

**Werkstattbericht**

Wohnungspolitisches  
Kolloquium an der  
Fachhochschule Frank-  
furt am Main

veranstaltet vom Verein  
Lobby für Wohnsitzlose  
und Arme e.V.,  
Zukunftswerkstatt Wohnen

23. Januar 1998

mit Unterstützung des Bundes-  
ministeriums für Raumordnung,  
Bauwesen und Städtebau

Öffentliche Wohnungsbestände  
im Widerstreit der Interessen  
Markt - Stadtplanung - Sozialpolitik

Gerd de Bruyn (Herausgeber)

**Öffentliche Wohnungsbestände im Widerstreit der Interessen : Markt - Stadtplanung  
- Sozialpolitik ; Werkstattbericht zum wohnungspolitischen Kolloquium**

Werkstattberichte  
Gesellschaftswissenschaften < > Praxis

Dieser Bericht dokumentiert das wohnungspolitische Kolloquium an der Fachhochschule Frankfurt am Main vom 23. Januar 1998, veranstaltet vom Verein Lobby für Wohnsitzlose und Arme e.V., mit Unterstützung des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

**Gerd de Bruyn**  
(Herausgeber)

## **Öffentliche Wohnungsbestände im Widerstreit der Interessen**

Markt - Stadtplanung - Sozialpolitik

Werkstattbericht zum wohnungspolitischen Kolloquium an der Fachhochschule Frankfurt am Main vom 23. Januar 1998, veranstaltet vom Verein Lobby für Wohnsitzlose und Arme e.V., mit Unterstützung des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Werkstattberichte  
Gesellschaftswissenschaften < > Praxis

Schader-Stiftung  
Darmstadt

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitstitelaufnahme

**Öffentliche Wohnungsbestände im Widerstreit der Interessen : Markt - Stadtplanung**

- **Sozialpolitik** ; Werkstattbericht zum wohnungspolitischen Kolloquium ; [Dieser Bericht dokumentiert das wohnungspolitische Kolloquium an der Fachhochschule Frankfurt am Main vom 23. Januar 1998, veranstaltet vom Verein Lobby für Wohnsitzlose und Arme e.V., mit Unterstützung des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau] / hrsg. v. Gerd de Bruyn.

[Red.: Peter Lonitz]. - Darmstadt : Schader-Stiftung, 1998

(Werkstattberichte Gesellschaftswissenschaften < > Praxis)

ISBN 3-932736-03-6

Herausgeber:  
Gerd de Bruyn

Redaktion:  
Peter Lonitz,  
Schader-Stiftung

Copyright © 1998  
Schader-Stiftung, Darmstadt  
und Lobby e.V., Frankfurt am Main

Alle Rechte vorbehalten  
ISBN 3-932736-03-6

Schader-Stiftung  
Karlstr. 85  
64285 Darmstadt  
(06151) 17 59 0

## Inhalt

Vorwort .....	1
Gerd de Bruyn: Begrüßung .....	2
Vortragsteil »Wissenschaft« .....	4
Ingrid Breckner: Wohnungspolitik für wen? - Zur Problematik zielgruppenspezifischen Handelns in der Wohnungsversorgung .....	4
Peter Bartelheimer: Durchmischen oder stabilisieren? - Plädoyer für eine Wohnungspolitik diesseits der »sozialen Durchmischung« .....	8
Ulrich Pfeiffer: Zur Konzeption einer sozialeren Wohnungspolitik auf einem sozialeren Markt .....	21
Vortragsteil »Praxis« .....	28
Christoph Kulenkampff: Soziale Wohnungswirtschaft heute .....	28
Jan Kuhnert: Öffentliche Wohnungsunternehmen als Träger der sozialen Wohnraumversorgung .....	30
Helmut Feußner: Folgt der funktionalisierten Stadt die soziale Entmischung des Quartiers? - Was geht das ein Wohnungsunternehmen an? - .....	34
Podiumsdiskussion mit Franziska Eichstädt-Bohlig, Uwe Günzler (Leitung), Matthias Kurth, Jochen Meurers, Ulrich Pfeiffer, Christa Thoben .....	38
Anhang .....	47
Programm .....	47
Teilnehmerliste .....	49



## Vorwort

Am 23. Januar 1998 veranstaltete die Frankfurter Lobby für Wohnsitzlose und Arme e.V. mit Unterstützung des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau ein wohnungspolitisches Kolloquium zu dem Thema: »Öffentliche Wohnungsbestände im Widerstreit der Interessen: Markt, Stadtplanung, Sozialpolitik«

Dieser Werkstattbericht dokumentiert die Vorträge der Referenten sowie die Podiumsdiskussion des wohnungspolitischen Kolloquiums.

In den Vorträgen und der anschließenden Diskussion standen folgende Themen im Mittelpunkt:

- > Versäumnisse und Fehlentwicklungen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus verbunden mit Empfehlungen für eine nachhaltige Kurskorrektur
- > Konzepte der sozialen Durchmischung und ihre kritische Hinterfragung.

Mit der Dokumentation dieser Veranstaltung ermöglicht die Schader-Stiftung der interessierten Fachwelt die Fortsetzung einer fruchtbaren Diskussion. Daß diese Diskussion auf Initiative eines Veranstalters zustandekam, der als gemeinnütziger Verein die Interessen von »Wohnungslosen und Armen« vertritt, führt zwar zu einer wohl unvermeidlichen argumentativen Zuspitzung, ermöglicht damit aber zugleich auch einen deutlicheren Blick auf die in diesem Politikfeld konkurrierenden Interessen und ihre Durchsetzungsstrategien.

Damit soll diese Dokumentation auch einen Beitrag leisten zur Verständigung über die Ziele, die Instrumente sowie den ordnungspolitischen und wohlfahrtsstaatlichen Rahmen künftiger Wohnungspolitik des Bundes, der Länder und der Kommunen. Hierzu bedarf es eines über die tradierten verteilungspolitischen Positionen hinausführenden bürgerschaftlichen Engagements und der Offenheit für unkonventionelle neue Ansätze im Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis.

Schader-Stiftung, im Oktober 1998

## Gerd de Bruyn: Begrüßung

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich möchte Sie alle sehr herzlich zu unserem wohnungspolitischen Kolloquium in der Fachhochschule Frankfurt am Main begrüßen und dabei die Gelegenheit ergreifen zu erklären, warum wir, die *Lobby für Wohnsitzlose und Arme*, uns die heutige Veranstaltung ausgedacht haben und was wir damit bezwecken wollen.

Die *Lobby* versteht sich als Interessenvertreterin der Armen und der Wohnungslosen, also derjenigen, die nicht über eigene vier Wände, nicht über einen eigenen Mietvertrag oder über ausreichenden bzw. menschenwürdigen Wohnraum verfügen.

Nach unseren Informationen sind heute etwa 1,3 Millionen Menschen in Deutschland ohne feste Bleibe. Sie leben in Wohnheimen oder Notunterkünften und 360.000 Menschen leben bereits auf der Straße. Das sind erschreckende Zahlen! Allein in Frankfurt spricht der städtische Armutsbericht von 140.000 Bürgern, die monatlich mit weniger als 1.400 Mark auskommen müssen. Das sind immerhin 20 Prozent der Stadtbevölkerung! Das Wohnungsamt zählte für das Jahr 1997 7.400 Haushalte, die in drei Dringlichkeitskategorien als wohnungssuchend registriert wurden. Hierunter Menschen, die auf der Straße lebten, in Wohnheimen, Frauenhäusern oder provisorisch bei Verwandten und Bekannten untergekommen waren, desweiteren Aussiedler- und Flüchtlingsfamilien, die in Heimen und Hotels hausten, sowie Haushalte, denen durch rechtswirksame Kündigungen der Verlust ihrer Wohnung unmittelbar bevorstand. Die Zahlen wären wesentlich schlimmer ausgefallen, hätte nicht die Vermittlung der ehemaligen US-Wohnungen für eine gewisse Entspannung auf dem Frankfurter Wohnungsmarkt gesorgt.

Tatsache ist: Mit steigender Arbeitslosigkeit und der wachsenden Zahl an Sozialhilfeempfängern wird die Nachfrage nach bezahlbaren Wohnungen, die »kalt« weniger als neun Mark pro Quadratmeter kosten, wieder zunehmen. Wenn Bund und Länder hierauf nicht reagieren, wird die Zahl der Wohnungsnotfälle drastisch ansteigen. Zu den wichtigsten wohnungspolitischen Forderungen gehört daher, daß die Zuschüsse für den sozialen Wohnungsbau wieder angehoben werden müssen und das seit 1990 eingefrorene Wohngeld endlich aufgestockt wird. Doch zuallererst sollte die soziale Treffsicherheit bei der Vergabe öffentlich geförderter Wohnraums deutlich erhöht werden.

In einer Gesellschaft, die sich in Standort- und Globalisierungsdebatten verheddert und dabei ist, den Sozialstaat abzubauen, wird es immer wichtiger, daß unabhängige Organisationen wie die *Lobby* eine offensive Armuts- und Wohnungspolitik verfolgen und bei der Wohnraumbeschaffung und Wohnraumsicherung für Menschen aktiv werden, die nicht die Mieten auf dem freien Markt bezahlen können. Die *Lobby* hat darum vor einigen Jahren die Aktion »Brückenschlag« ins Leben gerufen, die sich um private Wohnungsangebote für Wohnungslose bemüht. Sie hat den Campingplatz am Niederräder Mainufer gepachtet, in dem neben Stellplätzen für Touristen und Dauercampnern auch solche für Wohnungslose ausgewiesen sind, die dort übergangsweise eine Bleibe finden. Außerdem haben wir vor zwei Jahren die »Zukunftswerkstatt Wohnen« gegründet, in der neue Ideen der Wohnraumbeschaffung in Workshops ausgebrütet und in die Tat umgesetzt werden.

Im Rahmen dieser Zukunftswerkstatt findet auch das heutige Kolloquium statt, das sich insbesondere folgendem Problemzusammenhang widmen soll: Es ist allgemein bekannt, daß die Bewilligung von Fördergeldern für den sozialen Wohnungsbau aus Spargründen rapide abgenommen hat und daß obendrein von 350.000 bis 650.000 öffentlich geförderten Wohnungen gesprochen wird, die in naher Zukunft privatisiert werden sollen. Der Bestand bezahlbarer Wohnungen wird also allein schon wegen der vielen tausend Wohnungen, die Jahr für Jahr aus der Bindung fallen, eher schrumpfen als wachsen. Entsprechend mehren sich die Stimmen, die dazu aufrufen, die öffentlichen Wohnungsbestände konsequent für Wohnungsnotfälle zu reservieren und sogenannte Fehlbeleger aus ihren Sozialbauwohnungen hinaus zu komplimentieren.

Immerhin gibt es Berechnungen darüber, daß es bei konsequenter Belegung der öffentlichen Wohnungsbestände mit Wohnungsnotfällen keine Wohnungsnot in unserem Land mehr geben müßte. Hiergegen erheben wiederum diejenigen Einspruch, die einen gewaltigen sozialen Sprengstoff in denjenigen Wohnsiedlungen entstehen sehen, in denen die soziale Mischung zugunsten armer Bevölkerungsgruppen stetig abnimmt. Tatsächlich herrscht schon jetzt in vielen öffentlich geförderten Großwohnanlagen hohe Arbeitslosigkeit mit der Folge drohender Ghettoisierung. Der Präsident des Bundesverbandes deutscher Wohnungsunternehmen hat darum gefordert, daß gemischte Belegungsstrukturen als das wichtigste wohnungspolitische Ziel im neuen Wohnungsgesetzbuch festgeschrieben werden müßten.

Natürlich kann der Wert sozial und ethnisch gemischter Bewohnerstrukturen in Sozialbausiedlungen nicht hoch genug eingeschätzt werden, doch stellt sich die Frage, inwieweit diejenigen, die am dringendsten einer Wohnung bedürfen, dabei Berücksichtigung finden. Aus Angst vor Kleinkriminalität und Vandalismus sperren sich Wohnungsbaugesellschaften mehr und mehr dagegen, Wohnungen an Arme zu vermieten. Soziale Mischung wird so zu einem Zauberwort, mit dem man die eigenen Bestände vor Verwahrlosung bewahren will. Tatsache ist: In der sozialen Stufenleiter wird eher nach »oben« gemischt statt nach »unten«. Hierzu paßt, daß die SPD in ihrem Entwurf eines »Gesetzes des sozialen Wohnens« an der Fehlbelegungsabgabe festhalten will, die nun Mietenausgleich genannt wird und zwingend erst bei einer Überschreitung der Einkommensgrenzen des sozialen Wohnungsbaus um 25 Prozent erhoben werden soll.

Doch stellt sich die Frage, ob die Stabilität von Siedlungen, in denen sich kein sozialer Sprengstoff findet, wirklich das Ergebnis einer breiten sozialen Mischung ist. Vieles spricht dafür, daß in solchen Siedlungen ein eher einheitliches kleinbürgerliches Mieterklientel vorherrscht bzw. eine Bevölkerungsgruppe mit, wie die Soziologen sagen, »prekäreren Wohlstand«. Wie auch immer: Dringlicher als je zuvor stellt sich in Zeiten versiegender öffentlicher Gelder das Problem einer gerechten und effektiven Wohnraumversorgung für Haushalte, die weder einen prekären noch sonst einen Wohlstand vorweisen können. Wir erhoffen uns daher von der heutigen Veranstaltung eine problemorientierte, sachliche und offene Diskussion, die eine Antwort darauf versucht, wie die öffentlichen Wohnungsbestände davor bewahrt werden können, zu sozialen Brennpunkten zu werden, und wie zugleich dafür gesorgt werden kann, daß Wohnungen, die von Steuergeldern erbaut wurden, zuallererst denen zugute kommen, die sich auf dem Markt nicht selbst mit Wohnraum versorgen können.

Damit wir das Kolloquium überhaupt in Angriff nehmen konnten, waren wir auf Hilfestellungen angewiesen. Es folgt meine Liste der Danksagungen: Da sind zunächst diejenigen zu nennen, die dem Projektbeirat der *Zukunftswerkstatt Wohnen* angehören und uns jederzeit mit Rat und Tat zur Seite stehen, bis dahin, daß sie heute selbst als Referenten auftreten. Ich nenne Frau Prof. Ingrid Breckner, Herrn Prof. Helmut Feußner und den Verbandsdirektor der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft, Herrn Christoph Kulenkampff. Sehr geholfen hat uns auch Peter Bartelheimer vom Frankfurter Institut für Sozialfor-

schung, Carola Scholz vom Ministerium für Europaangelegenheiten des Landes Nordrhein-Westfalen sowie Dierk Hausmann und Eckart Kröck vom hiesigen Stadtplanungsamt. Wir danken Ulrich Pfeiffer und Jan Kuhnert, daß sie den langen Weg nach Frankfurt nicht gescheut haben, und danken ebenso für ihre Anwesenheit der politischen Prominenz unseres Podiums: Frau Staatssekretärin Christa Thoben und Frau Franziska Eichstädt-Bohlig. Minister Lothar Klemm mußte leider kurzfristig absagen, um so mehr freuen wir uns über die Anwesenheit seines Staatssekretärs, Herrn Matthias Kurth. Sehr froh sind wir darüber, daß ein alter Freund der *Lobby*, Herr Uwe Günzler, die publikumsoffene Diskussion am Abend leiten wird.

Ich wünsche uns allen den erfolgreichen Verlauf einer Veranstaltung, die hoffentlich nicht den Trend unsrer Zeit bestätigt, notwendige politische Auseinandersetzungen durch eine Vielzahl öffentlicher Diskurse tot zu reden.

## Vortragsteil »Wissenschaft«

### Ingrid Breckner: Wohnungspolitik für wen? Zur Problematik zielgruppen- Spezifischen Handelns in der Wohnungs- Versorgung

#### 1. Analytisches Blickfeld

Unter Wohnungspolitik verstehe ich im folgenden nicht nur staatliches Handeln mit Bezug auf das Wohnen auf europäischer, nationalstaatlicher, föderaler oder kommunaler Ebene. Politik des Wohnens ist für mich das Handeln aller Menschen, die als Berufstätige oder Wohnraumnutzer in unterschiedlich machtvollen Rollen gesellschaftliche Wohnverhältnisse in ihren materiell-physischen, sozialen, ökonomischen, kulturellen und ökologischen Dimensionen gestalten (vgl. Negt/Kluge 1992:42ff).

Die Frage nach den Subjekten von Wohnungspolitik ist nur auf der allgemeinsten Ebene leicht zu beantworten: Wir könnten uns vermutlich sehr schnell darüber einigen, daß Wohnungspolitik immer auch für Menschen gemacht wird, weil nur sie die Verwirklichung ökonomischer, ökologischer, politischer, sozialer und kultureller Ziele des handelnden Umgangs mit Wohnraum ermöglichen: Von Menschen nicht genutzter Wohnraum wirft keine Gewinne ab, eignet sich kaum zur symbolischen Repräsentation z.B. von Architekten, Investoren und Politikern, erzeugt politischen Legitimationsbedarf und fördert sozio-kulturelle Verödung von Lebensräumen.

Indem ich meine Aufmerksamkeit auf Menschen als Subjekte von Wohnungspolitik konzentriere, stellen sich gleich mehrere Fragen: Welche Menschen wohnen aus welchen Gründen wo, in welchem Umfang, wie lange, unter welchen Bedingungen usw.? So gesehen wird das Thema gleich kompliziert: Wenn von Zielgruppen der Wohnungspolitik und der Wohnungsversorgung die Rede ist, sind damit in der Regel nämlich nicht alle, sondern meist bestimmte Menschen gemeint. Dabei vermittelt der öffentliche Diskurs über Zielgruppen - auch im Kontext des Wohnens - den Eindruck, diese ließen sich klar abgrenzen und in bestimmte Wohnungen hineinsteuern. Die gesellschaftliche Wirklichkeit erweist sich jedoch als komplizierter: Zielgruppen sind immer nur klar in Abhängigkeit von den Kriterien, die zu ihrer Bestimmung Anwendung finden; nicht berücksichtigte Kriterien hinterlassen in der gesellschaftlichen Wirklichkeit ebenfalls Spuren und

verändern sich zudem in Zeit und Raum. Hinzu kommt, daß es sich bei der Wohnung um ein vergleichsweise langlebiges und nur kostenintensiv veränderbares Gut handelt, während ihr räumlicher Kontext im geschichtlichen Prozeß einem ständigen Wandel unterliegt und dessen Nutzer - ob gleichbleibend oder wechselnd - ebenfalls ihre Erwartungen an und den Umgang mit dem Wohnraum verändern. Dem vergleichsweise statischen, nur aufwendig wandelbaren Wohnraum steht folglich ein dynamischer Kontext seiner räumlichen Umgebung wie seiner sozialen Nutzung gegenüber. In dieser stets konflikträchtigen Konstruktion des Wohnens von Menschen innerhalb je bestimmter räumlicher Kontexte sind Fallstricke für eine zielgruppenspezifische politische Gestaltung des Wohnens angelegt, die im folgenden etwas genauer unter die Lupe genommen werden.

