hrsg.), *Massenwohnung*

und Eigenheim. Wohnungsbau und Wohnen in der Großstadt seit dem Ersten Weltkrieg, Frankfurt/M. –New York 1988; H.J. Teuteberg, Eigenheim oder Mietskasernen: Ein Zielkonflikt deutscher Wohnungsreformer: 1850–1914, in: Heinz Heineberg (Hrsg.), Innerstädtische Differenzierung und Prozesse im 19. und 20. Jahrhundert, Köln 1987, S. 21–56.

- ⁸ Vgl. Timothy Blackwell/Sebastian Kohl, The Origins of National Housing Finance Systems: A Comparative Investigation into Historical Variations in Mortgage Finance Regimes, in: Review of International Political Economy 1/2018, S. 49–74.

Herausforderungen der Wohnungspolitik aus ökonomischer Perspektive

Die Wohnungspolitik war ein bestimmendes gesellschaftliches und politisches Thema in der Nachkriegszeit. Bis in die 1970er Jahre hinein bestand die primäre Aufgabe der Wohnungspolitik darin, den Wohnungsbau zu unterstützen, um den kriegsbedingten Mangel an Wohnungen zu überwinden. Als die Märkte sich zunehmend entspannten, ging auch die Bedeutung der Wohnungspolitik zurück, was sich unter anderem darin zeigte, dass die Zuständigkeiten für die Wohnungspolitik häufig zwischen den verschiedenen Ministerien wechselten. Zwar gab es bedingt durch die Wiedervereinigung eine kurzfristige Revitalisierung, aber spätestens seit Mitte der 1990er Jahre ist Wohnungspolitik nur noch ein politisches Randthema. Erst seit Beginn des neuen Jahrzehnts steht die Wohnungspolitik wieder im Fokus, allerdings mit neuen und differenzierteren Aufgaben. In den Großstädten und Ballungsräumen sowie begehrten Universitätsstädten geht es darum, bezahlbaren Wohnraum zu gewährleisten und neue Wohnungen zu schaffen. In ländlichen Regionen sowie vielen kleineren Städten steht hingegen die Vermeidung eines übermäßigen Wohnungsangebots im Vordergrund. Und schließlich müssen in allen Regionen Wohnungen energetisch verbessert und barriereärmer gestaltet werden, um die Klimaschutzziele zu erreichen und den Gebäudebestand an zukünftige Nutzer anzupassen. Diese Herausforderungen und die dabei von der Wohnungspolitik verwendeten Instrumente werden im Folgenden genauer untersucht und bewertet.

Bezahlbarer Wohnraum in den Großstädten

Bis 2009 haben sich die Immobilienpreise in Deutschland sehr moderat entwickelt, auch in den Großstädten, was im internationalen Vergleich eher ungewöhnlich ist. Seitdem ziehen die Wohnungspreise sehr deutlich an, und zwar um fünf bis zehn Prozent pro Jahr in einigen Städten.¹ Insbesondere Berlin, allerdings ausgehend von einem niedrigen Niveau, hat einen deutlichen Preisschub erlebt, aber auch in München und Hamburg gab es starke Wohnungspreisteigerungen. Diese fielen zusammen mit der Eurokrise und der anhaltenden Niedrigzinsphase, was die Befürchtung weckte, dass vor allem spekulative Motive zugrunde lagen.² Schließlich zogen in den USA, dem Vereinigten Königreich und Spanien die Preise im Vorfeld der Finanzkrise ebenfalls an, als die Zinsen sehr niedrig waren und es an Anlagealternativen fehlte. Als es dann aber zu ersten Kreditausfällen kam, unter anderem auch aufgrund steigender Zinsen, fielen die Preise relativ rasch mit den bekannten Folgen für Banken, Investoren und der Gesellschaft insgesamt.³

Tatsächlich ist in Deutschland das Interesse der Investoren an Immobilienanlagen aufgrund des niedrigen Zinsumfelds sehr hoch. Anders als in Spanien oder den USA ist dies aber weder mit einem flächendeckenden Bauboom noch mit einem Kreditboom verbunden.⁴ Stattdessen konzentriert sich die Investorennachfrage auf einige Ballungsräume und Universitätsstädte, in denen eben nicht nur Anleger investieren, sondern vor allem mehr Menschen leben möchten. Seit einigen Jahren wachsen die Großstädte wieder sehr stark, allein in München steigt die Einwohnerzahl seit 2005 um jährlich mehr als ein Prozent, und alle Vorausberechnungen deuten für die Großstädte auf weitere Bevölkerungsgewinne hin – trotz mittelfristig rückläufiger Einwohnerzahlen in Deutschland.

Daher wird teilweise schon von einer »Renaissance der Großstädte« gesprochen,⁵ die auf verschiedenen Ursachen beruht:

- Die überwiegende Zahl der neuen Arbeitsplätze entsteht im Dienstleistungssektor, der tendenziell eher in den Großstädten angesiedelt ist. Gerade der IT-Sektor, Unternehmensberatungen oder andere unternehmensbezogene Dienstleistungen wachsen stark.⁶ Daher ziehen gerade viele gut ausgebildete Arbeitnehmer zunehmend in die Großstädte. Diese Arbeitnehmer können sich oftmals auch höhere Mieten und Preise leisten.
- Die steigenden Mobilitätskosten – die höheren Benzinkosten, reduzierten steuerlichen Anreizen (Pendlerpauschale), aber auch staubedingten Zeitkosten geschuldet sind – machen das Leben in der Stadt attraktiver. Ersparnisse durch den Verzicht auf ein Auto können so für das Leben an zentraleren Orten genutzt werden.

- Auch die besten Universitäten und Hochschulen finden sich oftmals in den Großstädten. Darüber hinaus haben die doppelten Jahrgänge aufgrund des Wegfalls der Wehrpflicht und der kürzeren Abiturzeiten die studentische Nachfrage nach Wohnraum zusätzlich gesteigert, sodass vielfach gerade der Markt für kleinere Wohnungen besonders angespannt ist.
- Doch nicht nur für Studenten und jüngere Arbeitnehmer ist die Großstadt attraktiver geworden, sondern auch für jüngere Senioren. Blieben früher viele ältere Menschen in ihren Wohnungen und Häusern leben, auch wenn die Kinder ausgezogen waren, zieht es heute viele in die Städte, um unter anderem näher an Kultur- und Freizeitangeboten und Gesundheitsvorsorge zu sein. Dabei ist nicht zu unterschätzen, dass die derzeitige Rentnergeneration insgesamt über hohe Vermögen verfügt, sodass sich viele Senioren auch zentral gelegene und gut ausgestattete Wohnungen in der Stadt leisten können.

Bedingt durch die Nachfrage dieser verschiedenen Gruppen steigen nicht nur die Immobilienpreise, sondern auch die Mieten seit einiger Zeit deutlich an. Dabei ist aber zu unterscheiden zwischen den Bestandsmieten und den Neuvertragsmieten. In den vergangenen drei Jahren sind die Neuvertragsmieten beispielsweise in Berlin um jährlich über 4,5 Prozent gestiegen, in München sogar um knapp über 6 Prozent. Die Bestandsmieten, die für Mieter gelten, die ihre Wohnungen nicht wechseln, verteuern sich dagegen selbst in diesen Großstädten in der Regel in ähnlichem Umfang wie die Verbraucherpreise, die Steigerung lag auch in Berlin und München jeweils bei unter 2,1 Prozent. Dies zeigt, dass Mieter grundsätzlich aufgrund des Mietrechts vor hohen Preissteigerungen geschützt sind. Bei den Neuvertragsmieten sind Mieter und Vermieter bei der Preisgestaltung hingegen frei. Dass bei neuen Verträgen die Mieten steigen, spiegelt die Knappheit an Wohnungen wider. Dementsprechend sind von den Mietsteigerungen hauptsächlich nur Mietsuchende betroffen, die wiederum zu einem Großteil aufgrund eines neuen Arbeits-, Ausbildungs- oder Studienplatzes und/oder wegen steigender Einkommen eine neue Wohnung suchen.

Folgen der Mietpreisbremse

Es ist ein Anliegen der Politik, die Mietpreisentwicklung in den Großstädten zu dämpfen und den Wohnraum bezahlbar zu halten. Daher hat die Bundesregierung die sogenannte Mietpreisbremse eingeführt, nach der die

Neuvertragsmiete nur noch maximal zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen darf. Damit sollen Mietsuchende vor hohen Neuvertragsmieten geschützt werden. Alle internationalen Erfahrungen zeigen jedoch, dass sich solche Regulierungen mittelfristig gegen die Mieter wenden.⁷ Zum einen können Vermieter die Regelung umgehen, indem sie zum Beispiel höhere Abstandszahlungen für Küchen oder Einbauschränke verlangen können. Zum anderen wirkt die Regulierung abschreckend, sodass sich mehr Vermieter aus dem Markt zurückziehen, indem sie an Selbstnutzer verkaufen. Die Folge: Der Mietwohnungsmarkt wird kleiner, was gerade sozial schwachen Mietern den Zugang erschwert.

Letztlich wird die Mietpreisbremse keine Probleme lösen, sondern zusätzliche generieren, weil das eigentliche Problem – fehlender Wohnraum in den Großstädten – damit nicht adressiert wird. Im Gegenteil, Mietern wird dadurch sogar suggeriert, die Mieten seien günstiger, als sie es tatsächlich sind, was die Nachfrage weiter steigert.

Aktuell zeigen allerdings verschiedene Studien, dass die Mietpreisbremse nur bedingt wirkt, die Mieten also weiter stark steigen und Marktmieten und ortsübliche Vergleichsmiete sich noch weiter voneinander entfernen. Ein Grund hierfür kann sein, dass Vermieter mit Verweis auf die Vormiete hohe Mietforderungen durchsetzen können, da die Miete nicht gesenkt werden muss. Diese Lücke wird jedoch mit dem Mietrechtsanpassungsgesetz geschlossen, da nun Mieter Einsicht in den Vertrag des Vormieters nehmen können. Somit muss die Wirkung der Mietpreisbremse nun zunächst abgewartet werden.

Optionen für bezahlbaren Wohnraum

Dämpfend wird auf die Mietpreisentwicklung nur der Bau neuer Wohnungen wirken. In vielen Städten kann der Wohnungsbau mit der Einwohnerentwicklung allerdings nicht Schritt halten. Dies liegt nicht an fehlenden Investoren, sondern an der fehlenden Flächenverfügbarkeit. Selbst Städte mit starker Wohnungsnachfrage und geeigneten Flächen tun sich mitunter schwer, neue Grundstücke für den Wohnungsbau auszuweisen. Die langwierigen Diskussionen um den geschlossenen Berliner Flughafen Tempelhof verdeutlichen dies. Darüber hinaus muss auch verstärkt über Nachverdichtungen und neue Wohnhochhäuser nachgedacht werden. Während in anderen Ländern die Skyline einer Stadt als Maß für ihre Attraktivität gilt, sind Hochhäuser in Deutschland, zumal für Wohnzwecke, verpönt. Mit Blick auf die immer weiter steigende Nachfrage nach innerstädti-

schen Lagen sollte diese Haltung jedoch überdacht werden. Große mehrgeschossige Mehrfamilienhäuser und insbesondere Wohnhochhäuser mit mehr als zehn Etagen bieten schließlich die Möglichkeit, auch Haushalten der Unter- und Mittelschicht Wohnraum in zentralen Lagen zu bieten. In Kombination mit Penthäusern in den oberen Etagen bieten sich so automatische Möglichkeiten zur sozialen Durchmischung.

Die Ausweisung neuer Flächen, die Nachverdichtung und auch die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren sind wichtige Bausteine, um die Mietpreisentwicklung in den Großstädten zu dämpfen. Dennoch wird es auch weiterhin soziale Härten geben. Um diese abzufangen, ist das Wohngeld das Instrument der Wahl. Schließlich besteht ein Rechtsanspruch auf das Wohngeld, und die Transfers sind gerade so bemessen, dass die Wohnkostenbelastung auf 30 Prozent des Haushalt Nettoeinkommens reduziert wird. Anders als beim Sozialen Wohnungsbau kommen damit alle bedürftigen Haushalte zum Zug, und es gibt keine Fehlsubventionen, weil die Förderung ausläuft, sobald die Einkommen steigen. In subventionierten Wohnungen bleiben dagegen häufig die Haushalte auch dann leben, wenn sie längst über ein höheres Einkommen verfügen. Problematisch ist jedoch, dass das Wohngeld zu selten angepasst wird. Die letzte Leistungssteigerung gab es 2016. Hier ist eine Indexierung der Leistungen und der zulässigen Höchstmieten erforderlich, ähnlich wie dies bei den Leistungen des Arbeitslosengelds II gehandhabt wird.

Als Argument für den Sozialen Wohnungsbau wird häufig angeführt, dass nur so bezahlbare Wohnungen gebaut werden könnten. Schließlich würden derzeit die meisten Wohnungen im Luxussegment gebaut. Dabei wird allerdings übersehen, dass auch der Neubau teurer Wohnungen zu Entlastungen führt. Schließlich gibt es im Wohnungsmarkt sogenannte Filtering-Prozesse, das heißt, Wohnungen werden letztlich im Markt nach unten weitergereicht, wie dies auch auf dem Automobilmarkt zu beobachten ist. Auch Modernisierungsentscheidungen und der Neubau an anderer Stelle hängen zusammen. Derzeit ziehen viele gut ausgebildete und einkommensstarke Haushalte in die Großstädte. Finden diese Haushalte keinen angemessenen Wohnraum, lohnt sich für Vermieter die Sanierung einfacher Wohnungen auf einen gehobenen Standard, womit Wohnraum für sozial schwächere Haushalte wegfällt. Stehen dagegen genügend Neubauten zur Verfügung, werden die Vermieter eher die bisherigen Mieter halten. So gesehen schützen Wohnbauten in attraktiven Neubaugebieten auch gegen Gentrifizierung.⁸

Leerstand in schrumpfenden Kommunen

Ganz anders gelagert sind die wohnungspolitischen Herausforderungen beispielsweise in Frankfurt an der Oder, in Saarbrücken oder im Landkreis Hof. In diesen Kreisen ist die Bevölkerungszahl und auch die Wohnflächennachfrage mindestens mittelfristig rückläufig. Zwar sind durch die starke Zuwanderung der vergangenen Jahren auch in vielen ländlichen Regionen die Einwohnerzahlen wieder etwas gestiegen, aber dauerhaft wird die Migration die relativ geringen Geburtenzahlen nicht kompensieren können, zumal sich die Bevölkerung auch immer mehr auf die Ballungsräume konzentriert. Spätestens in den 2020er Jahren wird die Schrumpfung daher in vielen Landkreisen (wieder) ein beherrschendes Thema sein.⁹ Die nachlassende Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt wird tiefgreifende Folgen haben. Die zu erwartenden Leerstände werden nur äußerst schwierig durch eine Anpassung der Mieten auszugleichen sein. Alternative Nutzungskonzepte können vermutlich einen Teil dieser Entwicklung abfedern, jedoch übersteigt das Ausmaß in manchen Regionen die Realisierbarkeit, zumal Mieten nach unten hin starr sind.

Auf den ersten Blick ist Leerstand ein Problem der Eigentümer, da Mieteinnahmen fehlen. Der zweite Blick jedoch verrät, dass Leerstand darüber hinaus ein gesellschaftliches Problem ist. Ungenutzte Immobilien verringern auch die Vermietungschancen anderer Wohneinheiten und führen im schlimmsten Fall zu Vandalismus. Einmal in diesen Abwärtsstrudel geraten, ist es schwierig, wieder auszubrechen, was dazu führen kann, dass ganze Viertel ihre Attraktivität verlieren. Leerstand beschleunigt aber auch Zersiedlungsprozesse und lässt Infrastrukturkosten in die Höhe steigen. Dies wiederum führt zu weiteren Abwanderungen.

Es ist eine große Herausforderung für Städte und Gemeinden, diese Entwicklung aufzuhalten. Die folgenden Ansätze können dazu beitragen, den demografischen Wandel zu meistern. Kernidee aller Maßnahmen muss dabei sein, die Stadtentwicklung nach innen zu lenken, da nur so die Attraktivität erhalten bleiben kann.

Demografische Entwicklung akzeptieren. Der Rückgang der Bevölkerung ist nicht aufzuhalten. Dies anzuerkennen und die eigene Standortpolitik zu überdenken, fällt gerade den Verantwortlichen kleinerer Gemeinden in ländlichen Regionen schwer – ist aber für jede Reform eine Grundvoraussetzung.

Weniger neue Flächen bebauen. Die meisten Neubauten entstehen auf der grünen Wiese – Leerstand in den Zentren und eine zersiedelte Landschaft sind die Folgen. Um dies zu ändern, müssen die Kommunen stärker auf die fiskalischen Wirkungen neuer Ansiedlungen achten. Hier

helfen etwa Folgekostenrechner, die zusätzliche Einnahmen (beispielsweise bei der Einkommensteuer) und höhere Ausgaben (etwa durch die Instandhaltungskosten für neue Infrastruktur) gegenüberstellen. So lassen sich Fehlinvestitionen vermeiden.

Wirtschaftsförderung umgestalten. Dem ruinösen Wettbewerb vieler Kommunen um Unternehmensansiedlungen kann die Wirtschaftsförderung entgegengetreten, indem sie nicht zuletzt im kreativen Austausch mit den lokalen Unternehmen Konzepte entwickelt, wie sich leerstehende Gebäude und brachliegende Grundstücke anders nutzen lassen.

Regionale Zentren stärken. In Gebieten mit rückläufiger Einwohnerzahl können nicht mehr alle Städte und Gemeinden Einrichtungen wie Schulen, Bibliotheken oder Schwimmbäder anbieten. Wo künftig welche Infrastruktur zur Verfügung stehen soll, müssen die kommunalen Behörden langfristig entscheiden. Um einen Interessenausgleich zwischen den Kommunen zu erreichen, muss sich verstärkt die Regional- und Landesplanung einbringen.

Kommunale Zusammenarbeit forcieren. Da der demografische Trend nicht an Gemeindegrenzen haltmacht, müssen benachbarte Kommunen das künftige Wohnraum- und Infrastrukturangebot gemeinsam planen. Wo die Bevölkerungszahl besonders stark zurückgeht, werden auch Fusionen von Gemeinden unvermeidbar sein.

Rückbau systematisch planen. Um die Wohnqualität einer Stadt zu erhalten, wird es in Zukunft notwendig sein, verfallene Immobilien oder gar ganze Viertel abzureißen. Daher müssen die staatlichen Förderhilfen im Rahmen der Stadtbauprogramme so umgestaltet werden, dass der Rückbau nicht nur in Einzelfällen, sondern systematisch nach festen Regeln erfolgen kann.

Infrastrukturkosten neu verteilen. Damit schrumpfende Städte das Problem steigender Pro-Kopf-Kosten für die Infrastruktur in den Griff bekommen, muss künftig das Verursacherprinzip stärker zum Tragen kommen. Wer also beispielsweise weit außerhalb des Ortskerns wohnt, muss künftig mehr für Wasser, Strom, Abwasser und Abfallbeseitigung bezahlen als jemand, der im Zentrum lebt.

Leerstand sanktionieren. Dauerleerstand beeinträchtigt die Attraktivität eines Stadtviertels. Eigentümer sollten daher eine Leerstandsgebühr zahlen müssen, damit der Anreiz größer wird, sich um eine neue Nutzung oder aber einen Abriss zu kümmern. Finanzschwache Eigentümer könnte der Staat mit günstigen Darlehen unterstützen.

Gemeindefinanzen reformieren. Damit Siedlungsflächen effizienter genutzt werden, sollte der Staat die Grundsteuer zu einer Bodenwertsteuer

reformieren. Damit würden Anreize gesetzt werden, den Boden möglichst effizient zu nutzen. Sinnvoll wäre außerdem ein System handelbarer Flächenzertifikate, das Bauprojekte in Außenbereichen teurer und in den Innenstädten billiger werden lässt.¹⁰

Neue Ideen entwickeln. Da die Stadtplanung der Zukunft viele unterschiedliche Interessen unter einen Hut bringen muss, sind neue Ansätze gefragt, in die sowohl Expertise von außen als auch die Wünsche der Einwohner vor Ort einfließen. Hier könnten beispielsweise öffentlich geförderte Ideenwettbewerbe zu kreativen Lösungen führen.

Die genannten Maßnahmen sind für die Kommunen oftmals schwer durchsetzbar und werden insbesondere bei den eigenen Einwohnern häufig auf massiven Widerstand stoßen. Gerade deswegen ist die Wohnungspolitik gefordert, einerseits die Prozesse zu moderieren und Best-Practice-Beispiele zu vermitteln und andererseits mit Förderungen die Umgestaltung der Städte und Gemeinden abzufedern. Im Gegensatz zu dem in der Presse deutlich dominanteren Thema der Preissteigerungen in den Großstädten ist der Aufbau des Leerstands aufgrund des demografischen Wandels ein Thema, das eine deutlich größere Herausforderung darstellt. Schließlich zeigen die Schrumpfungprozesse aufgrund des Strukturwandels, wie etwa im Ruhrgebiet und in Ostdeutschland, wie schwierig es ist, Abwärtsspiralen zu durchbrechen. Das aufgrund des demografischen Wandels ansteigende Durchschnittsalter wird es dabei nicht einfacher machen, die notwendigen Schritte zu ergreifen. Wichtig ist aber, dass der Transformationsprozess nicht zur Resignation führt, denn auch weniger dicht besiedelte Regionen können weiterhin attraktiv sein.

Modernisierung des Gebäudebestands

Angesichts steigender Mieten in den Großstädten und Leerstandsproblemen in schrumpfenden Regionen wird oft vergessen, dass nicht nur die Zahl der Wohnungen angepasst werden muss, sondern auch ihre Qualität. Um die Energiewende zu meistern, sind Energieeinsparungen im Gebäudesektor essenziell. Schließlich verbrauchen Neubauten nur rund ein Drittel der Energie von Altbauten. Gerade deshalb hat sich die Bundesregierung ehrgeizige Einsparziele für den Gebäudesektor gesetzt und will den Primärenergieverbrauch bis 2050 um 80 Prozent senken. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, müssen aber bis 2050 fast alle Altbauten auf den heutigen Energiestandard gebracht werden, was einer Sanierungsquote von etwa zwei Prozent pro Jahr entspricht – tatsächlich liegt

die Quote aber nur bei gut der Hälfte.¹¹ Auffällig ist, dass bei Modernisierungen oft nur einzelne Maßnahmen vorgenommen werden, wie etwa der Fensteraustausch, die Heizungserneuerung oder partielle Dämmungen. Dies ist verständlich, da die Eigentümer zunächst die Maßnahmen umsetzen, die das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen und finanziell im Rahmen bleiben. Allerdings bleibt es bei Teilsanierungen offen, ob die Immobilie tatsächlich später noch vollständig saniert wird – was jedoch notwendig ist, um die Klimaschutzziele zu erreichen.

Das Grundproblem der energetischen Sanierung ist die fehlende Wirtschaftlichkeit. Nur bei sehr alten Gebäuden lohnen sich Vollsanierungen, und auch nur dann, wenn ohnehin saniert werden muss. In vielen anderen Fällen übersteigen die Investitionskosten die zu erwartenden eingesparten Energiekosten. Da Klimaschutz eine gesellschaftliche Aufgabe ist, bleibt somit der Staat gefordert, Anreize zu setzen. Zwar werden Eigentümern mit den Programmen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) Zinsvorteile und Zuschüsse für energetische Modernisierungen gewährt, aber diese Programme gelten als schwer nachvollziehbar, und die Summen sind insgesamt nicht ausreichend, um die ambitionierten Ziele zu erreichen. Schlimmer ist jedoch, dass die Politik nun seit mehreren Jahren steuerliche Anreize in Aussicht stellt, diese aber bislang nicht umsetzte – trotz eines parteiübergreifenden Konsens unter den Fachpolitikern. Diese Ankündigungen haben zu einem Attentismus geführt, der die Ziele konterkariert. Wichtig für Eigentümer sind verlässliche und stetige Rahmenbedingungen, damit Investitionen langfristig geplant werden können.

Die energetische Modernisierung wird jedoch nicht ausreichen, um den Gebäudebestand zukunftsfähig zu machen. Der demografische Wandel ist nicht nur mit einem Rückgang der Bevölkerung verbunden, sondern auch mit einer deutlichen Alterung. Während heute 3,6 Millionen Menschen über 80 Jahre alt sind, steigt deren Zahl bis 2050 auf 10 Millionen. Damit die Pflegekassen nicht überlastet werden, müssen zunehmend Voraussetzungen geschaffen werden, damit Ältere in ihren Wohnungen leben bleiben können. Die Kommission »Wohnen im Alter« des Deutschen Verbands für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung schätzt, dass bereits derzeit für rund 2,5 Millionen Haushalte Umbaumaßnahmen notwendig sind, bis 2020 werden es rund drei Millionen Wohnungen sein.¹² Da mit dem Umbau nicht zuletzt auch Sozialversicherungskosten gespart werden können, sollte der Staat auch aus eigenen Anreizen über Förderungen nachdenken. Die bisherigen Maßnahmen, etwa über die KfW, müssen als unterfinanziert angesehen werden, und auch im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung hat dieses Thema keinen hohen Stellenwert.

Schlussfolgerungen

Die Wohnungspolitik muss Prioritäten künftig anders setzen. Derzeit konzentriert sie sich auf die Wohnungsknappheit in den Großstädten und versucht, über Regulierungen die Preisentwicklung zu dämpfen. Tatsächliche Entspannung kann jedoch nur über den Wohnungsneubau erreicht werden. Bundespolitische Hilfen brauchen die schrumpfenden Kommunen, da der Umgang mit Leerstand mehr Kooperationen und Steuerung bedarf. Außerdem muss der Stadtumbau stärker gefördert werden. Und auch in die energetische Modernisierung und den altengerechten Umbau müssen Ressourcen investiert werden, da diese Qualitätsverbesserungen sich individuell kaum rechnen, aber notwendig sind, um gesellschaftliche Ziele zu erreichen.

Der Beitrag erschien zuerst in der Ausgabe der APuZ 20–21/2014 »Wohnen« und wurde für diesen Band aktualisiert.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Ralph Henger/Michael Voigtländer, Setzt die Wohnungspolitik die richtigen Anreize für den Wohnungsbau?, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Gutachten für die Deutsche Reihenhaus AG, Köln 2018.
- 2 Zum Begriff spekulativer Blasen vgl. zum Beispiel George A. Akerlof/Robert J. Shiller, *Animal Spirits*, Princeton 2009.
- 3 Vgl. Manfred Jäger/Michael Voigtländer, Subprime-Krise: Welche Lehren sind zu ziehen?, in: *Real Estate Finance* 2008, S. 2–4.
- 4 Vgl. Daniel Bendel/Michael Voigtländer, Eine Risikoprüfung für die deutsche Wohnimmobilienfinanzierung, *IW Trends* 4/2016, S. 41–58.
- 5 Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), *Renaissance der Großstädte – eine Zwischenbilanz*, BBSR-Berichte Kompakt 9/2011.
- 6 Vgl. hierzu auch Richard Florida, *The Rise of the Creative Class*, New York 2014.
- 7 Vgl. Michael Voigtländer, *Mietwohnungsmarkt und Wohneigentum: Zwei Seiten einer Medaille*, Berlin 2006.
- 8 Zum Begriff der Gentrifizierung siehe zum Beispiel Jürgen Friedrichs/Robert Kecskes, *Gentrification. Theorie und Forschungsergebnisse*, Opladen 1996.
- 9 Vgl. Ralph Henger/Michael Schier/Michael Voigtländer, *Wohnungsleerstand. Eine wirtschaftspolitische Herausforderung*, IW-Position 62, Köln 2014.
- 10 Vgl. dazu das Planspiel Flächenhandel unter www.flaechenhandel.de.
- 11 Vgl. Ralph Henger/Petrik Runst/Michael Voigtländer, *Energiewende im Gebäudesektor – Handlungsempfehlungen für mehr Investitionen in den Klimaschutz*, IW-Analyse 119, Köln 2017.
- 12 Vgl. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V., *Kommissionsbericht »Wohnen im Alter«*, Berlin 2009.

Andrej Holm

Wiederkehr der Wohnungsfrage

Steigende Mieten, Verdrängungsprozesse und Straßenproteste in vielen großen Städten haben die Wohnungsfrage zurück auf die Tagesordnung der politischen Debatten gebracht. Aber was ist eigentlich das Problem an steigenden Mieten? Wer ist davon betroffen? Und wie reagiert die Politik? Der folgende Beitrag nähert sich den aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen der Wohnungspolitik aus soziologischer Perspektive.

Unruhe im Mieterland

Etwa die Hälfte der Haushalte in Deutschland wohnt zur Miete, und in den Großstädten sind es sogar über 70 Prozent. Mit den hohen Standards der Wohnungsausstattung, einem im internationalen Vergleich starken Mietrechtsschutz und auch dem breiten Sektor öffentlicher und geförderter Wohnungsbestände haben Mietwohnungen lange Zeit eine Versorgung von breiten Schichten der Bevölkerung sichergestellt. Zur Jahrtausendwende galten nach 50 Jahren wohlfahrtsstaatlicher Wohnungspolitik die wesentlichen Aspekte der Wohnungsfrage als gelöst. Doch ein Blick auf die aktuelle Situation in den Städten verrät schnell: Die längst überwunden geglaubten Themen wie Wohnungsnot, Überbelegung oder Wohnen in vernachlässigten Beständen stehen wieder auf der politischen Agenda.

Zentrale Probleme der Wohnungspolitik sind vor allem in den Großstädten und vielen anderen Regionen die steigenden Mieten und der Mangel an leistbaren Wohnungen zur Versorgung der Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen. Allein in der vergangenen Dekade sind die Mieten vor allem in den Großstädten rasch angestiegen. Die Bestandsmieten in den fünf größten deutschen Städten weisen für den Zeitraum von 2008 bis 2018 eine durchschnittliche Steigerung von 15 Prozent auf. Vor allem in Berlin (+ 32 Prozent) und Hamburg (+ 23 Prozent) sind die

Mieten in bestehenden Mietverhältnissen um knapp ein Drittel beziehungsweise knapp ein Viertel der Ausgangsmieten von 2008 gestiegen. Selbst in einer Stadt wie München (+4 Prozent) mit einem sehr hohen Ausgangsniveau von fast zehn Euro pro Quadratmeter (nettokalt) wurden in den vergangenen zehn Jahren weitere Mietsteigerungen durchgesetzt.

Deutlich höher fallen die Mietsteigerungen der sogenannten Angebotsmieten aus, also der Mietpreise, die bei der Neuvermietung einer Wohnung aufgerufen werden. Hier weist die durchschnittliche Entwicklung der fünf größten Städte eine Preissteigerung von über 50 Prozent auf. Das entspricht einem durchschnittlichen Mietanstieg um 4,62 Euro pro Quadratmeter (nettokalt). Den größten Preisanstieg bei den Neuvermietungen gibt es dabei in München zu verzeichnen: Betrug die durchschnittliche Neuvermietungsmiete 2008 noch 11,10 Euro pro Quadratmeter, so liegt der Vergleichswert für 2018 bei 17,90 Euro pro Quadratmeter (jeweils nettokalt). Den größten prozentualen Mietpreissprung haben die Wohnungssuchenden in Berlin zu verzeichnen. Hier haben sich die durchschnittlichen Angebotsmieten von 5,60 auf 11,40 Euro pro Quadratmeter (nettokalt) 2008 bis 2018 mehr als verdoppelt.¹

Deutlich wird in allen Großstädten mit angespannten Wohnungsmärkten ein deutlicher Anstieg der Lücke zwischen Bestands- und Neuvermietungsmieten. Im Schnitt der fünf größten Metropolen ist der Abstand zwischen den durchschnittlichen Bestandsmieten zur Neuvermietungsmiete von 2008 bis 2018 von 1,28 auf 4,84 Euro pro Quadratmeter gestiegen. Diese Situation hat drastische Auswirkungen auf die Wohnungsver-sorgung. Zum einen müssen Wohnungssuchende mit deutlich höheren Mietpreisen rechnen, sodass es bei der Neuvermietung verstärkt zu sozialen Ausschlüssen kommt und fast nur noch Besserverdienende überhaupt die Möglichkeit haben, über den freien Markt eine neue Wohnung zu beziehen. Zum anderen verhindern die hohen Neuvermietungsmieten Umzüge aus Bestandswohnungen, da jeder Wohnungswechsel mit einer deutlichen Mietsteigerung verbunden wäre. So verbleiben beispielsweise ältere Alleinstehende in ihren oft zu großen Familienwohnungen, weil selbst ein Umzug in ein kleines Appartement mit erheblichen Mehrkosten verbunden ist. Familien, die nach der Geburt ihrer Kinder größere Wohnungen benötigen, können sich keinen entsprechenden Umzug leisten und improvisieren mit Hochbetten und Zwischenwänden, um die zu kleinen Bestandswohnungen den neuen Nutzungsanforderungen anzupassen. Aus der Vermieterperspektive schließlich stellt sich ein hoher Abstand zwischen Bestands- und Neuvermietungsmiete als Ertragslücke dar, die für die möglichen Ertragssteigerungen im Fall eines Mietwechsels ste-

hen. Allein mit dem Abschluss eines neuen Mietvertrages könnten ohne jede weitere Investitionen die Erträge im Durchschnitt um fast 60 Prozent erhöht werden. In München, Berlin und Frankfurt am Main liegt die mittlere Neuvermietungsrendite sogar bei über 70 Prozent. Insbesondere in bisher preiswerten Wohnungen können die Mieten sogar verdoppelt oder verdreifacht werden – entsprechend hoch ist das Interesse vieler Vermieter/innen, diese Erträge auch durchzusetzen. Für viele Mieter/innen stellt sich eine hohe Differenz zwischen Bestands- und Neuvermietungsmiete als Verdrängungsdruck dar, denn immer öfter versuchen Hausverwaltungen und Eigentümer/innen, ihre Bestandsmieter/innen loszuwerden, um die höheren Neuvermietungsmieten zu kassieren.

In vielen Städten häufen sich die Berichte über Modernisierungsankündigungen, Kündigungsklagen wegen Bagatelilvergehen und Eigenbedarfskündigungen, die jeweils vor allem darauf gerichtet sind, die bisherigen Mieter/innen zum Auszug zu bewegen. Das verstärkte Verdrängungsgeschehen in vielen Städten lässt sich als klassische Gentrification-Ökonomie beschreiben, bei der die Realisierung einer ökonomischen Strategie die Verdrängung der bisherigen Bewohner/innen nicht nur in Kauf nimmt, sondern zur Voraussetzung hat.²

Die Mietsteigerungen wirken sich unmittelbar auf die Lage der Wohnversorgung aus. Da zugleich die Zahl der mietpreisgebundenen Wohnungen rückläufig ist, haben es insbesondere Haushalte mit durchschnittlichen und unterdurchschnittlichen Einkommen schwer, eine leistbare Wohnung zu finden. In einer Reihe von Studien wird das Ausmaß der neuen Wohnungsnot in Deutschland dokumentiert. Das Pestel Institut errechnete auf der Basis von Einkommensdaten und sozialen Transferleistungen ein bundesweites Defizit von 4,2 Millionen Sozialwohnungen.³ Eine Studie der Bertelsmann Stiftung legte ein massives Defizit an bezahlbaren Wohnungen für Familien mit Haushaltseinkommen unterhalb der Armutsgrenze (weniger als 60 Prozent des Durchschnittseinkommens) offen. »In den 100 einwohnerstärksten Städten sind durchschnittlich nur 12 Prozent der Angebote für diese Familien finanzierbar.«⁴ In Frankfurt am Main, Offenbach, München, Freiburg, Konstanz, Potsdam und Jena ist es sogar nur jede hundertste Wohnung. Auch für andere Haushalte mit geringen Einkommen sieht es nicht viel besser aus: Vor allem bei kleineren Wohnungen ist das Defizit an preiswerten Wohnungen stark ausgeprägt. Eine Datenauswertung der Hans-Böckler-Stiftung setzte für die 77 Großstädte in Deutschland die Einkommen der Haushalte in Relation zu den Mietpreisen. Dabei wurde festgestellt, dass mehr als 40 Prozent aller Haushalte eine Mietkostenbelastung von über 30 Prozent zu tragen hat. Als leistbar

gelten Wohnkosten, wenn die Bruttowarmmieten 30 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens nicht überschreiten. Selbst bei einer Idealverteilung, wenn kleine Haushalte in kleinen Wohnungen und Haushalte mit geringen Einkommen in günstigen Wohnungen wohnen würden, besteht eine Versorgungslücke von 1,9 Millionen leistbaren Wohnungen in den Großstädten.⁵ In der Konsequenz steigt in Deutschland die Gefahr der offenen und verdeckten Wohnungslosigkeit. Für 2018 prognostiziert die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosigkeit einen Anstieg auf 1,2 Millionen wohnungslose Menschen (inklusive der anerkannten Flüchtlinge ohne Wohnung).⁶

Doch nicht nur steigende Mieten und Verdrängungsdruck prägen die aktuelle Wohnungsfrage. Vor allem in Wohnungsbeständen, in denen es keine oder nur eingeschränkte Aufwertungspotenziale gibt, setzen Eigentümer/innen immer häufiger auf Strategien der Desinvestition, bei der durch die Reduktion der Ausgaben auch geringe Mieteinnahmen einen Gewinn versprechen. In Nordrhein-Westfalen hatte der Landtag sogar eine Enquetekommission »Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren in NRW« eingerichtet, um mögliche Lösungen für das Phänomen der vernachlässigten und verwahrlosten Immobilienbestände zu suchen.⁷

Sichtbar werden die Wohnprobleme vor allem in den Großstädten. Hier gehören Proteste gegen Mietsteigerungen, Verdrängung und umstrittene Neubauprojekte wieder zum Alltag und konstituieren eine neue Generation städtischer sozialer Bewegungen. Denn oft sind es nicht die Interessenverbände und klassischen Protestmilieus, die zur Wohnungsfrage mobilisieren, sondern immer häufiger unmittelbar Betroffene, die als Hausgemeinschaften oder Nachbarschaftsinitiativen versuchen, städtische Mikrokonflikte zu politisieren.⁸

Soziale und sozialräumliche Konsequenzen

Seit der Wohnungsreformbewegung im 19. Jahrhundert wurden vier Aspekte der Wohnungsfrage thematisiert,⁹ die auch heute noch eine sinnvolle Anregung für die systematische Analyse von Wohnungsversorgungssystemen bieten.

Die **quantitative Wohnungsfrage** thematisiert die mengenmäßige Versorgungssituation mit Wohnungen auf der Ebene der Städte beziehungsweise Regionen (Gibt es überhaupt genügend Wohnungen für die jeweils lokale Nachfrage?), aber auch für bestimmte soziale Gruppen bezie-

hungsweise Haushaltstypen (Gibt es genügend Wohnungen für Arme/Singles/Alte/Familien?). In den ökonomisch konsolidierten Städten und wirtschaftlich boomenden Regionen steigt durch Zuwanderungsgewinne und Zunahme von Einpersonenhaushalten die absolute Nachfrage nach Wohnungen. Wohnungspolitik muss sich hier letztendlich an der Sicherung einer möglichst hohen Wohnversorgungsquote (Verhältnis Wohnungen/Haushalte) messen lassen. Unabhängig vom Stand der absoluten Wohnungsversorgung stellt sich angesichts einer polarisierten Sozial- und Einkommensstruktur in den meisten Städten darüber hinaus die Frage, ob es genügend leistbare Wohnungen (Nettokaltmiete maximal 30 Prozent des verfügbaren Einkommens) für Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen gibt. Für Haushalte im Transferleistungsbezug, die sich den Regeln der Kosten der Unterkunft (KdU) des Sozialgesetzbuchs unterwerfen müssen, wird der Zugang zu Wohnungen zusätzlich von den jeweils geltenden Bemessungsgrenzen der Angemessenheit bestimmt. Vor allem in den größeren Städten mit dynamischen Wohnungsmärkten bestehen in dieser Hinsicht massive Defizite. So weist etwa Berlin im Bestand ein Defizit von fast 170 000 leistbaren Wohnungen auf, und der Anteil der Wohnungsangebote unterhalb der Bemessungsgrenzen hat sich von 2007 bis 2015 von 39 auf 4,0 Prozent reduziert.¹⁰ In der Konsequenz wohnen Haushalte mit geringen Einkommen immer öfter in zu kleinen Wohnungen. Sozialstudien in Berlin haben bei 18 Prozent der Hartz-IV-Haushalte mit mehreren Personen eine Überbelegung (weniger Räume als Personen im Haushalt) festgestellt.¹¹

Als **qualitative Wohnungsfrage** werden alle Aspekte der Wohnungsverorgung zusammengefasst, die mit dem Ausstattungsstandard und dem Instandhaltungszustand der Häuser verbunden sind. Auch in diesem Bereich sind längst überwunden geglaubte Probleme wieder akut geworden: Arm wohnt schlecht. In vielen Städten stellen die Substandardbestände – in der Regel Altbauwohnungen mit Ausstattungsdefiziten und Siedlungsbauten der 1920er bis 1950er Jahre – die wenigen erschwinglichen Segmente des Wohnungsmarkts. Eine zweite Problemgruppe stellen die etwa eine Million Wohnungen dar, die im Zuge der massiven Privatisierungen der vergangenen Dekaden von institutionellen Anlegern erworben worden sind. In Beständen, die nicht gewinnbringend weiterverkauft werden konnten, sind die Finanzinvestoren zu Bestandshaltern wider Willen geworden und versuchen vielerorts, durch Desinvestitionsstrategien das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben profitabel zu gestalten.¹² Instandhaltungsstau, verschlechterter Hausverwaltungsservice und teilweise eine Verwahrlosung des Wohnumfeldes haben hier Formen

des »Discount-Wohnens« hervorgebracht.¹³ Insbesondere Haushalte mit geringen Ressourcen haben oft keine Alternative auf den lokalen Wohnungsmärkten. Die Bemessungsgrenzen für Hartz-IV-Haushalte wirken aus Sicht der Eigentümer/innen als Mietuntergrenze, die über staatliche Transferzahlungen gesichert wird. Studien zu Großsiedlungen in Halle-Neustadt, Bremen und dem Berliner Kosmos-Viertel zeigen, wie internationale Investoren ihre Bewirtschaftung auf die gezielte Vermietung an Hartz-IV-Haushalte ausrichteten. Im Zuge der Privatisierung günstig an größere Bestände in Großsiedlungen gelangt, reduzierten die Investoren die Ausgaben für Instandhaltung und Service so drastisch, dass auch mit den geringen Mieteinnahmen der KdU-Sätze die Erträge deutlich über den Ausgaben lagen. Die Mietpreisgestaltung in den Plattenbaubeständen entsprach exakt den jeweiligen Bemessungsgrenzen und wurde im Takt der behördlichen Anpassung entsprechend gesteigert.¹⁴ Eine sozial orientierte Wohnungspolitik steht vor der Aufgabe, auch und gerade Mieter/innen in solchen Desinvestitionsbeständen zu schützen und zumindest ein Mindestmaß an Instandhaltung zu sichern.

Die **rechtliche Wohnungsfrage** des Mieterschutzes ist auf die Stabilität und Vertragsverlässlichkeit des Mietverhältnisses gerichtet. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern gilt das Mietrecht in Deutschland als robuster Mieterschutz. Unbefristete Mietverträge, Kündigungsschutz, eingeschränkte Duldungspflichten und Härtefallregelungen bei Modernisierungsarbeiten sowie eine Begrenzung von Mieterhöhungen im Bestand stärken im Regelfall die Position der Mieter/innen.¹⁵ Doch Eigenbedarfskündigungen, Sonderkündigungsrechte bei genehmigten Abrissen, Duldungspflichten bei sogenannten energetischen Sanierungen und die freie Vereinbarkeit von Neuvermietungsmieten (unterhalb der Wuchergrenze) markieren die Grenzbereiche des Mieterschutzes. Insbesondere dort, wo bestehende Mietverhältnisse großen Ertragssteigerungen (beispielsweise durch Verkauf von Eigentumswohnungen oder hohe Neuvermietungsmieten) im Weg stehen, verstärkt sich der Verdrängungsdruck auf die Mieter/innen. Ein soziales Mietrecht muss sich daran messen lassen, auch unter Bedingungen des extremen Verwertungsdrucks den Mieterschutz zu gewährleisten und günstige Mieten im Bestand erhalten.

Die **sozialräumliche Wohnungsfrage** schließlich betrachtet die Verteilungswirkungen und Ausgrenzungsprozesse der bestehenden Wohnungsversorgungssysteme. Insbesondere auf angespannten Wohnungsmärkten verstärken sich die sozialräumlichen Polarisierungstendenzen, weil sich preiswerte Bestände auf wenige Bestandsgruppen und (meist unattraktive) Stadtlagen konzentrieren. Sozialstudien zeigen, dass sich ärmere

Haushalte in städtischen Ungunstlagen wie beispielsweise an Autobahnen konzentrieren.¹⁶ Der Zugang zur Wohnungsversorgung weist dabei die deutlichsten Strukturen der Ungleichheit auf. So haben sich die zunehmend repressive Auslegung der Sozialpolitik im Bereich der Kosten der Unterkunft und die Hartz-IV-Bemessungsgrenzen zu einem regelrechten Segregationsmotor entwickelt.¹⁷ Oft sind es die in die Jahre gekommenen Großsiedlungen der 1960er bis 1980er Jahre, die ihren Glanz als moderne Sozialwohnungsanlagen und sozialistische Großwohnsiedlungen längst verloren haben. Da im Vergleich zu den Altbauten – wenn sie nicht sowieso schon von den innerstädtischen Aufwertungs-dynamiken erfasst wurden – auch noch die Wohnflächen knapp bemessen sind, erfüllen sie die Anforderungen an das Hartz-IV-Wohnen selbst bei strengen Angemessenheitsauslegungen. Die sich etablierenden Zonen solchen Discountwohnens liegen in der Regel an der Peripherie der großen Städte und beschleunigen die sozialräumlichen Entmischungstendenzen in den Städten.¹⁸ Es steht in der Verantwortung der Wohnungspolitik, eine Versorgung mit angemessenen Wohnungen für die Haushalte, die sich am Markt nicht selbst mit Wohnungen versorgen können, in möglichst allen Stadt-lagen sicherzustellen.

Eine Mietpreisbremse ist nicht genug

Einer sich ausweitenden öffentlichen und fachlichen Diskussion der hier skizzierten Problemlagen und der neuen Sichtbarkeit des wohnungspolitischen Protestes ist es gelungen, die Wohnungsfrage nach vielen Jahren der Ignoranz wieder auf die politische Agenda zu setzen. In großer Einhelligkeit bezeichneten 2018 die Stimmen der Großen Koalition die Wohnungsfrage als »die soziale Frage unserer Zeit« (Bauminister Horst Seehofer), als »die soziale Frage des 21. Jahrhunderts« (SPD-Vorsitzende Andrea Nahles und Thorsten Schäfer-Gümbel, Ex-Vorsitzender der SPD in Hessen) und als »eine gesellschaftliche Frage, die über den Zusammenhalt entscheidet« (Bundeskanzlerin Angela Merkel). Das ist erstaunlich, denn über Jahrzehnte galt die Wohnungsfrage als gelöst. Die Immobilien- und Bauwirtschaft verkündete, »Deutschland ist fertig gebaut«, und stellte sich und die Gesellschaft auf großangelegte Sanierungsstrategien ein,¹⁹ die Wohnungspolitik diskutierte das Leerstandsproblem, ökologische Herausforderungen und den demografischen Wandel in den Städten; Fragen der Überbelegung, des Substandardwohnens und der Wohnungslosigkeit erschienen als Probleme des 20. Jahrhunderts.²⁰

Trotz einer Renaissance der wohnungspolitischen Debatten bleibt der Blick auf die bisherigen Ergebnisse ist ernüchternd: Die Politik reagiert auf Bundesebene mit einem unzureichenden Programm aus Neubauförderung und Mietpreisbremse. Einige Kommunen setzen auf Strategien für mehr Milieuschutz, Sozialquoten beim Neubau und Zweckentfremdungsverboten, können aber den steigenden Verwertungsdruck in den Städten damit kaum mildern.²¹

Neubauförderung: Wie bereits einige Flächenländer (Nordrhein-Westfalen) und Städte (Berlin, Hamburg, Köln, München) setzt auch die Große Koalition im Bund auf die Forcierung des Neubaus. Ausgehend von Analysen, die den Nachfrageüberhang in den prosperierenden Städten und Regionen als ursächlich für die steigenden Mieten ansehen,²² wird vielerorts auf zusätzliche Anreize für den Wohnungsbau und eine Beschleunigung der Genehmigungsverfahren gesetzt. In einer Reihe von Städten wurden Bündnisse für das Wohnen ins Leben gerufen. In der Regel ging die Initiative dazu von den Stadtregierungen aus, die die Bündnisse dazu nutzen, gemeinsame Ziele mit privaten Wohnungsmarktakteuren und kommunalen Wohnungsversorgern zu entwickeln und durchzusetzen. Auf Bundesebene fordert ein breiter Zusammenschluss von mittlerweile über 30 Verbänden einen angenommenen Neubau-Nachholbedarf von bundesweit 300000 Wohnungen möglichst rasch zu realisieren. Ziel der Aktion sei es, »den Wohnungsbau in allen Preissegmenten wieder attraktiver zu machen und ihm ein solides Fundament zu geben.«²³

Die Aktivität der Bundesregierung zur Neubauförderung beschränkt sich auch in der neuen Koalition vor allem auf das Instrument der Wohnraumförderung. Trotz der Erhöhung im Bereich der Wohnraumförderung auf einen Umfang von etwa eine Milliarde Euro pro Jahr lässt diese nur begrenzte Mengeneffekte erwarten. Der Förderumfang wurde seit 2016 auf etwa 25000 Bewilligungen pro Jahr erhöht, dennoch reicht das aktuell geplante Mengengerüst der Wohnraumförderung nicht aus, die bereits bestehenden Versorgungslücken zu schließen.²⁴ Selbst ohne Bindungsverluste würde es mit der derzeitigen Förderquote etwa 80 Jahre brauchen, um allein das Versorgungsdefizit der Großstädte auszugleichen. Da die Förderprogramme des Sozialen Wohnungsbaus in der Vergangenheit lediglich zeitlich befristete Mietpreis- und Belegungsbindungen vorsahen, laufen jedes Jahr die Sozialbindungen von zehntausenden Wohnungen aus früheren Programmjahren aus. Trotz steigender Bewilligungszahlen reicht das aktuelle Fördervolumen nicht einmal aus, um die Abgänge durch auslaufende Bindungen zu kompensieren. Allein zwischen 2013 und 2017 standen den Bewilligungen für knapp 88000 Neubauwohnungen des sozialen

Wohnungsbaus etwa 410 000 auslaufenden Sozialbindungen gegenüber. Trotz des Einsatzes von Bundesmitteln in Höhe von insgesamt etwa 4,4 Milliarden Euro in diesem Zeitraum hat sich die Gesamtzahl der Sozialwohnungen um 318 000 verringert. Auch die nun angekündigte Verstärkung der Förderung in der Höhe von fünf Milliarden Euro bis 2021 wird den Rückgang nicht aufhalten. Am Ende der jetzt vorgeschlagenen Förderperiode werden es etwa 120 000 Sozialbindungen weniger sein als 2017.

Zudem sind die meisten Wohnungsbauprogramme nicht für die Versorgung der Haushalte ausgelegt, die am dringendsten auf eine Unterstützung angewiesen sind. Mit Mietpreisen von 6,50 bis 8,50 Euro pro Quadratmeter liegen die Sozialmieten zwar deutlich unter den Preisen privat finanzierter Neubauten, sind aber für Geringverdiener immer noch zu teuer. Fazit: Weder der private noch der im Umfang begrenzte öffentliche Wohnungsbau werden die Defizite an leistbaren Wohnungen tatsächlich ausgleichen können.

Mietpreisbremse: Die 2015 beschlossene Mietpreisbremse soll in ihrem Geltungsbereich die Neuvermietungsmieten in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten bei maximal 10 Prozent über den ortsüblichen Vergleichsmieten kappen. Um der Kritik von Immobilien- und Eigentümerverbänden zuvorzukommen, werden Mietverträge, die nach umfassenden Modernisierungsarbeiten abgeschlossen werden, und Erstvermietungen von Neubauten von der Mietpreisbremse ausgenommen. Zudem wird Eigentümer/innen in Wohnungen mit Mieten über der örtlichen Vergleichsmiete ein Bestandsschutz der überhöhten Mietpreise zugestanden.

Studien belegen, dass die Mietpreisbremse ihre Wirkung weitgehend verfehlt. Auch in Städten mit gültiger Mietpreisbremse sind die Angebotsmieten weiter gestiegen. Zudem lädt das Gesetz zu Umgehungsstrategien ein, weil beispielsweise keine Regelungen für möblierte Wohnungen festgelegt worden sind. Seit Einführung der Mietpreisbremse ist in den einschlägigen Portalen das Angebot von möblierten Wohnungen deutlich angestiegen. Neben diesen Umsetzungsproblemen gibt es auch einen systematischen Grund, warum die Mietpreisbremse nur einen begrenzten Beitrag für die soziale Wohnungsversorgung leisten kann. Mit einer Kappung knapp über den ortsüblichen Vergleichsmieten werden vor allem Haushalte mit durchschnittlichen und überdurchschnittlichen Einkommen begünstigt. Haushalte mit geringen Einkommen sind auf unterdurchschnittliche Mietpreise angewiesen, und ebensolche kommen durch die Mietpreisbremse nicht zustande.

Die Versorgungssituation für Haushalte mit niedrigen Einkommen beziehungsweise im Sozialhilfebezug wird sich durch die bundespoliti-

schen Initiativen nicht verbessern. Die angemessene Wohnungsversorgung der Armen bleibt also im Wesentlichen eine kommunalpolitische Aufgabe und Gegenstand von lokalpolitischen Auseinandersetzungen. Sowohl das Neubauprogramm als auch die Mietpreisbremse sind typische Instrumente der Wohnungspolitik, die versuchen, soziale Ziele durchzusetzen, ohne die Rentabilität des Wohnungsmarkts zu gefährden. Der Aufgabe, die rechtlichen und vor allem finanziellen Voraussetzungen für eine umfassende und nachhaltige soziale Wohnungspolitik der Kommunen zu entwickeln, werden die aktuellen Vorschläge nur unzureichend gerecht.

Wohnen als soziale Infrastruktur

In der Gesamtbetrachtung der aktuellen wohnungspolitischen Debatten zeigt sich ein grundsätzliches Problem der politischen Interventionen im Feld der Wohnungsversorgung: Der größte Anteil der Eingriffe setzt bei der Milderung und Moderation von Bewirtschaftungseffekten an, während nur wenige Steuerungsvorschläge darauf ausgerichtet sind, die Bewirtschaftungsstrategien selbst einzuhegen oder sogar die Investitionskalküle zu beschränken. Für eine soziale Wohnungsversorgung gibt es jedoch innerhalb der Marktlogik keinen Anreiz. Der Soziologe und Planer Willem van Vliet spricht treffend von einer »sozialen Blindheit des Wohnungsmarkts«. ²⁵ Auf Märkten zählen weder Bedürfnisse noch Bedarf, sondern allein die Nachfrage. Eine Reihe von kritischen Autoren sehen deshalb die Voraussetzung einer sozial orientierten Organisation der Wohnungsversorgung in deren Dekommodifizierung und Vergesellschaftung. ²⁶ Praktisch verstanden werden darunter vor allem Bewirtschaftungsmodelle, die den Wohnungsbestand dauerhaft den Verwertungslogiken von Marktakteuren entziehen. In fachpolitischen Debatten wird mit dem Stichwort der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) seit einigen Jahren in diesem Zusammenhang über die Wiedereinführung der 1989 in der alten Bundesrepublik abgeschafften Wohnungsgemeinnützigkeit diskutiert. ²⁷ Gemeint sind damit vor allem ein kommunaler, gemeinnütziger oder genossenschaftlicher Wohnungsbesitz, aber auch Formen der Mieterselbstverwaltung, die einen späteren Verkauf der Grundstücke zur Realisierung eines Gewinns ausschließen und die Langzeiteffekte der Wohnungsbewirtschaftung sozialisieren. Dieses Herauslösen der Wohnungsversorgung aus den Marktlogiken kann dabei als Ziel und Maßstab für die Bewertung wohnungspolitischer Programme und Regelungen verstanden werden.

