

Stadt – Land – Fluss. Soziales Wohnen in der Zukunft

Zum Sonderband 2017

Peter Kuleßa und Berit Gründler

Einleitung

Blankes Entsetzen im Juni 2017: ein Hochhausbrand in London. In kürzester Zeit fing der sogenannte Grenfell Tower in seiner gesamten Höhe Feuer. Das Wohnhaus mit seinen 24 Stockwerken wurde für die Bewohner*innen zur Todesfalle. Die bittere Ironie an dem Unglück: Eigentlich wurde der Tower vor ein paar Jahren „aufgehübscht“, damit die Nobelgegend keinen optischen „Schandfleck“ hat. Nun ragt das Baugerippe wie ein mahnendes Denkmal über jenen Londoner Stadtteil Kensington and Chelsea, der zu den teuersten in der englischen Hauptstadt gehört; in dem oft sündhaft teure Stadtvillen als Spekulationsobjekte für Milliardär*innen und nicht als Wohnraum dienen. Klar war sehr schnell: Die Sanierungsmaßnahmen wurden auf Kosten von notwendigen Sicherheitsstandards im Brandfall durchgeführt. Im Zuge der Maßnahmen gab es zwar Einwände und Sicherheitsbedenken von Mieter*innen und Bürgerinitiativen gegenüber der privaten Vermietungsgesellschaft. Diese zeigte daran jedoch kein Interesse. Ebenso hat die zuständige Gemeindeverwaltung die Sorgen der Menschen nicht ernst genommen. Und über all dem stand und steht eine jahrzehntelange Privatisierungs- und Sparpolitik der Regierung, die den Kommunen immer wieder harte Einschnitte auf der Ausgabenseite abverlangte. So wurden etwa 2010 die Budgets der britischen Stadtbehörden um knapp 25 Prozent gekürzt. Gespart wurde danach überall, auch und vor allem an Vorschriften, die dem Staat, den lokalen Behörden und den Bauträgern Kosten aufbürden würden. Sicherheitsfragen, wie eine feuerfeste Fassade, wurden – entgegen besserem Wissen – „locker“ gehandhabt. Die Folgen waren fatal. In den vergangenen Jahren gab es auch anderenorts aufgrund unzureichender Sicherheitsvorgaben Brände in Hochhäusern. Offenbar verpufften diese Warnsignale.

Ökonomisierung des Sozialen und der Politik

Zweifellos: Das Beispiel aus London ist drastisch. Doch bringt es die Perfidie einer Denkweise auf den Punkt, die unter anderem in Großbritannien in den 1980er-Jahren

ihren Ursprung hatte und seitdem Europa und weite Teile der Welt ideologisch fest im Griff hat: Das Primat der Ökonomie über die Politik; das Primat des Marktes und der Privatwirtschaft gegenüber dem Staat; das Ende wohlfahrtsstaatlicher Grundversicherungen und zunehmende Verherrlichung staatlicher Kürzungs- und Sparprogramme.¹ Die Folgen dieser bis heute wirkmächtigen Denkart: den Staat so schlank machen oder auch arm sparen, dass er nicht mehr handlungsfähig ist; Ausgaben so einsparen und höhere Einnahmen durch Abgabenerhöhungen verhindern, dass letztlich alles über den Markt geregelt werden kann. Parallel sind die Nationalstaaten durch das frei flottierende Kapital ökonomisch so unter Druck geraten, dass sie sich im permanenten Standortwettbewerb mit anderen Staaten befinden. Niedrige Steuern sind das Gebot, um konkurrenzfähig zu bleiben.