#### 2. Soziale Entwicklungslinien des Wohnens in europäischer Urbanität seit dem 19. Jahrhundert

Wohnverhältnisse verloren auch durch die Industrialisierung in abendländischen Gesellschaften nicht ihre Kennzeichnung durch Trennungen, die über Jahrhunderte im Prozeß permanenter ursprünglicher Akkumulation gewachsen sind; letztere setzt ihrerseits die Trennung zwischen den »unorganischen Bedingungen des menschlichen Daseins und diesem tätigen Dasein« voraus (Negt/Kluge 1981:29). Trennungen in den Wohnverhältnissen zeigten sich im Mittelalter in den sozialen, räumlichen, kulturellen und ökonomischen Differenzen zwischen dem Wohnen des bäuerlichen oder städtischen Volkes und dem Wohnen des Adels und des Klerus als gesellschaftliche Herrschaftsgruppen. In der mit der Aufklärung sich etablierenden bürgerlichen Gesellschaft treten neben das herrschaftliche Wohnen von Adel und Klerus repräsentative Wohnformen des allmählich gesellschaftliche Macht erlangenden und später auch Herrschaft ausübenden Bürgertums; auf der Seite des Volkes unterscheiden sich im geschichtlichen Prozeß die Wohnverhältnisse in Abhängigkeit von der Art und Weise der Erbringung gesellschaftlicher Arbeit: Bäuerliches und handwerkliches Wohnen unter vorindustriellen Bedingungen beginnt sich vom Wohnen der Lohnarbeiter in industrialisierten Lebenswelten ebenso zu unterscheiden, wie letzteres von der Behausung derjenigen Menschen, die diesen grundlegenden strukturellen Wandel ohne Einbindung in gesellschaftliche Erwerbssysteme in dauerhafter oder transitorischer Obdachlosigkeit erleben.

Schärfen wir unsere Wahrnehmung für solche gesellschaftsstrukturell bedingten Trennungsmuster

in den Wohnverhältnissen der Bevölkerung europäischer Städte seit dem 19. Jahrhundert (vgl. Häußermann/Siebel 1996), so stellen wir ein mehr oder minder vielfältiges Nebeneinander oder sogar Überlagerungen der unterschiedlichen historisch gewachsenen Vergesellschaftungstypen des Wohnens fest. Die Geschichte des Raumes, auf dessen Untersuchung wir uns mit einer solchen Frage einlassen, bildet sich u.a. in den noch vorfindlichen Wohntypologien ab (vgl. Roscher/Stamm 1997): In bestimmten Stadtteilen existieren nur Villen oder nur Arbeiter- und Angestelltenwohnungen, in anderen unterschiedliche Wohnungen sowie Wohnprovisorien, gegebenenfalls in Verbindung mit unterschiedlichen Gewerbestandorten.

Für welche Menschen und nach welchen Gesichtspunkten wurden diese Wohnungen in welchen geschichtlichen Kontexten und je bestimmten gesellschaftlichen Räumen erstellt? Villen und städtische Paläste entstanden - wie z.B. die Villa Hügel der Familie Krupp in Essen, die Stadtresidenz der Familie Warburg in Hamburg oder das Gartenhaus des Malers Max Liebermann in Berlin - unter der Regie ihrer zahlungsfähigen Nutzer, mit unterschiedlicher professioneller Anleitung und Unterstützung durch handwerkliche Fachkräfte, an Standorten, an denen vergleichbare Haushalte ihr »Dach über dem Kopf« nach repräsentativen Maßstäben errichteten. Solche Bewohnerhaushalte waren sich bei der Erstellung ihrer Häuser als Unikate nur selbst »Zielgruppe«. Ihre selbstbestimmte Segregation prägte die Allokation der reichen bürgerlichen Schichten in den Städten bis heute und ist auch sichtbar, solange die Villen nicht der effektiveren Kapitalverwertung der Erben durch Verdichtung zum Opfer fallen. Eine vergleichbar stabile Homogenität finden wir in europäischen Städten seit dem 19. Jahrhundert eigentlich nur in den Wohnbereichen der Armen und Fremden, von denen sich die bürgerlichen Herrschaftsschichten in den Städten wie ihre feudalen Vorgänger normativ abgrenzten und die sie gleichzeitig durch Erziehung an bürgerliche Wohn- und Lebensstandards anzupassen versuchten.

Wohnquartiere für Arbeiter oder Angestellte weisen im Vergleich zu den Wohngebieten der Reichen und der Armen nur noch eine relative Homogenität in einem viel breiteren Spektrum auf. Arbeiter- und Angestelltenwohnungen wurden erstellt von

- > diesen Nutzergruppen selbst (z.B. kleinen Handwerkern und Gewerbetreibenden als Rentenversicherung, Arbeitern und Arbeitslosen in Selbsthilfe oder von institutionalisierten gemeinschaftlichen Bauhütten),

- > Arbeitgebern, wenn diese benötigte Arbeitskräfte mit Wohnraum versorgen mußten, um sie an den Arbeitsplatz zu binden (z.B. Werksiedlungen) oder von
- > Spekulanten, die - im Wissen um die Wohnungsnot von Geringverdienern - niedrige Wohnqualität zu hohen Preisen absetzen konnten (z.B. Mietskasernen).

In all diesen Fällen handelt es sich bei der Wohnnutzung eher um erzwungene, denn um selbstgewählte Segregation und Allokation einer größeren und heterogenen Zielgruppe; ihr gemeinsames Merkmal war allenfalls das begrenzte mittlere oder unterdurchschnittliche und mehr oder weniger sichere Einkommen. Diese Wohnungsbestände haben im Verlauf ihrer Existenz vielfältige soziale Umnutzungen erfahren, sofern sie hinsichtlich ihrer Lage, Größe, Qualität und Kosten auch für andere Bevölkerungsgruppen (z.B. Studierende, Intellektuelle, Migranten) interessant werden konnten. Durch solche neuen Nutzergruppen haben sich vormals relativ homogene Wohnquartiere sozialstrukturell durchmischt und in diesem Prozeß teilweise auch Veränderungen ihrer inneren Ausstattung und äußeren Umgebung erfahren.

Stadtgebiete, in denen von vornherein Gewerbe- und Wohnnutzung koexistierten, zeichnen sich in der Regel auch durch eine gemischte Bewohnerstruktur aus, die sich in der Zeit verändert, ohne ihren Charakter des Nebeneinanders unterschiedlicher sozialer Gruppen zu verlieren.

Im geschichtlichen Rückblick sehen wir, daß Tendenzen der Separierung von Zielgruppen im Raum immer schon für sehr arme und sehr reiche Bewohner charakteristisch waren. Gründe hierfür sind die gänzlich fehlende Handlungsautonomie der Armen im Wohnbereich gegenüber einer nahezu unbegrenzten Gestaltungsmacht von eigenen Wohnverhältnissen im Reichtum. Alle anderen Bevölkerungsgruppen waren im historischen Prozeß ihrer Wohnungsversorgung auf Arrangements, Aushandlung, Organisationsgeschick, Kombinationen von Geld, Arbeitsleistung, sozialen Netzwerken und Kreativität und auf Flexibilität ihrer Niederlassung im Raum angewiesen. Bei veränderten ökonomischen, sozialen oder politischen Rahmenbedingungen mußten sie angestammte Lebensräume verlassen und sich an anderen, jeweils angemesseneren Orten eine neue Bleibe suchen. Quartiere, die durch heterogene Lebenserfahrungen und Nutzungsstrukturen geprägt sind, boten schon immer die meisten Spielräume für kleintellige Integration neuer Nutzergruppen, solange dies ein für die Quartiersbewohner überschaubarer und mitgestaltbarer Veränderungsprozeß blieb. Auch

solche veränderungserprobten Stadtquartiere erwiesen sich jedoch als empfindlich gegenüber unabgesprochenen, zweckorientierten Ansiedlungen größerer »Zielgruppen«, sobald sie das gewachsene, stets labile und erneuerungsbedürftige Gleichgewicht der Vielfalt zu gefährden drohten.

### 3. Konfliktpotentiale zielgruppenspezifischer Wohnungspolitik in der Gegenwart

Die jüngste Renaissance eines Zielgruppen-Diskurses in der Wohnungspolitik begann in den achtziger Jahren infolge der sich verschärfenden Polarisierung auf dem Arbeitsmarkt und der damit einhergehenden Ausgrenzung wachsender Bevölkerungsgruppen vom Wohnungsmarkt: Dessen Luxus-Segmente kamen für junge und ausländische Haushalte in unsicheren Erwerbssituationen, alleinerziehende Frauen, alte Menschen mit niedrigen Renten oder Kranke ohnehin schon lange nicht mehr in Frage; die zunehmende Orientierung der Wohnungsfinanziers im Bestand und im Neubau an Renditen analog dem Kapitalmarkt verkleinerte sukzessive das Angebot an Wohnraum auf den Teilmärkten mittlerer und niedriger Preisklassen. Hierauf angewiesene Haushalte entwickelten sich - bei fehlenden familiären Hilfen - zunehmend zu Klienten des Wohlfahrtsstaates, der via Wohngeld, Steuervergünstigung oder Mietzuschuß im Rahmen der Sozialhilfe die hohen Mieten subventionierte. Die öffentliche Förderung preisgünstigen Wohnraums wurde seit Mitte der achtziger Jahre systematisch abgebaut und trug zusätzlich zur Verknappung des Angebotes auf dem ohnehin angespannten oder teilweise gar nicht mehr existierenden Markt preisgünstigen Wohnraums bei (vgl. Ludwig 1995). In diesem Kontext entbrannte die Auseinandersetzung um Zugangsregeln zu subventioniertem Wohnraum. Zielgruppen der Wohnungspolitik waren in diesem Kontext Menschen, denen mit staatlichen Mitteln Zugang zu preisgünstigerem Wohnen gewährt werden sollte. Die seit den neunziger Jahren sich zuspitzende öffentliche Armut zwingt zur Eingrenzung solcher Zielgruppen. Gleichzeitig zeigt sich in der Praxis - so z.B. in Köln, wo seit Ende der achtziger Jahre systematisch Prävention von Obdachlosigkeit praktiziert wird -, daß immer breitere Schichten der Gesellschaft solcher wohlfahrtsstaatlicher Hilfen bedürfen.

Als Zielgruppen wohlfahrtsstaatlicher Wohnungsversorgung finden wir vor allem in bundesdeutschen Ballungsgebieten alleinerziehende Frauen, alleinstehende wohnungslose Männer und Frauen, Punker, arbeitslose und autonome oder rechtsradikale Jugendliche, Kranke, Roma, Großfamilien,

Nutzer von Übernachtungsheimen, Paare, ältere Menschen, anerkannte Asylbewerber, Migranten usw. Bei all diesen Haushalten handelt es sich um mehr oder weniger gravierende Wohnungsnotfälle, deren statistische Dokumentation die bisherige Bundesregierung 16 Jahre verweigert hat. Wenn nun öffentliches Geld bei wachsender Bedürftigkeit eingespart werden soll, läuft das zwangsläufig auf Konkurrenz zwischen bedürftigen »Zielgruppen« um bezahlbaren Wohnraum hinaus. Spätestens in solchen Situationen kommen staatliche Institutionen bzw. die von ihnen mit Wohnraumversorgung beauftragten subsidiären Träger nicht mehr umhin, unter Bedürftigen auszuwählen und einem Teil von ihnen legitime Versorgungsansprüche zu verweigern. Solche Ausgrenzungen aus wohlfahrtsstaatlichen Versorgungssystemen sind in demokratischen Rechtsstaaten legitimationsbedürftig. Entsprechende Legitimation wird mit ideologischen Mitteln meist in anderen Politikfeldern als der Wohnungspolitik erzeugt - z.B. im Ausländerrecht, in der Ordnungspolitik, in der Entwicklungspolitik oder in der klassischen Sozialpolitik - um eine Erkenntnis der Zusammenhänge zu erschweren. Der zentrale Konfliktpunkt einer in dieser Weise selektiven Wohnungspolitik liegt in der Ausgrenzung bestimmter Bevölkerungsgruppen von Versorgungsansprüchen.

Ein weiterer Konfliktherd wird entfacht, sobald die Begrenzung der Wohnungsversorgung auf bestimmte Zielgruppen verquickt wird mit der administrativen Zuweisung von Lebensräumen. Die ordnungspolitische Vertreibung von Bettlern und Obdachlosen aus bestimmten Konsumzonen bundesdeutscher Innenstädte kennzeichnet hier nur die Spitze des Eisbergs undemokratischer Ordnungsstrategien von Sozialräumen, der tagtäglich, meist unerkannt in der Belegungspolitik von Wohnungsämtern, Wohnungsbaugesellschaften und Trägern sozialer Einrichtungen reproduziert wird. Dabei geht es immer um die Kreierung (konsum- bzw. absatzfördernder) oder Vermeidung von sozialen Milieus, d.h. um deren Steuerung. Solche Interventionen in reale oder ideologisch konstruierte Milieus erscheinen mir generell problematisch, sobald räumliche Gestaltung mit sozialer Steuerung verknüpft wird - auch wenn damit beste moralische Absichten verbunden werden (vgl. Becker 1998 oder Betker u.a. 1995). Denn Lebensräume von Menschen tragen immer deren Spuren, die sich in den soziokulturellen Codierungen von Milieus ausdrücken (vgl. Matthiesen 1998:70). Solche Milieus zuverlässig und ohne Mitwirkung ihrer alltäglichen Produzenten administrativ oder fachplanerisch gestalten zu wollen, trägt nicht ihrem »offene(n), nur teilweise finalisierbare(n), insofern eigenlogisch operierenden Kontext«

Rechnung und läuft Gefahr, Widerstände und Raumstrukturen zu erzeugen, die später dann kostspielige »vitalisierende« Interventionen erfordern (Matthiesen 1998:72). Fraglich bleibt nicht zuletzt in den meisten Fällen die fachliche und politische Legitimation und Kontrolle derjenigen, die sich selbst zu solchen »gottväterlichen oder -mütterlichen« sozialplanerischen Eingriffen ermächtigen bzw. dazu befugt oder damit beauftragt werden. In Deutschland existieren seit dem Nationalsozialismus historische Beispiele sozialräumlicher Ordnungsstrategien, die bis heute äußerste Wachheit und Skepsis gegenüber solchen Handlungsstrategien verlangen.

Als letzten Problemaspekt zielgruppenspezifischer Wohnungspolitik möchte ich das Konfliktfeld der Raum-Zeitlichkeit ansprechen. Wir sehen heute an den Wohnungsbeständen der sechziger und siebziger Jahre, die zur Verbesserung der Wohnbedingungen der »breiten Schichten des Volkes« erstellt wurden, wie langlebig Raumstrukturen im Verhältnis zu sich verändernden Bedürfnissen der Nutzung sind. Wer es sich leisten kann, vermeidet den Einzug in solche Produkte des fordistischen Massenwohnungsbaus, was - je nach Wohnungsmarktlage - immer wieder zu Vermietungsproblemen führt. Aber auch bei denjenigen Menschen, die dringend auf Wohnraum angewiesen sind, verändert sich die konkrete Lebenssituation in der Regel rascher als die amtliche oder wohnungswirtschaftliche Logik der Festlegung von Zugangskriterien zu mietpreisgünstigem Wohnraum. Eine zeitnahe und wirklichkeitsgerechte Gestaltung von Bedürftigkeitskriterien setzt hohen Verwaltungsaufwand voraus, der - wie bei der Fehlbelegungsabgabe im Sozialen Wohnungsbau zu beobachten ist - von den Verantwortlichen möglichst gemieden wird. Der Anspruch zielgruppenspezifischer Förderung wird dadurch sehr leicht verwässert oder bleibt ganz auf der Strecke. Es bleibt dann die Frage, warum nicht gleich ausreichend mietpreisgünstiger Wohnraum erstellt wird und den Menschen Gelegenheit geboten wird, unter Einsatz eigener materieller und ideeller Ressourcen dessen Lage, Umfeld und Ausstattung mit zu gestalten. Dies wäre ein anderer als der übliche Weg, Vermietungsproblemen in monofunktionalen Großsiedlungen zu begegnen.

#### 4. Wohnen für alle - Handlungsperspektiven

Eine kürzlich mit Studierenden der Stadtplanung durchgeführte Exkursion nach Athen zum Thema: »Stadtentwicklung unter Bedingungen von Selbstregulation« (vgl. Chtouris u.a. 1993) veranlaßte die TeilnehmerInnen unter anderem zum Staunen, weil

in dieser weit weniger reichen Stadt als Hamburg mit ihren mehr als 4 Millionen Einwohnern Wohnungsnot und Obdachlosigkeit kein öffentliches Thema, aber auch kein akutes praktisches Problem darstellen. Der Staat kümmert sich hier vergleichsweise wenig um das Wohnen: Er gewährt der Bevölkerung jedoch die tradierten Handlungsspielräume der Selbstversorgung mit Wohnraum und reguliert dort so gut wie möglich nach, wo fehlende öffentliche Infrastruktur zu nachhaltigen strukturellen Problemen des urbanen Lebens führen würden. Boden und Wohnraum werden unter diesen Bedingungen in einer vorwiegend sozial strukturierten Ökonomie vergesellschaftet. Da jede Familie weiß, daß sie für ihre Behausung verantwortlich ist, widersteht sie den Verlockungen eines Verkaufs kleinteiligen Grundbesitzes gegen Höchstgebote. Kleinteiliger Grundbesitz setzt seinerseits kleinteilige Gestaltung des Raumes voraus und bildet die Voraussetzung für eine vielfältige und gegen Zweckentfremdung widerständige Raumnutzung (vgl. Feldtkeller 1995). Die Wohnung degeneriert unter solchen Bedingungen nicht vollends zur Ware und zum Objekt von Kapitalverwertung, sondern bleibt als wesentliches Element der Daseinsvorsorge erkennbar, erlebbar und gestaltbar.