Die Konflikte rund um die Wohnungsversorgung wirken jedoch nicht einfach aus ihrer ökonomischen Logik heraus, sondern sind politisch-administrativ eingebettet. Jede wohnungspolitische Reform steht daher auch vor der Aufgabe, die bestehenden Rahmenbedingungen des politisch-administrativen Systems zu verändern und die Interessenblöcke des aktuellen Verwertungsregimes aufzubrechen.

Das Wohnungswesen ist ein hochkomplexes System, das nur im Zusammenspiel verschiedener Akteure funktioniert. So setzt ein städtischer Wohnungsmarkt die Kooperation von Grundeigentümer/innen, finanzierenden Banken, Architekt/innen und Stadtplaner/innen, der Bauwirtschaft und in der Regel der Stadtverwaltungen voraus. Politische und administrative Rahmenbedingungen, wie etwa die Steuergesetzgebung, das Bau- und Mietrecht, Denkmalschutzbestimmungen und Förderprogramme, haben einen wesentlichen Einfluss auf die Investitionsaktivitäten. All die benannten Akteursgruppen haben ein gemeinsames Interesse an der Bodenverwertung der Stadt und müssen sich auf ein gemeinsam geteiltes Programm für den Wohnungsbau einigen. Der Stadtplaner Harald Bodenschatz spricht in diesem Zusammenhang von der Konstitution wohnungspolitischer Interessenblöcke.²⁸ Aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive kann in Anlehnung an die städtischen Wachstumskoalitionen²⁹ von lokalen Immobilienverwertungscoalitionen gesprochen werden. Während das Interesse von Eigentümer/innen, Banken und der Bauwirtschaft vor allem wirtschaftlich begründet werden kann, ist die aktive Rolle von Stadtregierungen in erster Linie über Strukturen der Klientelpolitik und eine zunehmend unternehmerische Orientierung von Stadtpolitiken³⁰ zu erklären.

Eine Durchsetzung des Wohnens als soziale Infrastruktur steht daher nicht nur vor der Herausforderung einer Dekommodifizierung der Wohnungsversorgung, sondern wird in hohem Maß von einer Neukonstitution stadtpolitischer Interessenkoalitionen abhängen. Letztendlich wird eine andere Wohnungspolitik nur möglich, wenn es gelingt, bestehende Interessenblöcke aufzubrechen und neue stadtpolitische Koalitionen zu bilden.³¹

Der Beitrag erschien zuerst in der Ausgabe der APuZ 20–21/2014 »Wohnen« und wurde für diesen Band aktualisiert.

Anmerkungen

- 1 Datenquellen: F+B Mietspiegelindex; Immowelt 2018; eigene Berechnungen.
- 2 Andrej Holm, Gentrification und das Ende der Berliner Mischung, in: Eberhardt von von Einem (Hrsg.), Wohnen. Markt in Schiefelage – Politik in Not, Wiesbaden 2016, S. 191–231.
- 3 Vgl. Pestel Institut, Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland. Studie im Auftrag der Wohnungsbau Initiative, Hannover 2013.
- 4 Bertelsmann Stiftung, Wohnungsangebot für arme Familien in Großstädten. Eine bundesweite Analyse am Beispiel der 100 einwohnerstärksten Städte, Gütersloh 2013, S. 8.
- 5 Vgl. Hans-Böckler-Stiftung, Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? Working Paper Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung, 63/2018.
- 6 Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V., Pressemitteilung, 14.11.2017. Siehe dazu auch die Beiträge im Kapitel »Ohne Wohnung« in diesem Band (*Anm.d. Red.*).
- 7 Vgl. Abschlussbericht der Enquetekommission »Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW«, Landtag NRW, Drucksache 16/2299, 25.2.2013.
- 8 Vgl. Andrej Holm, Das Recht auf die Stadt in umkämpften Räumen. Zur gesellschaftlichen Reichweite lokaler Proteste, in: Norbert Gestring/Renate Ruhne/Jan Wehrheim (Hrsg.), Stadt und soziale Bewegung, Wiesbaden 2014, S. 43–62; Lisa Vollmer, Die Mieter_innenbewegung in Berlin zwischen lokalen Konflikten und globalen Widersprüchen, in: Sozial.Geschichte online 17/2015, S. 51–82.
- 9 Vgl. Hartmut Häußermann/Walter Siebel, Soziologie des Wohnens, München 1996; Clemens Zimmermann, Von der Wohnungsfrage zur Wohnungspolitik, Göttingen 1991.
- 10 Vgl. Andrej Holm, Soziale Wohnversorgung. Eine Analyse der Wohnverhältnisse und Versorgungsbedarfe im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg, Studie im Auftrag des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg, Berlin 2018.
- 11 Vgl. Sigmar Gude, Auswirkungen der Wohnungsaufwendungsverordnung (WAV) auf Hartz IV-Empfänger in Berlin, 2012, www.berliner-mieterverein.de/presse/pressearchiv/pm1211%20topos-studie.pdf.
- 12 Vgl. Sabina Uffer, The Uneven Development of Berlin's Housing Provision, Dissertation, London School of Economics 2011.
- 13 Vgl. Sebastian Müller, Gesellschaftliche Risiken von Private Equity Investment im Wohnungssektor. Risiko für Mieter: Die neuen Vermieter in Dortmund. Erster Zwischenbericht, Wohnungspolitik/Wirtschaftspolitik – Analysen und Stadtpunkte Nr. 1, Bericht im Auftrag des Mieterforum Ruhr, Dortmund 2007.
- 14 Vgl. Matthias Bernt/Laura Colini/Daniel Förste, Privatization, Financialization and State Restructuring in East Germany: The Case of Am Südpark, in: International Journal of Urban and Regional Research 4/2017, S. 555–571; Lisa Morgenschweis, Prekäre Wohnverhältnisse zwischen Hartz IV und den Bewirtschaftungsstrategien von Finanzinvestoren. Am Beispiel der Vitus-Gruppe in Bremen, Masterarbeit, Universität Bremen, 2013; Susanna Raab, Über den Einfluss der Eigentümer*innenstruktur auf Segregationsprozesse. Eine qualitative Analyse am Beispiel des Kosmosviertels, Masterarbeit, Humboldt-Universität zu Berlin, 2018.

- 15 Vgl. Björn Egner et al., *Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen – Akteure – Instrumente*, Darmstadt 2004.
- 16 Vgl. Sigmar Gude, *Auswirkungen innerstädtischer Autobahnen auf die Sozialstruktur angrenzender Wohngebiete*. Studie im Auftrag der Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag, Berlin 2010.
- 17 Vgl. Andrej Holm, *Kosten der Unterkunft als Segregationsmotor*. Befunde aus Berlin und Oldenburg, in: *Informationen zur Raumbearbeitung* 9/2011, S. 557–566.
- 18 Vgl. Marcel Helbig/Stefanie Jähnen, *Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten*, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin, WZB-Discussion Paper 1/2018. Siehe dazu auch den Beitrag von Felicitas Hillmann et al. in diesem Band (*Anm. d. Red.*).
- 19 Siehe www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Termine/Dokumente/Präsentation_Sassen.pdf; www.sto.de/media/documents/wowi_1/we_2010-02.pdf.
- 20 Vgl. Jürgen Aring, *Sie ist wieder da!*, vhw Forum Stadtentwicklung und Wohnen 2/16, S. 57.
- 21 Vgl. Barbara Schönig et al., *Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik? Variationen kommunalisierter Wohnungspolitik im transformierten Wohlfahrtsstaat*, in: Marlon Barbehön/Sybille Münch (Hrsg.), *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik*, Wiesbaden 2016, S. 25–62.
- 22 Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), *Wohnungsmärkte im Wandel. Zentrale Ergebnisse der Wohnungsmarktprognose 2025*, BBSR-Bericht Kompakt 1/2010; *Empirica, Wohnungspolitik Berlin: bauen, bauen, bauen – statt Rückkehr hinter die Mauer*, *Empirica Paper* 203/2012; *RegioKontext, Strategien für bezahlbares Wohnen in der Stadt. Welchen Beitrag kann der Neubau angesichts neuer Wohnungsknappheit leisten?* Studie im Auftrag der Aktion Impulse für den Wohnungsbau, 2013, https://web.gdw.de/uploads/pdf/Studie_RegioKontext.pdf.
- 23 *Aktion Impulse für den Wohnungsbau*, 31 Verbände legen in Berlin Positionspapier zum Wohnungsbau vor, Pressemitteilung, 18.3.2014.
- 24 Bundesregierung, *Bericht der Bundesregierung über die Verwendung der Kompensationsmittel für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung 2017*, Bundestags-Drucksache 19/3500, 19.7.2018.
- 25 Willem van Vliet (Hrsg.), *International Handbook of Housing Policies and Practices*, New York 1990, S. 4.
- 26 Vgl. Neil Smith/Peter Williams, *From »Renaissance« to Restructuring: The Dynamics of Contemporary Urban Development*, in: dies. (Hrsg.), *Gentrification of the City*, Boston 1986, S. 204–224; Michael Harloe, *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America*, Oxford 1995; Richard Groves/Alan Murie/Christopher Watson, *Four Worlds of Welfare and Housing*, in: dies. (Hrsg.), *Housing and the New Welfare State: Perspectives from East Asia and Europe*, Aldershot 2007, S. 1–14.
- 27 Jan Kuhnert/Olof Leps, *Neue Wohnungsgemeinnützigkeit zu langfristig preiswertem und zukunftsgerichtetem Wohnraum*, Wiesbaden 2017; Andrej Holm/Sabine Horlitz/Inga Jensen, *Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte*. Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, 2017.
- 28 Vgl. Harald Bodenschatz, *Platz frei für das neue Berlin. Geschichte der Stadterneuerung in der größten Mietskasernenstadt der Welt seit 1871*, Berlin 1987, S. 10.

- 29 Vgl. John R. Logan/Harvey L. Molotch, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley 1987.
- 30 Vgl. David Harvey, *From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism*, in: *Geografiska Annale, Series B* 1/1989, S. 3–17; Neil Brenner/Nik Theodore, *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Oxford 2002.
- 31 Vgl. Andrej Holm, *Wohnen als Soziale Infrastruktur*, 2013, www.links-netz.de/K_texte/K_holm_wohnen.html.

Wohnorte und Wohnformen

Kleine Geschichte der europäischen Stadt

Im Jahr 800 lebten auf dem Gebiet der späteren Bundesrepublik im Durchschnitt vier bis fünf Menschen auf einem Quadratkilometer – heute sind es 229.¹ Städte existierten kaum; zwischen Wäldern und Sümpfen lagen nur in besonders begünstigten Flusstälern Siedlungsinseln. Allein entlang des Rheins und der Mosel gab es eine Reihe von früheren Römerstädten wie Trier, Straßburg oder Köln, in denen durch den Bischof als Stadtherr eine gewisse Kontinuität der Stadtgestalt gewahrt worden war.² Anders sah es in Italien, im südlichen Frankreich und in Spanien aus, wo der Zusammenbruch der römischen Herrschaft nicht in gleichem Maße zu einem Kollaps des stadtbasierten Gesellschaftssystems geführt hatte.

Östlich des Rheins und nördlich der Seine hatte die fränkische Eroberung zum Aufbau eines neuen landbasierten feudalen Gesellschaftssystems geführt, das primär auf die Versorgung eines Herren und dessen Familie und Gefolgschaft ausgerichtet war. Erst nachdem sich dieses System stabilisiert hatte, Bedrohungen von außen erfolgreich abgewehrt werden konnten und allmählich landwirtschaftliche Überschüsse entstanden, machte sich ein Bedarf an Städten bemerkbar. Städte erwuchsen meist nicht aus landwirtschaftlichen Dörfern, sondern entwickelten sich an besonderen Standorten, an sogenannten Gunstlagen, wo die Topografie Händler und Reisende zur Nutzung einer bestimmten Flussfurt oder eines Bergpasses zwang. Diese Gunstlage wurde von Herren ausgenutzt, indem sie von Reisenden, die Flussfurt oder Bergpass passieren wollten, einen Wegezoll, später dann ein Brückengeld verlangten. Häufig etablierten die geistlichen oder weltlichen Herren in der Nähe dieser Orte einen befestigten Sitz mit Handwerkern für ihre Haushaltung. Zur Versorgung der Handwerker, aber auch zum Austausch mit den durchziehenden Händlern, entstand ein Markt, der von den Herren rechtlich privilegiert wurde; sie verboten, in anderen Dörfern im Umkreis Markt zu halten.³ Um den Markt und die Häuser der Handwerker und Herren zu schützen, wurde eine Befestigung aus hölzernen Palisa-

den und Erdwällen errichtet, die im Laufe der Jahrhunderte durch eine steinerne Mauer mit Türmen, Zinnen und Toren ersetzt wurde.

Viele Städte waren also zunächst »Großburgen«, wie auch der Namenszusatz »-burg« älterer deutscher Städte wie Augsburg oder Regensburg zeigt.⁴ Die Bewohner der »Großburgen« waren keineswegs persönlich frei, sondern in unterschiedlichen Graden von den jeweiligen Stadtherren abhängig. Erst im späten 11. Jahrhundert begann die Herausbildung einer »Stadtgemeinde« aus freien Bürgern, die sich zur Vertretung ihrer gemeinsamen Interessen zusammenschlossen. Zu Beginn des sogenannten Investiturstreits über die Besetzung geistlicher Ämter durch weltliche Machthaber öffneten die Bürger der Stadt Worms 1073 Kaiser Heinrich IV. die Tore ihrer Stadt und vertrieben ihren Stadtherrn, den Bischof, der sich gegen den Kaiser gestellt hatte. Als Gegenleistung verließ der Kaiser 1074 den Wormser Bürgern das erste an eine Stadt gerichtete Privileg, das Worms weitgehende Freiheit von Reichszöllen sicherte.⁵ In anderen rheinischen Städten, etwa in Köln 1076, folgten ähnliche Konflikte zwischen Stadtgemeinde und Stadtherren, in denen die Stadt dem Kaiser ihre Unterstützung zusicherte und dafür weitergehende Selbstverwaltungsrechte erhielt sowie ein höheres Maß an persönlicher Freiheit für die Stadtbürger zugestanden bekam. Wie Franz Irsigler betont, »beginnt [um 1100] eine neue Epoche des europäischen Städtewesens«.⁶

Entwicklung des europäischen Städtetetzes

Wirtschaftlicher und demografischer Kontext der neuen Epoche war eine langfristige Expansion der Bevölkerung und des Siedlungsraums in großen Teilen Europas bis ins frühe 14. Jahrhundert. Begünstigt von einer Klimaerwärmung und gestützt durch technische Verbesserungen stiegen die landwirtschaftlichen Erträge. Das Land um die Siedlungen wurde gerodet, später dann auch mitten in den Wäldern; Sümpfe wurden trockengelegt. Zu diesem Landesausbau gehörte auch die sogenannte Ostkolonisation, die Anlage von Dörfern und Städten in von Slawen bewohnten Gebieten östlich der Elbe. Weil die Stadtherren im Zuge dieser Expansion beobachtet hatten, dass Städte lukrativ waren, setzten seit dem frühen 12. Jahrhundert systematische Gründungen von Städten ein, bei denen die Stadtherren diese »Gründungsstädte« mit umfangreichen Privilegien ausstatteten.

Das bekannteste Beispiel in Westdeutschland ist Freiburg im Breisgau. 1120 versprach Graf Konrad von Zähringen allen Siedlungswilligen einen

Bauplatz, Frieden und Wegesicherheit in seinem Territorium, Schadensersatz, falls jemand dort beraubt werden sollte, und Zollfreiheit. Er gewährte den sich zu einer Schwureinung (*coniuratio*) zusammengeschlossenen Bürgern das Recht auf freie Wahl ihres Vogts und Pfarrers und sicherte ihnen zu, dass ihre Streitigkeiten nach dem »Recht aller Kaufleute, besonders der Kölner« verhandelt werden sollten.⁷ Die Gründung »Freiburg« war recht erfolgreich, der Silberbergbau im nahen Schwarzwald, die Lage an einem Fernhandelsweg und am Rande der fruchtbaren Rheinebene machten die Stadt schnell zu einem regionalen Handelszentrum im Raum zwischen Bodensee und Straßburg.

So entstand im Verlauf des 12. und 13. Jahrhunderts in Europa eine vielfach gegliederte Stadtlandschaft, die in Grundzügen die bis heute vorfindliche Siedlungsstruktur prägte: Der größte Teil der aktuellen europäischen Städte wurde in der Wachstumsperiode zwischen 1100 und 1350 gegründet.⁸ Allerdings blieb der Grad der Verstädterung noch relativ gering; im europäischen Durchschnitt wohnten etwa 10 bis 15 Prozent der Menschen in Städten, wobei hier große Unterschiede zwischen Regionen wie Norditalien und Flandern mit 30 bis 40 Prozent Stadtbewohnern, aber auch sehr gering urbanisierten Landstrichen in Nord- und Osteuropa mit nur 3 bis 4 Prozent vorlagen.⁹ Norditalien und Flandern waren in dieser Periode die europäischen Führungsregionen in gewerblicher Entwicklung und Warenkultur. In Norditalien hatten Städte wie Venedig, Mailand, Genua und Florenz bereits um die 100 000 Einwohner; in Flandern dominierten große Städte wie Brügge, Gent und Ypern.¹⁰ Venedig und Genua importierten Luxuswaren wie edle Tuche, Waffen und Gewürze aus dem Orient und verteilten diese weiter in Europa. Ab etwa 1280 nutzten die italienischen Kaufleute dafür den Seeweg durch die Straße von Gibraltar rund um Portugal und Spanien mit dem Ziel, die bevölkerungsstarken Regionen im Nordwesten Europas zu erreichen. Brügge wurde zum wichtigsten Handelspartner für die Italiener und erlebte als Gegenstück zu Venedig in Nordwesteuropa eine längere Blütezeit.¹¹

Die größeren europäischen Städte waren im Hoch- und Spätmittelalter in ein weiträumiges Handelsnetz eingebunden und erschienen als Teile von Netzwerken, die häufig von einer »Gateway-City«, meist am Meer gelegen, dominiert und geprägt waren. Solche »Gateways« waren etwa Venedig, Genua und Brügge, aber auch London. Gab es durch Kriege oder Naturkatastrophen Probleme auf bestimmten Handelsrouten, sortierte sich das Netzwerk neu. Die Zugehörigkeit zu diesen Netzwerken war meist nicht politisch bestimmt; auch die berühmte Hanse, anfänglich um den Ostseehandel konzentriert, war nie ein fester Block.¹²

Aber nicht alle Städte waren Fernhandelsstädte. Die primäre Funktion der meisten kleinen und mittleren Städte war die eines agrarischen Absatzmarktes für ein kleineres oder größeres Umland sowie die Versorgung dieses Umlands mit gewerblichen Waren und spezialisierten Dienstleistungen. Für größere Teile Europas hat sich das Modell des Geografen Walter Christaller bewährt, der von einem hierarchisch gestuften System »zentraler Orte« ausgeht, wobei in dem zentralen Ort höchster Stufe praktisch alle Arten von Waren und Dienstleistungen verfügbar sind, während auf der niedrigsten Stufe nur die Waren des täglichen Bedarfs angeboten werden.¹³

Übergang zur Neuzeit

Die Verstärkung Europas im Sinne eines wachsenden Anteils städtischer Bevölkerung erfolgte in längeren, immer wieder durch katastrophale Einbrüche unterbrochenen Schüben. Die erste große Zäsur war die Pest ab Mitte des 14. Jahrhunderts, der allerdings schon eine Klimaverschlechterung und, davon ausgelöst, Hungersnöte vorausgegangen waren. Die Pestzüge von 1348 bis 1383 sorgten für einen dramatischen Einbruch der Bevölkerungszahl um etwa ein Drittel, wobei die Verluste in den Städten häufig noch deutlich höher waren. Allerdings ging es den überlebenden Städtern, nachdem sich die Verhältnisse stabilisiert hatten, deutlich besser als zuvor. Arbeitskräfte waren nach dem Massensterben gefragt, und strebsame Handwerker konnten leicht eine Meisterwitwe finden, sich selbstständig machen und günstig eines der vielen leerstehenden Häuser erwerben. Dass sich der Lebensstandard der städtischen Bevölkerung nach der Pest erhöhte, zeigt etwa der deutlich höhere Fleischkonsum. Auf dem Land verursachte die Pest dagegen wegen des Verlustes an Konsumenten eine tiefe strukturelle Krise der Landwirtschaft. Weil die Städte mit höheren Löhnen und freiheitlicheren Lebensbedingungen attraktiv waren, erreichten viele bereits im letzten Drittel des 15. Jahrhunderts wieder ihren Bevölkerungsstand von vor der Pest.¹⁴

Der zweite, insbesondere auf dem Gebiet des Heiligen Römischen Reiches spürbare Bevölkerungseinbruch kam mit dem Dreißigjährigen Krieg 1618 bis 1648. Auch hier lag neben der Kriegswirkungen eine Ressourcenkrise zugrunde; der wirtschaftliche Aufschwung ab etwa 1470 und die damit verbundene Bevölkerungsentwicklung hatte zu Beginn des 17. Jahrhunderts zu einer Situation vielfacher Knappheit geführt. Sich häufende Missernten in der »kleinen Eiszeit«, aber auch zunehmende Versuche der Obrigkeit, mit Heiratsbeschränkungen oder Ausweisungen des umfang-

reichen »fahrenden Volkes« dem demografischen Druck zu begegnen, sprechen für eine solche Annahme. Andererseits gab es auch Regionen wie die Niederlande, die im 17. Jahrhundert ihr »goldenes Zeitalter« erlebten.¹⁵

Der Übergang zur Epoche der Neuzeit, gemeinhin verbunden mit der Erfindung des Buchdrucks, der Entdeckung der Neuen Welt und der Reformation, war zunächst auf der Ebene der einzelnen Städte kaum spürbar gewesen, brachte mittelfristig aber tiefgreifende Veränderungen. So stellte etwa die Verbreitung mauerbrechender Artillerie den Charakter von Städten als »Großburgen« infrage. In Reaktion auf die neue Waffentechnik mussten Städte ihr komplettes Befestigungssystem umbauen: An die Stelle hoher Mauern und Türme trat ein mehrfach gestaffeltes System von Bastionen, die verhindern sollten, dass die feindliche Artillerie ernsthaften Schaden in der Stadt anrichtete. Nur die reichsten Städte konnten es sich leisten, diese aufwändigen Befestigungssysteme zu bauen; zugleich hemmten sie das weitere räumliche Wachstum der Städte. Im Hoch- und Spätmittelalter konnten die Mauern einfach übersprungen, abgerissen oder in Häuser integriert werden. In vielen heutigen Stadtgrundrissen lässt sich der Verlauf aufgegebener Mauern in Straßenverläufen oder Grünanlagen noch gut ablesen. Das Bastionssystem war dagegen räumlich so ausgreifend, dass eine organische Entwicklung der Städte nicht mehr möglich war. Es kam daher in vielen mit Bastionen umgebenen Städten zu einer problematischen inneren Verdichtung.

Die Territorialstaaten, die mit Beginn der Neuzeit unterhalb der Reichsebene in wachsendem Maße eine staatliche Verwaltung aufbauten, schufen neue Hierarchien im Städtewesen und neue Städtetypen. Die Residenzstädte der Fürsten wurden zunehmend zu Hauptstädten ausgebaut mit zentralen Einrichtungen wie Ministerien, Marställen (fürstliche Pferdeställe), Bibliotheken und Sammlungen. Neben die traditionellen Kaufmanns- und Bürgerstädte wie Köln, Nürnberg oder Leipzig traten nun neue Hauptstädte wie München, Dresden, Berlin oder Wien. Und die Bedürfnisse der Territorialherren erforderten weitere Städtetypen, etwa die Bergstädte, um mineralische Ressourcen auszubeuten, wie Freiberg oder Joachimsthal im Erzgebirge, oder Universitätsstädte wie Tübingen, Marburg oder Göttingen zur Ausbildung von Pfarrern und Landesbeamten. Schließlich führte die militärtechnische Entwicklung dazu, dass spezielle Festungsstädte wie etwa Wesel gebaut wurden.

Der europäische Aufbruch zu weltweitem Handel und der Aufbau von großen Kolonialreichen veränderten die europäische Städtelandschaft abermals. Weil sich die wirtschaftlichen Schwergewichte an den Atlantik verschoben, verlor die Hanse erheblich an Bedeutung; Städte wie Lübeck

stagnierten, während insbesondere die Niederlande mit ihrer moderner Schiffsproduktion und Landwirtschaft im 17. Jahrhundert zur dominierenden Handelsnation wurden. Amsterdam übernahm die Rolle als führendes Handels-, Verteilungs- und Kapitalzentrum des nordwestlichen Europas, die Brügge im Spätmittelalter und Antwerpen im 16. Jahrhundert gespielt hatte, bis es im 18. Jahrhundert von London abgelöst wurde. Zuvor war Amsterdam die modernste Stadt Europas; in ihrer physischen Gestalt mit Grachten und Kanälen kompromisslos auf Umschlag und Handelsverkehr ausgelegt, zeigte die Stadt in einer Zeit des religiösen Fanatismus auch religiösen Minderheiten gegenüber eine tolerante Haltung. Mithilfe rigider Stadtplanung wurde versucht, die problematischen Effekte des starken Wachstums im Zaum zu halten. So war es ein kleines Wunder, dass diese »Weltmetropole im Sumpf« überhaupt gebaut werden konnte. Weil der Untergrund kein stabiles Fundament bietet, mussten für alle größeren Bauten Pfahlröste errichtet werden, für die die Niederlande regelmäßig große Fuhren von Bauholz aus dem Schwarzwald bezogen. Das prächtige Amsterdamer Rathaus, jetzt das holländische Königsschloss, steht auf einem unterirdischen Wald von 13 659 Pfählen aus Schwarzwaldtannen.¹⁶

Dominanz der Hauptstädte

Im Laufe des 17. Jahrhunderts schoben sich die Hauptstädte der beiden mächtigsten Nationalstaaten, London und Paris, an die Spitze der europäischen Städtehierarchie. Um 1700 lebten 500 000 Menschen, über 11 Prozent der englischen Bevölkerung, in London, um 1550 waren es erst 2,5 Prozent gewesen.¹⁷ Bis 1800 war London durchgehend mindestens zehnmal so groß wie die nächstkleinere englische Stadt. Allerdings war das Leben in London weder besonders angenehm noch gesund; die Hauptstadt war, wie praktisch alle größeren Städte zu dieser Zeit, ein volksverschlingender Moloch, ein Massengrab. Nur durch die jährliche Zuwanderung im Umfang einer Kleinstadt von 8000 Einwohnern konnte London sein Wachstum aufrechterhalten. Aber die Stadt bot trotz ungesunder Lebensbedingungen den Zuwanderern dank der hohen Löhne – 50 Prozent über dem Landesdurchschnitt – und der differenzierten Gewerbestruktur unvergleichliche Chancen auf Arbeit und Einkommen. Neben Landarbeitern aus dem Umland und Lehrlingen aus dem ganzen Land, die die zunftfreie Wirtschaft außerhalb der City of London schätzten, fand es auch der Adel zunehmend notwendig, in London zumindest für Teile des Jahres, während das Parlament tagte, präsent zu sein. Das Parlament wurde

nicht nur immer wichtiger als Forum zur Aushandlung von Kompromissen unter den Eliten des Landes, diese Eliten amüsierten sich nach getaner Arbeit auch auf Bällen und bei Theateraufführungen, versuchten, ihre Söhne und Töchter mit den »richtigen« Familien zusammenzubringen. Die Präsenz des Adels prädestinierte die Hauptstadt auch dazu, kulturell und stilistisch den Ton für das ganze Land anzugeben.

In Paris war die gestalterische Rolle des Königtums ungleich stärker ausgeprägt als in London. In der Pariser Stadtgestaltung zeigen sich langfristige Großprojekte, wie etwa der Bau einer Königsachse vom Louvre bis hin zum Arc de Triomphe über die Champs Elysees, an der über 150 Jahre gearbeitet wurde.¹⁸ Der absolutistische Anspruch der französischen Könige im 17. und 18. Jahrhundert, den Staat selbst zu verkörpern, veranlasste Ludwig XIV. in den 1680er Jahren, einen neuen repräsentativen Regierungssitz außerhalb von Paris zu schaffen. Versailles wurde europaweit zum bewunderten Muster einer idealen Königsresidenz und inspirierte zahlreiche Schloss- und Stadtanlagen auch deutscher Territorialfürsten wie etwa Karlsruhe, Mannheim und Ludwigsburg. Allerdings hat sich das Modell einer räumlichen Trennung zwischen Regierungssitz des Monarchen und Hauptstadt mit Ministerien, Ständeversammlungen und kulturellen Einrichtungen in Europa fast nirgends langfristig behauptet.

Im Reich folgte im 17. und 18. Jahrhundert auf den Aufstieg der Hauptstädte ein relativer Bedeutungsverlust der Reichsstädte. Allerdings verlor die Reformation im Binnenraum der Städte der städtischen Obrigkeit eine gesteigerte Bedeutung, denn in den mehrheitlich protestantischen Reichsstädten wurde der Rat nun auch religiöse Autorität; weil Klöster und Spitäler säkularisiert wurden, übernahm der Rat die Verantwortung für Armenfürsorge, Kranken- und Bildungswesen und sah sich damit für Wohl und Wehe der Bevölkerung noch umfassender zuständig als zuvor. Gleichzeitig entwickelte sich der Rat zu einer immer stärker gegen unten abgeschlossenen Hierarchie: Der Aufstieg aus der breiten Bevölkerung in die »ratsfähigen Geschlechter« wurde zur absoluten Ausnahme, und eine gewisse Erstarrung dieser kollektiven Herrschaft setzte ein.¹⁹ Die große, von Napoleon angestoßene territoriale Flurbereinigung mit dem Reichsdeputationshauptschluss von 1803 beendete dann die Geschichte der meisten Reichsstädte, die als Landstädte »mediatisiert«, das heißt, in die deutlich vergrößerten Territorien wie Baden, Württemberg, Bayern und Hessen integriert wurden. Nur die großen Hansestädte Hamburg, Bremen, Lübeck und die Messestadt Frankfurt am Main konnten ihre politische Autonomie zunächst noch wahren.

Städte im Zeichen der Industrialisierung

Noch wichtiger für die physische Struktur der Städte und ihr Funktionieren als soziale Systeme wurde die Industrialisierung. Mit dem Einzug von Fabriken, Lagerhäusern und Bahnhöfen wurde die herkömmliche physische Struktur von Städten beseitigt, wo Gewerbe meist in das einzelne Haus – man arbeitete und wohnte unter einem Dach – integriert gewesen war. Die in Manchester entstehenden Viertel aus Lagerhäusern und Fabriken, fast ohne Wohnbevölkerung, prägten mit qualmenden Schloten ähnlich wie die ausgedehnten Arbeiterviertel das neue Bild der Industriestadt.²⁰ Weil sich die höheren Schichten den negativen Aspekten der Industrialisierung, insbesondere der Luftverschmutzung, entzogen, war die Industriestadt scharf sozial segregiert und schien den von Marx und Engels diagnostizierten Klassengegensatz auch sozialräumlich zu bestätigen. Insbesondere dort, wo die Industrie sich an natürlichen Ressourcen orientierte (Wasserkraft, Kohle), entstanden ganze Industrieagglomerationen wie das Ruhrgebiet, das ober-schlesische Kohlenrevier, das »Black Country« bei Birmingham oder die Textilstädte im Umfeld von Manchester. Innerhalb der Städte waren die lokalen Einrichtungen der Bevölkerungsverdichtung nicht gewachsen, die gesundheitliche Situation verschlechterte sich dramatisch, was insbesondere in großen Krankheitswellen wie den Choleraepidemien, die seit 1831 immer wieder europäische Städte heimsuchten, zum Ausdruck kam.²¹

Um die Mitte des 19. Jahrhunderts waren die großen Metropolen London und Paris, aber auch viele Industriestädte in einer von Zeitgenossen als existenzbedrohend wahrgenommenen Krise. Als Antwort entwickelte sich zum einen in Großbritannien das sogenannte Public Health Movement, das eine systematische Verbesserung der gesundheitlichen Situation in den britischen Städten durch Einrichtung zentraler Wasserversorgungssysteme sowie Abfuhr der Fäkalien und Schmutzstoffe durch Kanalisation und Müllabfuhr vorsah. Ab 1848 wurde durch gesetzliche Maßnahmen sowie durch den aufwändigen Bau der Londoner Kanalisation dieses Programm in die Tat umgesetzt.²² Mit einer gewissen Zeitverzögerung folgten die meisten kontinentaleuropäischen Städte diesem Vorbild. Die zweite Reaktion war vor allem mit der Stadt Paris verbunden. Dort ließ der im Gefolge der 1848er Revolution an die Macht gelangte Kaiser Napoleon III. durch seinen Präfekten für Paris, Georges Haussmann, die französische Hauptstadt tief greifend umgestalten durch Abriss ganzer Viertel, den Bau neuer großzügiger Boulevards, durch Kanalisation und Anlage großer Grünflächen.²³ Diese »Haussmannisierung« wurde in ästhetischer Hinsicht zum Vorbild für viele andere europäische, aber auch amerikani-

sche Städte und inspirierte nachdrücklich die wissenschaftliche Stadtplanung, die sich als neue ingenieurwissenschaftliche Disziplin an deutschen technischen Hochschulen ab den 1870er Jahren entfaltete.²⁴

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts wurde dann Deutschland, das seit den 1860er Jahren eine rasch fortschreitende Urbanisierung erlebte, international zum Vorbild für Stadtverwaltung und Stadttechnik, weil es dort gelang, das neue Paradigma der Leistungsverwaltung, ein auf umfassende Daseinsfürsorge der Stadtbewohner ausgerichtetes Leitbild, mit hohem professionellen Ethos der Verwaltungsbeamten und fortschrittlicher Technik zu koppeln. Zwischen 1880 und 1910 wurden die Gesundheitsbedingungen in deutschen Städten erheblich verbessert, moderne Beleuchtungs- und Energietechnologien wie Gas- und Elektrizitätsversorgung eingeführt und der übermäßig verdichtete Stadtverkehr durch Nahverkehrstechnologien wie die Elektrische Straßenbahn beschleunigt. Im Zuge einer »Vernetzung der Stadt« verwandelten sich die Städte in integrierte Stadtmaschinen, die den Stoffwechsel mit dem Umland technisch vermittelten, Wasser und Energie aus teilweise erheblicher Entfernung herantransportierten, in der Stadt bis in die einzelnen Haushalte verteilten, zugleich aber mittels Kanalisation die Schadstoffe des städtischen Stoffwechsels aus der Stadt entfernten und außerhalb entsorgten – vermeintlich unproblematisch für die Städter, aber natürlich keinesfalls für die natürliche Umwelt.²⁵

In rechtlicher Hinsicht hatten die meisten deutschen Städte Anfang des 19. Jahrhunderts ihren staatlichen Charakter verloren, sie erhielten lediglich das Recht einer lokalen Selbstverwaltung, ausgeübt durch eine ehrenamtlich agierende städtische Honoratiorenschicht. Mit dem Aufbau einer umfassenden Leistungsverwaltung für die Stadtbewohner änderte sich jedoch auch der rechtliche und verwaltungsmäßige Charakter der Städte; sie wurden nunmehr von Berufsbürgermeistern mit meist juristischer Ausbildung geleitet, die rasch einen größeren bürokratischen und professionalisierten Verwaltungsapparat aufbauten. Im Zuge dieser Professionalisierung trat das ehrenamtliche Element zurück; es etablierte sich immer stärker eine »Herrschaft der Experten«, die von den im Stadtrat dominierenden Besitzbürgern formal kontrolliert wurden. Denn im Unterschied zum Reichstagswahlrecht wurde das kommunale Wahlrecht erst 1918 umfassend demokratisiert und das bis dahin vorherrschende, vermögende Einwohner begünstigende Dreiklassenwahlrecht beseitigt.

Die Einwohnerzahl vieler Städte, vor allem der Großstädte, explodierte in der Phase der Hochindustrialisierung ab den 1860er Jahren. So wuchs Hamburg von 290 000 auf 931 000 zwischen 1870/71 und 1910, Leipzig von 107 000 auf 679 000 Einwohner. Hatten zur Zeit der Reichsgründung

erst knapp 5 Prozent der Reichsbevölkerung in Großstädten gelebt, so waren es 1910 bereits 21,3 Prozent, jeder fünfte Deutsche wohnte in einer Stadt mit über 100 000 Einwohnern. Das Wachstum resultierte mehrheitlich aus einem Überschuss der Geborenen über die Gestorbenen, aber auch Wanderungen und Eingemeindungen trugen nennenswert dazu bei.²⁶ Die Städte veränderten in dieser Phase ihr Erscheinungsbild tief greifend; Stadtmauern wurden zur Verbesserung des Verkehrs und der Durchlüftung abgerissen. Die Bahnhöfe der neuen Eisenbahnlinien, meist außerhalb der alten Stadtzentren angelegt, schufen neue Zentren des Verkehrs und neue wirtschaftliche Knotenpunkte. Außerhalb der zu »Altstädten« herabsinkenden historischen Kerne entstanden im Zuge privater Spekulation hoch verdichtete Viertel mit »Mietskasernen«, die rasch in die Kritik der Gesundheitsreformer und Stadtplaner gerieten.

Auf dem Weg zur »nachhaltigen Stadt«

Um 1900 entwickelte sich ein internationaler Reformkonsens über die Notwendigkeit, die verdichteten Stadtzentren zu dezentralisieren, den alten, noch nicht mit moderner Sanitärtechnik ausgestatteten Wohnungsbestand zu ersetzen, insgesamt »Licht und Luft« in die Städte zu bringen. Eine wichtige Rolle als gestalterisches Leitbild spielte die in Großbritannien entstandene Idee einer »Garden City«, meist als Durchgrünung und Auflockerung interpretiert. Das 20. Jahrhundert stand nach dem Ersten Weltkrieg zunächst im Zeichen einer stärkeren sozialen Verantwortung der Stadtverwaltungen, die im Rahmen einer gesamtstaatlichen Sozialpolitik Wohnungsbau und die Anlage von Sport- und Freizeitflächen zu ihrer Aufgabe machten.²⁷ In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts diente das von Le Corbusier redigierte Leitbild der »Charta von Athen«, das auf eine nach Funktionen (Arbeit, Wohnen, Verkehr, Freizeit) aufgeteilte Stadt zielte, als Grundlage für die Stadt- und Raumplanung der meisten europäischen Städte westlich des Eisernen Vorhangs.

In der DDR lag der Fokus der Stadtentwicklungspolitik zunächst im Einklang mit Moskauer Vorgaben auf dem Bau monumentaler Stadtachsen wie der Ostberliner Stalinallee zu Beginn der 1950er Jahre, die als Symbol des realsozialistischen Wiederaufbaus diente. Außerdem wurden im Zuge einer Strategie schwerindustrieller Autarkie neue Industriestädte wie Stalinstadt (heute Eisenhüttenstadt) oder Schwedt auf grüner Wiese errichtet.²⁸ Nach der Entstalinisierung verlagerte sich der Fokus der Städtebaupolitik dann auf die quasi-industrielle Produktion von Großwohnsiedlungen (»Platten-

bauten«), meist am Rande bestehender Großstädte wie Halle-Neustadt oder Berlin-Marzahn. Der im Vergleich mit den westdeutschen Großstädten weitaus weniger stark zerstörte Altbaubestand, häufig noch aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg datierend, wurde dagegen systematisch vernachlässigt und erst nach der Wende wieder aufgewertet.²⁹

Die Massenmotorisierung, die nach 1950 in den europäischen Städten einsetzte, veränderte mit dem Bau von Stadtautobahnen, Parkhäusern, Verkehrsanlagen, aber auch mit der schieren physischen Allgegenwart von Autos die Städte tief greifend. Das Bestreben vieler Stadtplaner und Gesellschaftspolitiker, eine durchgehend an das Auto angepasste und nach funktionalen Prinzipien gegliederte moderne Stadt zu schaffen, brach sich jedoch in den 1970er Jahren, als der lange Nachkriegsboom im Westen Europas zu Ende ging und erstmals wieder Massenarbeitslosigkeit auftrat, am Widerstand aktiver Minderheiten in den Städten, die sich gegen Kahlschlagsanierungen wehrten, Häuser besetzten und nachdrücklich Beteiligung an Stadtplanung und Stadtgestaltung einforderten. Symbolisches Datum für diese Veränderungen war das Europäische Denkmalschutzjahr 1975, das erstmals umfassend die Bedeutung von baulichem Erbe auch jenseits der klassischen Denkmäler ins Bewusstsein brachte.³⁰

Die neue Wertschätzung alter Stadtviertel und der Widerstand gegen eine zu weitgehende Ausrichtung auf das Auto stellte die bisher hegemonialen Leitbilder der Stadtplanung infrage. Die ökologische Wende und insbesondere die nach der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 erhobene Forderung, Städte im Sinne der Nachhaltigkeit umzubauen und den Ressourcenverbrauch dauerhaft zu reduzieren, wirkte als weitere Herausforderung für die Muster der modernen Urbanisierung. Wenn Energiekonsum (fossiler Energie) als problematisch für das Weltklima erachtet wurde, machte dies zugleich die im Zuge der Vernetzung der Stadt entwickelten Problemlösungsmuster selbst zum Problem, denn jede Dezentralisierung durch Verkehr, jede weiträumige Ver- und Entsorgung benötigt zuerst einmal zusätzliche Energie. In dem Maße, wie Stadtplanung seit 1992 die Nachhaltigkeitspostulate aufnahm, kehrte sie die früher verfolgten Zielperspektiven um: An die Stelle von Dezentralisierung und Suburbanisierung trat Re-Urbanisierung, die Rückführung von Bevölkerung in die Stadtkerne; der städtische Nahraum wurde im Zeichen von Photovoltaik wieder als Raum der Energieerzeugung entdeckt und in der Verkehrspolitik gewann zunehmend, auch im Hinblick auf innerstädtische Luftverschmutzung, die Förderung öffentlicher Verkehrssysteme Priorität.

Der in den 1970er Jahren einsetzende Bewusstseinswandel veränderte auch die Wahrnehmung von und den Umgang mit den Stadtkernen, die einer-

seits wieder stärker ästhetisch aufgewertet wurden – in dem Maß, wie die Luftverschmutzung durch Kohler Rauch zurückging, lohnte es sich auch wieder, die Hausfassaden zu verschönern–, andererseits zur Bühne bürgerschaftlichen Kultur- und Freizeitkonsums wurden. Wurden in den 1960er Jahren die Innenstädte als lebensfeindliche Umwelt begriffen – als der »wahre« Ort der Familie galt der Vorort mit Einfamilienhaus im Grünen–, so kehrte sich dies nunmehr um. Damit war auch eine stärkere Auseinandersetzung mit Stadt- und Stadtteilgeschichte verbunden, eine neue Aneignung der lokalen »Heimat«. Die vielfältiger und bunter werdende Stadtgesellschaft erwies sich im Fall der Bundesrepublik, begünstigt durch wirtschaftliche Prosperität, als bemerkenswert aufnahmefähig für Migranten, wobei sich nach der Wiedervereinigung eine deutliche West-Ost-Differenz abzeichnete.³¹

Im frühen 21. Jahrhundert präsentieren sich viele europäische Städte (wieder) als attraktive Lebenswelten, was die zum Teil horrenden Mieten in den Metropolen sinnfällig demonstrieren. Der ökologische Umbau der vielfältigen Stadttechnik hat eingesetzt, wobei die Bereitschaft der Stadtbevölkerung, dies durch Verhaltenswandel langfristig zu unterstützen, vorhanden, aber im Detail unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Neben Konsum in Bioläden um die Ecke und zunehmendem Fahrradverkehr stehen die ungebrochene Popularität spritfressender SUVs oder der starke Drang, in Großeinkaufszentren an der städtischen Peripherie oder im Internet günstig einzukaufen. Zudem erweist es sich, etwa mit Blick auf die Energiewende, dass das über 150 Jahre gewachsene Netz an städtischen wie auch überregionalen Infrastrukturen sich nicht kurzfristig radikal umbauen lässt; dazu sind die geschaffenen materiellen und immateriellen Pfadabhängigkeiten zu wirkungsmächtig.³²

Das nachdrückliche Beharren auf Partizipation seitens handlungsfähiger und beteiligungserprobter Gruppen in den Städten gibt allerdings Anlass zur Hoffnung, wenn etwa in neuartigen Wohnungsbauprojekten wie den Bauherren-Gemeinschaften sozial wie ökologisch erfolgreich neue Wege beschritten werden oder wenn in der Verkehrspolitik umweltfreundlichen Verkehrsmitteln wie dem Fahrrad, dem ÖPNV oder der E-Mobilität systematisch höhere Priorität eingeräumt wird. Die anstehenden und im Zeichen der Klimaerwärmung unabweisbar notwendigen Politik- und Strukturveränderungen werden umso wirkungsvoller und erfolgreicher sein, wenn sie nicht vom »Diktat der Experten« bestimmt, sondern vielmehr von Konsens und Mitwirkung der breiten städtischen Bevölkerung getragen sind.

Der Beitrag erschien zuerst in der Ausgabe der APuZ 48/2017 »Stadt«.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Friedrich-Wilhelm Henning, *Das vorindustrielle Deutschland 800 bis 1800*, Paderborn 1977³, S. 19; Dieter Schott, *Europäische Urbanisierung (1000–2000). Eine umwelthistorische Einführung*, Köln–Weimar–Wien 2014, S. 28.
- 2 Vgl. Edith Ennen, *Die europäische Stadt des Mittelalters*, Göttingen 1987⁴, S. 31–44.
- 3 Vgl. Felicitas Schmieder, *Die mittelalterliche Stadt*, Darmstadt 2005, S. 14–32.
- 4 Vgl. Peter Johanek, *Die Mauer und die Heiligen. Stadtvorstellungen im Mittelalter*, in: Wolfgang Behringer/Bernd Roeck (Hrsg.), *Das Bild der Stadt in der Neuzeit 1400–1800*, München 1999, S. 26–38.
- 5 Vgl. Schmieder (Anm. 3), S. 70f.
- 6 Franz Isigler, *Über Stadtentwicklung. Beobachtungen am Beispiel von Ardres*, in: *Zeitschrift für Archäologie des Mittelalters* 11/1983, S. 7–19, hier S. 9.
- 7 Vgl. Schmieder (Anm. 3), S. 84f.
- 8 Vgl. Heinz Stoob, *Stadtformen und städtisches Leben im späten Mittelalter*, in: ders. (Hrsg.), *Die Stadt. Gestalt und Wandel bis zum industriellen Zeitalter*, Köln u. a. 1985, S. 151–190, hier S. 151.
- 9 Vgl. Peter Clark, *European Cities and Towns, 400–2000*, Oxford u. a. 2009, S. 34.
- 10 Vgl. David Nicholas, *Urban Europe 1100–1700*, Basingstoke 2003, S. 19f.
- 11 Vgl. Mark Girouard, *Die Stadt. Menschen, Häuser, Plätze. Eine Kulturgeschichte*, Frankfurt/M.–Wien 1992, S. 85–100; Wim Blockmans, *Brügge als europäisches Handelszentrum*, in: Valentin Vermeersch (Hrsg.), *Brügge und Europa*, Antwerpen 1992, S. 41–56.
- 12 Vgl. Schott (Anm. 1), S. 58–64; Paul Hohenberg/Lynn H. Lees, *The Making of Urban Europe, 1000–1994*, Cambridge, M. A. u. a. 1995, S. 59–73.
- 13 Vgl. Kersten Krüger, *Kreis und Sechseck – die Modelle räumlicher Ordnung von Johann Heinrich von Thünen und Walter Christaller im Vergleich*, in: Thünen-Museum Tellow (Hrsg.), *Das Thünensche Erbe im Spannungsfeld zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Tellow 2008, S. 77–89; Heinz Heineberg, *Stadtgeographie*, Paderborn u. a. 2001, S. 90.
- 14 Vgl. Clark (Anm. 9), S. 35f.
- 15 Vgl. Heinz Schilling, *Die Stadt in der frühen Neuzeit*, München 2004², S. 10–13; Jan de Vries, *The First Modern Economy. Success, Failure and Perseverance of the Dutch Economy, 1500–1815*, Cambridge 1997; Franz Mauelshagen, *Klimageschichte der Neuzeit*, Darmstadt 2010, S. 91f.
- 16 Vgl. Girouard (Anm. 11), S. 156–162; Dietrich Ebeling, *Der Holländerholzhandel in den Rheinlanden. Zu den Handelsbeziehungen zwischen den Niederlanden und dem westlichen Deutschland im 17. und 18. Jahrhundert*, Stuttgart 1992.
- 17 Vgl. Francis Sheppard, *London. A History*, Oxford 1998, S. 127.
- 18 Vgl. Wolfgang Braunfels, *Abendländische Stadtbaukunst. Herrschaftsform und Baugehalt*, Köln 1991⁶, S. 278–282.
- 19 Vgl. Ulrich Rosseaux, *Städte in der Frühen Neuzeit*, Darmstadt 2006; Heinz Schilling, *Die Stadt in der Frühen Neuzeit*, München 1993.
- 20 Vgl. Clemens Zimmermann, *Die Zeit der Metropolen. Urbanisierung und Großstadtentwicklung*, Frankfurt/M. 1996, S. 39–71; Schott (Anm. 1), S. 193–221.

- 21 Vgl. Richard J. Evans, *Tod in Hamburg. Stadt, Gesellschaft und Politik in den Cholera-Jahren 1830–1910*, Reinbek 1991.
- 22 Vgl. Christopher Hamlin, *Public Health and Social Justice in the Age of Chadwick. Britain 1800–1854*, Cambridge 1998.
- 23 Vgl. David Jordan, *Die Neuerschaffung von Paris. Baron Haussmann und seine Stadt*, Frankfurt/M. 1996; Peter Hall, *Cities in Civilization*, London 1998, S. 706–745; Friedrich Lenger, *Metropolen der Moderne. Eine europäische Stadtgeschichte seit 1850*, München 2013, S. 34–49.
- 24 Vgl. Gerd Albers, *Zur Entwicklung der Stadtplanung in Europa*, Braunschweig–Wiesbaden 1997.
- 25 Vgl. Dieter Schott, *Die Vernetzung der Stadt. Kommunale Energiepolitik, öffentlicher Nahverkehr und die »Produktion« der modernen Stadt. Darmstadt – Mannheim – Mainz 1880–1918*, Darmstadt 1999.
- 26 Vgl. Jürgen Reulecke, *Geschichte der Urbanisierung in Deutschland*, Frankfurt/M. 1985, insb. Tab. 2–4, S. 202–205.
- 27 Vgl. Lenger (Anm. 23), S. 317–366.
- 28 Vgl. Klaus von Beyme, *Der Wiederaufbau. Architektur und Städtebaupolitik in beiden deutschen Staaten, München–Zürich 1987*, insb. S. 274–333; Werner Durth/Jörn Düwel/Niels Gutschow, *Architektur und Städtebau der DDR*, Berlin 2007.
- 29 Vgl. Christoph Bernhardt, *Müde Arbeiter in grauen Städten: Entwicklungslinien und Ambivalenzen der Urbanisierungspolitik der DDR*, in: Stefan Grüner/Sabine Mecking (Hrsg.), *Wirtschaftsräume und Lebenschancen: Wahrnehmung und Steuerung von sozialökonomischem Wandel in Deutschland 1945–2000*, Berlin 2017, S. 253–268; ders., *Die sozialistische Stadt zwischen Herrschaft, Partizipation und Aneignung*, in: Thomas Großbölting/Rüdiger Schmidt (Hrsg.), *Gedachte Stadt – Gebaute Stadt: Urbanität in der deutsch-deutschen Systemkonkurrenz 1945–1990*, Köln 2015, S. 249–266.
- 30 Vgl. Gerhard Vinken, *Escaping Modernity? Civic Protest, the Preservation Movement and the Reinvention of the Old Town in Germany since the 1960s*, in: Martin Baummeister/Bruno Bonomo/Dieter Schott (Hrsg.), *Cities Contested. Urban Politics, Heritage, and Social Movements in Italy and Western Germany in the 1970s*, Frankfurt/M. 2017, S. 169–191.
- 31 Vgl. Dieter Schott, *Die Geschichte der Bundesrepublik als Stadtgeschichte erzählen*, in: Frank Bajohr et. al. (Hrsg.), *Mehr als eine Erzählung. Zeitgeschichtliche Perspektiven auf die Bundesrepublik*, Göttingen 2016, S. 159–174.
- 32 Vgl. Jens Ivo Engels et. al. (Hrsg.), *Nachhaltige Stadtentwicklung. Infrastrukturen, Akteure, Diskurse*, Frankfurt/M.–New York 2017, insb. die Beiträge von Martin Schmidt und Antje Matern.

Geschichte und Gegenwart des Dorfes

Wenn jemand von einem Dorf erzählt, das er gerade besucht hat, wird ihm mit Sicherheit bald die Frage gestellt: Wie groß ist das Dorf denn eigentlich? Die Größe einer Siedlung ist für uns offenbar ein wichtiges Ordnungsraster. Die unterschiedlichen Größen signalisieren auch etwas über die inneren Eigenschaften. Von einem großen Dorf erwarten wir zum Beispiel, dass es dort eine Kirche, eine Schule, einen Gasthof und einen Sportplatz gibt. In einem kleinen Dorf vermuten wir eine kleine Kapelle, einen Kindergarten und auf jeden Fall eine Feuerwehr, aber nicht unbedingt einen Tennisplatz oder eine Apotheke.

Für Deutschland gilt die folgende Klassifizierung der ländlichen Siedlungsgrößen, die im Wesentlichen von der Anzahl der Hausstätten und der Einwohnerzahl abhängt: Einzelsiedlung, kleine Gruppensiedlung, große Gruppensiedlung (Dorf), Kleinstadt. Gemeinhin unterscheidet man vier Größenstufen des deutschen beziehungsweise mitteleuropäischen Dorfes:¹

- das kleine bis mäßig große Dorf mit 20 bis 100 Hausstätten beziehungsweise 100 bis 500 Einwohnern,
- das mittelgroße Dorf mit 100 bis 400 Hausstätten beziehungsweise 500 bis 2000 Einwohnern,
- das große Dorf mit 400 bis 1000 Hausstätten beziehungsweise 2000 bis 5000 Einwohnern und
- das sehr große Dorf mit mehr als 1000 Hausstätten und 5000 Einwohnern.

Für die beiden letztgenannten Größenstufen werden vielfach auch die Bezeichnungen »Großdorf« und »Stadtdorf« gebraucht, womit die statistische Nähe zur städtischen Siedlung deutlich wird. Der Übergang vom Großdorf zur ländlichen Kleinstadt, die heute im Allgemeinen mit 5000 bis 25 000, bisweilen sogar bis 50 000 Einwohnern ausgewiesen wird, ist im Einzelfall oft schwer zu begründen.

Wir haben das Wort »Dorf« bisher vor allem als einen Begriff der Siedlungsgröße kennengelernt. Doch in der Regel hat »das Dorf« eine umfas-

sendere Bedeutung. Im Duden heißt es schlicht »ländliche Ortschaft« und »Gesamtheit der Dorfbewohner«.² In dieser Bedeutung ist das Wort seit dem Mittelalter geläufig. »Dorf« ist also ein Sammelbegriff für den ländlichen Lebensraum, das Gegenstück zur Stadt – ein Sammelbegriff für die rund 35 000 Ortschaften des ländlichen Raumes in Deutschland, die sich heute als Dorf bezeichnen, ob sie nun am Rande einer Großstadt oder im Erzgebirge liegen. Jedes dieser Dörfer hat ein anderes Aussehen und eine andere wirtschaftliche Basis.