Wohnen wird zur Ware

Diese Entwicklungen sind auch am deutschen Wohnungsmarkt nicht spurlos vorbeigegangen. Noch in den 1960er-Jahren war es völlig klar: Wohnraum darf nicht zur Ware werden. Von diesem ordnungspolitischen Vorhaben hat man sich sukzessive verabschiedet. Ende der 1980er-Jahre etwa verkündete die Bundesregierung, dass es nicht mehr notwendig sei, sozialen Mietwohnungsbau weiter zu fördern. Dabei war sozialer Wohnungsbau nie ein Fürsorgeprogramm für Arme oder Ausgegrenzte. Laut Wohnungsbaugesetz sollte er breiten Schichten der Bevölkerung dienen. Mit der Abkehr vom sozialen Wohnungsbau setzte ein stetiges Abschrumpfen dieser Wohnungsbestände ein. Im Zuge sinkender Einnahmen und rigider Sparvorgaben von Bund und Ländern wurden Wohnbestände an die Privatwirtschaft veräußert, auch um – kurzfristig – öffentliche Haushalte zu entlasten oder gar zu sanieren. In den 1990er- und den Nullerjahren veräußerten zahlreiche Kommunen einmalig ihre wertvollen Wohnungsbestände an Großinvestoren, die Wohnraum mehr und mehr als Wert- und Spekulationsanlagen entdeckten, um möglichst rasch hohe Renditen einzufahren.² Renditen sind wiederum nicht mit Wohnraum zu erzielen, der geringe

1 Der Wohlfahrtsstaat wurde, so der Philosoph Axel Honneth, „um seine rechtlichen Zusicherungen gebracht und die Hilfeleistungen konditional gemacht, abhängig gemacht von der Erfüllung bestimmter Bedingungen. [...] Alles das, was man komplexe soziale Rechte nannte, ist eigentlich durchlöchert worden. Die Rechtssicherheit auf Wohlfahrt ist genommen worden.“ (2016: 119 f.).

2 Im Dritten Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016 heißt es lapidar: „Die deutschen Wohnungs- und Immobilienmärkte sind ein wichtiger Teil des europäischen Binnenmarkts und bieten attraktive Bedingungen für deutsche und ausländische Anleger. [...] Die wichtige gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Immobilienwirtschaft in Deutschland hat sich auch in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 bis 2010 gezeigt. Im Unterschied zu den meisten anderen europäischen Ländern und den USA, wo Überhitzungsscheinungen auf den Immobilienmärkten die Krise ausgelöst oder verschärft hatten, hat sie sich in Deutschland als großer Stabilitätsanker für die Gesamtwirtschaft erwiesen, der wesentlich zur Überwindung der Krise beigetragen hat. Die Immobilienbranche quasi als Heilsbringer.“ (2017: 15). Fakt

Kaufpreise oder Mieten veranschlagt. In dieser Logik ist sozialer Wohnungsbau demnach nicht zu erwarten.

Wohnen – eine Frage der Würde

Untersuchungen zeigen immer wieder: Ein Dach über dem Kopf ist für die Menschen auch eine Frage der Würde. Um sich die eigene Wohnung weiter leisten zu können, sind Menschen bereit, dafür an anderer Stelle zu sparen. Oft sind die Betroffenen auch mit den gewachsenen Härten des Arbeitsmarktes konfrontiert; leben nicht selten an der Grenze zur Armut. Irgendwann können sie dann die Mietpreise des freien Marktes nicht mehr bezahlen, ohne in eine Verschuldungsfalle zu geraten.³ Wohnungsverlust ist für viele Betroffene eine entscheidende Wendung in der eigenen Biografie zum Negativen. Umso bedeutsamer sind stabile Informationsnetze, die vor allem bei Menschen, die in prekären Verhältnissen leben, eng an eine lange Wohndauer im Quartier gebunden sind. Über diese Netze können wiederum Möglichkeiten aufgebaut werden, die auch den Weg in den Arbeitsmarkt ermöglichen. Eben deshalb ist auch eine funktionierende Soziale Arbeit vor Ort so wichtig. Innerhalb der Sozialen Arbeit wurde bereits frühzeitig darüber debattiert, dass die sogenannte Gemeinwesenarbeit ein unverzichtbares Handlungsprinzip ihrer Arbeit sein muss. Nicht nur die*der Einzelne muss im Mittelpunkt von Angeboten und Hilfen stehen, sondern auch das soziale, kulturelle, räumliche und ökonomische Umfeld für das Wohlbefinden und die gelingende Persönlichkeitsentwicklung mitgedacht werden. Aus diesen fachpolitischen Debatten resultierte letztlich auch der Begriff der Sozialraumorientierung.

