

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

64. Jahrgang · 20–21/2014 · 12. Mai 2014



Wohnen

Robert Kaltenbrunner · Matthias Waltersbacher

Wohnsituation in Deutschland

Björn Egner

Wohnungspolitik seit 1945

Michael Voigtländer

Herausforderungen der Wohnungspolitik

Andrej Holm

Wiederkehr der Wohnungsfrage

Susanne Gerull

Wohnungslosigkeit in Deutschland

Christine Hannemann

Zum Wandel des Wohnens

Isabel Finkenberger · Christoph Schlaich

Zusammenleben in integrierten Nachbarschaften

Janice Perlman

Urbanisierung, Megastädte und informelle Siedlungen

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

Editorial

Die Wohnungsfrage ist spätestens seit der Bundestagswahl 2013 zurück auf der politischen Agenda. Nach Jahrzehnten der wohnungspolitischen Zurückhaltung und Vermarktlichung im Wohnungssektor haben sich CDU/CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag auf einen „wohnungspolitischen Dreiklang aus einer Stärkung der Investitionstätigkeit, einer Wiederbelebung des Sozialen Wohnungsbaus und einer ausgewogenen mietrechtlichen und sozialpolitischen Flankierung“ geeinigt. Ein Bestandteil ist die sogenannte Mietpreisbremse für Neuvermietungen, zu der ein erster Gesetzentwurf im März 2014 vorgelegt wurde.

Die Große Koalition reagiert damit auf die massiven Mietsteigerungen und die zunehmende Wohnungsnot in einigen Groß- und Universitätsstädten sowie in Ballungsgebieten beziehungsweise auf die Proteste von Betroffenen, Verbänden und sozialen Bewegungen. Doch nicht überall stehen Städte und Gemeinden vor dem Problem eines Nachfrageüberhangs: Der Aufbau des Leerstands insbesondere in strukturschwachen Gebieten und der Zerfall vieler Wohnungsbestände schreiten ebenso fort. Die Politik sieht sich mit differenzierten Problemlagen und Anforderungen konfrontiert, für die es keine Pauschallösungen gibt.

Wohnen gehört zu den Grundbedürfnissen des Menschen. Wohnungslosigkeit bedeutet einen gravierenden sozialen Abstieg, der mit Ausgrenzung und Diskriminierung einhergeht. Schätzungen zufolge – eine offizielle Wohnungsnotfallstatistik gibt es im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern in Deutschland nicht – sind etwa 284 000 Menschen hierzulande wohnungslos, davon leben rund 8,4 Prozent auf der Straße. Zwar besteht einerseits ein ausgebautes Hilfesystem mit einem Anspruch auf sofortige, menschenwürdige Unterbringung; andererseits bleiben in der Praxis vielfältige Probleme bei Prävention und Versorgung von Wohnungsnotfällen bestehen. Auch diese gilt es bei der Wiederbelebung der Wohnungspolitik in den Blick zu nehmen.

Anne Seibring

Robert Kaltenbrunner ·
Matthias Waltersbacher

Besonderheiten und Perspektiven der Wohnsituation in Deutschland

Was hatte man dem „kleinen Mann“ nicht alles versprochen – „das Land Utopia, den kommunistischen Zukunftsstaat,

Robert Kaltenbrunner

Dr. Dipl.-Ing, geb. 1960; Leiter der Abteilung Bau- und Wohnungswesen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Deichmanns Aue 31–37, 53179 Bonn.
robert.kaltenbrunner@bbr.bund.de

Matthias Waltersbacher

Dipl.-Geograf, geb. 1964; Leiter des Referats Wohnungs- und Immobilienmärkte in der Abteilung Bau- und Wohnungswesen des BBSR (s. o.).
matthias.waltersbacher@bbr.bund.de

ge 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 soviel wie: sich die Gewissheit des Geschütztseins 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: Etwa die Hälfte ihres Privatvermögens haben

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 unerschwinglich in Jedermanns Bewusstsein allgegenwärtig ist. Schließlich prägt das Wohnen auf vielfältige

die Deutschen in Immobilien angelegt.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. Aktuell wächst die Zahl der Wohnungsnachfrager wieder und damit der Wettbewerb, denn Deutschland kann nach vielen Jahren leichter Bevölkerungsverluste erneut eine positive Bevölkerungsentwicklung verzeichnen – in 2012 um 0,2 Prozent gegenüber dem Vorjahr.⁴ Allerdings sind die Bevölkerungszahlen nicht überall gestiegen. Während die ländlichen Räume, insbesondere die dünn besiedelten und peripheren

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. 38 f.; Mircea Eliade, *Das Heilige und das Profane*, Hamburg 1957, S. 101 ff.; Alfons Silbermann, *Neues vom Wohnen der Deutschen*, Köln 1991, S. 16.

² Weiterführend: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, *Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland*, Berlin 2013.

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*, (2007) 6, S. 3.

⁴ Dahinter steckt eine deutliche Zunahme der Außenwanderungsgewinne, vor allem aus EU-Staaten, die von der Finanz- und Schuldenkrise betroffen sind, sowie Staaten, die in den vergangenen Jahren der EU beigetreten sind. Der Wanderungsüberschuss von 369 000 Menschen in 2012 ist der höchste Wert seit 1995.

Regionen, in den vergangenen fünf Jahren an Bevölkerung verloren und auch die näher an den großen Metropolräumen gelegenen Gebiete abnehmende Einwohnerzahlen zu verzeichnen hatten, nimmt die Bevölkerungszahl in den Großstädten weiterhin zu, um etwa zwei Prozent in den vergangenen fünf Jahren. Darin zeigt sich eine zunehmend auseinanderlaufende Entwicklung zwischen den großen Metropolregionen sowie kleineren attraktiven Städten einerseits und den restlichen 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 Einpersonenhaushalte liegt mittlerweile bei knapp über 40 Prozent, in den größten Städten sogar bei über 50 Prozent. Zusammen mit den Zweipersonenhaushalten 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 25 Prozent; in den größten Städten sogar noch deutlich weniger. Besonders die quantitativ noch relevanten Vierpersonenhaushalte verbuchten in den vergangenen zehn Jahren einen Rückgang von circa 13 Prozent. Die durchschnittliche Haushaltsgröße beläuft sich in Deutschland auf 2,0 Personen.¹⁵ 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 der Alterung der Gesellschaft mit immer weiter zunehmender Lebenserwartung. Ältere Haushalte sind – sofern Kinder vorhanden – nach dem Auszug des Nachwuchses 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 und damit auch das Potenzial für Nachwuchs), dann kulminiert der Prozess in einer weitreichenden Dominanz von älteren, kleinen Haushalten. Jeder fünfte Mensch in Deutschland ist mittlerweile älter als 64 Jahre. Aber es sind nicht nur die erreichten Anteilswerte, die die Alterung verdeutlichen, sondern auch die Geschwindigkeit, in der dieser Prozess abläuft.¹⁶ Es gibt indes auch deutliche regionale Unterschiede beim Anteil von Kindern und Jugendlichen: Die relativ meisten leben im niedersächsischen Landkreis Cloppenburg.¹⁷

Die hohe Zahl der Geburten bis Mitte der 1960er Jahre führte zur Herausbildung der sogenannten Babyboomer-Generation. Diese bildete im vergangenen Jahrzehnt eine stark besetzte Altersklasse der 30- bis 40-Jährigen, die nun in die Altersklasse der 50-Jährigen und älter wechselt. Damit einher geht der Verkleinerungsprozess der Haushaltsgrößen, denn die Babyboomer-Generation entlässt ihre Kinder.

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, Bedarfe und Präferenzen der Nachfrage nach bestimmten Gebäude- und Wohnungstypen sowie steigende Zweitwohnungsnachfrage aufgrund der Mobilitätsanfordernisse des Arbeitsmarkts. Für eine realistische Einschätzung der gegenwärtigen und auch der zukünftigen Wohnungsnachfrage ist es deswegen von Bedeutung, eine schrumpfende Bevölkerungszahl nicht mit einer zurück-

¹⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie 15, Sonderheft 1: Wirtschaftsrechnungen. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013, Wohnverhältnisse privater Haushalte, Wiesbaden 2013.

¹⁶ In manchen ostdeutschen Bundesländern hat sich der Anteilswert der über 64-Jährigen in 20 Jahren um zehn bis elf Prozentpunkte auf nunmehr 22 bis 24 Prozent erhöht.

¹⁷ Dort beträgt der Anteil Minderjähriger an der Bevölkerung 22,2 Prozent. Demgegenüber beträgt der entsprechende Wert für den thüringischen Landkreis Suhl 10,4 Prozent.

gehenden Wohnungsnachfrage gleichzusetzen.¹⁸ Gehen die Präferenzen der Haushalte weiterhin in eine bestimmte Richtung (beispielsweise Eigenheime), 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.¹⁹ 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 stam-

¹⁸ Vgl. weiterführend Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), BBSR-Wohnungsmarktprognose 2025, Bonn 2011.

¹⁹ 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 hatten 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.

men knapp 32 Prozent der Wohnungen aus den Jahren 1950 bis 1969, als ein hoher Zuzug von außen und hohe Geburtenzahlen die Wohnungsnachfrage stark ansteigen ließ. Allerdings fielen der um sich greifenden Bauwut auch viele Altbestände zum Opfer.¹⁰ Nur 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 1919.¹¹

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 Wohngebäude zur heutigen Wohnungsnachfrage passen. Wenn drei Viertel der Haushalte gerne im Wohneigentum leben möchten, es aber faktisch weniger als die Hälfte der Haushalte schafft, dann ist nicht zuletzt ein Anpassungsprozess des Wohnungsbestands vonnöten. Verändern kann sich der Woh-

¹⁰ Vgl. Wolf Jobst Siedler, *Die gemordete Stadt. Abgesang auf Putte und Straße, Platz und Baum*, Berlin 1964.

¹¹ Vgl. hier und im Folgenden die Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung im Rahmen des Zensus 2011 der statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

nungsbestand 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 mehrfachen 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 rund 60 Prozent liegt, rangiert Deutschland mit etwa 45 Prozent am Ende der Aufzählung (allerdings noch vor der Schweiz).¹² Die niedrige Quote korreliert in auffälliger Weise mit den Anteilen der verschiedenen Gebäudetypen: Geschosswohnungen werden in der Regel (aus historischen, aber wohl auch aus Gründen einer kollektiven Mentalität) als Mietwohnungen

¹² Vgl. weiterführend BBSR, Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2011, Bonn 2011.

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 88 Prozent. Darin spiegelt sich offenkundig eine Grundhaltung, dass nur das „Haus“ adäquate Heimat sein kann, dass vornehmlich das Eigenheim die Selbstbestimmung eines „eigenen Reichs“ 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 des teuren Bodenpreisniveaus geringer als im Durchschnitt. Und natürlich spielt das Einkommen eine große Rolle: Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von über 3600 Euro wohnen zu über 70 Prozent im Eigentum und nur zu 30 Prozent zur Miete. Bei Haushaltsnettoeinkommen bis unter 1500 Euro ist die Verteilung genau anders herum: 70 Prozent wohnen zur Miete und 30 Prozent im Wohneigentum.¹³

Zugleich darf man konstatieren, dass – auf das gesamte Bundesgebiet bezogen – sich neben den vielen selbstnutzenden Eigentümern

¹³ Vgl. Statistisches Bundesamt (Anm. 5). Natürlich spielt hier die Haushaltsgröße eine Rolle, denn größere Haushalte haben die Chance auf zwei Einkommensbezieher, während kleinere zumeist nur einen Einkommensbezieher aufweisen. Dennoch würde sich das Einkommen als Einflussfaktor auch bei kontrollierter Haushaltsgröße herauskristalisieren.

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 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 bei der Bildung von Wohneigentum zögern lässt. Etwas seltener – aber insbesondere von jüngeren Generationen angeführt – wird Wohneigentum für die Mobilitätsanforderungen der heutigen Zeit als hinderlich angesehen. Beobachter und Akteure am Wohnungsmarkt 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. Die Abwägung zwischen Wohneigentum und Wohnen zur Miete ist jedoch in erster Linie als ein Vorrecht 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 im vergangenen Jahrhundert immer wieder intensiv damit befasst hat.

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. Insbesondere in den größten Städten stellen sie zentrale Akteure dar: in Berlin beispielsweise mit etwa 270 000 (mittelbar) eigenen Wohnungen oder in Hamburg mit rund 130 000 Wohnungen.

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 gewinnt der privatwirtschaftliche professionell-gewerbliche Anbieterkreis immer mehr an Bedeutung.¹⁴ Dieser stellt mittlerweile ungefähr 13 Prozent der Mietwohnungsbestände beziehungsweise acht Prozent der Gesamtwohnungsbestände, vor allem in den Rechtsformen GmbH oder AG. Insbesondere 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 erst ab 2011

¹⁴ Vgl. weiterführend BBSR-Transaktionsdaten, veröffentlicht in: BBSR-Analysen Kompakt 6/2012 und 12/2012; BBSR-Berichte Kompakt 3/2010, 9/2010, 3/2011 und 14/2011.

wieder größere Verkäufe (insbesondere Wiederverkäufe) anstanden,¹⁵ so ist doch unübersehbar, dass die Landschaft der Wohnungsanbieter sich dauerhaft und tief greifend 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.¹⁶

Rolle des Sozialen Wohnungsbaus

Seit annähernd hundert Jahren hat 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 stellte 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 gestanden hatte, 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 2006 ging die Zuständigkeit für die Soziale Wohnraumförderung vom Bund auf die Länder über. Begründet wurde dies damit, dass sich der Wohnungsbedarf regional sehr unterschiedlich entwickelt habe und deshalb spezifische Konzepte für die Schaffung günstigen Wohnraums erforderlich seien. Seit eben diesem Jahr blieb der geförderte Wohnungsneubau – trotz einer insgesamt rückläufigen Wohnungsbautätigkeit – auf einem relativ stabilen Niveau. Und auch die Investitionen in den Bestand erreichten nach einer Phase des Rückgangs wieder das relativ hohe Anfangsniveau von 2002.¹⁷

Bundesweit kommen jedoch weniger neue Sozialwohnungen hinzu als aus der Bindung fallen. Trotz der erneut zunehmenden Förderintensität geht die Zahl der Sozialwohnungen im Saldo deutlich zurück – allein zwischen 2002 und 2009 um rund ein Viertel. 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 deutlich sinken. Zugleich aber muss von einem steigenden Bedarf an Wohnraum für die Versorgung von einkommenschwachen Haushalten und Problemgruppen ausgegangen werden. Dies betrifft insbesondere die Wachstumsregionen mit angespannter Wohnungsmarktsituation. Darüber hinaus bestehen auf allen Wohnungsmärkten qualitative Erfordernisse zur Anpassung des preiswerten Wohnungsbestands – insbesondere an energetische und altersgerechte Anforderungen. Solche Adaptionen können in Beständen, die von einkommenschwachen Haushalten bewohnt werden, nur erfolgen, wenn

¹⁵ Vgl. weiterführend BBSR, Anstieg großer Wohnungstransaktionen in 2012, BBSR-Berichte Kompakt 12/2012.

¹⁶ Vgl. BBSR (Hrsg.), Internationalisierung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft – Märkte, Akteure, Strategien. Tagung am 13./14.6.2013, BBSR-Berichte Kompakt 2/2013.

¹⁷ Vgl. BBSR (Hrsg.), Fortführung der Kompensationsmittel für die Wohnraumförderung. Endbericht, Bonn 2011, www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/WohnenImmobilien/RahmenbedInstrumente/ProjekteFachbeitraege/Wohnraumfoerderung/Fachgutachten_Wohnraumfoerderung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (10.4.2014).

eine wirksame soziale Flankierung gewährleistet ist. Vor diesem Hintergrund zielen die Aussagen des Koalitionsvertrages zwischen CDU/CSU und SPD zur Wiederbelebung des Sozialen Wohnungsbaus auf eine verbesserte Förderung einkommensschwacher Haushalte.¹⁸

Wohnungsneubau: Über Quantitäten und Qualitäten

Die zumeist aus Stein oder Beton gebaute Immobilienlandschaft unterliegt in ihrer Struktur nur graduellen Veränderungen. Erschwerend kommt hinzu, dass der Neubau von Wohnungen im vergangenen Jahrzehnt – bildhaft gesprochen – in die Knie gegangen ist. Noch nie in der jüngsten Vergangenheit wurden mit etwa 150 000 so wenige Wohnungen gebaut wie zum Ausgang des vergangenen Jahrzehnts. Insbesondere der Mietwohnungsbau ging bis Mitte der 2000er Jahre sehr stark zurück und erreichte 2009 ein sehr niedriges Niveau. In den früheren Jahrzehnten der deutschen Wirtschaftsgeschichte waren es häufig Arbeitnehmer mit überdurchschnittlichem Einkommen, aber auch Handwerker oder der Bäckermeister von nebenan, die ihr Geld in den Bau von Mietshäusern investierten. Seinerzeit war es lukrativ, (Anfangs-)Verluste aus Vermietung und Verpachtung von der Steuer abzusetzen, vor allem da der Spitzensteuersatz damals bei 53 Prozent lag. Seither sind die steuerlichen Anreize für bestimmte private Investoren deutlich zurückgegangen. Mehrheitlich wird in Deutschland nun zur Selbstnutzung gebaut oder aber in großen Dimensionen (Bauträgergeschäft mit Eigentumswohnungen). In den Jahren des massiven Rückgangs des Mietwohnungsbaus tendierte die Eigenheimquote beim Wohnungsneubau Richtung 70 Prozent, was in etwa dem oben genannten Präferenzanteil entspricht. Mitte der 2000er Jahre wurde auch die massive Eigentumsförde-

¹⁸ Zwar wohnen immer weniger Menschen in einer Sozialwohnung. Gleichwohl kann von einem sozialpolitischen Rückzug des Staats keine Rede sein: Die Übernahme der Wohnraumkosten für Empfänger von Arbeitslosengeld II sowie das Wohngeld als Mietkostenzuschuss für Bürger mit geringem Einkommen zur „Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens“ sind diesbezüglich sprechende Beispiele.

rung (Eigenheimzulage) zurückgefahren, was die Fertigstellungen dann auch im Eigenheimbau zurückgehen ließ.

Seit 2010 findet eine Trendwende im Wohnungsneubau statt. Zunächst sehr zögerlich, sind die jährlichen Steigerungsraten nun durchaus ansehnlich; die Schwelle von 200 000 Wohnungen pro Jahr ist mittlerweile überschritten. Und mit 270 000 Baugenehmigungen mit Ablauf 2013 könnte der Wohnungsbau auf einem Niveau ankommen, das in den vergangenen zehn Jahren nicht mehr erreicht wurde. Der Aufschwung vollzieht sich in allen Segmenten, vornehmlich freilich im Geschosswohnungsbau: Hier sind es die Eigentumswohnungen, die neben den selbstgenutzten Eigenheimen nun anscheinend am häufigsten nachgefragt werden.

Aus einer anderen Warte allerdings scheint man sich 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; statistisch sind es in Deutschland pro Kopf bereits 46 Quadratmeter. 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 zeigt 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 Stadtwohnens?

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 neuem Wohnstandortverhalten und zu einem relativen Bedeutungsgewinn der Innenstädte.

Heute lässt sich tatsächlich ein zahlenmäßiger Anstieg der Bevölkerung in einer Vielzahl deutscher Großstädte belegen. 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 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 das Magazin „Der Spiegel“ bereits vor einigen Jahren ausdrückte,¹⁹ ist also immer noch verfrüht. Zutreffender wäre es, davon zu sprechen, dass der Trend zur Suburbanisierung deutlich schwächer geworden ist.

Auch die räumlich differenzierte Betrachtung zeigt, dass eine neue Konjunktur des Stadtwohnens²⁰ sich bislang nur an ausgewiesenen Orten zeigt. Insbesondere die Universitätsstädte und Städte in erfolgreichen Wirtschaftsregionen weisen nun ein deutliches 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 Studienanfängerzahlen 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 starke Randwanderung von jungen Familien aus Städten ins Umland. Wenn – wie aktuell feststellbar – die Mehrheit der Neubautätigkeit in das Ein- und Zweifamilienhaus geht, spricht das Bände. Hier ist das frei stehende Einfamilienhaus immer noch die beliebteste Wohnform, die für viele Einkommensklassen bezahlbar nur im suburbanen Raum realisiert werden kann. Allerdings wird auch berichtet, dass es Familien mit Kindern wieder zunehmend 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. Und sie richten ihr Verhalten nicht zuletzt danach aus, 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 Wohnkostenbelastungsquote in Kauf nehmen.

¹⁹ Vgl. Susanne Beyer, Triumph der City, in: Der Spiegel, Nr. 2 vom 9.1.2006, S. 134f.

²⁰ Erkennbar an den Bevölkerungsverschiebungen und an den absoluten Bevölkerungsgewinnen der Innenstädte/Kernstädte.

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

Wohnbauland: Vielerorts wird berichtet, dass es bereits jetzt kaum mehr Flächenpotenziale in der Stadt beziehungsweise der inneren Stadt gibt. Die Reaktivierung innerstädtischer Grundstücke für das Wohnen ist in der Regel aufwendig und damit kostenintensiv: Hier schlagen zunächst die Grundstückspreise zu Buche. Hinzu kommen Vorbelastungen wie Gebäudereste oder Kontaminationen sowie Nachbarschaftskonflikte und baurechtliche Schwierigkeiten. Wenn verfügbare Flächen für Immobilienentwickler nicht interessant sind, müssen die Kommunen selbst in die Grundstücksaufbereitung und in die Beratung von Baugemeinschaften investieren, damit eine funktionierende Nachbarschaft entsteht. Mithin ist das „Wohnen im Zentrum“ durchaus kein Selbstläufer, sondern verlangt nach differenzierten ortsbezogenen Strategien und häufig hohem finanziellen Investment.

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“ Innenstadtbereiche seit etwa zehn Jahren von Teilen des Mittelstands wiederentdeckt werden, zeitigt neue Probleme („Gentrifizierung“). Berlin darf man als eine Art Labor dieses Veränderungsprozesses 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 Studenten-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 einem 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.¹ 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. Konzepte 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 Wohnungsneubauvorhaben 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 Friseursalon – zur Arrondierung des Angebots – günstigere

¹ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), Wohnen im Alter – Marktprozesse und wohnungspolitischer Handlungsbedarf, Berlin 2011.

Konditionen einräumen. Kann man ein solches Prinzip auch gleichsam ins Öffentliche heben?

Wie werden wir weiter wohnen?

Ob künftig, was den Wohnungsneubau angeht, 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 (zumal 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.¹²² Augenscheinlich besteht in den kommenden Jahren ein deutlicher Nachholbedarf bei der Schaffung von Wohnraum und der 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 gleichzeitig sinkenden Bevölkerungszahlen.¹²³ 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 den ländlichen Regionen in Ost- und Westdeutschland (hohe Angebotsüberhänge).

¹²² 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 2030, Bonn 2012.

¹²³ So erwartet die BBSR-Raumordnungsprognose bis zum Jahr 2030 eine Abnahme der Bevölkerungszahl um 2,9 Prozent in Deutschland, bei einer Zunahme der Zahl der Haushalte um 2,9 Prozent.

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 erstmals seit langer Zeit wieder als solche bezeichnet werden können (das heißt deutlich über der Inflationsrate).¹²⁴ Viele Haushalte, die eine Mietwohnung suchen, müssen sich seit zwei bis drei Jahren vielerorts mit steigenden Belastungen auseinandersetzen. Nach den wirtschaftlichen Regeln von Angebot und Nachfrage treiben die wachsenden Knappheiten die Mieten nach oben. Angesichts der alarmierenden Nachrichten über eine Mietexplosion wird allerdings häufig vergessen, dass im längerfristigen Durchschnitt die Mietenentwicklung in den meisten Regionen immer noch unterhalb der Inflation liegt und damit real eher rückläufig ist. Dennoch sind von der aktuellen Situation viele Haushalte betroffen, insbesondere die, die auf dem Wohnungsmarkt eine Bleibe suchen. Bestehende Mietverträge unterliegen dagegen weniger den Knappheitssymptomen des Wohnungsmarktes. So tendiert der Mietenindex, der als Teil des Verbraucherpreisindex die Preisentwicklung bei bestehenden Mietverträgen abbildet, in den vergangenen Jahren zu Steigerungsraten zwischen 1,0 und 1,6 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 Wohnungsbestands nicht mehr nachgefragt (entweder quantitativ oder wegen Qualitätsmängeln). Wie damit – oder mit der gegenläufigen Dynamik, den Gentrifizierungstendenzen in manchen Großstädten – umzugehen ist, bleibt eine Frage von eminenter gesellschaftlicher Bedeutung.