Können wir heute das Dorf im Unterschied zur Stadt noch einheitlich und inhaltlich genauer definieren? Das »alte« Dorf hatte es da leichter. Es wurde durch seine agrarwirtschaftlichen Tätigkeiten bestimmt. Diese klassische Definition, die bis vor wenigen Jahrzehnten galt, ist nicht mehr allzu hilfreich. Heute werden daher häufiger soziale und kulturelle Kriterien herangezogen. Das Dorf wird mit Dorfgemeinschaft, Nachbarschaftshilfe, Traditionsbewusstsein, Kirchentreue, mit engen sozialen Netzwerken und hohem ehrenamtlichen Engagement, seiner Vereinsdichte und Aktivkultur, mit Naturnähe oder insgesamt mit seinen ländlichen Lebensstilen beschrieben. Eher nüchtern und pragmatisch ist jedoch die Definition, die sich am äußeren Dorfbild orientiert: Wir sprechen von einem Dorf, wenn die Gestalt der Siedlung von der Agrarwirtschaft geprägt wird, das heißt durch Bauern-, Landarbeiter- und Handwerkerhäuser, Gehöfte und Gutshöfe, auch wenn die Landwirtschaft selbst heute nur noch eine untergeordnete Rolle spielt.³ Wir orientieren uns damit also an den überlieferten Bauformen der Vergangenheit, die tief in die Dorfgeschichte zurückreichen.

Das alte Dorf

Geht es um das Thema »Dorf«, haben wir alle meist auch Bilder des »alten« Dorfes im Kopf. Diese sind oft mit der Einschätzung einer »guten alten Zeit« verknüpft – es sind Vorstellungen einer romantischen Grundstimmung: Die Dörfer liegen idyllisch inmitten der Natur mit Bach, Feldern und Wäldern. Die Bauern arbeiten munter und fast frohgelaut im Stall oder bei der Ernte. Aufwendige und große Hochzeiten, Beerdigungen, Kirchweih- und Schützenfeste belegen eine enge Dorfgemeinschaft, die Kirche bildet den optischen sowie kulturell-sozialen und sinnstiftenden Mittelpunkt für alle Dorfbewohner. Es gibt aber auch andere, deutlich negativere Bilder und Bewertungen zum alten Dorf. Wir haben die Armut der großen Mehrheit der Dorfbewohner vor Augen, die Missernten und Hungersnöte, die häufigen Brände und Krankheiten, die besonders viele

Säuglinge und Kinder sterben ließen. Das Dorfleben erscheint uns dann als ein fast täglicher Kampf ums Überleben, ohne Chancen eines wirtschaftlichen oder sozialen Aufstiegs.

Die Dorfforschung zeichnet ein facettenreiches und regional unterschiedliches Bild des Dorfes vor 200 Jahren. Es war eine Umbruchzeit – die Ideen der Französischen Revolution gingen durch Europa und drangen auch in das politisch kleingekammerte Deutschland hinein. Die Befreiung der Landbevölkerung aus den diversen Zwängen der Feudalzeit durch Agrar- und Bildungsreformen deutete sich in manchen Regionen bereits an. Aus sozialer Sicht war das Dorf um 1800 noch eine recht festgefügte Klassengesellschaft in Form einer Pyramide: An der (kleinen) Spitze standen unangefochten Klerus und Adel, die beide auch als Grundherren – als Verpächter des Landes und häufig auch mit eigenen Gütern – in Erscheinung traten. Darunter kam die Schicht der großen, landbesitzenden Bauern. Danach die der kleineren Bauern und der Handwerker, die meist zur Existenzsicherung auch eine kleine Landwirtschaft betrieben. Man würde hier heute von oberer und unterer Mittelschicht sprechen. Zur zahlenmäßig umfangreichen Unterschicht gehörten damals die landlosen Landarbeiter und Tagelöhner, die in einem eigenen Haushalt lebten, sowie die unmittelbar auf den größeren Höfen und Gütern arbeitenden und wohnenden Knechte und Mägde. Aufstiege aus der Unterschicht waren kaum möglich. Durch das festgefügte Dienst-Lehen-Verhältnis zwischen Bauern und Grundherren gab es aber auch für die Mittelschicht nur geringe Möglichkeiten des sozialen und wirtschaftlichen Aufstiegs.

Im Mittelpunkt der dörflichen Wirtschaft stand eindeutig die Land- und Forstwirtschaft. Alle mittleren und größeren Höfe betrieben in der Regel den ganzen Umfang an Ackerbau und Viehzucht bis hin zur Kleinviehhaltung. Natürlich gab es regionale Unterschiede. Die heute übliche Spezialisierung der landwirtschaftlichen Produktion war um 1800 noch weitgehend unbekannt. Das wichtigste Ziel der Hofhaltung stellte die Selbstversorgung der meist großen Familie und des Gesindes mit Nahrung und Kleidung dar. Durch die starke Abgabenlast an Grundherren und Kirche (letztere bekam den sogenannten Zehnten) sowie durch die ebenfalls zu leistenden Hand- und Spanndienste für den Hof des Grundherren waren die wirtschaftlichen Spielräume der Bauern äußerst gering. Aus vielen Gerichtsprotokollen wissen wir, dass säumige Bauern immer wieder um Aufschub und Erlass ihrer Abgaben baten und als Begründung Hunger und Krankheit in ihren großen Familien angaben.

Auch das Dorfhandwerk wurde um 1800 meist in Kombination mit einer kleinen Landwirtschaft betrieben, um die eigene Nahrungsversor-

gung zu sichern. Die typisch dörflichen Handwerkszweige wie Schmiede, Stellmacher, Maurer und Zimmerer versorgten vor allem die landwirtschaftlichen Betriebe und dienten im Wesentlichen der Versorgung des eigenen Ortes. Das Dorf vor 200 Jahren war somit wirtschaftlich weitgehend selbstständig. Das Wirtschaftsleben auf dem Land war in der Regel ganz auf das eigene Dorf bezogen. Praktisch alle arbeitenden Dorfbewohner hatten ihren Arbeitsplatz im eigenen Dorf. Das Verbleiben im Dorf ermöglichte eine hohe lokale Arbeitsmobilität: So konnten viele Dorfbewohner mehrere Tätigkeiten nebeneinander ausüben, zum Beispiel als Handwerker, Kleinbauer und Waldarbeiter (im Winter). Auch die älteren Kinder mussten bereits bei den vielfältigen Arbeiten in Haus, Hof, Garten und Flur mitanpacken und wurden damit früh in das Erwerbsleben einbezogen.

Die dörfliche Infrastruktur befand sich um 1800 aus heutiger Sicht erst in den Anfängen. Die größte Sorgfalt diente einer regelmäßigen Wasserversorgung, an Flüssen oder Bächen liegende Dörfer hatten hier ihre Vorteile. Andernorts waren Brunnenbauten oder kleine Wasserleitungen von den lokalen Quellen zu den sogenannten Kümphen innerhalb des Dorfes errichtet worden. Von dort musste man sich das Wasser mühsam in die Häuser holen. Hygiene und medizinische Versorgung hatten im Vergleich zu heute einen niedrigen Stand. Entsprechend hoch war die Sterblichkeitsquote vor allem bei den Kleinkindern und entsprechend niedrig die generelle Lebenserwartung der Menschen, die weniger als die Hälfte der heutigen betrug. Der Energieversorgung dienten Wasser- und Windmühlen, zum Kochen und Heizen wurden das Holz beziehungsweise die Holzkohle der lokalen Wälder oder der getrocknete Torf aus den Moorgebieten genutzt. Auch hinsichtlich seiner Wasser- und Energieversorgung war das alte Dorf weitestgehend auf seine lokalen Ressourcen angewiesen, die allerdings auch intensivst genutzt wurden.

Die politische Selbstverwaltung ländlicher Gemeinden war um 1800 bereits in beachtlichen Ausmaßen entwickelt, aber von Region zu Region, ja von Dorf zu Dorf sehr unterschiedlich ausgeprägt. Sie bestand im Wesentlichen in der lokalen Wirtschaftsführung sowie in allgemeinen Ordnungs- und Schutzaufgaben. Feuerwehr und Schützenvereine hatten als älteste und wichtigste Dorfvereine bereits Bestand. Die gemeinsamen öffentlichen Aufgaben waren in speziellen innerdörflichen »Ordnungen« festgehalten. So gab es zum Beispiel für das jährliche Schützenfest Verhaltensempfehlungen, Verbote und Sanktionen. Rechtlich gehörten zur dörflichen Gemeinde allerdings nur die Grundbesitzer, was sich erst zum Ende des 19. Jahrhunderts änderte.

Der Sprung des Dorfes in die moderne Zeit stand um 1800 noch bevor. Die Antriebskräfte der bald beginnenden revolutionären Veränderungen auf dem Land, allen voran die Industrialisierung und die Agrarreformen, deuteten sich erst vereinzelt an.

Das moderne Dorf

In den vergangenen 200 Jahren hat das Dorf wirtschaftlich, sozial und vom Dorfbild her eine neue Identität gewonnen (wie natürlich auch die Stadt). Die alte Agrargesellschaft, die um 1800 noch den ganzen Staat prägte, gilt nun auch auf dem Land nicht mehr. Es gibt nur noch wenige Gemeinsamkeiten zwischen dem alten und dem modernen Dorf. Aber dennoch ist das frühere Dorf nicht völlig verschwunden. Es wirkt weiter: durch seine alten Gebäude, durch den Boden, den Bach, den Wald, das Lokalklima, das man seit Generationen kennt, durch Geschichten, Erinnerungen und Wertvorstellungen, die man weitergibt.

Wie sieht nun ein typisches Dorf von heute aus? Zunächst ist eine grundsätzliche Einschränkung zu machen: Natürlich gibt es nicht das typische deutsche Dorf! Die enormen Unterschiede zwischen den rund 35 000 deutschen Dörfern verbieten es eigentlich, ein typisches Dorf auszuwählen. Wie groß sollte dieses Dorf sein, soll es 300 oder 3000 Einwohner haben? Soll es in der Nähe einer Großstadt liegen oder »weit ab« in Mecklenburg oder der Oberpfalz? Aus welcher deutschen Region soll es sein: aus den Küstengebieten und dem Tiefland, dem Mittelgebirge oder dem Alpenvorland? Soll es ein Börden- oder ein Winzerdorf sein? Welche ökonomischen Schwerpunkte soll das Dorf haben? Ist das Dorfbild eher durch historische oder moderne Bauten geprägt – welchen Stellenwert haben kulturelles Erbe und Traditionspflege? Soll ein wachsendes oder schrumpfendes, ein lebendiges oder ein lethargisches Dorf gesucht werden?

Wir wählen ein mittelgroßes Dorf mit etwa 1000 Einwohnern und nennen es »Kirchhusen«. Es liegt irgendwo in der Mitte Deutschlands, etwa 35 Kilometer von einer kleineren Großstadt entfernt. Das Dorf hat klar erkennbar noch einen historischen Kern mit Kirche, Schulgebäude und älteren Bauernhäusern. Hier präsentiert sich das Dorf mit seinen »schönen« Seiten. Aber es gibt auch »normale« Dorfbilder, wo sich Altes und Neues kunterbunt mischt, und auch ein paar »hässliche« Ecken. Am Dorfrand befinden sich zwei Neubaugebiete, das eine relativ geschlossen aus den 1950er Jahren, ein zweites mit Häusern der 1960er Jahre bis heute.

Nur noch in zwei Bauernhäusern des Dorfkerns wird heute Landwirtschaft (im Nebenerwerb) betrieben, die übrigen werden als Wohnhäuser genutzt. In ein ehemaliges Bauernhaus ist ein Antiquitätengeschäft eingezogen, in ein weiteres ein Handwerksbetrieb, zwei alte Hofstellen stehen weitgehend leer. Die lokale Landwirtschaft wird heute hauptsächlich von mehreren Aussiedlerhöfen aus betrieben, die von 1955 bis 1975 in der Feldflur errichtet worden sind. Neben den Landwirten gibt es in Kirchhusen heute noch einige Handwerksbetriebe: eine Tischlerei, einen Elektro- und Sanitärbetrieb, eine Bäckerei, einen Kfz-Betrieb mit Tankstelle, dazu kommen eine Versicherungsagentur, ein Steuerberater und ein Architekturbüro. Zur Infrastrukturversorgung gehören ein Kindergarten, ein Feuerwehrhaus, ein Lebensmittelladen (der in Kürze schließen wird), ein Gasthof mit Saal und Kegelbahn, eine Bankfiliale und eine Postagentur. Die lokale Volksschule musste im Rahmen einer großen Schulreform vor etwa 40 Jahren, die Grundschule schließlich vor 20 Jahren aufgegeben werden, was bis heute bedauert wird. Seit einigen Jahren ist die örtliche Kirchengemeinde Teil eines Pastoralverbundes und muss sich inzwischen mit zwei Nachbargemeinden einen Pfarrer teilen. Zur Erfolgsbilanz des Dorfes zählt sein hoher Standard an technischer Infrastruktur: die Wasser- und -entsorgung, das Strom- und Gasnetz, die Versorgung mit den modernen Kommunikationsmedien Telefon, Fernsehen und Internet.

Generell hat unser Dorf in den zurückliegenden Jahrzehnten einen Großteil seiner Arbeitsplätze und Infrastruktureinrichtungen verloren, vor allem in der Landwirtschaft und im lokalen Handwerk. Außerdem haben in den vergangenen Jahrzehnten mehrere Dorfläden und Gasthöfe geschlossen. Die Dorfbewohner haben ihren Arbeitsplatz heute überwiegend außerhalb des Dorfes – sie sind zu Pendlern geworden. Viele Dorfbewohner üben heute ehemals »städtische« Berufe aus: Sie sind Arbeiter und Angestellte in Industrie- und Gewerbebetrieben oder Beamte in Kreis-, Finanz- oder Justizverwaltungen. Ihre täglichen Ziele sind benachbarte Kleinstädte oder auch die 35 Kilometer entfernte Großstadt.

Zu den Errungenschaften des heutigen Dorfes gehören seine Sport-, Freizeit- und Kultureinrichtungen. Diese werden überwiegend von Vereinen getragen, so auch in Kirchhusen. Der Sportverein betreibt zwei Rasensportplätze und eine kleine Sporthalle, der Tennisverein zwei Tennisplätze, jeweils mit einem zugehörigen Sportheim. Dazu kommen drei Spielplätze, die von einem Förderverein gepflegt werden. Den kulturtreibenden Dorfvereinen steht eine Begegnungsstätte – im historischen Schulgebäude – zur Verfügung. Ein recht aktiver Heimatverein hat eine kleine Heimatstube mit lokalgeschichtlichen und naturkundlichen Schriften und

Exponaten aufgebaut und außerdem einen Lehrpfad am Dorfbach und am stillgelegten Steinbruch angelegt. Zwei Musikvereine sind wie die beiden Sportvereine das ganze Jahr über aktiv und betreiben eine breite Jugendarbeit.

Und wie steht es mit der kommunalen Selbstverwaltung? Jahrhundertelang war Kirchhusen eine eigene, selbstständige Gemeinde. Seit der kommunalen Gebietsreform von 1975 ist es jedoch nur noch »Ortsteil« einer neu geschaffenen Einheitsgemeinde. Statt eines eigenen Gemeinderats mit (früher) zwölf Mitgliedern wird der Ort heute durch zwei Dorfbürger im Großgemeinderat vertreten. Es gibt keinen eigenen Bürgermeister mehr. Mit der kommunalen Gebietsreform der 1960er/1970er Jahre ist die in Jahrhunderten gewachsene politische Selbstverantwortung des Dorfes in Kirchhusen, wie vielerorts auch, gebrochen worden.

In Kirchhusen wie in der Mehrzahl der deutschen Dörfer besteht die Identität von Dorf und Gemeinde nicht mehr. Entsprechend verkümmert ist das kommunalpolitische Selbstbewusstsein. Trotzdem hat sich der Ort auf Dauer nicht unterkriegen lassen: So besteht seit zwei Jahren ein neuer, integrativer »Förderverein Unser Dorf«, der sich mit Grundsatzfragen der aktuellen und zukünftigen Dorfentwicklung befasst und in gewisser Weise die Arbeit des früheren Gemeinderats und Bürgermeisters fortsetzt. Ein wichtiger Vorzug des Dorfes ist das Engagement in der Dorfgemeinschaft, manchmal auch als »soziales Kapital« bezeichnet. Diese Werte sind nicht leicht zu fassen. Die Statistiken belegen zum Beispiel eine deutlich höhere Vereinsdichte beziehungsweise Vereinszugehörigkeit auf dem Land als in Mittel- und Großstädten. Auch in Kirchhusen sind praktisch alle Kinder und Jugendlichen sowie die große Mehrheit der Erwachsenen in mindestens einem der Sport – und Musikvereine, der Feuerwehr oder dem Schützenverein aktiv. Neben den Vereinen bestehen im Dorf enge Verwandtschafts-, Nachbarschafts- oder Cliquesverbindungen, die durch ein ständiges Austauschen von Gütern, Geräten und Dienstleistungen geprägt sind. Man trifft sich zu privaten Feiern und hilft sich beim Bauen oder im Garten, bei der Betreuung von Kindern, Kranken und älteren Menschen. Dieses ständige Geben und Nehmen trägt – neben einer sehr hohen Eigenheimquote – zu einem relativ hohen Wohlstand des Dorfes bei. Ein weiterer Vorzug des Dorfes ist seine Naturnähe. Sie bietet in Feld, Wald und Garten eine unmittelbare Chance der Erholung, Entspannung, Freizeitanutzung und körperlichen Betätigung. Vor allem der dörfliche Garten gilt inzwischen als ein Kernbestand ländlicher Lebensqualität.

Durch Schule, Urlaub und Beruf haben viele Bewohner von Kirchhusen schon seit Kindesbeinen an Kontakte mit dem Ausland. Manche sind durch

ihr Studium oder für ihre Firmen monatelang auf anderen Kontinenten tätig. Das Dorf selbst ist regelrecht bunter geworden durch zahlreiche Zuwanderer aus dem europäischen und außereuropäischen Ausland. Einige sind schon seit Jahrzehnten in Kirchhusen und bewohnen ehemalige Bauern- und Handwerkerhäuser. Im Vergleich zu 1800 zeigt sich das heutige Dorf weltoffen. Der Dorfbewohner ist zum Globetrotter geworden, er bleibt aber »seinem Kirchhusen« als Basisstation verbunden.

Zwischen Raumordnung und Kommunalpolitik

Die Entwicklung der Dörfer und des ländlichen Raumes wurde und wird in starkem Maße durch die Politik geprägt. Die Politik für das Land ist für viele ein Labyrinth – sie geschieht auf verschiedenen Ebenen und in sehr unterschiedlichen Fachbehörden. Für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ist in erster Linie die Kommunalpolitik zuständig, also Bürgermeister, Ortsvorsteher, Gemeinderat und Verwaltung. Aber der ländliche Raum ist nicht autonom. Er erfährt in vielfacher Weise eine politische »Behandlung« durch die Parlamente und Ministerien des Bundes und der Länder. Diese führen die ländlichen Bürger und Kommunen durch ein enges Geflecht von Gesetzen, Vorschriften, Richtlinien, Steuern und Förderprogrammen am »goldenen Zügel«. Nicht wenige sprechen auch von Bevormundung und Fremdbestimmung. Ein Beispiel: Ob eine dörfliche Schule heute weiter bestehen bleiben kann, entscheidet längst nicht mehr nur der lokale Gemeinderat.

Es ist für das Verständnis des ländlichen Raumes wichtig, auch dessen komplexe Fernsteuerungen durch Bund und Länder kennenzulernen. Diese zeigen sich sowohl in der staatlichen Raumordnung als auch in diversen Fachpolitiken.

Aber was genau macht die staatliche Raumordnung? Vereinfacht ausgedrückt, entwickelt sie überörtliche und fachübergreifende Leitvorstellungen von der Ordnung und Entwicklung des gesamten Staatsgebietes. Diese sollen nicht nur menschen- und umweltgerecht sein, sondern auch der Wirtschaft dienen. Konkret bemüht sich die Raumordnungspolitik um eine Beseitigung der räumlichen Disparitäten, das heißt der Ungleichgewichte im regionalen Gefüge des Staates. Wenn zum Beispiel größere Landstriche noch nicht durch Autobahn- und ICE-Strecken oder Flughäfen erschlossen sind und wirtschaftlich darunter leiden, arbeitet die Raumordnung auf eine Behebung dieser Defizite hin. Für den Gesamtstaat erfüllt der ländliche Raum nach Weisung der Raumordnung die

typischen flächenbezogenen »Leistungen« wie Agrarproduktion, Ökologie und Umwelt sowie Freizeit und Erholung.

Für den ländlichen Raum haben die Gesetze und Programme der Raumordnung eine große Bedeutung. So heißt es im Bundesraumordnungsprogramm von 1975 wörtlich: »Gleichwertige Lebensbedingungen im Sinne dieses Programms sind gegeben, wenn für alle Bürger in allen Teilräumen des Bundesgebietes ein quantitativ und qualitativ angemessenes Angebot an Wohnungen, Erwerbsmöglichkeiten und öffentlichen Infrastruktureinrichtungen in zumutbarer Entfernung zur Verfügung steht und eine menschenwürdige Umwelt vorhanden ist: in keinem dieser Bereiche soll ein bestimmtes Niveau unterschritten werden. In den ländlichen Gebieten sind wirtschaftlich und infrastrukturell den übrigen Teilräumen entsprechend gleichwertige Lebensbedingungen anzustreben.«⁴ Aus diesen Leitforderungen ergibt sich das Prinzip der »Aktivsanierung«, das die Raumordnung gerade für den ländlichen Raum bislang nie infrage gestellt hat. Aktivsanierung bedeutet, dass die staatliche Förderung in benachteiligten Gebieten so lange stattzufinden hat, bis eine Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen mit den übrigen Teilregionen erreicht ist. Die in Deutschland bislang nur theoretisch diskutierte »Passivsanierung« würde bedeuten, dass der Staat den wirtschaftlichen, infrastrukturellen und demografischen Niedergang von Teilregionen ohne Gegensteuerung hinnähme.

Die Raumordnung hat im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte mehrere räumliche beziehungsweise formale Instrumente entwickelt, die auf den ersten Blick harmlos erscheinen, aber doch kräftig in die Entwicklung ländlicher (und städtischer) Regionen eingreifen. Wir unterscheiden vier verschiedene Instrumente, die prinzipiell jeweils zu einer formalen Gliederung des Raumes führen: das Zentrale-Orte-Konzept, die Siedlungs- und Entwicklungsachsen, die Vorrang- und Sanierungsgebiete sowie die Raumgliederungen beziehungsweise Gebietstypen. Das Zentrale-Orte-Konzept ist das wichtigste Instrument der Raumordnung und prägt den ländlichen Raum auch bis heute stark. Zentrale Orte sind Siedlungen mit einem »Bedeutungsüberschuss« gegenüber dem Umland. Sie versorgen mit ihren öffentlichen und privaten Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen (zum Beispiel Krankenhäuser, Verwaltungen, Schulen oder Tageszeitungen) nicht nur die eigene Bevölkerung, sondern auch die von Nachbarorten.

Vor allem mit den kommunalen Gebietsreformen von 1965 bis 1975 und teilweise auch in den neuen Ländern ab 1990 wurde das Zentrale-Orte-Konzept in die Praxis umgesetzt. Durch gesetzlich festgelegte Eingemeindungen in neue Großgemeinden verloren die weitaus meisten deutschen Dörfer ihre lokale Selbstbestimmung, das heißt ihren Bürgermeister und

Gemeinderat. Über 300 000 ehrenamtlich tätige Kommunalpolitiker wurden auf dem Land »beseitigt« und gingen damit den Dörfern auf Dauer verloren. Dies zeigt den großen Demokratie- und Kompetenzverlust durch die kommunalen Gebietsreformen auf dem Land. Im Schul-, Polizei-, Post- und Bahnbereich folgten Reformen nach den gleichen Prinzipien mit dem Ergebnis, dass in Jahrzehnten aufgebaute und funktionsfähige Einrichtungen in Dörfern und Kleinstädten beseitigt wurden. Das Zentrale-Orte-Muster wurde zu einer Politik der Zuordnungen, der Normsetzungen, der Fernsteuerung, generell einer demokratiefeindlichen Politik von oben nach unten.

Die Bilanz der bisherigen Raumordnungspolitik für den ländlichen Raum ist eher ernüchternd. Der Abbau von Ungleichgewichten zwischen starken und schwachen Teilregionen war wenig erfolgreich. Dies stellen die Raumordnungsberichte des Bundes und der Länder sowie wissenschaftliche Analysen immer wieder fest. Auch die Prognosen gehen nicht davon aus, dass sich zum Beispiel die Strukturschwächen abgelegener ländlicher Regionen kurz- oder mittelfristig verbessern werden. Trotz generell gleichbleibender Leitbilder und Instrumente ist daher in der Raumordnung seit etwa 20 Jahren ein (zumindest verbaler) Paradigmenwechsel, das heißt ein Wechsel von einer Grundauffassung zu einer anderen, festzustellen. Man hat erkannt, dass zentralstaatliche, standardisierte Problemlösungen, die »von oben nach unten« diktiert werden, den unterschiedlichen Bedürfnissen auf dem Land nicht mehr gerecht werden und außerdem politisches Kapital verschenken. Heute gilt offiziell das Leitbild der endogenen beziehungsweise regional angepassten Entwicklung, das erstmals im Raumordnungsbericht von 1990 auftaucht. Dieses Konzept will die Kompetenzen und das Engagement der Bürger und Politiker auf dem Land stärker als bisher in die Politik einbringen. Erste Konzepte »von unten« finden sich zum Beispiel in der kommunalen und regionalen Energieversorgung und beim öffentlichen Nahverkehr. Hoffnung machen auch die neuen »Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland« von 2006. Hierin wird die »Sicherung und Gestaltung der gewachsenen Kulturlandschaft« als ein herausragendes Leitbild der Raumordnung genannt. Mit dieser neuen Zielvorgabe weist der Staat dem ländlichen Raum eine Hauptrolle zu. Zur weiteren Realisierung der endogenen Entwicklung und Kulturlandschaftsgestaltung benötigt die regionale und kommunale Politik jedoch größere Spielräume. Das bedeutet vor allem, dass die kommunalen Verwaltungen der Kreise und Gemeinden auf dem Land gestärkt werden müssen.

Warum das Dorf nicht sterben darf

In den Zentren von Politik, Wissenschaft und Medien wird die Bedeutung des Wirtschafts- und Lebensraums Dorf für den Staat und die Gesellschaft häufig unterschätzt und zu wenig respektiert. Das Dorf hat zwar derzeit mit mancherlei Schwierigkeiten zu kämpfen, aber in den großen Städten ist das Ausmaß an Problemen mindestens ebenso groß wie auf dem Lande. Hier wie dort stehen Politik und Bürgergesellschaft vor großen Herausforderungen.

Warum ist es wichtig, dass die Dörfer bestehen bleiben? Warum verdient auch das Land(leben) den Respekt und die Fürsorge des Staates? Über 40 Millionen Deutsche leben auf dem Land und fühlen sich dort wohl. Und es gibt viele positive Merkmale, Werte oder auch Produkte, die das Land und seine Bewohner für die gesamte Gesellschaft bereitstellen:

1. Wirtschaftlich ist das Land, das etwa 90 Prozent der Staatsfläche ausmacht, keinesfalls das Armenhaus der Nation, gut die Hälfte der Wertschöpfung des Staates erfolgt hier. Viele Dorfregionen rangieren ökonomisch über dem jeweiligen Landesdurchschnitt, was vor allem der auf dem Land dominierenden mittelständischen Wirtschaft zu verdanken ist. Zahlreiche Weltmarktführer (»Hidden Champions«) sitzen auf dem Land.
2. In der Landbevölkerung herrscht ein relativ hoher Wohlstand. Gründe hierfür sind die hohe Eigenheimquote (über 80 Prozent) oder auch das sogenannte Informelle Wirtschaften, das ständige Geben und Nehmen in der Nachbarschafts- und Verwandtschaftshilfe.
3. Das Land versorgt die gesamte Gesellschaft mit Lebensmitteln und zunehmend mit erneuerbarer Energie, darüber hinaus mit wichtigen Rohstoffen und Naturgütern wie Bodenschätzen, Wasser und Holz.
4. Ein hohes Plus des Dorfes ist die immer noch höhere Geburtenquote gegenüber der Großstadt. Nach einer jüngeren UNICEF-Studie sind Bildung sowie materielles, soziales, körperliches und psychisches Wohlbefinden bei Kindern und Jugendlichen auf dem Lande tendenziell auf einem höheren Niveau als in der Großstadt.
5. Generell ist auch bei den Erwachsenen die Zufriedenheit mit dem Wohnumfeld auf dem Lande höher als in Großstädten.
6. Die Zufriedenheit und Kraft des Dorfes sind ein Resultat der ländlichen Lebensstile. Diese sind natur-, traditions-, gemeinschafts- und handlungsorientiert.
7. Das Sich-Auskennen und Handeln in vielen praktischen und natürlichen Bereichen ist ein weiterer Kernbereich des dörflichen Lebens. Insgesamt ist das vorsorgende Leben und Wirtschaften auf dem Lande stärker verbreitet als in der Großstadt.

8. Dorfbewohner haben eine hohe Kompetenz, lokale Fragen und Probleme ehrenamtlich oder genossenschaftlich anzugehen und Verantwortung für das Gemeinwesen zu tragen. Selbstverantwortung und Anpackkultur sind im Dorf tief verwurzelt.
9. Ein großer Schatz des Landes sind seine abwechslungsreichen und regionalspezifischen Natur- und Kulturlandschaften samt ihrer Dörfer und Kleinstädte mit ihren sehr unterschiedlichen Bautraditionen, die auch von der Großstadtbevölkerung häufig für Erholung und Freizeit besucht und genutzt werden.

Das Land »liefert« also nicht nur hochwertige Kulturlandschaften, Wirtschaftsgüter und Lebensmittel, es bietet auch der Gesamtgesellschaft und damit den Großstädten eine alternative Lebensform, die durch Natur- und Menschennähe, durch vor- und fürsorgendes Denken und Handeln geprägt ist. Warum sollte der Staat dies »abschaffen«? Stadt und Land sind gleichwertig in ihrer Bedeutung für den Gesamtstaat und die Gesellschaft. Sie sind aufeinander angewiesen.

Es besteht somit eine Interessen- und Verantwortungsgemeinschaft von Stadt und Land. Wenn es dem einen Teil schlecht geht, schadet das auch dem anderen, und es geht auch der Gesamtheit von Staat und Gesellschaft schlecht. Dies hat übrigens – fast wörtlich – schon vor 160 Jahren der berühmte Agrarökonom Heinrich von Thünen so formuliert. Das ausgewogene Neben- und Miteinander von Stadt und Land ist bis heute in Deutschland ein hohes Staatsziel.

So ist die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in allen Teilräumen des Landes als politisches Leitbild im Grundgesetz sowie den Raumordnungsgesetzen des Bundes und der Länder verankert. Das heißt: Alle Regionen – ob Stadt oder Land – dürfen den gleichen Respekt und Zuspruch durch den Staat erwarten. Staat und Gesellschaft profitieren vom Austausch, vom Geben und Nehmen zwischen Stadt und Land.

Dorf und Land haben ökonomische, ökologische, kulturelle und soziale Potenziale und bringen diese auch in hohem Maße in die Gesamtgesellschaft ein. Außerdem lieben sehr viele Menschen das naturnahe und überschaubare Landleben – und gestalten dies mit Gemeinwohldenken und Anpackkultur. Nicht nur die Stadt, auch das Dorf ist ein Erfolgsmodell der europäischen und deutschen Geschichte. Dies gilt auch für die Zukunft.

Der Beitrag beruht auf: Gerhard Henkel, Das Dorf. Landleben in Deutschland gestern und heute, Darmstadt 2015 sowie ders., Rettet das Dorf! Was jetzt zu tun ist, München 2016. Er erschien zuerst in der Ausgabe der APuZ 46–47/2016 »Land und Ländlichkeit«.

Anmerkungen

- 1 Vgl. u. a. Cay Lienau, Die Siedlungen des ländlichen Raumes, Braunschweig 1992, S. 64.
- 2 Duden »Deutsches Universalwörterbuch«, Wien–Zürich 1983.
- 3 In Anlehnung an Martin Born, Geographie der ländlichen Siedlungen, Bd. 1, Stuttgart 1977.
- 4 Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), Bundesraumordnungsprogramm, Bonn 1975, S. 1, S. 5.

Von den Rändern der Stadt her denken Das Beispiel Berlin

Städte leben vom Nimbus ihrer »Urbanität«, ihrer verdichteten Vielfalt. Durch diese Vielfalt sind sie Schauplätze des Nebeneinanders ungleicher Entwicklungen und weisen infolge gesellschaftliche Fragmentierungen auf, die mit einer Hierarchisierung der Stadtstruktur in Ränder und Zentren einhergehen. Die Thematisierung von »Rand« und »Zentrum« kann auf einer metaphorischen Ebene angesiedelt sein oder sich auf reale, teilweise messbare sozialräumliche Differenzierungen beziehen. Diese Doppelung von Zuschreibung und städtischer Realität verschmilzt jeweils dann, wenn die Städte Objekte strategischer Interventionen und stadtpolitischer Projekte werden. Die Stadtpolitiken reagieren auf ganz verschiedene Facetten der Peripherisierung: auf die physische, ökonomische, soziale und kulturelle Distanzierung zum Zentrum beziehungsweise einer Abkoppelung vom Zentrum. Sie beziehen sich auf den Verschleiß, auf die Abwertung, Entleerung und Eigenständigkeit beziehungsweise entstehende Gegenwelten, kollektive Repräsentationen und Narrationen.¹ »Ausgrenzung«, das ist nicht nur ein Ort am Rande oder außerhalb der Gesellschaft, sondern umfasst auch den dazugehörigen Prozess, der nicht in die Mitte, sondern an die Ränder der Städte führt.²

Vor gut einem Jahrzehnt identifizierten die Stadtsoziologen Hartmut Häußermann, Dieter Läßle und Walter Siebel drei zentrale Herausforderungen für die Stadtentwicklung des 21. Jahrhunderts:³ *erstens*, die mit der Globalisierung einhergehend wachsende Ungleichheit zwischen Städten und die zunehmende sozialräumliche Polarisierung in den Städten selbst; *zweitens*, die Privatisierung auf den Wohnungsmärkten und, *drittens*, die Anerkennung und Förderung der multikulturellen Realität bis hin zu Enklaven. Alle drei Prozesse (Auf- und Abwertung, Ausverkauf, Mischung) sind aktuell hochrelevante Gegenstände der Stadtpolitik. Nun

bilden Städte mit ihren Zentren und Peripherien ein eigenes Handlungsfeld, das aus einer Vielzahl häufig unbeständiger Akteurskonstellationen, Regeln und Praktiken besteht. Auf zunehmende Ungleichheit wird entweder »von oben« mittels geleiteter Strategien oder »von unten« durch weniger gelenkte Interventionen reagiert. Anhand der neuen Wohnungsfrage lassen sich diese Prozesse verdeutlichen. Die laufende Raubeobachtung zeigt, dass Wachstumsdruck und starke Mietpreisentwicklung mittlerweile nicht nur die »Big Seven« unter den Städten in Deutschland kennzeichnet, sondern in zunehmendem Maße auch in den »kleinen« Großstädten vorhanden sind.⁴ Experten erwarten, dass die wachsenden regionalen Disparitäten in der Wirtschaftsstruktur bis 2030 zu einer weiteren Spreizung der Immobilienpreise führen werden, die die Städte bevorteilen und ländliche Regionen benachteiligen.⁵

Im Folgenden gehen wir der Produktion von Zentren und Rändern in Städten nach. Berlin bietet sich als Beispiel an, da sich hier die Prozesse von Auf- und Abwertung, Ausverkauf und Veränderung der Mischung in markanter Weise finden lassen.

Sozialräumliche Polarisierung und Gentrifizierung

Zwischen 1995 und 2015 nahm die Einkommensungleichheit in Deutschland zu; die Mitte ist geschrumpft, die Ränder gewachsen beziehungsweise davon bedroht, abgekoppelt zu werden.⁶ In den Stadtregionen ist die Polarisierung der Einkommen noch ausgeprägter als in ländlichen Gegenden, die Ungleichheit der Verteilung der Vermögen auffallend.⁷ In Berlin stieg die Armutsquote seit 2006 kontinuierlich an, knapp ein Fünftel aller Stadtbewohner und knapp ein Drittel der Kinder unter 18 Jahren (im Haushalt der Eltern lebend, ohne eigenes Einkommen) lebten 2015 von Transferleistungen.⁸ Viele Menschen nehmen eine zunehmende Segregation und Ausdifferenzierung in den Städten wahr. Dies lässt sich auch empirisch nachweisen, in Bezug sowohl auf eine stärkere soziale wie auch ethnische Segregation.⁹

In 59 der 77 Großstädte in Deutschland mit einer Einwohnerzahl über 100 000 Menschen muss mit zunehmenden Spannungen auf dem Wohnungsmarkt gerechnet werden, so das Ergebnis einer kürzlich erschienenen Wohnungsmarktstudie.¹⁰ Hiernach leben 60 Prozent aller Mieter in »leistbaren Wohnungen« (für die weniger als 30 Prozent des jeweiligen Haushaltseinkommens aufgewendet werden müssen¹¹), davon bringt knapp die Hälfte weniger als 20 Prozent für die Miete auf. Die übrigen 40 Prozent verteilen sich hälftig auf Mieter, die mehr als 30 Prozent bezie-

hungsweise mehr als 40 Prozent ihres Einkommens in die Miete stecken.¹² In Berlin sind die Mietpreise – ausgehend von einem historisch bedingten niedrigen Niveau – von 2007 bis 2015 um fast 50 Prozent gestiegen, stärker als in jeder anderen deutschen Großstadt.¹³

Nach einer Stagnationsphase wächst die Bevölkerungszahl Berlins seit 2011 um etwa 40 000 bis 60 000 Menschen jährlich, darunter zeitweise viele Flüchtlinge. Zu diesem Zuwachs an Einwohnern gesellt sich eine wachsende Zahl an »temporären« Bewohnerinnen und Bewohnern, die für eine gewisse Zeitspanne ihre Zelte in der Stadt aufschlagen. Die wachsende Popularität Berlins als Reiseziel schlägt sich zudem in hohen Besucherzahlen nieder – 12,7 Millionen waren es 2016.¹⁴ Diese Zahlen zeugen von einer kontinuierlich wachsenden Nachfrage nach (temporärem) Wohnraum.

War Berlin nach der Wiedervereinigung durch Deindustrialisierung, wirtschaftliche Schwäche und hohe Arbeitslosigkeit geprägt, liegt die Stadt heute auf einem stabilen Wachstumskurs;¹⁵ die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten wächst seit zehn Jahren überdurchschnittlich. Das Beschäftigungswachstum geht auf Veränderungen in drei Wirtschaftsbereichen zurück.

Erstens hat der Umzug der Bundesregierung zu einem enormen Wachstum an Arbeitsplätzen beigetragen. So arbeiten allein in den Bundesministerien in Berlin mittlerweile 12 000 Beschäftigte. Hinzu kommen Tausende von Lobbyisten, Pressevertreterinnen, Beratern oder ausländischen Diplomatinen. Diese Stellen sind mit hoch qualifizierten und häufig sehr spezialisierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besetzt, die von ihren Arbeitgebern »mitgebracht« werden und in der Regel sehr hohe Einkommen erzielen. An diese Arbeitsplätze gekoppelt ist ein Pool niedrig qualifizierter Dienstleistungstätigkeiten, etwa Sicherheitsdienste oder Gebäudereinigung.

Zweitens ist für Berlins Wirtschaft die Zunahme der temporären Besucher, vor allem der Touristen, wichtig. Offizielle Zahlen weisen mehr als 275 000 Arbeitsplätze in diesem Sektor aus, mit wachsender Tendenz.¹⁶ Die tatsächliche Zahl der Arbeitenden im Umfeld der Branchen, die vom Tourismus profitieren, dürfte indessen erheblich höher liegen, da Hotellerie, Gastgewerbe und Einzelhandel vor allem auf saisonale Beschäftigung, Teilzeitarbeit und weitere atypische Beschäftigungsverhältnisse setzen. Kennzeichnend für diesen Sektor sind unterdurchschnittliche Löhne und prekäre Arbeitsbedingungen.

Drittens ist der Komplex der Kreativwirtschaft für Berlin von Bedeutung. In den Feldern Kulturwirtschaft und digitale Industrie entwickelte

sich Berlin in der vergangenen Dekade zu einer »Start-up City«. ¹⁷ In diesem Sektor ist die Einkommenssituation differenziert. Während auf der einen Seite von erfolgreichen Programmiererinnen, Kulturmanagern und Opernsängerinnen Top-Gehälter erreicht werden, arbeiten auf der anderen Seite viele in prekärer (Schein-)Selbstständigkeit. Ablesen lässt sich dies etwa am Anstieg der Zahl der Solo-Selbstständigen von 2005 bis 2013 um knapp 90 Prozent auf gut 200 000. ¹⁸ Jeder Zweite von ihnen kam 2013 nicht über Einkünfte von 1300 bis 1500 Euro netto im Monat hinaus.

Das wirtschaftliche Wachstum kommt also nicht allen gleichermaßen zugute, sondern geht mit einer stärkeren Spreizung der Einkommen einher. ¹⁹ Das soziale Auseinanderdriften schlägt sich in der sozialräumlichen Struktur der Stadt nieder und ist von zwei Trends geprägt. Zum einen werden Zuwanderung und Beschäftigungswachstum von Altersgruppen getragen, die in hohem Maße »stadtaffin« sind. Die insgesamt gestiegene Nachfrage nach Wohnraum schlägt sich folglich besonders stark in den innerstädtischen Lagen nieder. Zum anderen trifft die ungleiche Einkommensstruktur in Berlin auf eine bereits verfestigte Segregation. Aus historischen Gründen sind die heute besonders nachgefragten Innenstadtlagen von einem hohen Anteil an einkommensschwachen Haushalten und Migrantinnen und Migranten gekennzeichnet.

Die Prozesse der Gentrifizierung, also der sozialen und baulichen Aufwertung von Wohnlagen durch sich wechselseitig verstärkende Prozesse wie den Zuzug neuer Bevölkerungsgruppen, der (Luxus-)Sanierung des alten Wohnungsbestands und der Verdrängung der alten Mieter, wandelten sich von einer Randerscheinung der Stadtentwicklung zum »Mainstream«. ²⁰ Sie erfassten nach der Wiedervereinigung zunächst die Ostberliner Innenstadtbezirke Mitte und Prenzlauer Berg und bewegten sich anschließend im Uhrzeigersinn über Friedrichshain und Kreuzberg nach Neukölln. Inzwischen sind fast alle zusammenhängenden Altbaugebiete innerhalb des S-Bahnringes auf die eine oder andere Weise von Aufwertungstendenzen geprägt. ²¹ Die Spanne reicht dabei von einer Gentrifizierung in Pionierphase (Wedding) zu einer »Supergentrification« ²² wie in der Spandauer Vorstadt und im südlichen Prenzlauer Berg. Die Verdrängung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen lässt sich am Beispiel des Gebiets um den Kollwitzplatz illustrieren: Die Gebietseinkommen lagen 1993 etwa 25 Prozent unterhalb des Berliner Durchschnitts, nach Ende der Sanierung 2008 40 Prozent darüber. Ärmere Haushalte verließen das Gebiet, Besserverdienende zogen zu.

Spiegelbildlich zur Gentrifizierung der Innenstadtgebiete steht die Abwertung von bereits in hohem Maße von Armut geprägten Gebieten.

Traditionell fanden sich diese in einer Reihe von Westberliner Innenstadtgebieten (Kreuzberg, Neukölln, Moabit, Wedding) und in den peripheren Großwohnsiedlungen am Stadtrand. Aktuelle Entwicklungen haben dieses Bild deutlich verändert und definieren die Ränder der Stadt neu. Nach Berichten des »Monitoring Soziale Stadtentwicklung Berlin«²³ findet sich weiterhin eine starke Bündelung von Armutsindikatoren in den von Migration geprägten innerstädtischen Gebieten Neukölln-Nord, Wedding/Moabit und Kreuzberg-Nordost – allerdings ist hier eine stabile bis positive Dynamik festzustellen, das heißt, Arbeitslosigkeit, Transferbezug und Kinderarmut stagnieren oder sind rückläufig. In den peripher gelegenen Großwohnsiedlungen Nord-Marzahn, Nord-Hellersdorf und Spandau-Mitte ist die Tendenz gegenläufig. Die Zahl benachteiligter Haushalte steigt, häufig durch den Zuzug sozial schwacher Gruppen.

Ein führender Senatsbeamter, Hanno Klein, sprach von den großen Plattenbaugebieten in Ost und West bereits 1991 als »Staubsauger« für diejenigen, die sich die Innenstadt nicht mehr leisten können.²⁴ Das stimmt und stimmt nicht: Verschiedene Untersuchungen belegen, dass die Mehrzahl der Verdrängten zunächst versucht, in der Nähe des bisherigen Wohnorts zu bleiben. Entweder man vermietet unter und nimmt schlechtere Wohnbedingungen in Kauf, kommt bei Freunden und Verwandten unter oder zieht in das nächste noch bezahlbare Gebiet in der Nähe um.²⁵ Benachteiligte Berlinerinnen und Berliner bewegen sich so wie eine »Bugwelle« vor der Gentrifizierung durch die Stadt und werden bislang nicht notwendig an den Rand gedrängt. Das wird sich ändern, sobald die Spielräume in der Innenstadt enger werden.²⁶

Dynamiken der Finanzialisierung und Privatisierung

Die wachsende Nachfrage nach Wohnraum geht in Berlin mit einer Abnahme preisgünstiger Wohnungen einher. Dies entspricht einer Entwicklung in Richtung marktorientierter Wohnraumversorgungssysteme und spiegelt einen Wandel staatlicher Politiken in den vergangenen Jahrzehnten wider. In Berlin, der »Stadt des sozialen Wohnungsbaus par excellence«,²⁷ verringerte sich der Bestand an Wohnungen, die staatlicher Regulierung unterliegen, in den vergangenen 15 Jahren stark. Das betrifft zunächst den Bestand an kommunalen Wohnungen, der sich durch Verkäufe von 482 000 Wohneinheiten (WE) 1990 auf etwa 269 000 WE 2011 reduzierte.²⁸ Die Anzahl der Sozialwohnungen, die einer Mietpreisbindung unterliegen, ist noch stärker gefallen, von 365 000 WE 1993 auf

lediglich 135 000 WE 2014.²⁹ 2016 fiel die soziale Bindung von knapp 9000 Wohnungen weg, und es wird erwartet, dass das Angebot bis 2025 weiter schrumpft.³⁰

Dieser Rückgang beruht zunächst auf dem deutschen Modell des Sozialwohnungsbaus, bei dem die soziale Bindung nach einer bestimmten Zeit abläuft. Ohne zusätzliche Subventionen geht die Zahl an Sozialwohnungen also automatisch zurück. Zusätzlich implizieren die teilweise in den 1970er Jahren festgelegten Förderkonditionen eine kontinuierliche Mietersteigerung, die im sozialen Wohnungsbau heute ein Niveau erreicht hat, das über dem Mittelwert des Mietspiegels liegt. In der Folge ist auch der soziale Wohnungsbau in vielen Fällen für Bezieher niedriger Einkommen und Transferempfänger unbezahlbar geworden.³¹

Darüber hinaus wurden die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften im Zuge einer »Rollback-Neoliberalisierung«³² in zunehmendem Maße zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen eingesetzt. Aus diesem Grund wurden etwa die Berliner Wohnungsbaugesellschaften zu »In-sich-Verkäufen« angehalten, bei denen sich ein Teil der Wohnungsbaugesellschaften verschulden musste, um den anderen Teil zu kaufen und die Gewinne an die Landeskasse abzuführen.

Berlin verkaufte über die drei vergangenen Jahrzehnte – auch aufgrund von Schrumpfungsaussagen und der Haushaltsnotlage – in erheblichem Maße öffentliche Wohnungsbestände an private Investoren. Dies betraf etwa ein Sechstel des Bestands der kommunalen Wohnungsunternehmen Ostberlins, der im Rahmen des »Altschuldenerwerbsgesetzes« an »Zwischen-erwerber« veräußert wurde. In einer zweiten Welle wurden in den 2000er Jahren umfangreiche Bestände an Private-Equity-Gesellschaften verkauft. Zwischen 2001 und 2005 trennte sich Berlin von einem Drittel der ehemals landeseigenen Bestände (121 600 WE). Als Höhepunkt der Privatisierung gilt der Verkauf der kommunalen »Gemeinnützigen Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft« (GSW), die 2004 mit 65 000 Wohnungen an ein Konsortium von US-amerikanischen Finanzinvestoren ging. Damit hat die Stadt Berlin in erheblichem Maße Interventionsmöglichkeiten auf dem angespannten Wohnungsmarkt verloren.

Der Verlust öffentlichen Einflusses ging mit einer »Finanzialisierung« der Immobilienwirtschaft einher, wodurch die lokale Versorgung mit Wohnraum zunehmend durch Finanzakteure, -mechanismen und -praktiken geprägt ist.³³ Finanzialisierungsprozesse haben insbesondere im Nachgang der weltweiten Finanzkrise 2008 die Rahmenbedingungen für die Berliner Wohnungswirtschaft grundlegend verändert. Dabei hat die zunehmende Verschmelzung von Finanz- und Wohnungsmärkten zu einem

dauerhaften Interesse der Finanzinvestoren am Erwerb von als »unterbewertet« betrachteten Portfolios geführt. Entsprechend befinden sich heute etwa 60 Prozent des Wohnungsbestands in Berlin in den Händen privater Vermieter (10 Prozent börsennotierte Unternehmen, 21 Prozent privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen).³⁴ Gleichzeitig stieg der Anteil der ausländischen Investoren an Immobilientransaktionen zwischen 2009 und 2015 um etwa 240 Prozent.³⁵

Ferner wächst die Bereitschaft privater Haushalte, sich zu verschulden, um Vermögen in Form von Wohneigentum zu bilden. Niedrigzinspolitik und das fehlende Angebot an erschwinglichen Mietwohnungen führen so zu einer wachsenden Zahl von Haushalten, die Eigentum erwerben – nicht nur für den Eigenbedarf, sondern auch als Form der Vermögensbildung. So bezeichnete Formen eines »asset-based welfare«³⁶ sollen zur sozialen Absicherung beitragen (»Beton-Rente«). Dies verstärkt tendenziell soziale Disparitäten. Denn der Erwerb von Eigentumswohnungen ist für einkommensschwache Bewohner aufgrund mangelnden Eigenkapitals kaum möglich und für weite Teile der Mittelschichten mit Verschuldung und hohen Kreditrisiken verbunden.

Dies hat zu tief greifenden Veränderungen in der Struktur des Berliner Wohnungsangebotes geführt. Die Anzahl der angebotenen Wohnungen mit Nettokaltmieten unterhalb der von den Jobcentern für Transferleistungsbezieherrinnen und -bezieher angewandten Bemessungsgrenzen für die Kosten der Unterkunft (KdU) schrumpfte zwischen 2007 und 2015 von 103 000 auf 9500 Einheiten. Noch 2007 war in fast allen Bezirken die Anzahl dieser Wohnungen höher als die der Eigentumswohnungen; 2015 dagegen konzentrieren sich KdU-fähige Wohnungen auf Marzahn-Hellersdorf (etwa 30 Prozent), Treptow-Köpenick, Lichtenberg und Spandau (je etwa 10 Prozent). Im selben Zeitraum stieg die Zahl der Kaufangebote für Eigentumswohnungen in Berlin bei Immobilienscout24 von 27 auf 62 Prozent.³⁷

Mit der wachsenden Nachfrage ging demnach nicht nur der Bestand an öffentlichen und Sozialwohnungen rapide zurück, sondern es setzten sich darüber hinaus im privaten Wohnungsmarkt zusehends Verwertungsmodelle mit hoher Renditeorientierung durch. Angesichts der im Vergleich traditionell niedrigen Einkommen wird die Miete damit zum »Armutsfaktor Nr. 1« in Berlin – und ist ursächlich für die Positionierung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen an den Rändern oder im Zentrum der Stadt.

Diversität und die »richtige Mischung«

In Berlin sind die immer wieder angekündigten »Ghettos« – bis auf punktuelle Ausnahmen – ausgeblieben. Dennoch sind einige Bevölkerungsgruppen überproportional oft an den »Rändern« der Stadtgesellschaft positioniert. Immer noch ist die Armutsquote der ausländischen Bevölkerung beziehungsweise der Bevölkerung mit Migrationshintergrund mehr als doppelt so hoch wie die der Bevölkerung mit deutschen Wurzeln.³⁸ Auch übernehmen nicht alle Stadtteile gleichermaßen Integrationsaufgaben. Ebenso wurden Flüchtlinge 2015/2016 zunächst in den Außenbezirken Lichtenberg, Spandau, Pankow und Marzahn-Hellersdorf untergebracht.

Zugleich kann Berlin inzwischen, so wie andere große europäische Einwanderungsstädte auch, darauf zählen, dass es weitere Zuwanderer anzieht, die mit Ressourcen kommen. Die Vielfalt, auch gerade in den Nachbarschaften mit Armutsnischen und den teilweise noch niedrigen Mieten, zieht die kreativen Mittelschichtler an. Das »Migrantische« wird dort nicht mehr als »randständig« angesehen, sondern dient zunehmend als Distinktionsmerkmal, zur Abgrenzung der Mittelschichten mit ihrem kosmopolitischen Habitus. Das multikulturell geprägte Stadtumfeld wird Teil eines Lifestyles, das Diversität als Internationalität und Konsumversprechen interpretiert.³⁹

Schnell vergessen ist, dass diese besondere Mischung – der migrantische »Mehrwert« – durch langjährige Maßnahmen der Sozialpolitik, die mit besonderen Partizipationsansätzen operierten, vorbereitet wurde. In den in Mauerzeiten abgehängten Stadtteilen wie Kreuzberg und Neukölln musste man erfinderisch sein, wollte man gemeinsame Aktionen für alle Bewohnerinnen und Bewohner voranbringen. Diese Nachbarschaften verdankten ihre Bevölkerungsstruktur im Wesentlichen dem Zuzug von Migrantinnen und Migranten in die abrisssreifen Altbauten der 1970er Jahre. In Kombination mit wohnungsbaulichen Experimenten wie der behutsamen Stadterneuerung und hochsubventionierten Sozialprogrammen entstand ein für die Bundesrepublik einmaliges Soziotop. Wie in anderen armutsgeprägten Stadtteilen auch konnten viele Bewohner durchgehend in Programme des Quartiersmanagements eingebunden und aktiviert werden. Stadtteilmanager wirkten als Koordinatoren von bereits initiierten Unternehmungen,⁴⁰ Arbeitsgemeinschaften und soziale Innovationen wie etwa die »Werkstatt der Kulturen« setzten auf eine Einbeziehung randständiger, oft migrantischer Kulturen.