Sozialraumorientierung

Sozialraum ist sowohl der unmittelbare Erfahrungsraum mit seinen je individuell geprägten Beziehungen und Netzwerken als auch der soziokulturelle Raum mit seinen Angeboten an Bildung, Kultur, Sozialem oder Arbeit, in dem sich die*der Einzelne engagiert und bessere Lebensbedingungen im eigenen Lebensraum aktiv mitgestalten kann. Die Idee der Sozialraumorientierung ist eine Handlungsoption der Sozialen Arbeit. Sie hilft den Menschen in ihrem konkreten Umfeld, ihr Recht auf selbstbestimmte Teilhabe einzulösen, indem sie deren Interessen und Bedürfnisse zum Ausgangspunkt aller Aktivitäten nimmt, Eigeninitiative und Bürgerschaftliches Engagement anregt und fördert, unterschiedliche Ressourcen im Sozialraum erschließt (soziale Dienste, Schulen, Infrastruktur) und über Kooperation und Vernetzung

ist: Eben weil Immobilien begehrte Anlageobjekte sind und als sichere Investition gelten, sind die Mietpreise hoch, um entsprechende Gewinne zu erzielen.

3 Laut Datenreport 2016 waren im Jahr 2014 für 57 Prozent der Befragten die Wohnkosten eine gewisse, für 17 Prozent eine große Belastung (Statistisches Bundesamt 2016: 271).

(Mitmenschen, Nachbarschaft) das Gemeinsame als Perspektive und Haltung sichert. Sozialraumorientierung dient somit zur Profilierung der sozialen Angebote und Dienste im Quartier; sie lässt sich auch als Instrument zur integrierten Stadtteilentwicklung nutzen, um eine zivilgesellschaftlich getragene Perspektive von Städten und Gemeinden zu befördern.

Wenn staatliche Wohnungspolitik fehlt

Es gibt bei der sozialen Grundversorgung Bereiche, die können nur schwer und sollten auch nicht über den Markt geregelt werden. Dazu gehört auch eine soziale Wohnungspolitik, die dies erkennt und entsprechend berücksichtigt. Gegenwärtig fehlen in Deutschland um die vier Millionen Sozialwohnungen. Diese Entwicklung wurde, wie gesagt, seit Ende der 1980er-Jahre in Kauf genommen. Quasi parallel zur Abnahme staatlicher Wohnungsbauprogramme wuchs jedoch aufgrund prekärer sozialer und ökonomischer Verhältnisse die Zahl jener, die auf einen solchen Wohnraum angewiesen wären. Zumeist konzentriert sich das kleiner gewordene Angebot von Sozialwohnungen an den Rändern der Städte oder innerhalb bestimmter Quartiere. Die potenziellen Konsequenzen beschreibt Häußermann eindringlich: „Die zunehmende Armut kann, wenn sie räumlich konzentriert wird, durch Milieubildung zu sozialer Ausgrenzung führen. Wenn die Zugänge zu sozialstaatlichen Leistungen schwierig oder gar verweigert werden, wenn die soziale Isolation durch den Zusammenbruch sozialer Netze und Kommunikationsbeziehungen zunimmt, wenn aufgrund von materieller Not und sozialer Isolation der Zugang zu kulturellen Gütern verwehrt wird, dann führt ein solcher Prozess zu Exklusion.“ (2006: 268).

Hinzu kommt noch etwas anderes: Neben dem Rückzug staatlicher Wohnungsverorgung können zugleich jene Haushalte mit stabilem Einkommen Marktpreise bezahlen. Sie ziehen dann in andere Quartiere, wo sie wiederum auf ihresgleichen treffen. Es entsteht so eine Entmischung, eine Sortierung der Wohnbevölkerung nach Einkommen, Lebensstil und Nationalität. Quartiere, Bezirke oder Kieze werden homogener (Häußermann et al. 2004). Gut gemeinte und öffentlichkeitswirksam eingeführte Instrumente wie die sogenannte Mietpreisbremse befördern diese Entwicklung, anstatt sie zu verhindern: Die Bremse reduziert unter anderem die Neuvermietung knapp über dem Mietspiegel. Das mag für gesichert verdienende Mittelschichten gut sein, um sich eventuell eine teurere Wohnung zu leisten. Für diejenigen, die preiswerten Wohnraum benötigen, ist das sinnlos.⁴