¹²⁴ Deutschland ist im europäischen Vergleich von einer durchschnittlichen Wohnkostenbelastung gekennzeichnet. Niedrigeinkommen sind durch Wohngeld und Kosten der Unterkunft abgesichert. Aktuell steigen die Wiedervermietungsmieten über drei Prozent im Vergleich zum Vorjahr.

Björn Egner

Wohnungspolitik seit 1945

Wohnungspolitik bezeichnet „alle politischen und verbandlichen Aktivitäten sowie die staatlichen Maßnahmen, die sich mit der Wohnraum-

Björn Egner

PD Dr. phil., geb. 1976; Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Leiter des Arbeitsbereichs „Methoden der Politikwissenschaft“, Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt, Residenzschloss, 64283 Darmstadt. begner@pg.tu-darmstadt.de

versorgung 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 ka-

men. 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 Millionen 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 Bestandsmietern, 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.

¹ Klaus Schubert/Martina Klein, *Das Politiklexikon*, Bonn 2011³, 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. R. C. Bartholomäi (Anm. 2), S. 26.

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.[¶] Der wesentliche Ansatzpunkt zur Setzung der rechtlichen Normen bestand in der Überzeugung, dass Mieterinnen und Mieter von Wohnungen durch das bestehende ökonomische Machtungleichgewicht gegenüber Vermieterinnen 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

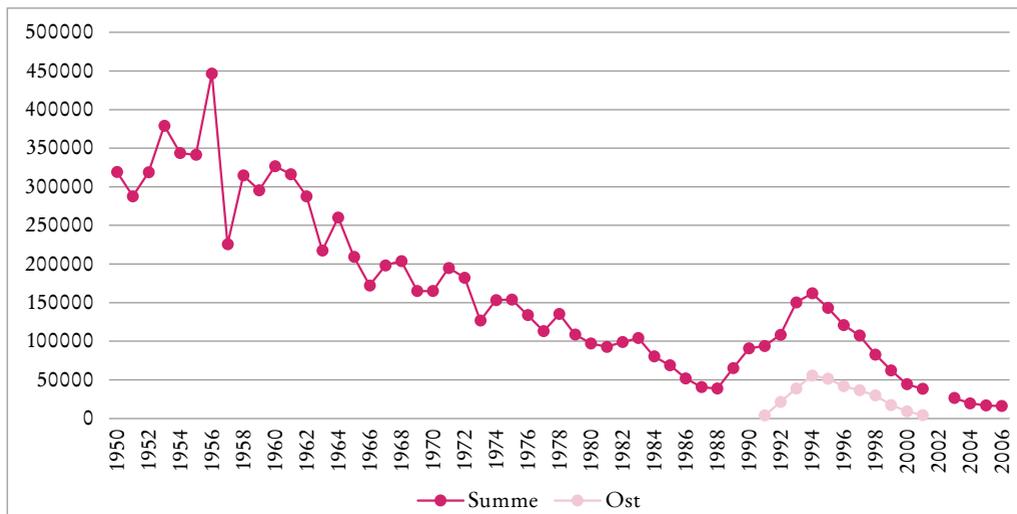
finanziert, also eine „Investition in Steine“ darstellt. „Subjektförderung“ hingegen beschreibt eine finanzielle Unterstützung von Personen, also eine „Investition in Menschen“.

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 „Umzugsketten“ 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

¶ Zur Geschichte siehe Hubert Heinelt, Mietrecht, in: B. Egner et al. (Anm. 2), S. 50–57.

Abbildung 1: Anzahl geförderter Wohnungen nach Wohnungsbaugesetz



Quelle: Statistisches Bundesamt, Förderungen im Sozialen Wohnungsbau, Wiesbaden 2014.

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 abzu-bremsen, wurde auf Bundesebene 1971 das Wohnraumbündelungsschutzgesetz 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).

Tabelle: Wohneigentumsquote im Vergleich mit ausgewählten Ländern

Land	Jahr	Prozent	Jahr	Prozent	Saldo	Differenz p. a.
Irland	1979	76,0	2011	70,0	-6,0	-0,19
Vereinigte Staaten	1979	65,4	2010	66,1	+0,7	+0,02
Großbritannien	1981	56,0	2011	64,7	+8,7	+0,29
Dänemark	1981	55,0	2012	52,6	-2,4	-0,08
Italien	1979	55,0	2008	80,0	+25,0	+0,86
Frankreich	1975	46,7	2011	58,0	+11,3	+0,31
Niederlande	1982	45,0	2009	55,5	+10,5	+0,39
Deutschland*	1982	44,0	2011	45,8	+1,8	+0,06
Schweden	1970	35,0	2011	63,7	+28,7	+0,70

* 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*, 17 (1984) 1, S. 85–105; European Mortgage Federation, HYPOSTAT 2013, www.hypo.org/Content/default.asp?pageId=578 (1.4.2014).

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 74000 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 Wohnungsverorgung in unserem Lande ist nicht gut. Sie ist nicht sehr gut. Sie ist ausgezeichnet.“¹⁶

¹⁶ Zit. nach: Wohnsitz für die Oma, in: *Der Spiegel*, Nr. 42 vom 15. 10. 1990, S. 170–175, hier: S. 170.

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 Eigenheimbesitzern 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

Abbildung 2: Ausgaben für die Eigenheimförderung 1993 bis 2010 (in Milliarden Euro)



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

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.¹⁷

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.

¹⁷ Vgl. 15. Subventionsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 13/2230 vom 10. 5. 1996, S. 18 ff.

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.¹⁸

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

¹⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt, Förderungen im Sozialen Wohnungsbau, Wiesbaden 2014.

von Angela Merkel 2005 waren bislang keine großen mietrechtlichen 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 Wohnungsmarktpolitik 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 ge-

steuerte 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“.

Ausblick

Vor allem in großstädtischen Ballungsräumen der Bundesrepublik wird in den vergangenen Jahren ein immer massiver werdendes Problem der Wohnraumversorgung deutlich,¹⁰ 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.¹¹ Die weitgehende Untätigkeit der Politik wurde bis vor Kurzem noch mit Verweis darauf gerechtfertigt, dass es in der Bundesrepublik *en gros* einen ausgeglichenen, funktionierenden Wohnungsmarkt gebe,¹² der keiner zusätzlichen Regulierung, keiner Mietkostensubvention und keiner gesteigerten öffentlichen Investitionstätigkeit bedürfe.¹³ Regionale Wohnungsentpässe – etwa in Hamburg, Frankfurt am Main, Stuttgart und München – wurden ein-

⁹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Sanierung des Bundeshaushalts, BT-Drs. 14/1636 vom 17.9.1999, S. 177; Wohngeld- u. Mietenbericht der Bundesregierung 1999, BT-Drs. 14/3070 vom 31.3.2000.

¹⁰ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Mieten und Wohnungspreise in deutschen Großstädten steigen 2014 weiter, www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.432964.de (1.4.2014).

¹¹ Vgl. Barbara Schönig, Die neue Wohnungsfrage in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (2013) 2, 17–20.

¹² Vgl. 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 (1.4.2014).

¹³ Vgl. beispielsweise FDP, Wohnungspolitik, www.liberales.de/content/wohnungspolitik (19.2.2014).

gestanden, hingewiesen wurde aber auch auf Wohnungsüberangebote vor allem in den ost-deutschen Großstädten. Diese Probleme – so die weit verbreitete Einschätzung – würden durch den Markt gelöst.¹⁴

Inzwischen zeigt sich, dass die „unsichtbare Hand des Markts“ 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. Die Einsicht macht sich wieder verstärkt geltend, dass *Wohnen 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, dass Teilhabechancen am Erwerbs- und gesellschaftlichen Leben zunehmend ungleich verteilt werden.

Im Bundestagswahlkampf 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 zu vermuten, dass sich während der Amtszeit der von CDU/CSU und SPD getragenen Bundesregierung in der Wohnungspolitik etwas bewegen wird – die Frage ist, wohin.

¹⁴ Vgl. Björn Egner/Nikolaos Georgakis/Hubert Heintel, Handlungsleitende Orientierungen wohnungspolitischer Akteure, in: B. Egner et al. (Anm. 2), S. 245–256, hier: S. 250.

Michael Voigtländer

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.

Michael Voigtländer

Dr. rer. pol., geb. 1975; Leiter des Kompetenzfelds Immobilienökonomik am Institut der deutschen Wirtschaft (IW) Köln; Honorarprofessor an der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg; IW Köln, Postfach 10 19 42, 50459 Köln. voigtlaender@iwkoeln.de

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 Wohnungspreissteigerungen. Diese fielen zusammen mit der Eurokrise, 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 insgesamt rückläufiger Einwohnerzahlen in Deutschland.

¹ Vgl. Heide Haas/Ralph Henger/Michael Voigtländer, Reale Nachfrage oder bloße Spekulation?, IW Policy Paper 8/2013.

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. H. Haas/R. Henger/M. Voigtländer (Anm. 1).

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. 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 Häuser 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 knapp vier Prozent

⁵ Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), *Renaissance der Großstädte – eine Zwischenbilanz*, BBSR-Berichte Kompakt 9/2011.

gestiegen, in München und Hamburg jeweils um knapp 2,5 Prozent. Die Bestandsmieten, die für Mieter gelten, die ihre Wohnungen nicht wechseln, verteuern sich dagegen selbst in diesen Großstädten in der Regel langsamer als die Verbraucherpreise.⁶ 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 plant die Bundesregierung die Einführung einer sogenannten Mietpreisbremse, nach der die Neuvertragsmiete nur noch maximal zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen darf.⁷ Damit sollen Mietsuchende vor hohen Neuvertragsmieten geschützt werden. Alle internationalen Erfahrungen zeigen jedoch, dass sich solche Regulierungen mittelfristig gegen die Mieter wenden.⁸ Zum einen werden Vermieter die Regelung umgehen können, 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 – fehlen-

⁶ Vgl. Michael Voigtländer, Neue Herausforderungen für die Wohnungspolitik, in: Orientierungen zur Wirtschaftspolitik- und Gesellschaftspolitik, (2013) 136, S. 2–6.

⁷ Die genaue Ausgestaltung der Regulierung ist zum Zeitpunkt der Manuskripterstellung noch offen.

⁸ Vgl. Michael Voigtländer, Mietwohnungsmarkt und Wohneigentum: Zwei Seiten einer Medaille, Berlin 2006.

der 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.

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 innerstädtischen 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 da-

gegen 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 2009, also noch vor dem derzeitigen Mietpreisanstieg. 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.¹⁹

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 rückläufig. Dass dies keine Ausnahme ist, sondern eher die Regel, zeigt eine aktuelle Studie des IW Köln.¹⁰ Demnach könnte in 60 Prozent aller deutschen Kreise die Nach-

¹⁹ Zum Begriff der Gentrifizierung siehe zum Beispiel Jürgen Friedrichs/Robert Kecskes, *Gentrification. Theorie und Forschungsergebnisse*, Opladen 1996.

¹⁰ Vgl. Ralph Henger/Michael Schier/Michael Voigtländer, *Wohnungsleerstand. Eine wirtschaftspolitische Herausforderung*, IW-Position 62, Köln 2014.

frage bis 2030 zurückgehen. Die nachlassende Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt wird tief greifende 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 Stadtumbauprogramme 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. Finanz-

schwache Eigentümer könnte der Staat mit günstigen Darlehen unterstützen.

Gemeindefinanzen reformieren. Damit Siedlungsflächen effizienter genutzt werden, muss der Staat die Grundsteuer reformieren. Dabei sollte insbesondere die Bemessungsgrundlage aktualisiert werden. Sinnvoll wäre außerdem ein System handelbarer Flächenzertifikate, das Bauprojekte in Außenbereichen teurer und in den Innenstädten billiger werden lässt.¹¹

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 Schrumpfungsprozesse 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

¹¹ Vgl. dazu das Planspiel Flächenhandel unter www.flaechenhandel.de (28.3.2014).

den 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.¹² 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

¹² Vgl. Ralph Henger/Michael Voigtländer, *Energetische Modernisierung des Gebäudebestandes: Herausforderungen für private Eigentümer*, Berlin 2012.

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.¹³ 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.

¹³ 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.

Andrej Holm

Dr. phil., geb. 1970; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Stadt- und Regionalsoziologie der Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin.
a.holm@sowi.hu-berlin.de

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.

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.¹ 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.“² 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. In der Konsequenz steigt in Deutschland die Gefahr der offenen und verdeckten Wohnungslosigkeit – etwa 284 000 Wohnungslose wurden für 2012 geschätzt.³

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 verwahten Immobilienbestände zu suchen.⁴

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 Ge-

¹ Vgl. Pestel Institut, Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland. Studie im Auftrag der Wohnungsbau Initiative, Hannover 2013.

² Bertelsmann Stiftung, Wohnungsangebot für arme Familien in Großstädten. Eine bundesweite Analyse am Beispiel der 100 einwohnerstärksten Städte, Gütersloh 2013, S. 8.

³ Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V., Schätzung der Wohnungslosigkeit in Deutschland 2003–2012, 2013, www.bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen (10. 3. 2014). Siehe dazu auch den Beitrag von Susanne Gerull in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

⁴ Vgl. Abschlussbericht der Enquetekommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“, Landtag NRW, Drs. 16/2299 vom 25. 2. 2013.

neration 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.^{f5}

Soziale und sozialräumliche Konsequenzen der Wohnungsfrage

Seit der Wohnungsreformbewegung im 19. Jahrhundert wurden vier Aspekte der Wohnungsfrage thematisiert,^{f6} 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 beziehungsweise 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

^{f5} Vgl. Andrej Holm, Das Recht auf die Stadt in umkämpften Räumen. Zur gesellschaftlichen Reichweite lokaler Proteste, in: Norbert Gestring/Renate Ruhe/Jan Wehrheim (Hrsg.), Stadt und soziale Bewegung, Wiesbaden 2014, S. 43–62.

^{f6} Vgl. Hartmut Häußermann/Walter Siebel, Soziologie des Wohnens, München 1996; Clemens Zimmermann, Von der Wohnungsfrage zur Wohnungspolitik, Göttingen 1991.

der Unterkunft 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 120 000 leistbaren Wohnungen auf, und der Anteil der Wohnungsangebote unterhalb der Bemessungsgrenzen hat sich von 2007 bis 2013 von 39 auf sechs Prozent reduziert.^{f7} 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.^{f8}

Als qualitative Wohnungsfrage werden alle Aspekte der Wohnungsversorgung 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 erschwierlichen 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 Bestandhaltern wider Willen geworden und versuchen vielerorts, durch Desinvestitionsstrategien das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben profitabel zu gestalten.^{f9} Instandhaltungstau, verschlech-

^{f7} Vgl. Andrej Holm, Wohnungsnotbericht Berlin, in: Kotti&Co/Berliner Bündnis Sozialmieter (Hrsg.), Nichts läuft hier richtig. Informationen zum Sozialen Wohnungsbau in Berlin, Berlin 2014, S. 10 ff.

^{f8} Vgl. Sigmar Gude, Auswirkungen der Wohnungsaufwendungsverordnung (WAV) auf Hartz IV-Empfänger in Berlin, 2012, www.berliner-mieterverein.de/presse/pressearchiv/pm1211%20topos-studie.pdf (1.4.2014).

^{f9} Vgl. Sabina Uffer, The Uneven Development of Berlin's Housing Provision, Diss., Department of Geography and Environment of the London School of Economics (LSE) 2011.

terter Hausverwaltungsservice und teilweise eine Verwahrlosung des Wohnumfeldes haben hier Formen des „Discount-Wohnens“ hervorgebracht.¹⁰ Insbesondere Haushalte mit geringen Ressourcen haben oft keine Alternative auf den lokalen Wohnungsmärkten. Die Bemessungsgrenzen für Hartz-IV-Haushalte wirken aus Sicht der Eigentümer als Mietuntergrenze, die über staatliche Transferzahlungen gesichert wird.¹¹ Beispiele wie die Esso-Häuser in Hamburg zeigen, dass die Unterlassung von Instandhaltungsarbeiten auch dort erfolgt, wo Eigentümer(innen) auf eine Abrissgenehmigung spekulieren, um mit Neubauten eine höhere Grundrentenkapitalisierung durchzusetzen. Vernachlässigung wird hier zum unmittelbaren Instrument der Verdrängung. 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).¹² Doch Eigenbedarfskündigungen, Sonderkündigungsrechte bei genehmigten Abrissen, Duldungspflichten bei sogenannten energetischen Sanierungen und die freie Vereinbarkeit von Neuvermietungsmiten (unterhalb der Wuchergrenze) markieren die Grenzbereiche des Mieterschutzes. Insbesondere dort,

¹⁰ 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.

¹¹ Vgl. Lisa Morgenschweis, Prekäre Wohnverhältnisse zwischen Hartz IV und den Bewirtschaftungsstrategien von Finanzinvestoren. Am Beispiel der Vitus-Gruppe in Bremen, Masterarbeit, Universität Bremen, Institut für Geographie 2013, S. 38.

¹² Vgl. Björn Egner et al., Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen – Akteure – Instrumente, Darmstadt 2004.

wo bestehende Mietverhältnisse großen Ertragssteigerungen (beispielsweise durch Verkauf von Eigentumswohnungen oder hohe Neuvermietungsmiten) 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.

Die sozialräumliche Wohnungsfrage schließlich betrachtet die Verteilungswirkungen und Ausgrenzungsprozesse der bestehenden Wohnungsversorgungssysteme. Insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten verstärken sich dabei 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.¹³ 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.¹⁴ 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 Stadtlagen 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. Doch ein Blick auf die bisherigen Ergebnisse ist ernüchternd: Die Politik reagiert auf Bundesebene mit einem unzu-

¹³ Vgl. Sigmar Gude, Auswirkungen innerstädtischer Autobahnen auf die Sozialstruktur angrenzender Wohngebiete. Studie im Auftrag der Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag, Berlin 2010.

¹⁴ Vgl. Andrej Holm, Kosten der Unterkunft als Segregationsmotor. Befunde aus Berlin und Oldenburg, in: Informationen zur Raumbewertung, (2011) 9, S. 557–566.

reichenden Programm aus Neubauförderung und Mietpreisbremse.

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,¹⁵ 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 Wohnungsmarktakeuren und kommunalen Wohnungsversorgern zu entwickeln und durchzusetzen. Auf Bundesebene fordert ein breiter Zusammenschluss von mittlerweile über 30 Verbänden einen angenommenen Neubau-Nachholbedarf von bundesweit 300 000 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“.¹⁶

Die Aktivität der Bundesregierung zur Neubauförderung beschränkt sich auch in der neuen Koalition vor allem auf das Instrument der Wohnraumförderung. Doch diese (seit der Föderalismusreform als sogenannte Kompensationszahlungen an die Länder) zugesagte Wohnungsbauförderung in Höhe

¹⁵ 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, www.impulse-fuer-den-wohnungsbau.de/w/files/studien-etc/studie-bezahlbares-wohnen.pdf (10. 4. 2014).

¹⁶ Aktion Impulse für den Wohnungsbau, 31 Verbände legen in Berlin Positionspapier zum Wohnungsbau vor, Pressemitteilung vom 18. 3. 2014, www.impulse-fuer-den-wohnungsbau.de/w/files/meldungen/bund-hat-riesenbaustelle-wohnungsbau-positionspapier-vorgelegt.pdf (10. 4. 2014).

von 518 Millionen Euro pro Jahr lässt nur begrenzte Mengeneffekte erwarten. Selbst bei einer Kofinanzierung in gleicher Höhe durch Städte und Gemeinden würde das Geld für gerade mal 20 000 Wohnungen im Jahr reichen. Bei der derzeitigen Ausstattung bräuchte es etwa 200 Jahre, um die 4,2 Millionen belegungsgebundenen Sozialwohnungen, die fehlen, zu bauen. In der Förderpraxis vieler Städte können die in den vergangenen Jahren beschlossenen Förderprogramme für einen neuen Sozialen Wohnungsbau nicht einmal die Abgänge von Sozialbindungen durch das Auslaufen früherer Förderverträge kompensieren. 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 bereits im Wahlkampf parteiübergreifend angekündigte Mietpreisbremse erhält mittlerweile konkrete Konturen. Der Mitte März 2014 veröffentlichte Referentenentwurf des Justizministeriums benennt die Kappung von Wiedervermietungsmieten (bei zehn Prozent über den ortsüblichen Vergleichsmieten) als Herzstück des „Gesetzes zur Dämpfung des Mietanstiegs“.¹⁷ 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(inne)n in Wohnungen mit Mieten über der örtlichen Vergleichsmiete ein Bestandsschutz der überhöhten Mietpreise zugestanden.

¹⁷ Referentenentwurf MietNovG, Entwurf eines Gesetzes zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz – MietNovG), Referentenentwurf, Bundesministerium für Justiz und für Verbraucherschutz, Bearbeitungsstand 18. 3. 2014.

Doch auch die Mietpreisbremse wird die Wohnungsnot der Haushalte mit geringen Einkommen nicht mildern. Abgesehen von den noch nicht geklärten Kontroll- und Sanktionsinstrumenten zur Durchsetzung der Mietpreisbremse nützt die vorgesehene Deckelung der Wiedervermietungsmieten knapp über den ortsüblichen Vergleichsmieten vor allem den Mittelschichten. Geringverdiener(innen) brauchen Mieten unter dem Mietspiegel-Niveau. Das hat die Mietpreisbremse nicht zu bieten.

Die Versorgungssituation für Haushalte mit niedrigen Einkommen beziehungsweise im Sozialhilfebezug wird sich durch die bundespolitischen 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“.¹⁸ Auf Märkten zählen weder Bedürfnisse noch Bedarf, sondern

¹⁸ Willem van Vliet (Hrsg.), *International Handbook of Housing Policies and Practices*, New York 1990, S. 4.

allein die Nachfrage. Eine Reihe von kritischen Autoren sehen deshalb die Voraussetzung einer sozial orientierten Organisation der Wohnungsversorgung in deren Dekommodifizierung und Vergesellschaftung.¹⁹ Praktisch verstanden werden darunter vor allem Bewirtschaftungsmodelle, die den Wohnungsbestand dauerhaft den Verwertungslogiken von Marktakteuren entziehen. 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(inne)n, finanzierenden Banken, Architekt(inn)en und Stadtplaner(inne)n, 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 Akteurs-

¹⁹ 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.

gruppen 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.²⁰ Aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive kann in Anlehnung an die städtischen Wachstumskoalitionen²¹ von lokalen Immobilienverwertungscoalitionen gesprochen werden. Während das Interesse von Eigentümern und Eigentümerinnen, 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 Stadtpolitiken²² 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.²³

²⁰ Vgl. Harald Bodenschatz, Platz frei für das neue Berlin. Geschichte der Stadterneuerung in der größten Mietskasernenstadt der Welt seit 1871, Berlin 1987, S. 10.

²¹ Vgl. John R. Logan/Harvey L. Molotch, Urban Fortunes: The Political Economy of Place, Berkeley 1987.

²² Vgl. David Harvey, From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism, in: Geografiska Annaler, Series B, 71 (1989), S. 3–17; Neil Brenner/Nik Theodore, Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe, Oxford 2002.

²³ Vgl. Andrej Holm, Wohnen als Soziale Infrastruktur, 2013, www.links-netz.de/K_texte/K_holm_wohnen.html (10. 4. 2014).

Susanne Gerull

Wohnungslosigkeit in Deutschland

Wohnungslosigkeit gehört zu den Phänomenen in Deutschland, über die in der Öffentlichkeit – und leider auch in der Politik – nur wenig bekannt ist. Mit wohnungslosen Menschen werden meist ältere, ungepflegt wirkende Männer mit Schnapsflasche auf einer Parkbank assoziiert, dabei machen auf der Straße lebende Wohnungslose nur einen kleinen Teil der Zielgruppe aus.