Innovative Wohnprojekte, die sich in allen bundesdeutschen Ballungsgebieten und im Ausland seit Mitte der achtziger Jahre zumindest in den unkontrollierten oder akzeptierten Nischen staatlicher Wohnungspolitik und des profitorientierten Wohnungsmarktes entfaltet und weiterentwickelt haben, verweisen darauf, daß das Bedürfnis und die Fähigkeit zu einer wenigstens teilweisen Selbstregulation des Wohnens kein alleiniges Charakteristikum des Balkans ist (vgl. Breckner/Kirchmair 1995). Im Gegenteil: In der Bundesrepublik steigt die Nachfrage nach gestaltbaren Wohnbedingungen und die Bereitschaft zu entsprechendem politischem Handeln der NutzerInnen innerhalb ihrer Lebenswelt kontinuierlich. Interessant dabei ist, daß dieses Interesse an Innovationen im Wohnungssektor keineswegs »zielgruppenspezifisch« ist, sondern sich aus allen Bevölkerungsgruppen der Gesellschaft speist. Was fehlt, ist eine Wahrnehmung solcher qualitativer Differenzierungsprozesse seitens des Marktes sowie der zuständigen Politik und Verwaltung und eine entsprechende Gestaltung von Handlungsspielräumen (vgl. Breckner u.a. 1998). Vielleicht verläuft das Lernen in diesem gesellschaftlichen Handlungsfeld auch nur durch den ökonomischen Druck, den Wohnraumleerstände ihren Eigentümern und mobilitätsbedingte Verluste von Steuereinnahmen in öffentlichen Kassen verursachen. Selbst dann stünden denjenigen Menschen, die sich ideell und materiell dafür

einsetzen, im 21. Jahrhundert bessere Wohnzeiten bevor. Ihre Aktivität, Vielfalt und Vernetzung sprengen zunehmend die Möglichkeiten der politisch-administrativen Kategorisierung von Zielgruppen und tragen somit dazu bei, bedarfsgerechtes Wohnen für mehr Menschen in Zukunft als mögliche Wirklichkeit erscheinen zu lassen.

## Literatur

- Betker, Frank/Hater, Katrin/Hiss, Franz, 1995: Milieuschutz-Satzung. Zur Handhabung eines planungsrechtlichen Instruments. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Breckner, Ingrid/Kirchmair, Andrea, 1995: Innovative Handlungsansätze im Wohnbereich: Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Breckner, Ingrid/González, Toralf/Menzl, Marcus, 1998: Auswirkungen der Umlandwanderung auf den Hamburger Wohnungsmarkt. Materialien zum Workshop der Hamburger Baubehörde/Amt für Wohnungswesen am 6./7. Juli 1998 in Hamburg. Manuskript.
- Chtouris, Sotiris/Heidenreich, Elisabeth/Ipsen, Detlev, 1993: Von der Wildnis zum urbanen Raum - Zur Logik peripherer Verstädterung am Beispiel Athen. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Feldtkeller, Andreas, 1995: Die zweckentfremdete Stadt. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter, 1996: Soziologie des Wohnens. Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens. Weinheim/München: Juventa.
- Matthiesen, Ulf, Hrsg., 1998: Die Räume der Milieus. Neue Tendenzen in der sozial- und raumwissenschaftlichen Milieuforschung, in der Stadt- und Raumplanung. Berlin: edition sigma.
- Negt, Oskar/Kluge Alexander, 1991: Geschichte und Eigensinn. Frankfurt am Main: Zweitausendeins.
- Negt, Oskar/Kluge, Alexander, 1992: Maßverhältnisse des Politischen. Frankfurt am Main: Fischer.
- Roscher, Volker/Stamm, Petra, Hrsg., 1997: Wohnen in der Stadt - Wohnen in Hamburg. Leitbild - Stand - Tendenzen. Katalog zur gleichnamigen Ausstellung des Bundes Deutscher Architekten BDA der Hansestadt Hamburg e.V. Hamburg: Dölling und Galitz.

## **Peter Bartelheimer: Durchmischen oder stabilisieren? - Plädoyer für eine Wohnungspolitik diesseits der »sozialen Durchmischung«**

1. Soziale Mischung - als Ziel zu ehrgeizig und zu dürftig

Die Wirkungen kommunaler Wohnungspolitik werden - planvoll oder als blindes Ergebnis einzelner »Fachpolitiken« - von vielen Akteuren gemeinsam erzeugt. Wo aber viele agieren, können sich gewollte soziale Qualitäten des Wohnens nur einstellen, wenn alle beteiligten Instanzen ihre Arbeit an einem gemeinsamen Leitbild und daraus abgeleiteten Qualitätszielen orientieren. Geteilte Leitbilder und geklärte Ziele ändern zwar nichts daran, daß die Hauptakteure - Wohnungswirtschaft, Bauleitplanung, Wohnungsämter, soziale Ämter und Wohnungslosenhilfe - unterschiedliche, teilweise sogar gegensätzliche Interessen verfolgen. Sie ermöglichen aber die rational begründete Entscheidung von Zielkonflikten und die Aushandlung tragfähiger Vereinbarungen über die Rolle, die jeder dieser Akteure in einem System kommunaler Wohnhilfen übernehmen soll.

Fragt man die verschiedenen Instanzen des Wohnhilfesystems nach den Zielen, die sie verfolgen, so erweist sich eines vor allen anderen als konsensfähig: die Herstellung oder der Erhalt »ausgewogener« oder »sozial durchmischter« Bewohnerstrukturen durch eine entsprechende Politik der Wohnungsbelegung. Daß verschiedene soziale Gruppen sich das gleiche Wohnquartier teilen sollen, scheint zum Kern dessen zu gehören, was bundesdeutsche Akteure sich unter einer »sozialen Stadt« vorstellen. Das hohe Gewicht, das der »Durchmischung« im spezifisch deutschen Bild sozialer Integration zukommt, mag viele Ursachen haben: den Ingenieursglauben an die Planbarkeit des »sozialen Raums« (Bourdieu), die Erleichterung des deutschen Bürgertums über die Auflösung des Arbeitermilieus, die schlechten Erfahrungen der Stadtplaner mit der räumlichen Trennung von Arbeiten und Wohnen im Sinne der Charta von Athen, und nicht zuletzt die Sorge, benachteiligte Gruppen erst durch räumliche Eingrenzung zum Gegenstand sozialer Ausgrenzung zu machen.

Sieht man jedoch näher hin, so ist die Zielvorstellung sozialer Durchmischung zugleich zu ehrgeizig und zu dürftig, als daß sich kommunale Wohnungspolitik daran ausrichten könnte. Zu ehrgeizig, weil die ohnehin sehr begrenzten Möglichkeiten städtischer Politik, die individuelle

Wohnortwahl von Haushalten zu beeinflussen, zu keinem Zeitpunkt in der Nachkriegsentwicklung so gering waren wie heute. Zu dürftig, weil sie als unbestimmter Formelkompromiß, der die Festigkeit eines Vorurteils angenommen hat, unter der Hand längst zum Tarnargument für alle widerstreitenden Interessen geworden ist, die auf den lokalen Wohnungsmarkt einwirken. In die Sprache der Planung und Steuerung übersetzt: Was »ausgewogene Bewohnerstrukturen« sind und wie man sie erreicht, läßt sich weder zu Programmen und Maßnahmen operationalisieren noch als meßbaren Effekt evaluieren. Die Akteure wissen das auch, und gerade darin liegt vermutlich für sie der Reiz der Formel.

»In einer hierarchisch eingeteilten Gesellschaft gibt es keinen Raum, der nicht auch hierarchisch eingeteilt wäre und soziale Hierarchien und Abstände zum Ausdruck bringen würde« (Bourdieu 1993, S. 251, eigene Übersetzung). Daher läßt sich der Grad sozialer Spaltung auch an den Strukturen sozialräumlicher Ungleichheit ablesen, die moderne Städte prägen, und dies hat die Stadtsoziologie von Friedrich Engels' Schilderung der Lage der arbeitenden Klasse in England (Engels [1845]) über Robert Ezra Parks Studien zur Segregation in Chicago (Park 1926) bis hin zu der gegenwärtigen stadtsoziologischen Diskussion über das Entstehen einer »neuen städtischen Unterklasse« (Häußermann 1997) immer wieder getan. Doch gibt es ebenso viele Beiträge, die den Vorteilen eines konzentrierten gemeinsamen Wohnens benachteiligter Minderheiten das Wort reden, wie Literatur, die dies als problematisch wertet. In der Regel reden die Sozialwissenschaftler, die statistisch über Segregation forschen, und jene, die über sozialen Ausschluß forschen, wortreich aneinander vorbei, und eine allgemeine Antwort auf die Frage, wann die räumliche Separierung benachteiligter Gruppen zu einer eigenständigen Ursache ihrer sozialen Ausgrenzung wird und unter welchen Umständen sie vielmehr ein chancenreicher Ausgangspunkt ihrer Integration in die Stadtgesellschaft sein kann (Dangschat 1998), kann es wohl gar nicht geben.

Schon vor 22 Jahren erklärten Stadtsoziologen den endlosen Streit um das Für und Wider sozialer Durchmischung entnervt für »hilflos«, weil er sich »auf zwei unthematisierten und höchst fragwürdigen Prämissen« erhebe: Es gebe erstens »ein wissenschaftlich in Erfahrung zu bringendes Optimum *gesunder* Sozialstruktur als quantifizierbares *Mischungsverhältnis* von erfaßbaren Schichten in einer bestimmten optimalen räumlichen Anordnung«, zweitens könne »das gewonnene wissenschaftliche Mischungskonzept ... planungspraktisch durchgesetzt werden« (Hiss u.a.

1976, S. 45). Die falsch gestellte Gretchenfrage nach dem Glaubensartikel soziale Mischung behindert bis heute eher die konkrete Untersuchung der Handlungsbedingungen in städtischen Sozialräumen, als daß sie diese anleiten könnte.

Auch wissenschaftliche ungesicherte Konzepte können praktisches Handeln orientieren, wenn sie rechtlich festgeschrieben oder in Erfahrungswissen begründet sind. Doch nicht einmal das läßt sich vom Ziel sozialer Mischung behaupten. Daß Stadtplanung und Wohnungsbauförderung »einseitige« oder »unausgewogene« soziale Strukturen vermeiden sollen, findet sich zwar als gesetzliche Norm im Baugesetzbuch (BauGB), im II. Wohnungsbaugesetz (II. WoBauG), im Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG) und in Landesverordnungen zur Wahrnehmung öffentlicher Belegungsrechte, doch bezeichnenderweise stets als unbestimmter Rechtsbegriff. Es bleibt ins Ermessen der lokalen Akteure gestellt, was sie in der politischen Umsetzung darunter verstehen wollen. Diese Unbestimmtheit verträgt sich schlecht mit der Schlüsselstellung, die der sozialen Durchmischung für die Integrationskraft von Wohnquartieren beigemessen wird.

Wann eine Bewohnerstruktur »ausgewogen« ist, wird sozial höchst selektiv interpretiert. In der Praxis wird einseitig und scheinbar willkürlich die räumliche Konzentration von Migranten und Beziehern von Sozialtransfers im sozial gebundenen Wohnungsbestand für unerwünscht erklärt; dies geschieht in bundesdeutschen Städten vor allem durch Festlegung von Obergrenzen (Quoten), bis zu denen Bewerber aus diesen besonders benachteiligten Gruppen bei der Belegung freier Wohnungen der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft berücksichtigt werden. Solche kommunalen Vergaberichtlinien stehen zwar in der Tradition des deutschen Sozialwohnungsbaus, der nicht für Arme und Ausgegrenzte konzipiert war. Sie haben aber ungesteuerte Konzentrationen dieser Gruppen in restgenutzten Altbaubeständen oder Sonderunterkünften der Wohnungslosenhilfe zur unvermeidlichen Folge. Dagegen erregt das Bedürfnis deutscher Familien oder Besserverdienender, in ihren Wohnquartieren unter sich zu bleiben und räumliche Distanz zu Gruppen mit besonderen sozialen Risiken zu wahren, selten Anstoß, obwohl es dem Ziel sozialer Mischung entgegensteht.

## 2. Die »soziale Mischung« fest im Blick - das Beispiel Frankfurt

Als ich Ende 1994 die Arbeit am ersten Frankfurter Sozialbericht begann, waren die örtlichen Praktiker auf keinem anderen Berichtsfeld so fest überzeugt,

»die Probleme ja zu kennen«, als auf dem Feld der Wohnhilfen. Niemand erwartete ernstlich, von der Sozialberichterstattung in der eigenen Problemwahrnehmung erschüttert oder korrigiert zu werden. Hätte man sich damals allein daran orientiert, was die politischen Gremien der Stadt und die Wohnungsunternehmen von 1994 bis 1996 vordringlich beschäftigte, so konnte man für diesen Zeitraum nur zu dem Schluß kommen, in Frankfurt drohe vor allem eine Überforderung der Wohnungsbestände mit sozialem Versorgungsauftrag (die etwa ein Drittel aller Frankfurter Wohnungen ausmachten) durch wachsende Konzentrationen nichtdeutscher, sozialhilfebedürftiger oder auffälliger Mieter, und nur die Lockerung des städtischen Vorschlagsrechts für frei werdende Wohnungen der ehemals gemeinnützigen Unternehmen könne dem Einhalt gebieten.

In diesen zwei Jahren wurde gleich zweimal der »Frankfurter Vertrag« von 1974 geändert, der den gesamten öffentlichen Wohnungsbestand der Stadt auch nach Auslaufen der gesetzlichen Bindungen zur Versorgung von Wohnungssuchenden in den Einkommensgrenzen des sozialen Wohnungsbaus bestimmte und dem Wohnungsamt das Recht gab, für frei gemeldete Wohnungen einen nach sozialer Dringlichkeit ausgewählten Bewerber zu benennen.

1994 ging die Stadt gegenüber den Vertragsgesellschaften auf die gesetzliche Mindestregelung zurück, der vermietenden Gesellschaft drei Bewerber zur Auswahl vorzuschlagen. Für Wohnungen, die nicht mehr der gesetzlichen Bindung unterlagen, wurden Wohnungssuchende mit Einkommen bis zu 100 Prozent über den Grenzen für Sozialwohnungen berücksichtigt, 10 Prozent dieser Bestände wurden von der Belegungsbindung befreit. Gleichzeitig wurden Quoten für eine »sozialverträgliche Belegung« festgeschrieben, die sicherstellen sollten, daß Bewerber nicht mehr allein nach der Dringlichkeit ihrer Wohnungsnot ausgewählt wurden: Liegenschaften bzw. Siedlungen sollten höchstens 30 Prozent nichtdeutsche Mieter, 15 Prozent Sozialhilfebezieher und zehn Prozent Aussiedler aufweisen, dagegen 25 Prozent andere Bewerber aus dem umgebenden Stadtteil.

1996 beschränkte die Stadt ihr Vorschlagsrecht zunächst für zwei Jahre auf den rapide abnehmenden Wohnungsbestand, der noch gesetzlichen Sozialbindungen unterlag. Für Wohnungen, deren Fördermittel getilgt waren, konnten die Wohnungsunternehmen nun wieder ihre Mieter frei wählen, wobei sie die freiwillige Selbstverpflichtung eingin-

gen, diese Wohnungen »vordringlich« an Sozialwohnungsberechtigte zu vergeben.

Als im Gallusviertel, einem innenstadtnahen Altbauviertel mit hohem Anteil Nichtdeutscher, Sozialhilfebezieher und Arbeitsloser, neue Blocks des sozialen Wohnungsbaus fertiggestellt wurden, scheiterte die Belegung nach dem Quotenverfahren daran, daß die meisten deutschen Bewerber die nagelneuen Wohnungen ausschlugen. Als die städtische Wohnungsholding ab 1995 in größerem Umfang ehemalige US-Wohnsiedlungen zu Vorzugspreisen vom Bund erwarb, handelte sie abweichend von den Vorgaben des Bundeshaushalts aus, 40 Prozent dieser Wohnungen nicht wie Sozialwohnungen behandeln zu müssen, sondern an Bewerber mit höheren Einkommen vergeben zu können. Diese energischen Bemühungen um »soziale Durchmischung« verfestigten zunächst bei den gutsituierten Bewohnern angrenzender Viertel die Befürchtung, in den US-Housing entstünden »soziale Brennpunkte«, von denen Gefahren einer großflächigen Ghattobildung ausgingen. Gegen den Einzug der ersten Sozialmieter entstanden Bürgerinitiativen, die sich erst nach beruhigenden Auftritten von Kommunalpolitikern wieder auflösten. In vielen US-Siedlungen zogen nun Bewohner ein, die bereit waren, sich aktiv an der Verbesserung des Wohnumfelds und am Entstehen nachbarschaftlicher Beziehungen zu beteiligen und hierfür soziale Kompetenz und Ressourcen mitbrachten.

Während in der Frankfurter Wohnungspolitik das Ringen um ausgewogen gemischte Bewohnerstrukturen durch ausgeklügelte Belegungsstrategien alle in Atem hielt, kam der Sozialbericht aufgrund einer systematischen Auswertung aller Daten, die für eine städtische Wohnungsmarktbeobachtung verfügbar waren, zu einer ganz anderen Gewichtung der sozialen Risiken und Probleme (Bartelheimer 1997 und 1998).

Die statistische Segregationsanalyse für 111 statistische Bezirke ergab einen differenzierteren und jedenfalls weniger dramatischen Befund: »Die wesentlichen Muster sozialräumlicher Ungleichheit sind offenbar über einen sehr viel längeren Zeitraum vor Beginn der hier untersuchten kurzen Zeitspanne entstanden und ändern sich nur langsam. Die rasche Verdichtung sozialer Probleme in ganzen Stadtbezirken blieb bisher die Ausnahme; vielmehr sind die Stadtbezirke mit hoher sozialer Belastung noch in vieler Hinsicht inhomogen...« (Bartelheimer 1997, S. 320.) Unter den 30 Stadtbezirken, in denen sich soziale Risiken besonders häuften, fanden sich nur sechs, deren relative soziale Stellung sich in den letzten Jahren weiter

verschlechtert hatte. Herrschte in 20 dieser Bezirke am unteren Ende der sozialräumlichen Hierarchie eher eine »stabile«, über Jahrzehnte gewachsene Risikobelastung, so ließ sich eine dynamische Entmischung eher in den sozial besonders begünstigten Gebieten feststellen, die vielfach auf dem Weg zu homogenen Wohlstandsinseln schienen: Von 24 Stadtbezirken mit extrem geringen sozialen Risiken verbesserten 14 ihre relative soziale Stellung, d.h. sie schlossen sich erfolgreich von den allgemein wachsenden sozialen Problemen der Gesamtstadt ab. Überdurchschnittlich hohe Zuwachsraten z.B. beim Sozialhilfebezug fanden sich vorwiegend in Stadtbezirken mit bislang niedrigen Sozialhilfedichten: hier wird mithin soziale Durchmischung im Sinne einer Angleichung an die gesamtstädtische Struktur hergestellt.