Möglich ist eine andere staatliche Wohnungspolitik zweifellos – wenn der politische Wille besteht. So wie in den 1980er-Jahren beschlossen wurde, dass sich der Staat aus der Wohnungspolitik zurückziehen sollte, kann umgekehrt jederzeit entschieden werden, wieder eine aktive Wohnungspolitik zu betreiben. Dies ist mit Blick auf die Bevölkerungsentwicklung und den Zuzug der Menschen in die Städte umso rele-

4 Zu weiteren negativen Aspekten der Mietpreisbremse siehe auch Holm (2016: 74 f.).

vanter. Laut UN-Prognose werden weltweit bis 2050 zwei von drei Menschen in städtischen Gebieten leben. Das entspricht einem Zuwachs in den urbanen Ballungsräumen um 2,5 Milliarden Männer, Frauen und Kinder. Zur Mitte des Jahrhunderts werden laut den Prognosen 9,6 Milliarden Menschen auf der Erde leben, davon 6,4 Milliarden in Städten. Aktuell wohnen 3,9 Milliarden (gut 54 Prozent) der heute 7,2 Milliarden Menschen in den Städten. Noch zur Mitte des vergangenen Jahrhunderts war es weniger als ein Drittel (rund 750 Millionen) der Menschheit. Laut der Deutschen Stiftung Weltbevölkerung in Hannover sind in Deutschland derzeit drei von vier Menschen Stadtbewohner*innen. Bis 2050 wird der Anteil voraussichtlich auf etwas über 80 Prozent steigen.

Aufgabe von Stadtplanung und Architektur

Soziales Wohnen ist nicht nur eine Frage der Miethöhe, sondern auch der Planung; soziales Wohnen sollte stadtplanerische und architektonische Aspekte berücksichtigen. Sicher, es fehlt eine hohe Anzahl an bezahlbarem Wohnraum. Dies muss jedoch nicht bedeuten, dass nun allenthalben Wohnsilos am Rande der Städte hochgezogen werden, die nicht selten an den Bedürfnissen der Menschen vorbeigehen und diese nicht am Vorhaben beteiligen. Der chilenische Architekt Alejandro Aravena hatte vor gut 15 Jahren eine bestechende Idee zum sozialen Wohnungsbau in Chile. Er nutzte die bereitgestellte Summe sozialer Wohnbauförderung und baute Häuser, die nur bis zu einer Wohnfläche von 40 Quadratmetern gefördert wurden, mit einer Fläche von gut 80 Quadratmetern. Die eine (geförderte) Hälfte wurde mit allen notwendigen Vorrichtungen (Dach, Leitungen, Küche, Bad) ausgestattet. Die andere Hälfte blieb unbebaut und wurde den Bewohner*innen zur eigenen Verfügung bereitgestellt. Sie können diese Haushälfte nutzen oder auch nicht; können den Teil nach ihren Vorstellungen bebauen und eventuell vermieten oder den Raum einfach als große Terrasse nutzen. Mit diesem Vorgehen wurden halbe Häuser auf einem teureren Grundstück möglich, das sich zudem in Reichweite guter wirtschaftlicher oder beruflicher Möglichkeiten befindet. Die Idee fand und findet vor allem in Lateinamerika Nachahmer. Inwieweit so ein Vorgehen auch in Deutschland so umzusetzen ist, sei einmal dahingestellt. Wichtig bleibt in jedem Falle der Ansatz Aravenas. Er ist überzeugt, dass eine gut entworfene Stadt soziale Ungleichheit durch räumliche Anordnung und architektonisches Design ausgleichen kann. Eine Stadt, die einmal gut geplant und gebaut wurde, könne dadurch langfristige gesellschaftliche Veränderungen bewirken.⁵

5 Vertiefende Informationen zu den Ideen Aravenas und seiner Mitstreiter*innen finden sich in dem von ihm und Andrés Jacobelli herausgegebenen Band *ELEMENTAL. Incremental Housing and Participatory Design Manual* (2012).