Wohnungslose Menschen werden von der Gesellschaft ausgegrenzt und versuchen daher oft, unsichtbar zu bleiben. Nur „alte Hasen“ der Wohnungslosenhilfe erkennen in dem Anzug tragenden Mann mit Aktentasche, der stundenlang in der S-Bahn umherfährt, den wohnungslosen Menschen, der so seine Zeit totschrägt. Dieses Unsichtbarmachen trifft im Besonderen auf wohnungslose Frauen zu, die häufig verdeckt wohnungslos leben und angebotene professionelle Hilfen aus Scham nicht annehmen.

Susanne Gerull

Dipl.-Sozialarbeiterin/Sozialpädagogin, geb. 1962; Professorin für Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Alice Salomon Hochschule Berlin, Alice-Salomon-Platz 5, 12627 Berlin. mail@susannegerull.de

Die Unkenntnis auch vieler politisch Verantwortlicher ist umso erstaunlicher, als Ursachen, Folgen und Rahmenbedingungen von Wohnungslosigkeit relativ gut erforscht sind. Forderungen nach einer Wohnungsnotfallstatistik und einer darauf aufbauenden nationalen Strategie zur Überwindung von Wohnungslosigkeit und der Entwicklung gezielter Präventionsmaßnahmen werden weitgehend ignoriert. So laufen unter anderem die entsprechenden Forderungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W) seit Jahrzehnten ins Leere, oder Anträge der jeweiligen Oppositionsparteien werden, wie 2013 im Bundestag und im Land Berlin geschehen, abgelehnt.¹ Auf der anderen Seite existiert in

Deutschland, vor allem in den größeren Städten mit ihrer starken Anziehungskraft auf wohnungslose Menschen, ein vielfältiges Hilfesystem, das auf europaweit fast einzigartigen einklagbaren rechtlichen Ansprüchen basiert.

Dieser Beitrag versucht, etwas Licht ins Dunkel zu bringen: Nach einer gängigen Definition von Wohnungslosigkeit und der Darstellung ihres geschätzten Umfangs in Deutschland werden die Notlagen dieser Zielgruppe Sozialer Arbeit dargestellt. Neben individuellen Problemen werden auch strukturelle Ausprägungen der Ausgrenzung wohnungsloser Menschen und deren Folgen für die Betroffenen beschrieben. Anschließend wird ein Überblick über das Hilfesystem und seine rechtlichen Grundlagen gegeben. Im Fazit wird der aktuelle Handlungsbedarf aufgezeigt. Die Verhinderung von Wohnungsverlusten (Prävention) sowie die Versorgung von wohnungslosen Menschen mit Wohnraum sind weitere wichtige Themen und Arbeitsfelder der Wohnungsnotfallhilfe, aus Platzgründen fokussiere ich aber auf akut wohnungslose Menschen.

Definition und Ausmaß

In Deutschland existiert keine legale, das heißt offizielle und gesetzlich verankerte Definition von Wohnungslosigkeit. Die bekannteste und auch von vielen Kommunen und Landkreisen genutzte Definition ist Teil einer Begriffsbestimmung von *Wohnungsnotfällen* durch die BAG W, die im Wesentlichen drei Teilgruppen unterscheidet. *Wohnungsnotfälle* sind demnach

- akut von Wohnungslosigkeit betroffene Menschen ohne eigene mietvertraglich abgesicherte Wohnung (oder Wohneigentum),
- unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen, denen der Verlust ihrer Wohnung unmittelbar bevorsteht sowie
- in unzumutbaren Wohnverhältnissen lebende Menschen.¹

¹ Vgl. Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, BT-Drs. 17/14013 vom 17.6.2013; Abgeordnetenhaus Berlin, 17. Wahlperiode, Ausschuss für Gesundheit und Soziales, Beschlussprotokoll der 24. Sitzung am 3.6.2013.

² Vgl. BAG W, Wohnungsnotfalldefinition der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., verabschiedet vom Vorstand der BAG W am 23.4.2010, S. 1ff., [www.bagw.de/media/doc/POS_10_BAGW_Wohnungs-](http://www.bagw.de/media/doc/POS_10_BAGW_Wohnungsnotfalldefinition.pdf)

Aus der Formulierung „ohne eigene mietvertraglich abgesicherte Wohnung“ geht bereits hervor, dass nicht nur auf der Straße lebende Menschen als wohnungslos gelten. Vielmehr umfasst diese Definition sowohl Menschen ohne jegliche Unterkunft als auch solche, die vorübergehend bei Freunden und Verwandten unterkommen oder in Behelfs- und Notunterkünften beziehungsweise in Unterkünften für Wohnungslose leben – institutionell untergebracht oder selbst zahlend.³ Wie viele Menschen dies jeweils betrifft, wird in Deutschland im Gegensatz zu einer ganzen Reihe von anderen europäischen Ländern nicht offiziell erfasst. So müssen wir auch bei der Frage nach dem Umfang der Wohnungslosigkeit in Deutschland mit den Daten der BAG W vorlieb nehmen. Anhand eines komplexen Schätzmodells wurde durch die BAG W für 2012 eine Anzahl von insgesamt 284 000 wohnungslosen Menschen ermittelt, davon 35 000 in Ostdeutschland und 249 000 in Westdeutschland. Etwa 24 000 davon, das heißt 8,4 Prozent aller wohnungslosen Menschen, leben nach diesen Schätzungen auf der Straße. Etwa elf Prozent sind minderjährig, der Frauenanteil unter den Erwachsenen beträgt ungefähr 25 Prozent. Während sich die Verteilung auf Minderjährige, Männer und Frauen über die Jahre kaum verändert, steigt die Anzahl wohnungsloser Menschen insgesamt seit 2008 kontinuierlich an.⁴ Wenn auch die Daten der BAG W eine große Hilfe sind, um die Entwicklung der Wohnungslosenzahlen über einen großen Zeitraum hinweg vergleichen und analysieren zu können, so bleiben es doch Schätzungen. Leider wurde in Deutschland auch die Möglichkeit vertan, über den Zensus 2011 wenigstens einmalig die Anzahl wohnungsloser Menschen in Unterkünften zu erfassen. Dies wäre jedenfalls technisch möglich gewesen.⁵

[notfalldefinition.pdf](#) (25.3.2014). Die Differenzierung von Wohnungsnotfällen in die genannten drei Teilgruppen geht auf eine Definition des Deutschen Städtetags von 1987 zurück und wird seither regelmäßig weiterentwickelt.

³ Ebd., S. 1f.

⁴ Vgl. BAG W, Umfang der Wohnungsnotfälle 2008–2012, 1.8.2013, www.bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen (1.4.2014).

⁵ Vgl. Susanne Gerull, Census 2011 in Germany. The Use of Population Register Data for Quantifying Certain Subgroups of Homeless People (Paper for MPHASIS Project), 2009, www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/papers/MphasisReport-Germany.pdf (1.4.2014).

Individuelle Problemlagen

Wohnungslose sind keine homogene Gruppe. So finden sich darunter Menschen aus seit Generationen marginalisierten und benachteiligten Familien genauso wie ehemalige Professoren, Ärztinnen, Facharbeiter oder Künstlerinnen. Entsprechend unterschiedlich sind die Ursachen und Auslöser für ihre Wohnungslosigkeit sowie die Folgen aufgrund einer längeren Periode von Wohnungslosigkeit. Manchmal kann die Frage nach Henne und Ei auch nicht geklärt werden: Wurde jemand aus seiner Wohnung wegen Mietschulden geräumt, weil nach der Trennung von Frau oder Freundin der Schmerz im Alkohol ertränkt wurde und dadurch auch die Arbeit irgendwann verloren ging? Oder ist ein riskanter Alkohol- beziehungsweise Drogenkonsum die Folge von Arbeitslosigkeit und längeren Zeiten auf der Straße? Wurde keine Miete mehr gezahlt, weil sie durch Mietsteigerungen oder Sanktionen des Jobcenters objektiv nicht mehr bezahlbar war oder weil aufgrund einer Suchtmittelabhängigkeit oder Überschuldung falsche Verwendungsentscheidungen getroffen wurden? Unterschieden werden muss in diesem Kontext zwischen Ursachen und Auslösern. So sind vor Eintritt in die Wohnungslosigkeit häufig schon massive Probleme vorhanden, die bei einem kritischen Lebensereignis wie Trennung, Arbeitsplatzverlust oder Diagnose einer lebensbedrohlichen Erkrankung dann am Ende eines langen Wegs zu einem Verlust der Wohnung oder Wohnmöglichkeit führen.

In fast allen Fällen ist die Einkommenssituation wohnungsloser Menschen prekär. Die meisten von ihnen haben Anspruch auf Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe und können diese Sozialleistungen auch ohne landeseinwohneramtliche Meldung beziehen, wenn ihre Erreichbarkeit durch eine Postadresse, beispielsweise bei einer Beratungsstelle, gesichert werden kann. Einige, vor allem psychisch kranke Wohnungslose sind dagegen nicht in der Lage, die Ansprüche der Ämter und Behörden für eine Antragstellung zu erfüllen. Aufgrund ihrer Erkrankung und den daraus resultierenden Einschränkungen sowie eventuell zusätzlich vorhandener sozialer Schwierigkeiten gelingt es ihnen oft nicht, professionelle Unterstützung zu nutzen. In einer qualitativ und quantitativ angelegten Studie zu wohnungslosen Menschen mit beson-

deren sozialen Schwierigkeiten wurden neben Arbeitslosigkeit, Suchtmittelmissbrauch und psychischen Erkrankungen auch überproportional niedrige Bildungsabschlüsse, Straffälligkeit, Gewalterfahrung sowie ein fehlendes soziales Netz als Problemlagen erfasst.¹⁶

Geschlechtsspezifischer Blick auf Wohnungslosigkeit

Seit Beginn der 1990er Jahre liegt ein besonderer Fokus der Forschung auf der Wohnungslosigkeit von Frauen, was in einer ganzen Reihe von qualitativ angelegten Studien mündete. Eine der wesentlichsten Erkenntnisse – neben der hohen Gewaltbetroffenheit von wohnungslosen Frauen – ist die Tatsache, dass sie oft verdeckt wohnungslos leben. Häufig gehen sie sogenannte Zwangspartnerschaften ein, in denen sie, auch sexuell, ausgebeutet werden.¹⁷ Der oben angegebene Anteil von nur 25 Prozent an den erwachsenen Wohnungslosen ist überall dort höher, wo spezifische Einrichtungen für wohnungslose Frauen angeboten werden. Es kann also vermutet werden, dass die besonders stark ausgeprägte Scham von Frauen, sich wohnungslos zu melden, aber auch fehlende adäquate Hilfeangebote Gründe für den geringen Anteil von Frauen an der geschätzten Zahl von Wohnungslosen sind.

Erst seit Kurzem wird die geschlechtssensible Gestaltung von sozialarbeiterischen Hilfen in Forschung und Praxis diskutiert. Im Rahmen einer groß angelegten Studie durch einen Forschungsverbund hat sich der Fokus von der Frage der möglichen „Andersartigkeit“ wohnungsloser Frauen auf die grundsätzlichen geschlechtsspezifischen Besonderheiten der Zielgruppe verschoben. So wurden in zwei Teilstudien die Deutungsmuster wohnungsloser Männer und Frauen untersucht. Während für wohnungslose Frauen die oben genannten Erkenntnisse noch einmal bestätigt wurden, konnte unter anderem festgestellt werden, dass wohnungs-

¹⁶ Vgl. Susanne Gerull/Manfred Merckens, Erfolgskriterien in der Hilfe für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten. Folgestudie: Aktenanalyse und Diskussion der Gesamtergebnisse, Uckerland 2012, S. 86 f.

¹⁷ Vgl. beispielsweise Carla Wesselmann, Biografische Verläufe und Handlungsmuster wohnungsloser Frauen im Kontext extrem asymmetrischer Machtbalancen, Leverkusen–Opladen 2009.

lose Männer durch ihre Situation einen starken Autonomieverlust erleben, der oft mit einem Zusammenbruch ihrer Bewältigungsmöglichkeiten einhergeht.¹⁸ Diesem nicht *frauen-* sondern *geschlechtsspezifischen* Blick verdanken wir die neue, aber nicht erstaunliche Erkenntnis, dass wohnungslose Frauen anders sind als wohnungslose Männer – und wohnungslose Männer anders als wohnungslose Frauen. Die Situation wohnungsloser Frauen wird also nicht mehr als „Abweichung von der Norm“ angesehen.

Ausgrenzung wohnungsloser Menschen

Die Ausgrenzung wohnungsloser Menschen hat in Deutschland eine lange Tradition. Während des Nationalsozialismus wurde eine bereits existierende Rechtsgrundlage um „Maßregeln der Sicherung und Besserung“ ergänzt, um sogenannte Asoziale lebenslänglich in Arbeitshäusern festzuhalten oder in KZs systematisch zu vernichten. Das ursprüngliche Gesetz, das eine Geldstrafe bis zu fünfhundert Deutsche Mark oder eine Freiheitsstrafe bis zu sechs Wochen vorsah, wenn jemand beispielsweise „als Landstreicher“ umherzog (Paragraf 361 Strafgesetzbuch (StGB) Nr. 3), galt in der Bundesrepublik noch bis 1969 fort.¹⁹ Auch in der DDR setzten sich Bestrafung und Diskriminierung von sogenannten Asozialen fort. „Arbeitsscheue“, zu denen auch Wohnungslose gehörten (die es in der DDR offiziell gar nicht gab), konnten nach Paragraf 249 StGB bis zu zwei Jahre, nach einer Verschärfung des Strafrahmens 1974 sogar bis zu fünf Jahre inhaftiert werden.¹⁰

Heutzutage darf niemand mehr aufgrund von Wohnungslosigkeit kriminalisiert werden. Die Mechanismen von Ausgrenzung und Diskriminierung wirken jedoch weiter-

¹⁸ Vgl. Uta Enders-Dräger/Brigitte Sellach, *Frauen in dunklen Zeiten. Persönliche Berichte vom Wohnungsnotfall: Ursachen – Handlungsspielräume – Bewältigung*, Frankfurt/M. 2005; Jörg Fichtner, „Dass die Leute uns nich’ alle über einen Kamm scheren“ – Männer in Wohnungsnot. Eine qualitative Untersuchung zu Deutungsmustern und Lebenslagen bei männlichen Wohnungsnotfällen, Frankfurt/M. 2005.

¹⁹ Vgl. Wolfgang Ayaß, „Asoziale“ im Nationalsozialismus, Stuttgart 1995.

¹⁰ Vgl. Sven Korzilius, *Asozialität mit Tradition. Die Entstehung und Entwicklung des §249 StGB der DDR*, in: Horch und Guck. Zeitschrift zur kritischen Aufarbeitung der SED-Diktatur, 17 (2008) 2, S. 14–19.

hin, nur subtiler, fort. In der Langzeitstudie „Deutsche Zustände“ wurden „Obdachlose“ als eine von insgesamt elf Gruppen identifiziert, die „aufgrund gewählter oder zugewiesener Gruppenzugehörigkeit als ungleichwertig markiert und feindseligen Mentalitäten ausgesetzt“ sind.¹¹ Sie sind damit Teil eines Syndroms „Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit“.¹² Mit Zustimmungswerten zwischen 30 und 38 Prozent waren bundesweit repräsentativ Befragte im letzten Studierendurchgang 2011 der Meinung, Obdachlose seien unangenehm und arbeitsscheu, und bettelnde Obdachlose sollten aus den Fußgängerzonen entfernt werden.¹³

Neben der Ausgrenzung durch Teile der Bevölkerung erfahren wohnungslose Menschen auch institutionelle Ausgrenzung. Am deutlichsten wird dies auf dem Wohnungsmarkt, wo sie mit (anderen) Arbeitslosengeld-II-Empfängerinnen und -Empfängern, Migrantinnen und Migranten sowie weiteren marginalisierten und benachteiligten Wohnungssuchenden um bezahlbaren Wohnraum konkurrieren.¹⁴ Wenn sie nicht schon an einer negativen Schufa-Auskunft scheitern, so ist spätestens die geforderte Mietschuldenfreiheitsbescheinigung eine nicht mehr zu meisternde Hürde. Selbst eine Positivbescheinigung kann durch den Namen und die Adresse der/des Ausstellenden (beispielsweise das Sozialamt oder ein Wohnheim) auf die Wohnungslosigkeit hinweisen und eine Ablehnung provozieren. Wohnungslose Menschen sind daher vor allem in Zeiten von Wohnungsknappheit auf spezifische Wohnungsversorgungsprogramme für sozial Benachteiligte angewiesen, obwohl sie in der Regel einen Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein mit besonderem Wohnbedarf besitzen. Räumliche Segregationsprozesse, etwa im Kontext von Gentrifizierung, können ebenfalls weiter benachteiligend auf wohnungslose und vor allem von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen wirken.

¹¹ Wilhelm Heitmeyer, *Die Ideologie der Ungleichwertigkeit. Der Kern der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit*, in: ders. (Hrsg.), *Deutsche Zustände*, Folge 6, Frankfurt/M. 2008, S. 18f.

¹² Vgl. ebd., S. 19.

¹³ Vgl. ders. (Hrsg.), *Deutsche Zustände*, Folge 10, Frankfurt/M. 2011. Mit „Obdachlosen“ waren vermutlich auf der Straße lebende Wohnungslose gemeint.

¹⁴ Vgl. Stephan Nagel, *Neue Wohnungsnot und die Zugänglichkeit des Wohnungsbestandes für Wohnungslose*, in: *Wohnungslos*, 55 (2013) 2/3, S. 71–76.

Aber auch untereinander grenzen wohnungslose Menschen besonders marginalisierte Gruppen aus. Ein Beispiel ist ihre Abwehr gegen wohnungslose EU-Bürgerinnen und -Bürger vor allem aus den osteuropäischen Mitgliedstaaten, wenn diese die niedrigschwelligen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe wie Notübernachtungen und Wohnungslosentagesstätten nutzen. Der Titel eines Aufsatzes zu einer empirischen Studie macht das Problem aus Sicht der „einheimischen“ Wohnungslosen deutlich: „Die Polen essen uns die Suppe weg!“¹⁵ Hier kommt es somit zu einer Transformation der eigenen Ungleichheit in die Abwertung Anderer, was der Sozialforscher Wilhelm Heitmeyer als „Instrument der Ohnmächtigen“ bezeichnet.¹⁶ Allerdings hat die Autorin der genannten Studie neben den Wohnungslosen selbst auch die in den Einrichtungen arbeitenden professionellen Helferinnen und Helfer als ausgrenzend identifiziert. Deren Rassismus und die von ihnen ausgehende Diskriminierung fanden laut den befragten wohnungslosen Migrantinnen und Migranten vor allem dann statt, wenn es keine Zeuginnen oder Zeugen gab.¹⁷

Hilfesystem für wohnungslose Menschen

Das Hilfesystem für wohnungslose Menschen in Deutschland basiert auf gesetzlichen Grundlagen, die in Europa fast einzigartig sind. Auf der einen Seite garantieren die Polizei- beziehungsweise Ordnungsgesetze der 16 Bundesländer einen Unterbringungsanspruch für jeden Menschen, der unfreiwillig wohnungslos ist. Dies bedeutet in der Theorie, dass die Sozialämter (die in der Regel die entsprechenden ordnungsbehördlichen Aufgaben übernehmen) niemanden mit Verweis auf fehlende Unterkünfte abweisen dürfen. Im Zweifelsfall muss beispielsweise ein Hotelzimmer finanziert, ein freies Bett in einem Seniorenheim angeboten oder in Katastrophenfällen eine Turnhalle mit Feldbetten zur Verfügung gestellt werden – und zwar noch am Tag der Vorsprache. Ein aktuelles Urteil bekräftigt, dass dies unabhängig von einem Anspruch auf Sozialleistungen

¹⁵ Marie-Therese Reichenbach, „Die Polen essen uns die Suppe weg!“, in: *Wohnungslos*, 54 (2012) 2, S. 65–67.

¹⁶ Vgl. W. Heitmeyer (Anm. 11), S. 41.

¹⁷ Vgl. M.-T. Reichenbach (Anm. 15).

oder auch gefestigten Aufenthaltsstatus erfolgen muss, und auch die Anforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft sind durch einschlägige Urteile geregelt. Auf der anderen Seite kann niemand gezwungen werden, in eine Unterkunft für wohnungslose Menschen zu ziehen. Ein wohnungsloser Mensch kann somit entscheiden, die Straße (oder eine „Platte“, wie es im Jargon der Betroffenen heißt) einer Unterkunft vorzuziehen.¹⁸

In der Praxis sieht es manchmal anders aus. So werden immer noch – nicht nur aus rechtlicher Unkenntnis der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Sozialämtern – wohnungslose Menschen ohne Vermittlung einer Unterkunft weggeschickt oder Wohnungslose durch die Polizei aus dem öffentlichen Straßenland vertrieben. Grundsätzlich ergibt sich aber aus den genannten rechtlichen Regelungen die Verpflichtung der Sozialbehörden, geeignete Unterkünfte in ausreichender Zahl für wohnungslose Menschen vorzuhalten. Vor allem in den deutschen Großstädten hat sich ein differenziertes Hilfesystem entwickelt, das im niedrigschwelligen Bereich von Notunterkünften und Beratungsstellen bis hin zu Streetwork, Bahnhofsdiensten und Wohnungslosentagesstätten („Wärmestuben“) reicht. Für mittel- und längerfristige Unterbringungen werden kommunale Unterkünfte wie auch Wohnheime von freigemeinnützigen und zum Teil gewerblichen Trägern durch die Sozialämter vermittelt. Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter unterstützen in den meisten dieser Hilfeangebote die wohnungslosen Menschen bei der Überwindung ihrer Notlagen und, wenn gewünscht, bei der Suche nach angemessenem eigenen Wohnraum. Aufgrund einer fehlenden nationalen Strategie zur Überwindung von Wohnungslosigkeit sind die regionalen Unterschiede allerdings groß, und zwar nicht nur zwischen Stadt und Land.

Neben der existenzsichernden Unterkunft ist eine sozialarbeiterische Unterstützung *gesetzlich* garantiert, wenn besondere soziale Schwierigkeiten mit besonderen Lebensumständen verknüpft sind und die Betroffenen selbst nicht zur Überwindung ihrer Schwierigkeiten in der Lage sind (Paragraf 67 ff. Sozialgesetzbuch XII). Als besonderer Lebensum-

¹⁸ Vgl. Karl-Heinz Ruder/Frank Bätge, *Obdachlosigkeit. Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Vermeidung und Beseitigung*, Kronach 2008.

stand gilt auch Wohnungslosigkeit, sodass die Rechtsnorm für diese Zielgruppe regelmäßig genutzt wird. Die Hilfe wird ohne Rücksicht auf Einkommen und Vermögen erbracht (Paragraf 68 Absatz 2 Satz 1), wobei die Kosten für die notwendigen Dienstleistungen zwischen etwa 20 Euro täglich für ambulante Unterstützung bis hin zu dreistelligen Eurobeträgen für die Rund-um-die-Uhr-Hilfe in Kriseneinrichtungen betragen können. Wenngleich die Namen für die entsprechenden Einrichtungen (im Behördensprech „Leistungstypen“) in den einzelnen Bundesländern differieren können, so haben sich als klassische Unterstützungsformen im ambulanten Bereich betreute Einzel- oder Gruppenwohnformen etabliert sowie im (teil-)stationären Bereich Wohnheime, die auch als spezifische Clearing- oder Kriseneinrichtungen ausgelegt sein können. Zu den oben genannten Kosten für die erbrachte sozialarbeiterische Unterstützung (Information, Beratung, Begleitung) kommen die gesondert auszuweisenden Kosten für die Unterkunft, die wie reguläre Mietkosten von den Bewohnerinnen und Bewohnern allein gezahlt werden müssen oder als Teil einer Arbeitslosengeld-II- beziehungsweise Sozialhilfeleistung beantragt werden können. Neben den Hilfen für akut wohnungslose Menschen werden in der Wohnungsnotfallhilfe auch präventive Hilfen für die Vermeidung von Wohnungslosigkeit geleistet.