Hinzu kam, dass sich zahlreiche Migrantinnen und Migranten beruflich selbstständig machten – mangels Alternativen oder aus eigenem Wunsch –

und so dafür sorgten, dass die Versorgungsinfrastruktur vor Ort erhalten blieb. Heute sind diese Stadteile häufig die Gebiete, in denen die Mieten so stark steigen, dass eine Verdrängung der einkommensschwachen, häufig migrantischen Haushalte, einsetzt. Widerstände gibt es immer wieder: In einer Nachbarschaft Kreuzbergs, dem Wrangelkiez, rückte jüngst ein von einem türkeistämmigen Inhaber geführter Supermarkt, Bizim Bakkal, ins Zentrum eines Protestbündnisses. Der Laden drohte aufgrund einer Mieterhöhung schließen zu müssen. Diese wurde nach Protesten von den Investoren zurückgenommen; der Geschäftsinhaber musste sein Geschäft dann jedoch aus gesundheitlichen Gründen schließen. Bizim Bakkal avancierte seitdem zu einem Symbol für die im Stadtteil omnipräsenten Verdrängungsprozesse der Gentrifizierung, das Protestbündnis fordert »den Erhalt der Nachbarschaft im Wrangelkiez«. ⁴¹

Fazit

Auf- und Abwertung, Ausverkauf und Mischung sind weiterhin grundlegend für das Verständnis der Entstehung von Zentren und Rändern in Städten. Die Datenlagen zur Entwicklung der sozialen Ungleichheit, zum Wachstumsdruck und zur sozialräumlichen Ausdifferenzierung in den Städten sind eindeutig. Treiber dieser Dynamiken sind die Veränderungen auf den Wohnungsmärkten, die durch den Rückzug des Staats und durch eine stärkere Finanzialisierung durch (in- wie ausländische) Investoren unter Druck geraten sind. Die Frage nach der »richtigen Mischung« bleibt bestehen und wird insbesondere von den Mittelschichten gestellt. Migrantisch geprägte Stadtteile in Berlin, bekannt für ihre urbane Dichte, Vielfalt und zentrale Lage, zeigen ein Nebeneinander von gefeierter Diversität im Sinne des Lebensstils eines kreativ-prekären Mittelklassemilieus auf der einen Seite und handfester Armut und Verdrängung der dort ursprünglich lebenden marginalisierten Bevölkerungsgruppen auf der anderen Seite. Diese haben den »Mehrwert« im Zuge langjähriger Stadtpolitiken und beruflicher Selbstständigkeit erst mitaufgebaut. Wie in einem Vexierbild rückt der Prozess der sozialräumlichen Ausdifferenzierung vom Rand in den Mainstream und die Stadtbewohner, die dies betrifft, von der Mitte an den Rand. Die vor einer Dekade identifizierten Prozesse existieren in Berlin zunehmend weniger nebeneinander, sondern sind eng miteinander verschränkt. Im bundesdeutschen Vergleich artikulieren sie sich hier überdeutlich.

Der Beitrag erschien zuerst in der Ausgabe der APuZ 48/2017 »Stadt«.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Christoph Reinprecht, Soziale Ungleichheiten: Konzeptuelle Perspektiven, in: Nikolaus Dimmel/Martin Schenk/Christine Stelzer-Orthofer (Hrsg.), Handbuch Armut in Österreich, Innsbruck u. a. 2014.
- 2 Vgl. Hartmut Häußermann/Martin Kronauer/Walter Siebel (Hrsg.), An den Rändern der Städte: Armut und Ausgrenzung, Frankfurt/M. 2004, S. 23.
- 3 Vgl. Hartmut Häußermann/Dieter Läßle/Walter Siebel, Stadtpolitik, Frankfurt/M. 2008, S. 553 ff.
- 4 Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Neue Ansichten auf die Wohnungsmieten. Bevölkerungsproportionale Kartogramme der Mietniveaus, BBSR-Analysen Kompakt 8/2016; BBSR, Wachstumsdruck in deutschen Großstädten, BBSR-Analysen Kompakt 10/2017.
- 5 Vgl. Christian Westermeier/Markus M. Grabka, Zunehmende Polarisierung der Immobilienpreise in Deutschland bis 2030, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Wochenbericht 23/2017, S. 451–459, hier S. 455.
- 6 Vgl. Peter Krause/Christian Franz/Marcel Fratzscher, Einkommenschichten und Erwerbsformen seit 1995, in: DIW Wochenbericht 84/2017, S. 551–563, hier S. 553 ff.; Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2017, S. 81.
- 7 Vgl. Martin Kronauer, Soziale Polarisierung in Städten: Ursachen, Hintergründe und Gegenstrategien, in: Geteilte Räume, Strategien für mehr sozialen und räumlichen Zusammenhalt: Bericht der Fachkommission »Räumliche Ungleichheit« der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2017, S. 156 ff.
- 8 Vgl. Der Paritätische Gesamtverband (Hrsg.), Menschenwürde ist Menschenrecht, Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017, Berlin 2017, S. 17.
- 9 Vgl. Jan Goebel/Lukas Hoppe, Ausmaß und Trends sozialräumlicher Segregation in Deutschland. Abschlussbericht, Berlin 2015, S. 65 ff.; Jürgen Friedrichs/Sascha Triemer, Gespaltene Städte? Soziale und ethnische Segregation in deutschen Großstädten, Wiesbaden 2008, S. 117; Heinz Fassmann, Zuwanderung und Segregation, in: ders./Josef Kohlbacher/Ursula Reeger (Hrsg.), Zuwanderung und Segregation. Europäische Metropolen im Vergleich, Klagenfurt 2002, S. 13–24, hier S. 14 ff.
- 10 Vgl. Henrik Lebuhn/Andrej Holm, Wohnverhältnisse in Deutschland. Eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten, Berlin–Düsseldorf 2017, S. 20, S. 23. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt TAG, Wohnungsmarktbericht Ostdeutschland, Hamburg 2017, S. 12 ff.
- 11 Zur Problematik der Definition einer angemessenen Mietbelastungsquote vgl. ebd., S. 37.
- 12 Vgl. ebd., S. 69, S. 74.
- 13 Vgl. Immobilienscout24, Mietpreise und Kaufpreise in Berlin. Aktuelle Immobilienpreise auf dem Wohnungsmarkt, o.J., www.immobilienscout24.de/immobilienbewertung/ratgeber/mietpreise-und-kaufpreise/mietspiegel/mietspiegel-berlin.html.
- 14 Vgl. Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe, Berlin-Tourismus in Zahlen, www.berlin.de/sen/wirtschaft/wirtschaft/branchen/tourismus/artikel.110610.php.
- 15 Vgl. Marcel Fratzscher et al., Berlin, Von der Start-up-Hauptstadt zur Wachstumsmetropole?, in: DIW Wochenbericht 29/2016, S. 619–623, hier S. 619 ff.

- 16 Vgl. Berlin Tourismus & Kongress GmbH (Hrsg.), Wirtschaftsfaktor für Berlin: Tourismus- und Kongressindustrie 2012, www.ivbp.de/Archiv/Studie%20Visitberlin%202012.pdf.
- 17 Zur Typisierung und Quantifizierung siehe Sunjtje Schmidt et al., Open Creative Labs in Deutschland. Typologisierung, Verbreitung und Entwicklungsbedingungen, Erkner 2016.
- 18 Vgl. Karl Brenke, Der Arbeitsmarkt in Berlin seit 2005. Starker Beschäftigungsaufbau bei weiterhin hoher Arbeitslosigkeit und geringen Einkommen, in: DIW Wochenbericht 29/2016, S. 625–636, hier S. 629f.
- 19 Vgl. Maximilian Stockhausen, Atlas der Einkommensungleichheit, Oktober 2015, www.boeckler.de/pdf/wsi_vm_atlas.pdf.
- 20 Vgl. Andrej Holm, Berlin's Gentrification Mainstream, in: Matthias Bernt/Britta Grell/ders. (Hrsg.), The Berlin Reader. A Compendium on Urban Change and Activism, Bielefeld 2013, S. 171–187.
- 21 Vgl. ders./Guido Schulz, GentiMap, Ein Messmodell für Gentrification und Verdrängung, in: Ilse Helbrecht (Hrsg.), Gentrifizierung in Berlin. Verdrängungsprozesse und Bleibestrategien, Bielefeld 2016, S. 287–318; Christian Döring/Klaus Ulbricht, Gentrification-Hotspots und Verdrängungsprozesse in Berlin. Eine quantitative Analyse, in: ebd., S. 17–44.
- 22 Loretta Lees, Super-gentrification. The Case of Brooklyn Heights, New York City, in: Urban Studies 12/2003, S. 2487–2509.
- 23 Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.), Monitoring Soziale Stadtentwicklung Berlin 2015, Berlin 2015.
- 24 Zit. nach Städtebau: Markant und brutal, in: Der Spiegel, 1.4.1991, S. 112 ff., hier S. 112.
- 25 Vgl. Felicitas Hillmann, Studienprojekt Kreuzberg. Ein Beitrag zum Ausstellungsteil über die Stadtentwicklung Kreuzbergs, Berlin 2014; Helbrecht (Anm. 21).
- 26 Vgl. Daniel Förste/Matthias Bernt, Black Box Verdrängung: Bleiben im Kiez oder Wegzug an den Rand?, Kleinräumliche Wanderungen im Zuge von Aufwertungsprozessen in Berlin-Prenzlauer Berg, in: Helbrecht (Anm. 21), S. 45–68.
- 27 Harald Bodenschatz, Schöner Wohnen im neuen Berlin?, in: Architektenkammer Berlin (Hrsg.), Berlin – offene Stadt, Berlin 1999, S. 107.
- 28 Vgl. Investitionsbank Berlin, IBB Wohnungsmarktbericht 2012, Berlin 2013, S. 34.
- 29 Vgl. dies., Der Berliner Wohnungsmarkt, Entwicklung und Strukturen 1991–2000, Berlin 2002, S. 71; dies., IBB Wohnungsmarktbericht 2015, Berlin 2016, S. 44.
- 30 Vgl. Ralf Schönball, Berlin verliert weiter bezahlbare Wohnungen, in: Der Tagesspiegel, 5.10.2017, S. 7.
- 31 Vgl. Kotti & Co./sozialmieter.de/Selbst-universität e. V. (Hrsg.), Nichts läuft hier richtig. Informationen zum sozialen Wohnungsbau in Berlin, Berlin 2014; Gewos, Bericht der Expertengruppe zur Reform des Sozialen Wohnungsbaus in Berlin, September 2016, www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/sozialer_wohnungsbau/reform/index.shtml.
- 32 Vgl. Neil Brenner/Jamie Peck/Nik Theodore, Variegated Neoliberalization: Geographies, Modalities, Pathways, in: Global Networks 2/2010, S. 182–222.
- 33 Vgl. Laura Calbet, Financialised Rent Gaps and the Public Interest in Berlin's Housing Crisis. Reflections on N. Smith's ›Generalised Gentrification‹, in: Abel Albet/Núria

- Benach (Hrsg.), *Gentrification as a Global Strategy. Neil Smith and Beyond*, Milton 2017, S. 165–176; Manuel Aalbers, *The Financialization of Housing. A Political Economy Approach*, London–New York 2016.
- 34 Vgl. CBRE GmbH/Berlin Hyp AG, *Wohnmarktreport Berlin 2015*, www.berlinhyp.de/fileadmin/user_upload/2015_WMR_DE_WWW_20150114.pdf, S. 7.
- 35 Vgl. BNP Paribas, *BNP Paribas Real Estate Guide to Investing in Germany 2016*, S. 9.
- 36 John Doling/Richard Ronald, *Home Ownership and Asset-based Welfare*, in: *Journal of Housing and the Built Environment* 2/2010, S. 165–173.
- 37 Vgl. Andrej Holm, *Sozialer Wohnraumversorgungsbedarf in Berlin. Studie im Auftrag: Die Linke. Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin*, Berlin 2016, S. 63 ff.
- 38 Vgl. der Paritätische Gesamtverband (Anm. 8), S. 20.
- 39 Vgl. Sebastian Juhnke, *Locating the Creative Class. Diversity and Urban Change in London and Berlin*, Dissertation, The University of Manchester 2016; Miriam Stock, *Der Geschmack der Gentrifizierung. Arabische Imbisse in Berlin*, Bielefeld 2014; Felicitas Hillmann, *Marginale Urbanität. Migrantisches Unternehmertum und Stadtentwicklung*, Bielefeld 2011; Claire Colomb, *Pushing the Urban Frontier. Temporary Uses of Space, City Marketing, and the Creative City Discourse in 2000S Berlin*, in: *Journal of Urban Affairs* 2/2016, S. 131–152.
- 40 Vgl. Mathias Geyer, *Facetten. Ansichten eines Stadtteilmanagers und Bewohners*, in: Dorothea Kolland (Hrsg.), *Der lange Weg zur Stadt. Die Gropiusstadt im Umbruch*, Berlin 2002, S. 105–110, hier S. 110.
- 41 Bizim Kiez, *Für den Erhalt der Nachbarschaft im Wrangelkiez*, www.bizim-kiez.de.

Urbane Dörfer

Städtische Lebensformen im dörflichen Kontext

Dörfer stehen wieder im Fokus der medialen Aufmerksamkeit, und besonders fällt dabei auf, wie das Landleben idealisiert wird.¹ Man trifft auf Bilder der Dorfromantik, man inszeniert das dörfliche (Zusammen-)Leben im Einklang mit einer intakten Natur und freundlichen und hilfsbereiten Nachbarn, man liest vom gesunden und ruhigen Leben und dazu passenden Lebensmitteln. Häufig macht dieser Agrarromantizismus Anleihen bei einer pauschalisierenden Stadtkritik, wonach die städtische Lebenswirklichkeit ungesund, Anomie fördernd oder sogar dissozial sei, die Verhältnisse auf dem Land dagegen als gesund, harmonisch, geordnet und in sich ruhend und stabil angesehen werden. Dorf und Landleben sind dabei die veränderungsresistenten Fixpunkte in einer sich ansonsten permanent und rapide wandelnden und wohl auch bedrohlichen (städtischen) Welt.

Unübersehbar ist jedoch, dass sich auch dörfliche Lebenswelten und Sozialformen in einem Wandlungsprozess befinden.² Der erste Veränderungsschub setzt spätestens mit dem Übergang in die Moderne ein. Das Dorf als Urform einer lokalen und autarken Gemeinschaft, die sich über Jahrhunderte durch eine homogene und stabile Sozialstruktur auszeichnete, gerät durch die miteinander verschränkten Prozesse der Industrialisierung und Urbanisierung in einen regelrechten Sog der Veränderung. Das dörfliche Ordnungsgefüge bricht auf, zudem bringt die Dynamik der Veränderungen für die Dorfgemeinschaften eine Vielzahl von Belastungen beispielsweise durch Abwanderung, Leerstände und Brachflächen mit sich. Aber trotz starker Umbrüche in den sozialen Strukturen und eines historisch einmaligen Entagrarisierungsprozesses blieben die charakteristischen Sozialformen des Dorfes bestehen.

Mit dem Übergang zur spätmodernen Gesellschaft, die im soziologischen Diskurs auch als »Liquid Modernity« oder »Multioptionsgesellschaft« gefasst wird,³ steigern sich die Freiheitsgrade beim Eingehen sozialer Beziehungen und Bindungen noch einmal. So ist auch das Dorf heute durch ein deutliches Mehr an Pluralität, Optionen und Freiheit gekennzeichnet, die in Verbindung mit der Ausbreitung elektronischer Kommunikationsmedien, der täglichen Mobilität und den Zu- und Wegzugsbewegungen das ländliche Dasein gleichsam urbaner machen, die ursprünglich städtische Lebensbedingungen und Lebensformen in heutigen Dörfern beheimaten. »Nun darf man sich die Urbanisierung des Dorfes nicht so vorstellen, dass sich das Dorf zur Stadt entwickelt oder Stadt wird. Vielmehr haben wir es mit einer dialektischen Verknüpfung urbaner Elemente und dörflicher Strukturen zu tun, die das Dorf weiterhin Dorf sein lassen, während sich aber im Dorf zugleich die Formen und Bedingungen sozialer Integration und die Art der Teilnahme an öffentlichen Diskursen und Kommunikationsprozessen verändern.«⁴

So plausibel solche Überlegungen sind, so lückenhaft ist ihre empirische Evidenz. Aus diesem Grund gehen wir im Folgenden der Frage nach der Existenz stadtesellschaftlicher Einflüsse auf das dörfliche Leben und entsprechender Strukturen auf dem Lande nach. Wo – und wie – entdecken wir das Städtische im Dorf? Welche Handlungsfelder und Lebensbereiche sind betroffen? Gibt es Auswirkungen auf die dörfliche Sozialstruktur und Vergemeinschaftung? Daten und Erkenntnisse einer aktuellen Dorfstudie bilden dazu die empirische Grundlage.⁵

Zielsetzung und methodisches Vorgehen

Das Untersuchungsdorf – im Folgenden A-Dorf genannt – ist erstmals urkundlich im Jahr 953 erwähnt und liegt im Großraum Trier in Rheinland-Pfalz, nicht weit der luxemburgischen Grenze. Es hat zum Erhebungszeitpunkt etwas mehr als 1000 Einwohner, verfügt über eine Kindertagesstätte und drei Gasthäuser, ein halbes Dutzend Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe, aber über keinen eigenen Lebensmittelladen. Es gibt ein reges Vereinsleben, wobei alte und neue Formen von geselligen Gruppierungen nebeneinander existieren. Die Gemeinde besteht aus drei räumlich getrennten Ortsteilen, wobei sich vor allem im Kerndorf durch die Ausweisung von Neubaugebieten in den 1970er und 1980er Jahren die Einwohnerzahl verdoppelt hat.

Kernstück der Studie war eine schriftliche Befragung aller Einwohner des Dorfes im Frühjahr 2014. Die Altersgrenze wurde auf 14 Jahre festge-

legt, da gerade die Wünsche, Bewertungen und Erwartungen der jüngeren Generation für das Leben im Dorf und dörfliche Entwicklungsperspektiven von zentraler Bedeutung sind. Aufgrund des breiten thematischen Spektrums wurde die schriftliche Befragung in vier Wellen in einem jeweils einmonatigen Abstand vorgenommen. Dabei wurden Fragen zu Kontakt- und Gemeinschaftsformen, Wohnen, Multilokalität und Mobilität, Freizeit und Erholung und abschließend zu den Themen Sinngebung und Religiosität gestellt. Insgesamt haben sich von den 931 Zielpersonen 421 an mindestens einer Befragungswelle beteiligt, dies entspricht einer Ausschöpfungsquote von 45 Prozent.

Zwischen Innen- und Außenorientierung

Welchen Herausforderungen durch die vielfältigen Verflechtungen mit dem Umland sieht sich A-Dorf nun ausgesetzt? Als stadtnahe Gemeinde ist die Mobilität, in der Regel per Auto, zu einem Kennzeichen des Dorflebens geworden. Aber neben den temporären Mobilitätsformen, die sich vom regelmäßigen Einkaufen beim Discounter über den gelegentlichen Besuch von Freizeit- und Kulturveranstaltungen bis zum täglichen Arbeitspendeln erstrecken, ist die Wohnmobilität zu nennen, durch die sich in den vergangenen 30 Jahren nicht nur die Zahl der Dorfbewohner mehr als verdoppelt, sondern der dörfliche Sozial- und Lebensraum insgesamt grundlegend verändert hat.

Ortsbindung

In A-Dorf sind die Erwartungen an das dörfliche Leben je nach Zuzugsgrund verschieden. So haben beispielsweise diejenigen, die nur aufgrund einer besseren Anbindung zur Arbeitsstelle in eine ländliche Gemeinde ziehen, andere Erwartungen an das Leben im Dorf als diejenigen, die schon ihr ganzes Leben hier verbracht haben. Zur Bestimmung des Ortsbezugs und des Zugehörigkeitsgefühls wurden drei Typen empirisch extrahiert: heimatliche Bindung, pragmatische Bindung und Personen ohne Ortsbindung.

Etwas mehr als ein Drittel der A-Dörfler fühlt sich dem Wohnort in erster Linie heimatlich verbunden (Tabelle). Die Anthropologin Ina-Maria Greverus beschreibt Heimat als einen Ort, zu dem sich Menschen zugehörig fühlen, der Schutz bietet, Identifikationsmöglichkeiten gewährt und Aktivitäten eröffnet.⁶ Bei einem pragmatischen Ortsbezug ist dagegen stärker von einer kalkulierten und sachlichen Motivlage auszugehen.

Der Erwerb von Eigentum, die verkehrsgünstige Lage, Naturnähe und gesundes Klima sind typische Nutzenerwägungen, die als Standortvorteil gesehen werden. Diese zweckrationale Motivlage vermag aber kaum ein starkes emotionales Band zum Wohnort zu knüpfen. Während bei der heimatlichen und pragmatischen Form der Dorfidentifikation eine, wenn auch unterschiedlich motivierte, Bindung an den Wohnort existiert, gibt es eine kleine Gruppe von Bewohnern, deren Aufenthaltsdauer im Dorf als zeitlich begrenzt angesehen werden kann, deren Zugehörigkeit bestenfalls peripherer Art ist und die hier als bindungslos beschrieben werden.

Tabelle: Ortsbindungstypen und sozialstrukturelle Merkmale (Zeilenprozente)

	Ortsbindung		
	heimatlich	pragmatisch	keine
Gesamt	36,5	48,4	15,1
Alter			
bis 29 Jahre	23,1	35,9	41,0
30–59 Jahre	27,6	57,1	15,3
ab 60 Jahren	48,6	45,1	6,3
Bildung			
niedrig	53,3	35,0	11,7
mittel	38,1	47,4	14,5
hoch	21,5	65,3	13,2
Ortsansässigkeit			
gebürtig	54,6	29,4	16,0
zugezogen	28,1	57,3	14,6
Verein			
ja	47,3	37,9	14,8
nein	15,9	69,3	14,8
Ehrenamt			
ja	42,2	43,7	14,1
nein	34,3	51,4	14,3

Die Zusammenhänge sind, mit Ausnahme des Ehrenamts, statistisch hoch signifikant.

Untersucht wurde auch, ob es Unterschiede in der Ortsbindung bei verschiedenen Personengruppen gibt. So variiert die empfundene Dorfzugehörigkeit zum Beispiel in den einzelnen Alterskohorten erheblich. Es sind vor allem die Älteren, die dem Dorf in besonderer Weise heimatlich verbunden sind. Dagegen haben die Vertreter der »Sandwich-Generation«,

also die 30- bis 60-Jährigen, mehrheitlich eine pragmatische Bindung an den Ort. Bei den Jugendlichen und jungen Erwachsenen hat nicht nur eine Verschiebung zu sachlich-zweckrationalen Motiven stattgefunden, sondern die Mehrzahl bekundet überhaupt keine Identifikation mit dem Wohnort. Dies dürfte wesentlich damit zusammenhängen, dass sich ihre Lebensplanung noch in einer offenen Phase befindet, die einen Wohnortwechsel als sehr wahrscheinlich erscheinen lässt.

Auch dem Faktor Ortsansässigkeit kommt ein hoher Erklärungswert zu. Während die alteingesessenen A-Dörfler, also diejenigen, die im Ort geboren sind, diesen mehrheitlich als Heimat ansehen, herrscht unter den Zugezogenen eine pragmatische Haltung zu ihrem neuen Wohnort vor. Mit fortschreitender Wohndauer verändert sich aber das Verhältnis. Allerdings steigt die »Heimatquote« unter den Neubürgern erst nach einem über zehnjährigen Aufenthalt im Ort langsam an, erreicht aber nicht ganz die Höhe der Einheimischen. Ein weiterer Aspekt, der einen starken Einfluss auf die Bewertung der Zugehörigkeit und Identifikation mit dem Wohnort hat, ist die aktive Teilnahme am dörflichen Leben. Wer Mitglied in einem örtlichen Verein ist oder sich im Dorf ehrenamtlich engagiert, ist ihm auch eher heimatlich verbunden.

Neubürger als Fremdbürger

Der hohe Anteil von Zugezogenen hat Folgen für das soziale Miteinander. Der Fremde ist nach Georg Simmel nicht der »Wandernde, der heute kommt und morgen geht, sondern (...) der, der heute kommt und morgen bleibt«. ⁷ Der Fremde ist zwar ein Teil der neuen Gemeinschaft, jedoch ist seine Position dadurch bestimmt, dass er nicht von vornherein zu ihr gehört. Folglich ist er zwar räumlich nah, aber aufgrund seiner Eigenschaften sozial fern. Dadurch wird er auch leicht zum Zuschreibungsobjekt, dem die Integration verweigert wird. ⁸

Die zentrale Frage lautet also: Findet eher eine Abschottung respektive Exklusion der Zugezogenen statt, oder gibt es trotz der durch Zuzüge entstehenden Mentalitäts- und Sozialstrukturveränderungen in der Bewohnerschaft eine stabile und lebendige Dorfgemeinschaft? Dazu stellten wir den Dorfbewohnern unter anderem die Frage: »Wie beurteilen Sie – alles in allem – die Integration der Zugezogenen in A-Dorf?« Das Ergebnis ist eindeutig und unterscheidet sich nicht in den beiden Gruppierungen der Alt- und Neubürger: Nur jeder Zweite gibt ein positives Votum zur dörflichen Integration der Zuzügler ab. Die in A-Dorf vorhandenen Integrationsbarrieren zwischen den Alteingesessenen und den Zugezogenen sind offen-

sichtlich – ein Faktum, das auch in den ergänzenden narrativen Interviews immer wieder angesprochen wurde. »Es gibt Leute«, so die Feststellung einer gebürtigen Dorfbewohnerin, »für die ist A-Dorf nur ein Schlafdorf.«

Auch aus der Perspektive einer Neubürgerin stellt sich die Integration in das Dorf und die Teilnahme am Gemeinschaftsleben als ein schwieriger Prozess dar, in dem auch von Seiten der Zugezogenen eine gewisse »Bringschuld« als notwendig angesehen wird: »Wenn ich als Fremder irgendwo hinkomme, gehe ich erst mal auf die Leute zu. Und wenn man natürlich dieses Interesse nicht zeigt, wird man von vielen Leuten auch einfach links liegen gelassen. Dann darf man sich auch nicht wundern, wenn man einander fremd bleibt.«

Unsere Ergebnisse zeigen, dass ein erfolgreicher Integrationsprozess in die bestehende Dorfgemeinschaft und auch die Aufrechterhaltung des Zusammenlebens von beiden Parteien, den Neubürgern und den Alteingesessenen, ein gewisses Maß an Interesse, Engagement und Initiativegeist verlangt.

Entgrenzung des dörflichen Lebensraums

Neben der hohen Quote an Neuansiedlungen wird die strukturelle Öffnung des Untersuchungsdorfes noch an einem weiteren Aspekt sichtbar: Angesprochen sind die vielfältigen Verflechtungen der unterschiedlichen Daseinsbereiche mit dem regionalen und städtischen Umfeld. Die für die Organisation des Alltagslebens im klassischen Dorf charakteristische Innenzentrierung hat sich in A-Dorf in ein flexibles Interdependenzverhältnis verwandelt. Deutlich wird dies beim Einkaufen, der medizinischen Versorgung, dem Besuch von Schulen und Ausbildungsstätten sowie der beruflichen Tätigkeit, also zunächst einmal in jenen Lebensbereichen, für die im Ort kein Angebot mehr vorhanden ist. Lediglich neun Prozent gehen ihrer Berufsarbeit im Wohnort nach. Von der früher das Erwerbsleben im Ort dominierenden Landwirtschaft ist ein einziger Bauernhof übriggeblieben.

Während die beschriebene Außenorientierung durch infrastrukturelle Defizite als erzwungen erscheint, ist sie im Freizeit- und Kulturbereich freiwillig und durch individuelle Motivlagen begründet. Nur die Hälfte aller Vereinsmitglieder ist ausschließlich an einen Verein in A-Dorf gebunden. »Vereinspendler« stellen 34 Prozent, und jedes siebte Vereinsmitglied ist ausschließlich in einem auswärtigen Verein aktiv. Ähnlich ist die räumliche Verflechtung beim bürgerschaftlichen Engagement. Besonders deutlich zeigt sich die wohnortübergreifende Sozialraumorientierung bei der

Freizeitgestaltung im Kultur- und Bildungssegment, aber auch bei der Teilnahme an Festen, dem Besuch ihrer Lieblingslokale oder der Ausübung sportlicher Aktivitäten. Auch wenn schwer zu entscheiden ist, ob die Freizeitangebote innerhalb und außerhalb des Ortes in einem Ergänzungs- oder eher in einem Konkurrenzverhältnis zueinander stehen, die Bewohner erleben die räumliche Auffächerung der Freizeit als Steigerung ihrer Lebensqualität und als Einbettung in einen extensivierten Lebensraum.

Segmentierung dörflicher Vergemeinschaftung

Das Dorf in seiner traditionellen Form kann als Prototyp gemeinschaftlichen Lebens und kollektiver Identität angesehen werden. Räumliche und persönliche Nähe, Öffentlichkeit und Sozialkontrolle, Abgeschlossenheit und Abgrenzung, gemeinsame Ideale und Werte, ein festes Ordnungssystem aus bäuerlicher Sitte und Tradition sowie potenziell allen zugängliche Interaktionsräume, Rituale und Symbole sind die konstitutiven Elemente.⁹ Fraglos löst sich das Dorf im Modernisierungsprozess aber aus seiner gemeinschaftlichen Fixierung, zumal wenn man die angesprochene Außenorientierung durch die zunehmende Entgrenzung des ländlichen Lebensraums mit bedenkt. Denn auch die Beziehungs- und Vergemeinschaftungsformen sind durch dorfexterne Einwirkungen gekennzeichnet.

Nachbarschaftsbeziehungen

Nachbarschaft kann als ein soziales Subsystem bezeichnet werden, das zwischen der Gemeinde und der Familie steht. Im Zuge des Strukturwandels dörflich-agrarischer Wirtschaftsweise und dem Aufbau eines Systems der sozialen Sicherung verändert sich auch die Form gegenseitiger Unterstützung: Die Abhängigkeit voneinander hat abgenommen, und Beziehungen haben eine offenere Struktur.¹⁰

Wie stehen die Menschen in unserem Untersuchungsdorf zu den Nachbarn? Knapp zwei Drittel bezeichnen die Beziehung zum größten Teil ihrer Nachbarn als freundschaftlich. Ein knappes Drittel hat nur zu bestimmten Nachbarn ein engeres Verhältnis, und nur sieben Prozent der Dorfbewohner haben zu niemandem in der unmittelbaren Nachbarschaft eine engere Beziehung. Aber diese positive Sicht auf das Nachbarschaftsverhältnis teilen nicht alle in gleicher Weise. Während sich zwischen Frauen und Männern hier kaum Unterschiede zeigen, stellt sich bezüglich des Alters die Situation anders dar. Vor allem ältere Personen haben signifikant häufiger

zu ihren Nachbarn ein gutes bis freundschaftliches Verhältnis als die jüngeren Generationen. Da enge Nachbarschaftsbeziehungen häufig erst nach Jahren entstehen, kommt der Wohndauer hier eine wichtige Rolle zu.

Während nahezu drei Viertel der in A-Dorf geborenen Personen eine freundschaftliche Beziehung zur Mehrzahl ihrer Nachbarn pflegen, sind es bei den Zugezogenen nur etwas mehr als die Hälfte. Dies ist aber kein Spezifikum der Untersuchungsgemeinde.¹¹ In diesem Sachverhalt kommt vielmehr eine Grundeinsicht der soziologischen Mobilitätsforschung zum Ausdruck: Hohe Wegzugs- und Zuzugsraten führen zur Lockerung oder gar Auflösung der sozialen Bezüge.¹² Insgesamt kann hinsichtlich des Nachbarschaftsverhältnisses aber festgestellt werden, dass die Intensität und Art der Beziehungen im Allgemeinen auf ein gutes und freundschaftliches Auskommen miteinander schließen lässt. Die Hilfe in Notsituationen, das Ausführen kleiner Gefälligkeiten oder das Gewähren von Rat und Unterstützung bei Alltagsproblemen sind Selbstverständlichkeiten im Dorf.

Vereinsamung und Individuierung

Obwohl das Nachbarschaftsverhältnis im Allgemeinen als gut eingeschätzt wird, ist fast die Hälfte der A-Dörfler der Meinung, dass es auch Personen im Ort gibt, die über keinerlei nachbarschaftliche Kontakte verfügen. Es sind keineswegs nur vom Isolationsschicksal bedrohte Ältere, an die die Befragten in diesem Zusammenhang denken. Vielmehr ist in ihrer Wahrnehmung auch bei einer anderen Gruppe von Dorfbewohnern der Kontakt zu den Nachbarn nicht vorhanden. Neben einem Trend zur ungewollten Alterseinsamkeit gibt es also einen weiteren zur gewollten Wohneinsamkeit. Es handelt sich dabei vornehmlich um junge und berufstätige Paare, die meist erst seit kurzer Zeit in A-Dorf wohnen und bewusst auf soziale Distanz zu den Wohnnachbarn gehen.

Diese Form des städtisch-anonymen Wohnens wirkt auf die Einheimischen recht befremdlich. Gefragt nach möglichen Änderungen an dieser Situation antworten sie unisono: »die Anonymität aufheben«. In diesem Wunsch kommt eine deutliche Distanz zwischen Selbst- und Fremdwahrnehmung zum Ausdruck. Für die Altbürger ist die soziale Anbindung – auch an die Hausnachbarn – eine Selbstverständlichkeit. Nicht wenige Neubürger präferieren dagegen eine distanzierte Wohnweise, die sich durch Rückzug, Reserviertheit und Anonymität auszeichnet.

Der gesamtgesellschaftliche Individualisierungsprozess hinterlässt auch im Wohnverhalten seine Spuren. Es nimmt auch auf dem Land – und zwar in erster Linie für Neubürger, die sich dort ansiedeln – städtische Züge an.

In der Soziologie des Wohnens wird diese Entwicklung als »Individuierung im Privaten«¹³ beschrieben. Danach etablieren sich neben den tradierten Hausnachbarschaften neue, räumlich entgrenzte Nachbarschaftsbeziehungen, für die weniger die physische, sondern eher die soziale und kulturelle Nähe konstitutiv sind – eine Veränderung im Nachbarschaftsverständnis, die auch in A-Dorf beobachtet werden kann.

Parzellierte Vergemeinschaftung

Idealtypisch kann für das traditionale Dorf festgehalten werden, dass dörfliche Gemeinschaft und gemeinschaftliches Handeln mehr oder weniger deckungsgleich sind. Aus der Mikroperspektive ist das Dorf ein kollektiver Sozialverband, das den Einzelnen umfassend integriert – und zwar von der Taufe bis zur Bestattung. Kirchliche Einrichtungen, aber auch andere Institutionen wie die Familie, Nachbarschaft und Vereine sind die tragenden Säulen der dörflichen Lebenswelt. Im modernen, hoch mobilen und zunehmend räumlich entgrenzten Dorf existieren diese sozial-integrativen institutionellen Säulen zwar immer noch, aber sie haben an Prägekraft verloren. Ablesbar ist diese Umstellung des Integrationsmodus auch am Bedeutungsschwund der großen Dorffeste und der verstärkten Hinwendung zu Kleinereignissen – in A-Dorf etwa die Workshops der Gospelsänger oder Turniere des Dartclubs –, die nur ganz spezielle Interessengruppen im Dorf ansprechen und auch nur von ihnen besucht werden.

Das einzige Band, das zur alten dörflichen Festkultur noch besteht, sind Veranstaltungen mit einem kirchlichen Hintergrund wie der Weihnachtsmarkt, die Dreikönigswanderung oder der St. Martins-Umzug. Auch wenn bei ihrer Ausgestaltung Folklore- und Eventelemente mittlerweile zu festen Bestandteilen geworden sind, sind sie immer noch – oder vielleicht gerade deswegen – in der Lage, ein breites Dorfpublikum anzusprechen. Vielleicht liegt in der Verknüpfung von alten und neuen Geselligkeits- und Feststrukturen das Erfolgsgeheimnis für den Fortbestand der Gemeinschaftsfeste in modernisierten Dörfern. Allerdings darf diese Verschmelzung von früheren und heutigen festkulturellen Elementen nicht den Blick dafür verstellen, dass es daneben im Dorf eine größere Zahl von sehr speziellen Veranstaltungen gibt, die nicht mehr auf die dörfliche Gemeinschaft insgesamt zielen, sondern nur noch auf bestimmte Personengruppen. Diese Fragmentierung der Dorfgemeinschaft in Form einer ausgeprägten Publikumssegmentierung findet sich in gleicher Weise bei den dörflichen Vereinigungen. Auch hier existieren neben dem traditionellen Sport- und Musikverein, die sich wenigstens prinzipiell mit ihrem

Angebot an alle Dorfbewohner richten, neue Gruppierungen und Zusammenschlüsse wie etwa die Trommler oder der Karate-Dojo-Club, die auf sehr speziellen Interessen basieren.

Gemeinschaft geht mithin nicht verloren, sie ist aber einem Formwandel unterworfen, der den Verschiebungen und Veränderungen im sozialen Raum Rechnung trägt. Das Konzept der »posttraditionalen Gemeinschaft«¹⁴ versucht diesen neuen Typus von Vergemeinschaftung zu fassen. Bezeichnet werden damit Vergemeinschaftungsmuster, deren wesentliches Kennzeichen darin besteht, dass sich ihre vergemeinschaftende Kraft nicht länger auf ähnliche soziale Lagen gründet, sondern auf ähnliche Werthaltungen und ästhetische Ausdrucksformen. Diese Gemeinschaftsformen sind volatil und kommen ohne dauerhafte Bindungen aus. Auch im ländlichen Raum etablieren sich diese Gesellungsformen, die ohne formale Mitgliedschaftsregeln ausschließlich an den Interessen der Beteiligten orientiert sind, problemlos wieder verlassen werden können und daher fragiler sind als herkömmliche Vereine.

Fazit

Fraglos löst sich das Dorf mit der »reflexiven Modernisierung«¹⁵ aus seiner gesamtgemeinschaftlichen Verortung, zumal wenn man die angesprochene Außenorientierung durch die zunehmende Entgrenzung des ländlichen Lebensraums mit bedenkt. Allerdings verstellt die polare Gegenüberstellung von Arbeitsort (Stadt) und Lebensort (Dorf) respektive von Modernisierung (Urbanität) und Traditionalität (dörfliches Leben, Dorfstrukturen) den Blick für Veränderungen und Anpassungen im dörflichen Zusammenleben. Zu Recht verweist der Soziologe Stephan Beetz in diesem Zusammenhang auf ein Forschungsdesiderat: »Es fehlt bisher an systematischen Erkenntnissen einer kommunikativen und diskursiven (Re-)Konstruktion von Raum. Wir wissen ausgesprochen wenig über kommunikative Prozesse in der kleinen Öffentlichkeit raumbezogener Akteursgruppen und Netzwerke.«¹⁶

In unserer zweijährigen Forschungstätigkeit wurde deutlich, dass nicht nur die zentralen Daseinsbereiche, sondern auch die Beziehungs- und Vergemeinschaftungsformen durch dorfexterne Einwirkungen einem tief greifenden Wandel unterworfen sind. Die wohnortübergreifende Daseinsgestaltung in A-Dorf steht damit exemplarisch für eine mobile, multilokale und sozial segmentierte dörfliche Lebensform, die in der Untersuchungsgemeinde wie unter einem Brennglas sichtbar wird. Örtliche Gegeben-

heiten und Nahraumbezüge, einschließlich starker städtischer Einflüsse, erzeugen einen neuartigen Dorftypus, dessen Strukturmerkmale nahelegen, von einem »urbanisierten Dorf« zu sprechen.

Der Beitrag erschien zuerst in der Ausgabe der APuZ 46–47/2016 »Land und Ländlichkeit«.

Anmerkungen

- 1 Vgl. zum gegenwärtigen und historischen Landlust-Diskurs Christoph Baumann, Die Lust am Ländlichen – Zur Persistenz und Variation idyllischer Ländlichkeit, in: Informationen zur Raumentwicklung 2/2016, S. 249–259.
- 2 Vgl. Werner Troßbach/Clemens Zimmermann, Die Geschichte des Dorfes, Stuttgart 2006; Marc Redepenning, Neue Bedeutungen des Ländlichen im Zuge der Counterurbanisierung, in: Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie 2/2009, S. 46–56; Stephan Beetz, Neue räumliche Ordnungen und ihre gesellschaftlichen Diskurse, in: Berliner Debatte Initial 2/2010, S. 123–135.
- 3 Vgl. Zygmunt Bauman, Liquid Modernity, Cambridge 2000; Peter Gross, Die Multioptionengesellschaft, Frankfurt/M. 1994.
- 4 Detlef Baum, Dorf und Stadt als idealtypische Konturen und Lebensräume in Ost und West, in: Werner Nell/Marc Weiland (Hrsg.), Imaginäre Dörfer. Zur Wiederkehr des Dörflichen in Literatur, Film und Lebenswelt, Bielefeld 2014, S. 111–135, hier S. 129.
- 5 Vgl. Waldemar Vogelgesang/Johannes Kopp/Rüdiger Jacob/Alois Hahn, Stadt – Land – Fluss. Sozialer Wandel im regionalen Kontext, Wiesbaden 2017.
- 6 Vgl. Ina-Maria Greverus, Auf der Suche nach Heimat, München 1979.
- 7 Georg Simmel, Exkurs über den Fremden, in: ders., Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, Berlin 1968 (1908), S. 509–512, hier S. 509.
- 8 Vgl. Norbert Elias/John L. Scotson, Etablierte und Außenseiter, Frankfurt/M. 1990.
- 9 Vgl. Georg-Christoph von Unruh, Das Dorf einst und jetzt, Göttingen 19632.
- 10 Vgl. Marion Kothe, Innerdörfliche Integration. Zur Bedeutung von Ehe und Vereinsleben auf dem Lande, Göttingen 1995, S. 93f.
- 11 Vgl. Hugo Maier, Zusammenleben im Dorf, Münster 1991, S. 84f.
- 12 Vgl. Ferdinand Böltken, Ortsgebundenheit und Ortsverbundenheit, in: Informationen zur Raumentwicklung 3/1987, S. 147–155.
- 13 Hartmut Häußermann/Walter Siebel, Soziologie des Wohnens, Weinheim–München 20002, S. 322.
- 14 Vgl. Ronald Hitzler, Posttraditionale Vergemeinschaftung, in: Berliner Debatte Initial 9/1998, S. 81–89.
- 15 Ulrich Beck/Anthony Giddens/Scott Lash, Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse, Frankfurt/M. 1996.
- 16 Stephan Beetz, Der Landfluchtdiskurs, in: Informationen zur Raumentwicklung 2/2016, S. 109–120, hier S. 118.

Gated communities und andere Formen abgegrenzten Wohnens

Kaum ein anderes städtebauliches Phänomen hat seit Ende der 1990er Jahre mehr mediale Aufmerksamkeit erfahren als neue Siedlungen und Apartmentanlagen, die durch Tore, Zäune oder Mauern von der Umgebung abgegrenzt sind. Inzwischen ist die Frequenz der Berichterstattung in den deutschsprachigen Medien zurückgegangen, wohl auch deshalb, weil sich eine befürchtete Konjunktur von sogenannten *gated communities* zumindest in Deutschland nicht bewahrheitet hat. Allerdings stellen die sichtbar abgegrenzten und abgesicherten Wohnsiedlungen nur eine besonders augenfällige Form des Phänomens segregierten Wohnens dar. Jüngere Forschung verweist darauf, dass sich exklusive und exkludierende Wohnsiedlungen je nach sozialem, kulturellem oder regulatorischem Umfeld anders ausprägen und die sichtbar umzäunten Formen dabei zumeist die Ausnahme bleiben. Soziale Grenzziehung im Wohnbereich erfolgt auch durch die Herstellung symbolisch markierter Räume.¹

Eine Fokussierung der Debatte allein auf sichtbare Zäune und Mauern wird den unterschiedlichen Formen sozialer Grenzziehung in Wohnsiedlungen daher nicht gerecht. Für die Frage nach aktuellen Ausprägungen sozialer Entmischung und Separierung in der Stadt ist es daher notwendig, auch Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt jenseits der offensichtlichen *gated communities* ins Auge zu fassen.

Binnendifferenzierung des Städtischen

Fragen nach der internen Differenzierung der Stadt, nach sozialen Abgrenzungsbewegungen und Grenzziehungen stehen im Zentrum des Interesses der sozialwissenschaftlichen Stadtforschung seit deren Institutionalisierung

im späten 19. Jahrhundert. Die Stadt wurde zu einem wissenschaftlichen Problem in dem Moment, als mit der Industrialisierung in großer Zahl Arbeiter in die Städte kamen und die alte ständische Ordnung sich endgültig aufzulösen begann. Verstärkt trafen nun unterschiedliche Lebensweisen und Klassen aufeinander. Aus dem Interesse für mögliche Folgen dieser Konzentration entwickelten sich die ersten Arbeiten der Stadtsoziologie.² Im Zentrum der einflussreichen sogenannten Chicagoer Schule stand der Versuch, die großräumigen Ordnungsmuster zu beschreiben, nach denen sich die verschiedenen Gruppen und Einkommensschichten in der modernen Großstadt sortieren.³ Die Frage, ob die damals am Beispiel Chicagos herausgearbeiteten Segregationsmuster auch heute Bestand haben, oder inwiefern wir es eher mit einer deutlich kleinräumiger »zersplitternden Stadtlandschaft« der Postmoderne zu tun haben, prägt die Stadtforschung bis heute.⁴

Fragen der Binnendifferenzierung und der Nachvollzug sicht- und unsichtbarer Grenzen in der Stadt gehören somit zum Kern der Stadtforschung. Entsprechend groß ist das Interesse für die städtebaulichen Formen sozialer Segregationsprozesse. Die sogenannten *gated communities* stellen hier seit den 1990er Jahren eine besonders viel beachtete Form dar.

Gated communities und europäische Vorläufer

Die Bezeichnung sichtbar abgegrenzter und in vielen Fällen bewachter Wohnanlagen als *gated community* hat ihren Ursprung in den USA. Die Immobilienwirtschaft in Nordamerika vermarktet seit Anfang des 20. Jahrhunderts die privatwirtschaftlich von *developern* geplanten und entwickelten (überwiegend) suburbanen (meist Einfamilienhaus-)Siedlungen als *communities*. Die Wahl dieses Begriffs war kein Zufall, denn *community* steht im Englischen nicht nur für Gemeinde oder Nachbarschaft, sondern transportiert auch die Konnotation von »Gemeinschaft«. Die neu errichteten Siedlungen wurden damit aus Marketingerwägungen in einen Gegensatz zum vermeintlich anonymen Leben in den Zentren gestellt.

Der Begriff *community* ist aber ein Euphemismus. Verschiedene Studien haben gezeigt, dass der soziale Zusammenhalt innerhalb geschlossener und bewachter Nachbarschaften nicht größer ist als außerhalb. Mit dem Zusatz *gated* versah die Immobilienwerbung jenen Teil dieser Siedlungen, die als verkaufsförderndes Argument mit einem Schlagbaum und Zugangskontrollen versehen wurden und zusätzlich noch Sicherheit verheißen sollten.

Im Kern geht es also um privatwirtschaftlich entwickelte Wohnsiedlungen. Treffender wäre daher die (zugegebenermaßen etwas nüchterne)

Bezeichnung »privatwirtschaftlich beziehungsweise gemeinschaftlich organisierte und bewachte Wohnsiedlungen und -anlagen«. In den USA stieg die Zahl privatwirtschaftlich organisierter Apartmentkomplexe und Siedlungen seit Anfang des 20. Jahrhunderts rasch an. Für 2016 geht der Interessensverband Community Associations Institute (CAI) davon aus, dass etwa 69 Millionen, das heißt ein Fünftel der US-Bevölkerung, in einer der mehr als 340 000 Apartmentkomplexen und privat organisierten Siedlungen wohnt – viele dieser Komplexe sind in der einen oder anderen Form abgegrenzt und werden bewacht. Die Zahl der großen privaten Siedlungen in den USA, die mindestens 1000 Wohneinheiten umfassen, kommunale Dienstleistungen wie Abfallentsorgung und Straßenreinigung selbst organisieren und ganz überwiegend auch eine Eingangskontrolle bieten und damit also im engeren Sinne als »*gated community*« bezeichnet werden, wird vom CAI für 2016 auf 6000 bis 9000 geschätzt.⁵

Privatwirtschaftlich entwickelte und geschlossene Wohnanlagen sind allerdings keine nordamerikanische Erfindung. So lässt sich zeigen, dass in den rasch wachsenden europäischen Metropolen des 19. Jahrhunderts private Investoren Wohnsiedlungen entwickelt haben, deren Konzeption in vielem den zeitgenössischen *gated communities* ähnelt: So wurden beispielsweise Villenkolonien, die ab den 1860er Jahren im damaligen Umland von Berlin entstanden sind, von privaten Investoren und Gesellschaften entwickelt. Diese bauten Straßen, modellierten und inszenierten die Landschaft und stellten die technische Erschließung sicher. Viele Einrichtungen wie Schulen, Strom- und Gasversorgung wurden (zunächst) privatwirtschaftlich oder gemeinschaftlich und nicht kommunal organisiert.

Die Kolonien wurden zwar nicht umzäunt und bewacht, aber die Bauherren sicherten den exklusiven Charakter durch Bau- und Gestaltungsvorschriften mittels Grundbucheinträgen und privatrechtlichen Vereinbarungen (so wurden beispielsweise finanzschwächere Haushalte durch das Verbot von Mehrfamilienhäusern exkludiert).

In Paris entstanden ab der Mitte des 19. Jahrhunderts die *Villas*: privat erschlossene, gemeinschaftlich verwaltete und geschlossene Wohnviertel wie die Villa Montmorency im 16. Arrondissement von Paris. Hier kümmert sich seit 1853 eine Eigentümergemeinschaft um die Verwaltung und Regulierung der gemeinschaftlichen Flächen. Bis heute ist das Gelände umzäunt und wird bewacht. Im Londoner Westend waren bereits seit Anfang des 19. Jahrhunderts exklusive Siedlungen entstanden, deren Zugänge geschlossen waren und teilweise bewacht wurden. Man könnte daher die nordamerikanischen *gated communities* mit einer gewissen Plausibilität sogar als europäische Erfindung beurteilen.⁶

Anders als in den USA kam die Entwicklung solcher privat entwickelter und organisierter Wohnsiedlungen in Europa mit der Stärkung kommunal-wohlfahrtsstaatlicher Strukturen im 20. Jahrhundert weitgehend zum Erliegen, und erst in jüngster Zeit entstehen in einigen Ländern Europas nicht zuletzt in den ehemals sozialistisch regierten Staaten Ostmittel- und Osteuropas (wieder) vermehrt privatwirtschaftlich entwickelte und privat organisierte, bewachte Wohnanlagen – teilweise auch in größerem Umfang.⁷

Ausprägungen bewachter Wohnanlagen

Nachdem die mediale und wissenschaftliche Auseinandersetzung mit *gated communities* in den 1990er Jahren zunächst in hohem Maße auf Entwicklungen in den USA fokussiert war, kamen ab Ende der 1990er Jahre städtebauliche Entwicklungen in zahlreichen anderen Regionen der Welt ins Blickfeld, die zunächst vielfach als eine Ausbreitung beziehungsweise Globalisierung des Modells von *gated communities* beschrieben wurden. Detaillierte Studien zeigen, dass Vorbilder aus den USA zwar einflussreich sind und in gewissem Maße zu einer weltweit verfügbaren Blaupause für die Entwicklung von Wohnsiedlungen wurden – ähnlich wie Shoppingcenter seit den 1970er Jahren für Einzelhandelsprojekte. Gleichzeitig weisen diese Studien jedoch darauf hin, dass es eine Vielzahl unterschiedlicher städtebaulicher, soziopolitischer und sozioökonomischer Kontexte gibt, in denen unterschiedliche Formen einer privatwirtschaftlichen oder gemeinschaftlichen Organisation von Nachbarschaften mit wiederum unterschiedlichen Formen der Abschottung und Bewachung kombiniert werden.

In Saudi-Arabien haben auf Wunsch der Regierung westliche Unternehmen, die in dem Land tätig sind, für ihre Arbeitskräfte aus Europa, den USA und der Levante abgeschlossene und bewachte *compounds* errichtet, deren städtebaulich-morphologische Strukturen vielfach den *gated communities* in den USA ähneln.

In den rasch wachsenden Metropolen Chinas entstehen verschiedene Formen eines bewachten und gemeinschaftlich beziehungsweise privatwirtschaftlich organisierten Wohnens nebeneinander – durchaus mit Unterstützung durch die sozialistische Regierung, die auf diese Weise eine Strukturierung und Kontrolle der zunehmend ausdifferenzierten Gesellschaft sicherstellen möchte: So werden ländliche Siedlungen, die gemeinschaftlich verwaltet wurden, im Zuge der Verstädterung zu sogenannten *urban villages*. Die Nutzung des Bodens bleibt dabei in der Hand der (eh-

maligen) Dorfbewohner, und in einigen Fällen entwickeln diese bewachte Apartmentkomplexe, die sie gewinnbringend vermieten. Daneben existieren abgeschlossene Arbeitersiedlungen von Unternehmen, und es entstehen an den Rändern der Metropolen luxuriöse bewachte Einfamilienhaussiedlungen.⁸

In Südafrika und einigen Ländern Lateinamerikas gibt es innerstädtische Apartmentanlagen sowie suburbane Einfamilienhaussiedlungen, die als bewachte und gemeinschaftlich verwaltete Nachbarschaften geplant und vermarktet wurden und werden. Daneben entwickeln sich aber auch in bestehenden Nachbarschaften neue gemeinschaftliche Formen der Selbstverwaltung, die beispielsweise eine nachträgliche Abgrenzung und Überwachungsstrukturen organisieren.⁹

Abgrenzung mit und ohne Zaun

Studien zur Zuzugsmotivation in *gated communities* weisen darauf hin, dass die Fokussierung der medialen und wissenschaftlichen Debatte auf sichtbare Grenzziehungen und ein Sicherheitsversprechen im engeren Sinn (Sicherheit als *security*, vor allem Schutz vor Einbruch und Überfällen) zu kurz greift. So konnten Studien zu den hochpreisigen, bewachten Wohnanlagen in den USA, Südafrika und Lateinamerika zwar zeigen, dass die Angst vor Kriminalität und der Wunsch nach einem »Leben hinter dem Zaun« eine häufig genannte Antwort auf die Frage nach der Zuzugsmotivation ist.¹⁰ Viele andere Fallstudien kamen allerdings zu dem Ergebnis, dass Kriminalitätsangst und der vermeintliche Schutz durch Tore und Zäune keine große Rolle als Zuzugsmotive gespielt haben, wohl aber die Suche nach einem Wohnumfeld, das gewisse Erwartungssicherheiten bietet. Vielfach ist ein breiteres Sicherheitsversprechen (Sicherheit als *safety*, vor allem Schutz vor Unerwartetem) ausschlaggebend. Je nach gesellschaftlichem Kontext sind dabei unterschiedliche Kriterien interessant, beispielsweise die gesicherte Versorgung mit Elektrizität und Trinkwasser im Libanon, die Sicherheit, keine störenden Nachbarn aushalten zu müssen, in den USA, oder die Sicherheit, eine funktionierende Freizeitinfrastruktur vorzufinden, in Istanbul.¹¹ In gesellschaftlichen Kontexten, in denen das Vertrauen in staatliche oder nachbarschaftliche Erwartungssicherheiten schwach ist beziehungsweise erodiert, versprechen die privaten Wohnsiedlungen eine alternative Lösung.

Vielfach wird dabei zudem explizit die Erwartungssicherheit bezüglich der ästhetischen Gestaltung des Wohnumfeldes sowie der sozialen Homo-

genität der Nachbarschaft hervorgehoben. Als Ergebnis einer Untersuchung unterschiedlicher *gated communities* in Portugal stellt beispielsweise die Soziologin Rita Raposo heraus, dass das ästhetisierte Wohnumfeld der vielfach entscheidende Kaufanreiz für die Bewohner sei. Privat regulierte Nachbarschaften bieten in ihrer architektonischen Anlage, aber auch über die oftmals rigide Gestaltungssatzung die Sicherheit einer bestimmten Ästhetik. Zudem filtern die oft in einem ähnlichen Preissegment vermarkteten Häuser und die für Gemeinschaftseinrichtungen fälligen Umlagen die möglichen Bewohner entlang eines bestimmten Einkommens vor. Zusätzlich zu dem Eigenheim erwerben die Käufer in einer solchen Siedlung relativ verlässlich auch eine sozioökonomisch homogene Nachbarschaft, zu einem bestimmten Lebensstil passende Sport- und Freizeitmöglichkeiten sowie das entsprechend gestaltete Wohnumfeld.¹²

Auch für den Geografen Choon-Piew Pow ist die Selbstversicherung eines bestimmten Lebensstils und nicht der Sicherheitsgedanke das entscheidende Merkmal der von ihm im Umkreis von Shanghai untersuchten *gated communities*. Pow bezeichnet *gated communities* in diesem Sinne als »erziehende Landschaft«, die es ökonomisch erfolgreichen Chinesen erleichtert, sich einen bestimmten westlichen Mittelschicht-Lebensstil anzueignen. »Gated communities in this context may be considered as prime sites for the performance of class identities and the development of a self-conscious middle-class aesthetic sensibility and ›taste structure‹ cultivated through the appropriation of landscape and class narratives.«¹³

Gated communities funktionieren in dieser Perspektive vor allem durch eine soziale Grenzziehung, das heißt durch die Herstellung eines bestimmten, klar identifizierbaren und abgegrenzten Wohnumfelds, und nur sekundär durch die physische Unüberwindbarkeit der Umzäunung.