Auch der statistische Zusammenhang zwischen der Segregation (d.h. räumlichen Konzentration) von Einwohnern ohne deutschen Paß erschien weniger eindeutig, als es die Frankfurter Quotenpolitik unterstellt. In den Stadtbezirken, die besonders hohe Anteile nichtdeutscher Wohnbevölkerung aufweisen, beziehen nämlich nicht etwa diese überdurchschnittlich häufig Sozialhilfe, sondern vielmehr die deutschen Bewohner, die dort in einigen Fällen die Minderheit bilden. Parallel zur Sozialraumanalyse des Sozialberichts kam eine stadtsoziologische Untersuchung der Wohnorte Nichtdeutscher zu dem Ergebnis, die Segregation der verschiedenen nichtdeutschen Nationalitäten Frankfurts habe sich in zehn Jahren nicht erhöht und liege weit unter den Vergleichszahlen für andere westeuropäische und westdeutsche Städte. Auch in den Stadtbezirken mit starken nichtdeutschen Bevölkerungsanteilen findet sich keine Dominanz einzelner Nationalitäten (Hennig u.a. 1997).

Von den Sozialhilfebeziehern, die von der städtischen Politik in gefährlicher Konzentration im Sozialwohnungsbestand vermutet werden, lebten immerhin die Hälfte in Stadtbezirken, die im statistischen Sinne sozial durchmischt sind oder die sich der gesamtstädtischen Risikobelastung erst angleichen. Die meisten Stadtbezirke, die von Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus geprägt sind, erwiesen sich nicht als überfordert, sondern zählten zu den Gebieten mit niedrigem sozialen Risiko. Hinweise auf eine besondere Segregation dieser Siedlungen finden sich in der Meldestatistik nicht: Nur in 14 der 71 Sozialsiedlungen liegt der Anteil nichtdeutscher Bewohner über dem städtischen Durchschnitt (Schröpfer 1996). Laut Statistik der Ausgleichsabgabe zum Abbau der Fehlsubventionierung fanden sich denn 1995 auch unter 47.000 Haushalten von Sozialmietern, deren Einkommen überprüft

wurden, nur 5.800 Bezieher von Sozialhilfe, Arbeitslosengeld oder Wohngeld; unter Berücksichtigung der Neumieterhaushalte, deren Einkommen in den drei Jahren nach ihrem Einzug nicht überprüft werden, dürfte mithin der Anteil der Sozialhilfebezieher im Sozialwohnungsbestand recht genau der städtischen Quotenvorgabe von 15 Prozent entsprechen. Auch unter den unversorgten Bewerbern für eine Sozialwohnung machten Sozialhilfebezieher 1995 nur 12,5 Prozent aus.

Als weitaus bedeutsamer erwiesen sich dagegen nach den Befunden der Sozialberichterstattung zwei Problemfelder, von denen in der Frankfurter Wohnungspolitik dieser Jahre selten die Rede war, nämlich die vom Wohnungsmarkt ausgehenden Einkommensrisiken und die ungesteuerten Effekte eines weitgehend planlosen Wohnhilfesystems.

»Noch erfährt die überwiegende Mehrheit der Frankfurter Haushalte die Risiken des Wohnungsmarkts vor allem als Einkommensrisiko« (Bartelheimer 1997, S. 36). In der ersten Hälfte der 90er Jahre mußte mindestens jeder sechste Frankfurter Haushalt 40 Prozent und mehr seines verfügbaren Einkommens für die Bruttokaltmiete aufwenden. Während noch gut ein Viertel der Frankfurter Mieter günstige Mieten unter neun DM je qm zahlte, hatten sich die Wiedervermietungsmieten von 1987 bis 1995 gerade im zuvor preisgünstigen Altbaubestand verdoppelt: »Die große Spannweite zwischen Bestands- und Bewegungsmieten macht Wohnungswechsel zum sozialen Risiko« (ebd.). Die Konkurrenz um das knappe Gut Wohnen (der rechnerische Fehlbestand war von 1987 bis 1995 von 26.500 auf 45.600 gestiegen) wird über den Mietpreis ausgetragen. Diese Konkurrenz wird durch einen rapiden Schwund der gesetzlichen Mietpreis- und Belegungsbindung verschärft: Zwischen 1990 und 2000 sinkt der Bestand an Sozialwohnungen von 75.000 auf etwa 36.300.

Hatte jeder Frankfurter und jede Frankfurterin 1995 im Durchschnitt etwa 34 qm und 1,8 Räume zur Verfügung, so war die tatsächliche Versorgung stark vom Geldbeutel, von der Haushaltsgröße und vom Paß abhängig. Haushalte in Armutsnähe und Haushalte Nichtdeutscher müssen mit Wohnflächen deutlich unter dem Durchschnitt auskommen. Ein Drittel der größeren Haushalte (vier Personen und mehr) wohnt beengt, und trotzdem sind 20,8 Prozent der Vier-Personen-Haushalte und 23,5 Prozent der Großfamilien in Mietnot (ihre Wohnkosten machen mehr als 40 Prozent des verfügbaren Einkommens aus). Bezieher von Sozialhilfe wohnen um durchschnittlich 2,50 DM teurer als andere Wohngeldbezieher, dabei aber eher in kleineren und schlechter ausgestatteten Wohnungen als

diese. Während die hohen Mieten Wege aus der Sozialhilfe blockieren, erreichten die Kosten der Unterkunft 1994 41 Prozent des städtischen Bruttoaufwands an Hilfe zum Lebensunterhalt.

Migrantenhaushalte mit Kindern sind am Wohnungsmarkt am stärksten benachteiligt: sie verfügen über weniger Wohnfläche als deutsche Haushalte gleicher Größe, und Nichtdeutsche sowie Großfamilien werden laut Maklerangaben von Vermietern besonders häufig abgelehnt. Daher standen fast acht Prozent aller nichtdeutschen Haushalte 1995 als unversorgte Bewerber in der Kartei der städtischen Wohnungsvermittlung (gegenüber knapp zwei Prozent der deutschen Haushalte). Die geschilderte Quotenregelung bei der Bewerberauswahl für den belegungsgebundenen Bestand verstärkt die Benachteiligung dieser Haushalte, statt sie auszugleichen. So waren nichtdeutsche Bewerber mit einer Vermittlungsquote von 24,5 Prozent 1995 deutlich seltener erfolgreich als deutsche Wohnungssuchende (39,9 Prozent). 70,7 Prozent aller nichtdeutschen Großfamilien hatten länger als zwei Jahre auf eine Wohnung warten müssen, unter den deutschen Haushalten gleicher Größe nur 29,7 Prozent.

Etwa 7.150 Personen (über ein Prozent der Wohnbevölkerung) mußten 1994 als nicht dauerhaft angemessen mit Wohnraum versorgt gelten. Sie waren überwiegend in einem Hilfesystem für Wohnungslose untergebracht, das zwischen Wohnungslosen mit Anspruch auf eine Wohnung, Personen »mit besonderen sozialen Schwierigkeiten« und Flüchtlingen ohne Anspruch auf eigene Wohnung unterscheidet und das sich die behördliche Unterbringung und psychosoziale Betreuung dieser Gruppen 1994 - verteilt auf Stadt, Landeswohlfahrtsverband und Land - 1994 84,5 Mio. DM kosten ließ.

Das wohnungspolitische Kapitel des Frankfurter Sozialberichts zeigte somit die Punkte auf, an denen die Mechanismen des Wohnungsmarkts die Entwicklung sozialer Ungleichheit verstärkten, während die wohnungspolitisch Verantwortlichen zur gleichen Zeit ihre Hauptaufgabe darin sahen, die ungleichen sozialen Gruppen im städtischen Raum zu verteilen. Fast jede Handlungsempfehlung, die man aus den vorgestellten Befunden folgern konnte, läßt sich mit Hinweis auf das Ziel der sozialen Mischung abwehren. Den öffentlich gebundenen Wohnungsbestand stärker zur Versorgung von Sozialhilfebeziehern und behördlich untergebrachten Personen nutzen, um für die Stadt Kosten zu senken und für die Betroffenen Wege aus der Sozialhilfe zu ebnet? Damit »ghettoisiert« man Hilfebezieher, und die Bestände

der Wohnungsunternehmen »kippen um«! Die Benachteiligung nichtdeutscher Familien am »freien« Markt besser ausgleichen? Damit fördert man die »Ghettobildung« - und damit auch die Ausländerfeindlichkeit!

Bezieht man in die Betrachtung ein, daß die wohnungspolitischen Akteure bei aller Einigkeit über die Formel der sozialen Durchmischung selbst höchst ungleich durchsetzungsstark sind, so zeigt der Formelkompromiß seinen sozialen Hintersinn. In Frankfurt sind die Zuständigkeiten für Wohnhilfen auf vier Dezernate verteilt. Das Planungsamt ist für alle auf Neubau, Sanierung und Modernisierung bezogenen Hilfen einschließlich der Wohnungsbauförderung zuständig. Das Liegenschaftsamt verwaltet die stadteigenen Wohnungen. Das Wohnungsamt ist für die bestandsorientierten Maßnahmen zuständig, die sozialen Ämter (Sozial-, Jugend- und Ausgleichsamt) dagegen für präventive Wohnungssicherung und behördliche Unterbringung oder Anschlußversorgung von Wohnungslosen. Während das System kommunaler Wohnhilfen im Glauben an soziale Durchmischung fest bleibt, fällt es den verschiedenen Instanzen unterschiedlich leicht, dabei nach ihrer Fassung selig zu werden. Das Planungsamt kann die bei ihm ressortierten Aufgaben im Interesse »breiter Schichten« wahrnehmen, während Wohnungsamt und Wohnungswirtschaft bei der Bestandssicherung vor allem das Interesse verfolgen, in ihrem Marktsegment eine von ihnen gewünschte »ausgewogene« Bewohnerstruktur zu erhalten oder zu erreichen, auch wenn dadurch in anderen Beständen alles andere als »ausgewogene« Bewohnerstrukturen begünstigt werden. Die sozialen Ämter und die freien Träger der Wohnungslosenhilfe dagegen haben weder direkten Zugang zum Normalwohnungsbestand noch Einfluß auf dessen Umfang. Sie tragen die Ansprüche einer eher unerwünschten Klientel, die teils gar nicht, teils prekär oder übersteuert versorgt ist, anwaltschaftlich »von außen« an die anderen Ressorts heran, die lediglich untätig bleiben müssen, um diese abzuwehren.

3. Von Den Haag bis Unterliederbach - Weitere verstörende Beobachtungen

3.1 Reise in die Vergangenheit des städtebaulichen Monumentalismus

Die Sozialraumanalyse des Frankfurter Sozialberichts trug mir eine Einladung auf eine Tagung in Den Haag ein, wo eine vergleichende Studie zu Strategien der »ungeteilten Stadt« in Westeuropa vorgestellt werden sollte, die das niederländische Ministerium für Wohnen, Planung und Umwelt in

Auftrag gegeben hatte (Kruythoff u.a. 1997, de Winter, Musterd 1998). Die Vertreter des Ministeriums und der Stadt Den Haag zeigten sich über den Verlauf der Tagung zusehends irritiert. Schon der Amsterdamer Stadtsoziologe Sako Musterd hatte in seinem einleitenden Referat erklärt, anders als beim wachsenden Stadt-Umland-Gefälle lasse sich eine allgemeine Zunahme innerstädtischer Segregation in den europäischen Städten nicht feststellen (Musterd 1997). Ich konnte für Frankfurt nur bestätigen, daß die Befunde der Segregationsanalyse ein eher undramatisches und differenziertes Bild ergeben, und im übrigen anmerken, mir scheine immer noch recht unerforscht, welcher Zusammenhang zwischen Segregation und sozialem Ausschluß bestehe, und um letzteren gehe es ja wohl. Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt, von herrschenden Lebens- und Konsumgewohnheiten, von den öffentlichen Räumen einer Stadt, mißlingende politische Partizipation - das alles seien Tatbestände, von denen ich nicht wisse, ob sie verschlimmert würden durch soziale Segregation. Das sei eine wichtige Frage, beschied die anwesende Crème der europäischen Stadtsoziologie und Kulturgeographie, und man müsse wohl wenigstens zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Segregation unterscheiden.

Warum diese skeptische Wendung der Diskussion nicht im Sinne der Veranstalter war, sollte sich am folgenden Tag bei einer Stadtrundfahrt zeigen. Nach Jahren guter Konjunktur gleicht die Innenstadt Den Haags ein wenig dem Potsdamer Platz in Berlin: überall wird abgerissen und neu gebaut. Die postmoderne Bauwut hat auch viele Wohnviertel erfaßt. 1995 schloß das Wohnungsbauministerium der Niederlande mit den vier großen Städten und 15 Mittelstädten des Landes Verträge über eine integrierte Politik zur Verbesserung innerstädtischer Lebensbedingungen (»Großstadtprogramm«). 1996 kam das Ministerium mit den »großen Vier« überein, dieses Ziel vor allem durch eine »Neudifferenzierung des Wohnungsbestands« zu verfolgen. Um die Städte attraktiver für Besserverdienende zu machen, sollten

- > Viertel, die »einseitig« von homogenen Beständen preisgünstiger Mietwohnungen geprägt sind, »aufgelockert«,
- > das Angebot an hochwertigem Wohnraum für Besserverdienende erhöht,
- > Niedrigverdienern eine ausreichende Auswahl an Wohnungen in Neubaugebieten geboten werden.

Der Anteil von Sozialwohnungen am Den Haager Wohnungsbestand wird mit 37 Prozent von den Verantwortlichen als zu hoch und hoch segregiert empfunden. In zwei Vierteln (Schermerkwadrant

mit Nachkriegsbebauung und Kaapstraat mit Vorkriegsbebauung), deren Einkommensniveau und Einkommensentwicklung deutlich unter dem städtischen Durchschnitt liegen, wurde ein Teil der Mietwohnungen abgerissen und durch Eigentümshäuser ersetzt, in die überwiegend junge Familien einzogen. Die Altbestände hätten bauliche Mängel aufgewiesen; unklar blieb, warum keine erhaltende Sanierung vorgenommen wurde. Ebenso wenig wurden soziale Probleme vorgetragen, die den Abriß und Neubau erfordert hätten. Die »Neudifferenzierung« wird als Erfolg bewertet, da man Haushalte mittleren Einkommens in Den Haag gehalten und den Anteil jüngerer Haushalte mit Kindern in den Vierteln erhöht habe. Daten darüber, ob die neuen Bewohner höhere Einkommen haben als die verdrängten Mieter, gibt es nicht. Die Konzentration von Bewohnern nicht-niederländischer Herkunft wurde durch die »Auflockerung« noch erhöht: im Kaapstraat-Projekt kauften sich zu 90 Prozent surinamesische bzw. türkische Eigentümer ein. Für beide Projekte wird vermerkt: Die neuen Eigentümer hätten nur untereinander Kontakt, und nicht mit den »Alteinwohnern«. Diese beklagen, das Gemeinschaftsgefühl im Viertel sei verloren gegangen. Beide Gruppen sind nun der Meinung, es hätten mehr »geborene« Holländer einziehen sollen.

Eines der traditionell am stärksten benachteiligten Quartiere Den Haags ist das Schilderswijk: Die Arbeitslosenquote erreichte dort 1994 22 Prozent, und Bewohner holländischer Abstammung bilden mit 21 Prozent (1996) nur noch eine kleine Minderheit (Kruythoff u.a. 1997). Nachdem sich die Bewohner des Viertels in den fünfziger und sechziger Jahren erfolgreich gegen den großflächigen Abriß ihrer zum Teil baufälligen Häuser gewehrt hatten, begann 1991 eine Stadtsanierung mit der Vorgabe, die räumliche und soziale Struktur möglichst zu erhalten (Ravestein 1996). Ein paar Jahre später wurde das Ziel der kleinräumigen, erhaltenden Sanierung zugunsten eines Abrisses und Neubaus »mit hoher Qualität des urbanen Designs« unter internationaler Beteiligung namhafter Architekten aufgegeben. Für diese Entscheidung gab es weder harte bauliche Zwänge noch soziale Gründe: Aus Enttäuschung über die geringe architektonische Qualität der ersten Maßnahmen verlangten - und bekamen - die politischen Entscheider »neuen Monumentalismus«. Das Motiv hierfür: Die Bevölkerung wurde umgesetzt, und das Schilderswijk wurde zum größten Stadterneuerungsprojekt der Niederlande. Inzwischen ist die Maßnahme weitgehend abgeschlossen, der städtischen Entwicklungsgesellschaft geht das Geld aus, und die Bewohnerstruktur ist - in neuen Häusern -

wieder die gleiche, auch wenn die Bewohner zu großen Teilen gewechselt haben.

Die ersten beiden Beipielmaßnahmen der Stadtsanierung in Den Haag wurden ausdrücklich mit dem Ziel begründet, die soziale Durchmischung zu verbessern, die dritte rein städtebaulich. In allen drei Beispielen ist nicht erkennbar, welche konkreten Probleme der Bewohner mit den sozialstrukturellen Zielen des Stadtumbaus gelöst werden sollen. Die Motive für die Maßnahmen kamen nicht aus den betroffenen Quartieren. Die Bewohnerstruktur erwies sich als wenig planbar (eine Erfahrung, die auch aus den großen bundesdeutschen Neubauprojekten der sechziger und siebziger Jahre zur Genüge bekannt ist). Bestand der eigentlich interessante Programmansatz des niederländischen »Großstadtprogramms« von 1995 darin, die Problembereiche Arbeit, Bildung, Sicherheit, Pflege und Lebensqualität in benachteiligten Quartieren integriert anzugehen, so wurden 1996 tatsächlich nur noch Räume geplant. Über die Ursachen dieser Verengung auf Städtebau erfuhr man als Tagungsteilnehmer nichts. Dem auswärtigen Beobachter bleibt das Vorgehen der Stadt weitgehend unverständlich, weil die wohl ausschlaggebenden wohnungswirtschaftlichen Interessen für Abriß und Neubau nicht offengelegt werden. Es bleibt der Eindruck, weniger wäre mehr gewesen. Mit Sicherheit spielt eine Rolle, daß die Regierung der Niederlande sich in den letzten Jahren von der direkten Objektförderung des sozialen Wohnungsbaus abgewendet hat.