Wie an anderer Stelle bereits deutlich wurde, haben wohnungslose Menschen vielfältige Probleme und Benachteiligungen, die nicht alle im System der Wohnungslosenhilfe abgemildert oder überwunden werden können. So ergeben sich unter anderem Schnittstellen zur Eingliederungshilfe (Hilfen für Menschen mit Behinderung oder von Behinderung Bedrohte), zur Jugendhilfe (Jugendliche und Heranwachsende) sowie zu den Jobcentern und Arbeitsagenturen (arbeitslose und arbeitssuchende Menschen). Durch die starke Versäulung des deutschen Hilfesystems mit den jeweiligen Ressorts und Budgets kommt es hier zu vielen Problemen, da trotz gesetzlich definierter Abgrenzungen im Sinne eines Vor- und Nachrangs der Hilfen immer wieder diskutiert werden muss, welche Hilfen individuell adäquat und passend sind. Oftmals werden auch aus finanziellen Erwägungen psychisch kranke oder heranwachsende Wohnungslose in die preiswertere Wohnungslosenhilfe „abgeschoben“. Kooperation und Vernetzung finden

nicht immer ausreichend statt.¹⁹ Ein psychisch kranker wohnungsloser Mensch mit besonderen sozialen Schwierigkeiten beispielsweise muss sich oft entscheiden, welches Problem für ihn vorrangig ist – wenn dies nicht die Akteurinnen und Akteure der jeweiligen Hilfesysteme für ihn entscheiden. Die in der Sozialarbeit notwendige ganzheitliche Sicht auf die Hilfesuchenden bleibt dabei oft auf der Strecke.

Fazit und Handlungsbedarf

Wohnungslose Menschen weisen multiple und oft existenzielle Problemlagen auf. Die Zielgruppe ist heterogen zusammengesetzt und bedarf individuell ausgerichteter Hilfeangebote, um ihre Notlagen überwinden zu können. Das Hilfesystem in Deutschland ist ausdifferenziert und basiert auf starken gesetzlichen Grundlagen. In der Praxis kommt es jedoch zu den geschilderten vielfältigen Problemen. Eingangs wurde bereits darauf hingewiesen, dass es in Deutschland keine geregelte Erfassung von wohnungslosen Menschen gibt. Wir wissen schlichtweg nicht, wie viele Menschen in Deutschland wohnungslos sind. Die Ablehnung einer Wohnungslosenstatistik wird wahlweise mit der Zuständigkeit auf kommunaler Ebene, bereits ausreichend vorliegenden Daten oder fehlender Machbarkeit begründet.²⁰ Da andere europäische Länder wie Finnland, Schweden und Dänemark uns vormachen, dass eine solche Statistik nicht an technischen Problemen scheitert, ist anzunehmen, dass die politisch Verantwortlichen die Einführung einer bundesdeutschen Wohnungsnotfallstatistik entweder aus Unkenntnis oder aber bewusst ablehnen.

Einer der Gründe könnte sein, dass wohnungslose Menschen in der Regel kein Wählerpotenzial darstellen. Aufgrund ihrer häufig vorhandenen Scham, basierend auf Diskriminierungs- und Ausgrenzungserfahrungen, sind sie zudem meist darauf bedacht, sich unsichtbar zu machen. Im Gegensatz zu anderen benachteiligten Gruppen wie beispielsweise Menschen mit Behinderung gibt es kaum

¹⁹ Vgl. S. Gerull/M. Merckens (Anm. 6), S. 98.

²⁰ Eine bereits 1996 von der damaligen Bundesregierung in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie hat die mögliche Umsetzung detailliert dargelegt. Vgl. Christian König, Machbarkeitsstudie zur statistischen Erfassung von Wohnungslosigkeit, Wiesbaden 1998.

Selbsthilfe- beziehungsweise Betroffenen- gruppen. Eine Ausnahme ist der Armutsnetzwerk e. V., der bestrebt ist, „in Kooperation mit anderen regional, bundesweit und international aktiven Initiativen und Organisationen von Menschen mit Armutserfahrungen, Obdach- und Wohnungslosen sowie sogenannten Randgruppen den Kampf gegen Armut und Ausgrenzung zu verstärken“^{F²¹} und dies mittlerweile sogar auf internationalem Parkett erfolgreich leistet. Noch reicht jedoch die Lobby für wohnungslose Menschen, zu denen auch die öffentlich finanzierte BAG W und regional aktive Arbeitskreise im Kontext der Wohnungsnotfallhilfe gehören, nicht aus, um Strategien zur Überwindung von Wohnungslosigkeit bei den politisch Verantwortlichen erfolgreich einzufordern.

Eine fach- und ressortübergreifende Maßnahmenplanung mit überprüfbaren Handlungszielen setzt neben Daten zu Ausmaß und Ausprägung von Wohnungslosigkeit und sonstigen Wohnungsnotfällen auch den politischen Willen voraus. Die BAG W macht in ihrem aktuellen „Aufruf zu einer Nationalen Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut in Deutschland“^{F²²} deutlich, dass Wohnungsnotfall-Rahmenpläne auf allen Ebenen – bundesweit, auf Länderebene und lokal – erforderlich sind. Eine nationale Strategie müsse Teil einer – bisher vergeblich von der EU geforderten – Nationalen Strategie zur Armutsbekämpfung werden.^{F²³} Der Weg dorthin erscheint jedoch noch weit, und bis dahin werden die Sozialbehörden und freigemeinnützigen Träger immer nur auf eine steigende (oder sinkende) Anzahl von Hilfesuchenden oder veränderte Zielgruppen wie migrantische Wohnungslose mit ihren spezifischen Bedürfnissen verspätet reagieren statt vorausschauend agieren können.

^{F²¹} Armutsnetzwerk e. V., Charta, www.armutsnetzwerk.de/index.php/mitglied-werden/grundsaeetze (1.4.2014). Siehe auch die vom Armutsnetzwerk betriebene Webseite www.berber-info.de.

^{F²²} BAG W, Aufruf zu einer Nationalen Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut in Deutschland, Berlin 2014.

^{F²³} Vgl. ebd., S. 5.

Christine Hannemann

Zum Wandel des Wohnens

Jede/r wohnt in einer Wohnung oder einem Haus. Jede/r? Was ist mit den Menschen, die in einem Obdachlosenasyl leben? Kann das „Wohnen“ genannt werden? Das kommt darauf an: Was Wohnen ist und was eine Wohnung, wird vom Zeitgeist und in unserem Kulturkreis vor allem vom Gesetzgeber definiert. Typisch für das Wohnen ist, dass wir in Häusern und eher nicht im Zelt wohnen. Schon wenn jemand in einer Wagenburg lebt, also in einem Dorf beziehungsweise einer Siedlung aus Bau-, Zirkus- oder Lastwagen, dann entspricht dies nicht mehr unbedingt unserem kulturellen Verständnis von Wohnen.^{F¹}

Christine Hannemann

Dr. phil. habil., geb. 1960; Professorin für Architektur- und Wohnsoziologie an der Universität Stuttgart, Keplerstraße 11, 70174 Stuttgart.

christine.hannemann@iwe.uni-stuttgart.de

Typisch für unser Wohnen sind eine enorme technische Ausstattung und die unbedingte Infrastrukturanbindung durch Zentralheizung, Kanalisation oder den öffentlichen Nahverkehr. Besonders typisch ist für unseren Kulturkreis vor allem, dass Wohnen „privat“ und nicht in Gemeinschaftseinrichtungen realisiert wird. Ein großer Teil privat verfügbarer Finanzen wird zum Wohnen eingesetzt und insbesondere dazu verwendet, Wohnfläche auszuweiten sowie den Wert der Wohnausstattung zu steigern. Demgegenüber schrumpft das, was in der Wohnung zwingend erledigt werden muss: „Die Berufstätigkeit der Frau, die Auslagerung der Alten und Kranken in Altenheime und Sanatorien, die Unterbringung von Kindern in Kinderkrippen, Kindertagesstätten und (Ganztags-)Schulen oder der Verzicht auf Kinder überhaupt, die Entwicklung der technischen und der sozialen Infrastruktur, der personenbezogenen Dienstleistungen, die steigende Mobilität in der Freizeit, die Entwicklung des Hotel- und Gaststättenwesens und der Freizeiteinrichtungen, generell die zuneh-

mende markt- respektive staatsförmige Organisation immer weiterer Lebensbereiche, all das hat dazu geführt, dass niemand mehr unumgänglich auf eine eigene Wohnung angewiesen ist.“[†]

Warum wird dennoch in unserem Kulturkreis an der eigenen Wohnung festgehalten? Das ist eine der Fragen, die die soziologische Perspektive auf das Wohnen kennzeichnen und die hier im Mittelpunkt stehen wird.

Zum Begriff und Verständnis des Wohnens

Zunächst jedoch muss betont werden, dass der Blick auf das Wohnen äußerst vielfältig ist: So haben unterschiedliche Fachrichtungen und Forschende unterschiedliche Wohnbegriffe. Auch ein Blick ins etymologische Wörterbuch zeigt, welch breites Bedeutungsfeld im Wort „Wohnen“ angelegt ist: Abgeleitet wird es aus dem althochdeutschen *wonên*. Seine Urbedeutung ist „gern haben“, „wünschen“. In Bedeutung und Gebrauch kommen darüber hinaus noch die Elemente des Behaglichen beziehungsweise Geruhsamen hinzu. Des Weiteren ist das so wichtige „zufrieden sein“ mit dem Ablaut „sich gewöhnen“ und „gewohnt sein“ liiert. Mit „wohnen“ wird immer verdeutlicht, wo der Mensch „verweilt“, „sich aufhält“, seine persönliche Ortsbindung, also „seinen Wohnsitz“ hat und in welcher landschaftlichen oder städtischen Umgebung diese Wohnstätte liegt. Wortbedeutungsgeschichtlich lassen sich all diese Herleitungen auf die Bedeutung „gern haben, wünschen“ zurückführen.[†]

Eine berühmte, phänomenologisch orientierte Bestimmung des Wohnens stammt vom Philosophen Martin Heidegger: „Was heißt nun Bauen? Das althochdeutsche Wort

für bauen, ‚buan‘, bedeutet Wohnen. Dies besagt: bleiben, sich aufhalten. (...) Die Art, wie du bist und ich bin, die Weise, nach der wir Menschen auf der Erde *sind*, ist das Buan, das Wohnen. Mensch sein heißt: als Sterblicher auf der Erde sein, heißt: wohnen.“[†]

Wohnen, so wird hier auch aus philosophischer Sicht deutlich, gehört zu den elementaren Bedürfnissen des Menschen und weckt Assoziationen wie Sicherheit, Schutz, Geborgenheit, Kontakt, Kommunikation und Selbstdarstellung. Gleichzeitig ist das Wohnen einem ständigen Wandel unterworfen und weist sehr unterschiedliche Ausprägungen auf, regional, sozial, individuell. Wie die Grundbedürfnisse befriedigt werden, verändert sich im historischen Maßstab ebenso wie für jeden Menschen im Laufe seines Lebenszyklus. Die Wohnung stellt für die meisten Haushalte den Lebensmittelpunkt dar. Sie beeinflusst den Alltag von Familien, die individuellen Entfaltungsmöglichkeiten, die Sozialisationschancen von Kindern, Gesundheit und Wohlbefinden. Die Wohnung bestimmt, wie Intimität und Privatsphäre geschützt werden. Wohnen bedeutet mehr als nur Unterkunft, sie ist auch Ort und Medium der Selbstdarstellung und der Repräsentation. Im Wohnen manifestiert sich der soziale Status. Lage und Standort (Viertel, Straße), Wohnform (Villa, Mietshaus), Wohnumfeld sowie Architektur haben während der gesamten Wohnungsbaugeschichte immer auch die gesellschaftliche Stellung der Bewohner abgebildet. Das Bürgertum im 19. Jahrhundert residierte in Landhäusern und Villen oder bewohnte die „Belle Etagé“ der Bürgerhäuser. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das Eigenheim neben dem Auto zum wichtigen Statussymbol. Dagegen bedeutet der Verlust der Wohnung – die Wohnungslosigkeit – einen starken sozialen Abstieg und tendenziell eine Ausgrenzung aus der Gesellschaft.

Idealtypus des modernen Wohnens

Unsere heutige Vorstellung vom Wohnen hat sich wesentlich erst mit der Urbanisierung und Industrialisierung, also seit der Entstehung der Moderne, herausgebildet. Die So-

[†] Vgl. Jürgen Hasse, Unbedachtes Wohnen. Lebensformen an verdeckten Rändern der Gesellschaft, Bielefeld 2009.

[†] Hartmut Häußermann/Walter Siebel, Soziologie des Wohnens. Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens, Weinheim–München 2000², S. 14.

[†] Vgl. Jacob Grimm/Wilhelm Grimm, Wohnen, in: dies. (Hrsg.), Deutsches Wörterbuch 1854–1961, Leipzig 1971, <http://woerterbuchnetz.de/DWB/?sigle=DWB&mode=Vernetzung&hitlist=&patternlist=&lemid=GW25798> (25. 4. 2013).

[†] Martin Heidegger, Bauen Wohnen Denken, in: Otto Bartning (Hrsg.), Darmstädter Gespräch. Mensch und Raum, Darmstadt 1952, S. 73.

Abbildung 1: Fuggerei Augsburg – Frühform des Mietwohnungsbaus



Quelle: Christine Hannemann, 2012.

ziologen Hartmut Häußermann und Walter Siebel haben das Wohnen strukturbestimmt untersucht, indem sie den Funktionswandel des „Wohnens“ charakterisiert haben. Vier Merkmale,⁵ so das Ergebnis, charakterisieren den „Idealtypus“⁶ des modernen Wohnens“. Angesichts der in unseren Breitengraden üblichen technischen Standards von Haus- und Haushaltstechnik kommt ein weiteres Merkmal hinzu, das bei Häußermann und Siebel schon angelegt ist, aber noch nicht als einzelnes Merkmal bestimmt wurde: der Einfluss der Technisierung auf das Wohnen.

Alle fünf, im Folgenden erläuterten Merkmale lassen sich auch in vormodernen Epochen finden. So entstanden kleinfamiliale Lebensformen schon in der Phase der Frühindustrialisierung bei Heimarbeitern auf dem Land. Auch die Fuggerei in Augsburg⁷ könnte

⁵ Vgl. H. Häußermann/W. Siebel (Anm. 2), S. 15 ff.

⁶ Mit Idealtypus im soziologischen Sinne ist ein methodisches Konstrukt gemeint, das von einem der Urväter der deutschen Soziologie, Max Weber, konzipiert wurde. Es wird nicht der statistische Durchschnitt aller empirisch vorgefundenen Wohnweisen klassifiziert. Schon gar nicht ist der ideale, einzig richtige Wohntyp stilisiert, das wäre dann normativ. Idealtypus meint das für eine bestimmten Zeitraum, also beispielsweise für eine Epoche, Typische, als das prägnant Kennzeichnende eines sozialen Phänomens. Das methodische Konstrukt ist eine abstrahierende Verdichtung, die das Besondere eines Zeitraums charakterisiert.

⁷ Vgl. den Artikel „Fuggerei“, in: Wikipedia, <http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Fuggerei&oldid=118886640> (6.6.2013).

als eine Frühform des Mietwohnungsbaus bezeichnet werden (*Abbildung 1*). Entscheidend für die Bestimmung als „Idealtypus des modernen Wohnens“ ist, dass diese Merkmale gebündelt den Massenwohnungsbau zumindest bis in die 1970er Jahre charakterisieren. Sie erklären, warum heute das Wohnen in einer Wohnung mit hierarchisch-funktionell angeordneten Räumen – Wohnzimmer, Schlafzimmer, Kinderzimmer, Küche, Bad, Flur – als „Wohnleitbild“ stark verfestigt ist.

Trennung von Arbeiten und Wohnen: Wohnen als Ort der „Nichtarbeit“. Für unser heutiges Verständnis vom Wohnen ist die Entwicklung außerhäuslicher Lohnarbeit – beginnend schon im Mittelalter – prioritär. In der vormodernen Lebensweise wurden Arbeiten und Wohnen nicht voneinander unterschieden. Erst mit der Herauslösung besonderer Tätigkeiten, die zudem noch an besonderen Orten organisiert werden, bildet sich die Erwerbsarbeit heraus. Nicht mit der „Arbeit“ verbundene Zeiten (Freizeit) werden unterschieden von solchen, die unmittelbar mit produktiven Verrichtungen (Arbeit) ausgefüllt sind. Die Funktion Arbeiten ist als Erwerbsarbeit aus dem Wohnen ausgelagert worden. Die Wohnung wird ganz entscheidend als Ort der Nichtarbeit wahrgenommen, in der Intimität, Erholung, Entspannung und Reproduktion gelebt werden. Die Wohnung als Ort für persönliche Aktivitäten und Selbstverwirklichung ist zugleich auch auf private Gastlichkeit ausgelegt. In der Anordnung und Größe der Zimmer, vor allem des Wohnzimmers, sowie in der Gestaltung des Eingangs kommt die Bedeutung von Gästen zum Ausdruck. Das Unsichtbarmachen der verbliebenen Arbeit in Form von Hausarbeit und Kindererziehung wurde beispielsweise in den 1960er und 1970er Jahren durch Randlage und geringe Größe von Küchen symbolisiert.⁸

Begrenzung von Personen: Wohnen als Lebensform der Kleinfamilie. In der Regel wohnen heute Menschen zusammen, mit denen blutsverwandtschaftliche Bindungen bestehen, also Familienangehörige (*Abbildung 2*). Ort der Familie ist die Wohnung. Großfamilien mit Seitenverwandten, Groß- und Ur-

⁸ Gleichwohl wurde die moderne Funktionsküche gerade mit dem Hintergrund der Kritik an den zu großen unrationellen Küchen der Gründerzeit entwickelt. Historisch gesehen überwog außerdem ohnehin die Wohnküche.

großeltern oder Hausangestellten sind in unserer Gesellschaft kaum noch anzutreffen. Der österreichische Historiker Otto Brunner hat diese Lebensweise unter dem Begriff „ganzes Haus“ als Selbstversorgungseinheit beschrieben, in der der Haushalt noch alle Lebensvollzüge in sich einschließt.⁹ Das „ganzes Haus“ vereinigte unter einem Dach häufig in denselben Räumen Arbeit, Erholung, schlafen, essen und beten, Gesinde, Kinder, Mann und Frau. Die materiellen und symbolischen Arrangements des modernen Wohnens separieren dagegen Funktionen und Personen in spezialisierten Räumen für Essenszubereitung, essen, sich lieben, schlafen, sich waschen, sich entleeren, miteinander sprechen; Eltern und Kinder, Sohn und Tochter, Mann und Frau. Die Zweigenerationenkernfamilie bestimmt das dominierende Wohnleitbild.

Auseinandertreten von Öffentlichkeit und Privatheit – Wohnen als Ort der Intimität. „Die Auslagerung produktiver Funktionen aus dem Haushalt in Markt, Staat und das System betrieblich organisierter Lohnarbeit sowie der Auszug von nicht oder nur entfernt verwandten Personen aus dem Haushalt schaffen im wirklichen und übertragenen Sinne erst Raum für die Kultivierung von Intimität. Es entfaltet sich die bürgerliche Privatsphäre, die räumlich als Wohnung, rechtlich als privater Verfügungsraum und sozial-psychologisch als Intimität gegenüber anderen abgegrenzt wird.“¹⁰ Der Soziologe Peter Gleichmann hat diesen Prozess als „Verhäuslichung der Vitalfunktionen“¹¹ bezeichnet. Infolge der Intimisierung wurden Scham- und Peinlichkeitsschwellen errichtet, die Körperlichkeit und Emotionalität aus der Öffentlichkeit weitgehend ausgesondert haben, weg ins Private der Wohnung.¹²

„Eine große Vielfalt unterschiedlicher Verrichtungsgewohnheiten kennzeichnen den Beginn des neunzehnten Jahrhunderts, an dessen

⁹ Vgl. Otto Brunner, Das „ganzes Haus“ und die alt-europäische Ökonomik, in: ders., Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte, Göttingen-Zürich 1956, S. 33–61.

¹⁰ H. Häußermann/W. Siebel (Anm. 2), S. 32.

¹¹ Peter Reinhart Gleichmann, Wandel der Wohnverhältnisse, Verhäuslichung der Vitalfunktionen, Verstädterung und siedlungsräumliche Gestaltungsmacht, in: Zeitschrift für Soziologie, 5 (1979) 4, S. 319–329.

¹² Ders., Die Verhäuslichung von Harn- und Kotentleerungen, in: Menschen Medizin Gesellschaft, 4 (1979) 1, S. 46–52.

Abbildung 2: Kernfamilie beim gemeinsamen Fernsehen 1958



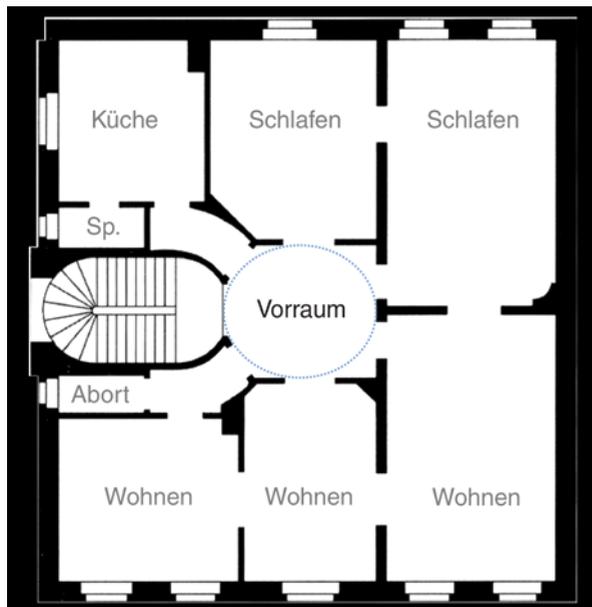
Quelle: Wikimedia.

Ende die Körperentleerungen weitgehend in ‚Aborte‘, diese in die Häuser verlagert sind, den Blicken anderer Menschen weniger zugänglich geworden. Jahrhunderte lang kannten die Städte nebeneinander Latrinen, Senkgruben, Kotplätze in Gärten und auch entwässerte Abortanlagen (...) Die *vollständige Einhausung* der vordem selten, gelegentlich oder gar nicht verborgenen Verrichtungen, ihre Verlagerung in ‚Aborte‘, das Ausstatten sämtlicher städtischer Häuser mit Aborten und schließlich das Verbergen der Entleerungen auch auf Straßen und Plätzen, diese Prozesse, die die Städter zu einem sozial genaueren Ordnen der körperlichen Selbstkontrollen zwingen, vollziehen sich in wenigen Generationen.“¹³ Bei der Grundrissentwicklung wird dieser Prozess vor allem durch die Erfindung des Flurs, also einer Verkehrsfläche zur Erschließung von voneinander getrennten Räumen, deutlich. Den modernen bürgerlichen Grundriss, beispielsweise den sogenannten Frankfurter Grundriss, kennzeichnet besonders, dass alle Räume durch einen Vorraum betreten werden konnten. Dieser Vorraum hatte allerdings, wie etwa der Vorsaal in Schlössern, keine repräsentative Funktion mehr, sondern diente lediglich der Organisation der Erschließung (Abbildung 3).¹⁴

¹³ Ebd., S. 47.

¹⁴ Vgl. Gerd Kuhn, Um 1800 – Stadtwohen im Aufbruch, in: Tilman Harlander (Hrsg.), Stadtwohen. Geschichte – Städtebau – Perspektiven, München 2007, S. 73.

Abbildung 3: „Frankfurter Grundriss“, erste Flurform als Erschließung



Quelle: G. Kuhn (Anm. 14); eigene Bearbeitung.

Heute werden zentrale Praxen des Lebens ganz selbstverständlich mit dem Wohnen verbunden: schlafen, essen, Kommunikation, erholen, Sexualität, Hygiene und Entleerung. Der sozialpsychologische Wert der Wohnung liegt darin, Emotionalität, Soziabilität, Persönlichkeit und Individualität entfalten zu können.

Entstehung des Wohnungsmarkts – Wohnung als Ware. Juristisch gesehen wird eine Wohnung durch Kauf oder Miete erlangt. In besonderen Fällen, beispielsweise bei Asylsuchenden, Aussiedlern aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion und Unterstützungsempfängern werden Wohnungen staatlich zugeteilt. Demgegenüber treten alternative Wohn- und Genossenschaftsmodelle weit in den Hintergrund. Eine Reihe von rechtlichen Instanzen regelt dabei den Zugang und auch die Nutzung der Wohnung: Kaufverträge, Steuern, Mietrecht, Nachbarschaftsrecht und Hausordnungen.