Stadt und Land nicht gegeneinander ausspielen

Vierorts, nicht zuletzt in Ostdeutschland, gab es nach 1989 eine stetige Abwanderung der Bewohner*innen.⁶ Manche Stadtregionen wachsen, ländliche Regionen schrumpfen. All dies hat mit Blick auf den demografischen Wandel gravierende Folgen: Es wird unter anderem schwieriger, die Grundversorgung für manche Teile des Landes vorzuhalten. Auch hier sind entsprechende staatliche Fördermaßnahmen konsequent zu entwickeln. Es gibt immer noch viele Menschen, die gerne auf dem Land leben möchten. Die Dorfstrukturen müssen (und werden oftmals auch) von ihnen selbst erhalten werden, benötigen aber ebenso staatliche Unterstützung in der sozialen Grundversorgung.

Fazit

Wohnen ist ein existenzielles Bedürfnis. Und doch gilt die Wohnraumversorgung nicht als elementarer Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge. Zwar gibt es seit Jahrzehnten die unterschiedlichsten Förderprogramme für den Bau von bezahlbaren Wohnungen – sie subventionieren aber stets die Erstellung der Gebäude, in der Regel durch zinsgünstige Darlehen, nicht aber die einzelnen Mieter*innen mit ihren sehr individuellen Ansprüchen und finanziellen Möglichkeiten. Die Förderung findet in dieser Form mit der Gießkanne statt: In öffentlich geförderten Wohnungen leben Mieter*innen mit unterschiedlichsten Einkommen zu einheitlich geförderten Bedingungen. Diese staatlich geförderte Ungerechtigkeit wird für viele Menschen bzw. Mieter*innen zum Problem. Dies gilt für die Wohnraumentwicklung in der Stadt und auf dem Land.

Mit Blick auf die wachsende Ökonomisierung des Wohnens und die damit einhergehenden sozialen Folgen widmet sich der diesjährige Sonderband der TUP dem Thema soziales Wohnen. Zentrale Herausforderung der Zukunft wird es sein, Wohnen sozialverträglich zu organisieren. Wichtig dabei: Wie können Stadt und Land vor sozialräumlicher Spaltung geschützt und wie kann gesellschaftliche Teilhabe an Wohlstand und Infrastruktur für alle Menschen in Deutschland dauerhaft ermöglicht werden? Vor diesem Hintergrund ist der Sammelband angelegt. Diskutiert werden Antworten und Lösungen für ein sozialverträgliches Wohnen in Deutschland.

6 Laut BBSR haben zwischen 1990 und 2012 40 Prozent aller Kreise in Deutschland an Bevölkerung verloren. Am gravierendsten war die Entwicklung in den neuen Bundesländern, wo nur 10 der 76 Kreise sich dem demografischen Abwärtstrend entziehen konnten. Bis 2035 dürfte sich das Schrumpfen nach Westen ausweiten und auch hier vor allem ländliche Regionen fernab der Ballungsräume erfassen (2015).

Literatur

- Aravena, A./Iacobelli, A. (Hrsg.): ELEMENTAL. Incremental Housing and Participatory Design Manual. Ostfildern.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2015: BBSR-Analysen KOMPAKT 05/2015. Bonn.
- Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016. Berlin 2017.
- Häußermann, H. 2006: Stadt – Land. In: Lessenich, S./Nullmeier, F. (Hrsg.): Deutschland eine gesplattene Gesellschaft. Frankfurt/M., 256–272.
- Häußermann, H./Kronauer, M./Siebel, W. 2004: Stadt am Rand: Armut und Ausgrenzung. Frankfurt/M., 7–40.
- Holm, A. 2016: Der Markt kann soziales Wohnen nicht regulieren. In: Kuleßa, P. (Hrsg.): Land im Stress. Herausforderungen für sozialen Zusammenhalt und Demokratie in Deutschland. Weinheim, 64–77.
- Honneth, A. 2016: Für eine Vision sozialen Fortschritts. In: Kuleßa, P. (Hrsg.): Land im Stress. Herausforderungen für sozialen Zusammenhalt und Demokratie in Deutschland. Weinheim, 118–133.
- Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hrsg.) 2016: Datenreport 2016. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn.

Peter Kuleßa

ist Referent beim AWO Bundesverband e.V. in der Abteilung Kommunikation und dort unter anderem verantwortlich für die „Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit (TUP)“.

E-Mail: peter.kulesa@awo.org

Berit Gründler

leitet beim AWO Bundesverband e.V. die Abteilung Kommunikation und ist Redaktionsmitglied der TUP.

E-Mail: berit.gruendler@awo.org