Innerstädtisches Luxuswohnen

Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnis stellen einige Autorinnen und Autoren Bezüge zwischen den zumeist suburbanen *gated communities* und jüngeren Entwicklungen auf den innerstädtischen Immobilienmärkten heraus. Im Kontext einer vielbeschworenen »Renaissance der Innenstädte«, das heißt einem gestiegenen Interesse an innerstädtischen Wohnlagen bei zahlungskräftigen Käufern, kommt es derzeit etwa in Metropolen der USA, aber auch in den Großstädten weiterer Länder – so auch in Deutschland – verstärkt zur Entwicklung von hochpreisigen Apartmentkomplexen und Reihenhaussiedlungen in zentralen Lagen. Diese Projekte

weisen zwar in der Regel keine Schlagbäume und Umzäunungen auf, wohl aber definieren Architektur, städtebauliche Gestaltung, Serviceangebot und Vermarktung soziale Grenzen.¹⁴

Das neue hochpreisige Wohnen wird häufig mit dem Versprechen verkauft, dass mit der Wohnung eine bestimmte Lebensweise verbunden ist und von Seiten der Entwickler umfassend Sorge getragen wurde, diesen Lebensstil wahrscheinlich zu machen. Inhaltlich ist der Lebensstil über die Projekte hinweg relativ eng gefasst und lässt sich als »abgesichertes urbanes Leben« zusammenfassen. Das Marketing für neues innerstädtisches Luxuswohnen sowohl in den USA als auch in Deutschland dreht sich fast immer um das Versprechen, das »Urbane« (in Form der vielfältigen, erlebnisreichen Angebote der Stadt) und das »Abgesicherte« (in Form eines über die Wohnung hinaus ausgeweiteten Bereichs privater Häuslichkeit) zu verbinden.

Entsprechend werden Lage und Architektur der Projekte gewählt. Im Idealfall liegt ein solches Wohnprojekt, teils explizit als *urban village* vermarktet, fußläufig zu einer Vielfalt von Konsum-, Gastronomie- und Unterhaltungsmöglichkeiten (das Urbane) und erlaubt es zugleich, dem Chaos des städtischen Lebens in einen wohlgeordneten, abgeschiedenen und ästhetisch ansprechenden Raum zu entfliehen (das Abgesicherte).

Ein Beispiel für diesen auf einen abgesicherten urbanen Lebensstil ausgerichteten innerstädtischen Neubau bietet das Projekt »Marthashof« im Berliner Bezirk Pankow. Auf einem Areal von etwa 12 000 Quadratmetern sind dort U-förmig um einen begrünten Hof *townhouses* und Geschosswohnungen entstanden, »mit allen Vorteilen, die eine lebhaftere und kreative Stadt wie Berlin bietet«, aber auch als »eine Idylle, wo Menschen sich beschützt und geborgen fühlen können«, so der Entwickler in einem Interview.¹⁵ Damit das Versprechen abgesicherter Urbanität beziehungsweise eines *urban village* überzeugt, bedarf es vor allem einer Verschiebung der Grenze zwischen öffentlichen und privaten Räumen der Stadt. Die »intensive, lebhaftere, kreative« Stadt gilt es, sich bei Bedarf vom Leib zu halten, und gleichsam als Puffer kehren die Projekte die gestaltete Außenanlagen und Gemeinschaftsflächen als Bereiche abgestufter Privatheit besonders heraus. Ein Hofbereich ist im Geschosswohnungsbau nichts unübliches, diese Bereiche bekommen in dem Marketing jedoch eine besondere Aufmerksamkeit als Verstärker des entworfenen Lebensstils.

Ein weiteres Beispiel für diesen Trend zu einer semi-privaten Einhausung des Stadtraums und der Sorge für ein möglichst erwartungssicheres Wohnumfeld, mit oder ohne Zaun, lässt sich am Beispiel Unternehmen der Digitalwirtschaft beobachten. Die Unternehmenssitze von Google, Apple und Amazon verbinden Wohnen, Freizeit und Arbeit exklusiv für die eige-

nen Mitarbeiter¹⁶. Mit der zunehmenden Orientierung auf innerstädtische Lagen entstehen solche möglichst autark konzipierten Campusse an zentraler Stelle. Derzeit baut beispielsweise Zalando in Berlin-Friedrichshain eine neue Firmenzentrale, die für die Mitarbeiter nicht nur Arbeitsplätze, sondern vielfältige städtische Funktionen, von der Post über Kita, Imbiss und Sportplatz exklusiv bereithält. Mit dieser sorgfältig gemäß des jeweiligen Image orchestrierten Komplettversorgung sind die Campusse Ausdruck und Vorreiter des hier thematisierten Trends hin zu einem erwartungsgesicherten und funktional abgegrenzten Wohnen in den Städten.

In der symbolischen Abgrenzung nach außen und einem klar markierten Lebensstilangebot nach innen weisen zahlreiche aktuelle Projekte innerstädtischen Luxuswohnens Parallelen zu klassischen *gated communities* auf.¹⁷ Auch das hochpreisige innerstädtische Wohnen schafft einen exklusiven »semi-privaten« Bereich mit klar vorgegebener Ästhetik. Die Wohnprojekte tragen in markanter Weise zu einer »Verhäuslichung« des Städtischen bei.¹⁸ In den *urban villages*, Hofgärten, Atrien und Webtech-Campussen entstehen homogene, konsensuale, vorhersehbare und abgeschlossene Räume. Von der Anlage her kontrastieren die Räume innerstädtischen Luxuswohnens mit den idealtypischen Kennzeichen von Öffentlichkeit im Sinne von Pluralität, Begegnungen, Spontanität und Konflikt.

Verhäuslichte Städte

Die Gemeinsamkeiten von Projekten innerstädtischen Luxuswohnens und suburbanen *gated communities* verdeutlichen, dass es bei der Frage nach städtischer Grenzziehung immer auch um soziale Grenzen geht. Die Fokussierung auf den Schlagbaum oder den Zaun um die suburbane Wohnanlage kann den Blick darauf verstellen, inwiefern andere Formen des Wohnens gegebenenfalls weniger sichtbare, aber ebenso relevante Grenzen durch die Stadt ziehen.

Marktwirtschaftlich organisierte Immobilienmärkte führen immer dazu, dass Bevölkerung gemäß der Verfügbarkeit von ökonomischem (sowie sozialem und kulturellem) Kapital in spezifische Räume der Stadt »sortiert« wird. Privatwirtschaftlich entwickelte und vermarktete bewachte Wohnanlagen verschärfen diese Segregation insofern, als nicht nur das Wohnen, sondern auch der Zugang zu bestimmten Stadträumen gemäß der Stellung in der sozialen Hierarchie organisiert wird.

Einige Autorinnen und Autoren weisen auf der Basis von Studien in Chile¹⁹ und London darauf hin, dass gerade mit den neuen innerstäd-

tischen Wohnanlagen die »Korngröße« der Segregation verändert wird. So würden exklusive und teilweise bewachte Apartmentanlagen zum Teil auch in Stadtvierteln errichtet, die bislang eher von ökonomisch weniger leistungsfähigen Haushalten bewohnt wurden. Analog entstehen Projekte innerstädtischen Luxuswohnens bevorzugt auch in Quartieren, denen aufgrund günstiger Mieten und nicht erfolgter Sanierung besonders urbane Qualitäten zugeschrieben werden.

Einerseits kann dies als Beleg für eine abnehmende Segregation gesehen werden. Auf Quartiersebene komme es zu einem engeren Nebeneinander unterschiedlicher sozioökonomischer Schichten als bislang.²⁰ Andererseits verändern sich die Stadtquartiere durch die inselhafte Segregation von Mittel- und Oberschichten in diesen Vierteln.

Es entstehen durch den Zuzug veränderte Konsummuster, und der lokale Einzelhandel passt sich tendenziell mit einem hochpreisigeren Angebot an die neue Kundschaft an. Für die bisherigen Bewohner bedeutet dies ein eingeschränktes Angebot. Es sinkt mit dem Zuzug oftmals auch die Toleranz gegenüber deviantem Verhalten. Die Verhäuslichung städtischer Teilräume wirkt sich auf die umliegende Nachbarschaft aus. Mit den höheren Kaufpreisen für eine der neu gebauten und mit Zusatzangeboten versehenen Häuser beziehungsweise Wohnungen entsteht häufig eine bestimmte Erwartung an die Lagequalität innerhalb der Stadt. Die Sichtbarkeit marginalisierter Gruppen wie etwa Wohnungsloser oder Bettler im Stadtraum stört diese Erwartung. So konnte für Berlin gezeigt werden, dass die Polizei nicht selten in solchen Stadtvierteln ein erhöhtes Beschwerdeaufkommen registriert, wo kürzlich neu gebaut oder saniert wurde.²¹

Fazit

Hitze Debatten um *gated communities* und die dort unmittelbar gezogene Schlussfolgerung von städtebaulich-morphologischen Formen (wie Tore, Zäune, Mauern) auf bestimmte soziale Prozesse (zunehmende soziale Spaltung der Gesellschaft, Kriminalitätsangst) greifen sicherlich zu kurz. In zahlreichen Immobilienmärkten lässt sich etwa beobachten, dass bewachte Wohnanlagen nicht ausschließlich für die sozioökonomischen Eliten errichtet werden, sondern vielfach in besonders hohem Maße auch für eine breite mittlere Einkommensgruppe.²² Auf der anderen Seite vollziehen sich Prozesse innerstädtischer Grenzziehung vielfach auch ohne Schlagbäume, Zäune und Mauern. Das »Suchraster« *gated community* ist für die Analyse städtischer Grenzziehungen zu grob.

Die sozial und politisch relevanten Grenzziehungen in Städten verlaufen nicht zwingend und nicht ausschließlich entlang sichtbarer Zäune und Mauern. Städtebauliche Formen sind ein Ausdruck gesellschaftlicher Entwicklungen und ein Ansatzpunkt für die Analyse. Letztlich bedarf es für das Verständnis von Grenzziehung in Städten aber immer auch der Berücksichtigung gesellschaftlicher Macht- und Hierarchieverhältnisse.

Der Beitrag erschien zuerst in der Ausgabe der APuZ 4–5/2014 »Grenzen« und wurde für diesen Band aktualisiert.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Judit Bodnar/Virág Molnár, Reconfiguring Private and Public: State, Capital and New Housing Developments in Berlin and Budapest, in: *Urban Studies* 4/2010, S. 789–812.
- 2 Vgl. Georg Simmel, *Die Großstädte und das Geistesleben*, Frankfurt/M. 2006 (1903).
- 3 Vgl. Robert E. Park et al., *The City, Chicago 1925*.
- 4 Vgl. Stephen Graham/Simon Marvin, *Splintering Urbanism*, London 2001.
- 5 Vgl. Renaud Le Goix/Chris Webster, Gated Communities, in: *Geography Compass* 4/2008, S. 1189–1214 sowie den Large Scale Associations Survey 2016 des CAI, www.caionline.org/AboutCommunityAssociations/Statistical%20Information/LSASurvey2016.pdf. Für die Einordnung der Zahlen ist zu betonen, dass die Apartments und Häuser in diesen privatwirtschaftlich organisierten Komplexen nicht nur auf ein wohlhabendes Klientel ausgerichtet sind. Vielfach auf der grünen Wiese und im großen Maßstab geplant und gebaut, ergeben sich vielfältige Einsparungen und Skaleneffekte für die Entwickler.
- 6 Vgl. Georg Glasze, Bewachte Wohnkomplexe und »die europäische Stadt« – eine Einführung, in: *Geographica Helvetica* 4/2003, S. 286–292.
- 7 Das Aufkommen wird insbesondere in einigen mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten beobachtet, aber beispielsweise auch in Großbritannien, Frankreich und Spanien. Vgl. Glasze (Anm. 6); Zoltan Cséfalvay/Chris Webster, Gates or no Gates? A Cross-European Enquiry into the Driving Forces behind Gated Communities, in: *Regional Studies*, 3/2006, S. 293–308.
- 8 Vgl. Luigi Tomba, Gating Urban Spaces in China: Inclusion, Exclusion and Government, in: Samer Bagaeen/Ola Uduku (Hrsg.), *Gated Communities. Social Sustainability in Contemporary and Historical Gated Developments*, London–Washington, D. C. 2010, S. 27–37.
- 9 Vgl. Georg Glasze et al. (Hrsg.), *Private Cities*, London–New York 2006.
- 10 Vgl. Setha Low, *Behind the Gates*, London–New York 2003.
- 11 Vgl. beispielsweise Georg Glasze, *Die fragmentierte Stadt*, Opladen 2003.
- 12 Vgl. Rita Raposo, Gated Communities, Commodification and Aestheticization: The Case of the Lisbon Metropolitan Area, in: *GeoJournal* 1–2/2006, S. 43–56, hier S. 56;

- zu ähnlichen Ergebnissen kommt Christian Smigiel 2016 in seiner Studie zu Gated Communities in Sofia: Raumproduktionen im südöstlichen Europa. Materialität, Symbolik und Alltag der Sofioter Gated Communities, Münster 2016.
- 13 Choon-Piew Pow, Neoliberalism and the Aestheticization of New Middle-Class Landscapes in: *Antipode* 2/2009, S. 371–390, hier S. 375.
- 14 Vgl. Andrej Holm, Townhouses, Urban Village, Car Loft, in: *Geographische Zeitschrift* 2/2010, S. 100–115; Nadine Marquardt et al., Shaping the Urban Renaissance: New-build Luxury Developments in Berlin, in: *Urban Studies* 8/2013, S. 1540–1556; Henning Füller et al., Urbanität nach exklusivem Rezept. Die Ausdeutung des Städtischen durch hochpreisige Immobilienprojekte in Berlin und Los Angeles, in: *Sub\urban* 1/2013, S. 1–18.
- 15 *Berliner Zeitung*, 30. 8. 2008, www.berliner-zeitung.de/archiv/berlins-immobilienmarkt-kennt-ein-neues-produkt-das-urban-village-soll-das-beste-aus-grossstadt-und-landleben-vereinen-dorfleben-fuer-grossstaedter,10810590,10583132.html.
- 16 Vgl. Felix Hartenstein, Geek-Towns. Wie die Technologiefirmen des Silicon Valley ihr städtisches Umfeld verändern, in: Hans-Hermann Albers/ders. (Hrsg.), *CSR und Stadtentwicklung. Unternehmen als Partner für eine nachhaltige Stadtentwicklung*, Berlin 2017, S. 409–428.
- 17 Diese soziale Grenzziehung sehen Judit Bodnar und Virág Molnár bei der überwiegenden Zahl der derzeit von privaten Investoren entwickelten innerstädtischen Wohnprojekte in Berlin. Vgl. J. Bodnar/V. Molnár (Anm. 1).
- 18 Der Geograf Alan Walks beobachtet eine solche Verhäuslichung und die Ausbreitung weiterer typisch suburbaner Merkmale in kanadischen Städten. Vgl. Alan Walks, Suburbanism as a Way of Life, Slight Return, in: *Urban Studies* 8/2013, S. 1471–1488.
- 19 Vgl. Francisco Sabatini/Rodrigo Salcedo, Gated Communities and the Poor in Santiago, Chile: Functional and Symbolic Integration in a Context of Aggressive Capitalist Colonization of Lower-class Areas, in: *Housing Policy Debate* 3/2007, S. 577–606.
- 20 Vgl. R. Le Goix/C. Webster (Anm. 5), S. 1205 ff.
- 21 Vgl. Andrej Holm, Die Stadt für alle – ein absurder Traum, 2.12.2013, <http://jetzt.sueddeutsche.de/texte/anzeigen/581974/Die-Stadt-fuer-alle-ein-absurder-Traum>.
- 22 Vgl. R. Le Goix/C. Webster (Anm. 5), S. 1207 ff.

Gemeinschaftliche Wohnformen

Im Wohnen verbindet sich soziale Praxis mit dem gebauten Raum. Insofern stellt auch jede Differenzierung in verschiedene Formen des Wohnens auf unterschiedliche Konstellationen in der Verbindung von Lebensentwürfen und Gebäudetypen ab. Gemeinschaftliches Wohnen firmierte bis vor 20 Jahren meist unter dem Begriff der »Neuen Wohnformen« oder auch der »Besonderen Wohnformen«.¹ Den Referenzpunkt, die »alte« oder »normale« Wohnform, stellte immer das »Einzelwohnen« in der Kleinfamilie dar, das sich als Idealbild etabliert hatte.² Ob in Wohngemeinschaften, besetzten Häusern oder Landkommunen – es wurde (auch) gegen die Dominanz dieses erst recht jungen Modells rebellierte. Denn »Gemeinschaft als strukturelles Element des Wohnens [ist erst] im Industrialisierungs- und Urbanisierungsprozess verloren gegangen«.³ Bis heute ist die Abgrenzung – »Wir wohnen anders«⁴ – gegenüber einem wie auch immer konzipierten »Mainstream« des Wohnens ein wichtiges Bindeglied der durchaus heterogenen Landschaft gemeinschaftlicher Wohnformen. In den meisten Fällen handelt es sich aber nicht um das Zusammenleben von nichtfamiliären Gemeinschaften, sondern eher um überfamiliäre Gemeinschaften. Auf Basis dieser Interpretation lassen sich die Wurzeln des (modernen) gemeinschaftlichen Wohnens wiederum bei den Genossenschaftsgründungen und der Wohnreformbewegung des ausgehenden 19. beziehungsweise beginnenden 20. Jahrhunderts verorten.⁵

Es würde aber beileibe nicht jedes heutige Mitglied einer Wohngenossenschaft der Aussage zustimmen, gemeinschaftlich zu wohnen. Dagegen steigt in den Städten stetig die Zahl von Projekten – Baugruppen, Wohngruppen, Baugemeinschaften oder Cohousing –, die in unterschiedlichen Rechtsformen jeweils verschiedene Dimensionen von Gemeinschaftlichkeit aufweisen. Insofern ist die Verortung mehr eine Frage der Selbstdefinition als der Institution. Ich verstehe für das Folgende unter gemeinschaftlichem Wohnen jene Wohnformen, bei denen sich Menschen bewusst für

das gemeinschaftliche Leben und eine gegenseitige Unterstützung entscheiden. Die dabei gleichberechtigten Bewohnerinnen und Bewohner bilden unabhängig von familiären Bezügen einen Wohnverbund, der als Modell auf Langfristigkeit angelegt und in wesentlichen Bereichen durch die Bewohnerinnen und Bewohner selbst organisiert ist.⁶ Die formulierten Kriterien widersprechen in vielen Punkten den kodifizierten Regeln und den Angeboten des Wohnungsmarktes. Aus ihnen spricht die Suche nach kollektiven Antworten auf individuelle Problemlagen oder auch Wohn- und Lebenswünsche. Daher entstehen gemeinschaftliche Wohnformen in den meisten Fällen in Eigenregie.

Gemeinschaft: Ein Scheinriese?

»Das Wort ›Gemeinschaft‹ erzeugt ein gutes Gefühl. (...) Es erinnert uns an all das, was wir vermissen, an die Sicherheit, die Zuversicht und das Vertrauen, das wir entbehren. Kurz: Das Wort bezeichnet eine Welt die sich bedauerlicherweise erheblich von der unseren unterscheidet – in der wir aber liebend gern leben würden und die wir uns eines Tages zurückzuerobern hoffen.«⁷ Die breite Gültigkeit dieser Einschätzung des Soziologen Zygmunt Baumanns belegt unter anderem eine repräsentative Umfrage unter der Potsdamer Wohnbevölkerung 2018. In dieser beantworteten 44 Prozent die Frage »Können Sie sich vorstellen, jetzt oder in Zukunft gemeinschaftlich zu wohnen?« mit ja beziehungsweise eher ja. Knapp 40 Prozent gaben an, dass gemeinschaftliches Wohnen auch in ihrem Freundes- und Bekanntenkreis ein Thema ist. Von den Befragten bewohnten zum Zeitpunkt der Umfrage aber nur vier Prozent ein gemeinschaftliches Wohnprojekt.⁸ Es gibt damit ein relativ großes Interesse, allein an der Umsetzung mangelt es (noch?). Oder ist gemeinschaftliches Wohnen nur eine Projektion, eine heimelige Wunschkonstruktion, die mit der Realität wenig zu tun hat? Das wäre eine Analogie zu Umfragen, in denen immer wieder eine sozial-normativ geprägte Neigung zu nachhaltigeren Lebensweisen erhoben wird, die sich aber nur bei einer sehr begrenzten Zahl von Personen auch in einer entsprechenden Handlungs- und Engagementbereitschaft niederschlägt.

Die empirische Relevanz des gemeinschaftlichen Wohnens ist jedenfalls ein oft diskutiertes Thema. Im Rahmen einer Kommunalbefragung 2017 durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) gaben 68 von 148 antwortenden Kommunen an, dass in der jeweiligen Stadt gemeinschaftliche Wohnprojekte zu finden sind. In weiteren 16 Kommunen waren

Wohnprojekte in Vorbereitung. Die Verbreitung von Wohnprojekten nahm mit der Einwohnerzahl der Städte zu, das heißt, in den Städten mit über 200 000 Einwohnern existierten in 25 von 26 Wohnprojekte, in Städten mit Einwohnerzahlen zwischen 20 000 und 40 000 dagegen nur in 10 von 49. Mit der Einwohnerzahl steigt ebenfalls die Anzahl der Wohnprojekte pro Stadt. Insgesamt wurden in der Befragung 839 Wohnprojekte ermittelt.⁹ Im Rahmen eines anderen Projektes wurden 2018 bundesweit 564 Wohnprojekte angeschrieben.¹⁰ Aus den 178 Antworten kann eine Durchschnittsgröße von knapp 26 Wohnungen (bei 48 Bewohnenden) pro Projekt abgeleitet werden. Wendet man diesen Durchschnittswert auf die 839 ermittelten Wohnprojekte an, kommt man rechnerisch auf insgesamt etwa 21 500 Wohnungen. Eingedenk dessen, dass alles nur Näherungswerte sind – da sich erstens nicht alle Städte an der Kommunalumfrage beteiligt haben, zweitens die Stadtverwaltungen nicht alle Wohnprojekte kennen und drittens auch nur ein Teil der Wohnprojekte geantwortet hat – kommen die gemeinschaftlich Wohnenden zusammen etwa auf die Größe einer Mittelstadt.

Gemessen an der Gesamtheit des Wohnungsbestands in Deutschland entfällt davon nur ein Bruchteil auf gemeinschaftliches Wohnen. Selbst in den »Hochburgen« gemeinschaftlicher Wohnprojekte, wie Berlin, Hamburg oder Tübingen, erreicht die Wohnform keine quantitative Relevanz. Immer wieder wird deshalb der Begriff der »Nische«¹¹ bemüht. Da jedoch viele gemeinschaftliche Wohnprojekte als Erweiterung des Wohnungsbestands im Neubau entstehen, ist diese Einschätzung vielleicht doch etwas zu defensiv. Das jährliche Neubauvolumen betrug – auch in jüngeren Hochphasen der Baufertigstellungen – nie mehr als 0,7 Prozent des Wohnungsbestandes. Damit wäre der gesamte Wohnungsneubau nur ein Nischensegment. Da gemeinschaftliches Wohnen in der Regel eben in Eigenregie entsteht, kann und wird nicht jede beziehungsweise jeder, der sich vorstellen könnte, in einem gemeinschaftlichen Wohnprojekt zu leben, dies auch tatsächlich realisieren.

Gemeinschaftliches Wohnen ist kein etabliertes Angebot des Wohnungsmarktes – wie Wohnen zur Miete oder im Eigentum. Um Wohnraum in einer Gemeinschaft selbst zu schaffen, müssen eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt und auch eine Zahl von Hemmnissen überwunden werden. Nach Meinung der Mehrzahl der Kommunen ist die Phase der Umsetzung bei den Projekten sehr lang. Das liegt an Engpässen bei den verfügbaren Grundstücken, an mangelndem Knowhow in der Projektentwicklung und auch an den notwendigen finanziellen Ressourcen. Realisierungszeiträume von fünf bis zu zehn Jahren können und wollen viele Nachfrage-

gruppen aber nicht in Kauf nehmen, da sie die »Zwischenzeit« in suboptimalen Wohnsituationen verbringen würden oder ihnen generell die Kraft für eine solche Herausforderung fehlt. Es muss – wie auch die Befragung in Potsdam zeigt – davon ausgegangen werden, dass die realisierten Wohnprojekte eben nur einen sehr kleinen Anteil der potenziell »Wohnwilligen« abbilden. Es sind meist aufopferungsvolle sowie hartnäckige Engagierte, die es ins »Ziel« schaffen. Der Bedarf ist wesentlich höher: »Die »stille Bewegung der Wohnprojekte« ist mehr als nur ein neues Marktsegment, sondern Indikator für Bedürfnisse und Forderungen an das Wohnen, die in den bestehenden Bau- und Wohnformen nicht oder kaum umgesetzt werden können.«¹²

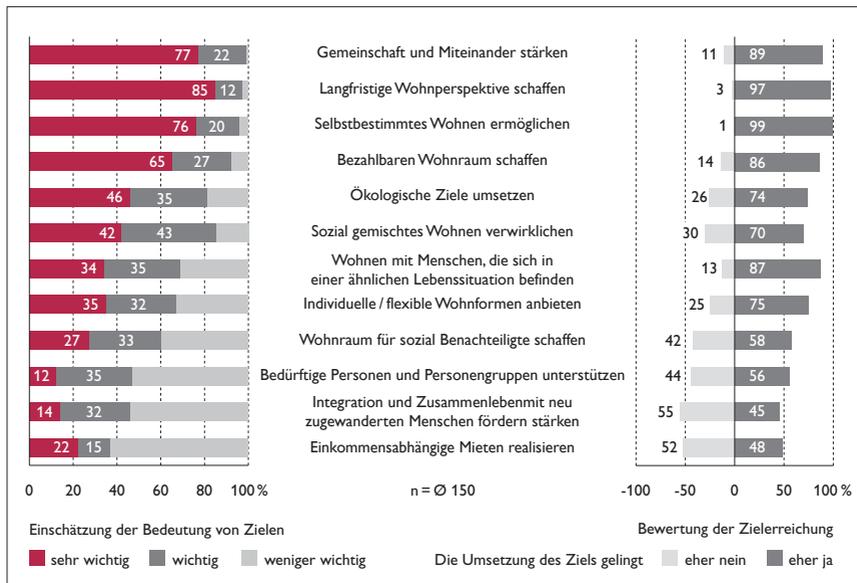
Wohnen im Innovationslabor

Die Aufmerksamkeit für gemeinschaftliche Wohnformen in Medien und Forschung übersteigt bei Weitem deren tatsächliche Präsenz. Dies trifft aber auf andere aktuelle Phänomene wie Wohnhochhäuser oder Tiny-Houses ebenso zu. Das könnte auf der einen Seite als »Alltagsblindheit« gelesen werden. Der Kulturanthropologe Thomas Hengartner merkt dazu an: »Städte sind langweiliger, als es die kulturwissenschaftliche Forschung suggeriert.«¹³ Er moniert damit die Fixierung der Forschung auf bestimmte städtische Kontexte, die sich als dynamisch und erlebnisreich darstellen. Das Wohnen ist ebenso oft »langweilig«, und nichtalltägliche Wohnformen erscheinen als die interessantere Wahl. Auf der anderen Seite werden mit neuen Wohnformen auch immer vermeintliche Gewissheiten in Frage gestellt und Variationen der Lebensorganisation und des Zusammenlebens ausformuliert. Die Vergangenheit zeigt, dass jede Wohninnovation – ob in Gestalt von Eigentumsformen, wie die Genossenschaften, oder von Bauformen, wie das dieses Jahr gefeierte Bauhaus¹⁴ –, irgendwann im Kleinen, als »Exot« begonnen hat. Nach Jahren im Dornröschenschlaf ist das Wohnen mit Vehemenz auf die Bühne der gesellschaftlichen Zukunftsfragen zurückgekehrt. Dementsprechend dringlich gestaltet sich die Suche nach zeitgenössischen Lösungsmodellen für die lange Liste an sozialen, ökonomischen und ökologischen Herausforderungen. Gemeinschaftliche Wohnprojekte haben in ihrer Nische eine Reihe von Prototypen entwickelt. Auch wenn nicht jedes Projekt das Versprechen einer eigenständigen Wohninnovation einlösen kann (und muss), wird hier schon seit geraumer Zeit mit einem wesentlich größeren Selbstverständnis experimentiert.

Nach Einschätzung von Kommunen¹⁵ entfalten die gemeinschaftlichen Wohnprojekte vor allem Bedeutung bei der Schaffung von bedarfsgerechtem Wohnraum, was unter anderem eine Anpassung an gesellschaftliche Veränderungen wie den demografischen Wandel und den Wandel von Familienstrukturen bedeutet. In prosperierenden Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten wird derzeit vor allem über zu geringe Fertigstellungszahlen debattiert. Die Binsenweisheit, dass jede Wohnung, die gebaut wird, den Markt entlastet, findet großen Anklang. In dieser Situation scheinen qualitative Argumente nicht eben von harter wohnungspolitischer Relevanz zu sein. Doch ist Bedarfsgerechtigkeit keineswegs ein Luxusargument. Was bei dem Thema der Barrierearmut angesichts einer älter werdenden Bevölkerung meist schnell einleuchtet, trifft ebenso auf die Funktionalität von Wohngrundrissen für Alleinerziehende, für Patchworkfamilien oder für in der Wohnung arbeitende Freiberufler zu. Der klassische Einwand an der Stelle lautet, dass es sich bei gemeinschaftlichen Wohnformen um maßgeschneiderte, selbst geschaffene Angebote für spezifische Gruppen handele, die darüber hinaus nicht marktgängig wären. Aber was marktgängig (das heißt vermietbar) ist, muss indes nicht optimal zu den individuellen Lebenssituationen passen: »Die Funktionalität der Zweizimmerwohnung kollabiert schon bei der alleinerziehenden Mutter, die im Wohnzimmer auf dem Sofa schläft, oder bei den Kindern, die jeden Freitag beim Vater wohnen.«¹⁶ In den engen Märkten kann zurzeit ohnehin so gut wie jede Wohnung vermietet werden. Der Verweis auf die Marktgängigkeit erweist sich, wenn das Korrektiv der Nachfrage kaum zum Tragen kommt, schnell als Ausweichargument.

Die ökonomischen Realitäten der Städte zwingen eine steigende Zahl von Haushalten zum Verbleiben in suboptimalen Wohnsituationen. Infolge dieses Lock-in-Effektes sinken die Umzugsraten weiter, und die Möglichkeiten, die Wohnumstände an die jeweilige Lebenssituation anzupassen werden, noch kleiner: Ältere verbleiben in großen Wohnungen mit alten Mietverträgen, und Familien gewinnen Kinderzimmer, indem sie Zwischenwände einziehen und Hochbetten bauen. Blickt man dagegen rein statistisch auf die Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik liegt die Diagnose einer Wohnungsnot mehr als fern. Durchschnittlich stand 2016 jedem Einwohner und jeder Einwohnerin eine Wohnfläche von 44,8 Quadratmetern zur Verfügung.¹⁷ Die durchschnittliche Wohnfläche hat in den vergangenen Jahrzehnten ständig zugenommen und ist eine Ursache für den Flächenverbrauch. Diese Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche soll bis 2050 aber auf null sinken. Um dieses Ziel zu erreichen, braucht es auch flächensensible und bedarfsadäquate Wohnkonzepte.

Abb. 1: Ziele von gemeinschaftlichen Wohnprojekten und deren Umsetzung



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten aus: IWE Fachgebiet Architektur- und Wohnsoziologie/Deutsches Institut für Urbanistik, Zusammenhalt braucht Räume – integratives Wohnen mit Zuwanderern, 2018.

Bisher sorgen vor allem ökonomische Restriktionen für ein flächensparendes Wohnen. Das zeigt sich darin, dass die durchschnittlichen Wohnflächen einerseits in den Großstädten und andererseits von einkommensarmen Personen weit unter dem bundesdeutschen Durchschnitt liegen. In vielen der gemeinschaftlichen Wohnformen wird dagegen das Prinzip verfolgt, bewusste Einschränkungen der individuellen Wohnfläche durch das Angebot gemeinschaftlicher Flächen zu kompensieren.¹⁸ Eine dezidierte Auseinandersetzung mit der langfristigen Flächeninanspruchnahme betreiben unter anderem die vielzitierten Zürcher Wohnprojekte »Kalkbreite« und »Hunziker-Areal«, indem Belegungs- und Nutzungsvorschriften in den Vermietungsreglements festgeschrieben wurden. In der Schweiz haben allerdings der überwiegende Teil der Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger Belegungsregeln,¹⁹ während ein solches Instrument in Deutschland weitgehend unbekannt ist.

Neben der Einlösung des Anspruchs von Suffizienz sind Einsparungen bei den individuellen Wohnflächen bei gemeinschaftlichen Wohn-

projekten auch ein Mittel, um die Leistbarkeit des Wohnens zu sichern. Bei der Befragung bewerteten die Wohnprojekte²⁰ folgerichtig die Ziele langfristiges und selbstbestimmtes Wohnen sowie dessen Bezahlbarkeit mit den höchsten Zustimmungsraten (*Abbildung 1*). Das ist nicht damit gleichzusetzen, dass sozial gebundener Wohnraum für finanziell Benachteiligte geschaffen wird. In erster Linie geht es nicht um sehr niedrige, sondern eher um langfristig stabile Wohnkosten. Diese Erwartung formulieren auch fast 100 Prozent derjenigen Potsdamer und Potsdamerinnen, die sich gemeinschaftliches Wohnen perspektivisch vorstellen können. Darüber hinaus nehmen Teile der gemeinschaftlichen Wohnprojekte Mittel der Wohnraumförderung in Anspruch, richten Solidarfonds ein, um einkommensschwächeren Personen den Erwerb von Genossenschaftsanteilen zu ermöglichen, oder engagieren sich für Geflüchtete. Über zwei Drittel der befragten Wohnprojekte geben an, sozial gemischtes Wohnen zu realisieren. Sie bestätigen aber auch den Wunsch, mit Menschen zusammenzuleben, die sich in einer ähnlichen Lebenssituation befinden. Das klingt ambivalent, kann aber auch Ausdruck des Generationenwechsels bei den Wohnprojekten sein: »Neue urbane Formen des gemeinschaftlichen Wohnens beabsichtigen programmatisch, eine soziale und kulturelle Heterogenität herzustellen. Sie gestalten aktiv ihr Zentrum des Alltagslebens, bleiben aber offen in der urbanen Gesellschaft für andere. Es geht ihnen letztlich um die Herstellung einer Balance zwischen Homogenität und Heterogenität.«²¹

Was heißt eigentlich Gemeinschaft?

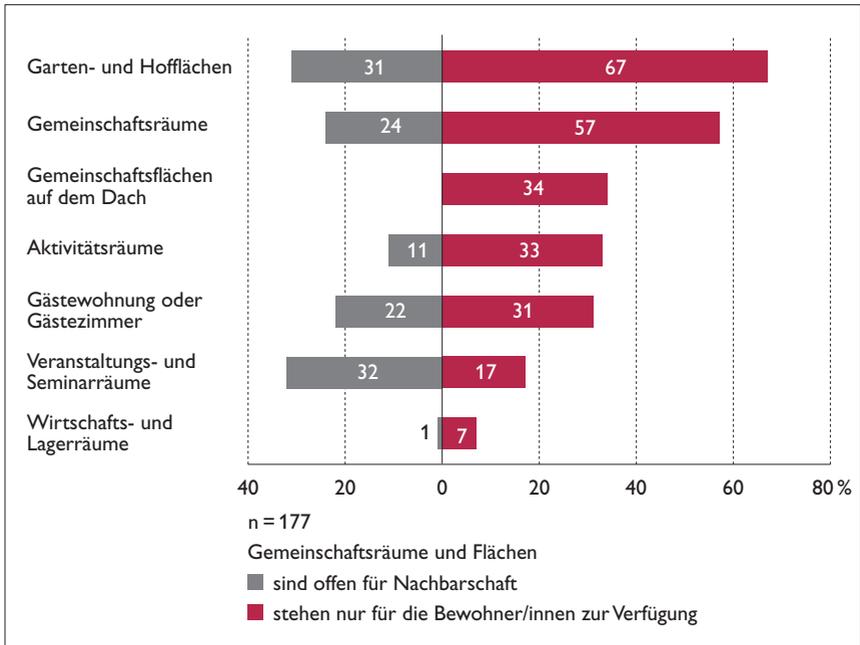
Dieser Wandel spiegelt die fortschreitende Heterogenisierung des gemeinschaftlichen Wohnens wider. Auch wenn die Wohnprojekte – wie schon angesprochen – nicht unbedingt eine quantitative Relevanz entfalten, haben sie ihre anfängliche Rolle als »Sonderwohnform« für spezielle Gruppen²² hinter sich gelassen. Bewohnerinnen und Bewohner gemeinschaftlicher Wohnformen rekrutieren sich aus den Haushaltstypen Alleinlebende und Familien. Das Zusammenleben mehrerer Generationen – obwohl oft ein Anspruch – gelingt nur in einem Fünftel der Wohnprojekte. In der Vergangenheit galt gemeinschaftliches Wohnen als der Ausdruck einer fortschreitenden Pluralisierung von Familien- beziehungsweise Lebensformen. Diese These liest man auch heute noch oft, doch fehlt ihr die empirische Bestätigung. Gesamtgesellschaftlich nachweisbar ist lediglich ein Bedeutungsrückgang der Ehe: »Die nichtehelichen Lebensformen

bekommen in den früheren Lebensabschnitten vor dem Entstehen von Familien (Singles, nichteheliche Lebensgemeinschaften, bilokale Partnerschaften) bzw. in späteren Lebensphasen nach dem Enden von Familien (Alleinerziehende, Singles, kinderlose nichteheliche Lebensgemeinschaft) eine größere Bedeutung.«²³ Es kommen damit nicht stetig neue Spielarten hinzu, sondern die Bevölkerung verteilt sich anders auf hinlänglich bekannte Lebensformen. Dies wird als Erhöhung der distributiven Vielfalt bezeichnet.

In gemeinschaftlichen Wohnprojekten schließen sich Personen in verschiedenen oder auch ähnlichen Lebenssituationen und aller Altersgruppen zusammen. Unterrepräsentiert sind lediglich junge Menschen – bei diesen scheint die Neigung zur Sesshaftigkeit weniger ausgeprägt, und so entspricht die temporär angelegte Wohngemeinschaft eher den Ansprüchen nach Gemeinschaftlichkeit im Wohnen. Die anderen, auf Langfristigkeit angelegten Wohnformen, vereint der Gedanke, dass die Gemeinschaft – neben den Kostenvorteilen des Teilens – auch Formen der gegenseitigen Unterstützung im Alltag gewährt. Durch die Mitbestimmung bei der Zusammensetzung der Nachbarschaft werden Kontakte oder auch Freundschaften im unmittelbaren Lebensumfeld die Regel und nicht die Ausnahme. Als wiederkehrende Anlässe des Zusammenkommens gaben die Vertreterinnen und Vertreter gemeinschaftlicher Wohnprojekte bei der Befragung Haustreffen (88%), private Anlässe (61%) und Arbeiten am Haus (52%) an. Darüber hinaus finden – eher gelegentlich – Feste und Ausflüge, Nachbarschaftshilfe sowie kulturelle und politische Aktivitäten statt.

Physischer Ausdruck des gemeinschaftlichen Handelns und Kern der meisten Projekte sind die der Gemeinschaft zur Verfügung stehenden Flächen (*Abbildung 2*), unter denen die Garten- und Hofflächen sowie die Gemeinschaftsräume sowohl die größte Verbreitung aufweisen als auch am intensivsten genutzt werden. Ein Teil der Projekte weist darüber hinaus Werkstätten, Gästezimmer, Aktivitätsräume und mehr auf. Eine Reihe der Angebote steht nicht nur den Bewohnenden, sondern auch dem Quartier zur Verfügung. Teilweise werden auch vermietbare Flächen für Gewerbe, Gastronomie, kulturelle und soziale Einrichtungen in die Gebäude integriert. Die Programmatik der Gemeinschaftsflächen macht zudem Gemeinschaftsintentionen und -intensitäten der Projekte lesbar. Während auf Haushaltsautarkie und Abgrenzung bedachte Bewohnergruppen diese Flächen eher als Zusatz oder temporäre Erweiterung des individuellen Bereiches betrachten, erreichen andere durch das Teilen eine Vervielfachung ihrer Raumoptionen. Neben der Konsequenz des Wollens – beispielsweise

Abb. 2: Räume und Flächen der Wohnprojekte



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten aus: IWE Fachgebiet Architektur- und Wohnsoziologie/Deutsches Institut für Urbanistik, Zusammenhalt braucht Räume – integratives Wohnen mit Zuwanderern, 2018.

funktioniert ein gemeinschaftlicher Waschraum nur, wenn es keine individuellen Waschmaschinen in den Wohnungen gibt – ist für die Vielfalt von geteilten Räumen eine gewisse Größe der Projekte unerlässlich. Nur so lassen sich auch die finanziellen Herausforderungen stemmen. Das soll eine kleine Rechnung verdeutlichen: In der »Giesserei« in Winterthur mit 145 Wohnungen belaufen sich die 672 Quadratmeter Gemeinschaftsflächen (von »Pantoffelbar« bis Veranstaltungssaal) nur auf einen Anteil von knapp fünf Prozent der Wohnflächen. Bei »en famille«, einem Tübinger Baugruppenprojekt mit acht Wohnungen, bedeutet der 87 Quadratmeter große Gemeinschaftsraum dagegen einen Anteil von über sieben Prozent²⁴, bei einer wesentlich geringeren Bandbreite an Nutzungen. Dementsprechend wachsen oder schrumpfen mit der Projektgröße auch die Möglichkeiten, Angebote für die Nachbarschaft bereitzustellen und diese auch professionell zu managen.

Praxis der kommunalen Unterstützung

Welches Bild die Kommunen²⁵ im Detail von der Leistungsfähigkeit gemeinschaftlicher Wohnprojekte haben, wird in starkem Maße von der vorhandenen lokalen Projektlandschaft geprägt, das heißt, generell trauen die Städte, in denen es bereits Wohnprojekte gibt, diesen mehr zu, als Städte, in denen bisher keine umgesetzt wurden. Die Hälfte der Kommunen bescheinigte den Wohnprojekten, in gesellschaftlich relevanten Feldern einen Beitrag zu leisten. Umgekehrt nehmen die Wohnprojekte die Kommunen nur als wichtige Kooperationspartner wahr, wenn sie in den Verwaltungen offene Ohren oder besser strukturelle Unterstützungsangebote vorfinden. Die deutliche Mehrheit der Kommunen gab in der Befragung des Difu 2017 an, dass die Bedeutung des gemeinschaftlichen Wohnens in der Zukunft weiter zunehmen wird – und zwar unabhängig davon, ob es in der jeweiligen Stadt bereits realisierte Wohnprojekte gibt oder nicht.

Ob sich diese Bedeutungszuschreibung wiederum in Unterstützungsaktivitäten seitens der Kommune niederschlägt, ist nicht unerheblich von den vorhandenen Projekten abhängig. Die Bewertung und Resonanz der Pionierprojekte sowie deren »Lobbyarbeit« bereiten den Boden für potenzielle Nachfolger. In den Städten mit angespannten Wohnungs- und Bodenmärkten wird im Zugang zu Grundstücken – oder auch Bestandsgebäuden – das wichtigste Scharnier zwischen Beratung und Umsetzung gesehen, da diese Wohnformen in spekulativ geprägten Märkten sonst kaum noch eine Chance haben. Nicht von ungefähr kommt dem Instrument der Konzeptvergabe eine hohe Bedeutung zu. 2017 gaben 38 Städte an, gemeinschaftliche Wohnformen im Rahmen solcher Konzeptvergabeverfahren zu berücksichtigen. Die »Dunkelziffer« liegt sicherlich bei Weitem höher. Da bis vor wenigen Jahren Höchstpreisverfahren den Verkauf von kommunalen Grundstücken bestimmten, ist das Beleg einer Wende in der kommunalen Liegenschaftspolitik. Der Wermutstropfen besteht darin, dass die steigende Bedeutung der städtischen Liegenschaften in eine Zeit fällt, in der die meisten Städte nur noch über sehr wenige Flächenreserven verfügen.

Eine der Vorreiterstädte der Praxis der Konzeptvergabe ist Tübingen. Dort werden Baugemeinschaften bereits seit 1998 bei der Vergabe kommunaler Flächen berücksichtigt. Im Ergebnis entstanden bundesweit bekannte neue Stadtquartiere, wie das Französische Viertel oder das Loretto-Areal. Die Tübinger Konsequenz in der Anwendung und Weiterentwicklung solcher Verfahren wird bisher in den wenigsten Städten gepflegt, aber es finden vielerorts neue Weichenstellungen statt, indem beispielsweise wie in

München Quoten für genossenschaftliches Wohnen festgelegt, in einer Reihe von Städten Kriterien für Konzeptvergaben verbindlich und transparent verabschiedet oder auch Fristen für Anhandgaben auf das Klientel angepasst werden. Zudem wurde in vielen Kommunen mittlerweile eine Beratungs- oder Koordinierungsstelle eingerichtet, bei der kommunale Unterstützungsaktivitäten für gemeinschaftliches Wohnen gebündelt werden. Die entscheidende Rolle bei der Beratung und Inspiration weiterer Wohnprojekte haben aber die gebauten Beispiele.

Wie geht es weiter?

Der Preisträger des BDA Preis Berlin 2018 (Bund deutscher Architekten) hieß IBeB – Integratives Bauprojekt am ehemaligen Blumengroßmarkt. Über das Projekt mit dem sperrigen Namen waren mittlerweile eine Vielzahl von Lobeshymnen – »Wie Leben sein könnte«²⁶ oder »So baut man die Stadt von Morgen«²⁷ – zu lesen. Doch wie oft auch immer gemeinschaftliche Wohnformen im Scheinwerferlicht stehen – die Brücke zu den grundlegenden wohnungspolitischen Fragen wird zu selten gebaut. Die Projekte erscheinen als singuläres Ereignis, deren Entstehung als zu komplexer und komplizierter Prozess. Dementsprechend gering ist die Erwartung, dass in diesem Bereich Antworten für Herausforderungen eines »Mainstreams« der Wohnungsnachfrage entwickelt werden könnten.

Ein Schlüssel dafür ist, gemeinschaftliches Wohnen von beiden Seiten in anderen Maßstäben zu denken. Gemeinschaftlichkeit kann nicht nur in Gebäuden mit unter 20 Parteien funktionieren, sondern auch in deutlich größeren Zusammenhängen. Dafür braucht es den Dreiklang von Akteuren, Vertrauen in deren Organisationsfähigkeit sowie den bereits thematisierten Zugang zu Flächen. Komplexe Projekte entstehen nicht über Nacht, sondern der »Humus« wird über Jahre aufgebaut. Über die Zeit wachsen aktive Kooperationsbeziehungen zwischen gemeinwohlorientierten Wohnungsunternehmen, die in unterschiedlichen Konstellationen zusammenarbeiten sowie den Kreis der Aktiven kontinuierlich erweitern. Das zeigt sich auch in München, wo sich in der Entwicklung der ehemaligen Prinz-Eugen-Kaserne die städtischen Wohnungsbaugesellschaften GWG und Gewofag mit Genossenschaften, Baugemeinschaften und freien Bauträgern zu einem Konsortium zusammengeschlossen haben.²⁸

Eine weitere, brach liegende Ressource besteht darin, in gemeinschaftlichen Wohnprojekten erprobte »Wohninnovationen« stärker durch andere Wohnungsanbieter zu nutzen. In der Umsetzung sozial geförderter Woh-

nungen wird momentan vor allem der Wohnungsmix – Mischung unterschiedlicher Einkommensgruppen – als Garant der Vermeidung zukünftiger »Problemquartiere« hoch gehalten. Doch könnten nicht auch aktiv bespielte Gemeinschaftsräume, gemeinschaftlich genutzte Infrastrukturangebote und vieles mehr Impulse in den neuen und alten Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus setzen? Quantitative Wohnungsproduktion und qualitative Ansprüche an Wohn- und Lebensräume müssen perspektivisch wesentlich stärker zusammen gedacht werden.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Joachim Brech, Ein Wandel im Wohnen – in der Zeit des Umbruchs. Eine Studie zu neuen Wohnformen, in: Wüstenrot Stiftung (Hrsg.), Neue Wohnformen, Stuttgart 1999, S. 81–151.
- 2 Vgl. Hartmut Häußermann/Walter Siebel, Soziologie des Wohnens, Weinheim 2000, S. 30.
- 3 Micha Fedrowitz/Ludger Gailing, Zusammen wohnen, Dortmund 2003, S. 20.
- 4 Kathleen Batke et al. (Hrsg.), Wir wohnen anders, München 2013.
- 5 Die »Ahnenforschung« kann durchaus auch noch weiter ausgedehnt werden, wenn etwa utopische Siedlungsentwürfe mit einbezogen werden. Vgl. u.a. Lothar Bertels, Gemeinschaftsformen in der modernen Stadt, Opladen 1990; Mateo Kries et al. (Hrsg.), Together! Zur Renaissance des Gemeinschaftlichen in der zeitgenössischen Architektur der Stadt, Weil/Rh. 2017, S. 45–56.
- 6 Diese definitorische Grenze existiert in der Praxis keineswegs so klar. Vgl. Jan Abt/Ricarda Pätzold, Neue Formen des gemeinschaftlichen Wohnens – Definition des Forschungsgegenstands, Arbeitspapier im Rahmen des BMBF-Forschungsvorhabens »Von Pionieren zur städtischen Praxis«, 2017, <https://projekt.izt.de/projekt-gemeinschaftlich-wohnen/veroeffentlichungen>.
- 7 Zygmunt Bauman, Gemeinschaften: auf der Suche nach Sicherheit in einer bedrohlichen Welt, Frankfurt/M. 2009, S. 8 f.
- 8 Vgl. Christine Henseling, Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung, Präsentation im Rahmen des Synthese-Workshops am 9.10.2018 des BMBF-Forschungsvorhabens »Von Pionieren zur städtischen Praxis«, 2018, <https://projekt.izt.de/projekt-gemeinschaftlich-wohnen/veroeffentlichungen>.
- 9 Vgl. Ricarda Pätzold/Jan Abt, Gemeinschaftliches Wohnen als kommunales Handlungsfeld, in: Heidi Sinning/Guido Spars (Hrsg.), Sharing-Ansätze für Wohnen und Quartier. Nachhaltigkeit, Konsummodelle und die Rolle der Wohnungswirtschaft, Stuttgart 2018, S. 225–234.
- 10 Die Umfrage fand im Herbst 2018 im Rahmen eines BMBF-geförderten Forschungsprojektes statt: IWE Fachgebiet Architektur- und Wohnsoziologie/Deutsches Institut für Urbanistik, Zusammenhalt braucht Räume – integratives Wohnen mit Zuwanderern, 2018, <https://zusammenhaltbrauchtraeume.de/befragungen>.

- 11 Vgl. u.a. Sarah Ginski/Barbara Koller/Gisela Schmitt, Besondere Wohnformen. Studie der RWTH Aachen für die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin im Rahmen der IBA Berlin 2020, Aachen 2012; Ulrike Hacke/Kornelia Müller/Ina Renz, Faktoren der Entstehung gemeinschaftlicher Wohnprojekte – Eine Analyse von sechs Fallbeispielen auf Basis der Multi-Level-Perspektive, Transitionsgestaltung für nachhaltige Innovationen, TransNIK-Werkstattbericht 6/2017.
- 12 Wolfgang Kiehle/Marlo Riege, Wohnprojekte – gesellschaftliche und politische Aspekte, in: Wohnbund-Informationen 1/2011, S. 4–7.
- 13 Thomas Hengartner, Zur Kulturanalyse der Stadtforschung, in: Beate Binder et al. (Hrsg.), Ort. Arbeit. Körper. Ethnografie Europäischer Modernen, Münster u. a. 2005, S. 67–80.
- 14 Siehe dazu die gleichnamige Ausgabe der APuZ 13-14/2019 (*Anm. d. Red.*).
- 15 Die Umfrage »(Wie) Unterstützen Kommunen gemeinschaftliche Wohnprojekte?« fand im ersten Quartal 2017 im Rahmen eines BMBF-geförderten Forschungsprojektes statt: Deutsches Institut für Urbanistik et al., Von Pionieren zur städtischen Praxis – Potenziale gemeinschaftlichen Wohnens zur Lösung demografischer und sozialer Herausforderungen. Laborstadt Potsdam, 2016 bis 2019, <https://difu.de/projekte/2016/von-pionieren-zur-staedtischen-praxis-potenziale.html>.
- 16 Maik Novotny, Ein paar Prozent Innovation würden reichen. Interview mit Anna Popelka und Georg Poduschka, in: Bauwelt 4/2018, S. 28–33.
- 17 Vgl. Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hrsg.), Datenreport 2018: Sozialbericht für Deutschland, Bonn 2019, S. 219, S. 228.
- 18 Vgl. Christine Henseling et al., Soziale, ökologische und ökonomische Effekte und Potenziale gemeinschaftlicher Wohnformen. Arbeitsbericht im Rahmen des BMBF-Forschungsvorhabens »Von Pionieren zur städtischen Praxis«, Berlin 2018.
- 19 Vgl. Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) (Hrsg.), Vermietungskriterien der gemeinnützigen Wohnbauträger in der Schweiz, Bern 2012.
- 20 Siehe IWE/Difu (*Anm.* 10).
- 21 Susanne Dürr/Gerd Kuhn, Wohnvielfalt. Gemeinschaftlich wohnen – im Quartier vernetzt und sozial orientiert, hrsg. von der Wüstenrot Stiftung, Ludwigsburg 2017, S. 17.
- 22 Viele der Modelle wie u.a. Wohnkommunen oder Beginenhöfe, setzen alternative Wirtschaftsmodelle um und/oder sind Ausdruck gesellschaftspolitischer Reformbestrebungen, vgl. u.a. Kommuja, Netzwerk politischer Kommunen, www.kommuja.de; Dachverband der Beginen e. V., www.dachverband-der-beginen.de.
- 23 Jürgen Dorbritz/Julia Weinmann/Sabrina Estatico, Lebensformen in Deutschland auf der Basis des Zensus 2011: Eine altersspezifische Analyse, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, BiB Working Paper 1/2018, S. 9.
- 24 Berechnungen auf Basis der Angaben in Dürr/Kuhn (*Anm.* 21), S. 45, S. 51.
- 25 Vgl. Pätzold/Abt (*Anm.* 9).
- 26 Laura Weißmüller, Wie Leben sein könnte in: Süddeutsche Zeitung, 26.1.2019, S. 11.
- 27 Niklas Maak, So baut man die Stadt von Morgen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.2.2019, S. 9.
- 28 Konsortium Prinz Eugen Park, Prinz Eugen Park – Leben im Quartier, 2018, www.prinzeugenpark.de/wohnen/akteure-wohnen.html.