Aber erst im 19. Jahrhundert mit der rapiden Zunahme der Bevölkerung und ihrer massiven Verstädterung dynamisiert sich der Wohnungsmarkt, auf dem der einzelne Haushalt den Wohnraum als Ware durch Kauf oder Miete erwirbt, zum dominierenden Me-

chanismus der Wohnungsversorgung. Nutzer, Bauherr, Architekt und Bauunternehmer werden zu verschiedenen Akteuren, deren Zusammenwirken durch Mechanismen des Marktes und – im Falle staatlicher Eingriffe – der politischen Willensbildung vermittelt ist. Erst damit werden Fragen des angemessenen Wohnens zu gesellschaftlichen Fragen.

Die Wohnungsversorgung wird in der Bundesrepublik im Rahmen des hier seit ihrer Gründung geltenden Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft geregelt. Jeder Haushalt ist zunächst selbst dafür verantwortlich, sich mit angemessenem Wohnraum zu versorgen. Inwieweit Haushalte ihren Wohnbedarf decken können, hängt primär von ihrer Zahlungsfähigkeit ab. Über die Produktion und die Verteilung von Wohnungen entscheiden Angebot und Nachfrage, in der Bundesrepublik allerdings teilweise auch durch Politik gelenkt: Das Ausmaß der Staatsintervention (Sozialer Wohnungsbau, Wohngeld, Steuererleichterungen) ist politisch immer umstritten, war aber in der Nachkriegsgeschichte nach Abbau der größten Wohnungsnot durch eine kontinuierliche Politik der Liberalisierung geprägt. Über die Produktion und Verteilung von Wohnraum sollte perspektivisch der Markt weitgehend allein entscheiden. Angesichts neuer Wohnungsknappheiten und Wohnungsnot mehrten sich aber in der Gegenwart wieder die Forderungen nach einer verstärkten staatlichen Intervention in der Wohnungspolitik.¹⁵

Einfluss technischer Entwicklungen – Wohnen als Ort der Technisierung. Kein Gebäude, keine Wohnung funktioniert heute ohne „Heizung, Elektroinstallation, Wasser- und Sanitärinstallation, Sicherheitstechnik sowie Satellitentechnik“.¹⁶ Rechtlich fixiert und gezwungen sind in Deutschland nahezu alle Gebäude in irgendeiner Form leitungsgebunden. Darüber hinaus beeinflussen technische Entwicklungen Anforderungen und Standards des Wohnens. Die Entwicklung der Lebensmittelkonservierung hat beispielsweise die privatwirtschaftliche Vorratshaltung deutlich verändert.

¹⁵ Siehe dazu die wohnungspolitischen Beiträge in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

¹⁶ Elisabeth Leicht-Eckert, Haustechnik und Haushaltstechnik, in: Fachausschuss Haushalt und Wohnen der Deutschen Gesellschaft für Hauswirtschaft e.V. (Hrsg.), Wohnen. Facetten des Alltags, Baltmannsweiler 2010, S. 44–46.

Vormals gehörte die Lebensmittelkonservierung zu den Haupttätigkeiten im Haushalt. Mit dem Aufkommen der Konservierungsindustrie im späten 19. Jahrhundert wurde der private Haushalt vom mühsamen Pökeln, Dörren, Einkellern und Räuchern entlastet. Hitzesterilisierung und Gefrier-technik, Büchsen und neue Konservierungsmittel veränderten auch die Raumansprüche beim Wohnen: Speise- wie Räucher- und Vorratskeller verschwanden aus dem Standardgrundriss.¹⁷ Eine ganz besondere Rolle für die Veränderung des Wohnens durch Technik kommt beispielsweise dem Fernseher zu. Seit seinem Einzug in die Privathaushalte wurde es üblich, den Hauptwohnraum so zu organisieren, dass ein Fernseher die zentrale Raumkomponente wurde.

Postmoderne Transformation der Lebensverhältnisse

Waren Sozialer Wohnungsbau und technische Normierungen kennzeichnend für die Entwicklungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, wandelt sich das Wohnen heute vor allem durch die postmoderne Transformation aller Lebensverhältnisse, insbesondere durch Individualisierung, Alterung sowie Entgrenzung und Subjektivierung der Erwerbsarbeit.

Individualisierung. Dieser Begriff kennzeichnet einen der wichtigsten Prozesse des Wandels des Lebens in der Bundesrepublik. Die Ursachen hierfür sind vielfältig und betreffen vor allem den gesellschaftlichen Wertewandel, der in den späten 1960er Jahren einsetzte. „Individualisierung“ meint einen mit der Industrialisierung und Modernisierung der westlichen Gesellschaften einhergehenden Übergangsprozess des Individuums von der Fremd- zur Selbstbestimmung. In der gegenwärtigen postmodernen Gesellschaft prägt eine qualitativ neue Radikalität diesen Prozess. Gesellschaftliche Grundmuster, wie die klassische Kernfamilie, zerfallen. Der zunehmende Zwang zur reflexiven Lebensführung bewirkt die Pluralisierung

¹⁷ Vgl. Sibylle Meyer/Eva Schulze, Moderne Technik im Haushalt. Alltagstechnologien aus historischer Sicht, in: Michael Andritzky (Hrsg.), Oikos. Von der Feuerstelle zur Mikrowelle. Haushalt und Wohnen im Wandel, Gießen 1992, S. 120–123.

von Lebensstilen, und Identitäts- und Sinnfindung werden zur individuellen Leistung. Für das Wohnen relevant ist dabei vor allem die Singularisierung als freiwillige oder unfreiwillige Form des Alleinwohnens und der Schrumpfung der Haushaltsgrößen. Gerade die mit dem Alleinwohnen verbundenen Verhaltensweisen und Bedürfnisse verändern die Infrastruktur in den Innenstädten: Außerhäusliche Einrichtungen wie Cafés und Imbissmöglichkeiten bestimmen zunehmend die öffentlich sichtbare Infrastruktur in den Stadtteilen. Dies gilt gleichermaßen für Angebote von Dienstleistungen und Kommunikation aller Art.

Alterung. Ein immer größerer Anteil von Menschen, vor allem hochbetagte, wohnt im Alter allein. Dies betrifft insbesondere Frauen, die in Privatwohnungen leben, resultierend aus der nach wie vor längeren Lebenserwartung von Frauen und dem immer stärker und besser zu realisierenden Wunsch, länger in den eigenen vier Wänden zu bleiben. Vor allem aber bleiben „die Alten“ auch länger „jung“, aktiv und vital. Traditionelle Altenheime entsprechen nicht dem vorherrschenden Wunsch nach Erhaltung der gewohnten, selbstständigen Lebensführung. „Beim Thema Wohnen ist in den Lebensentwürfen 50+ ein neuerlicher Variantenreichtum an die Stelle von Altenheim oder Pflege innerhalb der Familie getreten. Zwei populär diskutierte Modelle für das Wohnen im Alter sind die Alten-Wohngemeinschaft und das Mehrgenerationenhaus. (...) 60 Prozent unserer Befragten halten das Mehrgenerationenhaus (...) für hoch attraktiv. Nicht weil sie derzeit einen besonderen Bedarf dafür hätten, sondern weil es unter der Perspektive schwindender Familiensolidarität eine echte Alternative darstellt. Das Modell findet jedoch aus einem weiteren Grund bei der Zielgruppe 50+ breite Unterstützung: 88 Prozent der Menschen zwischen 50 und 70 Jahren würden nie oder nur im Pflegefall in ein Altenheim gehen.“¹⁸

Entgrenzung und Subjektivierung der Arbeit. Die Entgrenzung von Arbeit ist eine Erscheinung des Strukturwandels von Arbeit und Betrieb und umfasst vielfältige Dimensionen von zeitlicher, räumlicher oder sozia-

¹⁸ Dieter Otten/Nina Melsheimer, Lebensentwürfe „50plus“, in: APuZ, (2009) 41, S. 31–36, hier: S. 34.

ler Entgrenzung.¹⁹ Besonders einschneidend und für Stadtentwicklung und Veränderung der Ansprüche an das Wohnen besonders relevant ist die zeitliche Entgrenzung von Arbeit. Arbeitszeiten sind immer weniger an Tages- und Nachtzeiten gebunden, wie beispielsweise bei der Schichtarbeit. Diese zeitliche Entgrenzung wird flankiert durch die räumliche: Flexible Arbeitsmodelle wie das Arbeiten am heimischen Schreibtisch oder außerhalb des Büros werden immer mehr zum Normalfall der Erwerbstätigkeit. Für die Lebensverhältnisse dramatisch ist vor allem die rechtliche Entgrenzung von Arbeit. Hier wird auch von Deregulierung gesprochen. Indikatoren für diese Wertung sind das vermehrte Aufkommen von Zeit- und Leiharbeit, von befristeten Verträgen und einem verringerten Kündigungsschutz.

Von „Subjektivierung“ wird gesprochen, weil die Forschung eine Intensivierung von „individuellen“, das heißt persönlich involvierten Wechselverhältnissen zwischen Mensch und Betrieb beziehungsweise betrieblich organisierten Arbeitsprozessen konstatiert. Dabei geht es um zwei Seiten: zum einen eine betrieblich induzierte Form der Subjektivierung als neue Strategie der Rationalisierung und daraus folgenden Anforderungen an die Arbeitssubjekte. Zum anderen ist damit eine Veränderung an Sinnanspruch und Erwartung der Subjekte, also der Erwerbstätigen, an ihre Arbeit gemeint. Gemeinsam ist diesen Entwicklungen, dass Entgrenzung und Subjektivierung die systematische Ausdünnung zur Folge hat. So sind beispielsweise Tarifverträge für immer weniger Erwerbstätige relevant, immer mehr arbeiten in temporären Arbeitsverhältnissen, in Praktika oder in Projekten. Des Weiteren bedeuten Entgrenzung und Subjektivierung auch, dass sich die Strukturen von Arbeit dynamisieren: Beispielsweise wird räumliche Flexibilität immer notwendiger. Damit verändern sich auch die Anforderungen an das Wohnen und die Lage, Größe und Ausstattung der Wohnungen. Schon 2020 wird nur noch die Hälfte der Angestellten in Deutschland vorwiegend im Büro sitzen. Unter dem Stichwort „Smarter Working“ prognostiziert das Fraunhofer-Institut

¹⁹ Vgl. Günter G. Voß, Die Entgrenzung von Arbeit und Arbeitskraft. Eine subjektorientierte Interpretation des Wandels der Arbeit, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 31 (1998) 3, S. 473–487.

für Arbeitswirtschaft und Organisation für die Büroarbeit der Zukunft: „Eine hohe Flexibilität bei der Wahl des täglichen Arbeitsortes (entweder im Büro, zu Hause, in einem Co-Working-Center o.ä.) ist die Regel.“²⁰

Wie das Wohnen die Stadt verändert

Die skizzierte postmoderne Transformation der Lebensverhältnisse beeinflusst das Wohnen in den Städten.²¹ Dies sei hier beispielhaft an zwei wichtigen, aktuell diskutierten Trends verdeutlicht: an der Reurbanisierung und an der Multilokalität.

Angesichts der Individualisierung bekommt die Wohnfunktion in der Stadt eine neue Bedeutung als Reurbanisierung. War lange Zeit die Suburbanisierung der bestimmende Trend des Wohnens, wird heute wieder das Wohnen in den Städten zum bevorzugten Ziel verschiedenster und disparater „Nutzergruppen“. Über die tatsächliche Renaissance der Stadt wird in der Fachwelt zwar heftig gestritten, unübersehbar aber sind die Veränderungen in innerstädtischen Wohngebieten: Wohnstandorte, die früher – pauschal gesprochen – hauptsächlich von sozial Schwachen, verschiedene Ethnien mit Migrationshintergrund eingeschlossen, bewohnt wurden, prägen heute junge Familien, Edelurbaniten, Baugemeinschaften, Studierende und Jungakademiker sowie Senioren- und andere Residenzen innerstädtische Wohnmilieus. Die Struktur der Stadtbewohner wird älter und sichtlich bunter: Veränderte Lebensstile bedingen Wohnformen jenseits der klassischen abgeschlossenen Kleinwohnung mit Wohn-, Schlaf- und Kinderzimmer.

Angesichts der steigenden Lebenserwartung suchen ältere Menschen Komfort und (perspektivisch) auch Betreuungsangebote in fußläufiger Wohnortnähe. Eine autounabhängige Lebensweise wird für Hochbetagte lebens-

²⁰ Josefine Hofmann, Arbeitswelten 2025 – Smarter Working für mehr Lebensqualität. Folienpräsentation auf dem Workshop der Bertelsmann Stiftung „Grenzenlose Arbeitswelten 2025“ am 17.9.2013 in Stuttgart, S. 19, www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-5DE5A641-3347404A/bst/xcms_bst_dms_38850_2.pdf (24.4.2014).

²¹ Vgl. Christine Hannemann, Heimischsein, Übernachten und Residieren – Wie das Wohnen die Stadt verändert, in: APuZ, (2010) 17, S. 15–20.

weltliche Überzeugung oder pure Notwendigkeit. Auch Gutverdienende, häufig ohne Kinder, realisieren trendabhängige Wohnbedürfnisse in gefragten innerstädtischen Wohngebieten, zum einen aus Distinktionsgründen und zum anderen häufig aufgrund beruflicher Praktikabilität. Hierin eingeschlossen ist die größer werdende Gruppe privilegierter Migranten/-innen,^{f22} die in deutschen Städten dauerhaft oder temporär leben. Zum einen werden ganze Stadtviertel auf neue Art ethnisch geprägt: Nicht mehr einkommensbenachteiligte Migranten überformen die traditionelle Infrastruktur, sondern solche mit hohem ökonomischem und kulturellem Kapital. Zum anderen führen die distinktiven Bedürfnisse dieser neuen Stadtinteressierten neben der Vertiefung der sozialräumlichen Spaltung in den Städten zu Wohnsituationen, die neue Merkmale im Stadtbild offerieren, die von der überwiegenden Mehrheit der Stadtbewohner als positive Identifizierungsmerkmale anerkannt werden.

Insbesondere Studierende und Hochschulabsolventen in großen Städten wollen „urban“ wohnen, auch wenn sie nur über begrenzte Budgets verfügen. Sie leben häufig in einer Art Gemeinschaftswohnung, um sich die hohen innerstädtischen Mieten leisten zu können. Überwiegend handelt es sich hier um Zweckwohngemeinschaften, nicht um gemeinschaftsorientierte Wohnkonzepte oder etwa Alternativmodelle zur traditionellen Familie.

Multilokalität wird für immer mehr Menschen zur sozialen Praxis, insbesondere für Berufstätige. (Berufliche) Mobilität ist ein Schlüsselfordernis gegenwärtiger gesellschaftlicher Verhältnisse, fast zwangsläufig eine Grundbedingung der Erwerbsarbeit. Eine spezifische Form des Mobilseins, die sich auch als Spannungsfeld zwischen Mobilität und Sesshaftigkeit konstituiert, ist das multilokale Wohnen, also die Organisation des Lebensalltags über zwei oder mehr Wohnstandorte hinweg. Multilokalität hat inzwischen einen solchen Umfang und solche Spezifität erlangt, dass in der sozialräumlichen Forschung diese soziale Praxis der Lebensführung „gleichberechtigt neben

^{f22} Vgl. Florian Kreuzer/Silke Roth, Einleitung, in: dies. (Hrsg.), *Transnationale Karrieren. Biografien, Lebensführung und Mobilität*, Wiesbaden 2006, S. 7–31.

Migration und Zirkulation“^{f23} gestellt wird. Im Bruch zu bisherigen überwiegend ortsmonogamen Lebensformen treten immer häufiger – freiwillig oder erzwungenermaßen – ein „verheiratet sein mit verschiedenen Orten“.^{f24} „Multilokalität (...) an zwei (oder mehr Orten) bedeutet, dass neben der ursprünglich bestehenden Wohnung eine zweite Behausung verfügbar ist, die als Ankerpunkt des Alltagslebens an einem zweiten Ort genutzt werden kann.“^{f25} Wohnen kann sich sogar auf „Übernachten“, auf die reine Behälterfunktion, reduzieren: Soziale Einbindung, gar nachbarschaftliches Engagement oder kulturelle Inwertsetzung werden nicht am – zeitlich gesehen – „Meistwohntort“ realisiert, sondern nur am Ort des zeitlich weniger genutzten Hauptwohnsitzes. Zwar bleibt die Angewiesenheit auf die Containerfunktion der Wohnung als grundlegende Existenzform des Menschen konstant, aber ihr jeweiliger lokaler Stellenwert verschiebt sich, wird hybrider: Temporäre Wohnformen jeder Art werden ubiquitärer. Gerade mit den Mitteln von modernen Kommunikationstechnologien kann das Heimischsein zu Orten hergestellt, erhalten, aber auch konstituiert werden, die nicht auf den aktuellen Wohnsitz bezogen sind; auch wenn man aus steuerlichen Gründen hier gemeldet ist.

„Wohnen in der Stadt“ ist, zusammenfassend, zu einer differenzierten hybriden Angelegenheit geworden: Der Stellenwert des Wohnens als soziale Lebenspraxis hat im städtischen Alltag und für die Ausgestaltung des städtischen Gefüges an Gewicht und Heterogenität zugenommen. Gerade in den Städten mit einem engen Wohnungsmarkt, wie München, Hamburg oder Frankfurt am Main, muss sich die Politik zunehmend den mitunter stark divergierenden Interessen der „Nutzer“ stellen und den Erhalt und die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum in der Innenstadt für breite Schichten sichern.

^{f23} Peter Weichhart, *Multilokalität – Konzepte, Theoriebezüge und Forschungsfragen*, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), *Multilokales Wohnen. Informationen zur Raumentwicklung*, (2009) 1–2, S. 1–14, hier: S. 7.

^{f24} Vgl. Ulrich Beck, in: ders. (Hrsg.), *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung*, Frankfurt/M. 1997, S. 127–135.

^{f25} Vgl. P. Weichhart (Anm. 23), S. 8.

Deutschlands häufigstes Wohnzimmer

Zum Arbeitsalltag einer Werbeagentur gehört es, in die Lebenswelten und Konsumgewohnheiten der Menschen einzusteigen. Die Agentur Jung von Matt hat anhand einer ausführlichen Analyse zahlreicher Studien, Bücher und Artikel sowie qualitativer Primärforschung erforscht, wie die meisten Menschen in Deutschland leben. Das Ergebnis ist Deutschlands häufigstes Wohnzimmer. Darin wohnen die Müllers. Mutter Claudia (geboren 1967) und Vater Thomas (geboren 1964) sind beide berufstätig. Ihr Sohn Jan (geboren 1993) besucht noch die Schule. Niemanden gibt es in Deutschland so häufig wie sie. Denn Mehrpersonenhaushalte gibt es in Deutschland weit mehr als Einpersonenhaushalte. Und wenn Ehepaare Kinder haben, dann eher eins statt zwei. Claudia, Thomas und Jan sind die häufigsten Namen ihres jeweiligen Jahrgangs. Müller der häufigste Nachname. So wie die Müllers wohnen die meisten Menschen in Deutschland: in einer Dreieinhalb-Zimmer-Wohnung, auf 90 Quadratmetern, mit Zentralheizung, in einem Mehrfamilienhaus, das zwischen 1949 und 1978 gebaut wurde. Dabei sind sie mit ihrer aktuellen Wohnsituation im Großen und Ganzen zufrieden, planen also in absehbarer Zeit keinen Umzug. Das Wohnzimmer wird ständig aktuell gehalten – so steht auch 2014 ein Umbau an. Wie bei den Müllers gibt es in den meisten deutschen Wohnzimmern ...



... eine komplette Polstergarnitur mit Sofa und Sessel – in den vergangenen Jahren vor allem in mediterranen, warmen, hellen Farben –, einen Couch- und/oder Beistelltisch, eine komplette Schrankwand in hellem Holz, einen Flachbildschirm-Fernseher in Normalgröße mit Kabelanschluss und DVD-Player sowie Deckenleuchten und Stehleuchten.



... Zimmerefeu, Ficus Benjaminus und Orchideen (die beliebtesten Grün- und Blühpflanzen) sowie Fenstervorhänge und durchsichtige Stores.



... Raufasertapete an den Wänden (zunächst standardmäßig weiß, dann aber oft in Pastell-Tönen überstrichen) sowie individuelle Einrichtungsstücke mit autobiografischem Bezug, die nicht durchschnittlich sein können.

Quelle: Jung von Matt AG, www.jvm-wozi.de/das-wohzimmer.

Mehr als Wohnen. Vom Zusammen- leben in integrierten Nachbarschaften

Neu e Dörfer braucht das Land! Dörfer in der Stadt und Dörfer auf dem Land (...). Die Planung und Gestaltung nachhaltiger Raumsysteme, die durch ein neues Verständnis des gemeinschaftlichen Besitzes (und dessen Nutzung) ressourcenfressende Individualisierungstendenzen unserer Gesellschaft überwinden, aber zugleich größtmöglichen Freiraum für eine individuelle Persönlichkeitsentfaltung zur Verfügung stellen.“¹ Dieses Zitat der Hamburger Initiative „Wir sind Dorf“ beschreibt eine aktuelle Diskussion in unserer Gesellschaft, die sowohl in der Forschung und forschungsgeleiteten Initiativen, in Politik und Planung als auch in der Bürger-

Isabel Finkenberger

Dipl.-Ing., geb. 1978; Freie Stadtplanerin, Köln; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl Landschaftsarchitektur der Bergischen Universität Wuppertal, Haspeler Straße 27, 42285 Wuppertal. isabel@finkenberger.org www.fraufinkenberger.org

Christoph Schlaich

Dipl.-Ing., geb. 1976; Mitinhaber rethmeierschlaich architekten, Köln; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Konstruieren und Entwerfen der Bergischen Universität Wuppertal, Haspeler Straße 27, 42285 Wuppertal. schlaich@rethmeierschlaich.de www.rethmeierschlaich.de

schaft stattfindet. Sie wird nicht nur auf wissenschaftlichen Veranstaltungen geführt,² sondern auch in konkreten Projekten für integrative Lebenswelten, die Fragestellungen von Ernährung und Energieversorgung, von Arbeit und Ökonomie, aber auch eines neuen räumlichen und sozialen Miteinanders einbeziehen.

Anders als bei den weit verbreiteten Baugruppen geht es nicht ausschließlich um die Schaffung von Wohnraum. Die Nachbarschaftsidee verbindet das Bedürfnis nach gemeinschaftlichem Wohnen und Wirtschaften mit einer neuen Werteorientierung, die auf persönlicher Verantwortungsübernahme beruht.

ten mit einer neuen Werteorientierung, die auf persönlicher Verantwortungsübernahme beruht.

Mechanismen der Raumproduktion

Unsere heutigen Siedlungsräume sind das Resultat komplexer Verstrickungen von kulturellen und sozioökonomischen Umwälzungen, aber auch die Folge eines sich verändernden Mobilitäts- und Migrationsverhaltens. Die Gestalt von Dörfern folgte ursprünglich landwirtschaftlichen und landschaftlichen Gegebenheiten ebenso wie kulturellen Organisationsmustern und ökonomischen Rahmenbedingungen. Seit Mitte des 19. Jahrhunderts riefen die Industrialisierung und das rasante Wachstum der Städte und Gemeinden eine Reihe von sozialreformerischen Industriellen dazu auf, Visionen für eigenständige, kleinindustrielle Gebietskörperschaften zu entwerfen, in denen sich die Arbeiter losgelöst von Lärm und Schmutz der Produktionsstätten in gesunden Lebensräumen selbst versorgen und organisieren können. Ebenezer Howards Gartenstadt³ wurde in diesem Kontext zum Wegbereiter der modernen, funktionsgetrennten Stadtplanung des 20. Jahrhunderts. Seine Überlegungen zur genossenschaftlichen Verwaltung von Grund und Boden, aber auch zu kollektiven Gütern und Räumen sowie einer autarken landwirtschaftlichen Versorgung wurden unter anderem im Rahmen der jüdischen Besiedlung Israels durch die Herausbildung von Kibbuzim und Moschawim⁴ weiterentwickelt. Frank Lloyd Wright hingegen formulierte mit seiner Broadacre City⁵ von 1932 die Utopie einer dezentralisierten hochmobilen Stadt, die sich aus Selbstversorgereinheiten von ei-

¹ Wir sind Dorf e.V., Konzept für eine neue Sozial-Gemeinschaft, Hamburg 2013, www.wir-sind-dorf.com (17.4.2014).