### 3.2 Zwanzig Jahre sozialer Brennpunkt

Der in den sechziger und siebziger Jahren weitgehend neu gebaute Frankfurter Stadtteil Unterliederbach-Ost blickte Anfang der neunziger Jahre auf zwanzig Jahre Geschichte als sogenannter »sozialer Brennpunkt« zurück. 80 Prozent des Wohnungsbestands bilden Sozialwohnungen, die teils in räumlicher Nähe von 1973 offiziell in den Normalwohnungsbestand überführten »Übergangswohnstätten«, teils in der Nähe einer Autobahn entstanden. Der Nassauischen Heimstätte gelang 1974 das bundesweit beachtete Experiment, an der Autobahn A 66 von Frankfurt nach Wiesbaden mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus eine »bewohnte Lärmschutzwand« zu errichten, die als »Papageiensiedlung« bzw. »Engelsruhe« rasch die Frankfurter »Brennpunkt«-Folklore bereicherte.

Im Frankfurter Sozialbericht (Bartelheimer 1997, S. 341ff.) zählt der Stadtbezirk zu den Gebieten mit »Häufung sozialer Risiken« und »stabiler Risikobelastung«. Stark überdurchschnittlicher Sozialhilfebefug-

zug, niedrige Einkommen, hohe Erwerbslosigkeit und schlechte Wohnungsversorgung tragen ihm beim Index sozialer Risiken stadtweit den achten Rang ein. Der Anteil Nichtdeutscher entspricht dem gesamtstädtischen Durchschnitt, prägend ist die Armut der deutschen Bewohner (einschließlich Aussiedler). Eine Straße bildet eine harte sozial-räumliche Grenze zum alten Ortskern Unterliederbach-West, der eine gänzlich andere Bebauung und Bewohnerstruktur aufweist und zu den Stadtbezirken mit durchschnittlichem sozialen Risiko und »Risikoentlastung« zählt.

Wie die Mitarbeiterinnen des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) schildern, bildet für viele Bewohner des östlichen Stadtteils Armut eine dauerhafte Lebensperspektive. Die Familien funktionieren nicht einmal mehr als Versorgungseinheit: Kinder kommen ungenügend bekleidet und hungrig in die Kindertagesstätten oder Schulen, Zeitstrukturen gehen verloren. Viele Jugendliche, in deren Erwartungshorizont Ausbildung und Beruf längst keine erreichbaren Ziele mehr darstellen, nehmen die materielle Umverteilung in die eigenen Hände. Die Siedlung sei seit ihrer Entstehung ein Wohnort für Benachteiligte gewesen, eine »soziale Mischung« sei nie gelungen. Mit der Belegung der frei werdenden US-Wohnungen, die sich auch in diesem Quartier finden, zogen erstmals seit langem wieder »Mittelschichtfamilien« zu, die aber inzwischen »alle wieder weg wollen«. Auf die Nachfrage, ob denn die Arbeit der sozialen Ämter und Einrichtungen leichter würde, wenn diese Familien gehalten werden könnten, heißt es: Da die »alten« und die »neuen« Mieter nichts miteinander anfangen könnten, ändere ihr bloßes Zusammenwohnen nicht viel. Eine echte Hilfe für die soziale Arbeit stelle der gemeinsame Stadtteilarbeitskreis dar, in den auch Einrichtungen des materiell besser gestellten Westens Ressourcen einbrächten. Als die Befragten im Schlußteil des Interviews um spontane Assoziationen gebeten werden, erklären sie die »soziale Mischung« aber wieder für »ganz wichtig«.

Tatsächlich steht die Entwicklung des Stadtteilarbeitskreises für einen interessanten Perspektivewechsel in der sozialen Arbeit. Bereits Mitte der siebziger Jahre wurde im Ostteil im Zuge der Auflösung der Obdachlosensiedlungen eine Spiel- und Lernstube mit Familienberatung und Gemeinwesenarbeit eingerichtet. Heute kommen Kinder in die Spiel- und Lernstube, deren Eltern als Kinder dort waren, und Mitte der neunziger Jahre stellte sich der Caritasverband als Träger der Einrichtung die Frage, warum das Quartier nach zwanzig Jahren Gemeinwesenarbeit immer noch eine problematische Bewohnerstruktur aufweist. Eine vom Stadtteil-

larbeitskreis unterstützte Bürgerbefragung und anschließende Bürgerforen sollten eine »bürger-nahe dezentrale Stadtteilgestaltung« anstoßen. Wie sich zeigte, bildete sich die sozialräumliche Polarisierung auch in den Köpfen der Bewohner beider Teilgebiete ab: Für die Bewohner des Ostens erwiesen sich Armut, Ausländerfeindlichkeit, Geld, Umfeldgestaltung und Rechtsextremismus als wichtige Themen, die sehr kontrovers bewertet wurden. Die Einwohner des Westens beschäftigten dagegen eher Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Stadtteilentwicklung, das Ost-West-Gefälle, fehlende Wohnungen sowie Bildungsfragen, wobei die Einschätzung dieser Punkte wesentlich homogener ausfiel (Dessoy, Engelhardt-Zühlsdorff 1996, S. 41ff). In einem Teilprojekt zur Kinderbetreuung ergab sich, daß der benachteiligte Osten im Gegensatz zur bisherigen Problemwahrnehmung gut mit Kindertagesstätten-Plätzen versorgt, wohl aber ein wesentlicher Teil der vorhandenen Plätze durch Kinder aus dem Westen »blockiert« war: Während ein Teil der nichtdeutschen Familien, die im mittelständischen Westen wohnten, ihre Kinder im Osten anmeldete, wurden deutsche Kinder aus dem Osten in die Kindertagesstätte des Westens geschickt, so daß »selbst die sozialen Einrichtungen der Benachteiligung von Menschen aus Unterliederbach-Ost nicht nur gegengesteuert, sondern diese durch die gezeigte Aufnahmepraxis sogar noch verschärft haben« (Manderscheid 1997, S. 263). Eine der Schlußfolgerungen, die der Träger für seine Arbeit zog, lautet: »Soziale Brennpunkte sind ... grundsätzlich nicht von ihrem jeweiligen Stadtteil zu trennen. Gegenstand des Interesses der sozialen Arbeit sind deshalb weniger die unmittelbaren Bedarfe im Brennpunkt, für die sie sich bisher um kompensatorische Abhilfe bemüht hat, sondern die politischen Prozesse, die dazu führen, daß ein Teil des Stadtteils dauerhaft benachteiligt wird.« (Manderscheid 1997, S. 260)

Heute ist Unterliederbach-Ost einer der Standorte, an dem das hessische »Projekt Netzwerk Wohngebiets- und Stadtteilmanagement« in Kooperation von Land, Kommune, Wohnungswirtschaft, sozialen Trägern und Gewerbe versuchen will, modellhaft Programme zur Wohnungsmodernisierung, Schaffung tariflich entlohnter Arbeit und Gemeinwesenarbeit miteinander zu verknüpfen (Thies 1998). Während das Stadtteilmanagement in Unterliederbach aufgrund von Kooperationsschwierigkeiten erst langsam in Gang kommt, stoßen auf den »Gipfeltreffen« des Projektnetzes bereits wieder Fragen der Belegungssteuerung auf wachsendes Interesse.

### 3.3 Zwischenbilanz: Belegungsfragen ohne Problembezug

Alle geschilderten Beispiele weisen eine auffällige Gemeinsamkeit auf. Solange über Ghattobildung geredet und eine Veränderung der Bewohnerstruktur durch Belegungssteuerung gefordert wird, geschieht dies ohne Bezug auf konkrete Probleme in den Quartieren, von denen die Rede ist. (Die aggressiv betriebene Wohlstandssegregation in gutbürgerlichen Wohnvierteln oder in den Konsumlandschaften der Einkaufs- und Freizeitzonen wird ohnehin nie als Ghattobildung bewertet.) Umgekehrt geraten bei Versuchen einer konkreten Maßnahmenplanung für benachteiligte Quartiere Belegungskonzepte, die eine stärkere soziale Durchmischung zum Ziel haben, rasch aus dem Blick, nicht zuletzt aufgrund der praktischen Erfahrung, daß sich Bewohnerstrukturen auf diesem Wege kaum beeinflussen ließen.

## 4. Doch die Verhältnisse, die sind nicht so

### 4.1 »Soziale Mischung« als Denkmal untergegangener Verhältnisse

Das Programm der sozialen Durchmischung ist der wohnungswirtschaftliche Ausdruck eines bestimmten Gesellschaftsbilds, in dem sich die gedachte Mitte der Gesellschaft - eine mehr oder weniger fiktive »Mittelschicht« - für das Ganze setzt. Die Karriere dieser Zielvorstellung war an gesellschaftliche, wohnungswirtschaftliche und planerische Bedingungen gebunden, die in den neunziger Jahren längst nicht mehr gegeben sind und sich auch auf absehbare Frist nicht wieder herstellen lassen. Versucht man, sich in der Stadtentwicklung und Wohnungspolitik weiter an einem solchen Denkmal untergegangener Verhältnisse auszurichten, so muß (mit Goethe gesprochen) Vernunft Unsinn, Wohltat Plage werden. Zeitgemäßer ausgedrückt: Ein solcher Diskurs der Integration kann perverse Effekte sozialen Ausschlusses erzielen.

Die hohe Bewertung enger räumlicher Nachbarschaft verschiedener sozialer Milieus fügt sich in ein Bild integrierter Stadtgesellschaften ein, in denen alle Gruppen, wenn auch vielleicht unterschiedlich stark, am sozialen Fortschritt teilhaben. Gerade die Erwartung, daß »ein häufiger Kontakt mit *Fremden* dazu führe, sie besser zu verstehen, sie in ihrer *Fremdheit* weitgehend zu tolerieren und das Verhalten der *Fremden* dem der Majorität anzupassen« (vgl. Dangschat 1998, S. 45), sieht auch die benachteiligten oder minderheitlichen Gruppen als potentielle Aufsteiger, die für ihre vertikale Mobilität eines anregenden, unterstützenden Milieus bedürfen. Tatsächlich aber sind die Städte in eine Phase »desintegrativer Stadtentwicklung« eingetre-

ten (Heitmeyer u.a. 1998; Bartelheimer 1997, S. 4ff.). Die Kernstädte wachsen nicht mehr: sie geben bei anhaltender Migration deutsche Bevölkerungsgruppen ans Umland ab. Auch die Arbeitsmarktdynamik geht auf die Umlandgemeinden über, während auf den kernstädtischen Arbeitsmärkten bei stagnierenden Beschäftigtenzahlen und sinkendem Erwerbsarbeitsvolumen für Verlierer des wirtschaftlichen Strukturwandels das Risiko wächst, dauerhaft von Erwerbsarbeit ausgeschlossen oder in prekäre Beschäftigungsverhältnisse abgedrängt zu werden. Die Städte werden nicht mehr durch den Ausbau bundesweiter Systeme sozialer Sicherung entlastet und müssen neben der sozialen Infrastruktur für alle Einwohner und spezialisierter Sozialarbeit für Personen mit besonderen psychosozialen Problemen auch die materielle Existenzsicherung verarmender Bevölkerungsgruppen gewährleisten, während das System der Gemeindefinanzierung gerade die Großstädte immer schlechter an der gesamtwirtschaftlichen Leistung beteiligt.

Unter diesen Umständen können Stadtplanung und Wohnungspolitik immer weniger zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse beitragen, und auch die Ausrichtung sozialer Arbeit an einer »Normalbiographie«, an die auch Benachteiligte herangeführt werden sollen, funktioniert nicht mehr. Mit der sozialen Polarisierung der Stadtgesellschaft wird auch das soziale Gefälle zwischen städtischen Teilräumen, das selbst in der Phase städtischer Prosperität nur teilweise eingeebnet wurde, wieder steiler. In einem Klima harter Konkurrenz um die knappen städtischen Ressourcen werden die alten und neuen Armutgruppen von den wohlhabenden Teilen der Bevölkerung als unerwünschte Gruppen wahrgenommen, die zu zahlreich sind, als daß man sie durch eine gleichmäßige Verteilung über das Stadtgebiet unsichtbar machen könnte, und deren Wohn- und Aufenthaltsorte als »gefährliche Orte« stigmatisiert werden. »Die Mitglieder der Unterklasse werden nicht gebraucht. Die anderen könnten ohne sie leben und würden das auch vorziehen.« (Dahrendorf 1989, S. 36) »Nachdem der Typus der *gefährlichen Klassen* im Laufe des zwanzigsten Jahrhunderts zugunsten sozialstaatlicher Normalisierung zurückgedrängt wurde, erfährt gegenwärtig diese Figur eine erneute Aufwertung. An die Stelle von *Integration* und *Ausgleich* treten in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung zunehmend *Exklusion* und *Moral*.« (Ronneberger 1998)

Wenn Politiker den Wohnungsbau in großen Zahlen fördern, verfolgen sie damit stets gesellschaftspolitische Gestaltungsziele - schon um den hohen finanziellen Mitteleinsatz vor ihrer Klientel zu legitimieren. In der Geschichte des deutschen sozia-

len bzw. genossenschaftlichen Wohnungsbaus (Schubert 1981) konkurrierten zwei solcher Ziele: Verbesserung der Wohnbedingungen der Arbeiterschaft (von gewerkschaftlicher und sozialdemokratischer Seite verbunden mit der Hoffnung, politisch bewußte Arbeitermilieus zu stabilisieren und eine Vergesellschaftung des Boden, Bau- und Wohnungsmarkts zu fördern), und Anpassung unterer Schichten an die bürgerliche Kultur. Aufgrund der wirtschaftlichen und politischen Machtverhältnisse verfolgte der Siedlungsbau in großen Einheiten (beginnend mit dem Konzept der »Kriegerheimstätte« 1915) eher das zweite Ziel. Die Programmatik sozialer Durchmischung erscheint dabei theoriegeschichtlich als »Kulturfolger« des öffentlichen Wohnungsbaus in großen Stückzahlen. In der »Gartenstadt« der Planungen nach dem Ersten Weltkrieg sollte »jede Art Menschen ... zu Hause« sein (Gleiniger 1995, S. 28). Die nationalsozialistische Siedlungspolitik der 30er Jahre strebte die »wahre Gemeinschaftssiedlung für Menschen verschiedenen Berufs und verschiedenen Einkommens« an (Drummer, Zwilling 1997, S. 64). Die großen Trabantsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus, die in den Gründerjahren der Bundesrepublik geplant wurden, sollten »in ihrer sozialen Struktur den vollen Querschnitt unserer Gesellschaft« aufweisen »und nicht wie die bisherige Großstadt in ihren Stadtvierteln getrennte soziale Klassenstrukturen« (Neue Heimat, nach: Gleiniger 1995, S. 111).

Tatsächlich wurden ehrgeizige Ziele der Gesellschaftsplanung selbst zu den Hochzeiten des sozialen Wohnungsbaus selten erreicht. Die berühmten Siedlungen des Frankfurter Stadtbaurats Ernst May aus den Tagen der Weimarer Republik blieben trotz aller Rationalisierung so teuer, daß dort »statt der Zielgruppe der Arbeiter zu knapp zwei Dritteln Angestellte und Beamte einzogen«, und die Herausbildung eines starken Gemeinschaftsbewußtseins in diesen Siedlungen »mag auch darauf beruhen, daß die Mieter beim Einzug weitgehend gleiche soziale Stellung und gleiches Alter aufwiesen« (Drummer, Zwilling 1997, S. 41). Am ehesten wurden noch die Siedlungen der 50er Jahre ihrem gedachten Zweck gerecht, Hilfestellung beim sozialen Aufstieg zu geben. Damals fiel die Mehrheit der Bevölkerung unter die Einkommensgrenzen für den sozialen Wohnungsbau, und in der Frankfurter Fritz-Kissel-Siedlung bildete sich eine Kolonie von Universitätsprofessoren (ebd. S. 102). Schon in den sechziger Jahren, als Alexander Mitscherlich in seinem Penthaus auf einem Wohnhochhaus der Altenwohnanlage Frankfurt-Höchst über die Unwirtlichkeit unserer Städte schrieb, fand die soziale Mischung »nur noch rudimentär« statt. »Da die programmatisch betriebene soziale Mischung in

der Praxis der Retorten-Stadt einerseits auf den belegungstechnischen Zufall und andererseits auf jenes bloße *Zusammenmontieren von Menschen* hinauslief, das Alfred Lorenzer treffend als *Sozialmontage* (...) bezeichnete, boten die realisierten Lösungen weder eine Gewähr für Kommunikation noch für *Nachbarschaft*« (Gleiniger 1995, S. 113f.)

Heute dagegen ist kommunale Wohnungspolitik wesentlich Bestandpolitik, Neubau findet nur noch in kleinen Einheiten und oft für projektspezifische Zielgruppen statt. Damit steht nicht einmal mehr theoretisch das wohnungswirtschaftliche Instrumentarium zur Verfügung, mit dem Städte auf die Wohnortwahl einer großen Zahl von Menschen Einfluß nehmen könnten.