Ohne Wohnung

Eine Geschichte der Obdachlosigkeit im 19. und 20. Jahrhundert

Obdachlose, hier definiert als Menschen, die im Freien schlafen oder zeitweise in Obdachloseneinrichtungen unterkommen müssen, gab es schon immer. Wie aber ihr Alltag aussah und wie die Gesellschaft mit ihnen umging, unterschied sich je nach historischem Kontext. In diesem Beitrag betrachte ich mit dem späten 19. und dem 20. Jahrhundert einen Zeitraum in Deutschland, in dem der Sozialstaat expandierte und zahlreiche Einrichtungen für obdachlose Menschen initiiert wurden, Obdachlosigkeit aber dennoch weiterbestand. Zugleich kamen in der Hilfe für Obdachlose häufig stigmatisierende Vorstellungen zum Ausdruck, die in der Mehrheitsgesellschaft vorhanden oder erst in Fürsorgeeinrichtungen entstanden waren. Exkludierende Praktiken waren oftmals die Folge – zugespitzt in der Zeit des Nationalsozialismus, in der eine große Zahl von Obdachlosen zwangssterilisiert sowie in Konzentrationslager gebracht wurde und dort starb.¹

Dennoch wäre es zu kurz gedacht, eine Geschichte der Obdachlosigkeit im Zeitalter des Wohlfahrtsstaates als eine alleinige Ausgrenzungsgeschichte zu schreiben. Eine solche Erzählung würde mindestens zwei zentrale Aspekte übersehen: zum einen die mögliche Integration von Obdachlosen in die Gesellschaft,² zum anderen die Handlungen der Betroffenen selbst. Ich berücksichtige aber auch Machtverhältnisse, in denen Obdachlose sehr begrenzte Handlungsspielräume hatten, ebenso wie soziale Entwicklungen auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt. Wandel und Kontinuitäten in der Geschichte der Obdachlosen werde ich jeweils aus fünf Blickwinkeln untersuchen: *erstens*, wer und wie viele Menschen obdachlos gewesen sind; *zweitens*, welche Ursachen Obdachlosigkeit hatte, um die gesellschaftlichen Kontexte und damit die zeitspezifische Problemlage der Obdachlosen herauszuarbeiten; *drittens*, mit welchen Bezeichnungen obdachlose Menschen

belegt wurden, da sie Aufschluss über gesellschaftliche Vorstellungen von Obdachlosigkeit geben; *viertens*, wie sich das Wechselspiel von Regulierung, Repression und Angeboten mit teilweise inkludierendem Charakter gestaltete und *fünftens*, wie Obdachlose handelten, eher Hilfe annehmend oder widerständig.

Obdachlosigkeit im Kaiserreich

Im späten 19. Jahrhundert avancierte Obdachlosigkeit zum Massenphänomen. Davon besonders betroffen waren exmittierte, das heißt aus ihren Wohnungen ausgesetzte Familien in größeren Städten, mittel- und arbeitslose Männer aus ländlichen wie städtischen Regionen sowie aus ihren Stellungen entlassene Dienstmädchen. Die Anzahl obdachloser Menschen lag zeitweise höher als unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg.³

Woran lag das? Sozioökonomische Entwicklungen waren hier ebenso prägend wie einschneidende Veränderungen auf dem Wohnungsmarkt. Mit der Durchsetzung der Lohnarbeit ohne soziale Absicherung erhöhte sich die Anzahl der Obdachlosen im Vergleich zu der Zeit vor der Industrialisierung. Viele Menschen zogen auf der Suche nach Erwerbstätigkeit vom Land in die industriellen Ballungszentren, wo es ihnen aber nicht immer gelang, Arbeit und eine finanzierbare Unterkunft zu finden.⁴ Konjunkturschwankungen, intensiviert durch die Gründerkrise, erschwerten die Arbeitssuche zusätzlich. Bereits zur Zeit der Reichsgründung wiesen große und mittlere Städte zudem einen Mangel an Kleinwohnungen auf, der sich in weiteren Hochphasen der Wohnungsnot in der zweiten Hälfte der 1880er Jahre sowie um die Jahrhundertwende immer wieder verschärfte.⁵

Obleich die von Obdachlosigkeit betroffenen Gruppen im Kaiserreich äußerst heterogen waren, existierten Differenzierungen. Alleinstehende männliche Obdachlose wurden häufig als »arbeitsscheue« »Vagabunden«, »Wanderer«, »Stromer« oder »Landstreicher« bezeichnet, während man alleinstehende obdachlose Frauen und Mädchen mit dem Adjektiv »gefallen« versah, womit die Unterstellung einherging, sie würden als Prostituierte arbeiten. Beide Begriffsgruppen verband die Verknüpfung mit Arbeit im negativen Sinne. Unterstellten Fürsorgeverantwortliche und mit ihnen eine breite Öffentlichkeit den Frauen und Mädchen, eine normabweichende Arbeit auszuüben, setzten sich alleinstehende Männer dem Vorwurf aus, Arbeit zu verweigern und stattdessen zu betteln. Die Erziehung zur Arbeit stellte von daher ebenso ein strukturbildendes Element der Ein-

richtungen für Obdachlose dar, wie auch die verschiedenen Bezeichnungen die Angebote gliederten.

Wer über keine finanziellen Mittel verfügte, war auf den Polizeigewahrsam oder das Arbeitshaus angewiesen. An beide Institutionen konnten sich Obdachlose entweder freiwillig wenden, was in Phasen der Wohnungsnot auch mehrheitlich der Fall war, oder aber sie wurden dorthin zwangsüberwiesen. Obdachlosigkeit und Landstreicherei galten als Straftatbestände und konnten mit Gefängnis und/oder Arbeitshauseinweisung geahndet werden.⁶ Während der Polizeigewahrsam nur für eine Nacht Unterkunft auf einer Holzbank ohne Lehne in einem Raum mit vielen anderen Menschen gewährte,⁷ bot das Arbeitshaus für eine längere Zeit Unterkunft, allerdings gepaart mit schwerer und streng überwachter Arbeit, schmaler Kost sowie ohne eigene Entscheidungsmöglichkeit über den Austritt aus der Einrichtung.⁸

Im Zuge des sozialpolitischen Aufbruchs in den 1880er Jahren errichteten fast alle Städte Obdachlosenasyile, teils in Eigenregie, teils in Kooperation mit konfessionellen Trägern.⁹ In ländlichen Regionen etablierte die evangelische Kirche auf Initiative des Pastors Friedrich von Bodelschwingh Arbeiterkolonien, in denen vor allem Männer gegen Arbeitsleistung für einige Monate Kost, Logis und religiöse Erziehung erhielten und – sehr selten – wieder in Arbeit gebracht wurden.¹⁰ »Arbeit statt Almosen« lautete das Konzept der protestantischen Wandererfürsorge, das sich an mittel- und obdachlose alleinstehende Männer richtete, die auf der Suche nach Arbeit durch das Land zogen. Schon bald weitete sich die Wandererfürsorge aus; es entstanden vielerorts Wanderarbeitsstätten, in denen die Betroffenen vier Stunden pro Tag arbeiteten.

Exmittierte obdachlose Familien standen im Kaiserreich vor zwei Problemen: In die Einrichtungen konnten sie weder ihr Mobiliar mitnehmen noch als Familie zusammenbleiben. In Berlin, wo die Wohnungsnot in den frühen 1870er Jahren besonders ausgeprägt war, errichteten viele Familien deshalb auf den freien Plätzen der Stadt illegal Bretterbuden. Im Oktober 1872 riss die Polizei die Hütten gewaltsam ab; ihre Bewohnerinnen und Bewohner mussten im Arbeitshaus Quartier nehmen. Diese Abrisse führten zu Straßenkämpfen zwischen der Polizei und der sich mit den obdachlosen Familien solidarisierenden Arbeiterbevölkerung.¹¹ Zwar kam es nicht zu einer Machtverschiebung zugunsten der Betroffenen, doch zeigen sich ihre Handlungsspielräume, die durchaus auch widerständige Aktionen umfassten.

In Zeiten einer hohen Anzahl an Obdachlosen, für die nicht genügend Unterkunftsmöglichkeiten zur Verfügung standen, der beginnende Sozial-

staat aber eine Neugründungswelle von einschlägigen Einrichtungen begünstigte, boten Fürsorgeakteure eine Teilinklusion an, die den Grundstein für das heutige Obdachlosenfürsorgesystem bildete.

Obdachlosigkeit in der Weimarer Republik

Nach dem Ersten Weltkrieg, der wegen der Wehrpflicht einen Rückgang der Obdachlosigkeit zur Folge gehabt hatte, nahm die Anzahl wohnungsloser Menschen wieder zu. Zum einen handelte es sich weiterhin um alleinstehende Männer und Frauen sowie Familien. Hinzu kamen obdachlose Jugendliche, die aber nur einen geringen Anteil an der Gesamtzahl der Obdachlosen ausmachten.¹²

In der Weimarer Republik hatte fast eine halbe Million Menschen keine eigene Unterkunft.¹³ Infolge der Inflation nahmen Verarmungserscheinungen zu, ebenso wie die Weltwirtschaftskrise die Arbeitslosen- und damit auch die Obdachlosenzahlen in die Höhe schnellen ließ. Überdies existierten im Gegensatz zum Kaiserreich kaum leerstehende Wohnungen. In der Stadt wie auf dem Land erschwerte es die Diskrepanz zwischen Wohnungssuchenden und dem vorhandenen Leerbestand, eine Bleibe zu finden.¹⁴

Viele Menschen konnten zudem ihre Miete nicht mehr bezahlen und wurden zur Räumung ihrer Wohnung verurteilt. Anders als im Kaiserreich reichte die Kündigung des Hausbesitzers dafür nicht mehr aus, es war ein Gerichtsurteil nötig. Ab 1926 musste das zuständige Wohlfahrtsamt prüfen, ob es die Mietrückstände übernehmen konnte, um Obdachlosigkeit zu verhindern. Allerdings gewährten die Städte und Gemeinden nur äußerst selten einen solchen Zuschuss, da die Kostenübernahme eine erhebliche finanzielle Belastung für sie darstellte.¹⁵

Die wirtschaftlich und wohnungspolitisch veränderte Lage schlug sich nicht in den Diskursen über Obdachlosigkeit nieder: Hier herrschten Kontinuitäten vor.¹⁶ Allerdings nahmen Fürsorgepraktiker nun vermehrt den Begriff des »minderwertigen Kranken« in ihre Diktion auf, der bereits um 1900 in der psychiatrischen und kriminologischen Forschung angelegt wurde.¹⁷ Dahinter stand die Vorstellung, insbesondere vagierende Männer hätten angeborene psychische Krankheiten, die sie veranlassten, ein Leben auf der Straße zu führen. Soziale Devianz wurde mit biologischer erklärt, woraus einige Fürsorgeexperten statt einer Bestrafung und Umerziehung der Betroffenen die Notwendigkeit ihrer lebenslangen Asylisierung, teilweise auch schon Zwangssterilisationsforderungen oder gar Eliminierungsideen ableiteten.¹⁸

Solche eugenischen Denkmuster liefen parallel zu einer der augenfälligsten Neuerungen in der Obdachlosenfürsorgepolitik: einem Mehr an Staat. Wohlfahrtsämter waren nun zuständig für Unterstützungsleistungen, die auch vagierenden Obdachlosen einfacher gewährt wurden als im Kaiserreich.¹⁹ Dennoch waren die Asyle überfüllt, so übernachteten im größten Berliner Obdachlosenasyll pro Monat teilweise über 80 000 Menschen.²⁰ Da die Städte und Kommunen verpflichtet waren, obdachlose Menschen unterzubringen, etablierten sie für obdachlose Familien ein mehrstufiges Unterbringungssystem, an dessen unterster Stufe Behelfsunterkünfte standen, die sich in leerstehenden Eisenbahnwaggons, Kasernen oder Baracken befanden.²¹ Im Laufe der Zeit errichteten viele Städte und Gemeinden sogenannte Obdachlosenwohnungen, die der Witterung besser standhielten. Zahlten die Bewohnerinnen und Bewohner die Nutzungsgebühr pünktlich und attestierte ihnen die kontrollierende Fürsorgerin Wohlverhalten, konnten die Familien aus den Behelfsunterkünften in Obdachlosenwohnungen aufsteigen. Taten sie dies nicht, blieben sie in den Notunterkünften.

Viele Familien richteten sich jedoch entgegen der behördlichen Intention in beiden Durchgangsbleiben auf Dauer ein, schließlich stellten sie eine Verbesserung gegenüber dem Asyl dar, und die Nutzungsgebühr war deutlich geringer als in einer Mietwohnung. Aber nicht nur in diesem Punkt funktionierte das erzieherische System nicht, denn die Kommunen klagten über häufig ausbleibende Mietzahlungen und Vandalismus in den Obdachlosenwohnungen.²² Neben solcherlei Handlungen, die das System auf den Prüfstein stellten, gab es auch offenen und teilweise erfolgreichen Widerstand gegen Exmittierungen, indem die meist arbeitslosen Nachbarn Treppenhäuser zustellten.²³

Insgesamt verschärfte sich Obdachlosigkeit in der Weimarer Republik aufgrund der wirtschaftlichen Krisen und der Wohnungsmarktlage wieder – auch die durchaus fürsorgeaktive Demokratie fand kein Mittel, die Lage der Betroffenen zu lindern. Zum Ende der Republik fehlte sowohl das Geld als auch das Personal.

Obdachlosigkeit im Nationalsozialismus

»Asozialität« und damit auch Obdachlosigkeit zu bekämpfen, stellte eines der Wahlversprechen der NSDAP dar. Um dieses Ziel zu erreichen, verfolgte und inhaftierte das NS-Regime die meisten obdachlosen Menschen und bot einigen wenigen kinderreichen obdachlosen Familien neue Woh-

nungen an. Infolgedessen leerten sich die Asyle; die Zahl der Obdachlosen sank stark.²⁴

Nicht ausschlaggebend für die Verringerung der Obdachlosenzahlen war die Wohnungspolitik der Nationalsozialisten, da die neugebauten Wohnungen den Bedarf nicht deckten und für die meisten Wohnungssuchenden zu teuer waren.²⁵ In den Kriegsjahren verhinderte Materialmangel weitere Bauvorhaben; auch die durch die alliierten Luftangriffe zerstörten Wohnungen konnten die Nazis nicht kompensieren. Dementsprechend blieb Wohnungsmangel eines der größten sozialen Probleme des »Dritten Reichs«.²⁶

Obdachlose wurden im Nationalsozialismus zu »Minderwertigen« und vor allem zu »Asozialen«; Bezeichnungen, die bereits im Fürsorgediskurs der Weimarer Republik verwendet wurden, sich aber erst in der NS-Zeit als zentrale Klassifikationen in der Fürsorge- und Verfolgungspraxis durchsetzten.²⁷ Unter »asozial« summierte sich eine Reihe negativ belegter Zuschreibungen, die im Gegensatz zum positiv konnotierten »Volksgenossen« standen, wie Arbeitsscheu, Betteln und von der Norm abweichendes Sozialverhalten.²⁸

Getützt auf diese Kategorisierung und in Kooperation mit den bisherigen Fürsorgeverantwortlichen nahm das NS-Regime 1933 »Bettlerrazien« vor, bei der Tausende von obdachlosen Menschen verhaftet wurden. Die Festgenommenen wurden in Pflegeheime verbracht, wo sie eine Zwangssterilisierung erwartete, sowie in Arbeitshäuser, Gefängnisse und Konzentrationslager gesperrt.²⁹ Schon bevor die massenhafte Verfolgung und KZ-Inhaftierung ab 1937/38 einsetzte, internierten regionale Akteure aus Straf- und Wohlfahrtspflege, Verwaltung und karitativen Verbänden in Eigeninitiative viele sogenannte Asoziale.³⁰ 1937/38 initiierte Heinrich Himmler die Aktion »Arbeitsscheu Reich«, eine Massenverhaftungswelle unter anderem von Obdachlosen, womit eine neue Stufe der Radikalisierung der sozialrassistischen und kriminalpräventiven Verfolgung obdachloser und als sozial abweichend klassifizierter Menschen erreicht wurde. Zwischen 63 000 und 82 000 als »asozial« etikettierte Menschen wurden in Konzentrationslagern inhaftiert.³¹

Obdachlose Familien, die als »arisch« und »erbggesund« galten, erhielten teilweise Unterstützung durch den pronatalistischen NS-Staat.³² So begründete die Nationalsozialistische Volkswohlfahrt in Barackensiedlungen Kindergärten, und die Lokalbehörden vermittelten ihnen Wohnungen.³³ Insgesamt überwogen in der NS-Zeit die exkludierenden Maßnahmen gegen Obdachlose jedoch. Solcherlei Praktiken übten auch Obdachlose aus, beispielsweise denunzierten bisweilen nicht-jüdische Obdachlose jüdische Obdachlose.³⁴ Der Umgang mit Obdachlosen im NS-Staat beruhte

nicht allein auf von zentraler Stelle angeordneten Verfolgungsmaßnahmen, er trat zumindest bis zur Radikalisierungsphase ab 1937/38 eher als Impulsgeber in Erscheinung. Regionale und lokale Akteure der mittleren und unteren Verwaltungsebenen sowie die Bevölkerung beteiligten sich ebenso an der Verfolgung und Inhaftierung Obdachloser in Konzentrationslagern.

Obdachlosigkeit in der DDR und der Bundesrepublik

Die wenigen Obdachlosen, die das Konzentrationslager überlebt hatten, wurden von den Alliierten 1945 befreit, während in der NS-Zeit entmündigte Obdachlose in Pflegeheimen und Anstalten bleiben mussten.³⁵ Im Arbeitshaus Internierte wurden 1949 freigelassen.³⁶ Zwar drohten obdachlosen Menschen nach dem Zweiten Weltkrieg keine tödlichen Konsequenzen mehr, die tradierte Differenzierung in »selbstverschuldete« und »unverschuldete« Obdachlosigkeit blieb aber bis Ende der 1960er Jahre in der Bundesrepublik und in der DDR bestehen. Während in der DDR die alte Bezeichnung »asozial« reaktiviert wurde, griffen Fürsorgeverantwortliche in der Bundesrepublik auf den Begriff »nichtsesshaft« zurück.³⁷ Als obdachlos galt jedoch in den ersten Nachkriegsjahren eine andere, nahezu omnipräsente Personengruppe: ausgebombte und sich auf der Flucht befindende Menschen ohne Unterkunft. Ihnen dienten Bunker, Barackenlager, Lauben und sogenannte Nissenhütten aus Wellblech als Notunterkünfte.

Der allgemeinen Wohnungsnot trug auch die DDR-Regierung zunächst Rechnung, indem sie Obdachlosenunterkünfte in ehemaligen Altenheimen einrichtete, schon bald aber zur alten Differenzierung zwischen »asozialen« und »sozialen« Obdachlosen zurückkehrte.³⁸ Zwar gab es später durch die staatliche Wohnungszuteilung und die herrschende Arbeitspflicht weniger Obdachlose als in Westdeutschland, dennoch existierte Obdachlosigkeit in der DDR. Ihr wurde indes äußerst repressiv begegnet; unterstellte Arbeitsscheu lieferte den Grund für Straferziehung oder Haft. Die Klassifikation als »asozial«, die nicht nur Obdachlose umfasste, bündelte aus Sicht der DDR-Regierung unerwünschte Verhaltensweisen.

Ogleich unter anderen rechtlichen und ideologischen Vorzeichen war dieses Phänomen auch in Westdeutschland nicht unbekannt. Besonders im »Wirtschaftswunder«, in dem nahezu Vollbeschäftigung herrschte, wurde mittel- und arbeitslosen Obdachlosen nur wenig Verständnis entgegengebracht, eine Selbstverschuldung automatisch angenommen und teilweise Pathologisierungen reaktiviert.³⁹ Dem entsprach zum einen die Bericht-

erstattung über die weiterhin bestehenden Asyle, die aber – anders als in der Weimarer Republik – vor allem alleinstehenden Männern für eine begrenzte Anzahl an Nächten Unterschlupf gewährten.⁴⁰ Zum anderen kamen die erwähnten tradierten Vorstellungen im wiederbelebten mehrstufigen Unterbringungssystem für Familien zum Ausdruck. Auf der untersten Stufe existierten Obdachlosensiedlungen, die meist isoliert in städtischen Randgebieten lagen. Sogenannte Übergangswohnungen bildeten die zweite Stufe; auf der dritten Stufe befanden sich Normalwohnungen im Sozialen Wohnungsbau.⁴¹ Wie schon in der Weimarer Republik sollte durch Erziehung eine Reintegration in die Mehrheitsgesellschaft erfolgen, was nur selten gelang, da die Menschen in den Obdachlosensiedlungen stigmatisiert wurden und ein Aufstieg in Normalwohnungen bei rückläufigem Sozialen Wohnungsbau kaum möglich war. Bedingt durch Benachteiligungen sozial schwacher Bevölkerungsschichten am Wohnungsmarkt sowie die Aufhebung der Mietpreisbremse stiegen die Obdachlosenzahlen zudem in den 1960er Jahren wieder an.⁴²

Vor diesem Hintergrund stellte Obdachlosigkeit in den 1960er Jahren das zentrale sozialpolitische Problem der Kommunen dar. Im Zuge von Verwissenschaftlichungsprozessen baten städtische und kommunale Verwaltungsbeamte Sozial- und Erziehungswissenschaftler um die Analyse der Lage.⁴³ Die von den Kommunen finanzierten Studien kritisierten die räumliche Segregation der Obdachlosensiedlungen.⁴⁴ Aus ihrer Perspektive hatte Obdachlosigkeit soziale Gründe, statt von den Betroffenen selbst verschuldet zu sein. Diese Sichtweise setzte sich im Laufe der 1970er und 1980er Jahre durch und leitete einen entscheidenden Wandel in der Obdachlosenfürsorge ein, der Veränderungen sowohl in den Bezeichnungen als auch in den Fürsorgeeinrichtungen nach sich zog. »Wohnungslos« ersetzte nun den immer wieder kritisierten Begriff »nichtsesshaft«.⁴⁵

In Anerkennung der multikausalen Ursachen von Obdachlosigkeit übernahm der Bund Mietbeihilfen und finanzierte Modelleinrichtungen.⁴⁶ In staatlichen wie konfessionellen Obdachlosenfürsorgeeinrichtungen entstanden Beratungsangebote, die von psychologischer Hilfe über Sucht- und Schuldnerberatung bis hin zu betreuten Wohnungsangeboten reichten.⁴⁷ Diese Individualisierungstendenzen schlugen sich in den 1990er Jahren auch in Anlaufstellen für obdachlose Frauen nieder, eine Gruppe, für die lange Zeit keine spezifischen Angebote existiert hatten, die aber in dieser Zeit anwuchs. Gewalterfahrungen und Partnerschaftskonflikte lösten Frauen öfter als in den Jahren zuvor aus ihrem bisherigen Leben, woraus sich bei beengten finanziellen Verhältnissen schnell Obdachlosigkeit entwickeln konnte.⁴⁸

In Zeiten steigender Arbeitslosigkeit, vor allem im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts wieder akut, hatten Obdachlose es noch schwerer als zuvor, Arbeit zu finden. Da die Idee, seinem Leben durch Arbeit Sinn, Struktur und finanzielle Unabhängigkeit zu verleihen, immer noch hoch im Kurs stand und steht, wurden in Deutschland beispielsweise Straßenzeitungen ins Leben gerufen, die Obdachlose gegen ein geringes Entgelt verkaufen konnten und darin auch selbst zu Wort kommen.⁴⁹

Im Gegensatz zu anderen lange Zeit benachteiligten Gruppen wie Frauen, Homosexuellen und Menschen mit Behinderung reihten sich Obdachlose nicht in eine der neuen sozialen Bewegungen ein.⁵⁰ Sie leisteten aber in ihrem Alltag in den Obdachlosenunterkünften häufig Widerstand. Teilweise weigerten sich Betroffene, in den Unterkünften zu übernachten, da sie befürchteten, bestohlen zu werden, oder empfanden ihr Leben auf der Straße als selbstbestimmter.

Eingeleitet durch die beschriebenen Wandlungsprozesse kann in der Bundesrepublik – nach einer Phase, die eher an Traditionen aus dem Kaiserreich und der Weimarer Republik anknüpfte – eine langsame Hinwendung zur fürsorgepraktischen »Hilfe zur Selbsthilfe« konstatiert werden. Der einzelne Obdachlose mit seinen individuellen Problemen rückte stärker in den Vordergrund. Dennoch blieben Ursachen auf der Makroebene wie Konjunkturschwankungen, städtische Wohnungspolitik auf der Mesoebene sowie der Verlust des sozialen Bezugsrahmens, etwa durch Schicksalsschläge, Trennungen oder schwierige Familienverhältnisse, auf der Mikroebene bestehen. Diese Kontinuitäten stehen inkludierenden Fürsorgemaßnahmen zur Seite und erklären das Weiterbestehen von Obdachlosigkeit in der Wohlstandsgesellschaft zumindest in Teilen.

Fazit

Bis heute ist es nicht gelungen, Obdachlosigkeit zu verhindern. Dennoch vermittelt eine Geschichte der Obdachlosigkeit in Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zum Ende des 20. Jahrhunderts den Eindruck, dass Fürsorgeverantwortliche entsprechend ihrer zeitspezifischen Prägungen stets um Inklusion bemüht waren – mit Ausnahme der Zeit des Nationalsozialismus. Die Intentionen der Verantwortlichen können aber keinesfalls mit einer Erfolgsgeschichte gleichgesetzt werden, wie ein Blick in die Ergebnisse zu den einzelnen Abschnitten zeigt.

Mit dem beginnenden Sozialstaat im Kaiserreich nahmen Interventionen in der Obdachlosenfürsorge zu, die auch exkludierende Elemente

aufwiesen. In der Weimarer Republik übernahm der Staat noch stärker Verantwortung für obdachlose Menschen, ihnen ging es aufgrund ihrer Anzahl, der Arbeitsmarktlage und den überfüllten Einrichtungen jedoch im Großen und Ganzen schlechter. In der NS-Zeit hingegen deckte sich der sozialrassistische Exklusionswille mit den Verfolgungs- und Tötungspraktiken. Nach 1945 griffen die Verantwortlichen zunächst auf exkludierende Vorstellungswelten und Fürsorgesysteme zurück – und dies nicht nur im repressiven DDR-Staat, sondern auch im demokratischen Westdeutschland. Erst der Wandel in den 1960er Jahren ließ stärker als je zuvor inkludierende Absichten erkennen.

Die Handlungen obdachloser Menschen in der Vergangenheit sind aufgrund der Quellenlage meist nur in der Interaktion mit Fürsorgeakteuren greifbar, in ihnen zeigt sich allerdings eine Kontinuität. Immer wieder versuchten Obdachlose, ihre Handlungsspielräume auszudehnen, womit sie Regeln und Erwartungshaltungen der Fürsorgeakteure infrage stellten – wenn auch in engen Grenzen. Insofern ist eine Geschichte der Obdachlosigkeit im Untersuchungszeitraum von Wellenbewegungen der In- und Exklusion gekennzeichnet, die stets verwoben waren mit eigensinnigen Handlungen der Betroffenen selbst.

Der Beitrag erschien zuerst in der Ausgabe der APuZ 25–26/2018 »Wohnungslosigkeit«.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Wolfgang Ayaß, »Asoziale« im Nationalsozialismus. Überblick über die Breite der Maßnahmen gegen soziale Außenseiter und die hieran beteiligten Stellen, in: Dietmar Sedlaczek et al. (Hrsg.), »Minderwertig« und »asozial«. Stationen der Verfolgung gesellschaftlicher Außenseiter, Zürich 2005, S. 51 – 64, hier S. 61.
- 2 Obdachlose lassen sich in dieser Hinsicht in anderen marginalisierten Gruppen verorten, war doch die Frage nach der In- und Exklusion für die meisten marginalisierten Gruppen in Europas Wohlfahrtsstaaten zentral. Vgl. Lutz Raphael, Conclusion. The Twisted Path of Cognition and Protection, in: Beate Althammer/ders./Tamara Stazic-Wendt (Hrsg.), Rescuing the Vulnerable. Poverty, Welfare and Social Ties in Modern Europe, New York –Oxford 2016, S. 405 – 415, hier S. 405.
- 3 So Wolfgang John, der die Zahl der Obdachlosen für 1880 auf 682000 schätzt – etwa 1,5 Prozent der Gesamtbevölkerung. Für 1945 wird von einer Anzahl von 578000 ausgegangen. Johns Zahlen basieren auf den zeitgenössischen Erhebungen der Fürsorgeträger. Vgl. Wolfgang John, ... ohne festen Wohnsitz ... Ursache und Geschichte der Nichtseßhaftigkeit und die Möglichkeiten der Hilfe, Bielefeld 1988, S. 279.

- 4 Vgl. Jürgen Scheffler, »Weltstadt« und »Unterwelt«. Urbanisierung, Armenpolitik und Obdachlosigkeit in Berlin 1871 – 1914, in: Internationale Korrespondenz zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung 26/1990, S. 158 – 181, hier S. 158.
- 5 Vgl. Clemens Wischermann, Wohnungsmarkt, Wohnungsversorgung und Wohnmobilität in deutschen Großstädten 1870 – 1913, in: Hans-Jürgen Teuteberg (Hrsg.), Stadtwachstum, Industrialisierung, Sozialer Wandel. Beiträge zur Erforschung der Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert, Berlin 1986, S. 101 – 133, hier S. 106.
- 6 Vgl. Andreas Roth, Kriminalisierung von Bettlern und Obdachlosen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in: Heinz-Günther Borck (Hrsg.), Unrecht und Recht – Kriminalität und Gesellschaft im Wandel von 1500 – 2000. Gemeinsame Landesausstellung der rheinland-pfälzischen und saarländischen Archive, Bd. 1, Koblenz 2002, S. 134 – 144, hier S. 136.
- 7 Vgl. Friedrich Horn, Das Asyl für Obdachlose in Berlin, in: Der Arbeiterfreund 3/1869, S. 241 – 264, hier S. 247.
- 8 Vgl. Wolfgang Ayaß, Das Arbeitshaus Breitenau. Bettler, Landstreicher, Prostituierte, Zuhälter und Fürsorgeempfänger in der Korrekptions- und Landarmenanstalt Breitenau (1874 – 1949), Kassel 1992.
- 9 1909 existierten in deutschen Städten mit mehr als 60000 Einwohnerinnen und Einwohnern Obdachlosenasyle. Vgl. Statistisches Amt der Stadt München (Hrsg.), Obdachlosenfürsorge in deutschen Städten, München 1910.
- 10 Es gab auch einige Arbeiterkolonien für Frauen, sie machten aber nur einen geringen Anteil aus. Vgl. Bettina Hitzer, Arbeiter- und Frauenkolonien für die Reichshauptstadt Berlin? Protestantische Obdachlosenfürsorge im Kontext urbaner Sozialpolitik um 1900, in: Beate Althammer (Hrsg.), Bettler in der europäischen Stadt der Moderne. Zwischen Barmherzigkeit, Repression und Sozialreform, Frankfurt/M. 2007, S. 193 – 225, hier S. 199.
- 11 Vgl. Johann Friedrich Geist/Klaus Kürvers, Das Berliner Mietshaus, Bd. 2: 1862 – 1945, München 1984, S. 111 ff.
- 12 Vgl. Marcus Gräser, Der blockierte Wohlfahrtsstaat. Unterschichtenjugend und Jugendfürsorge in der Weimarer Republik, Göttingen 1995, S. 197.
- 13 Wolfgang John geht für 1930 von 428 900 Obdachlosen aus, etwa 0,7 Prozent der Bevölkerung. Vgl. John (Anm. 3), S. 279. Zeitgenössische Schätzungen bestätigen dies. Vgl. Julia Hörath, »Asoziale« und »Berufsverbrecher« in den Konzentrationslagern 1933 bis 1938, Göttingen 2017, S. 146.
- 14 Vgl. Karl Christian Führer, Exmissionen und Obdachlosenwohnungen. Die kommunale Fürsorge für obdachlose Familien in der Weimarer Republik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 35/1996, S. 38 – 58, hier S. 41 f.
- 15 Karl Christian Führer spricht von einer Quote zwischen 23 und 24 Prozent bei den wegen Mietschulden zur Räumung verurteilten Beklagten in Hamburg und München. Vgl. ebd., S. 41.
- 16 Vgl. Wolfgang Ayaß, »Vagabunden, Wanderer, Obdachlose und Nichtsesshafte«: Eine kleine Begriffsgeschichte der Hilfe für Wohnungslose, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1/2013, S. 90 – 102, hier S. 92.
- 17 Vgl. Beate Althammer, Pathologische Vagabunden. Psychiatrische Grenzziehungen um 1900, in: Geschichte und Gesellschaft 3/2013, S. 306 – 337.

- 18 Vgl. dies., *Vagabunden. Eine Geschichte von Armut, Bettel und Mobilität im Zeitalter der Industrialisierung (1815 – 1933)*, Essen 2017, S. 543.
- 19 1924 wurde im Rahmen der Reichsfürsorgepflichtverordnung der Unterstützungswohnsitz abgeschafft und durch den leichter zu erreichenden »gewöhnlichen Aufenthalt« ersetzt.
- 20 Vgl. Hotel zur Palme, in: *Der Deutsche*, 26. 3. 1927.
- 21 Vgl. Adelheid von Saldern, *Arme und Obdachlose im Hannover der Weimarer Republik*, in: Hans-Dieter Schmid (Hrsg.), *Hannover – am Rande der Stadt, Bielefeld 1992*, S. 221 – 254, hier S. 227 f.
- 22 Vgl. Führer (Anm. 14), S. 53 – 54.
- 23 Vgl. Simon Lengemann, »Erst das Essen, dann die Miete!« Protest und Selbsthilfe in Berliner Arbeitervierteln während der Großen Depression 1931 bis 1933, in: *JahrBuch für Forschungen zur Geschichte der Arbeiterbewegung* 3/2015, S. 46 – 62, hier S. 49.
- 24 Vgl. Wolfgang Ayaß, Vom »Pik-As« ins »Kola-Fu«. Die Verfolgung der Bettler und Obdachlosen durch die Hamburger Sozialverwaltung, in: Projektgruppe (Hrsg.), *Verachtet – verfolgt – vernichtet. Zu den »vergessenen« Opfern des NS-Regimes, Hamburg 1988*, S. 152 – 171, hier S. 158.
- 25 Vgl. Christoph Bernhardt, *Wohnungspolitik und Bauwirtschaft in Berlin (1930 – 1950)*, in: Michael Wildt/Christoph Kreuzmüller (Hrsg.), *Berlin 1933 – 1945*, München 2013, S. 177 – 192, hier S. 179.
- 26 Vgl. Karl Christian Führer, *Meister der Ankündigung. Nationalsozialistische Wohnungsbaupolitik*, in: Forschungsstelle für Zeitgeschichte (Hrsg.), *Hamburg im »Dritten Reich«*, Göttingen 2005, S. 432 – 444, hier S. 433.
- 27 Vgl. Ayaß (Anm. 16), S. 93.
- 28 Klar definiert wurde »asozial« in der NS-Zeit nicht. Vgl. Wolfgang Ayaß, »Asoziale« im Nationalsozialismus, Stuttgart 1995, S. 12.
- 29 Vgl. Ayaß (Anm. 24), S. 168.
- 30 Vgl. Hörath (Anm. 13), S. 323.
- 31 Vgl. ebd., S. 11.
- 32 Vgl. Florian Wimmer, *Die völkische Ordnung von Armut. Kommunale Sozialpolitik im nationalsozialistischen München*, Göttingen 2014, S. 341.
- 33 Vgl. Städtisches Fürsorgeamt an den Verwaltungsdirektor der städtischen Krankenanstalt vom 1. 10. 1935, Stadtarchiv Kiel/47181.
- 34 So denunzierten nicht-jüdische Obdachlose eine jüdische Obdachlose in einer Unterkunft in Eckernförde und forderten erfolgreich ihre Entfernung. Vgl. Der Bürgermeister der Ortspolizeibehörde Eckernförde an den Deutschen Gemeindegtag vom 30. 11. 1938, Stadtarchiv Kiel/38217.
- 35 Vgl. John (Anm. 3), S. 322.
- 36 1949 schafften die Amerikaner in ihrer Besatzungszone die Arbeitshäuser ab. Vgl. Wolfgang Ayaß, *Die »korrektionelle Nachhaft«*. Zur Geschichte der strafrechtlichen Arbeitshausunterbringung in Deutschland, in: *Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte* 15/1993, S. 84 – 201, hier S. 199.
- 37 Vgl. Ayaß (Anm. 16), S. 95 – 96.
- 38 Vgl. Sven Korzilius, »Asoziale« und »Parasiten« im Recht der SBZ/DDR, Köln u. a. 2005, S. 181.

- 39 Vgl. Britta-Marie Schenk, Freie Männer? Männlichkeitskonstruktionen von Hamburger Obdachlosen in den 1950er Jahren, in: Bernhard Gotto/Elke Seefried (Hrsg.), Männer mit »Makel«. Männlichkeiten und gesellschaftlicher Wandel in der frühen Bundesrepublik, München 2016, S. 62 – 74.
- 40 Vgl. Christoph Lorke, Armut im geteilten Deutschland. Die Wahrnehmung sozialer Randlagen in der Bundesrepublik und der DDR, Frankfurt/M. –New York 2015, S. 170.
- 41 Vgl. Christiane Reinecke, Disziplinierte Wohnungsnot. Urbane Raumordnungen und neue soziale Randständigkeit in Frankreich und Westdeutschland, in: Archiv für Sozialgeschichte 54/2016, S. 267 – 286, hier S. 273.
- 42 Vgl. Lorke (Anm. 40), S. 168 – 169.
- 43 Vgl. Ralf Könen, Wohnungsnot und Obdachlosigkeit im Sozialstaat, Frankfurt/M. – New York 1990, S. 97.
- 44 Vgl. bspw. Ursula Adams, Nachhut der Gesellschaft. Untersuchung einer Obdachlosensiedlung in einer westdeutschen Großstadt, Freiburg/Br. 1971.
- 45 Vgl. zur Kritik Ernst Klee, Pennbrüder und Stadtreicher. Nichtseßhaften-Report, Frankfurt/M. 1979, S. 35 – 42, S. 127 – 135. Zum Begriffswandel vgl. Ayaß (Anm. 16), S. 100.
- 46 Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen, Bonn 1998.
- 47 Vgl. Katrin Zapf, Haushaltsstrukturen und Wohnverhältnisse, in: Ingeborg Flagge (Hrsg.), Geschichte des Wohnens, Bd. 5: 1945 bis heute. Aufbau, Umbau, Neubau, Stuttgart 1999, S. 563 – 614, hier S. 606f.
- 48 Vgl. Nicole Kautz, Wohnungslosigkeit bei Frauen. Skizze eines Gesellschaftsproblems, Marburg 2010, S. 70.
- 49 Vgl. Gertraud Koch/Bernd Jürgen Warneken, Selbstzeugnisse von Obdachlosen. Zur medienpezifischen Varietät von Armutsbildern, in: Eva Maria Gajek/Christoph Lorke (Hrsg.), Soziale Ungleichheit im Visier. Wahrnehmung und Deutung von Armut und Reichtum seit 1945, Frankfurt/M. –New York 2016, S. 291 – 309.
- 50 Daran änderte auch die vom Umfang her sehr kleine »Berber-Initiative« nichts. Vgl. John (Anm. 3), S. 326.

Wohnungslosigkeit in Deutschland aus europäischer Perspektive

Wohnungslosigkeit in Deutschland im Spiegel der Problematik in anderen Ländern der Europäischen Union und vor dem Hintergrund der Diskussion auf europäischer Ebene zu betrachten, lässt Nachholbedarfe, Verbesserungspotenziale, aber auch Vorreiterfunktionen der Wohnungslosenhilfe und -politik in Deutschland sichtbar werden. Zunächst gehe ich auf die Definition von Wohnungslosigkeit in Deutschland und auf EU-Ebene ein, analysiere das quantitative Ausmaß und Entwicklungstendenzen von Wohnungslosigkeit und nenne Hintergründe für die Entwicklung. Im Anschluss beschreibe ich die Hilfesysteme und unterschiedlichen Rechtsansprüche von wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten, bevor ich zum Abschluss einige beispielhafte Wohnungslosienpolitiken und Ansätze zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit in ausgewählten Ländern des europäischen Auslands sowie Beiträge zu deren Weiterentwicklung auf europäischer Ebene aufzeige.

Zur Definition von Wohnungslosigkeit

In Deutschland gibt es keine »offizielle« Definition von Wohnungslosigkeit. Es ist jedoch in Fachkreisen weitgehend anerkannt, dass es sich bei Wohnungslosen um Haushalte und Personen handelt, die als »Wohnungsnotfälle« nicht über eine eigene mietvertraglich abgesicherte Wohnung oder Wohneigentum verfügen und auf institutionelle Hilfe angewiesen sind, um sich eine normale Wohnung zu beschaffen und diese zu erhalten.

Die in Deutschland verbreitete Differenzierung der Wohnungslosen berücksichtigt auch die unterschiedlichen Formen der Versorgung mit vorübergehender Unterkunft. Es wird unterschieden in Wohnungslose,

die institutionell untergebracht sind (im Rahmen des Ordnungsrechts oder durch Kostenübernahmen durch die Mindestsicherungssysteme) und solche, bei denen dies nicht der Fall ist (wie bei Straßenobdachlosen und Personen, die vorübergehend bei Verwandten und Bekannten unterkommen oder in Behelfsunterkünften leben). Bei statistischen Erhebungen wie der integrierten Wohnungsnotfallstatistik in Nordrhein-Westfalen werden die nicht institutionell untergebrachten Wohnungslosen allerdings nur dann erfasst, wenn sie bei Beratungsstellen freier Träger anhängig sind und mindestens einmal im Monat Juni des jeweiligen Jahres dort vorgespochen hatten.

FEANTSA, die europäische Dachorganisation nationaler Nichtregierungsorganisationen, die mit Wohnungslosen arbeiten, hat 2005 in enger Kooperation mit dem European Observatory on Homelessness eine Europäische Typologie von Wohnungslosigkeit und Wohnausgrenzung vorgelegt, die unter der Kurzbezeichnung ETHOS¹ weltweit Anerkennung und Berücksichtigung gefunden hat. Wohnungslosigkeit (*homelessness*) wird dabei als Ausgrenzung aus mindestens zwei von drei Grundbestandteilen eines normalen Zuhauses (*home*) definiert: dem physischen Bereich (angemessene, abgeschlossene Wohneinheit mit exklusiver Verfügung durch eine Familie oder Einzelperson), dem sozialen Bereich (der Privatsphäre und die Pflege sozialer Beziehungen erlaubt) und dem rechtlichen Bereich (legaler Rechtstitel).

Die ursprünglich 13 wohnbezogenen Kategorien von ETHOS wurden im Rahmen einer EU-finanzierten Studie über die Messung von Wohnungslosigkeit in der EU² zu einem mit den Zensus-Kriterien harmonisierten Konzept für statistische Erhebungen in ETHOS Light auf sechs Kategorien reduziert. Zu aktuell von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen zählen demnach *erstens* solche, die im Freien und an öffentlich zugänglichen Plätzen übernachten; *zweitens* Personen, die in Notunterkünften schlafen; *drittens* Personen, die in diversen Einrichtungen für Wohnungslose leben (einschließlich Frauenhäuser, Übergangwohnheime, Betreutes Wohnen); *viertens* Personen, die länger als notwendig in Einrichtungen des Gesundheits- und Justizsystems verbleiben, weil sie keine eigene Wohnung haben; *fünftens* Personen, die wegen des Fehlens einer eigenen Wohnung in unkonventionellen Behausungen, wie Wohnwagen, Biwaks und Behelfsunterkünften, untergekommen sind, und *sechstens* solche, die wegen fehlender Wohnung vorübergehend bei Bekannten oder Angehörigen übernachten und dort normalerweise nicht zuhause sind.

Wenn auch zwischenzeitlich in vielen Publikationen auf nationaler Ebene auf die Typologien ETHOS und ETHOS Light Bezug genom-

men wird, so werden längst nicht in allen Ländern der EU, etwa bei statistischen Erhebungen, auch alle erfassten Untergruppen einbezogen. Die Typologien erweisen sich jedoch beim Vergleich von Daten aus verschiedenen Ländern als ausgesprochen hilfreich, um zu verdeutlichen, welche Untergruppen von Wohnungslosen jeweils in die Statistiken einbezogen wurden und welche nicht.

Frauenhäuser bleiben beispielsweise, obwohl in der deutschen Definition von aktuell Wohnungslosen eingeschlossen, bei der Stichtagserhebung in Nordrhein-Westfalen unberücksichtigt. Ähnlich wie auch in zahlreichen anderen Ländern der EU grenzen sich die Träger von Frauenhäusern von der ihrer Ansicht nach stigmatisierenden Definition ihrer Klientinnen als »wohnungslos« ab und betonen, dass ihre Klientinnen eigentlich noch über eine Wohnung verfügen, von deren Nutzung aber durch gewalttätige Partner ferngehalten werden.

Im Gegensatz zu einer Reihe von anderen europäischen Ländern, in denen zumindest in größeren Städten die Zahl der Straßenobdachlosen mit großem Aufwand erhoben wird (beispielsweise in Bratislava, in Brüssel, in Dublin, in Lissabon sowie in zahlreichen Städten Großbritanniens und Spaniens), bestehen zur Zahl dieser Untergruppe von Wohnungslosen in den nördlichen Staaten der EU nur geringe empirisch gesicherte Kenntnisse, obwohl über ihre Einbeziehung in die Definition von Wohnungslosen der größte europaweite Konsens bestehen dürfte. Dies gilt auch für Deutschland, wo lediglich in München und Hamburg relativ regelmäßig, aber in größeren Zeitabständen versucht wird, das Ausmaß von Straßenobdachlosigkeit möglichst umfassend empirisch zu ermitteln.³

Andererseits bleibt in zahlreichen Ländern vor allem im Süden und Osten Europas die »offizielle« Definition von Wohnungslosigkeit noch sehr stark auf Straßenobdachlose und den Personenkreis beschränkt, der in kommunalen Notunterkünften oder karitativen Einrichtungen vorübergehend mit einem Obdach versorgt wird. Insbesondere Personen, die aufgrund ihrer Wohnungslosigkeit vorübergehend bei Bekannten und Verwandten Unterschlupf suchen, werden nicht als wohnungslos eingestuft. Dagegen werden alle oder fast alle Untergruppen der ETHOS Light-Typologie vor allem in den nordischen Ländern (Dänemark, Schweden, Finnland) und in Deutschland einbezogen, und in manchen Ländern, wie in Großbritannien, umfasst die Definition von Wohnungslosen sogar Personen, denen der Verlust der Wohnung erst bevorsteht oder für die ein Verbleib in der Wohnung (beispielsweise wegen häuslicher Gewalt) unzumutbar wäre.

Ausmaß und Entwicklungstendenzen von Wohnungslosigkeit

In Deutschland gibt es bislang keine bundeseinheitliche Wohnungslosenstatistik. In letzter Zeit häufen sich jedoch Berichte über eine deutliche Zunahme von Wohnungslosigkeit. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) ist im November 2017 mit einer vielbeachteten Pressemitteilung an die Öffentlichkeit getreten, in der sie das Ausmaß von Wohnungslosigkeit in Deutschland für 2016 auf 860 000 betroffene Menschen taxiert und einen weiteren Anstieg auf 1,2 Millionen für 2018 prognostiziert hat.⁴ Auch wenn der behauptete Anstieg in 2016 gegenüber 2014 von 150 Prozent einer genaueren Prüfung kaum standhalten dürfte und vor allem darauf zurückzuführen ist, dass erstmals die geschätzte Zahl von anerkannten Geflüchteten ohne eigene Wohnung (die auf 440 000 Personen taxiert wurde) in die Schätzung einbezogen wurde, so bestätigen die wenigen überhaupt zum Ausmaß des Problems verfügbaren empirischen Daten diverser Städte und des Landes Nordrhein-Westfalen doch eine deutliche Zunahme der von Kommunen und freien Trägern registrierten Wohnungslosen in den vergangenen Jahren. Die geschätzten und empirisch erhobenen Steigerungsraten für die nicht zugewanderten Wohnungslosen sind noch annähernd vergleichbar, die absoluten Zahlen der Statistik in Nordrhein-Westfalen und einzelner empirischer Erhebungen in anderen Bundesländern (beispielsweise in Bayern und Baden-Württemberg) mit den Schätzungen jedoch nicht. Dies gilt erst recht, wenn die Zahlen der BAG W mit den überwiegend empirisch ermittelten Stichtagswerten anderer europäischer Länder verglichen werden.

Die Wohnungslosenzahlen, die aus anderen EU-Mitgliedsstaaten gemeldet werden, gehen zum einen – wie oben dargestellt – häufig von einer deutlich eingeschränkteren Definition von Wohnungslosigkeit aus. Bei den Schätzungen der BAG W ist zudem auch eine Dunkelziffer enthalten, und es handelt sich um die jährliche Fortschreibung der Ergebnisse einer empirischen Erhebung, die schon 1992, damals noch auf Westdeutschland beschränkt, vorgenommen wurde.⁵ Auch die Angabe einer Jahresgesamtzahl, wie sie von der BAG W regelmäßig publiziert wird, ist unüblich und verbietet einen Vergleich der deutschen Schätzwerte mit den in den meisten anderen Ländern verwendeten Daten für einen bestimmten Stichtag im Jahr. Aus Erhebungen und Analysen in den USA, aber auch einigen wenigen Erhebungen in Deutschland ist bekannt, dass die Berücksichtigung aller Personen, die im Laufe eines Jahres wohnungslos waren, zu deutlich höheren Zahlen führt als eine Stichtagserhebung.⁶ Kurzzeitwohnungslosigkeit ist nicht nur in den USA und in Dänemark, wo dies

eingehend analysiert wurde, ein weit verbreitetes Phänomen, sondern auch in Deutschland.⁷

Wenn beispielsweise in Publikationen der OECD oder von FEANTSA Übersichten über Ausmaß und Entwicklungstendenzen von Wohnungslosigkeit in europäisch beziehungsweise international vergleichenden Überblickstabellen oder -schaubildern veröffentlicht werden, so nehmen die Schätzwerte aus Deutschland in Relation zur Bevölkerung regelmäßig eine Spitzenstellung ein.⁸ Wie ein Vergleich »in Wirklichkeit« ausfallen würde, lässt sich bislang nicht zuverlässig einschätzen. Es bleibt die Hoffnung, dass mit der geplanten und seit vielen Jahren von Verbänden und Fachleuten geforderten Bundeswohnungslosenstatistik künftig die Voraussetzungen für zuverlässigere internationale Vergleiche geschaffen werden.

In Bezug auf die Entwicklungstrends ist in den vergangenen Jahren für alle EU-Mitgliedsstaaten, für die entsprechende Daten vorliegen, ein zum Teil sehr deutlicher Anstieg zu verzeichnen.⁹ Das einzige EU-Mitglied, das seit Jahren einen kontinuierlichen Rückgang zu verzeichnen hat, ist Finnland, wo schon seit 1987 mit einer Reihe von nationalen Strategien darauf hingearbeitet wurde, das Ausmaß von Wohnungslosigkeit im Allgemeinen und von Langzeitwohnungslosigkeit im Besonderen zu reduzieren.

Hintergründe für die quantitative Entwicklung von Wohnungslosigkeit

Bei der quantitativen Entwicklung der Wohnungslosigkeit spielen sowohl in Deutschland als auch in vielen anderen Ländern der EU Prozesse am Wohnungsmarkt eine entscheidende Rolle. So wurden vielerorts preisgebundene und kommunale Wohnungsbestände veräußert, beispielsweise im Rahmen des *right to buy* für Haushalte, die kommunale Wohnungsbestände in Großbritannien bewohnt haben und ihre Wohnung mit Preisabschlägen erwerben konnten, aber auch zur Sanierung angespannter kommunaler Finanzhaushalte in Deutschland. Zudem wurden keine oder sehr wenige Sozialwohnungen neu erstellt. Dass Sozialwohnungen nach einer bestimmten Zeit quasi »automatisch« ihre sozialen Bindungen verlieren und in den frei finanzierten Wohnungsbestand übergehen, ist allerdings ein spezifisch deutsches Phänomen. In vielen Ländern der EU und auch in Deutschland ist in den vergangenen Jahren infolge der Privatisierung preisgebundenen Wohnraums und weiterer Prozesse am Wohnungsmarkt eine steigende Mietbelastung armer Haushalte zu verzeichnen, die in Deutschland besonders hoch ausfällt.¹⁰

Mietschulden gehören in Deutschland, aber auch in vielen anderen EU-Ländern zu den Hauptauslösern von Wohnungslosigkeit.¹¹ In Ländern mit hohen Anteilen an selbstgenutzten Eigentumswohnungen (etwa in Griechenland und Spanien) spielt auch der drohende Verlust solcher Wohnungen in Folge der ökonomischen Krisen der vergangenen Jahre eine bedeutsame Rolle. Allerdings führten auch dort vorrangig Zwangsräumungen aus dem vermieteten Wohnungsmarktsegment zur Wohnungslosigkeit.¹² Entlassungen aus Institutionen (Haft, Klinik, Institutionen der Jugendhilfe) »auf die Straße« sind eine weitere Ursache für Wohnungslosigkeit. Schließlich sind Trennungen von Paaren und der Auszug beziehungsweise Rauswurf junger Menschen aus dem Elternhaus ein bedeutender Anlass für Personen, die nicht über die notwendigen Mittel zur Anmietung von alternativem Wohnraum verfügen, zumal vielerorts das Angebot an bezahlbaren Kleinwohnungen besonders knapp ist. Demografische Entwicklungen wie das unterschiedliche Ausmaß von Zuwanderung und ein weitverbreiteter Trend zur Verringerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße und damit eine verstärkte Nachfrage nach (vor allem kleinen) Wohnungen sind ebenfalls wichtige Einflussfaktoren auf die Entwicklungstrends der Wohnungslosigkeit.

Dabei sollte nicht in Vergessenheit geraten, dass es ab Mitte der 1990er Jahre bis 2009 einen erheblichen Rückgang der Wohnungslosigkeit in Deutschland gegeben hat. In Nordrhein-Westfalen ist die Zahl der von den Kommunen in Obdachlosenunterkünften untergebrachten Wohnungslosen am jeweiligen Stichtag Ende Juni von einem Höhepunkt 1994 von 62 400 (einer Hochphase der Zuwanderung von Spätaussiedlerinnen und -aussiedlern) auf nur noch 11 800 Personen 2009 gesunken. Neben einer – in Europa ungewöhnlichen – Phase verstärkter Förderung des Neubaus von Sozialwohnungen ab Mitte der 1990er Jahre als Reaktion auf den Aussiedlerzuzug und dem deutlichen Rückgang dieses Zuzugs in den Folgejahren wirkten sich hier auch gezielte Bestrebungen des Landes und vieler Kommunen positiv aus, präventive Maßnahmen zur Vermeidung von Wohnungsverlusten zu verbessern, Obdachlosenunterkünfte abzubauen und insbesondere obdachlose Familien in dauerhafte Normalwohnverhältnisse zu reintegrieren.

Der aufgezeigte massive Rückgang von Wohnungslosigkeit bis zum Ende der vergangenen Dekade und der deutliche Anstieg danach sprechen auch gegen Erklärungsansätze, die vor allem auf individuelle Ursachen und auf die Verbreitung von psychischen Erkrankungen und Suchtmittelabhängigkeit bei Wohnungslosen abheben. In diesem Zusammenhang ist immer wieder darauf zu insistieren, dass der allergrößte Teil von psychisch

Kranken und Suchtmittelabhängigen in Deutschland wie auch in anderen europäischen Ländern in regulären Wohnverhältnissen lebt. Das Risiko dieser Gruppen, in die Wohnungslosigkeit abzurutschen, ist zweifellos höher als in der Normalbevölkerung, und bei angespannten Wohnungsmärkten laufen sie besonders häufig Gefahr, aus der normalen Wohnraumversorgung ausgegrenzt zu werden. Ein unmittelbarer Zusammenhang mit der Entwicklung der Wohnungslosenzahlen ist jedoch nicht herstellbar.