² Vgl. etwa Symposium Nospolis. Räume gemeinsamer Zukünfte, www.nospolis.org (17.4.2014).

³ Vgl. Ebenezer Howard, Garden Cities of Tomorrow, London 1902.

⁴ Kibbuzim sind ländliche Kollektivsiedlungen mit gemeinsamem Eigentum und basisdemokratischen Strukturen. Moschawim hingegen sind genossenschaftlich organisierte Siedlungen sowohl mit Kollektiv- wie auch Privateigentum.

⁵ Vgl. Frank Lloyd Wright, The Disappearing City, New York 1932.

nem Acre⁶ pro Haushalt zusammensetzt und durch das Verweben von Siedlungs-, Agrar- und Naturraum eine neuartige Kulturlandschaft entwirft.

Spätestens seit den 1960er Jahren wurden ebensolche Visionen, aber auch die gängige Praxis der modernen Top-down-Stadtplanung kritisch hinterfragt. Neue Schlagworte wie Partizipation, prozessuale Planung und Selbstbau, Flexibilität und Aneignung, Bottom-up und informeller Urbanismus treten ebenso auf den Plan wie kurze Zeit später Fragen zu Ökologie, Energie und urbaner Landwirtschaft. Exemplarisch hierfür steht die Rückbesinnung auf die „Stadt der kurzen Wege“⁷ mit ihrer durchmischten Nutzungsstruktur.

Was ist also das Neue an den aktuellen Debatten um relokalisierte Nachbarschaften und gemeinwohlorientierte Raumstrategien, das nicht bereits in unterschiedlicher Ausprägung gedacht wurde? Müssen wir das Rad der Zeit nur einfach wieder zurückdrehen, um Antworten auf die drängenden Fragen zu erhalten?

Im Gegensatz zu den vorherigen Jahrzehnten sind Themen zu einer nachhaltigen Transformation unserer Siedlungsstrukturen und Lebensweisen abseits eines kontinuierlichen Wachstums inzwischen in der gesellschaftlichen Mitte angekommen. Die Finanz- und Energiekrise, wirtschaftliche Unsicherheit und der demografische Wandel wie auch der schleichende „Abschied“ vom Wohlfahrtsstaat sind nicht nur temporärer Natur, sondern fordern vielmehr eine radikale Neuinterpretation unseres Lebens-, Arbeits- und Fürsorgesystems ein. Neue und vielfältige Akteure werden zunehmend wichtige Spieler in der Raumentwicklung und bei der Übernahme sozialer und kultureller Aufgaben. Ebenso formt sich der Anspruch, materielle (Wasser, Energie, Abfall, Nahrung) und immaterielle (lokales Wissen, soziale Ökonomie, lokale Kultur, Selbstbau) Güter in ein inte-

griertes System mit geschlossenen und lokalen Wertschöpfungszyklen auf unterschiedlichen Maßstabsebenen zu überführen.⁸

Zurück zum Dorf?

Die eingangs zitierte Initiative „Wir sind Dorf“ verwendet den Begriff des Dorfs als Metapher, um ihre Vision für eine neue Form des Zusammenlebens zu beschreiben. Ziel der zukünftigen Nachbarschaft ist eine in weiten Teilen autarke Lebensweise, die sich am Gemeinwohl orientiert und eine kollektive Übernahme von Verantwortung einfordert, gleichwohl aber auch dem Wunsch nach individueller Selbstverwirklichung entspricht. Als optimale Größe für eine funktionierende Gemeinschaft betrachten die Initiatoren eine Bewohnerschaft von 40 bis 100 Erwachsenen mit insgesamt bis zu 400 Personen, die den persönlichen Kontakt untereinander wie auch eine basisdemokratische Organisationsstruktur erlaubt. Um eine weitestgehend autarke Versorgung zu gewährleisten, geht die Initiative von einem Bedarf von 80 bis 100 Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche aus.

Organisiert werden soll das Dorf durch eine Kombination unterschiedlicher Rechts- und Kapitalformen. Während eine gemeinnützige Stiftung die Liegenschaften hält, um Spekulationen zu verhindern, soll eine Genossenschaft die Nutzungsrechte für den Betrieb durch Erbpacht erlangen. Dazu gehören die solidarische Bewirtschaftung der Agrarflächen, der Betrieb einer wertschöpfenden Ertragsveredelung sowie der Unterhalt sozialer und kultureller Gemeinschaftseinrichtungen. Alle Überschüsse sowie ein Prozentsatz des individuellen Einkommens werden reinvestiert. Ein Förderverein wiederum begleitet die Dorferwicklung und den Aufbau der Sozialgemeinschaft und unterstützt gemeinnützige und soziale Projekte.

Gebäudetypologisch sollen neue Formen des Zusammenlebens nachhaltige Raumsysteme ermöglichen. Gemeinschaftliche Nutzungen wie beispielsweise ein Wasch-, Back-

⁶ Ein Acre ist eine angloamerikanische Maßeinheit und entspricht etwa 4046 Quadratmeter.

⁷ Die Stadt der kurzen Wege entspricht einem seit den 1980er Jahren verfolgten Leitbild der Stadtplanung, das eine heterogene Mischung von Nutzungsstrukturen und durch deren räumliche Nähe zueinander die Verringerung des Individualverkehrs anstrebt.

⁸ Vgl. Doina Petrescu/Constantin Petcou, R-Urban: Zukunftsfähigkeit, in: Elke Krasny/Architekturzentrum Wien (Hrsg.), Hands-on Urbanism 1850–2012. Vom Recht auf Grün, Wien 2012, S. 334–346.

oder Badehaus sollen einzelne Funktionen aus der privaten Wohnung auslagern und die individuelle Nutzfläche pro Dorfbewohner von durchschnittlich 45 Quadratmeter pro Person in Deutschland⁹ auf 40 Quadratmeter senken.¹⁰

In ihrem Konzeptpapier beschreibt die Initiative den idealtypischen Entwurf einer Lebensgemeinschaft mit möglichst geringem ökologischem Fußabdruck in einer postkapitalistischen und postfossilen Zukunft. Wie aber lassen sich solche Projekte in unsere bestehenden Raumordnungsmodelle einbinden und welche Rolle spielen diese (teil-)autarken Nachbarschaften für die zukünftige Transformation unserer ländlichen und städtischen Räume? Welchen Ausdruck finden diese Überlegungen auf der stadt- und gebäude- typologischen Ebene?

Von Mustern und Maßstäben

1977 erschien das Buch „A Pattern Language: Towns, Buildings, Construction“ des Architekturtheoretikers und Philosophen Christopher Alexander mit Überlegungen zu Programm, Größe und Organisationsstruktur unterschiedlicher Zellen zwischen Gesamtstadt und Kleinsteinheiten. Alexander sieht in der dort formulierten Muster-Sprache eine Planungshilfe und ein Regelwerk zur Gestaltung von Räumen mit Hilfe von allgemeingültigen Problemlösungsstrategien in unterschiedlichen Maßstäben (Städte, Gebäude und Konstruktion).

Auf städtischer Ebene setzt er sich intensiv mit Fragen zur Größenordnung unterschiedlicher Gebietskörperschaften, ihrer sozialen Durchmischung und den ihnen zugewiesenen Entscheidungskompetenzen auseinander. Die Übernahme von Verantwortung für das jeweilige Muster sowie die Verwaltung des gemeinschaftlichen Grund und Bodens durch jede Gruppe beziehungsweise eine zusammenhängende politische Einheit stellen die Grundvoraussetzungen zur Verwirklichung der Muster-Sprache dar.

⁹ Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Pro-Kopf-Wohnfläche erreicht mit 45 m² neuen Höchstwert, Pressemitteilung Nr. 9/2013 vom 24.7.2013.

¹⁰ Vgl. Wir sind Dorf e. V. (Anm. 1).

Ein „Mosaik aus Subkulturen“ soll ein vielfältiges Nebeneinander und synergetisches Miteinander differenzierter Lebensstile, die sich in weitestgehend homogenen, individuellen Milieus formieren, innerhalb der Gesamtstadt ermöglichen. „Identifizierbare Nachbarschaften“ hingegen sollen räumlich klar ablesbar sein und höchstens 400 bis 500 Einwohner umfassen, um die Identifikation der Bewohner mit dieser zu ermöglichen. Die „Gemeinde von 7000“ wiederum soll als autonome, selbstverwaltete Gemeinde innerhalb der Gesamtstadt über ein eigenes Budget Einfluss auf die Verwaltung nehmen und in lokalen Angelegenheiten (Flächenwidmungen, lokale Steuern, Wohnbau, öffentliche und soziale Einrichtungen) politische Kompetenz ausüben können.¹¹

Interessant an den beschriebenen Mustern erscheinen insbesondere die Rückkopplungen der (nutzergetragenen) Einheiten zur Gesamtstadt und die damit verbundenen Fragestellungen über die Beziehung zwischen der strategischen Planung des Top-down und auf Eigeninitiative basierten Projekten des Bottom-up. Weiterhin sind Überlegungen zum Verhältnis zwischen der Größe ebensolcher Zellen und der Ausbildung von Identität wichtig, wie auch die Initiative von „Wir sind Dorf“ anregt.

Die beschriebenen Konzeptionen bleiben jedoch keineswegs nur graue Theorie. Sie finden sich vielmehr in konkreten Projekten wieder, die traditionelle und festgefahrene Mechanismen aushebeln und neue Räume für den gesellschaftlichen Wandel formulieren.

Das Dorf als Arche Noah

Experimentelle Lebensgemeinschaften, die sich bewusst als Gegenmodell zu gängigen Verhaltens- und Konsumgewohnheiten im ländlichen Kontext verorten, haben sich längst im Rahmen eines stetig wachsenden Netzwerkes sogenannter *ecovillages* etabliert. Diese Ökodörfer bilden laut dem Global Ecovillage Network Europe „eine in-

¹¹ Vgl. Christopher Alexander/Sara Ishikawa/Murray Silverstein et al., A Pattern Language: Towns, Buildings, Construction, New York 1977; dies., Eine Muster-Sprache. Städte, Gebäude, Konstruktion, Wien 2011².

tionale oder traditionelle Gemeinschaft, die bewusst durch partizipative Prozesse gestaltet und durch lokale Besitzstrukturen geprägt ist, um ihre soziale und natürliche Umwelt wiederherzustellen. Die vier Dimensionen der Nachhaltigkeit (Ökologie, Ökonomie, das Soziale und das Kulturelle) sind in einem ganzheitlichen Ansatz integriert.“¹²

Das Ökodorf Sieben Linden beispielsweise, das seit 1997 in Sachsen-Anhalt entsteht, strebt eine maximale Größe von etwa 280 Personen an, die auf etwa 80 Hektar Land wohnen und wirtschaften. Gut 15 Jahre nach dem Spatenstich leben heute 140 Personen in einer Reihe von selbstgebauten Wohngruppen, die sich nicht nur durch ihre Lebenskonzepte hinsichtlich Ökonomie und Ernährung, sondern auch in der räumlichen und baulichen Ausprägung voneinander unterscheiden. Gemeinschaftsgebäude und zentrale Freiräume fungieren als Schnittstelle und bilden das Rückgrat des Dorfes. Weitestgehend geschlossene Energie- und Materialkreisläufe reduzieren den ökologischen Fußabdruck pro Bewohner gegenüber dem bundesdeutschen Durchschnitt auf ein Drittel.

Mit wachsender Bewohneranzahl hat sich das ursprüngliche Konsensmodell in ein Modell mit differenzierten Gremien gewandelt. Jeder ist verpflichtet, sich in mindestens einem Fachbereich zu engagieren und für diesen Verantwortung zu übernehmen. Räte zu den Themen Genossenschaft, Soziales, Bauen, Bildung und Lebensmittelversorgung arbeiten jeweils mit mehreren Kleingruppen zusammen und treffen in bestimmten Bereichen autonome Entscheidungen im Konsens, während monatliche Vollversammlungen zentrale, alle Bewohner betreffende Beschlüsse mit einer Zweidrittelmehrheit fassen.¹³

Ein intensiver Aushandlungsprozess von den Regeln des Zusammenlebens begleitet die Bildung dieser Gemeinschaften und erzeugt eine weitestgehend „homogene“ Bewohnerschaft mit ähnlichen ökologisch geprägten Lebensanschauungen. Zwar sind Schnittstellen nach Außen eindeutig gewünscht, in vie-

¹² Global Ecovillage Network Europe, Was ist ein Ökodorf?, <http://gen-europe.org/de/oekodoerfer/ueber-oekodoerfer/index.htm> (17. 4. 2014).

¹³ Vgl. Ökodorf Sieben Linden, www.siebenlinden.de (17. 4. 2014).

len Fällen stehen die Dörfer aber weniger mit der direkten Nachbarschaft als vielmehr mit Gleichgesinnten im Kontakt. In einigen Fällen bestehen zudem weitere Zugangshürden, wie beispielsweise ein hohes anfängliches Investitionsvolumen. Dennoch spricht die Anzahl der Neugründungen und die rege Diskussion über Ökodörfer vom Erfolg solcher lebenszyklisch angelegter Modelle.

Die Pflanze als kleinste Einheit der Transformation

Im Gegensatz zu den Neugründungen der Ökodörfer werden im Rahmen sogenannter *transition towns* – auf Deutsch „Städte im Wandel“ – Initiativen zusammengefasst, die sich mit der nachhaltigen Transformation von Städten und Dörfern, aber auch ganzer Regionen auseinandersetzen. Die Bewegung wurde 2006 unter anderem von dem Permakulturalisten Rob Hopkins ins Leben gerufen und basiert auf lokalen Gemeinschaftsprojekten, die von städtisch initiierten Ansätzen bis hin zu bürgerschaftlichen Projekten reichen. Der Verbrauch fossiler Energie soll reduziert und gleichzeitig ein nachhaltiges Wirtschaften auf Basis einer regionalen Landwirtschaft und relokalierten Wirtschaft etabliert werden, das gängige Verhaltensmuster aufbricht und durch Teilhabe und solidarische Netzwerke sukzessive ablöst.¹⁴

Die Stadt Andernach beispielsweise setzt auf ein alternatives Konzept im Rahmen ihrer kommunalen Grünraumplanung. Einerseits sollen die Unterhaltskosten für den öffentlichen Grünraum reduziert, andererseits die Ökobilanz der Stadt durch die Integration von Nahrungsmittelproduktion in den städtischen Kontext verbessert werden. Rund um die Schlossruine im Zentrum sowie auf einer 13 Hektar großen Fläche am Stadtrand wurden Obst- und Gemüsebeete anstelle der bisherigen Zierpflanzungen angelegt und für die Bewirtschaftung durch die Stadt und ihre Bewohner vorgesehen.

Neben dem ökologischen Mehrwert und neuen Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose liegt

¹⁴ Vgl. Rob Hopkins, *The Transition Handbook. From Oil Dependency to Local Resilience*, White River Junction 2008.

der Erfolg insbesondere in dem neu entfachten Gemeinsinn der Andernacher Bevölkerung. Ein Grund hierfür ist unter anderem der niedrigschwellige Zugang zur Teilhabe an dem Prozess.¹⁵

Raum für neue Nachbarschaften

Die „Nachbarschaft Samtweberei“ in Krefeld, eine Initiative der Montag Stiftung Urbane Räume, agiert auf mehreren Maßstabsebenen an der Schnittstelle zwischen öffentlichem, unternehmerischem und bürgerschaftlichem Engagement.

Neben unterschiedlichen Investitionsvolumen für Projekte mit gemeinschaftlichem Wohnen und Arbeiten in einer ehemaligen Samtweberei werden Entwicklungsperspektiven für den gesamten städtischen Block und dessen Innenbereich entworfen. In diesem soll, angrenzend an ein zentral gelegenes Nachbarschaftshaus, ein für das gesamte Quartier zugänglicher öffentlicher Raum mit vielfältigen Programmen entstehen.

Entwickelt und bewirtschaftet wird das Grundstück von einer gemeinnützigen Projektgesellschaft, die dieses durch einen Erbpachtvertrag von der Stadt Krefeld übernommen hat. Neben „nicht-rentierlichen“ Investitionen durch die Stiftung sollen, wie im Pachtvertrag mit der Stadt festgeschrieben, die zu erwartenden Erträge aus der Immobilienbewirtschaftung in die Gemeinwesenarbeit im Quartier reinvestiert werden. Auf Quartiersebene sollen so bereits vorhandene Initiativen gestärkt und das Viertel mit den heutigen und zukünftigen Bewohnern sozial, kulturell und ökonomisch weitergebaut werden.

Zukünftig könnten in einer Art Quartiersfonds „Handlungsspielräume und Mittel für den noch unscharfen Bereich des Gemeinwesens zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft“¹⁶ ausgelotet und mit Fragen der

¹⁵ Vgl. Lutz Kosack, Essbare Stadt Andernach, www.wesentlich-gmbh.de/unsere-projekte/ander-nach (17.4.2014); Stadt Andernach, Essbare Stadt, www.andernach.de/de/leben_in_andernach/essbare_stadt.html (17.4.2014).

¹⁶ Klaus Overmeyer, Fonds Samtweberei, Präsentation im Rahmen einer Planungswerkstatt für die Samtweberei am 20. und 21.2.2014 in Krefeld.

Stadtteilarbeit und des sozialen Raummanagements verknüpft werden. Weitere Projekte und die Verwendung von Mitteln sollen auf der „Plattform Samtweberviertel“, die auch räumlich auf dem Grundstück verortet wird, von Bewohnern, lokalen Akteuren und der Stadt Krefeld gleichberechtigt diskutiert werden.

Im Rahmen eines innovativen Nutzungs- und Finanzierungskonzeptes für ein Bürogebäude, dessen Mieten durch geringe Investitionen in den Bestand niedrig gehalten werden, sind die Nutzer per Vertrag angehalten, eine Stunde ihrer Kompetenz pro Quadratmeter und Jahr zu investieren (sozusagen als „erweiterte“ Muskelhypothek¹⁷). Diese Art der Mischfinanzierung soll breiten Bevölkerungsschichten den Zugang zum Projekt ermöglichen und schafft zugleich eine Schnittstelle zum und eine hohe Identifikation mit dem Quartier. Der Betrieb von Gemeinschaftseinrichtungen in der Samtweberei durch Dritte und die Entwicklung weiterer genossenschaftlicher oder selbstverwalteter Projekte in der Nachbarschaft werden bewusst gefördert, um mittel- bis langfristig das Samtweberei-Areal in eine sozial verträgliche Transformation der gesamten Krefelder Südweststadt einzubetten.¹⁸

Die Parallelität von Steuerung (Montag Stiftung Urbane Räume, Stadt Krefeld) und Ko-Produktion (Quartierbewohner), zwischen Anstoßen und Mitgestalten löst die häufig beschworene Dialektik zwischen Top-down und Bottom-up auf und hat damit Modellcharakter für die Entstehung integrativer Nachbarschaften. Klare, aber flexible Strukturen laden zum Mitmachen ein und bilden den Kern einer Kultur des Ermöglichens. Die Rücksichtnahme auf lokale Identitäten, seien es ethnische Hintergründe der Anwohner, Interessen schon bestehender Gruppierungen oder auch stadthistorische Charakteristi-

¹⁷ Unter Muskelhypothek versteht man die Eigenleistung beim (Um-)Bau einer Immobilie.

¹⁸ Vgl. Stadt Krefeld/Montag Stiftung Urbane Räume (MUR)/Wohnstätte Krefeld, Zukunft für das Samtweberviertel. Aktive Gemeinwesenarbeit und die Erneuerung der Alten Samtweberei als Impuls für den Stadtteil, Entwurf eines gemeinsamen Handlungsprogramms (24.10.2013); MUR, Alleamt fürs Samtweberviertel, www.samtweberviertel.de (17.4.2014).

ka, ist ein Schlüssel für die breite Akzeptanz einer Raumstrategie, die auf Reichhaltigkeit und Heterogenität basiert.

Ein Haus aus dem Quartier

Im Gegensatz zur Strategie einer sukzessiven baulichen Umwandlung und prozesshaften Aufwertung eines Quartiers verfolgt die Neubebauung des Kalkbreite-Areals in Zürich durch die gleichnamige Genossenschaft das Ziel, einen innovativen Quartiersbaustein mit hohem sozioökonomischem und ökologischem Anspruch auf Basis der 2000-Watt-Gesellschaft zu realisieren.¹⁹ Seit 2011 entsteht dort ein städtischer Block mit 88 Wohnungen für insgesamt 230 Personen und Gemeinschaftsräumen wie Büro- und Gewerbeflächen, Kinderkrippe, Kantine, Waschsalon, Schulungs- und Sitzungsräume sowie einem differenzierten Freizeit- und Freiraumangebot. Das „Wohnzimmer des Quartiers“ bildet eine große öffentlich zugängliche Terrasse, die wiederum über eine „Rue Intérieure“ mit den kollektiven Räumen verknüpft ist.

Kriterien der Nachhaltigkeit werden durch eine kompakte Bauweise (Minimierung der privaten Nutzfläche um 15 Quadratmeter des Schweizer Durchschnitts auf 35 Quadratmeter pro Person) im Niedrigenergiestandard mit geringen Lebenszykluskosten und den vollständigen Verzicht auf Autos erreicht. Das reduzierte Flächenangebot der Wohnungen wird durch zumietbare „Jokerräume“, die zum Beispiel für Gäste genutzt werden können, sowie einen zentralen Gefrierraum und Waschräume aufgefangen. Durch diese effektive Art der synergetischen Raumnutzung können die individuellen Mietpreise niedriggehalten und eine hohe soziale Durchmischung erreicht werden. Eine Reihe von Räumen ist nutzungsneutral und erlaubt die Aneignung des Gebäudes durch die Bewohner im Laufe der Zeit.

Obwohl die Bebauung des Areals ein eigenständiges Neubauprojekt darstellt, wurden neben den Genossenschaftsmitgliedern

¹⁹ Die 2000-Watt-Gesellschaft ist ein energiepolitisches Modell, das an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich entwickelt wurde und den Primärenergiebedarf pro Person pro Jahr auf 2000 Watt zu senken sucht. Vgl. 2000-Watt Gesellschaft, www.2000watt.ch (23.4.2014).

auch Quartierbewohner, soziale Initiativen und Stiftungen intensiv in den Entwicklungsprozess des Areals eingebunden. In diesem Sinne steht eine Mitgliedschaft in der Genossenschaft und das dadurch erworbene Recht, die gemeinschaftlichen Raumangebote zu nutzen, auch außerhalb des Gebäudes wohnenden Personen offen.²⁰

Eine Internetplattform, die „Anleitung Kalkbreite“, wurde in einem partizipativen Prozess über Wikispace²¹ von den zukünftigen Bewohnern entwickelt und erläutert die Nutzung der gemeinschaftlichen Räume. Die „Drehscheibe“ wiederum, eine Art Gebäudemangement, begleitet das Zusammenleben der Gemeinschaft, leistet Hilfestellung zum Beispiel beim energiesparenden Betrieb des Gebäudes und motiviert zur Teilhabe.²²

Radikaler Pragmatismus

Die Schnittstelle zwischen Gemeinschaft und Individuum wird derzeit neu verhandelt, und zwar auf politischer, sozialer, ökonomischer und räumlicher Ebene. Alternative Modelle des Zusammenlebens durch integrierte Raumsysteme und nutzergetragene Nachbarschaften werden zukünftig an Bedeutung gewinnen und ermöglichen eine Stadtentwicklung jenseits von expansivem Wachstum und hohem Ressourcenverbrauch.

Die aufgeführten Projekte, die oft auf ungewöhnlichen Akteurskonstellationen zwischen Politik und Verwaltung, Planern und Experten sowie einer Vielzahl lokaler Initiativen beruhen, zeigen beispielhaft mögliche Potenziale und Bedingungen einer koproduktiven Raumentwicklung auf.