Das Konzept der sozialen Durchmischung ist nicht zuletzt deshalb so lange gegen alle praktischen Erfahrungen und Einwände immun geblieben, weil es sich harmonisch in eine etablierte städtebauliche Planungskultur einfügt. Instrumente und Routinen der herkömmlichen Stadtplanung sind auf indirekte Entwicklungssteuerung durch Neubau unter den Wachstumsbedingungen der späten Nachkriegszeit eingestellt (vgl. ICLEI, nach: Deutscher Bundestag 1996, S. 101). Sie planten meist nur die »gebaute Stadt«, d.h. sie koordinierten nur die räumliche Entwicklungsplanung mit der Infrastruktur- und Investitionsplanung der Kommune. »Lange Zeit glaubten Politik und Planer dem Phänomen der sozialen Erosion einzelner Stadtgebiete in erster Linie mit städtebaulichen Mitteln begegnen zu können. Die Prioritätensetzung stellte die Beseitigung baulich-funktionaler Mängel in den Vordergrund. Sozialplanung, Arbeitsförderung, Ausbau der sozialen Infrastruktur oder BewohnerInnenbeteiligung spielten eine untergeordnete Rolle.« (Thies 1998) Tatsächlich müßten aber in der Phase »desintegrativer Stadtentwicklung« Planungsressourcen zu den Belangen der »sozialen Stadt«, d.h. zu den bislang nachgeordneten Fachplanungen der sozialen Ämter umgeschichtet werden. Dies alles bedroht die gefestigten Einflußpositionen der Ämter, Abteilungen oder Stabsstellen für Stadtentwicklung. Strategien, die über marktvermittelte Prozesse (Modernisierungsmaßnahmen, Inkaufnahme von Umwandlungen, Tertiärisierung etc.) auf sogenannte »soziale Strukturverbesserungen« zielen (Staubach 1995, S. 328), tun dies nicht, weil sie weiter von der Vorstellung ausgehen, daß Architekten und Stadtplaner soziale Strukturen gestalten können. Werden solche »Strukturverbesserungen« von Strategien »ausgewogener Belegung« flankiert, wird die räumliche Konzentration kollektiver sozialer Risiken in den Städten zur Folge ungünstiger individueller Wohnortwahl verharmlost, und die Notwendigkeit eines Politikwechsels in Richtung

sozialer Stadtteil- entwicklung kann weiter verdrängt werden.

»Die soziale Segregation ist im Verlaufe der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts tatsächlich verringert worden - einerseits als ein Ergebnis der Auflösung klarer Klassengrenzen, andererseits aber auch aufgrund der Zielsetzung, einen einheitlichen Typus von Wohnungen für alle sozialen Schichten errichten zu wollen. Im Verlauf der langen Wachstumsperiode nach dem Zweiten Weltkrieg wurde durch die Absorptionskraft des Arbeitsmarktes und durch den Aufbau des sozialstaatlichen Sicherungssystems die *Unterklasse* weitgehend integriert, und durch den massenhaften sozialen Wohnungsbau wurden in fast allen Teilen des Stadtgebiets eindeutige soziale Segregationen gemildert oder vermieden.« (Häußermann, Kapphann 1998, S. 10)

Konnte die Wohnungspolitik gesellschaftliche Integrationsprozesse, die wesentlich vom Arbeitsmarkt ausgingen, in der Vergangenheit verstärken, so ist es illusorisch anzunehmen, sie könnte unter völlig veränderten Vorzeichen soziale und räumliche Spaltungstendenzen umkehren. Es gibt immer weniger Bestände, deren Belegung überhaupt gesteuert werden kann. Gleichzeitig nimmt die Mobilität am Wohnungsmarkt konjunkturell bedingt bis weit in die gesellschaftliche Mitte hinein zu. Die Vorgabe sozialer Durchmischung mauert die soziale Wohnungspolitik in dem Bereich ein, wo ihre Defizite am größten und ihre Ressourcen am geringsten sind. Im Blick der Belegungspolitik sind stets die benachteiligten Quartiere und sozial gebundenen Wohnungen, nicht ganze Stadtteile oder der gesamte Wohnungsbestand. Gerade weil das Ziel, über Belegungspolitik zu steuern, wo Menschen miteinander wohnen, unerreichbar geworden ist, kann es als Monstranz höchst partikularen Interessen vorangetragen werden, etwa

- > dem Wunsch sozial gut gesicherter Bevölkerungsgruppen (wozu auch Sozialmieter zählen können), unter sich zu bleiben,
- > den aggressiv gewendeten Abstiegsängsten von Bevölkerungsgruppen, die in »prekärer Wohlstand« (Hübinger 1996) leben und den Kontakt mit Ärmeren gerade wegen der sozialen Nähe zu ihnen fürchten,
- > wirtschaftlichen Interessen an einer weiteren »sozialräumlichen Fragmentierung« durch »Umnutzung und Aufwertung zentrumsnaher Stadtteile« und durch private Aneignung öffentlicher Räume als Konsumlandschaften (Ronneberger 1998) zu begegnen.

#### 4.2 Was sich tatsächlich ändert

Notwendig ist ein neuer Blick auf das vermeintlich bekannte Feld kommunaler Wohnungspolitik und Stadtentwicklung. Jenseits der Formelsprache sozialer Durchmischung gibt es teils riskante, teils chancenreiche Veränderungen in den Rahmenbedingungen stadtteilbezogener sozialer Arbeit zu erfassen und politisch zu bewältigen.

#### 4.2.1 Rekommunalisierung der Wohnungspolitik

Soziale Wohnhilfen werden wieder fast gänzlich zur Aufgabe kommunaler Daseinsvorsorge. Im Grundsatz wird man sich immer noch darauf verständigen, daß Wohnungsversorgung (wie im II. Wohnungsbaugesetz für die Neubauförderung festgelegt) gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen ist. Praktisch sind die Kommunen als »Sozialstaat in Reserve« heute die einzige Instanz, welche die sozialen Risiken des Wohnungsmarkts umfassend bearbeitet. Bau- und Planungsrecht werden dereguliert, die für eine wirksame kommunale Wohnungsaufsicht notwendige Bundesgesetzgebung unterbleibt, Bund und Länder ziehen sich aus der Neubauförderung zurück, und das Wohngeld ist immer weniger in der Lage, als Alternative zur Sozialhilfe Mietnot abzuwenden. Die wohnungspolitischen Entscheidungen fallen künftig lokal, und sie haben nicht den Neubau, sondern die Erhaltung sozial gebundener Bestände, nicht städtebauliche Großprojekte, sondern soziale Stabilisierung benachteiligter Quartiere zum Gegenstand. Sachgerecht wäre es daher, wenn die verwaltungsinterne Koordinierungskompetenz von den Planungsämtern auf die sozialen Ämter überginge.

#### 4.2.2 Steuerung des Wohnhilfesystems über Zielvereinbarungen

Auf welche Weise die öffentlich beeinflussbaren Wohnungsbestände ihre soziale Pufferfunktion erfüllen, Menschen auch in längeren Phasen niedrigen Einkommens, prekärer Erwerbsarbeit oder Erwerbslosigkeit eine dauerhaft angemessene Wohnung zu sichern, wird immer weniger nach gesetzlichen Vorgaben entschieden. Bis zum Jahr 2010 wird nur noch ein kleines Segment des Wohnungsmarkts einer gesetzlichen Mietpreis- und Belegungsbindung unterliegen. Welchen Beitrag die Wohnungsbestände der ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen künftig zu einer sozialen Wohnungsversorgung leisten, hängt wesentlich von einem Ausgleich zwischen wohnungswirtschaftlichen und sozialpolitischen Interessen und entsprechenden privatrechtlichen Vereinbarungen zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen ab. Dabei agieren die Kommunen auf beiden Seiten: als Vertragspartner und als Gesellschafter

der Wohnungswirtschaft. Eine Steuerung des Systems kommunaler Wohnhilfen verlangt also neuartige und ungewohnte Aushandlungsprozesse zwischen Akteuren in örtlichen Politiknetzwerken.

»Um die vorhandenen Kräfte (...) zu bündeln, sind tragfähige Netzwerke zu entwickeln, in denen

- > die kommunale Wohnungshilfe, die Wohnungswirtschaft und die Sozialarbeit zu unmittelbarer Kooperation gelangen,
- > die zu beteiligenden Träger ihre jeweiligen wohnungsbezogenen Verantwortungsbereiche dementsprechend organisieren (z.B. kommunale Fachstellen, verbandsübergreifende Anlaufstellen für Beratung und Begleitung, soziales Management in der Wohnungswirtschaft)
- > und die Akzeptanz der gegenseitigen Positionen durch eine gemeinsame Bestandsaufnahme der Probleme und Verständigung über Ziele und Vorgehensweisen gefördert (wird).« (Deutscher Verein 1997)

#### 4.2.3 Wohnungswirtschaft meldet sich als sozialer Akteur zurück

Die öffentliche Wohnungswirtschaft steckt nach der ersten marktwirtschaftlichen Euphorie über die Befreiung von den »Fesseln« der Gemeinnützigkeit in einer Identitätskrise. Sie besinnt sich darauf, daß ihr spezifisches Unternehmensprofil auf dem sozialen Versorgungsauftrag beruht, und erwartet politische Vorgaben der Kommunen dazu, wie sie diesen Auftrag unter den heutigen Verhältnissen angemessen erfüllen soll. Sofern sie noch baut, tut sie dies überwiegend für Dritte. Je mehr die Verwaltung ihrer Bestände zum Kerngeschäft der Unternehmen wird, sehen diese nicht mehr die gebaute Wohnung, sondern das Wohnen selbst als ihr Produkt an. Die weitsichtigeren Gesellschaften stellen sich darauf ein, auch mit Mietern, deren Wohnkraft in absehbarer Zeit nicht zunehmen wird, ausgeglichene Bilanzen zu erzielen. Sie wissen, daß sie den Wert ihrer Siedlungen - und damit ihre Eigenkapitaldecke - nur erhalten können, wenn sie die Qualität des Wohnumfelds verbessern, und daß sie sich dabei nicht allein auf die kommunale Sozialpolitik verlassen können. Sie sind schon aufgrund der Kosten von Leerständen, Mieterwechseln, Mietausfällen und Vandalismus darauf angewiesen, neue Konzepte der Aktivierung und Beteiligung ihrer Mieter zu erproben.

In einem Beitrag zur strategischen Orientierung der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft aus dem Jahre 1994 finden sich eine ganze Reihe von Überlegungen zu »neuen Geschäftsfeldern«, mit denen sich die Wohnungsunternehmen als soziale Akteure in der kommunalen Arena zurückmelden

könnten (Hombach, Staender 1994). Dazu gehören:

- > Dienstleistungen »rund ums Wohnen«, von der ambulanten Altenpflege bis zu häuslichen Dienstleistungen für Single- Haushalte,
- > der Wiederaufbau einer präventiv wirkenden Infrastruktur (Freizeit-Treffs, Jugendwerkstätten, Beratungsbüros),
- > der Einsatz von Sozialarbeit und die Erweiterung der Wohnungsverwaltung zum Sozialmanagement,
- > die Versorgung von Wohnungsnotfällen.

Die Öffnung der Wohnungswirtschaft für »eine Perspektive der Sozialpolitik im örtlichen Bereich« zeigt sich auch in der Übernahme von Konzepten der Sozialplanung für das »soziale Management« von Wohnungsunternehmen (Großhans 1996).

#### 4.2.4 Fehlspezialisierung der sozialen Arbeit

In dem Maße, wie Einkommensarmut, prekäre Erwerbsarbeit oder Erwerbslosigkeit sich verfestigen und in bestimmten städtischen Teilgebieten konzentrieren, erweisen sich die in der Perspektive des Ausbaus sozialer Sicherung und kleiner Fallzahlen entstandenen beruflichen Identitäten und Spezialisierungen sozialer Arbeit gegenüber den Aufgaben der materiellen Existenzsicherung als fragwürdig. Erzieherinnen und Lehrerinnen in benachteiligten Stadtteilen kümmern sich um die Grundversorgung der Kinder und übernehmen für deren Eltern eine Pförtnerfunktion zu anderen sozialen Diensten. Hauptschulen organisieren Tagungen mit der im Einzugsbereich ansässigen Wirtschaft, um Schulabgänger in Betrieben unterzubringen; das heißt, sie übernehmen Aufgaben der Wirtschaftsförderung in der lokalen Ökonomie. Sozialarbeiter gehen von der klassischen Gemeinwesenarbeit zum Stadtteilmanagement über. Sie moderieren die verschiedenen professionellen Akteure im Stadtteil und organisieren ökonomische Projekte, um Ressourcen im Stadtteil zu halten oder in den Stadtteil zu holen. Mitarbeiter des ASD werden in kommunale Wirtschaftsförderungsgesellschaften abgeordnet, um Erwerbspersonen, die Sozialhilfe beziehen oder beantragen, nach einem Assessment oder Coaching in (geförderte oder rein gewerbliche) Erwerbsarbeit zu bringen. Sachbearbeiter der Sozialhilfe bekommen Supervision und Schulungen in Gesprächsführung. Berater von Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehern organisieren Gründerzentren und betreuen Erwerbslose, die sich selbständig machen wollen.

Tatsächlich sucht kommunale Sozialpolitik derzeit überall nach Ansatzpunkten, von denen aus sie die

fehlspezialisierten Hilfesysteme wieder integrieren, zusammenführen kann. Die Dezentralisierung und Stadtteilorientierung sozialer Arbeit ist ein solcher Ansatzpunkt. Fallmanagement und Hilfeplanung sind ein anderer. Die Neubestimmung »vollständiger Aufgaben«, die in relativ autonomen interdisziplinären Teams bewältigt werden, würde die soziale Arbeit, ihre professionellen Deutungsmuster und Handlungsrepertoires weitgehend verändern.

#### 4.2.5 Neue Akteure in der lokalen Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung

Neben den Arbeitsämtern haben sich die Sozialämter und die kommunalen Wirtschaftsförderungsgesellschaften immer mehr als zweite Säule der Arbeits- und Ausbildungsförderung auf den lokalen Arbeitsmärkten etabliert. Während die herkömmliche Wirtschaftsförderung, die als globale Standortpolitik auf Neuansiedlungen ausgerichtet war, gerade für benachteiligte Gruppen von Erwerbspersonen und für benachteiligte Quartiere kaum noch ökonomische Effekte erzielt, entdecken die Akteure kommunaler Arbeitsmarktpolitik den Stadtteil als Ort einer lokalen Ökonomie. Im Zusammenhang mit der geschilderten Krise der Fehlspezialisierung beginnen die Akteure sozialer Arbeit, die Arbeitslosigkeit ihrer Klientel und die mit ihr verknüpften Ausgrenzungsprozesse unmittelbar anzugehen (Voß 1997, S. 102). Gemeinwesenarbeit »mischt sich ein in den wirtschaftlichen Bereich, wird zum Instrument örtlicher Wirtschaftsförderung und selbst zum Wirtschaftsfaktor« (Elsen, nach: ebd.). Auch diese Ökonomisierung sozialer Arbeit findet ihren Ausdruck in der Neubestimmung von Gemeinwesenarbeit als Stadtteilmanagement.

#### 5. Für ein Moratorium bei der »sozialen Durchmischung«

Gegenüber all diesen Verhältnissen schweigt sich, wer sozialer Durchmischung das Wort redet, vielsagend aus. Da dem Mischungsziel nie eine konkrete und überprüfbare Problemanalyse zugrunde liegt, läßt sich mit dieser Zielvorstellung jedes beliebige Partikularziel begründen und gegen jede Kritik immunisieren. So behindert die Frage nach der »richtigen« Mischung die Wahrnehmung und Untersuchung der neuen städtischen Realitäten des Wohnens und leistet einem politischen Verhalten Vorschub, für das Nichtwissen und Nicht-Wissen-Wollen prägend sind. Aus der Zielvorstellung »sozialer Durchmischung« läßt sich heute kein vernünftiger Auftrag an Sozialraumanalyse und raumbezogene Sozialplanung mehr entwickeln, weil immer schon vorausgesetzt ist, was eigentlich untersucht gehört: nämlich welche Probleme

drängen und an welchen Punkten Verhältnisse gestaltbar bleiben.

»In bestimmten Wohngebieten der Städte verdichten sich die sozialen Problemlagen Armut, Arbeitslosigkeit und Wohnungslosigkeit. ... Die traditionellen Instrumente der städtebaulichen Erneuerung solcher Stadtteile scheitern entweder, weil ein Sickereffekt durch Nachzug anderer Wohnbevölkerung ausbleibt, oder sie führen zur Vertreibung der bisherigen Bewohner und neuerlichen Konzentration an anderen Orten. Dabei erweist sich das von Wohnungswirtschaft und Kommunalpolitikern oft einseitig vertretene Ideal der sozialen Durchmischung von Wohnbeständen gemessen an der Realität immer mehr als Fiktion.« (Deutscher Verein 1997)

Wie ein Überschuldeter nicht den Kopf dafür frei hat, sein Leben zu planen und Wege aus Erwerbslosigkeit und Sozialhilfe zu suchen, so können die Akteure lokaler Wohnungspolitik für städtische Gesellschaften auf dem Weg in die Desintegration erst dann ein realistisches Minimalprogramm zur Stabilisierung benachteiligter Quartiere aushandeln, wenn sie aufhören, ideologisch über ihre Verhältnisse zu leben, und wenn sie sich von der Hybris freigemacht haben, die verschiedenen Bevölkerungsgruppen im städtischen Raum zu bewegen und verteilen zu wollen. An dieser Stelle sei daher vorgeschlagen, ein Moratorium im Grundsatzstreit über »soziale Durchmischung« oder »ausgewogene Bewohnerstrukturen« zu verabreden und die dadurch gewonnene Zeit für eine konkrete Untersuchung konkreter Verhältnisse in »benachteiligten« oder »überforderten« Quartieren zu nutzen.

Die Verabredung eines solchen Moratoriums würde drei Punkte beinhalten:

- > Wir verzichten auf den Versuch, Menschen im städtischen Raum zu bewegen. Wir akzeptieren, wo sie heute wohnen, ob gemischt oder entmischt, und bearbeiten die sozialen Risiken benachteiligter Gruppen und die Mechanismen sozialen Ausschlusses dort, wo sie auftreten.
- > Wir akzeptieren einstweilen, daß wir nicht genau wissen, was eine »ausgewogene« Bewohnerstruktur ist, wie wir Entmischungsprozesse beeinflussen können und ob sie die Ziele sozialer Arbeit behindern. Bei der Entwicklung von wohnungs- oder sozialpolitischen Maßnahmen und bei der Aushandlung von Zielvereinbarungen orientieren wir uns an konkreten, überprüfbaren Bedarfen und Problemen. Wir verzichten auf das Argument, eine bestimmte Vorgehensweise diene der sozialen Durchmischung

oder leiste der Ghettobildung Vorschub, und lassen es, kommt es von dritter Seite, grundsätzlich unbeachtet.

- > Wir versuchen, in geeigneten städtischen Teilgebieten Geldmittel und personelle Ressourcen der Arbeitsmarktpolitik, der Wohnungswirtschaft, der sozialen Arbeit für quartiersbezogene, gemeinsam mit den Bewohnern entwickelte Ziele einzusetzen. Für solche Verfahren des Stadtteilmanagements ist es von Vorteil, größere Gebietseinheiten zu bestimmen, die neben benachteiligten Quartieren auch Teilgebiete mit wirtschaftlichen und sozialen Ressourcen und politischem Einfluß umfassen.