Der verstärkte Zuzug von Personen aus Südosteuropa und von Geflüchteten aus humanitären Krisengebieten hat die in Deutschland schon zuvor verbreiteten Engpässe am Wohnungsmarkt weiter verschärft. Während ein Großteil der Migrantinnen und Migranten aus Südosteuropa in Deutschland Arbeit gefunden hat und zum Steueraufkommen beiträgt, zieht ein vergleichsweise kleiner Anteil von mittellosen Angehörigen dieser Zugezogenen große öffentliche Aufmerksamkeit auf sich, weil sie von Sozialleistungen der Mindestsicherungssysteme ausgeschlossen sind und mittlerweile insbesondere in den Metropolen einen erheblichen Anteil der Straßenobdachlosen stellen.

In anderen europäischen Ländern noch wesentlich stärker als in Deutschland dürften auch Kürzungen im Sozialbereich zum Anstieg von Wohnungslosigkeit beigetragen haben, beispielsweise bei den Leistungen zur Sicherung der Unterkunft, und ein verbreiteter Trend zur Konditionalisierung von Mindestsicherungsleistungen, beispielsweise verstärkte Sanktionen in Fällen unzureichender »Mitwirkung« bei der Arbeitsmarktintegration. Relativ weit verbreitet bei der Entwicklung der Struktur der offiziell registrierten Wohnungslosen in Europa ist eine Zunahme des Anteils von Frauen und jungen Menschen. In jüngster Zeit wird – beispielsweise aus Irland, aber auch aus Deutschland – von einem deutlichen Anstieg des Anteils von Familien mit Kindern unter den Wohnungslosen berichtet, die bislang in den meisten Ländern eine Minderheit der Wohnungslosen stellen – mit Ausnahme von Großbritannien, wo sie im Rahmen der Wohnungslosengesetzgebung als prioritär zu versorgende Gruppe registriert werden.¹³

Hilfssysteme und Rechtsansprüche

Während es in Deutschland kein einklagbares Recht auf eine dauerhafte Wohnungsversorgung gibt, das in der EU ohnehin nur in Großbritannien und Frankreich existiert und dort mit Einschränkungen und Umsetzungsproblemen verbunden ist, ist die sehr weitgehende Verpflichtung der deut-

schen Gemeinden zur Zuweisung einer vorübergehenden Unterkunft für alle Haushalte, die unmittelbar von Obdachlosigkeit bedroht sind, beispielgebend. Einzigartig ist die Verankerung dieser Verpflichtung als Abwehr von Gefahren für Grundrechte der Betroffenen in den Polizei- und Ordnungsgesetzen der Länder. Eine vergleichsweise strikte Verpflichtung der Gemeinden zur Unterbringung auch von Alleinstehenden und von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die unfreiwillig obdachlos sind, findet sich in kaum einem anderen europäischen Land. Dass zahlreiche deutsche Kommunen ihrer Verpflichtung gerade gegenüber alleinstehenden Wohnungslosen und in jüngster Zeit insbesondere gegenüber mittellosen Migrantinnen und Migranten nicht in vollem Umfang nachkommen, liegt weniger an Defiziten der rechtlichen Regelungen¹⁴ als vielmehr an dem Prinzip »Wo kein Kläger, da kein Richter.«

Neben der Bereitstellung von Obdachlosenunterkünften durch die Gemeinden, die lediglich minimalen Standards zum Schutz vor den Unbilden der Witterung genügen müssen, ist das Hilfesystem in Deutschland – wie in vielen anderen EU-Ländern auch – stark durch die traditionsreichen Einrichtungen freier Träger der Wohnungslosenhilfe, insbesondere der Diakonie und der Caritas, geprägt. Mittlerweile ist das Hilfesystem freier Träger für Wohnungslose modernisiert und, in Deutschland noch stärker als in anderen europäischen Ländern, professionalisiert, und wird hierzulande überwiegend aus staatlichen Mitteln finanziert. Obwohl eine vergleichende Studie zu den Hilfesystemen noch aussteht, ist davon auszugehen, dass Spendenmittel, Freiwilligenarbeit und gering qualifiziertes Personal in den Wohnungsloseneinrichtungen der meisten anderen EU-Länder noch einen deutlich größeren Stellenwert einnehmen als in Deutschland. Auch hat in Deutschland früher als in den meisten anderen Ländern Europas eine »Ambulantisierung« der Hilfen für Wohnungslose durch den Ausbau ambulanter Beratungsstellen und von persönlichen Hilfen in Wohnungen stattgefunden. Finanzierungsgrundlage sind hier insbesondere die individuellen Rechtsansprüche der Wohnungslosen auf »Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten« nach den Paragrafen 67 ff. Sozialgesetzbuch (SGB) XII.

Dennoch hält sich auch in Deutschland das in ganz Europa verbreitete Stufenkonzept, nach dem Wohnungslose zunächst außerhalb des regulären Wohnungsmarkts stufenweise »Wohnfähigkeit« erlangen müssen, bevor sie in dauerhafte Normalwohnverhältnisse vermittelt werden können.¹⁵ Der inzwischen vielfach positiv evaluierte Housing First-Ansatz, bei dem auch Wohnungslose mit komplexen Problemen umgehend in dauerhafte Normalwohnverhältnisse vermittelt werden, mit einem nachdrücklichen und

intensiven Angebot an wohnbegleitenden Hilfen, dessen Annahme jedoch auf Freiwilligkeit basiert, ist ein alternativer Hilfeansatz, der in Deutschland erst in jüngster Zeit diskutiert und in einzelnen Modellprojekten aufgegriffen wird.¹⁶

Im Kontrast zu vielen anderen Ländern, in denen Mietverhältnisse oft zeitlich eng begrenzt sein dürfen und der Mieterschutz schwach ausgeprägt ist, steht auch der starke Kündigungsschutz in Deutschland, der Kündigungen lediglich bei Eigenbedarf und gravierenden Vertragsverstößen zulässt und zeitliche Begrenzungen nur in wenigen explizit benannten Fällen erlaubt. Beispielgebend sind die Regelungen zur Unwirksamkeit von fristlosen Kündigungen wegen Zahlungsverzug, wenn innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung der Räumungsklage (Heilungsfrist) die Mietschulden übernommen werden, die Pflicht der Amtsgerichte zur Information der Jobcenter und Sozialämter über solche Räumungsklagen und die Verpflichtung der zuständigen Stellen, Mietschulden zu übernehmen, wenn dies gerechtfertigt und notwendig ist und sonst Wohnungslosigkeit droht (Paragraf 36 SGB XII und Paragraf 22 Abs. 8 SGB II). Zwar wird von Fachleuten hierzulande noch Regelungsbedarf (beispielsweise für besseren Schutz auch bei fristgerechten Kündigungen) angemeldet, und es gibt Vollzugsdefizite,¹⁷ aber viele der hier aufgeführten Regelungen gibt es in anderen Ländern gar nicht, Interventionen sind häufig vom guten Willen der Behörden abhängig, und die Fristen sind oftmals kürzer. So beträgt etwa die Heilungsfrist in Schweden und Niederlande drei Wochen nach Kündigung, in Polen einen Monat und in Dänemark ist sie unlängst von zwei Tagen auf zwei Wochen verlängert worden.

Besonders problematisch sind die Zugangshürden von Wohnungslosen zur Normalwohnraumversorgung. Diese bestehen nicht nur darin, dass viele Wohnungen für die Betroffenen nicht bezahlbar sind, weil ihre Mieten über den Richtwerten für »angemessene« Kosten der Unterkunft im Rahmen der Mindestsicherung liegen, sondern auch darin, dass die große Mehrheit der Wohnungsunternehmen Wohnungsuchende mit negativen Schufa-Einträgen ablehnt und Vermieter gegenüber Wohnungslosen häufig Vorbehalte haben. Ähnliche Probleme werden auch aus anderen Ländern der Union berichtet.¹⁸ Es bedarf daher gezielter Maßnahmen zur Reintegration von Wohnungslosen in die Normalwohnraumversorgung.

Wohnungslosenpolitiken und beispielhafte Ansätze zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit

Immer mehr EU-Mitgliedsstaaten haben in den vergangenen Jahrzehnten nationale Strategien gegen Wohnungslosigkeit aufgelegt. Solche Strategien wurden unter anderem in Dänemark und Finnland von der Regierung verabschiedet und in enger Kooperation mit den Kommunen umgesetzt, in beiden Fällen mit einer starken Housing First-Komponente. Auch Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Spanien und die Tschechische Republik haben nationale Strategien zur Wohnungslosigkeit entwickelt. Auch wenn die Strategien jeweils höchst unterschiedliche Grade von Verbindlichkeit und Finanzierung aufweisen, so belegen sie doch, dass sich die nationalen Regierungen – bislang noch im Gegensatz zur deutschen Bundesregierung – die Aufgabe einer Reduzierung von Wohnungslosigkeit und der Verbesserung präventiver Maßnahmen zu eigen gemacht haben, auch in solchen Ländern, in denen die grundlegenden Kompetenzen – wie in Deutschland – bei den Kommunen liegen und die eine föderale Struktur aufweisen.

Viele der genannten Länderstrategien enthalten klare Zielvorgaben mit quantifizierbaren und überprüfbaren Zielen. Im Allgemeinen spielen dabei die Prävention von Wohnungslosigkeit infolge von Zwangsräumungen, aber auch von Entlassungen aus Institutionen und Ähnlichem sowie der Zugang zu Wohnraum eine herausragende Rolle. Die stärksten Strategien finden sich in Finnland, Dänemark und Schottland. In Schottland wurde ein individuell einklagbarer Vorrang von allen Wohnungslosen bei der Wohnungsversorgung beschlossen, in Finnland wurde in zwei Phasen die Eliminierung von Langzeitwohnungslosigkeit betrieben (mit Schließung der meisten Unterkünfte für Langzeitwohnungslose und dem konsequenten Einsatz einer Housing First-Strategie). In Dänemark wurde ebenfalls konsequent auf die Implementierung des Housing First-Ansatzes gesetzt, aber im Gegensatz zu Finnland das Element der Schaffung zusätzlichen Wohnraums eher vernachlässigt.¹⁹ Finnland dagegen hat das Ausmaß von Langzeitwohnungslosigkeit im Zeitraum der Strategie um 35 Prozent gesenkt und gezielt etwa 2500 Wohnungen für Wohnungslose neu geschaffen und akquiriert.²⁰ Damit konnte eindrucksvoll gezeigt werden, dass eine Reduzierung von Wohnungslosigkeit auch in wirtschaftlichen Krisenzeiten machbar ist. Mit einer neu aufgelegten Strategie für den Zeitraum 2016 bis 2019 soll nun die Prävention von Wohnungslosigkeit in Finnland verbessert werden. Das kleine Land mit einer Bevölkerung von 5,5 Millionen Menschen stellt dafür 9,5 Millionen Euro pro Jahr zur Ver-

fügung, die unter anderem auch für gezielte Maßnahmen für zugewanderte Haushalte vorgesehen sind.²¹

Als beispielhaft kann auch die gezielte Akquisition von Wohnungen für Wohnungslose durch die eigens dafür gegründete finnische Y-Stiftung sowie die landesweite Förderung von Sozialen Wohnraumagenturen in Belgien angesehen werden. Aber auch ein Programm der dänischen Regierung zur Tolerierung und gezielten Schaffung von »schrägen Behausungen« wie Gartenhäusern, Wohnwagen oder Containerbauten für eine Minderheit von Wohnungslosen, die im Geschosswohnungsbau trotz Unterstützung nicht zurechtkommen, kann zur Nachahmung in Deutschland anregen. Schließlich ist durch zahlreiche robuste Studien in den USA, Kanada und Europa belegt, dass mit dem Housing First-Ansatz auch Wohnungslosen mit komplexen Problemlagen am besten dadurch zu einer Normalisierung ihrer Lebensverhältnisse verholfen werden kann, indem sie möglichst ohne Umwege rasch in reguläre Wohnverhältnisse vermittelt und bedarfsgerechte wohnbegleitende Hilfen zur Verfügung gestellt werden.²² Auch in Zeiten angespannter Wohnungsmärkte ist vor einem Ausbau eines zweiten Wohnungsmarktes mit Einrichtungen und Sonderwohnformen, die eine dauerhafte Wohnungsversorgung eher erschweren, zu warnen, und es ist sinnvoll und möglich, gezielte Maßnahmen zur Reduzierung von Wohnungslosigkeit zu ergreifen.

Problembearbeitung auf Europäischer Ebene

Wohnungslosigkeit ist ein auf der europäischen Ebene durchaus viel thematisiertes soziales Problem. Zwar hat die EU-Kommission keine Gesetzgebungs- oder Weisungskompetenzen zur Bekämpfung von Wohnungslosigkeit, und immer wieder wird in diesem Kontext auf das Subsidiaritätsprinzip verwiesen, das einem größeren gesamteuropäischen Engagement gegen Wohnungslosigkeit entgegenstehe. Dennoch haben viele Regelungen und Maßnahmen auf EU-Ebene mehr oder weniger unmittelbaren Einfluss auch auf diesen Bereich. Zu nennen sind hier beispielhaft die Regelungen zur Freizügigkeit innerhalb der EU, die Flüchtlingspolitik, die Sozialrechtscharta, Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs und Fördermaßnahmen von Strukturfonds wie dem Europäischen Sozialfonds, aus dem beispielsweise auch die deutschen EHAP-Projekte gefördert werden,²³ oder dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.

Das Europäische Parlament hat zwischenzeitlich zwei Entschlüsse zur Eliminierung von Straßenobdachlosigkeit und zur Entwicklung einer

Europäischen Strategie gegen Wohnungslosigkeit verabschiedet.²⁴ Zudem lassen sich eine ganze Reihe von Resolutionen und Verlautbarungen der Kommission und verschiedener Ausschüsse aufzählen, die Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten zur Reduzierung der Straßenobdachlosigkeit, zur Erarbeitung nationaler Strategien gegen Wohnungslosigkeit, zur Verbesserung der Prävention von Wohnungslosigkeit und des Zugangs von Wohnungslosen zu Wohnraum oder zur Erprobung des Housing First-Ansatzes enthalten.

Besonders hervorzuheben sind die inhaltlichen Empfehlungen der Europäischen Kommission zur Bekämpfung von Wohnungslosigkeit, die sie 2013 in einem Arbeitspapier veröffentlicht hat.²⁵ Unter der Schirmherrschaft der Belgischen Präsidentschaft fand 2010 eine European Consensus Conference on Homelessness statt, deren Jury ebenfalls eine Reihe von Empfehlungen publiziert hat.²⁶ Wesentliche Empfehlungen in beiden Papieren betreffen die Entwicklung von Housing Led Strategies, die den Housing First-Ansatz, aber auch weitere Maßnahmen, beispielsweise zur Prävention von Wohnungslosigkeit, umfassen. Schließlich finanziert die Europäische Kommission die bereits erwähnte Dachorganisation FEANTSA und unter deren Regie das European Observatory on Homelessness²⁷ und fördert damit Lobbyarbeit gegen Wohnungslosigkeit und die Entwicklung der Fachdiskussion auf europäischer Ebene.

Die Realisierung des wünschenswerten und grundsätzlich realisierbaren Ziels, Wohnungslosigkeit in Deutschland zu reduzieren, ihre Entstehung zu vermeiden und Wohnungslose schnellstmöglich in normale Wohnverhältnisse zu (re)integrieren, bleibt jedoch letztlich eine Aufgabe der Kommunen, die dabei stärker noch als bislang von den Landesregierungen und der Bundesregierung unterstützt werden sollten.

Der Beitrag erschien zuerst in der Ausgabe der APuZ 25 – 26/2018 »Wohnungslosigkeit«.

Anmerkungen

- 1 Vgl. FEANTSA, ETHOS – European Typology on Homelessness and Housing Exclusion, 1.4.2005, www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion.
- 2 Vgl. Bill Edgar et al., Measurement of Homelessness at European Union Level, Brüssel 2007.
- 3 Vgl. Rolf Romaus/Susanne Dranz/Petra Vogl, Obdachlose auf der Straße. Umfang und Struktur alleinstehender Wohnungsloser, die in München »Platte machen«, Mün-

- chen 1995; Thorsten Schaak, Obdachlose, »auf der Straße« lebende Menschen in Hamburg 2009, Hamburg 2009 (eine neue Erhebung zu diesem Personenkreis im Frühjahr 2018 wurde noch nicht veröffentlicht).
- 4 Vgl. BAG W, Pressemitteilung, 14. 11. 2017. Nach dieser Schätzung lebten ca. 52000 Menschen 2016 ohne jede Unterkunft auf der Straße.
- 5 Vgl. Volker Busch-Geertsema/Ekke-Ulf Ruhstrat, Wohnungsnotfälle. Sicherung der Wohnungsversorgung für wirtschaftlich oder sozial benachteiligte Haushalte, Bonn 1994.
- 6 In den USA werden sowohl die Jahresgesamtzahl als auch die Stichtagszahl der Wohnungslosen für einen jährlichen Bericht an den Kongress ermittelt: 2016 wurde die Stichtagszahl auf Grundlage zahlreicher lokaler »Point-in-Time-Counts« landesweit auf knapp 550000 Personen geschätzt, wogegen die Jahresgesamtzahl knapp über 1421000, also deutlich mehr als das Doppelte, betrug. Vgl. The U.S. Department of Housing and Urban Development, The 2016 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress, December 2017, hier: Part 2: Estimates of Homelessness in the United States, S. XIII.
- 7 Vgl. Randall Kuhn/Dennis P. Culhane, Applying Cluster Analysis to Test a Typology of Homelessness by Pattern of Shelter Utilization: Results from the Analysis of Administrative Data, in: *American Journal of Community Psychology* 2/1998, S.207 –223; Lars Benjaminsen/Stefan B. Andrade, Testing a Typology of Homelessness Across Welfare Regimes. Shelter Use in Denmark and the USA, in: *Housing Studies* 6/2015, S. 858 –876. Für Deutschland steht eine eingehendere Untersuchung über die Dauer von Wohnungslosigkeit noch aus.
- 8 Vgl. OECD, Affordable Housing Database, HC3.1 HOMELESS POPULATION, 2017, Table HC 3.1.1, 24.7.2017, www.oecd.org/els/family/HC3-1-Homeless-population.pdf; Abbé-Pierre-Foundation/FEANTSA (Hrsg.), Third Overview of Housing Exclusion in Europe 2018, Paris –Brüssel 2018, S. 11.
- 9 Vgl. ebd.; Volker Busch-Geertsema et al., Extent and Profile of Homelessness in European Member States. A Statistical Update, European Observatory on Homelessness, Brüssel 2014.
- 10 Vgl. Abbé-Pierre-Foundation/FEANTSA (Anm. 8).
- 11 Vgl. auch Susanne Gerull, Evictions Due to Rent Arrears. A Comparative Analysis of Evictions in 14 Countries, in: *European Journal of Homelessness* 2/2014, S. 137 –155.
- 12 Vgl. Padraic Kenna et al., Pilot Project – Promoting Protection of the Right to Housing – Homelessness Prevention in the Context of Evictions. Final Report, Brüssel 2016.
- 13 Vgl. Busch-Geertsema et al. (Anm. 9).
- 14 Vgl. Karl-Heinz Ruder, Der polizei- und ordnungsrechtliche Anspruch obdachloser Menschen auf notdürftige Unterbringung. Die wichtigsten Grundsätze des Obdachlosenpolizeirechts – Teil 1, in: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge (NDV)* 4/2017, S. 162 –165; Teil 2, in: *NDV* 5/2017, S. 205 –209.
- 15 Vgl. Nadine Marquardt, Das Regieren von Emotionen in Räumen des betreuten Wohnens, in: *Geographica Helvetica* 2015, S. 175 –184; dies., Learning to Feel at Home. Governing Homelessness and the Politics of Affect, in: *Emotion, Space and Society*

- 2/2016, S. 29 –36; Stephan Nagel, Wohn(un)fähigkeit – ein Wiedergänger der Wohnungslosenhilfe, in: *Wohnungslos* 3 –4/2015, S. 82 –87.
- 16 Vgl. Volker Busch-Geertsema, Housing First – innovativer Ansatz, gängige Praxis oder schöne Illusion? – Teil 1, in: *Wohnungslos* 1/2017, S. 17 –23; Teil 2, in *Wohnungslos* 2 –3/2017, S. 75 –80.
- 17 Vgl. ders./Jürgen Evers/Ekke-Ulf Ruhstrat, *Prävention von Wohnungslosigkeit in Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf 2014.
- 18 Vgl. Bill Edgar/Joe Doherty/Henk Meert, *Access to Housing: Homelessness and Vulnerability in Europe*, Bristol 2002; Nicholas Pleace/Nora Teller/Deborah Quilgars, *Social Housing Allocation and Homelessness*, Brüssel 2011.
- 19 Vgl. Lars Benjaminsen, Policy Review Up-date: Results from the Housing First Based Danish Homelessness Strategy, in: *European Journal of Homelessness* 2/2013, S. 109–113.
- 20 Vgl. Nicholas Pleace et al., *The Finnish Homelessness Strategy. An International Review*, Helsinki 2015.
- 21 Vgl. Ministry of the Environment, Finland, *Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016 –2019*, Helsinki 2016.
- 22 Vgl. mit zahlreichen Belegen Busch-Geertsema (Anm. 16).
- 23 Vgl. Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen in Deutschland (EHAP), 17.2.2017, www.bmas.de/DE/Themen/Soziales-Europa-und-Internationales/Europaeische-Fonds/EHAP/ehap.html.
- 24 Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Januar 2014 zu einer EU-Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit, P7_TA(2014)0043.
- 25 Vgl. Europäische Kommission, *Confronting Homelessness in the European Union* (Commission Staff Working Document), Brüssel 2013.
- 26 Vgl. European Consensus Conference, *Policy Recommendations of the Jury*, Brüssel 2011.
- 27 Siehe www.feantsaresearch.org.

»Unangenehm«, »arbeitsscheu«, »asozial«. Zur Ausgrenzung von wohnungslosen Menschen

Die Ausgrenzung wohnungsloser Menschen hat eine lange Tradition in Deutschland. Kulminiert ist sie in der jüngeren Geschichte in ihrer Vernichtung in den Konzentrationslagern im Nationalsozialismus. Dort mussten sie den schwarzen Winkel für die sogenannten Asozialen tragen, ein Sammelbegriff unter anderem für »Landstreicher«, Bettler und Zuhälter. Es kann nicht mehr recherchiert werden, wie viele Menschen dies insgesamt betraf, aber nach Schätzungen des Historikers Wolfgang Ayaß waren es vermutlich mehr als zehntausend Personen.¹ Eine Wiedergutmachung haben die Überlebenden bis heute nicht erhalten. Aktuell haben mehr als zehntausend Menschen aus vielen Professionen eine Petition unterschrieben, die von Wissenschaftler_innen und Mitarbeiter_innen von KZ-Gedenkstätten initiiert wurde. Appelliert wird an die Bundestagsfraktionen der CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und FDP, auch den »Asozialen« und »Berufsverbrecher_innen« die Anerkennung als Opfer des Nationalsozialismus auszusprechen.² Für Entschädigungen ist es aufgrund der langen Wartezeit vermutlich zu spät. Dass bisher nichts passiert ist, hat vor allem damit zu tun, dass die gesetzliche Grundlage für die Kriminalisierung wohnungsloser Menschen im Nationalsozialismus der bereits seit 1871 geltende Paragraf 361 Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich war. Mit ihm konnte Landstreicherei mit bis zu sechs Wochen Haft bestraft werden. Diese Gesetzesnorm wurde in der Bundesrepublik Deutschland erst 1974 gestrichen. In der DDR wurden nach Paragraf 249 Strafgesetzbuch wohnungslose Menschen bis zur Wiedervereinigung 1990 als »asozial« diffamiert und kriminalisiert.

Heutzutage haben wohnungslose Menschen in Deutschland einen einklagbaren Anspruch auf Unterbringung in einer Notunterkunft, gleich-

zeitig können sie nicht gegen ihren Willen untergebracht werden. Diese rechtliche Absicherung ist in Europa einzigartig. Nichtsdestotrotz werden wohnungslose Menschen in unserer Gesellschaft weiterhin ausgegrenzt, stigmatisiert und zum Teil in ihrer Existenz bedroht. In diesem Beitrag zeige ich auf, welche Ausgrenzungs- und Stigmatisierungserfahrungen wohnungslose Menschen in Deutschland machen, welche Ursachen hierfür identifiziert werden können und welche Herausforderungen dies nicht nur an die Soziale Arbeit, sondern auch an Politik, Medien und die Zivilgesellschaft stellt.

Nach einer kurzen Begriffsklärung zu Wohnungslosigkeit und Ausgrenzung werden Vorurteile gegen wohnungslose Menschen aufgezeigt, die sich in der Medienberichterstattung, aber auch im Umgang der Politik mit dieser heterogenen Gruppe widerspiegeln beziehungsweise durch diese noch befeuert werden. Als eine der Folgen wird auf die Ausgrenzung wohnungsloser Menschen am Wohnungsmarkt eingegangen. Eine besondere Dimension von Ausgrenzung wird anschließend mit der Verdrängung aus dem öffentlichen Raum beschrieben, die verstärkt auch wohnungslose EU-Bürger_innen aus Südosteuropa trifft. Als bedrohlichste Form der Ausgrenzungserfahrung wohnungsloser Menschen wird danach auf die Gewalt gegen vor allem auf der Straße lebende Menschen eingegangen, bevor abschließend Schlussfolgerungen aus den beschriebenen Erkenntnissen gezogen werden.

Wohnungslosigkeit und Ausgrenzung

In Deutschland existiert keine gesetzliche oder amtliche Bestimmung des Begriffs »wohnungslos«. Einschlägig und deutschlandweit genutzt ist die Definition der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W), nach der Menschen wohnungslos sind, die nicht über mietvertraglich gesicherten Wohnraum oder Eigentum verfügen. Dies umfasst nicht nur Menschen, die auf der Straße oder in Notunterkünften leben, sondern beispielsweise auch jene, die temporär bei Freund_innen und Bekannten unterschlüpfen können beziehungsweise in Übergangswohnheimen oder betreuten Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe leben.³ Oft werden Menschen, die auf der Straße leben, auch als »obdachlos« bezeichnet. Diese Bezeichnung ist in Deutschland allerdings nicht eindeutig definiert und wird häufig diskriminierend gebraucht. Hinzu kommt, dass wohnungslose Menschen häufig in wechselnden Wohnsituationen wie Straße, Notübernachtung, temporärer Unterkunft oder betreutem Wohnen leben.

Daher wird hier auf diese sprachliche Unterscheidung verzichtet. Wohnungslos im Sinne der vorgestellten Definition sind auch sogenannte Straßenjugendliche, wenn sie über keine mietvertraglich abgesicherte Wohnmöglichkeit verfügen. Diese Jugendlichen und jungen Erwachsenen sind in der Regel Zielgruppe der Jugendhilfe, nicht der Hilfe für wohnungslose Menschen.

Unter »Ausgrenzung«, »sozialer Ausgrenzung« oder »Exklusion« wird ein dynamischer Prozess des Ausschlusses aus gesellschaftlichen Zusammenhängen verstanden. Der französische Soziologe Robert Castel definierte in diesem Zusammenhang ein Koordinatensystem sozialer Verhältnisse: die Zone der Integration, die Zone der Verwundbarkeit, die Zone der Fürsorge und die Zone der Exklusion beziehungsweise Entkoppelung.⁴ Es geht also weniger um ein »draußen oder drinnen« als um die Verortung zwischen »oben und unten«. Dabei ist der Begriff der Ausgrenzung weniger mit materiellen Kategorien verknüpft als die meisten Armutsdefinitionen. Aus Sicht der Systemtheorie ist Exklusion ein »multidimensionaler, kumulativer und sequenziell vernetzter Vorgang eines Ausschlusses aus einer Mehrzahl von Funktionssystemen«.⁵ Es kommt also zu keinem Ausschluss aus der Gesellschaft insgesamt, sondern nur aus einzelnen Teilsystemen. Ein erwerbsloser Mensch ist beispielsweise aus dem Teilsystem Arbeit exkludiert, aber möglicherweise in das Teilsystem Sozialhilfe inkludiert.

Ausgrenzungsprozesse basieren oft auf dem Verlust der Erwerbsarbeit. Der Soziologe Martin Kronauer hat diesen Prozess als »Momente des Ausgrenzungsproblems«⁶ wie folgt beschrieben: Es kommt zunächst zu einer Marginalisierung am Arbeitsmarkt bis hin zum gänzlichen Ausschluss von Erwerbsarbeit. Dies führt zu einer Einschränkung der sozialen Beziehungen bis hin zur Vereinzelung und sozialen Isolation. Die Folge ist der Ausschluss von Teilhabemöglichkeiten an gesellschaftlich anerkannten Lebenschancen und Lebensstandards.⁷ Ausgrenzungserfahrungen und -folgen greifen dabei sukzessive ineinander und können Gefühle der Nutzlosigkeit erzeugen. Der Nutzen von Menschen ist allerdings die Grundlage ihrer Anerkennung in unserer Gesellschaft, wie an der Stigmatisierung von langzeitarbeitslosen, aber auch wohnungslosen Menschen deutlich wird. So werten vor allem Angehörige der Mittelschicht Gruppen ab, die ihrem Kosten-Nutzen-Kalkül widersprechen.

Nach dem kanadischen Soziologen Erving Goffman ist Stigmatisierung ein Prozess, in dem Personen zunächst kategorisiert, also in bestimmte »Schubladen« gesteckt werden. Im Folgenden werden den so entstandenen Kategorien wie beispielsweise »wohnungslose Menschen« bestimmte Eigenschaften zugewiesen. Das Stigma ist also nicht, wie ursprünglich im

Wortsinn gemeint, ein zugefügtes körperliches Merkmal zur Sichtbarmachung beispielsweise von Verbrecher_innen, sondern ein Konstrukt von Merkmalen und vermeintlichen Eigenschaften. Da Stigmatisierung immer diskreditierend gemeint ist, sind dies durchgängig negative Attribute.⁸ Wohnungslose Menschen haben Ausgrenzungs- und Stigmatisierungsprozesse häufig schon lange vor dem Verlust ihrer Wohnung gemacht. So waren (und sind) sie beispielsweise überwiegend arbeitslos und bezogen (und beziehen) Sozialleistungen wie Arbeitslosengeld II (»Hartz IV«). Die Wohnung beziehungsweise gesicherte Wohnmöglichkeit zu verlieren, heißt dann für viele, »am Ende« angekommen zu sein. Entsprechend groß ist in vielen Fällen die Scham, es »nicht geschafft« zu haben.

Vorurteile gegenüber wohnungslosen Menschen

Wohnungslose Menschen werden häufig als »Penner« bezeichnet oder mit noch verächtlicheren Schimpfworten belegt. Ihnen wird oft pauschal unterstellt, schmutzig und alkoholabhängig zu sein. Wie eine repräsentative Langzeitstudie zur sogenannten Ideologie der Ungleichwertigkeit um den Bielefelder Soziologen Wilhelm Heitmeyer gezeigt hat, gibt es vor allem gegenüber auf der Straße lebenden wohnungslosen Menschen (in der Studie als »Obdachlose« bezeichnet) massive Vorurteile. So waren im zehnten und letzten Durchgang deutschlandweit zwischen 30 und 38 Prozent der Befragten der Ansicht, die meisten Obdachlosen seien arbeits-scheu und unangenehm, und bettelnde Obdachlose sollten aus den Fußgängerzonen entfernt werden (*Tabelle*). Die Abwertung wohnungsloser Menschen blieb damit seit dem Start der Untersuchung in 2002 insgesamt nahezu unverändert.⁹ Die Zuschreibungen gehen einher mit einer massiven Abwertung, aber auch der Verweigerung gleicher Rechte.

Nun gibt es wohnungslose Menschen, auch auf der Straße lebende, die nach Arbeit suchen oder sogar über eine Arbeitsstelle verfügen. Viele von ihnen werden gar nicht als wohnungslos erkannt. Sie sind gepflegt und gut angezogen, einige haben einen akademischen Hintergrund oder eine andere Biografie, in der sie schon einmal bessere Zeiten gesehen haben. Die Zuschreibung als »arbeits-scheu« und »unangenehm« entspricht nicht ihrem Selbstbild (wie übrigens auch nicht dem aller anderen wohnungslosen Menschen), aber sie nehmen sehr wohl die Stigmatisierung wahr. Das von außen an sie herangetragene Stigma führt zu einer Abwertung ihrer Person. Nach Goffman stimmt in diesem Fall die selbst empfundene Identität nicht mit der von außen zugeschriebenen Identität überein.¹⁰ Eine

Tabelle: Abwertung wohnungsloser Menschen

Aussage	Zustimmung (stimme eher zu/ stimme voll und ganz zu)
Die Obdachlosen in unseren Städten sind unangenehm	38,0%
Die meisten Obdachlosen sind arbeitsscheu	30,4%
Bettelnde Obdachlose sollten aus den Fußgängerzonen entfernt werden	35,4%

Eigene Darstellung nach: Wilhelm Heitmeyer, Deutsche Zustände. Das entsicherte Jahrzehnt, Presseinformation zur Präsentation der Langzeituntersuchung Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit, 2012, www.uni-bielefeld.de/ikg/Handout_Fassung_Montag_1212.pdf.

klassische Folge dieses Prozesses ist im sogenannten *labeling approach* oder auch Etikettierungsansatz beschrieben. Danach verhalten sich stigmatisierte Menschen irgendwann so, wie die Gesellschaft es von ihnen erwartet beziehungsweise gemäß den von ihnen angenommenen Erwartungen. Sie übernehmen also die Verhaltensweisen, die ihnen von Dritten zugeschrieben wurden. Oder, wie es die Soziologen Hartmut Häussermann und Martin Kronauer formuliert haben: »Der »Kündigung durch die Gesellschaft« wird resigniert oder trotzig eine »Kündigung gegenüber der Gesellschaft« entgegeng gehalten.«¹¹ Ein sich selbst ausgrenzendes Verhalten wird entwickelt. Dies kann beispielsweise dazu führen, dass sich manche auf der Straße lebende Menschen nicht waschen oder ihre Kleidung wechseln, obwohl es, zumindest in den großen Städten, niedrigschwellige Treffpunkte und andere Angebote für wohnungslose Menschen gibt, in denen sie kostenlos und anonym duschen und sich neu einkleiden können.

Durch die Ausgrenzungserfahrungen und den erlittenen Statusverlust kann es zu Umwandlungsprozessen kommen, in denen der nächst Schwächere zum Opfer wird. Verlierer_innen schaffen neue Verlierer_innen, um sich selbst aufzuwerten, das heißt die eigene Ungleichheit wird in eine Abwertung anderer Gruppen transformiert. Heitmeyer hat dies als ein »Instrument der Ohnmächtigen«¹² bezeichnet. Im Kontext wohnungsloser Menschen kann diese Transformation beispielsweise in der Abwertung geflüchteter Menschen oder wohnungsloser Menschen aus Südosteuropa identifiziert werden. Für Letztere addieren sich die Vorurteile, was sie zu einer noch schwächeren Gruppe macht, die gleich mehrere Außenseiterkategorien erfüllt.

Rechtsextreme Gruppen schüren diese Konkurrenz, indem sie beispielsweise Schlafsäcke und Lebensmittel explizit nur an deutsche Wohnungslose verteilen. Subtiler geht die Partei AfD vor, die in Anfragen in Landesparlamenten ihre Fragen oft differenziert nach deutschen und nicht-deutschen Wohnungslosen stellt. Dabei werden auch »teils gewalttätig[e] Verteilungskonflikte zwischen bedürftigen Deutschen und Migranten im Umfeld sozialer Hilfsangebote« beschrieben.¹³ Die »Konkurrenz« zwischen deutschen und ausländischen Wohnungslosen um die wenigen Ressourcen wird nicht selten auch durch das Hilfesystem selbst befördert, wenn Sozialarbeiter_innen teilweise ihre »angestammte Klientel« gegen EU-Bürger_innen aus Südosteuropa ausspielen.¹⁴ Mit den Problemen, die mit der neuen Zielgruppe auftauchen, werden sie allerdings meistens von der Politik alleingelassen. Konkurrenz entsteht aber nur dann, wenn es einen Mangel gibt. Ursache hierfür sind also vor allem strukturelle Defizite wie fehlender Wohnraum. Dies wird nachfolgend zunächst an der Ausgrenzung wohnungsloser Menschen vom Wohnungsmarkt aufgezeigt.

Ausgrenzung vom Wohnungsmarkt

In Zeiten der Wohnungsnot ist bezahlbarer Wohnraum eine der begehrten Ressourcen, um die arme und andere benachteiligte Menschen konkurrieren. Vor allem in den Städten haben Arbeitslosengeld-II-Empfänger_innen kaum eine Chance, auf dem freien Markt eine Wohnung zu ergattern, die den sogenannten Angemessenheitskriterien der Jobcenter genügt. Haben sie eine negative Schufa-Auskunft, sinken ihre Aussichten gegen Null. Wohnungslose Menschen sehen sich darüber hinaus mit den oben genannten Stigmatisierungen konfrontiert, die ihnen auch von Vermietern (inklusive der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften) oft sehr deutlich entgegenschlagen. Hiervon erzählten ehemals wohnungslose Menschen in Berlin in einer Interviewstudie. Sie berichteten unter anderem von wenig wertschätzenden bis respektlosen Begegnungen mit Vermietern und fühlten sich »teilweise wie ›Dreck‹ behandelt«.¹⁵ Auch im Vorfeld der Wohnungssuche, beispielsweise bei der Vorsprache in den Jobcentern, fühlten sich einige der Interviewten unverstanden und nicht unterstützt. Selbst in Programmen, die speziell für die Wohnungsversorgung wohnungsloser Menschen konzipiert sind, werden Ausgrenzungserfahrungen von den Betroffenen gemacht und sogenannte *Creaming*-Effekte beobachtet: Unter den marginalisierten Bewerber_innen werden sich die Rosinen herausgepickt.¹⁶ Denn »arbeitsscheue« und »unangenehme« Mieter_innen möchte

kein Vermieter haben. Für die Betroffenen bedeutet diese permanente Abweisung Stress. Viele geben daher schon im Vorfeld auf und bewerben sich erst gar nicht mehr um Wohnraum. Daraus kann für Außenstehende schnell der Eindruck entstehen, sie würden sich »nicht kümmern« – eine weitere negative Zuschreibung ist damit erfolgt. Parallel kommt es durch die Selektionsprozesse auf dem Wohnungsmarkt zur Problemkonzentration in benachteiligten Quartieren. Dieser sozialräumliche Aspekt von Ausgrenzungsprozessen wird Segregation genannt und ist eng verbunden mit der Verdrängung aus dem öffentlichen Raum.

Verdrängung aus dem öffentlichen Raum

Nicht nur vom Wohnungsmarkt werden wohnungslose Menschen ausgegrenzt, auch aus dem öffentlichen Raum werden sie verdrängt. Wie in privatisierten Räumen, beispielsweise in Shopping Malls umgewandelte Einkaufsstraßen, wird es wohnungslosen Menschen auch im öffentlichen Raum bereits seit vielen Jahren ungemütlich gemacht. So wird beispielsweise die Stadtmöblierung in den Innenstädten so umgestaltet, dass man sich auf ihnen nicht mehr ausruhen kann. Unbequeme Schalensitze ersetzen die klassischen Bänke. Hinzu kommen regelmäßige Kontrollen durch Ordnungsämter und Sicherheitsdienste sowie Aufenthaltsverbote und Platzverweise. Fast perfide vor nennen sind darüber hinaus Verdrängungsstrategien wie die Beschallung beliebter Aufenthaltsorte wohnungsloser Menschen mit lauter klassischer Musik, die unter anderem für den Hamburger Hauptbahnhof beschrieben wurden.¹⁷

Um nicht aufzufallen, machen sich wohnungslose Menschen unsichtbar. Haben sie auch tagsüber keine Möglichkeit, sich in geschlossenen Räumen aufzuhalten, fahren manche von ihnen mit Aktentasche und Anzug im öffentlichen Nahverkehr hin und her und erwecken so den Anschein, auf dem Weg zur Arbeit zu sein. Bei wohnungslosen Frauen wird oft von »verdeckter« oder »versteckter« Wohnungslosigkeit gesprochen, da sie teilweise bewusst nicht die Angebote des Hilfesystems nutzen. Viele von ihnen gehen lieber sogenannte Zwangspartnerschaften ein, als in eine Wohnungslosenunterkunft zu ziehen. Sie haben dort keine mietvertraglichen Rechte, werden von ihren meist männlichen Partnern (auch sexuell) ausgebeutet und können jederzeit auf der Straße landen. Hintergrund für die Entscheidung, sich unsichtbar zu machen, ist bei diesen Frauen häufig die Scham, als wohnungslos erkannt zu werden und damit negativen Zuschreibungen ausgesetzt zu sein. Sichtbar wohnungslos bleiben häufig

nur die psychisch stark belasteten betroffenen Frauen, die »[d]en Schein der Normalität«¹⁸ nicht mehr aufrechterhalten können. Dies gilt im Übrigen genauso für Männer und trans*Personen. Sie prägen damit auch das öffentliche Bild wohnungsloser Menschen auf der Straße.

Kräftezehrend wird es vor allem dann, wenn Menschen den öffentlichen Raum zu ihrem Schlafzimmer machen (müssen). Wie oben bereits erläutert wurde, ist in Deutschland niemand verpflichtet, ein Dach über dem Kopf zu haben, was sich unter anderem aus dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz ableiten lässt. Das bedeutet aber nicht, dass wohnungslose Menschen einfach so auf der Straße oder in Parks nächtigen dürfen. Zwar ist das Betreten und Sich-Fortbewegen im innerstädtischen Raum erlaubnisfrei möglich, aber das längere Liegen oder das Lagern in Gruppen kann schon verboten sein.¹⁹ In der Regel wird das Campieren wohnungsloser Menschen im öffentlichen Raum, selbst in den noch restriktiver geregelten Grünanlagen, jedoch von den Ordnungsbehörden geduldet. Vor allem in größeren Städten wie Frankfurt am Main, Hamburg und Berlin sind in der letzten Zeit nicht mehr nur einzelne Biwaks und Zelte in den Parks zu sehen, sondern haben sich ganze Zeltstädte entwickelt. Die Duldung dieser draußen campierenden wohnungslosen Menschen ist auch der Tatsache geschuldet, dass eine Unterbringungsverpflichtung des Staates bei unfreiwilliger Wohnungslosigkeit besteht. Die Räumung eines Zeltes würde also eigentlich zum unmittelbaren Nachweis einer Notunterkunft führen müssen.

Am Beispiel von Berlin kann gezeigt werden, wie ein solches »Agreement« ganz schnell vonseiten der politisch und administrativ Verantwortlichen aufgekündigt werden kann. So überschlugen sich ab Sommer 2017 die Berliner, aber auch die überregionalen Medien mit Berichten über wohnungslose Menschen im Berliner Tiergarten. Was war passiert? Immer mehr wohnungslose Menschen wurden auf der Straße und in den Parks für jeden sichtbar, ohne dass ihre genaue Zahl offiziell bekannt war und ist. Ein Bezirksbürgermeister schritt zur Tat und proklamierte in den darauf begeistert einsteigenden Medien, dass nun durchgegriffen werden solle. In den Medienberichten ging es dann nicht mehr nur um wohnungslose Menschen, sondern um »aggressive Obdachlose«, »Verstecke von Wohnungslosen« sowie »Drogenhandel, Müllberge« und sogar: »Mord«.²⁰ Da es unter anderem auch um südosteuropäische Wohnungslose ging (und weiterhin geht), wurden (und werden weiterhin) nicht nur Zelte abgeräumt, sondern zudem mit Abschiebung gedroht. Diese setzt jedoch die »Feststellung des Nichtbestehens der Freizügigkeitsberechtigung« voraus, was nur aufgrund von Straftaten mittelschwerer und schwerer Kriminalität erfol-

gen kann. Auch die EU-Kommission hat vor Kurzem bestätigt, dass *rough sleeping*, also das Nächtigen auf der Straße, nicht das Recht auf Freizügigkeit der EU-Bürger_innen beeinträchtigt.

Gleichzeitig führen Vertreibungen aus dem öffentlichen Raum nur zur Problemverlagerung, wie ein Berliner Streetworkträger in einem seiner Jahresberichte anschaulich beschreibt: »Nach relativ kurzer Zeit tauchten verdrängte Menschen an der gleichen Stelle wieder auf, an der sie vorher schon waren. Von daher kann man sagen, dass repressive Politik gegenüber Wohnungslosen gänzlich ineffizient ist, da mit hohem Aufwand Ziele nicht erreicht und Probleme nicht gelöst werden.«²¹

Rolle der Medien

Vorurteile entwickeln sich nicht von selbst, sie werden unter anderem durch die Medien geprägt. Neben der Diskussion der Rechtmäßigkeit vertreibender Maßnahmen ist daher interessant, wie die Umdefinition von Problemen auch durch die Medien erfolgt, wie das Beispiel aus dem Berliner Tiergarten zeigt: Wohnungslose Menschen campieren im öffentlichen Raum. Einigen von ihnen, vor allem solchen aus Südosteuropa, wurde vorab die Unterbringung in einer (Not-)Unterkunft von den zuständigen Sozialämtern verweigert. Andere ziehen die Straße oder den Park einer Wohnungslosenunterkunft vor – aus welchen Gründen auch immer. Durch die Medien werden diese wohnungslosen Menschen, die von ihnen sonst auch gern als Opfer dargestellt werden, zu Tätern gemacht. Aus einem sozialen Problem wird ein ordnungs- und strafrechtliches Problem, das durch die Tatsache befeuert wird, dass auch Ausländer_innen betroffen sind. Das ist ein Thema (nicht nur) für Rechtspopulisten, die seither vor allem in den sozialen Medien verstärkt die Vorrangigkeit der Hilfe für deutsche Wohnungslose fordern.

Die Geografin Sandra Wolf hat in einer Expertise zu wohnungslosen Menschen auf der Straße ebenfalls aufgezeigt, dass in den Medien aufgegriffene markige Sprüche von Politiker_innen die Wahrnehmung wohnungsloser Menschen im öffentlichen Raum beeinflussen. Die Berichterstattung kennzeichne sich durch Ambivalenz: »[I]n Abhängigkeit von den Jahreszeiten wird entweder ein besorgt-mitleidender oder ein genervt-repressiver Ton angeschlagen.«²² Öffentlichkeitswirksame Einzelfälle würden ein stereotypes Bild von wohnungslosen Menschen vermitteln. Über die »Individualisierung der Schuldfrage« können repressive Maßnahmen gegen wohnungslose Menschen der Gesellschaft zudem besser vermittelt

werden.²³ Wurde anhand der Berichterstattung über den Berliner Tiergarten aufgezeigt, wie ein »genervt-repressiver Ton« von den Medien angeschlagen werden kann, werden im Winter Dokumentationen über »Obdachlose« und ihre – gern ehrenamtlich tätigen – Unterstützer_innen gezeigt. Über den ersten Kältetoten (es sind in der Regel Männer) wird ausführlich berichtet, und unvergessen ist die Schlagzeile der »Taz« aus dem Februar 2012: »Noch ist niemand erfroren.«²⁴ In beiden vorgestellten Fällen erfolgen durch die Medien die oben beschriebenen Zuschreibungsprozesse – unabhängig davon, ob die Betroffenen als Täter_innen oder Opfer präsentiert werden. Seriöse Dokumentationen über wohnungslose Menschen, in denen sie als handelnde Subjekte dargestellt werden, gibt es wenige. Das Thema Wohnungslosigkeit wird, beispielsweise von den privaten TV-Sendern, eher reißerisch vermarktet. Auch im laut Selbstbeschreibung »provokanten Onlinespiel« »Pennergame« werden die oben beschriebenen Stereotypen vom saufenden und kriminellen Wohnungslosen reproduziert.

Gewalt gegen wohnungslose Menschen

So wie Wohnungslosigkeit als existenziellste Armutslage angesehen werden kann, sind Gewalttaten gegen wohnungslose Menschen die massivste Folge von Ausgrenzungsprozessen, wenn sie keine Beziehungstaten sind, sondern als sogenannte Hasskriminalität identifiziert werden können. Diese bezeichnet Straftaten, die politisch motiviert sind und sich gegen Personen als Angehörige einer Gruppe richten, die beispielsweise aus Gründen ihrer Nationalität oder Religion, aber auch aufgrund ihres gesellschaftlichen Status angegriffen werden. Ein inoffizieller Begriff hierfür ist »Vorurteilskriminalität«. 2016 ist nach Erhebungen der BAG W in mindestens 128 Fällen Gewalt gegen wohnungslose Menschen in Deutschland verübt worden, darüber hinaus gab es 17 Todesfälle durch Gewalteinwirkung. In mehr als der Hälfte der Fälle waren die Täter_innen selbst nicht wohnungslos, hier spielten nach Erkenntnis der BAG W häufig menschenverachtende Motive eine zentrale Rolle. Unter den Todesopfern rechtsextremer Gewalt seit 1990 stellten wohnungslose Menschen etwa 20 Prozent.²⁵

Es ist allerdings bekannt, dass wohnungslose Menschen in der Mehrheit Übergriffe nicht von selbst anzeigen. Hasskriminalität hat auch eine einschüchternde Wirkung, denn sie ist grundsätzlich ein Angriff auf die Identität der Opfer. Zudem haben viele sichtbar wohnungslose Menschen schlechte Erfahrungen mit der Polizei gemacht, die sie in der Regel als

sogenannte Störer_innen der öffentlichen Ordnung ansieht. Um sie als Opfer sichtbarer zu machen, plädiert der Journalist Lucius Teidelbaum dafür, »Obdachlose als eigene Kategorie von Opfern rechter Gewalt anzuerkennen«. ²⁶ Im Zusammenhang mit Gewalttaten gegen wohnungslose Menschen kommt es laut Teidelbaum zur scheinbaren Bestätigung der Vorurteile der Täter_innen, denn »nur Obdachlose, die dem beschriebenen Stereotyp entsprechen, [werden] als solche erkannt«. ²⁷ Wohnungslose Frauen sind auch aus diesem Grund häufiger Opfer von Beziehungstaten als von politisch motivierter Gewalt.

Schlussfolgerungen

Wohnungslose Menschen sind heutzutage massiven Ausgrenzungs- und Stigmatisierungsprozessen ausgesetzt. Die diesen zugrundeliegenden Zuschreibungsprozesse beruhen auf Vorurteilen gegen die vermeintlich homogene Gruppe »Wohnungslose« beziehungsweise »Obdachlose«. Aktuelle Vorurteile entstehen in einer Gesellschaft aber nicht von selbst, sondern sie beruhen häufig auf unhinterfragten beziehungsweise nicht revidierten Kategorisierungen aus der Vergangenheit. So konnte anhand der Kontinuität der Ausgrenzung von wohnungslosen Menschen in der jüngeren deutschen Geschichte aufgezeigt werden, wie Vorurteile über Jahrzehnte bis Jahrhunderte weitergeschrieben beziehungsweise reproduziert werden. Eine besondere Verantwortung, wohnungslose Menschen nicht als homogene Gruppe mit von der Norm abweichenden Charaktereigenschaften und Merkmalen zu stigmatisieren, haben die politisch Verantwortlichen sowie die Medien. Gezeigt wurde allerdings, dass diese – übrigens auch in Bezug auf andere stigmatisierte Gruppen wie langzeitarbeitslose Menschen – oft in einer erschreckenden Einmütigkeit genau diese Bilder fort- und festschreiben.

Wohnungslose Menschen brauchen eine Lobby, sie müssen aber auch ermutigt werden, sich zusammenzuschließen und sich gegen Ausgrenzung und Stigmatisierung zu wehren. Ihre »natürlichen Verbündeten«, nämlich in der Wohnungslosenhilfe arbeitenden Sozialarbeiter_innen, müssen sich dabei selbstreflexiv mit ihren eigenen Bildern ihrer Klientel auseinandersetzen. Häufig herrscht auch hier eine Defizitlogik vor, die die Betroffenen nicht als handelnde Subjekte wahrnimmt und damit weitere Ausgrenzungen erzeugt. Mit der Wahrnehmung des politischen Mandats Sozialer Arbeit und einem Zusammenschluss von der Zielgruppe gegenüber aufgeschlossenen Politiker_innen, Medienvertreter_innen, zivilgesellschaftlich

engagierten Bürger_innen und den Betroffenen selbst könnte es gelingen, neue und individuelle Bilder wohnungsloser Menschen zu erzeugen – mit all ihren Problemlagen, aber auch vorhandenen Fähigkeiten und Ressourcen.

Der Beitrag erschien zuerst in der Ausgabe der APuZ 25 – 26/2018 »Wohnungslosigkeit«.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Wolfgang Ayaß, »Asozial« und »gemeinschaftsfremd«. Wohnungslose in der Zeit der nationalsozialistischen Diktatur, in: Wohnungslos 3/2004, S. 87 – 90.
- 2 Vgl. www.change.org/p/deutscher-bundestag-erkennung-von-asozialen-und-berufs-verbrechern-als-opfer-des-nationalsozialismus.
- 3 Vgl. BAGW, Wohnungsnotfalldefinition der BAG Wohnungslosenhilfe e. V., verabschiedet vom Vorstand der BAG W am 23. 4. 2010, S. 1 ff., www.bagw.de/media/doc/POS_10_BAGW_Wohnungsnotfalldefinition.pdf.
- 4 Vgl. Robert Castel, Die Fallstricke des Exklusionsbegriffs, in: Heinz Bude/Andreas Willisch (Hrsg.), Exklusion. Die Debatte über die »Überflüssigen«, Frankfurt/M. 2008, S. 69 – 86.
- 5 Rudolph Stichweh, Inklusion und Exklusion: Studien zur Gesellschaftstheorie, Bielefeld 2005, S. 45.
- 6 Martin Kronauer, Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurt/M. – New York 2002, S. 151.
- 7 Vgl. ebd.
- 8 Vgl. Erving Goffman, Stigma. Über Techniken der Bewältigung beschädigter Identität, Frankfurt/M. 1967.
- 9 Vgl. Beate Küpper, Das Projekt Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in Deutschland 2012, S. 8, www.uni-bielefeld.de/ikg/projekte/GMF/Gruppenbezogene_Menschenfeindlichkeit_Zusammenfassung.pdf.
- 10 Vgl. Goffman (Anm. 8), S. 10.
- 11 Hartmut Häussermann/Martin Kronauer, Räumliche Segregation und innerstädtisches Getto, in: Robert Castel/Klaus Dörre (Hrsg.), Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung: Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts, Frankfurt/M. – New York 2009, S. 125.
- 12 Wilhelm Heitmeyer, Die Ideologie der Ungleichwertigkeit. Der Kern der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit, in: ders. (Hrsg.), Deutsche Zustände, Folge 6, Frankfurt/M. 2008, S. 41.
- 13 »Verteilungskonflikte zwischen bedürftigen Deutschen und Migranten im Umfeld sozialer Hilfsangebote«, Mündliche Anfrage vom 8. 3. 2018, Carsten Ubbelohnde (AfD), Abgeordnetenhaus Berlin, Plenarprotokoll 18/23, S. 2588.
- 14 Vgl. Wohnungslos 4/2016 mit dem Themenschwerpunkt »Konkurrenzen zwischen Wohnungslosen und MigrantInnen?«.