Auf regionaler Ebene wird es eine große Herausforderung sein, die vielfältigen Dynamiken und Projekte, die auf unterschiedlichen Maßstabebenen entstehen, miteinander zu vernetzen und in das Instrumentarium der

²⁰ Vgl. Genossenschaft Kalkbreite, Die Kalkbreite. Ein neues Stück Stadt. Projektdokumentation, Zürich 2011, www.kalkbreite.net/projekt/bauprojekt/20110417_Kalkbreite_Doku2011_web.pdf (23.4.2014).

²¹ Wikispace ist eine Internetplattform, die das gemeinsame Bearbeiten eines Textes erlaubt.

²² Vgl. Anleitung Kalkbreite, <http://anleitung.kalkbreite.net> (17.4.2014).

Stadt- und Raumplanung einzubetten. Kommunen werden neben der Rolle des Entwicklers immer mehr auch die eines Moderators übernehmen müssen. In der strategischen Planung sollte sich zukünftig eine Kultur des Ermöglichens etablieren, die Eigeninitiative und parallele Entwicklungsdynamiken fördert und als Chance begreift. Hierfür sind auch die Mauern zwischen den unterschiedlichen Akteuren abzubauen und eine verlässliche, auf Vertrauen basierende Partnerschaft zu etablieren. In einer vorausschauenden und zukunftsfähigen Entwicklungspolitik gilt es außerdem, Liegenschaften so zu vergeben, dass die Produktion von Wohnraum nicht wie bisher größtenteils kommerziellen Interessen folgt, sondern vielmehr nicht-profitorientierte Bauträger fördert.

Auf Projektebene wiederum wird es immer wichtiger, durch niedrige Zugangsschwellen alle Gruppen der Bevölkerung einzubinden. Dies erfordert innovative Kommunikationsstrategien, die auch Menschen außerhalb der Bildungsbürgerschaft ansprechen und eine neue Mehrklassengesellschaft aus Aktiven und Nicht-Aktiven abwendet.

Auch ist es wesentlich, das Konzept für einen zukunftsfähigen Umgang mit unserer Umwelt im alltäglichen Handeln zu verankern. Einen wichtigen Beitrag dazu können Bildungseinrichtungen leisten. Vor allem an Hochschulen, insbesondere an denjenigen, die zukünftige Planer, Entwickler, Umwelt- und Gesellschaftswissenschaftler ausbilden, sollten neue Strategien für integrative Raumwürfe, Partizipation und Entwurfsprozesse, die nicht-linearen Mustern folgen, gelehrt werden.

Visionäre Antworten auf grundlegende Herausforderungen der Stadtentwicklung wurden in der Vergangenheit immer wieder gesucht. All diese Entwürfe hatten große Auswirkungen auf unsere Siedlungsstrukturen und das Wohnen, wie wir es heute kennen. Die aktuellen Initiativen und Projekte, die mit großer Radikalität gedacht und mit viel Pragmatismus realisiert werden, entstehen jedoch aus der Mitte der Gesellschaft und Bewohnerschaft. Wir sollten sie als Katalysatoren begreifen, die, einmal gezündet, erst der Beginn für viele mögliche Zukünfte sind.

Janice Perlman

Urbanisierung, Megastädte und informelle Siedlungen

Bei Veränderungen geht es nicht nur darum, die Dinge besser zu machen, sondern auch darum, Besseres zu tun.

Aleem Walji,
Direktor der Innovation Labs
des Weltbank-Instituts

Dass Städte in der globalen Entwicklung einen positiven Faktor darstellen, ist weithin unstrittig – ebenso wie die Tatsache, dass die Zukunft

unseres Planeten von der Zukunft unserer Städte abhängt. Städtisches Leben ermöglicht uns, Dinge besser zu machen *und* Besseres zu tun. Es bietet nicht nur die Chance, die Lebensqualität von Migranten zu verbessern, sondern, mehr noch, das ihrer Kinder und Enkel. In der weltweiten Urbanisierung kommt die Freiheit der Wahl zum Ausdruck: Die Landbevölkerung wählt „mit den Füßen“ und zieht in die Städte, um dort ein neues Leben zu beginnen – nicht selten, indem sie alles, was sie besitzt, aufs Spiel setzt.

Während sich das Wachstum der Städte in Westeuropa und auf dem amerikanischen Kontinent inzwischen eingependelt hat, nimmt es in den asiatischen und afrikanischen Städten nach wie vor zu und gestaltet damit unsere geopolitische, soziale und ökologische Landschaft neu. Städte wachsen jährlich um rund 70 Millionen Menschen –

Janice Perlman

Ph. D. (MIT); Anthropologin;
Gründerin und Präsidentin von
The Mega-Cities Projects Inc.,
34 Old Mountain Road South,
Nyack, NY 10960/USA.
info@mega-cities.net
www.megacitiesproject.org

Übersetzung aus dem Englischen: Kirsten E. Lehmann, Köln.

das sind 1,4 Millionen pro Woche. In jeder Woche wächst also eine Stadt von der Größe Münchens heran. Gegenwärtig leben etwa 51 Prozent der Weltbevölkerung in Städten – Schätzungen zufolge wird sich dieser Anteil bis 2030 auf 60 Prozent und bis 2050 auf 70 Prozent erhöhen.

Das sind gute Nachrichten – und zwar aus mehreren Gründen. Die Bevölkerungskonzentration in städtischen Ballungsräumen gibt Landflächen für anderweitige Nutzung frei – ganz im Gegensatz zu den sich ausbreitenden Vorstädten, die die Landschaft zersiedeln, die Kosten für Infrastrukturnetze und die Bereitstellung kommunaler Versorgungsdienste sowie (durch das Pendeln zwischen Arbeits- und Wohnort) die Umweltbelastung in die Höhe treiben. Von derzeit rund sieben Milliarden Menschen nimmt die urbane Bevölkerungshälfte nur etwa 2,7 Prozent der Landfläche unseres Planeten ein. Das bedeutet eine Flächenfreisetzung für die Ernährung der Weltbevölkerung (die aufgrund verbesserter Technologien immer weniger Boden dafür benötigt) sowie für natürliche Lebensräume, die für unser Überleben unverzichtbar sind. Zudem besteht ein enger Zusammenhang zwischen Urbanisierung und ökonomischer Entwicklung sowie zwischen dem Grad der Urbanisierung und der Wachstumsrate des jährlichen Pro-Kopf-Einkommens.

Was jahrzehntelang verleugnet wurde, ist inzwischen offensichtlich: Praktisch das gesamte in den kommenden Jahrzehnten zu erwartende Bevölkerungswachstum wird sich in den Städten der Entwicklungsländer ereignen. Und dieses Wachstum wird sich auf selbst gebaute Barackenstädte, Squattersiedlungen und Slums – sogenannte informelle Siedlungen – konzentrieren. Bereits heute leben eine Milliarde Menschen in diesen stigmatisierten Gemeinschaften; es wird erwartet, dass sich die Zahl bis 2030 verdoppelt und bis 2050 gar verdreifacht. Das bedeutet: Schon im Laufe der nächsten Generation wird jeder Dritte auf diesem Planeten „informell“ wohnen – sei es innerhalb der Stadtgrenzen oder an den städtischen Peripherien.

Diese informellen Siedlungen sind Antworten auf einen dringenden Bedarf. Weder private Wohnungsmärkte noch die Kommunen zeigen sich bisher erfolgreich darin, in die

Städte kommenden Migranten Wohnraum zu erschwinglichen Preisen bereitzustellen. Auf sich gestellt suchen sie ungenutzte Flächen und bauen, so gut es geht, ihre Häuser und Gemeinschaften selbst. Der informelle Sektor wächst nicht, weil seine Bewohner kostenlos Sozialwohnungen erhalten und an die städtische Versorgung angeschlossen werden, sondern weil Städte – und insbesondere Megastädte – größere Möglichkeiten und bessere Gelegenheiten bieten. Bereits seit den 1960er Jahren argumentieren ich und andere Autoren, *„dass informelle Siedlungen nicht das Problem sind, sondern die Lösung.“*

In den Entwicklungsländern leben gegenwärtig rund 40 Prozent der urbanen Bevölkerung in Hütten auf besetzten Grundstücken. Um in den kommenden Jahrzehnten die in den Städten zu erwartenden Menschen zu beherbergen, werden 35 Millionen Wohneinheiten pro Jahr benötigt, das sind rund 96 000 neue Wohnungen pro Tag. Diese werden zum großen Teil selbstgebaute Behausungen auf innerstädtischen Freiflächen sein – jenseits der existierenden Straßennetze sowie der städtischen Versorgungsleistungen und Infrastrukturen.

Untersuchungen offenbaren das permanente Versagen der Kommunalpolitik, dem Bevölkerungsansturm auf die Städte wirksam zu begegnen oder urbanes Wachstum effektiv einzugrenzen. Wer in die Stadt kommt, gehört in der Regel zu den Fähigsten und bringt neben höchsten Erwartungen auch größte Leistungsbereitschaft mit. Politische Strategien – wie ländliche Entwicklung, eine „geschlossene Stadt“ und Baubeschränkungen, Wachstumspole sowie neue Hauptstädte – haben sich als erfolglos darin erwiesen, „sie auf dem Hof zu halten“ – sie, die inzwischen im Fernsehen längst „ihr Paris“ vor Augen haben. Investitionen in die Stromversorgung sowie in Straßen und Fabriken auf dem Land beschleunigen die Landflucht nur. Und Strategien einer „geschlossenen Stadt“ funktionieren nur in autoritären Staaten wie Kuba, Russland, China und Südafrika zur Zeit der Apartheid (und selbst dort nicht sehr effektiv). Alle genannten Staaten kannten oder kennen einen großen „schwankenden“ Bevölkerungsanteil: nicht registrierte Individuen und Familien, die jenseits staatlicher (beziehungsweise kommunaler) Kontrolle leben.

Das bedeutet: Die „Stadt als Festung“ wird zunehmend von der als solche wahrgenommenen Irritation heimgesucht, ihren Raum mit armen Zugezogenen vom Land und deren Familien teilen zu müssen. Dabei geht es – trotz aller Versuche, dies zu verhindern – nicht nur um den physischen, sondern auch um den ökonomischen, politischen, kulturellen, sozialen und ökologischen Raum. Beide Seiten teilen sich die Luft zum Atmen, das Trinkwasser und die Erde – inklusive der ökologischen Belastungen, die entstehen, wenn so viele Menschen von Wasser, sanitären Einrichtungen und geregelter Abfallentsorgung ausgeschlossen werden. Dabei mögen Eisengitter den Reichen ein Gefühl von Sicherheit vermitteln; doch keine derartige Abschottung vermag sie hinsichtlich der Umweltbelastungen von den Armen zu trennen.

Als Folge daraus sind die Städte tief zerklüftet und widersprechenden Forderungen dahingehend ausgesetzt, wessen Interessen bedient werden sollen. Die Auseinandersetzung um umstrittene Territorien und städtisches Vermögen bestimmt die Kommunalpolitik wie den öffentlichen Protest – ganz gleich, ob es dabei um Wohnraum, Flächennutzung, Bildung, Gesundheitsfürsorge, Verkehr oder Grünflächen geht. Doch die Stadt ist kein Nullsummenspiel – und es gibt zahllose Möglichkeiten, den Kuchen zu vergrößern und ihn besser und weiter zu verteilen, sobald kurzfristiges, an Wahlperioden orientiertes Kalkül und der „ungeduldige“ Kapitalismus zugunsten der langfristigen Vorteile des sozialen Friedens, ökonomischen Wachstums und des Zusammenlebens in einer integrierten Stadt außer Kraft gesetzt werden.

Die Erfahrungen zeigen, dass zwischen Ideen und ihrer Umsetzung eine Verzögerungsperiode von 25 Jahren liegt. So bedurfte es jahrzehntelanger Untersuchungen über Urbanisierung und Barackenstädte, bis diese in der Politik ihren Niederschlag fanden. Und nach den Untersuchungen der frühen 1960er Jahre, die das verheerende Ergebnis der Zerstörung von Behelfswohnungen und der Umsiedlung ihrer Bewohner in kommunale Wohneinrichtungen zutage förderten, verging noch mehr als ein Jahrzehnt (bis 1972) bis zum ersten Projekt der Weltbank zur Verbesserung und Auf-

wertung informeller Siedlungen; weitere 15 Jahre dauerte es, bis nationale und örtliche Regierungen dem Beispiel folgten. Angesichts wachsender Herausforderungen, denen sich Städte heute gegenübersehen, können wir es uns nicht leisten, noch eine Generation lang zu warten, bis die neuen Erkenntnisse die Entscheidungsprozesse bestimmen.

Sicherheit und Wohlstand unserer Städte werden zukünftig nicht zuletzt von unserer kollektiven Fähigkeit abhängen, informelle Gemeinschaften zu integrieren und die Energie und Intelligenz ihrer Bewohner als Teil der Lösung miteinzubeziehen.

Erschließung des Potenzials der neuen Stadtbewohner

Megastädte – das sind städtische Ballungsräume mit mehr als zehn Millionen Einwohnern – sind äußerst attraktiv und ihre Energie übt eine immense Anziehungskraft aus. Mit ihrem Wachstum vergrößern sich zugleich die Chancen ihrer Bewohner: Neue Jobs werden geschaffen, neue Möglichkeiten entstehen. Gegenwärtig gibt es etwa 26 Megastädte weltweit; zehn weitere sind auf dem Weg dorthin.

In den großen Städten Asiens, Afrikas und Lateinamerikas wachsen seit den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg informelle Siedlungen schneller als andere Stadtteile. Abhängig vom jeweiligen Grad der Urbanisierung lässt sich dieses Wachstum auf eine Kombination aus ländlicher Zuwanderung und natürlichem Bevölkerungswachstum zurückführen. In beiden Fällen sehen sich Stadtverwaltungen wachsenden Defiziten im Wohnungsbau sowie in der Bereitstellung städtischer Versorgungsleistungen und Infrastrukturen gegenüber.

Der Blick auf begrenzte städtische Haushalte und die an die Grenzen ökologischer Tragfähigkeit gelangende regionale Ausbeutung von Bodenschätzen hat bisher eine Ressource außer Acht gelassen, die im Überfluss vorhanden ist: das Humankapital. Wachsende Städte sind voll von arbeitslosen oder unterbeschäftigten Arbeitssuchenden. Wie ich bereits 1976 in meinem Buch „The Myth of Marginality“ dargelegt

habe,¹ gehören die neuen Migranten nicht etwa zum untersten „Bodensatz“, sondern zum „Besten vom Besten“ einer Stadt: zu all jenen mit den Fähigkeiten sowie der notwendigen Zielsetzung und Motivation, um Neues zu probieren. Man nannte sie „marginale Elemente“ – tatsächlich aber wurden sie durch systematische Stigmatisierung und Ausgrenzung aktiv marginalisiert. Dabei waren sie es, die häufig am längsten und für die niedrigsten Löhne arbeiteten – zudem unter Bedingungen, denen sich andere Arbeiter niemals ausgesetzt hätten.

Eine Chance der Politik besteht darin, zu sehen, wie sich begrenzte Haushaltsmittel und begrenzte Naturressourcen mit dem Überfluss an menschlichen Talenten zu einem positiven Kreislauf verbinden lassen. Ein gutes Beispiel ist das der „Müllmenschen“ (Zabbaleen) in Kairo, bei dem zwei Probleme – fehlendes Einkommen und zu viel Müll – eine Lösung fanden. Indem sie den Müll trennten und ihn *en gros* an Mittelsmänner verkauften, verdienten sie zunächst nur wenige Cents pro Tonne; doch mithilfe diverser Verfahren zur Wiederverwertung (durch Verweben, Einschmelzen und andere Wege der Metallverarbeitung) gelang es ihnen, den Lebensunterhalt für die ganze Gemeinschaft zu sichern, den Müll weiter zu reduzieren, ihre Esel durch Lastwagen zu ersetzen (und damit weitere Festabfallstoffe einzusammeln), bessere Wohnverhältnisse für sich zu schaffen und ihre Kinder zur Schule zu schicken. Ähnlich innovative Herangehensweisen lassen sich, wenn man an der Basis sucht, in jeder Großstadt finden; zudem können sie durch die Kommunalpolitik unterstützt und dadurch aufgewertet werden, dass andere Kommunen diese Ideen aufgreifen.²

Seit der Wahl Bill de Blasio zu New Yorks neuem Bürgermeister 2013 erschienen zahlreiche Artikel (so in der „New York Times“, der „Financial Times“, im „Wall Street Journal“ sowie in „The Economist“) über die sogenannte „Zweiteilung der Stadt“ und die

¹ Vgl. Janice Perlman, *The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Rio De Janeiro*, Berkeley 1976.

² Ebendiesen Prozess fördern wir seit 1987 durch unsere länderübergreifende Non-Profit-Organisation The Mega-Cities Project Inc.

negativen Auswirkungen mangelnder Chancengleichheit. Für diejenigen, die wie ich seit Jahrzehnten im Bereich internationaler urbaner Entwicklung arbeiten, ist das keine Neuigkeit. Wir alle kennen die Opportunitätskosten – also den für die Städte entgangenen Nutzen – all der tatkräftigen, enthusiastischen und kreativen Menschen und Problemlöser, die in irregulären Siedlungen leben und marginalisiert werden.

Die natürliche Entwicklung von Slums und Barackensiedlungen hin zu florierenden Arbeitervierteln aufzuhalten und den Zustand einer „geteilten Stadt“ zu verewigen, schadet der Entwicklung wie der Stabilität unserer Städte. Durch den Ausschluss der armen Bevölkerung entgehen einer Stadt nicht nur Arbeitskräfte und Produktivität, sondern auch Konsumeinnahmen und demokratische Teilhabe. Darüber hinaus werden die öffentliche und individuelle Sicherheit sowie die Widerstandskraft gegen eine Verhärtung des sozialen Klimas beeinträchtigt. Urbane Ungleichheit und Tötungsdelikte bilden einen direkten Zusammenhang: Wer sichere Straßen und ein sicheres Investitionsklima will, muss in seiner Stadt das Zusammenleben fördern – und nicht mehr Polizei fordern.

Untersuchungen zu Naturkatastrophen zeigen, dass die Geschwindigkeit und der Erfolg bei der Wiederherstellung stabiler Verhältnisse weniger vom Reichtum oder von Regierungsstellen abhängt als vielmehr vom Grad des gemeinschaftlichen Zusammenhalts und der zivilgesellschaftlichen Organisation einer Region. Kreative Erneuerungen in Musik, Kunst, Theater, in Design und Film entstehen häufig in sogenannten alternativen Räumen und entwickeln sich zur Avantgarde für kulturelle Trends und Mainstreamphänomene nicht nur der jeweiligen Stadt, sondern auch landesweit oder gar auf internationaler Ebene. Die kreative Stadt vereint in sich große Dimensionen, hohe Bevölkerungsdichte und nahe beieinander liegende Diversität sowie die Freiheit zum Scheitern und den Lohn des Risikos. Damit wir auf neue Ideen kommen, brauchen wir „die Anderen“.

Stadterneuerung kommt nicht notwendigerweise durch große Budgets zustande, durch Finanzierung sogenannter Informationsbesuche oder aufwendige Bewirtung von Delegationen aus anderen Städten. Viele bahnbre-

chende Neuerungen wachsen in heimischem Boden und werden dann in größerem Maßstab übernommen. Aus meiner Sicht aber bedeutet der Verlust des *intellektuellen Kapitals* – einem entscheidenden Faktor für Lösungen der komplexen Probleme unserer Zeit – die weitaus größten Kosten der Ausgrenzung. Die Intelligenz der „unteren“ Milliarde der Weltbevölkerung unberücksichtigt zu lassen, könnte sich als der größte Schaden dieser Ausgrenzung herausstellen. Wir können es uns einfach nicht leisten, dieses Potenzial zu vergeuden beziehungsweise es aufgrund fehlender Rahmenbedingungen ungenutzt zu lassen. Nur indem wir auf integrative Städte hinarbeiten, können wir sichere und nachhaltige urbane Räume schaffen, die Investoren anlocken und zugleich eine unbeschwerte Lebensqualität ermöglichen. Die grundlegende Verknüpfung zwischen Stadt, Umwelt und Armut wird im *Kasten* dargestellt.

Das Beispiel der Favelas in Rio de Janeiro

In Lateinamerika leben 77 Prozent der Bevölkerung in Städten – mehr als irgendwo sonst auf der Welt. Allein in Brasilien, dem am stärksten urbanisierten Land der Erde, leben 84 Prozent in Städten (in den USA 80,5 Prozent). Während die Wachstumsrate brasilianischer Städte von 2000 bis 2010 auf 1,63 Prozent sank, wuchsen die Favelas jährlich um 4,2 Prozent, was einem Anwachsen der Favela-Bevölkerung von 6,5 auf 11,4 Millionen Menschen entspricht. 161 Länder der Erde weisen niedrigere Bevölkerungszahlen auf als die brasilianischen Favelas.

In jeder der neun Metropolen Brasiliens lebt eine beträchtliche Anzahl von Menschen in Favelas; unter ihnen gebührt Rio de Janeiro die zweifelhafte Auszeichnung, nicht nur die größten, sondern auch die meisten Favelas und Favela-Bewohner zu beherbergen: In Rio lassen sich etwa 1200 Favelas identifizieren, die sich in 763 größere Komplexen zusammenfassen lassen. Dort leben rund 1,4 Millionen Menschen; das sind 23 Prozent der Stadtbevölkerung. Die nächstgrößere Favela-Population lebt in São Paulo (rund 1,3 Millionen Menschen).

Rios Wachstum schnellte seit den 1950er Jahren in die Höhe – und seither hat die Wachstumsrate der Favelas die der Stadt ins-

gesamt in jedem Jahrzehnt weiter hinter sich gelassen. Einzige Ausnahme: In den 1970er Jahren wurden unter der Militärdiktatur geschätzte 700 000 Menschen aus den Favela-Gemeinschaften vertrieben. Selbst als im vergangenen Jahrzehnt Rios Wachstumsrate auf drei Prozent herabsank, wuchs die Favela-Bevölkerung der Stadt noch um 28 Prozent.

Seit 1985 die Re-Demokratisierung einsetzte und politische Parteien und Kandidaten um Stimmen rangen, erwies sich die Räumung von Favelas als schwierig. Und so wichen Räumungspläne politischen Aufwertungsstrategien vor Ort: Das 1995 in Rio de Janeiro gestartete Programm zur Stadtteilverbesserung, „Favela-Bairro“, gilt als eines der ambitioniertesten und erfolgreichsten Aufwertungsprogramme weltweit. Im Rahmen des Programms wurden 180 Millionen US-Dollar investiert, um durch die Verbesserung der Infrastrukturen und städtischen Versorgungsleistungen die Favelas in das urbane Gesamtgefüge zu integrieren. Auf diese Weise wurden 253 000 Menschen in 73 kleineren und mittleren Favelas unterstützt.

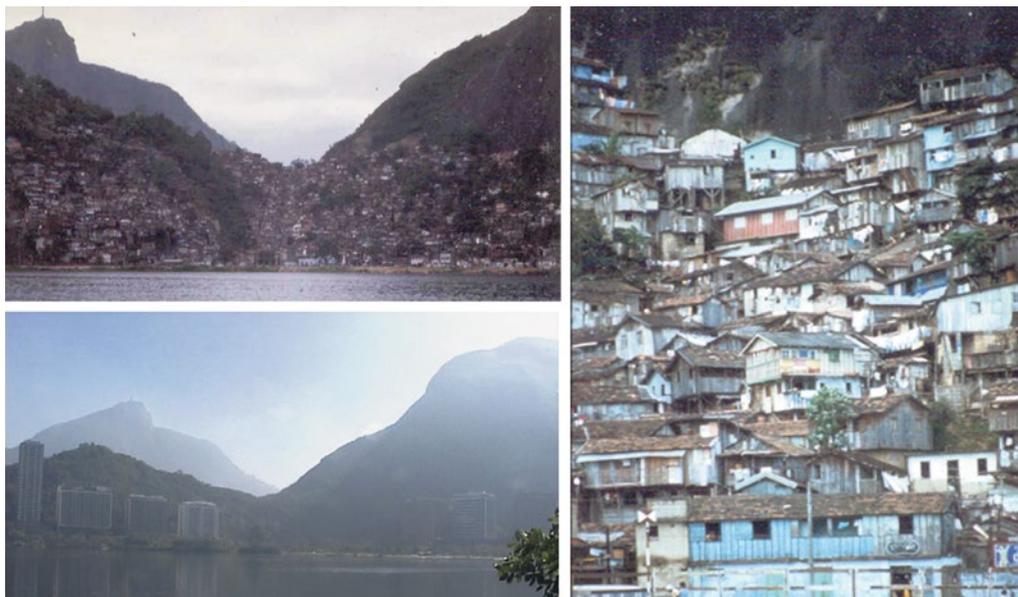
Die neue Verfassung von 1988 sowie die Satzung der Stadt von 2001 garantieren das Recht auf menschenwürdigen Wohnraum, führten das „Recht auf die Stadt“ ein (das erst jüngst durch die Einbeziehung des „Rechts auf das Stadtzentrum“ eine Erweiterung erfuhr) und verfügten Planungsverfahren mit örtlicher Teilhabe. Einmal mehr erwies sich Brasilien als führende Nation zukunftsweisender Stadtentwicklungspolitik.