Dieser Vorschlag bedeutet noch nicht einmal einen Verzicht auf Belegungspolitik. Er bietet zum Beispiel Raum für Rahmenvereinbarungen, in denen die Wohnungsgesellschaften die von der Stadt nach Dringlichkeit vorgeschlagenen Wohnungsbewerber nach eigenem Ermessen in ihrem Wohnungsbestand unterbringen (womit sie, beiläufig erwähnt, endlich auch am Erfolg der getroffenen Belegungsentscheidung selbst interessiert wären). Eine solche Belegungssteuerung würde aber nur noch auf nachweisbare, konkrete Probleme reagieren, und sie hätte eine dienende Rolle in einem offen ausgehandelten quartiersbezogenen Konzept mit überprüfbaren, an den Problemen und Ressourcen der Bewohner orientierten Zielen. Vielleicht wissen wir am Ende eines solchen, z.B. auf fünf Jahre befristeten Moratoriums sogar mehr über »das rechte Maß zwischen Integration und Segregation« (Heitmeyer u.a. 1998, S. 14).

## Literatur

- Bartelheimer, P. (1998): Ist es riskant, " nichtdeutsch" zu sein? Migrationsrisiken im Spiegel des Frankfurter Sozialberichts, erscheint in Kürze in: IZA Zeitschrift für Migration und soziale Arbeit.
- Bartelheimer, P. (1997): Risiken für die soziale Stadt, Erster Frankfurter Sozialbericht, Frankfurt.
- Bourdieu, P. (1993): Effets de lieu, in: Bourdieu, P., u.a.: La Misère du monde, Paris.
- Bourdieu, P. (1991): Physischer, sozialer und angeeigneter physischer Raum, in: Wentz, M. (Hg.): Stadt-Räume, Frankfurt / New York, S. 25ff.
- Bourdieu, P. (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital, in: Reinhard Kreckel (Hg.), Soziale Ungleichheiten, Göttingen (Soziale Welt, Sonderband 2).
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) (1997): Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts, Diskussionsentwurf, Bonn (Typoskript).
- Dahrendorf, R. (1995): Über den Bürgerstatus, in: van den Brink, B., van Reijen, W.: Bürgergesellschaft, Recht und Demokratie, Frankfurt, S. 29ff.

- Dangschat, J. (1998): Warum ziehen sich Gegensätze nicht an? Zu einer Mehrebenen-Theorie ethnischer und rassistischer Konflikte um den städtischen Raum, in: Heitmeyer, W.; Dollase, R.; Backes, O.: Die Krise der Städte, Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben, Frankfurt.
- Dessoay, V., Engelhardt-Zühlsdorff, L. (1996): Koevolution von Selbstorganisationsprozessen im Stadtteil, Auswertung des GWA-Projektes des Caritasverbandes Frankfurt in Frankfurt-Unterliederbach, Typoskript, Frankfurt.
- Deutscher Bundestag (1996): Enquête-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt: Kommunen und nachhaltige Entwicklung - Beiträge zur Umsetzung der Agenda 21, Bonn, Kommissionsdrucksache 13/3a vom 24. September 1996.
- Deutscher Bundestag (1994): Großsiedlungsbericht 1994, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bonn (BT-Drs. 12/8406).
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (1997): Besondere Berücksichtigung Benachteiligter am Wohnungsmarkt, Typoskript, Frankfurt.
- Drummer, H.; Zwilling, J. (1997): Nassauische Heimstätte 75, anlässlich ihres 75jährigen Jubiläums, hg. von der Nassauischen Heimstätte, Frankfurt.
- Engels, F.: Die Lage der arbeitenden Klasse in England, [1845], in: Marx/Engels-Werke Band 2, Berlin 1972, S. 229 ff.
- Gleiniger, A. (1995): Die Frankfurter Nordweststadt, Geschichte einer Großsiedlung, Frankfurt / New York.
- Großhans, H. (1996): Unternehmerische Sozialplanung im Rahmen des Sozialen Managements von Wohnungsunternehmen, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 4, 1996, S. 115ff.
- Häußermann, H. (1997): Armut in den Großstädten - eine neue städtische Unterklasse?, in: Leviathan 1, 1997.
- Häußermann, H.; Kapphan, A. (1998): Sozialorientierte Stadtentwicklung, Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Berlin.
- Heitmeyer, W.; Dollase, R.; Backes, O. (1998): Vorwort, in: dieselben (Hg.): Die Krise der Städte, Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben, Frankfurt.
- Hennig, E.; Lohde-Reiff, R.; Schmeling, A. (1997): Ethnisch-residentielle Segregation von Migranten in Frankfurt am Main und Amsterdam, in: Frankfurter Statistische Berichte 3, 1997.
- Hiss, F.; Schneider, H.; Wegener, H. U. (1976): Soziologische Theorie und sozialräumliche Ungleichheit, in: Stadtbauwelt 49, 1976, S. 44ff.
- Hombach, B.; Staender, L. (1994): Perspektiven der Wohnungswirtschaft, in: Die Wohnungswirtschaft 10, 1994.
- Hübinger, W. (1996): Prekärer Wohlstand, Neue Befunde zu Armut und sozialer Ungleichheit, Freiburg i. Brsg.
- Kruythoff, H.M.; Baart, B.; van Bogerijen, W.; Priemus, H.; with den Draak, J.: Towards Undivided Cities in Western Europe, New Challenges for Urban Policy, Part 1, The Hague, Delft 1997.
- Manderscheid, H. (1997): Selbstorganisationsprozeß im Stadtteil, kommunale Sozialpolitik und Verbände-Wohlfahrt, in: Ries, H.A.; Elsen, S.; Steinmetz, B.; Homfeldt, H.G. (Hg.): Hoffnung Gemeinwesen, Neuwied / Krieffel / Berlin, S. 253ff.
- Musterd, S.: Different Faces of Segregation in European Cities, Vortragsmanuskript (Den Haag), 9.10.1997.
- Park, R. E.: The Urban Community as a Spatial and Moral Order, in: Burgess, E.W. (Ed.): The Urban Community, Chicago (University Press of Chicago) 1926.
- Ravestein, A. (Hg.) (1996): Vaillantlaan Den Haag, Jo Coenen en een nieuwe visie op stedenbouw en stadsvernieuwing, Rotterdam.
- Ronneberger, K. (1998): Die Erosion des Sozialstaats und der Wandel der Stadt, in: Frankfurter Rundschau vom 9.2.1998.
- Schröpfer, W.: Frankfurter Wohnsiedlungen: Aktuelle Strukturdaten, in: Frankfurter Statistische Berichte 2, 1996.
- Thies, R. (1998): Soziale Stadterneuerung in gefährdeten Wohngebieten, Typoskript, Frankfurt.
- Voß, B. (1997): Gemeinwesenökonomie als Strategie gegen Arbeitslosigkeit, Armut und Ausgrenzung, in: Widersprüche, Heft 65, 17. Jg., S. 93ff.
- de Winter, M.; Musterd, S.: Towards Undivided Cities in Western Europe, New Challenges for Urban Policy, Part 5, Frankfurt, Delft 1997.

### **Ulrich Pfeiffer: Zur Konzeption einer sozialeren Wohnungspolitik auf einem sozialeren Markt**

Meine erste vorbereitende Untersuchung für Sanierungsgebiete habe ich 1963 in München gemacht, angeleitet von Stadtplanern, die von einer tiefen religiösen Begeisterung waren. Da wurden Hochhaussiedlungen geplant. Auf die naive Ökonomenfrage, warum man denn am Stadtrand Hochhäuser baut, obwohl dies ökonomisch fragwürdig ist, antworteten mir Architekten und Planer, wir brauchen städtebauliche Dominanz. Ein Kitschwort, das damals von linken Studenten und linken Planern in aller Munde geführt wurde. Die Monumentalarchitekten liebten ihre Hochhäuser, die Ergebnisse können Sie heute noch sehen. Für den Abriß bewohnter Wohnungen gab es keine rationalen Erklärungen. Man muß erst so viel neu bauen, daß die Leute freiwillig aus den alten Wohnungen ausziehen und ein Wohnungsüberschuß da ist, denn dann haben die alten Wohnungen keinen ökonomischen Wert mehr. Solange sie noch bewohnt sind, haben sie Wohnwert. Das Problem war, daß unter der Mietpreisbindung in Berlin der Ertragswert der Wohnung so niedrig war, daß man sich die Abrißsanierung leisten konnte. In München ist das ja an den hohen Marktwerten der Objekte gottseidank gescheitert. Soviel heute zu den Zeitgeistereien von Berufen.

Es ist schon erschreckend, wie immer wieder partielle Wirklichkeiten in der Diskussion einen Absolutheitsrang bekommen. Beim Thema soziale Mischung ist die Diskussion völlig irrelevant. Die Zahl der Sozialwohnungen schrumpft in einer solchen Dramatik, daß wir in den nächsten zehn Jahren, abgesehen von Hamburg und Dortmund, den Städten mit sehr hohem Sozialwohnungsbestand, überhaupt keine Freiheitsgrade mehr haben, noch Einfluß zu nehmen. Dann müssen die absoluten Notfälle irgendwo untergebracht werden. Insofern ist das ein Scheinthema geworden.

In den Debatten, wie ich sie in der Bundesrepublik erlebt habe, wird Stück für Stück von der Wirklichkeit abgerückt und langfristig wirkende strukturelle Fehler in gigantischen Ausmaßen gemacht. Die Regierung betont seit langem, Deutschland sei kein Einwanderungsland. Die Realität ist, daß wir das Einwanderungsland unter allen Industrieländern mit der mit Abstand höchsten Einwanderungsintensität sind. Kanada und USA haben eine geringere Einwanderungsintensität, aber die wissen wenigstens, daß sie Einwanderungsländer sind, und wissen, daß sie eine Integrationsaufgabe zu erfüllen haben. In Toronto findet man das Polen- neben dem Japanerviertel, das Türken- neben dem Chinesenviertel. Die ethnischen Minderheiten kommen erst einmal irgendwo herein und fühlen sich zu Hause. Die Stadt lebt mit ihren Minderheiten und hat Techniken und Nuancen entwickelt, wie man miteinander umgeht. Wenn man in Deutschland lebt, dann gibt es diese kitschige Mischungs- und Integrationsstrategie. De facto läuft das ganze jedoch recht grauenvoll ab. Die Tatsache der Verdrängung der Einwanderung führt z.B. dazu, daß 20 Prozent aller ausländischen Hauptschüler keinen Abschluß machen. Das Arbeitsloskeitsrisiko von Niedrigqualifizierten steigt Jahr für Jahr. Bei Arbeitskräften ohne Berufsausbildung ist es mittlerweile sechsmal höher als bei Qualifizierten. Trotzdem werden die hereinkommenden Ausländer und Aussiedler nicht integriert und erscheinen nach einiger Zeit dann als Sozialhilfeempfänger oder Arbeitslose, als Rand- und Problemgruppen. Im sozialen Wohnungsbau, der sowieso schrumpft, können die Probleme nicht gelöst werden, wenn nicht in diesem Bereich ein Realitätssinn einsetzt und man sich klarmacht, daß ein Einwanderungsland eine bestimmte Wohnungspolitik und bestimmte Deregulierungen braucht. Es muß nicht sein, daß ein junger Türke nur mit Gesellenbrief oder Meisterbrief einen Reparaturhandwerksbetrieb gründen kann. Wenn man Ausländern nicht die Märkte und die Bildungseinrichtungen öffnet, erzeugt man Minderheiten, die benachteiligt sind, nicht mithalten können und nach einiger Zeit

aggressiv werden. Der Ausbildungsbereich ist deshalb zu nennen, weil die Hauptschüler im Wettbewerb mit den Abiturienten nicht mithalten können. Es kommt zu einer Abwanderung aus den Hauptschulen in die Gymnasien und die Hauptschule wird zur Schule der Deklassierten. Man muß sie abschaffen, da das Mindestbildungsniveau der Gesellschaft höher sein muß. Darüber wird nicht diskutiert.

Es ist bekannt, daß ein Drittel der einheimischen Bevölkerung, bei den deutschen Frauen sind es mehr, keine Kinder bekommt. Der Altersquotient steigt bis zum Jahr 2050 von 35 auf 110, das heißt, wenn es heute 35 über 60jährige auf die 20 bis 60jährigen gibt, sind es dann mehr als 100. Hier finden Entwicklungen in unserer Gesellschaft statt, in denen der soziale Wohnungsbau nur ein Ausschnitt ist. Man braucht radikal andere Instrumente und Methoden, und zwar nicht nur im Wohnungssektor, sondern im Bildungssektor, in der Einwanderungspolitik und in der Arbeitsmarktpolitik. Ohne eine gesamtpolitische Innovation wird partiell versucht, im sozialen Wohnungsbau über die Runden zu kommen. Es wird nur an Symptomen herumkuriert. Wenn man das System nicht so weiterlaufen läßt, wie es ist, kann man punktuell eine ganze Menge besser machen. Man kann in der schlechtesten Situation noch etwas besseres herausholen, allerdings nicht mit den Methoden der Vergangenheit.

Wohnungsarmut und Obdachlosigkeit entstehen aus verschiedenen Quellen. Sie entstehen aus der nicht bewältigten Einwanderung, entstehen aus dem nicht funktionierenden Arbeitsmarkt und entstehen natürlich auch aus dem schlechten Wohnungsmarkt, den wir haben. Und da muß man sich wirklich auf eine andere Ebene begeben. Es ist unter Linken in Deutschland üblich, den Wohnungsmarkt als nicht funktionsfähig zu bezeichnen und auf die vielen schrecklichen Mißstände, die er erzeugt, hinzuweisen. Die Beschreibung ist nicht ganz richtig. Keine Wohnungspolitik kann alle diese Defizite mit politischen Instrumenten lösen. Nur besser funktionierende Märkte sind als Lösungsinstrument vorstellbar. Im Wohnungswesen ist es ungeheuer schwierig, alle die subtilen Anforderungen, die man hat, in der Praxis umzusetzen. In den letzten 18 Monaten wurden von mir 18 Nachbarschaften untersucht, die von den Wohnungsgesellschaften subjektiv als Problemnachbarschaften klassifiziert waren. Man sieht, wie sich heute alle möglichen Fehler aus der Vergangenheit verfestigt haben. Es ist sehr schön, subventionierte Programme zu machen, nur das Ärgerliche ist, daß uns diese

grauenvollen anonymen Siedlungen bis heute verfolgen.

Es ist ja nicht so, daß das, was heute gebaut wird, irgendwie besser ist. Es gibt schreckliche Beispiele modernen sozialen Wohnungsbaus. Nehmen wir eine von den Siedlungen, die wir untersucht haben. Da hat jemand Kolonnaden gebaut vor die Hauseingänge, die Gänge davor sind nicht sehr breit. Die Eingangstür in die Wohnung ist ein Schlitz, innen geht die Treppe hoch. Dabei ist schon seit langem bekannt, daß man im Eingangsbereich eine Vorzone braucht, daß der Eingang ein bißchen von dem allgemeinen öffentlichen Bereich abgesondert sein muß. Hinter dieser Gremienarchitektur stehen keine Personen mit konkreten Vorstellungen als Nutzer. Man muß von den Nutzern her beginnen, aber das kommt in dieses subventionierte System ungeheuer schwer herein. Diese Gremienarchitektur ist einfach da. Irgendjemand aus der Architektur hat noch immer im Kopf, daß man Nord-Süd-Zangen braucht. Belichtung der Nord-Süd-Seite heißt: auf der einen Seite sind die öffentlichen Räume, auf der anderen Seite ist der Wohnbereich. Wegen der Nord-Süd-Ausrichtung gehen die Balkone auf eine sechsspurige Straße, auf der anderen Seite ist die Kaserne. Das heißt, das Prinzip der Belichtung und Besonnung gilt bis heute, 1998, und sozialpolitische Nutzungskriterien spielen noch keine Rolle. Das hängt mit dem System der indirekten Bauherrschaft zusammen. Die Leute, die dort bauen, wohnen dort nicht, die bauen nicht für sich. Die Architekten, die dort planen, verwirklichen sich, aber denken offensichtlich nicht aus der Nutzersicht.

Dieses abstrakte Subventionssystem bringt eine äquivalente Architektur hervor. Man kann fast nichts dagegen machen, daß im sozialen Wohnungsbau die Häuser, die gebaut werden, zu groß sind. Alle Untersuchungen ergeben, daß die Streitigkeiten und Probleme in den großen Häusern schlimmer sind als in den kleinen Häusern. Je mehr Parteien es sind, um so schlimmer, im Hochhaus wird es dann in der Regel ganz schlimm. Es gibt Hochhäuser, die wunderbar sind. Eine bestimmte Bewohnerschaft will privates Wohnen, Tür zu und sich ansonsten um nichts kümmern. Das funktioniert wunderbar. Im sozialen Wohnungsbau aber sind Hochhäuser unter den Bedingungen der räumlichen Bewegung ein Übel.

Der soziale Wohnungsbau in seiner Gestaltung, seiner Belegung und der Verknappung ist de facto in der Sackgasse. 1980 gab es eine Million Arbeitslose und vier Millionen Sozialwohnungen, jetzt sind es vier Millionen Arbeitslose und noch zweieinhalb Millionen Sozialwohnungen und 2005 nur noch

eine gute Million. Sozialwohnungen sind nicht mehr das Masseninstrument.

In den sechziger Jahren bis Mitte der siebziger Jahre war der soziale Wohnungsbau noch eine andere Veranstaltung. Es war ein Wohnungsbau der deutschen Mittelschicht. Nur im Ruhrgebiet gab es bereits Ausländer, aber in München oder in Frankfurt gab es sie sehr spät. Relativ spät sind die Ausländeranteile im sozialen Wohnungsbau gestiegen.