- 15 Susanne Gerull, Wege aus der Wohnungslosigkeit. Eine qualitative Studie aus Berlin, Berlin 2016, S. 41, https://opus4.kobv.de/opus4-ash/files/158/Wege_aus_der_Wohnungslosigkeit_Gerull.pdf.
- 16 Vgl. ebd., S. 10.
- 17 Vgl. Vanessa Steinmetz, Von Stinkbomben und Wasserdüsen, 12. 6. 2014, www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/obdachlose-in-deutschland-verdraengung-mit-wasserduesen-a-974491.html.
- 18 Sandra Wolf, Über die Wahrnehmung von und den Umgang mit obdachlosen Personen im öffentlichen Raum, Freiburg/Br. 2016, S. 12, www.kagw.de/themen-und-inhalte/wissenswertes/ueber-die-wahrnehmung.
- 19 Vgl. Wolfgang Hecker, Die rechtliche Regelung des Aufenthalts im öffentlichen Raum – Bedeutung für sozial ausgegrenzte Menschen, in: Wohnungslos 2/2016, S. 38 – 44.
- 20 Tagesspiegel, Taz. Die Tageszeitung und Zeit Online im Oktober 2017.
- 21 Gangway e. V., Streetwork an Brennpunkten. Jahresbericht 2016, S. 2, http://gangway.de/download/ueber-uns/gangway-jahresberichte/Jahresbericht-2016_Streetwork-mit-Erwachsenen.pdf.
- 22 Vgl. Wolf (Anm. 18), S. 13.
- 23 Vgl. ebd., S. 15.
- 24 Taz. Die Tageszeitung, 7. 2. 2012.
- 25 Vgl. BAG W, Pressemitteilung, 11. 1. 2017. Siehe auch die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Monika Lazar, Irene Mihalic, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Politisch motivierte Tötungsdelikte gegen Obdachlose, Bundestags-Drucksache 18/11339.
- 26 Lucius Teidelbaum, Obdachlosenhass und Sozialdarwinismus, Münster 2013, S. 6.
- 27 Vgl. ebd., S. 27.

Wohnungslosigkeit als heterogenes Phänomen

Soziale Arbeit und ihre Adressat_innen

Wohnungslosigkeit hat viele Gesichter. Jedes Gesicht steht für eine individuelle Biografie, Lebenssituation und eigensinnige Wünsche und Träume. Zu Adressat_innen der Sozialen Arbeit werden wohnungslose Menschen, wenn sie in ihrer Lebenslage Hilfe suchen und Angebote der Wohnungslosenhilfe in Anspruch nehmen. Als Gegenstand Sozialer Arbeit wird Wohnungslosigkeit als ein soziales Problem angesehen, das aus sozialstrukturell verankerter Ungleichheit entsteht und weitreichende, vielfach existenziell bedrohliche Folgen für die Betroffenen mit sich bringt. Obwohl unumstritten ist, dass Wohnen die Grundvoraussetzung für ein menschenwürdiges Leben und gesellschaftliche Teilhabe ist, steht nicht allen Menschen Wohnraum zur Verfügung. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (BAG W) verweist in diesem Zusammenhang auf den in den vergangenen Jahren anhaltenden Anstieg der Menschen ohne Wohnung und benennt als Gründe Versäumnisse in der Wohnungs- und Sozialpolitik.¹

Wohnungslos zu sein bedeutet, nicht über einen eigenen privaten Rückzugsraum zu verfügen. Tage wie Nächte werden im öffentlichen Raum, in Parkanlagen, leerstehenden Häusern, bei Freund_innen oder Bekannten, in Notunterkünften oder auch in öffentlichen Verkehrsmitteln verbracht; das eigene Hab und Gut wird immer bei sich getragen oder auf Schließfächer oder Freund_innen verteilt, die hygienische Versorgung und das Auskurieren von Krankheiten werden zu einem kaum lösbaren Problem. Menschen, die sich in der Not im öffentlichen Raum unter Brücken, in Parks oder am Straßenrand mit Schlafsäcken oder Zelten einrichten, müssen zudem häufig mit Gewalt und Vertreibung rechnen, letzteres auch von

staatlicher Seite.² Diese Erfahrungen von Verelendung, Gewalt und Ausgrenzung mit ihren weitreichenden Folgen für eine Vielzahl von Lebensbereichen haben – in unterschiedlicher Ausprägung – alle wohnungslosen Adressat_innen der Sozialen Arbeit gemeinsam.

Dilemma der Kategorisierung

Um den unterschiedlichen Adressat_innen der Sozialen Arbeit adäquate Unterstützung anbieten zu können, ist es dennoch wenig hilfreich, sie als weitgehend homogene Gruppe zu betrachten. Denn Biografie, Lebenswelt und soziale Teilhabemöglichkeiten werden nicht nur durch die Wohnungslosigkeit maßgeblich geprägt, sondern auch durch andere soziale Kategorien und Ungleichheitsverhältnisse wie unter anderem Geschlecht, Alter, Nationalität und Rassismus. Wohnungslosigkeit als heterogenes Phänomen wahrzunehmen, eröffnet hingegen eine Perspektive, durch die es möglich wird, die Lebenslagen der Adressat_innen in ihrer Komplexität zu verstehen.

In der Sozialen Arbeit bildet sich diese Heterogenität ab durch die Differenzierung in »den Wohnungslosen« als Normalfall und davon unterscheidbaren Sonderfällen. Dass mit »dem Wohnungslosen« implizit eine Vorstellung vom alleinstehenden mittelalten, weißen wohnungslosen Mann mit deutschem Pass verknüpft ist, wird dann deutlich, wenn Frauen, junge Erwachsene, Migrant_innen, Geflüchtete und LSBTQ³ ohne Wohnung als Sonderfälle benannt werden. Für diese Sonderfälle werden, je nach finanziellen Ressourcen und politischem Willen, spezifische Angebote geschaffen, oder sie fallen aus dem Hilfesystem heraus, weil ihre Bedarfe und Erfahrungen nicht berücksichtigt werden.

Die Benennung von Sonderfällen geschieht in dem Versuch, der Komplexität der Lebenslagen wohnungsloser Menschen durch die Kategorisierung der Adressat_innen in einzelne homogene Gruppen gerecht zu werden. Dies ist sicherlich notwendig, um eine übersichtliche Struktur mit adäquaten Hilfsangeboten für spezifische Lebenslagen in der Wohnungslosenhilfe entwickeln und etablieren zu können. Die Nachteile liegen jedoch auf der Hand. Wenn in der Wohnungslosenhilfe Geschlecht zum Thema wird, ist meist von Frauen die Rede, während die Zumutungen, die die Geschlechtszugehörigkeit für wohnungslose Männer mit sich bringt, und die Auswirkungen, die diese auf ihre Lebenslage haben, kaum reflektiert werden.⁴ Schwierig wird es zudem für Menschen, die sich nicht eindeutig einer Kategorie zuordnen können oder wollen, weil sie beispiels-

weise transidentisch oder queer leben oder weil sie als Frauen mit Migrationshintergrund nicht wissen, ob für sie eher das frauen- oder das migrationspezifische Angebot passend ist.

Daraus ergibt sich ein Dilemma in der Sozialen Arbeit. Die Kategorisierung von Adressat_innen und Bedarfen ist einerseits für ein strukturiertes Hilfeangebot unerlässlich, während andererseits mit dieser Kategorisierung Zuschreibungen und Ausschlüsse einhergehen. Dieses Dilemma lässt sich nicht lösen, sondern nur durch eine reflektierte Praxis und Forschung abwägen.⁵ Der Tendenz allerdings, die sich in der Praxis zeigt, immer mehr und immer spezialisiertere Angebote zu konzipieren, sollte mit Skepsis begegnet werden. Vielmehr kann überlegt werden, wie die Verschränkung verschiedener Lebenslagen und Ungleichheitsverhältnisse in einer Einrichtung berücksichtigt werden kann.

In diesem Sinn wird im Folgenden nicht in verschiedene Personengruppen in der Wohnungslosenhilfe unterschieden. Die Heterogenität von Wohnungslosigkeit wird entlang verschiedener Ungleichheitsverhältnisse und Differenzkategorien und deren Relevanz in der Verschränkung mit der Lebenslage Wohnungslosigkeit ausgeführt.

Geschlecht als soziale Kategorie: Ungleichheiten und Zumutungen

Trotz aller emanzipatorischen Fortschritte seit den 1970er Jahren bildet sich die soziale Ungleichheit zwischen den Geschlechtern nach wie vor ab in der Entlohnung auf dem Arbeitsmarkt, der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung und dem unterschiedlichen Zugang zu einflussreichen Positionen in Politik, Wissenschaft und Wirtschaft. Weil Frauen durch ihre nach wie vor stärkere Zuständigkeit für Kinder und Haushalt vielfach nicht oder nur in Teilzeit erwerbstätig sind, fehlt ihnen häufig die eigenständige materielle Absicherung. Diese geschlechtshierarchische Ungleichheit führt unter anderem auch dazu, dass Frauen in privaten wie öffentlichen Bereichen von Männern abhängig sind, eine Abhängigkeit, die wiederum sexistische Übergriffe und häusliche Gewalt begünstigt. Häusliche Gewalt, verbunden mit der wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Partner, ist bei Frauen, die aus dem gemeinsamen Haushalt flüchten müssen, daher auch eine Ursache für Wohnungslosigkeit.

Wenn umgangssprachlich von wohnungslosen Menschen mit Begriffen wie »Penner«, »Clochard« oder »Berber« die Rede ist, ist eine weibliche Form nicht vorgesehen: Im öffentlichen Diskurs gibt es keine wohnungs-

losen Frauen. Während Wohnungslosigkeit für beide Geschlechter mit dem Stigma des Scheiterns verknüpft ist, haben Frauen in der öffentlichen Wahrnehmung zudem die für sie vorgesehene private Sphäre verlassen und in ihrer Zuständigkeit für Familie und Kinder versagt. Bei Frauen wird vielfach von verdeckter Wohnungslosigkeit gesprochen,⁶ weil sie versuchen, im öffentlichen Raum nicht aufzufallen und es möglichst vermeiden, draußen zu übernachten, auch wenn dies bedeutet, sich in die Abhängigkeit des jeweiligen Wohnungsinhabers und seiner Interessen zu begeben. Dieses Verdecken der Notlage erschwert den Zugang zum Hilfesystem. Zudem fühlen sich Frauen, die männlicher Gewalt ausgesetzt waren, in Tagesaufenthaltsstätten und Beratungsstellen, die vorwiegend männlich dominiert sind, nicht sicher. Dies ist ein Grund, weshalb Hilfsangebote für wohnungslose Frauen auch als Schutzräume konzipiert werden.

Geschlecht als soziale Kategorie mit ihren normativen Vorgaben stellt zudem eine Zumutung und Bewältigungsaufgabe für alle Menschen dar. Der Zwang, im kulturellen System der Zweigeschlechtlichkeit eindeutig als »richtiger« Mann oder als »richtige« Frau leben zu müssen, ist verknüpft mit einer Vielzahl von unerfüllbaren Ansprüchen und Widersprüchen, bei denen bislang wenig erforscht wurde, welche Auswirkungen sie für Männer haben.⁷ Während beispielsweise Gewalt gegen Frauen in der Wohnungshilfe thematisiert wird, wird Gewalt, die Männer vorwiegend durch Männer im öffentlichen Raum erfahren, kaum wahrgenommen.⁸ Dabei wäre es wichtig, soziale Räume zu schaffen, in denen Gewalterfahrungen wohnungsloser Männer artikuliert werden können, ohne dass sie Gefahr laufen, als »Opfer« etikettiert zu werden oder als »unmännlich« zu gelten.

Heteronormativität und sozialer Ausschluss

In Deutschland wird Wohnungslosigkeit nur sehr marginal im Zusammenhang mit homophober und transphober Ausgrenzung betrachtet. Während im englischsprachigen Raum zahlreiche Forschungen wie auch spezifische Hilfsangebote für LSBTQ, die von Wohnungslosigkeit betroffen sind, zu finden sind,⁹ fehlt beides im deutschsprachigen Raum weitgehend. Dabei legen Forschungsergebnisse aus Großbritannien, Kanada und den USA nahe, dass auch hierzulande von einer besonderen Vulnerabilität von Menschen ausgegangen werden kann, die den heteronormativen Vorgaben einer heterosexuellen Orientierung oder einer eindeutigen Zuordnung in der binären Geschlechterordnung nicht entsprechen.¹⁰ In einer Studie des Albert Kennedy Trust in Großbritannien nannten wohnungs-

lose LSBTQ homophobe Diskriminierung und Gewalt als eines der fünf Probleme, die sie am meisten belasten.¹¹

In konflikthaften Familiensituationen, die zum Ausschluss junger Menschen aus der familiären Wohnung führen können, wirkt das Coming-Out als lesbisch, schwul oder trans* konfliktverschärfend.¹² Homo- und transphobe Gewalterfahrungen auf der Straße sowie Diskriminierungen im Hilfesystem und auf dem Wohnungsmarkt wirken in der ohnehin schon prekären Lebenslage Wohnungslosigkeit zusätzlich destabilisierend. Soziale Arbeit ist gefordert, Strategien zu entwickeln, »that consider the unique and diverse needs of queer and trans youth«,¹³ um der Diskriminierung und Entwertung von LSBTQ entgegenzuwirken und sichere (Wohn-)Räume zu schaffen.

Alter und Lebensphasen

Wohnungslosigkeit kann jede_n treffen, unabhängig vom Alter. Kinder und Jugendliche sind in der Regel dann von Wohnungslosigkeit betroffen, wenn ihre Eltern die Wohnung verlieren. Es gibt aber auch junge Menschen im Alter ab zwölf Jahren, die wohnungslos werden, weil sie ihr Elternhaus verlassen (müssen) oder weil sie den Regeln und Anforderungen der stationären Jugendhilfe nicht entsprechen (können). Auch Menschen im Senior_innenalter können in Wohnungsnot geraten, vor allem dann, wenn die Rente nicht mehr ausreicht, um steigende Mieten zu bezahlen, oder wenn Mietwohnungen in Eigentumswohnungen verwandelt werden.

Jugendliche auf der Straße

Das Alter eines Menschen wird mit bestimmten Lebensphasen in Verbindung gebracht, an die spezifische gesellschaftliche Erwartungen und gesetzliche Bestimmungen geknüpft sind. Minderjährige Jugendliche, die jenseits pädagogischer Obhut auf der Straße leben und selbstständig für ihren Schlafplatz, Kleidung und Ernährung sorgen, die nicht mehr die Schule besuchen oder eine Ausbildung abgebrochen haben, erfüllen diese Erwartungen und Bestimmungen auf mehrfache Weise nicht. Junge Wohnungslose leben selten dauerhaft im öffentlichen Raum, vielmehr ist ein Pendeln zwischen Einrichtungen der Jugendhilfe, dem Mitwohnen bei Freund_innen, dem Leben auf der Straße und (sofern sie willkommen sind) Phasen des Aufenthalts in der Herkunftsfamilie typisch.¹⁴ Wohnungslose junge Menschen haben die Erfahrung gemacht, dass sie für ihr

Überleben weitgehend auf sich gestellt sind, auf der Straße wie auch in ihren Herkunftsfamilien, die vielfach von Gewalt und Vernachlässigung geprägt sind. Die Jugendhilfe ist der Bereich der Sozialen Arbeit, der Hilfen für junge Menschen anbietet und sie in ihrer Entwicklung unterstützt, ganz gleich in welcher Lebenslage sie sich befinden. In der Bandbreite von niederschweligen und akzeptierenden Hilfen wie Übernachtungsstellen, Straßensozialarbeit und Tagesaufenthaltsstätten, die ohne Bedingungen eine Stabilisierung des Lebens auf der Straße und die Gefahrenminderung zum Ziel haben, bis hin zu stationären Einrichtungen mit einem engen Regelwerk und dichter Betreuung stehen Angebote der Jugendhilfe zur Verfügung. Zentral ist es dabei, die Skepsis, die junge Wohnungslose Erwachsenen aufgrund ihrer Erfahrungen entgegenbringen, zu respektieren und beim Beziehungsaufbau zu achten. Ebenso sollten ihr Wunsch nach Selbstbestimmung und ihre auf der Straße angeeigneten Kompetenzen wertgeschätzt und nicht als ein für Jugendliche unangemessenes und damit abweichendes Verhalten gekennzeichnet werden. In einer bislang einzigartigen Langzeitstudie wurde herausgearbeitet, dass die Wohnungslosigkeit für mehr als 80 Prozent der jungen Menschen keine Endstation ist, sondern eine Lebensphase, aus der sie wieder herausfinden.¹⁵ Umso wichtiger ist es, dass es Hilfen gibt, die sich an ihrer Lebenslage und ihren Bedürfnissen orientieren und nicht auf die Erfüllung von äußeren normativen Erwartungen ausgerichtet sind.

Krisen im Erwachsenenleben

Auch andere Lebensphasen sind mit gesellschaftlichen und sozialen Erwartungen verknüpft. Als Indizien für ein gelingendes Erwachsenenleben werden vor allem die Familiengründung und Teilhabe an Erwerbsarbeit angesehen, in geschlechtsspezifisch unterschiedlicher Ausprägung. Dieses Gelingen ist jedoch nicht unwesentlich abhängig von strukturellen Bedingungen wie dem Arbeitsmarkt und familien-, sozial- und wohnungspolitischen Entscheidungen. Dabei ist zu fragen, ob krisenhafte Entwicklungen und Phasen im Lebensverlauf, von denen alle Menschen in unterschiedlichen Lebensbereichen betroffen sein können, durch wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen aufgefangen werden, sodass eine Verstetigung und Erweiterung der Krise verhindert werden kann. Ob eine chronische Erkrankung, der Verlust des Arbeitsplatzes oder die Trennung in Familie und Partnerschaft auch die Gefahr des Wohnungsverlusts nach sich ziehen, hängt neben den individuellen biografischen Voraussetzungen davon ab, ob die finanzielle Grundsicherung inklusive der Mietübernahme auch weiterhin gesi-

chert ist und ob ausreichend bezahlbarer Wohnraum zur Verfügung steht. »Niemand leidet unter Obdachlosigkeit, wenn es kein gesellschaftliches Versagen gibt, ein Scheitern an der Aufgabe, Wohnungen und Unterkünfte so zu organisieren, dass sie jedem Menschen zugänglich sind.«¹⁶ Deshalb ist es Aufgabe Sozialer Arbeit und ihrer Verbände, sich nicht nur der Hilfe in Einzelfällen zu widmen, sondern auch auf die Missstände in der Wohnungs- und Sozialpolitik hinzuweisen.

Altern und Gesundheit

Für wohnungslose Menschen ist es von existenzieller Bedeutung, dass ihr Körper »funktioniert«. Was für Menschen mit Wohnung ein unbedeutender akuter grippaler Infekt ist, der durch Bettruhe auskuriert wird, kann zu einem bedrohlichen Hindernis für das Überleben werden, wenn man kein Bett zur Verfügung hat. Das Leben auf der Straße beruht auf Mobilität. Die unterschiedlichen Versorgungsstellen, die zumeist im städtischen Raum verteilt sind, müssen zu eng festgelegten Zeiten aufgesucht werden, um Zugang zu Ernährung und Hygiene zu haben, und Schlafplätze müssen täglich organisiert werden. Dabei muss man in der Lage sein, den gesamten eigenen Besitz mit sich zu tragen. Der Aufenthalt im Freien bei jeglichen Witterungsbedingungen setzt eine körperliche Robustheit voraus, um nicht chronisch zu erkranken.

Im Alter nehmen Mobilität, körperliche Kraft und gesundheitliche Robustheit ab. Was für alle Menschen im Alter zu einem Problem der Versorgung und der Bewältigung des Alltags werden kann, stellt sich für wohnungslose ältere Menschen in der Regel dramatischer dar. Wer lange Zeit auf der Straße gelebt hat, ist zumeist »körperlich vorgealtert«,¹⁷ leidet häufiger an chronischen Erkrankungen und wird schneller pflegebedürftig. Von älteren wohnungslosen Menschen wird deshalb zumeist bereits ab einem Alter von 50 Jahren gesprochen.¹⁸ Als problematisch ist es einzuschätzen, dass weder die medizinische noch die pflegerische Regelversorgung auf die gesundheitlichen Probleme und die spezifischen Bedarfe älterer wohnungsloser Menschen eingestellt sind.

Auch das Risiko, in Wohnungsnot zu geraten, steigt mit dem Eintritt ins Rentenalter, die für eine zunehmende Zahl von Menschen (und dabei insbesondere von Frauen) den Eintritt in die Armut bedeutet. Wenn beispielsweise nach dem Tod der Partner_in die Mietlast alleine getragen werden muss oder Mieterhöhungen in die Verschuldung führen, droht der Verlust der Wohnung in einem Alter, in dem die Wohnungssuche deutlich erschwert ist.

Migration, Staatsangehörigkeit und Rassismuserfahrungen

Menschen mit Migrationshintergrund, EU-Zuwanderer und geflüchtete Menschen, die in Deutschland leben, haben unterschiedliche Biografien und Weltanschauungen und leben in einer Vielfalt von Lebensformen. Es wäre daher eine unzulässige Kategorisierung, sie als eine soziale Gruppe mit gemeinsamen Merkmalen zu bezeichnen. Was sie allerdings weitgehend gemeinsam haben, ist die Erfahrung von Benachteiligung und Rassismus (aufgrund ihres Aussehens, ihrer Staatsangehörigkeit, ihres Namens) und der damit verbundenen Ausgrenzung und Gewalt. Der Politikwissenschaftler Ralf Jordan betont, dass Menschen mit Migrationshintergrund beim Zugang zu Wohnraum benachteiligt sind, zudem leben sie häufiger in beengten Wohnverhältnissen, Stadtvierteln mit schlechter Bausubstanz und sind vielfach von Mietwucher betroffen.¹⁹ Zusammen mit einem erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt und damit zu finanzieller Absicherung steigt das Risiko, in Wohnungsnot zu geraten.

Im Diskurs um Wohnungslosigkeit ist entlang der Konstruktion von nationaler Zugehörigkeit die Unterscheidung zwischen wohnungslosen Menschen, die einen (rechtlichen und moralischen) Anspruch auf Hilfen haben und solchen, denen diese Hilfe verwehrt werden kann, erkennbar. »Rassistische Diskriminierungs- und Diskurspraktiken beziehen sich neben körperlichen Merkmalen auch auf kulturelle Merkmale (wie religiöse Symbole und Praktiken) und zielen auf Zuschreibungen, in denen ein Wir von einem nicht-Wir unterschieden wird.«²⁰ In der öffentlichen Diskussion um wohnungslose Menschen, die sich im vergangenen Winter zum Schutz vor dem Kältetod notdürftig in öffentlichen Grünanlagen einrichteten, wurde diese Not kaum als gesellschaftlicher Missstand skandalisiert. Vielmehr wurde auf kommunal- und landespolitischer Ebene die »Verwahrlosung der Grünanlagen«²¹ beklagt und eine »harte Linie«²² gegen osteuropäische wohnungslose Menschen eingefordert. Die vermutete Staatsangehörigkeit wohnungsloser Menschen wurde zentraler Bestandteil der Diskussion, um politische Forderungen nach dem Schutz und der öffentlichen Unterstützung der Hilfsbedürftigen abzuwehren. Die politischen und wirtschaftlichen Gründe von Migration sowie die individuellen Biografien und Beweggründe der betreffenden Menschen werden in einer solchen öffentlichen Diskussion ausgeblendet und Bilder erschaffen von kriminellen, Banden bildenden Ausländern, die »unsere« Grünanlagen besetzen und für die sich jedes Mitleid verbietet.²³ »Das Sprechen über ›Flüchtlinge‹ und ›Migranten‹ hat [...] zunehmend den Modus der Dämonisierung (imaginiertes) Anderer angenommen, welche funktional

für die vermeintliche Legitimität der Zurückweisung der (menschenrechtlich verbürgten) Ansprüche dieser Anderen ist.«²⁴

Die Argumentation, dass durch Zuwanderung deutschen Menschen Wohnraum entzogen und sie dadurch wohnungslos werden könnten, zielt auf eine Entsolidarisierung der von Prekarisierung betroffenen Menschen. Und sie verdeckt die Tatsache, dass es zu wenig bezahlbaren Wohnraum gibt, weil Wohnungsbau im höheren Preissegment für die Immobilienwirtschaft mehr Gewinn abwirft.²⁵ Bei Menschen mit Migrationshintergrund und Fluchterfahrung verschärft sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt, wenn Vermieter_innen deutsche Namen und helle Hautfarbe bei ihren Mieter_innen bevorzugen.²⁶

Solidarisches Handeln gegen Wohnungslosigkeit

Strategien gegen Wohnungslosigkeit können sich nicht auf das Thema »Wohnen« beschränken. Denn die Ursachen für Wohnungsnot haben häufig nur wenig mit dem Thema »Wohnen« zu tun, sondern mit den Themen Armut, Arbeitslosigkeit, Gesundheit, Bildung und mit gesellschaftlichen Machtverhältnissen, die sich in Form von Homophobie, Sexismus, Rassismus und anderen Diskriminierungsformen entlang von Differenzkategorien zeigen.

Soziale Arbeit kann sich in der Wohnungslosenhilfe nicht auf den Erhalt von und die Vermittlung in Wohnraum fokussieren, sondern muss sozialen Ausschluss in einem umfassenderen Sinn zum Thema machen. Dabei müssen auch Konzepte Sozialer Arbeit mit ihrer Konstruktion von Zielgruppen und Problemlagen (selbst-)kritisch hinterfragt werden, inwieweit diese Konstruktionen nicht nur Hilfe organisieren, sondern vielleicht auch Stereotype und Ausschlüsse reproduzieren.

Die Bewältigung der existenziellen Notlage darf nicht in die Verantwortung des_r Einzelnen verlagert werden, darf nicht als Privataufgabe zur Entlastung und Verdeckung der öffentlichen Verantwortung umgedeutet werden. »Das schafft die Möglichkeit, jene individualisierende und unerträgliche Form der Verantwortung zu demontieren und an ihre Stelle ein Ethos der Solidarität zu setzen, das die wechselseitige Abhängigkeit und das Angewiesensein auf funktionierende Infrastrukturen bejaht.«²⁷

Die Überwindung der Notlagen Einzelner braucht solidarisches Handeln, das die kollektive gesellschaftliche Aufgabe übernimmt, jedem Menschen das Recht auf ein menschenwürdiges Leben zu sichern. Ein solidarisches Handeln, das sich gegen die Spaltung richtet, die die Not der einen

anerkennt und die der anderen missachtet und bei der das Recht auf ein menschenwürdiges Leben an normative Bedingungen geknüpft wird, die nicht alle Menschen erfüllen können oder wollen. Wie diese Solidarität als Haltung und Handlungsform umgesetzt werden kann, ist eine Frage, die sich an Politik, Gesetzgebung, die Zivilgesellschaft und nicht zuletzt an die Soziale Arbeit als eine menschenrechtsorientierte Profession richtet.

Der Beitrag erschien zuerst in der Ausgabe der APuZ 25–26/2018 »Wohnungslosigkeit«.

Anmerkungen

- 1 BAG W, Pressemitteilung, 14.11.2017.
- 2 Vgl. dazu im internationalen Kontext Ambar Aleman, Why Do Governments Criminalize the Homeless?, 17. 2. 2017, <http://homelesshub.ca/blog/why-do-governments-criminalize-homeless>. Zur Diskussion in deutschen Großstädten siehe Susanne Beikler/Laura Hofmann, Giffey will »klare Linie« gegen Obdachlose in Parks, 10.10.2017, www.tagesspiegel.de/berlin/verwaehrloste-gruenanlagen-in-berlin-giffey-will-klare-linie-gegen-obdachlose-in-parks/20439264.html.
- 3 Die Abkürzung LSBTQ steht für Lesben, Schwule, Bisexuelle, Trans* und Queere Personen und versucht damit, die Gruppe der Menschen, die von Ausgrenzung und Diskriminierung durch heteronormative Strukturen betroffen sind, zu benennen.
- 4 Vgl. Claudia Steckelberg, Den Blick erweitern – vom geschlechtsspezifischen zum geschlechtsreflektierenden Ansatz in der Wohnungslosenhilfe, in: Wohnungslos 2/2011, S. 37 – 40.
- 5 Vgl. Nina Degele, Gender/Queer Studies. Eine Einführung, Paderborn 2008, S. 145.
- 6 Vgl. Werena Rosenke, Frauen, in: Thomas Specht et al. (Hrsg.), Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze, Berlin –Düsseldorf 2018, S. 301 –323.
- 7 Vgl. Steckelberg (Anm. 4).
- 8 Vgl. Forschungsverbund Gewalt gegen Männer, Abschlussbericht der Pilotstudie, Berlin 2004.
- 9 Vgl. Alex Abramovich/Jama Shelton (Hrsg.), Where Am I Going to Go? Intersectional Approaches To Ending LGBTQ2S Youth Homelessness in Canada & The U.S., Toronto 2017.
- 10 Das legen auch Studien aus Deutschland nahe, die sich mit der Lebenssituation von LSBTQ Jugendlichen und Erwachsenen in verschiedenen Lebensbereichen, wenn auch nicht in der Wohnungslosigkeit, beschäftigen. Vgl. z. B. Claudia Krell/Kerstin Oldemeier, Coming out – und dann ... ?, München 2015; Jannik Franzen/Arn Sauer, Benachteiligung von Trans*Personen, insbesondere im Erwerbsleben, Berlin 2010.
- 11 Vgl. The Albert Kennedy Trust, LGBT Youth Homelessness: A UK National Scoping Of Cause, Prevalence, Response, And Outcome, London 2015.

- 12 Vgl. Coco Wheeler/Christa Price/Ian Ellasante, Pathways Into and Out of Homelessness for LGBTQ2S Youth, in: Abramovich/Shelton (Anm. 9), S. 49 – 61.
- 13 Alex Abramovich/Jama Shelton, Conclusion: The Way Forward, in: ebd., S. 335 – 345.
- 14 Vgl. Claudia Steckelberg, Zwischen Ausschluss und Anerkennung. Lebenswelten wohnungsloser Mädchen und junger Frauen, Wiesbaden 2010.
- 15 Vgl. Martina Bodenmüller/Georg Piepel, Streetwork und Überlebenshilfen. Entwicklungsprozesse von Jugendlichen aus Straßenszenen, Weinheim 2003, S. 208 f.
- 16 Judith Butler, Anmerkungen zur einer performativen Theorie der Versammlung, Berlin 2016, S. 33.
- 17 Benjamin Gifhorn, Ältere wohnungslose Menschen, in: Specht et al. (Anm. 6), S. 371 – 382, hier S. 371.
- 18 Vgl. ebd.
- 19 Vgl. Ralf Jordan, Migration, in: Specht et al. (Anm. 6), S. 325 – 345.
- 20 Maria do Mar Castro Varela/Paul Mecheril, Die Dämonisierung der Anderen. Einleitende Bemerkungen, in: dies. (Hrsg.), Die Dämonisierung der Anderen. Rassismuskritik in der Gegenwart, Bielefeld 2016, S. 7 – 19, hier S. 16.
- 21 Beikler/Hofmann (Anm. 2).
- 22 Ebd.
- 23 Vgl. ebd.; »Wenn man sich das nicht leisten kann, muss man nach Rumänien zurück«, 24.10.2017, www.welt.de/politik/deutschland/article169977711/Wenn-man-sich-das-nicht-leisten-kann-muss-man-nach-Rumaenien-zurueck.html.
- 24 Castro Varela/Mecheril (Anm. 20), S. 8 f.
- 25 Vgl. Andrej Holm, Mietenwahnsinn. Warum Wohnen immer teurer wird und wer davon profitiert, München 2014, S. 31 f.
- 26 Vgl. ebd., S. 29 f.
- 27 Butler (Anm. 16), S. 33.

Gerhard Roden

»Eine lange Bank in der Fußgängerzone – das ist ein gutes Zeichen«

Ein Gespräch

Wir treffen Gerhard Roden, den Leiter der Wohnungslosenhilfe der Caritas Bonn, im Prälat-Schleich-Haus, einer (Not-)Unterkunft für wohnungslose Männer. Schnell sind wir im Gespräch über die Wohnungssuche in Bonn und der Region.

Gerhard Roden – Ich habe 1990 in Köln eine Wohnung gesucht, kurz nach dem Mauerfall, da war die Situation ähnlich wie heute, nur trat die plötzlich ein, als viele Menschen hier rüber wanderten. Wir haben uns damals aufgeregt über Mietpreise von 6 Mark den Quadratmeter, 10 Mark war überhaupt nicht vorstellbar. Wir hatten eine Wohnkostenbelastung von 20 Prozent des Nettoeinkommens.

Heute spricht man von mehr als 40 Prozent des Einkommens, die ärmere Haushalte teilweise für die Miete aufbringen müssen.

– Das Thema Armut darf man nicht nur entlang des Einkommens denken, man muss es auch entlang der Fixkosten denken. Wohnkosten sind Fixkosten, und viele Kosten zur Teilhabe sind heute Fixkosten und deutlich teurer geworden. Und obwohl jemand als Facharbeiter tätig ist, hat er plötzlich einen Fixkostenanteil von 70 Prozent, darunter einen Wohnkostenanteil von 50 Prozent. Vor 25 Jahren hätte kein Vermieter bei einer solchen Wohnkostenbelastung vermietet, das können Haushalte nur sehr schwer stemmen. Da baut sich ein riesengroßes Problem auf. Die Menschen gehen dorthin, wo Arbeit ist. Wenn ich in der Eifel preiswert wohnen kann, habe aber keinen Job, hilft mir das auch nicht weiter.

Zugleich fallen in den Städten Sozialwohnungen aus den Bindungen heraus und werden nicht genug neue gebaut.

– Ich stoße mich am Begriff »Sozialwohnungen«. Dieser Begriff drückt meines Erachtens etwas Falsches aus. Er drückt aus, dass die Ursache für diese Förderung bei der sozialen Schwäche der potenziellen Mieter liegt. Aber tatsächlich liegt die Ursache für die Notwendigkeit dieser Förderung darin, dass man mit einem üblichen Einkommen nicht so viel Geld hat, irgendeinen Investor dazu zu motivieren, Wohnungen zu bauen. Wir haben heute in Bonn eine Situation, dass geschätzt 40 bis 50 Prozent der Bevölkerung vom Grundsatz her einen Anspruch auf eine »Sozialwohnung« haben. Viele würden auch gerne für 6,80 Euro den Quadratmeter irgendwo ordentlich wohnen. Wenn die in der Zeitung lesen, dass sie jetzt auch zu den »sozial Schwachen« zählen, wie fühlt sich so jemand, der jeden Tag arbeiten geht, Maurer ist, Facharbeiter ist, Angestellte ist? Wir diskreditieren die Hälfte der Bevölkerung, wenn wir diese Terminologie unreflektiert übernehmen.

Ist die Ursache für zunehmende Wohnungslosigkeit denn immer der angespannte Wohnungsmarkt, oder kommen noch andere Faktoren hinzu?

– Der Wohnungsmarkt spielt sicherlich eine große Rolle. Die Wohnungswirtschaft spricht von zwei Prozent Leerstandsquote in Bonn. Dieser Leerstand ist fluktuationsbedingt, das ist eigentlich keiner, das ist Vollaustattung. Es gibt objektiv gesehen zu wenig Wohnungen, damit alle Menschen ordentlich wohnen können. Damit gibt es auch Menschen, die sich ohne eigene Wohnung durchschlagen müssen. Manche leben in prekären Wohnverhältnissen, manche sind obdachlos. 2017 haben 1425 Menschen die Hilfe der Wohnungslosenhilfe der Caritas Bonn in Anspruch genommen. Hiervon 600 erstmalig. Und viele werden statistisch nicht erfasst: die Frau, die bei ihrem »Partner« wohnt, obwohl sie am liebsten ausziehen würde, derjenige, der im Wohnwagen lebt, der beim Kumpel auf dem Sofa schläft und gar nicht weiß, dass er wohnungslos ist, aber das irgendwann merkt, weil er keine Meldeadresse hat – auch diese Zahl ist relevant, weil diese Lebenssituationen der Teilhabe entgegenstehen und aus ihnen Obdachlosigkeit entstehen kann.

Wie groß ist die Hürde, Hilfe in Anspruch zu nehmen?

– Wir haben unser System so konzipiert, dass wir auf diese Hürde Bezug nehmen. Menschen, die hier vorsprechen, sind in einer existenzbedrohenden Notlage. Wenn man sich nicht irgendwo geschützt zwischen Mauern

aufhalten kann, ist man existenziell bedroht, viele haben Angst und wissen nicht, wie es weitergehen kann. Das ist die Situation, in der die Menschen sich befinden, wenn sie hier vorsprechen. Wir bieten in dieser Lebenssituation existenzsichernde Zugangsportale. Die sollen Türen öffnen und orientieren sich stringent am Bedarf in dieser Lebenssituation. Wenn jemand sagt, er braucht was zu essen, bekommt er was zu essen. Wenn jemand sagt, er braucht ein Dach über den Kopf, bekommt er ein Dach über den Kopf. Und wenn jemand sagt, ich brauche Hilfe dabei, meine Wohnung nicht zu verlieren, dann bekommt er auch diese Unterstützung. Da nehmen wir noch keinen Bezug auf die Ursachen der Probleme. Die Chance, die in dieser Phase liegt, ist, Vertrauen aufzubauen, zum Hilfesystem, zu den Menschen, die hier arbeiten. Und wenn Vertrauen wächst, dann kann sich die Hilfe dahingehend weiterentwickeln, dass die Menschen personenzentrierte Unterstützung anfragen, die auf Teilhabe hin ausgerichtet ist, auf selbstbestimmte Teilhabe.

Wie sieht die Angebotsstruktur der Wohnungslosenhilfe in Bonn aus, wie kooperieren sie mit anderen Trägern, mit der Stadt?

– Wir bieten eine Menge Möglichkeiten an, anzukommen: eine Notübernachtung für Männer, Tagesaufenthalt, Fachberatung, Straßensozialarbeit, Krisenhilfe Wohnungsnot, wenn jemand von Wohnungslosigkeit bedroht ist. In Bonn gibt es auch spezielle Hilfen für wohnungslose Frauen. Um wohnungslose Familien kümmert sich die Stadt Bonn mit dem allgemeinen sozialen Dienst und dem Jugendamt. Die Familien werden dann auch teilweise, wenn sie obdachlos sind, in städtischen Unterkünften untergebracht. Wobei die Stadt sehr viel unternimmt, Wohnungslosigkeit abzuwenden. Schon bei der Prävention fangen wir an, mit den anderen Akteuren zu kooperieren, mit der Stadt, dem Jobcenter oder dem Verein für Gefährdetenhilfe [ein weiterer Träger in Bonn, Anm. d. Red.]. Wir bauen wirksame fach- und trägerübergreifende Prozessnetze auf, die verhindern, dass die Menschen abrutschen, und die das gesamte Leistungsspektrum der Sozialgesetzbücher erschließen. Wir vermeiden Parallelsysteme zu den Regelsystemen, spezielle Angebote für »Wohnungslose« oder »Obdachlose«. Das würde Artikel 1 des Grundgesetzes widersprechen. Wenn ich die Kategorie Mensch »der Wohnungslose« oder »der Obdachlose« schaffe, dann verkürze ich dessen Menschenwürde. Wir hier in Bonn sind getragen vom Teilhabegedanken.

Wird das in anderen Kommunen denn anders gehandhabt?

– Ich weiß nicht, ob man das schon so prägnant formuliert hat, wie ich es gerade hier tue. Die sozialrechtliche Vorgabe ist genauso, wie ich sie

hier ausspreche, wenn man sie in das Gesamtkonzept aus Grundgesetz und Sozialgesetzbüchern einbettet. Es gibt faktisch gesehen keinen Grund, warum ich eine »Tafel« bräuchte, und wenn sie die Verwerfungen sehen, die darum entstehen, Machtgefälle, Unterminierung des Sozialsystems, Einflechtung dieser Struktur in verkürzte Regelsysteme – »geh doch zur Tafel, da kriegst du auch was zu essen« – das ist doch haarsträubend, da wollen wir doch nicht hin.

Nicht zuletzt durch die Diskussion um die Essener »Tafel« wurden angebliche Verteilungskämpfe unter Armen und Wohnungslosen wegen zunehmender »Konkurrenz« durch Ausländer in den Blick genommen.

– Es gibt den Aspekt der Knappheit, und das ist immer auch schwierig, wenn es existenziell wird. Wir versuchen ein Angebot vorzuhalten, das ausreichend ist. Wir haben zum Beispiel hier einen Mahlzeitendienst, da können die Menschen für einen Euro essen. Und wenn wir so was machen, müssen wir für jeden, der kommt, genug Essen haben. Dann ist der »Verteilungskampf« schnell vorbei.

Sie betreiben hier die sogenannte City-Station, in der auch der Mahlzeitendienst stattfindet. Was bietet die Station noch?

– Die City-Station ist im Sinne der Existenzsicherung ein Tagesaufenthalt. Da kann man einfach hingehen, ohne dass man irgendwas über sich sagen muss. Das ist eine sehr niedrige Hürde. Man kann Kaffee trinken, was essen, Karten spielen. Und sich damit sozusagen an dieses System annähern und gleichzeitig existenzsichernde Hilfe bekommen. An die City-Station angegliedert ist die Fachberatung, sodass die Menschen, die kommen, die Sozialarbeiter kennenlernen können. Im Winter, wenn die Temperaturen unter null Grad fallen, lassen wir die Station auch die ganze Nacht offen.

Wie viele Wohn- und Betreuungsplätze bieten Sie an?

– Im stationären Bereich haben wir über 100 Plätze, dazu bieten wir 84 Plätze in Wohngemeinschaften und Wohnhäusern an. Dort können die Menschen so lange leben, wie sie das wünschen. Weiterhin betreuen wir gegenwärtig noch 43 Personen im Rahmen des Betreuten Wohnens in deren Wohnungen. In allen Einrichtungen finden die Menschen ein Dach über dem Kopf, aber es stecken sehr unterschiedliche Betreuungsangebote dahinter, je nachdem, wie der Hilfebedarf aussieht. Hier, im Prälat-Schleich-Haus, bieten wir beispielsweise ein befristetes stationäres Betreuungsangebot. Die Bewohner erarbeiten mit den Sozialarbeitern einen Hilfeplan, überlegen sich, wo sie hinwollen. Dieser Hilfeplan wird halb-

jährlich fortgeschrieben und dem zuständigen Sozialhilfeträger vorgelegt. Bei den meisten Bewohnern ist das der Landschaftsverband Rheinland. Irgendwann soll es dann in Richtung Auszug gehen. Manchmal in eine eigene Wohnung oder in eine anschließende Betreuungssituation wie Betreutes Wohnen für psychisch kranke Menschen oder in eine Rehabilitation. Im Mittel bleiben die Menschen hier 400 Tage, 65 Prozent haben 2017 die Hilfe erfolgreich beendet. Die Bewohner der Wohnhäuser und Wohngemeinschaften benötigen demgegenüber dauerhaft situationsbezogene Hilfen bei der Bewältigung des Alltags, zum Beispiel bei der Geldverwaltung. In allen Angeboten arbeiten wir bedarfsorientiert, personenzentriert als auch fach- und trägerübergreifend vernetzt.

Was halten Sie von sogenannten Housing First-Ansätzen, die versuchen, die Menschen als erstes wieder in regulären Wohnungen unterzubringen?

– Wir würden jetzt nicht hingehen und sagen, pass mal auf, du kriegst erst ein Dach über den Kopf, wenn du dich so und so benimmst. Wir sehen aber auch, dass manche Menschen objektiv gesehen massive Probleme haben, in einer Hausgemeinschaft zurecht zu kommen. Das darf ich auch nicht übersehen. Housing First hat seine Berechtigung, wenn ich in einer Großstadt in den USA bin und Tausende Menschen auf der Straße leben, weil sie sich keine Wohnung mehr leisten können, aber da sind wir zum Glück noch nicht.

Wie sieht es denn mit der Straßenobdachlosigkeit in Bonn aus?

– Wir beobachten eine leicht steigende Tendenz. Wir gehen davon aus, dass regelmäßig etwa hundert Menschen auf der Straße leben. Wobei wir in Bonn keine große Szenebildung wie in anderen Städten haben. Es sind vielfach Einzelpersonen, die irgendwo draußen schlafen, sich auch dahin zurückziehen. Viele von ihnen sind psychisch krank, suchen auch manchmal den sozialen Rückzug. Auch bei der Straßensozialarbeit kooperieren wir, mit dem Verein für Gefährdetenhilfe, mit dem Ordnungsamt, mit der Polizei, mit dem sozial-psychiatrischen Dienst, und wir suchen die Menschen da auf, wo sie sich aufhalten. Das muss man sehr vorsichtig machen. Wir versuchen Kontakt aufzubauen, indem wir zum Beispiel Sachen vorbeibringen, die die Alltagsbewältigung erleichtern, wie einen Schlafsack. Wir versuchen dadurch, die Situation zu entlasten, etwas Gutes zu tun – um Vertrauen aufzubauen. Und wenn sich jemand in Bewegung setzt, dann haben wir viele Angebote, die genutzt werden können. Manchmal ist es aber auch so, dass man gemeinsam mit Ärzten oder auch mit dem Ordnungsamt über-

legt, ob die Situation noch tragbar ist, gerade im Winter. Dann gilt es abzuwägen zwischen dem Recht auf Selbstbestimmung und den Einschränkungen im Rahmen des Psychisch-Kranken-Gesetzes, ob man Zwang ausüben sollte, um den Betroffenen aus seiner gefährlichen Situation rauszuholen.

Es gibt ja viele Klischees über Wohnungslose. Und wie Sie gesagt haben, ist es falsch, sie nur auf ihre Wohnungslosigkeit zu reduzieren. Gibt es denn irgendwelche Merkmale, die ihnen gemeinsam sind?

– Diese Fragen sind immer die gleichen (lacht). Wenn man sich einen Prozess sozialer Ausgrenzung vorstellt, dann gibt es ganz unterschiedliche Anfangspunkte. Was alle Menschen, wie ich finde, gemeinsam haben, die wir betreuen, ist ein »voller Briefkasten«. Behörden, Jobcenter schicken Briefe, und die werden nicht mehr aufgemacht. Das ist das, was für mich hängengeblieben ist über die Jahrzehnte der Berufserfahrung. Und wie kommt es dazu, dass jemand seine Briefe nicht mehr aufmacht? Weil ihm alles über den Kopf wächst und er nicht mehr die Hoffnung hat, die Probleme lösen zu können. Und das ist eigentlich das, was alle gemeinsam haben. Und warum wächst jemandem alles über den Kopf? Die Gründe sind sehr unterschiedlich. Das ist teilweise strukturell bedingt, viele negative strukturelle Faktoren kumulieren, die jemand nicht beeinflussen kann. Aber es sind natürlich auch individuelle Probleme, wenn jemand unter einer Abhängigkeit, einer psychischen Erkrankung oder einem schweren Trauma in der Kindheit leidet, dann ist er manchmal nicht in der Lage, die Situation zu bewältigen, obwohl die Schwierigkeiten bewältigbar erscheinen. Das löst manchmal Unverständnis aus. Wichtig ist, die Hintergründe für die Schwierigkeiten gemeinsam zu erarbeiten.

Würden Sie sagen, dass Menschen, die wohnungslos sind oder von Wohnungslosigkeit bedroht sind, eine Lobby in Deutschland haben?

– Eine Lobby sollte die Wohlfahrtspflege sein. Und ich glaube, dass wir hier in Bonn schon eine ganz gute Arbeit machen. Ich habe nicht den Eindruck, dass wir hier ein Klima haben, dass man vom Grundsatz her den Menschen gegenüber negativ eingestellt ist. Und das beobachte ich auch in vielen anderen Städten, wie auch zum Teil ein sehr ausgeprägtes bürgerschaftliches Interesse und Engagement. Dies wird auch durch die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe befördert. Ich glaube aber, es hängt letztendlich sehr davon ab, wie man im lokalen Bezug unterwegs ist. Wie ich hier in Bonn meine Fußgängerzone organisiere, ob da noch Bänke stehen oder keine mehr stehen, das ist ein Maßstab für gelingende Lobbyarbeit. Die lange Bank hinter dem Haus der Bildung: Dass es die gibt, das

ist ein gutes Zeichen. Es gibt viele Städte, die würden solche Bänke gar nicht mehr aufstellen.

Wie belastend ist die Arbeit in der Wohnungslosenhilfe? Welche Anforderungen werden an die Mitarbeitenden gestellt?

– Ich glaube, wenn man hier arbeiten will, muss man die Menschen mögen. Das hört sich vielleicht laienhaft an, aber es ist wichtig, weil dies die Grundlage für eine gelingende Hilfe ist. Das heißt nicht, dass man blauäugig ist, sondern dass man sich ein Fundament schafft, überhaupt Einfluss nehmen zu können und zu unterstützen. Das ist eine hohe Anforderung. Weil es hier manchmal auch sehr unangenehm ist. Es ist wichtig, dass die Kolleginnen und Kollegen in der Lage sind, die Hintergründe für die Schwierigkeiten gemeinsam mit den Betroffenen zu erarbeiten und dabei den Menschen in seiner Menschenwürde zu respektieren. Man muss einen Sinn in der Arbeit erkennen, in dem, was man tut, und man sollte eingebettet sein in Teamstrukturen, die einen stützen. Hinzu kommt Fachlichkeit in dem Sinne, die Schwierigkeiten der Betroffenen einordnen zu können, wie beispielsweise Suchterkrankungen. Die Wohnungslosenhilfe ist nicht das, wo die Jugend hinstrebt, wenn sie sich berufliche Perspektiven vorstellt. Aber viele, die hier ein Praktikum gemacht haben, wollen auch hier arbeiten, weil die Arbeit einfach spannend, interessant und sinnvoll ist.

Wenn Sie einen Wunschzettel an die Politik hätten, was würde darauf stehen?

– Das erste ist, dass wir den geförderten Wohnungsbau stärken müssen. Dass wir als Staat die Verantwortung wahrnehmen, dass jeder Mensch in Deutschland menschenwürdig wohnen kann. Die sozialrechtlichen Instrumente, um die Betreuung zu leisten, die haben wir. Das zweite, was ich mir wirklich wünschen würde, ist, dass man von gewissen Bildern Abstand nimmt, Bildern, die darauf bauen, dass jemand in die Kategorie »der Wohnungslose« oder »der Obdachlose« gedrückt wird. Dass wir stattdessen Bilder vor Augen haben, dass alle Menschen im Sinne des Artikels 1 des Grundgesetzes die gleiche Menschenwürde haben und das Kriterium »Wohnungslosigkeit« eine Lebenslage beschreibt – und nicht den Menschen. Und dass es unser gemeinsames Ziel ist, diese Lebenslage, soweit wie es eben geht, zu verhindern.

Das Interview führten Anne Seibring und Lisa Stein im Mai 2018 in Bonn. Es erschien zuerst in der Ausgabe der APuZ 25 – 26/2018 »Wohnungslosigkeit«.

Autorinnen und Autoren

MATTHIAS BERNT

ist Senior Researcher in der Abteilung »Regenerierung von Städten« am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung, Erkner.
matthias.bernt@leibniz-irs.de

VOLKER BUSCH-GEERTSEMA

ist promovierter Sozialwissenschaftler, Honorary Professor an der Heriot-Watt-University in Edinburgh, Schottland und Projektleiter bei der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V., Bremen (GISS). Zudem ist er Koordinator des European Observatory on Homelessness.
volker@busch-geertsema.eu

LAURA CALBET I ELIAS

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung »Regenerierung von Städten« am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung, Erkner. laura.calbet@leibniz-irs.de

BJÖRN EGNER

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Leiter des Arbeitsbereichs »Methoden der Politikwissenschaft« am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt.
begner@pg.tu-darmstadt.de

HENNING FÜLLER

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Geographischen Institut der Humboldt-Universität Berlin.
henning.fueller@geo.hu-berlin.de

SUSANNE GERULL

ist Professorin für Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit an der Alice Salomon Hochschule Berlin.
mail@susannegerull.de

GEORG GLASZE

ist Professor für Kulturgeographie an der Friedrich–Alexander–Universität Erlangen–Nürnberg.
georg.glasze@fau.de

ALOIS HAHN

ist emeritierter Professor für Soziologie an der Universität Trier.
hahn@uni-trier.de

JÜRGEN HASSE

ist habilitierter Humangeograph und war bis 2015 Professor am Institut für Humangeographie der Johann Wolfgang Goethe–Universität Frankfurt am Main.
info@jhasse.com

GERHARD HENKEL

ist Humangeograf und Universitätsprofessor an der Universität Duisburg–Essen.
gerhard.henkel@uni-due.de

FELICITAS HILLMANN

leitet die Abteilung »Regenerierung von Städten« am Leibniz–Institut für Raumbezogene Sozialforschung, Erkner. Sie ist mit der Professur »Transformation städtischer Räume im internationalen Kontext« an der TU Berlin, Institut für Stadt– und Regionalplanung, verankert.
felicitas.hillmann@leibniz-irs.de

ANDREJ HOLM

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Stadt– und Regionalsoziologie der Humboldt–Universität zu Berlin.
a.holm@sowi.hu-berlin.de

RÜDIGER JACOB

ist Professor für Soziologie und empirische Sozialforschung an der Universität Trier.
jacob@uni-trier.de

ROBERT KALTENBRUNNER

ist Leiter der Abteilung Bau– und Wohnungswesen des Bundesinstituts für Bau–, Stadt– und Raumforschung (BBSR).
robert.kaltenbrunner@bbr.bund.de

Autorinnen und Autoren

SEBASTIAN KOHL

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung in Köln.
ko@mpifg.de

JOHANNES KOPP

ist Professor für Soziologie und empirische Sozialforschung an der Universität Trier.
kopp@uni-trier.de

MICHAEL KRENNERICH

ist habilitierter Hochschullehrer am Lehrstuhl für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik des Instituts für Politische Wissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg und leitender Herausgeber der »Zeitschrift für Menschenrechte« (zfmr).
michael.krennerich@fau.de

RICARDA PÄTZOLD

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Urbanistik.
paetzold@difu.de

GERHARD RODEN

ist Diplom-Sozialarbeiter und Leiter der Wohnungslosenhilfe der Caritas Bonn. gerhard.rodén@caritas-bonn.de

BRITTA-MARIE SCHENK

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Historischen Seminar der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und habilitiert zur Geschichte der Obdachlosigkeit im 19. und 20. Jahrhundert.
schenk@histosem.uni-kiel.de

DIETER SCHOTT

ist Professor für Neuere Geschichte mit einem Schwerpunkt auf Stadt- und Umweltgeschichte am Institut für Geschichte der TU Darmstadt.
schott@pg.tu-darmstadt.de

CLAUDIA STECKELBERG

ist Professorin für Sozialarbeitswissenschaft an der Hochschule Neubrandenburg und Vorstandsmitglied der Deutschen Gesellschaft für Soziale Arbeit e. V.
steckelberg@hs-nb.de

WALDEMAR VOGELGESANG

ist Professor für Soziologie an der Universität Trier.
vogelges@uni-trier.de

MICHAEL VOIGTLÄNDER

ist Leiter des Kompetenzfelds Finanz- und Immobilienmärkte am Institut der deutschen Wirtschaft (IW) Köln und Honorarprofessor an der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg.
voiglaender@iwkoeln.de

MATTHIAS WALTERSBACHER

ist Leiter des Referats Wohnungs- und Immobilienmärkte in der Abteilung Bau- und Wohnungswesen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).
matthias.waltersbacher@bbr.bund.de

Gesucht! Gefunden?

Zehntausende demonstrieren gegen den „Mietenwahnsinn“, Enteignungen werden als mögliche Lösung diskutiert: Nirgendwo spitzt sich die wohnungspolitische Krise so zu wie in Berlin. Die enormen Preissteigerungen auf dem (Miet-)Wohnungsmarkt haben in den vergangenen Jahren, auch andernorts, viele Menschen politisiert. Nach Jahrzehnten der wohnungspolitischen Zurückhaltung und Vermarktlichung im Wohnungssektor ist die Wohnungsfrage spätestens seit der Bundestagswahl 2013 zurück auf der politischen Agenda. Die hier versammelten, teils aktualisierten Beiträge aus „Aus Politik und Zeitgeschichte“ der vergangenen Jahre sowie zwei neue Beiträge behandeln alte und neue Wohnungsfragen wie: Was bedeutet es, zu wohnen oder wohnungslos zu sein? Ist Wohnen ein Menschenrecht? Wie wohnt es sich in der Stadt oder auf dem Land? Was könnte helfen, die Wohnungskrise zu lösen?