Erst vor wenigen Jahren setzten zwei massive Investitionsprogramme in den Favelas der brasilianischen Hauptstadt an: das PAC (Program for Accelerated Growth – Programm zur Wachstumsbeschleunigung) und das UPP (Units of Pacifying Police – Einheiten einer Befriedungspolizei). 2007, auf dem Zenit brasilianischer Wirtschaftsüberschüsse, investierte das Land im Rahmen des dreijährigen PAC-Programms erstmals 306 Milliarden US-Dollar, um fällige Infrastrukturprobleme zu lösen und die anstehenden Mega-Events – die Fußballweltmeisterschaft 2014 und die Olympischen Spiele 2016 – vorzubereiten. Die darin enthaltene Komponente zur Aufwertung der Armutsviertel zielte auf die größten Favela-Komplexe der Stadt; allerdings gab sie auch Anlass

Der Armut-Umwelt-Nexus: Sechs Lektionen aus 20 Megastädten

1. Ohne ökologische Nachhaltigkeit unserer Städte kann es keine globale ökologische Nachhaltigkeit geben.
 - Die Bevölkerungskonzentration in Städten ist eine Notwendigkeit. Nicht allein die Vorteile der Massenproduktion führen zur Energie- und Ressourceneffizienz; würde die gesamte Landmasse unseres Planeten in individuelle Haushaltsparzellen aufgeteilt, bliebe kein Boden für Landwirtschaft und Naturgebiete übrig.
 - Kreislauf- statt Einwegsysteme: Da sich Luftverschmutzung und Verschlechterung der Umweltbedingungen in den Städten konzentrieren, liegt der Schlüssel zur Umkehr unserer globalen Umweltzerstörung in der Umwandlung des städtischen Metabolismus in Kreislaufsysteme (Recyclingsysteme). Wir müssen unser Wasser und unsere Abfallströme wiederverwerten und das, was gegenwärtig weggeworfen wird, als produktive Ressource nutzen.
2. Ohne Armutslinderung kann es keine ökologische Lösung für unsere Städte geben. Die armen Bevölkerungsschichten leben tendenziell in den ökologisch fragilsten Zonen unserer Städte – an steilen Hängen, in niedrig gelegenen Sumpfgebieten oder in unmittelbarer Nachbarschaft zu gefährlichen Industrien. Aufgrund fehlender Mittel leben sie zudem häufig ohne angemessene Wasserversorgung, Kanalisation und Abfallentsorgung. Ohne alternative Standorte und Einkommensmöglichkeiten für den Grundbedarf wird ihr Überleben ökologischen Notwendigkeiten entgegenstehen.
3. Ohne auf kommunale Neuerungen – also auf Prozesse von unten nach oben – zu bauen, kann es keine dauerhaften Lösungen gegen Armut oder Umweltzerstörung geben. Da Kreativität nicht auf eine Ethnie, eine Klasse oder ein Geschlecht beschränkt ist, bieten Experten und politische Entscheidungsträger nicht immer die beste Gewähr für systemtransformierende Erneuerungen. Die kreativsten und ressourcenschonendsten Lösungen urbaner Probleme zeigen sich vielfach an der Basis – dort, wo sie unmittelbar gelöst werden. Und ohne örtliche Beteiligung an der Umsetzung sind selbst die besten Ideen zum Scheitern verurteilt.
4. Ohne auf Führungsebene weitergegeben und in die Politik getragen zu werden, wird das, was effektiv ist, keine maßgeblichen Auswirkungen haben. „Small is beautiful“ mag nach wie vor richtig sein, aber: Klein bleibt klein und die Probleme sind enorm. Um wirkungsvollen Einfluss zu erlangen, müssen Mikroinitiativen durch sogenannte Peer-to-Peer-Lernprozesse in Nachbarschaften und Städten weitergegeben oder in den allgemeinen politischen Strukturen verankert werden.
5. Ohne Veränderung der alten Leistungssysteme und „Spielregeln“ kann es keine urbane Transformation geben. Solange die städtischen Sektoren *de facto* ein Vetorecht gegeneinander ausüben können, werden lokale Erneuerungen niemals in größerem Maßstab – mithilfe sektorenübergreifender Partnerschaften, in die auch Regierungsstellen, Unternehmen, NGOs, Hochschulen und Medien sowie Basisgruppen eingebunden werden – umzusetzen sein. Wir benötigen daher ein Klima, das Experimente, gemeinsames Lernen und Zusammenarbeit fördert.
6. Ohne soziale Gerechtigkeit und politische Teilhabe wird es weder die nachhaltige Stadt des 21. Jahrhunderts noch dauerhaft ökonomische Vitalität und ökologische Regenerierung geben können.

Abbildungen 1, 2 und 3: Catacumba-Favela in Rio de Janeiro, links oben und rechts 1969, unten 2002



Quelle: Janice Perlman.

zu Kontroversen, da die Bewohner kein Mitspracherecht darin hatten, wofür das Geld im Einzelnen verwendet werden sollte. Die zweite Phase – PAC 2 – begann im März 2010 und sieht bis Ende 2014 Investitionen von insgesamt 582 Milliarden US-Dollar vor.

Die Einheiten der Befriedungspolizei wurden erstmals 2008 durch Sérgio Cabral Filho, Gouverneur des Bundesstaates Rio de Janeiro, und seinen Sekretär für Öffentliche Sicherheit, José Beltrame, mit dem Ziel eingesetzt, die Favelas mithilfe ausgebildeter und bewaffneter Militärpolizisten der Kontrolle durch den Drogenhandel zu entziehen. Gegenwärtig verrichten diese Einheiten in 38 Favelas ihren Dienst – und kosten jährlich 360 Millionen US-Dollar.

Heute, fast 20 Jahre nach dem Start des „Favela-Bairro“-Programms und mit Blick auf die großen Investitionen der vergangenen Jahre, sehen wir die Anfälligkeit des Existenzrechts der Favelas. Wieder einmal wehren sich Favela-Bewohner verzweifelt gegen eine Räumung – wie derzeit in Rios ältester Favela, der Morro de Providencia, sowie in zahlreichen anderen Favelas nahe der Sportanlagen für Fußballweltmeisterschaft und Olympische Spiele. Mit dem Abriss der Vila Autodromo – einer Favela, die

seit drei Jahren für ihr Bleiberecht und ihre Kooperation mit Studenten der Universität von Rio und NGOs kämpft – wurde bereits begonnen. Ihr alternativer Plan zur Standortkonsolidierung und Aufwertung hatte erst im vergangenen Jahr den mit 80 000 US-Dollar dotierten Deutsche Bank Urban Age Award gewonnen. Dennoch sind die Bulldozer jetzt da.

Den Entrechteten eine Stimme geben

Als Anthropologiestudentin unternahm ich in den 1960er Jahren Feldstudien in den ländlichen Gebieten im Nordosten Brasiliens. Damals versuchte ich zu verstehen, wie junge Leute in den Dörfern ihre Weltsicht entwickelten, welche Ziele sie sich für ihr Leben steckten. Dabei wurde ich Zeugin eines dramatischen Wandels, der sich während meines Aufenthalts durch den Einzug des Transistorradios in die Dörfer vollzog. Von nun an redeten die jungen Leute nur noch über eines: darüber, in die große Stadt zu gehen – dorthin, wo „was los“ war. Diese Erfahrung ließ mich den Weg einer 40 Jahre währenden Forschungstätigkeit einschlagen; er begann 1968/1969 mit meiner Doktorarbeit, für die ich Migranten auf ihrem Weg nach Rio de Janeiro folgte.

Damals lebte ich, für jeweils sechs Monate, in drei verschiedenen Favelas in Rio (unter anderem in der Catacumba-Favela, siehe *Abbildungen 1 bis 3*). Zusammen mit einer Gruppe brasilianischer Studenten interviewte ich 750 Personen: je 200 zufällig ausgewählte Männer und Frauen (zwischen 16 und 65 Jahren) sowie in jeder Favela 50 „Führer“ (Sprecher). Kurz vor dem Ende der Studie – es war die Hochzeit der Militärdiktatur – musste ich das Land verlassen, als ich erfuhr, dass man mich für eine „internationale Agentin der Subversion“ hielt. Das war offenbar die einzig mögliche Erklärung dafür, dass eine Amerikanerin so viel Zeit in den Favelas verbrachte.

Die Ergebnisse der Studie bildeten die Basis für mein Buch „The Myth of Marginality“. Ich blieb mit den Freunden und den Familien, bei denen ich gewohnt hatte, in Verbindung. 30 Jahre später bereitete ich eine erneute Studie vor, die zunächst mit der mühsamen Lokalisierung der noch lebenden Teilnehmer an der ersten Studie begann. Mithilfe einiger unkonventioneller Methoden gelang es, 41 Prozent der ursprünglich 750 Interviewpartner ausfindig zu machen.

Unsere Wiederbegegnung wurde für beide Seiten eine äußerst bewegende Erfahrung und war ebenso erfreulich wie ergreifend. Wir lachten und weinten. Die Leute hatten in den 30 Jahren eine Menge durchgemacht und brannten darauf, ihre Geschichte zu erzählen – und gehört zu werden. Sie wollten Zeugnis ablegen und verstanden werden. Zusammen mit einem brasilianischen Wissenschaftlerteam führte ich noch einmal mit jedem ein Interview und benutzte dafür aktualisierte Versionen der Erhebung sowie der Matrix zur Erfassung der Lebensgeschichte von damals. Anschließend interviewten wir 368 ihrer Kinder (die etwa so alt waren wie ihre Eltern seinerzeit in der ersten Erhebung) sowie 208 Enkel.

Eine meiner ersten Beobachtungen war: Die Favelas waren keinesfalls eine Sackgasse, sondern für viele eher ein Sprungbrett zu einer formellen Existenz. Nur ein Drittel der ursprünglichen Studienteilnehmer lebte nach wie vor in der Favela, in der ich sie seinerzeit besucht hatte; etwa ein Viertel war in Sozialwohnungen umgesiedelt, ihre Siedlungen zerstört worden. In der Generation der Enkel

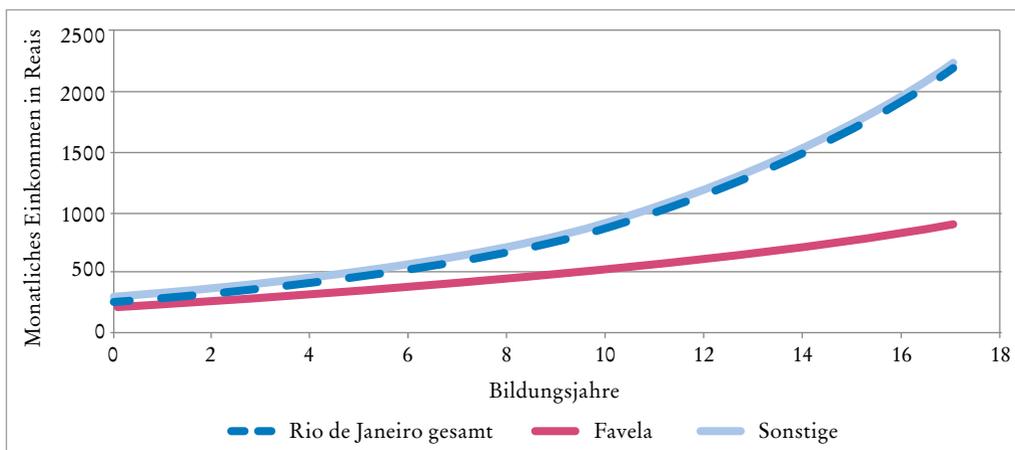
lebte etwa die Hälfte im formellen Sektor der Stadt – entweder zur Miete oder in Eigenheimen an der Peripherie.

Zudem waren enorme Verbesserungen offensichtlich – durch Haushaltsgüter auf der Ebene des individuellen Konsums und durch städtische Versorgungsleistungen in kollektiver Hinsicht. Nahezu alle Häuser hatten Strom, fließendes Wasser, Inntoiletten (auch wenn diese nicht immer an das Abwassersystem angeschlossen waren) und waren fast ausnahmslos aus beständigem Baumaterial errichtet. Viele waren sogar mit Klimaanlage, Plasma-Fernsehern, Waschmaschinen und anderen Komfortgeräten ausgestattet.

Auch in Sachen Bildungsniveau gab es beeindruckende Fortschritte zu verzeichnen. Der Analphabetismus sank von 72 Prozent bei den Vätern und 94 Prozent bei den Müttern meiner ersten Studie auf jeweils 45 Prozent, auf 6 Prozent bei den Kindern und auf Null bei den Enkelkindern. Ein Viertel der interviewten Enkelgeneration hatte eine Sekundarschule abgeschlossen (1968 niemand) und elf Prozent von ihnen besuchten eine Universität. Diese Fortschritte spiegelten sich in ihren Jobs jedoch nicht vollständig wider: Obwohl 85 Prozent der Kinder eine bessere Bildung als ihre Eltern besaßen, hatten nur 56 Prozent auch bessere Jobs. Und unter ihnen herrschte eine größere Arbeitslosigkeit. Wie *Abbildung 4* zeigt, stieg die Einkommensdifferenz zwischen Favela-Bewohnern und sonstigen Einwohnern der Stadt nach den ersten drei Bildungsjahren mit jedem weiteren Jahr weiter an.

Das ist einer der Gründe, weshalb in der neuen Erhebung weniger Interviewte der Aussage zustimmten, Bildung sei der Schlüssel zu einem erfolgreichen Leben, dafür mehr Arbeit als solchen ansahen – egal, ob es sich um geregelte oder ungeregelte Arbeit handelte. Das Stigma, in einer Favela zu leben, erwies sich als große Einstellungsbarriere. Tatsächlich verringerten sich Ungleichheitsfaktoren hinsichtlich des Geschlechts oder der Hautfarbe im Laufe der Generationen beträchtlich; demgegenüber blieb das Stigma des Wohnorts unverändert groß und bildete den Hauptgrund für Diskriminierung. Noch schlimmer wurde es nur nach der Rückkehr Brasiliens zur Demokratie 1985, als Drogenkriminalität und -gewalt Einzug in die Favelas hielten. Die Revierkämpfe zwischen den

Abbildung 4: Bildungsrentabilität von Favela-Bewohnern und sonstigen Bewohnern in Rio de Janeiro



Quelle: Valéria Pero, *Mobilidade Social no Rio de Janeiro*, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro 2003, auf Grundlage einer Volkszählung 2000.

Drogenbanden und die Gefechte zwischen den Banden und der (schlechter ausgerüsteten) Polizei führten zu ungemein vielen Toten. Rund 20 Prozent meiner Interviewpartner hatten ein Mordopfer in der Familie zu beklagen.

In dieser Zeit wurde die Angst vor einer Zwangsräumung von der Angst abgelöst, im Kreuzfeuer zu sterben durch das, was in Brasilien eine *bala perdida* (eine „verirrte Kugel“) genannt wird. Diese Angst führte zu einem drastischen Niedergang des Gemeinschaftssinns und des Vertrauens in der Nachbarschaft: beides Faktoren, die den Favela-Bewohnern halfen, mit den täglichen Widrigkeiten eines Lebens am Rande zurechtzukommen. Die Menschen nahmen begierig die Ideale der Demokratie auf; doch sie blieben nur „Pseudo-Bürger“, da die Polizei sie weder schützte noch ihre gesetzlich verankerten Rechte anerkannte. Junge Leute, die die beste Ausbildung und am ehesten Zugang zum Internet haben, zeigen sich gegenüber der Politik oftmals zynisch und sind am wenigsten bereit, sich an ihr zu beteiligen.

In meinem Buch *„Favela: Four Generations of Living on the Edge in Rio de Janeiro“* verfolge ich diese Muster durch das Leben der Menschen und Familien, die mir in jeder der Gemeinschaften besonders nahe sind.[¶] Das

letzte Kapitel darin widmet sich dem Verlangen nach Würde und Menschsein. Das Gefühl des Ausgeschlossenseins ist im Laufe der Zeit stärker geworden – und nicht etwa geringer. Einer meiner Freunde aus der ersten Studie hat es so formuliert: „Als ich dich zum ersten Mal traf, Janice, dachte ich: Wenn ich einen guten Job finde, hart arbeite, gut heirate und nicht mehr als zwei Kinder in die Welt setze und ihnen eine gute Ausbildung ermögliche und, wenn ich in Rente bin, weiter arbeite – dann bin ich *gente*. Ich habe alles gemacht ... und bin doch Lichtjahre davon entfernt.“

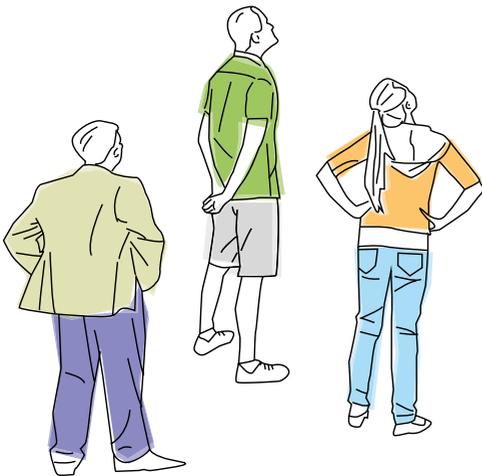
Eine der zentralen Herausforderungen für unsere urbane Zukunft besteht darin, die „Kunst der integrierten Stadt“ zu meistern und dafür zu sorgen, dass die „unsichtbaren“ jungen Männer und Frauen in den Slums von heute wie *gente*, wie Bürger, behandelt werden – damit sie morgen in unsere Führungsriege aufsteigen können.

[¶] Vgl. Janice Perlman, *Favela: Four Generations of Living on the Edge in Rio de Janeiro*, New York 2011.

Wählen ist einfach:

Die Europawahl

(in leichter Sprache)



Am **25. Mai 2014** ist die **Europawahl**. Dann wählen wir das Europäische Parlament. Auch Sie dürfen wählen. Das sollten Sie sich nicht entgehen lassen!

In dem Heft zeigen wir Ihnen:

- ☒ **Was** die Europäische Union ist.
- ☒ **Worum** es bei der Europawahl überhaupt geht.
- ☒ **Wen** Sie wählen können.
- ☒ **Wie** Sie wählen können.
- ☒ **Warum** Sie wählen sollten.

Außerdem lernen Sie Europa ein bisschen kennen. Das macht auf jeden Fall Spaß.

Online bestellbar:

www.bpb/shop | Bestell-Nr. 9422



„APuZ aktuell“, der Newsletter von

Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: www.bpb.de/apuz-aktuell

APuZ

Nächste Ausgabe 22–23/2014 · 26. Mai 2014

Politik, Medien, Öffentlichkeit

Ulrich Mückenberger

Zeiten der Politik und Zeiten der Medien

Petra Sorge

Echtzeitjournalismus in der Kritik

Christian Pentzold · Christian Katzenbach · Claudia Fraas

Digitale Plattformen und Öffentlichkeiten mediatisierter politischer Kommunikation

Daniel Jacob · Manuel Thomas

Das Internet als Heilsbringer der Demokratie?

Uwe Hasebrink · Sascha Hölzig

Topografie der Öffentlichkeit

Klaus-Dieter Altmeyden

Handlungsmöglichkeiten zur Sicherung von Meinungsvielfalt

Konstantin Vössing

Parteien und Bürger: Wer folgt wem?



Die Texte dieser Ausgabe stehen – mit Ausnahme der Abbildungen auf S. 38, 40, 44, 45 und 58 – unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-NichtKommerziell-Keine-Bearbeitung 3.0 Deutschland.

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn



Redaktion

Anne-Sophie Friedel (Volontärin)
Barbara Kamutzki
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Telefon: (02 28) 9 95 15-0
www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:
2. Mai 2014

Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH
Kurfürstenstraße 4–6
64546 Mörfelden-Walldorf

Satz

le-tex publishing services GmbH
Weißensefelder Straße 84
04229 Leipzig

Abonnementservice

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung **Das Parlament** ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schülerinnen und Schüler, Studierende, Auszubildende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro. Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH
Vertriebsabteilung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main
Telefon (069) 7501 4253
Telefax (069) 7501 4502
parlament@fs-medien.de

Nachbestellungen

Publikationsversand der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb
Postfach 501055
18155 Rostock
Fax.: (038204) 66273
bestellungen@shop.bpb.de
Nachbestellungen ab 1 kg (bis 20 kg) werden mit 4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen in **Aus Politik und Zeitgeschichte** stellen keine Meinungsäußerung der Herausgeberin dar; sie dienen der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

- Robert Kaltenbrunner · Matthias Waltersbacher*
3–12 **Wohnsituation in Deutschland**
Wie die Haushalte in Deutschland wohnen, das ist heute wie zukünftig eine Frage des Wohnungsbestands, der Eigentümerstruktur, der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik, aber auch der Merkmale und Verhaltensweisen der Nutzer selbst.
- Björn Egner*
13–19 **Wohnungspolitik seit 1945**
Der Beitrag bietet einen Überblick über die Entwicklung der wohnungspolitischen Instrumente vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis heute und zeigt die Wechselwirkungen zwischen gesellschaftlichem Wandel und Wohnungspolitik auf.
- Michael Voigtländer*
19–24 **Herausforderungen der Wohnungspolitik**
Die Wohnungspolitik muss Prioritäten künftig anders setzen. Entspannung auf dem Wohnungsmarkt in Großstädten kann nur durch Neubauten erreicht werden. Zudem muss das Problem des Leerstands in vielen Regionen adressiert werden.
- Andrej Holm*
25–30 **Wiederkehr der Wohnungsfrage**
Die Wohnungsfrage ist zurück in der öffentlichen und politischen Diskussion. Mietpreisbremse und Wohnungsneubau allein werden die Probleme nicht lösen. Wohnen muss als soziale Infrastruktur durchgesetzt werden.
- Susanne Gerull*
30–36 **Wohnungslosigkeit in Deutschland**
Wohnungslose Menschen weisen multiple und oft existenzielle Problemlagen auf. Das Hilfesystem in Deutschland ist ausdifferenziert, in der Praxis kommt es jedoch zu Problemen. Eine Wohnungsnotfallstatistik existiert bisher nicht.
- Christine Hannemann*
36–43 **Zum Wandel des Wohnens**
Was Wohnen ist und was eine Wohnung, wird vom Zeitgeist und in unserem Kulturkreis vor allem vom Gesetzgeber definiert. Heute wandelt sich das Wohnen vor allem durch die postmoderne Transformation aller Lebensverhältnisse.
- Isabel Finkenberger · Christoph Schlaich*
46–52 **Zusammenleben in integrierten Nachbarschaften**
Die Entwicklung integrierter Nachbarschaften erfordert ein Umdenken hinsichtlich Produktion und Gebrauch von Raum, Infrastrukturen und Verantwortung. Diese Strategien verhandeln das Verhältnis zwischen Gemeinschaft und Individuum neu.
- Janice Perlman*
52–60 **Urbanisierung, Megastädte und informelle Siedlungen**
Die Urbanisierung schreitet voran und konzentriert sich auf sogenannte informelle Siedlungen. Eine große Herausforderung liegt darin, die neuen Bewohner der Megastädte nicht zu marginalisieren und dadurch ihr Potenzial zu vergeuden.