Der soziale Wohnungsbau hat durch die Veränderung des Wohnungsmarkts und die sozialen Veränderungen, durch die Heterogenität der Bevölkerung in Deutschland seinen Charakter geändert. Die heutige Kritik ist richtig, nur wurde der soziale Wohnungsbau unter anderen Prämissen gestartet. Und unter diesen Prämissen hat er ja gut funktioniert. Ich meine, die Zufriedenheitsbefragungen kann man immer mit dicken Fragezeichen versehen. 1972 herrschte in den Sozialwohnungen ein anderes Klima: Zufriedenheit, sicheres Wohnen, kein kapitalistischer Markt. Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft war noch geachtet, weil sie eine ideologische Einrichtung war, sie kam aus der Gewerkschaftsbewegung und es waren die Gewerkschafter dominant in den Siedlungen. Die Siedlungen hatten auch eine innere politische Struktur, da gab es Vereine, Organisationen und ein anderes Selbstverständnis. Das ist heute alles weg, es grassiert Lethargie und Aggression. Man muß sich einmal das Tonband mit einem Interview einer Frau anhören, die in einem Haus mit 22 Wohnungen die einzige Deutsche ist. Sie kocht vor Wut, weil ihre Welt zerstört worden ist, weil die Politik ihre Umwelt kaputtgemacht hat, weil die Politik sie zu einer Fremden, das sagt sie wörtlich, im eigenen Land gemacht hat. Sie muß alltäglich Integrationsleistung vollbringen und muß mit nicht Deutsch sprechenden Nachbarn auskommen. Sie muß das jeden Tag verarbeiten und schafft das einfach nicht mehr. Die Deutschen in diesen Siedlungen sind überfordert. Das Syndrom Fremde im eigenen Land wird einem in jeder zweiten Siedlung erzählt.

Die Sozialhilfe ist ja ein grauenvolles Instrument. Eine alleinerziehende Frau mit zwei kleinen Kindern kann nur halbtags arbeiten. Wenn sie aber halbtags arbeitet und ein bißchen mehr verdient, hat sie einen Endsteuersatz von 100 Prozent, weil die Sozialhilfe proportional gekürzt wird. Das heißt, die Sozialhilfe demoralisiert und treibt die Leute aus der Arbeit heraus und hält sie sozusagen in einer Unmündigkeit. Diejenigen Nachbarn, die dann morgens um sechs Uhr aufstehen müssen, sind stinksauer ob der unterschiedlichen Lebensrhyth-

men der Sozialhilfeempfänger, die erst um elf Uhr wach werden und abends zu leben anfangen. Das heißt, was da in diesen Sozialwohnungssiedlungen heute los ist, ist nie so gedacht und geplant worden. Kein Mensch hat sich 1972 vorstellen können, daß es in Deutschland jemals eine Arbeitslosigkeit von acht, neun oder zehn Prozent gibt. Die erste Prognose über 15 Jahre, die im Wirtschaftsministerium 1969 gemacht wurde, ging von der Prämisse aus, daß vier oder fünf Millionen ausländische Arbeitnehmer nach Westdeutschland kommen würden. Man hat sich damals noch nicht vorstellen können, daß die Familien nachkommen würden. Man sah die 35-Stunden-Woche kommen und das Einkommen weiter wachsen, das heißt, die deutsche Gesellschaft Mitte der siebziger Jahre sah sich auf Schienen, die immer weiter in die gleiche Richtung führen. Aus diesem Umfeld heraus ist dann der soziale Wohnungsbau weiter bemüht worden, obwohl er auch damals schon Defizite hatte, nur, die Menschen konnten mit diesen Defiziten umgehen. Die Leute im Märkischen Viertel haben sich angepaßt und haben in dieser Architektur Lebensstile entwickelt, mit denen sie umgehen können. Mittlerweile haben wir auch dort das Problem einer viel zu heterogenen Bevölkerung. Mit der schrecklichen Architektur haben die Menschen umgehen gelernt, nun sind sie durch die Heterogenität und die Vielfalt überfordert. Da ist ein Pfad entwickelt worden unter anderen Prämissen, der jetzt juristisch ausläuft, weil die Bindungen auslaufen, und der sich in seinem materiellen Gehalt transformiert, weil sich die Klientel dramatisch verändert hat und weil die Belegungsrechte so knapp geworden sind.

Jetzt aber zurück zum Wohnungsmarkt. Wenn man diesen Wohnungsmarkt verändern will, muß man sich erst einmal klarmachen, in welchem Ausmaß dieser Wohnungsmarkt durch deutsche Wohnungspolitik denaturiert worden ist. Durch das luxuriöseste Einkommenssteuerrecht der Welt, was die Subventionierung von Mietwohnungsbau betrifft, können Verluste aus Vermietung unbegrenzt abgesetzt werden. Geboren in der Nachkriegszeit, sind die Abschreibungssätze zu Beginn der neunziger Jahre auf sieben Prozent gestiegen. Die Motivation, viel Volumen in den Bausektor hineinzupumpen, war nach dem Krieg völlig richtig. In England kann man keine Verluste aus Vermietung verrechnen, es gibt keine Abschreibung. Die Häuser steigen im Wert, warum soll man da abschreiben? Mietwohnungen müssen sich aus den Preisen, aus den Nutzungskosten finanzieren. Da die Bevölkerung dort nicht reicher ist, hat dies zur Folge, daß diese Monsterkostenwohnungen, wie sie in Deutschland gebaut werden, dort keinen Platz finden. Man muß sich klarmachen, daß ein

großer Teil dessen, was an steuerlichen Subventionen in den sozialen Wohnungsbau fließt, nur dazu dient, diese aberwitzigen Kosten sozial verträglich zu machen, sozial verträglich in Bezug auf die Mittel- und Oberschichten. Auch Leute mit 5.000 DM Monatseinkommen könnten sich den Mietwohnungsbau nicht leisten. Das wäre viel zu teuer, wenn es diese Subventionen nicht gäbe. Andere Länder, die diesen Antriebsmotor nicht hatten, können sich solche Kosten nicht leisten. Die Holländer sind nicht tugendsamer und die Engländer auch nicht, sondern sie haben einfach nicht die Nachfrage für diese Wohnungen.

Ein großer Teil der Subventionen des Einkommensteuerrechts dient nur zur Finanzierung aberwitzig hoher Kosten. Im internationalen Vergleich kann man etwa sagen, daß wir ein bis eineinhalb Prozent des Bruttosozialprodukts für überhöhte Baukosten verschenken. Das ist jetzt nicht ein Versagen der letzten oder der vorletzten Regierung. Das hat eine Historie, die aus der Nachkriegszeit geboren ist, und wer weiß, wie solche Strukturen entstehen, weiß auch, wie ungeheuer schwer es ist, aus einem solchen System auszusteigen. Die Bundesregierung hat den heroischen Versuch unternommen, eine Steuerreform zu machen, die dann im Gerangel der Parteien gescheitert ist. Da war etwas sehr Mutiges daran, den Spitzensteuersatz auf unter 40 oder sogar unter 30 Prozent zu senken. Das wäre eine wirkliche Innovation gewesen, aber sie hätte schlagartig dem ganzen Wohnungssektor die Verlustzuweisungen entzogen und die Basis des bisherigen frei finanzierten Wohnungsbaus ausradirt. Das bedeutet für einen Markt, der an diese Droge seit 30 Jahren gewöhnt ist, einen ungeheuer brutalen Entzugseffekt.

Deutschland hat mit die höchsten Bodenpreise, weil wir eines der absurdesten flächenrationierenden Planungssysteme haben. Hierbei verbünden sich die CDU und die Grünen zu einer unheiligen Allianz. Das letzte Eigenheim in Böblingen ist gerade noch tolerabel und dann darf es keine mehr geben. Dann ist da noch der grüne Überbau, der diesen Egoismus rechtfertigt. Diese Vorstellung, daß in Deutschland kein Platz mehr ist, hat etwas Lächerliches. So etwas wie London dürfte es in deutschen Städtebauvorstellungen gar nicht geben. Jedenfalls leiden alle Stadtregierungen darunter, daß sie sich subjektiv schikanieren und einen Flächenpuritanismus vertreten, der Bauland teuer macht. Die Kommunen machen teure Erschließungen und dann kommen die Baukosten. Das gibt dann diese Luxushütten mit niedriger Wohnqualität, die wir in Deutschland bauen. Das ganze System ist irrational. Der wichtigste Input wird rationiert, das Bauland

verknappt. Dann finden die Bauträger die aberwitzigsten Lösungen, wie die aufgeblähten Einfamilienhäuser zum Beispiel im Stuttgarter Umland. Die Menschen sind der modernen Architektur überdrüssig und bauen in einem dörflichen Stil zwei Stockwerke tiefe Baublöcke, und setzen oben riesige Dächer darauf, in denen zwei Stockwerke untergebracht sind. So kriegen sie die Etagenflächenzahl von 1,2 an Dorfrändern hin. Jeder ausländische Stadtverordnete und Architekt würde schreiend davonlaufen.

Holland hat einen höheren Einfamilienhausanteil als Deutschland und gleichzeitig einen niedrigen Siedlungsflächenbedarf für Wohnbebauung. Mit dem Argument des Platzmangels werden die Einfamilienhäuser, die die Leute in Deutschland haben wollen, nicht zugelassen. Die Planer und vor allem die Regionalplaner machen systematisch eine ökonomisch widersinnige Planung. Bei der Planung für 100 Wohnungen wird Baugrund für 100 Wohnungen ausgewiesen, der Eigentümer bekommt eine Monopolposition, die Wohnungspreise steigen ins Unermeßliche, und die Bauträger leiden. Damit an einem Markt ein Wettbewerb entsteht, braucht man mindestens das drei- bis vierfache an geplantem Vorrat aktiv am Markt, dann gehen die Bodenpreise herunter. Die Stadt Aarbergen hat mit Mehrheit von CDU und SPD einen Gemeinderatsbeschuß gefaßt, in dem sie die Bodenpolitik der Holländer übernehmen. Sie planen nur noch da, wo sie vorher gekauft haben, und sie haben den Preis politisch festgesetzt, zu dem sie kaufen. Sie bezahlen immer noch fürchterlich viel, aber sie steigen aus dem Fahrstuhl aus und haben baureifes Land billiger bekommen. Der Bodenmarkt ist ein künstliches Gebilde, genauso wie das Hochhaus am Stadtrand oder die Mietskaserne.

Die Mietskaserne und das typisch ländliche Mietshaus ist eine willkürliche politische Schöpfung. Es gibt dafür keinen ökonomischen Grund. Wir wissen, welche Schwierigkeiten entstehen, wenn wir diese Monsterhäuser bauen. Die Menschen brauchen mehr Selbstbestimmung, d.h. sie brauchen kleine Häuser, wo man die Gruppe, mit der man lebt, kontrollieren und überschauen kann. Ein Hochhaus hat einen Fahrstuhl, eine Hausverwaltung, ist technisch mit einer Tiefgarage ausgestattet, der Rasen wird von angestellten Leuten gemäht, und drinnen wohnen relativ arme Leute und die müssen das aus dem Nettoeinkommen zahlen. Das heißt, das sind die teuersten Wohnformen. Wenn ich denjenigen in ein einfaches Reihenhaus setze, wo er seinen Rasen selber mäht, wo er die Farbpinsel in die Hand nehmen kann, seine Wohnsteuer selber bezahlt, ist das langfristig billiger. Das Hochhaus ist eine teure

Wohnform. Jede Wohnform, die viel Verwaltungsleistung hervorbringt, ist teuer. Jede Wohnform, die viel Fremdbewirtschaftung hervorruft, ist teuer.

Das Steuersystem hat den Wohnungsmarkt denaturiert, weil es falsche Kosten erzeugt hat. Dies wäre ökonomisch niemals möglich gewesen, die Subventionen haben sozusagen das ökonomische Schmiermittel für diesen Wahnsinn geliefert. Der Bodenmarkt ist gekennzeichnet von Verknappung, Rationierung und Verteuerung. Dazu gibt es seit Mitte der siebziger Jahre diese Welle der Begeisterung zur Modernisierung von alten Beständen. Das hatte 1976 relativ strategische Bedeutung. Den § 7b des Einkommenssteuergesetzes auf die Bestandswohnung auszuweiten, war aus der Erfahrung der Jahre 1973/74 richtig, denn damals hatten wir Baugruben und 700.000 neue Wohnungen pro Jahr, dazu aber in Frankfurt die Stadtfucht. Die Leute hatten Angst, daß Frankfurt zusammenbricht unter dieser Abwanderungswelle, das heißt unter einer wachsenden Begeisterung für das grüne Wohnen. Gegen die befürchtete Abwanderung aus den Innenstädten wurde der Versuch unternommen, massiv Subventionen für die Innenstädte anzubieten. Das Problem ist, daß dies einen Schwungradeneffekt bekommen hat. Die Gerichte haben mit Windeseile den Erhaltungsaufwand immer weitergetrieben, zum Beispiel in Form der Zentralheizung als Erhaltungsaufwand. Es ist da eine Wucht des Subventionierens entstanden, die eine grauenvolle Wohnungsmarktfalle konstruiert hat. Die billigen Wohnungen wurden zum Rohstoff für Wohnungen für obere Einkommensschichten. Wir haben praktisch den Markt für die unteren Einkommensschichten vernichtet. Auf keinem normalen Markt wäre das in dieser Windeseile gegangen. Professor Stahl aus Mannheim hat die relative Preisentwicklung der unterschiedlichen Wohnungstypen seit 1968 untersucht und herausgefunden, daß die Preise für die schlechtesten Wohnungen relativ am höchsten gestiegen sind. Auch dort ist der Markt durch politische Eingriffe in falsche Richtungen gedrängt worden, falsch, gemessen an den Einkommensschichtungen und gemessen an den Einkommen, die die Haushalte haben. Das heißt aber, daß dieses Marktergebnis ein politisches Konstrukt ist und Folge aller möglichen Interventionen. Und es ist dennoch nicht das, was man sich optimal vorstellen kann.

Die wichtigste Innovation wäre die, daß der Markt entsubventioniert wird. Den Einkommensschichten, die in der Lage sind, das zu finanzieren, muß erlaubt werden, das zu bauen, was sie haben wollen. Dabei ist die wichtigste Voraussetzung in

Stadtregionen, die Bodenpreise etwa zu halbieren, etwa auf holländisches Niveau. Dann kommt sofort das Gegenargument des Flächenverbrauchs. Das muß nicht so sein. Man muß eine Arbeitsteilung machen, Bauland nachfragegerecht in den Stückzahlen bereitstellen, wie die Menschen das haben wollen, und planerisch dafür sorgen, daß amerikanische Entwicklungen nicht möglich werden, wo die Menschen sich ein halbes Hektar für ein Haus leisten. Dieses kann man planerisch in Deutschland verhindern. Heute kann es sich ja niemand ökonomisch leisten, ein halbes Hektar am Stadtrand von Frankfurt zu kaufen und dort ein Häuschen draufzusetzen. Aber die ökonomische Rationierung ist unsozial, treibt Kosten höher und führt dazu, daß in den Großstädten nur 20 bis 30 Prozent der Haushalte Zugang zum Neubaumarkt haben. Der Neubaumarkt muß so organisiert werden, daß 50 bis 60 Prozent der Leute in der Lage sind, den Neubau zu beziehen. Dazu müssen entsprechende Bedingungen geschaffen werden. Ein einfach erschlossenes Grundstück mit einem geringen Bodenanteil muß zur Verfügung gestellt werden. Hinzu kommen einige technische Instrumente, aber ansonsten baut man in Selbsthilfe.

In England gibt es zur Zeit eine Bewegung, die es in Amerika schon seit ewigen Zeiten gibt: Hauskäufer, die wenig Einkommen haben. Das sind keine Notmaßnahmen. Das könnte man auch bei uns systematisch fördern. Die späteren Nutzer müssen mehr Gestaltungsmöglichkeiten beim Bauen bekommen. Man beginnt im Erdgeschoß mit drei Zimmern, und die Kinderzimmer werden erst dann ausgebaut, wenn die Kinder da sind. Es haben die Architekten schon genügend Modelle geliefert für das wachsende Haus. Das geht in Mexiko und in Argentinien an den Stadträndern, warum soll es nicht auch in Deutschland gehen?

Meine Vorstellung ist, die Rationierung der Bodenpreise zu beseitigen. Das muß man nur wollen und dann den Markt öffnen. Was es bedeutet, wenn die Immobilienpreise fallen, kann man zur Zeit im Umland von Berlin sehen. Im Umland von Berlin ist das Reihenhäuser für 300.000 DM Wirklichkeit. Im Umland von Berlin gibt es die kanadischen Holzhäuser, dänische und holländische Anbieter. Der Markt war offen, es gab keine lokalen Matadoren und vor allem gab es keinen lokalen Filz zwischen Bauträgern, Amt und Politik. Der Wettbewerb hat tatsächlich zu einem völlig undeutschen Markt geführt. Berlin wird, wenn jetzt nicht eine gemeinsame Landesplanung mit dem Rationierungsfallbeil zuschlägt, die Stadtregion mit dem preisgünstigsten Wohnungsbau werden, nachdem die Stadt durch die absurde Subventionierung einmal 100 Prozent über dem Durchschnitt lag. Man kann in Berlin

beobachten, welche Möglichkeiten die Öffnung des Marktes bietet.

Wie schnell geht so etwas? Man braucht wahrscheinlich Übergangsfristen von fünf, sechs oder acht Jahren, man kann den Subventionsentzug nicht über Nacht machen, weil es dann zu stark knirscht. Wenn es möglich ist, einen total anderen Markt zu kreieren, hat das auch Rückwirkungen auf die Bestände. Es gibt dann auch wieder preiswertere Altbauwohnungen. Natürlich werden damit nicht alle Sozialprobleme gelöst. Nur wenn viele Menschen die Chance haben, ihren Kopf, ihr Einkommen oder ihre Hände im Neubau zu betätigen, bleibt an sozialen Problemen weniger für den Staat übrig. Jeder zweite türkische Gastarbeiter wäre bereit, zuzugreifen, wenn man ihm ein preiswertes Grundstück gibt und ein Baukastensystem anbietet. Großfamilien können sich so ein zweistöckiges, dreistöckiges Haus hinstellen mit relativ wenig externer Hilfe und sind nicht darauf angewiesen, bei Vermietern um eine Wohnung zu betteln. Es ist ein emanzipatorischer Markt, wenn er anders gestaltet und offen ist.

Eine ganz andere Dimension sind die Kosten. Reihenhäuser für 200.000 DM liegen im Bereich des möglichen. Das ist wirklich ein anderes System. Allerdings sind große Widerstände in den Köpfen der Kommunalparlamente, in diesem Land der Großstädte. Es ist keine politische Bereitschaft da, den Markt zu öffnen. Die saturierten deutschen Eigenheimbesitzer der Mittelschichten wollen das Bauland knapp halten und haben dabei seit sechs, sieben Jahren die grünen Argumente auch noch ideologisch auf ihrer Seite. Ein Problem ist die Mobilisierung der Unterversorgten, die ja in den Gemeinden, in die sie ziehen wollen, kein Stimmrecht haben. Da bricht in gewisser Weise auch die politische Botanik zusammen. Es gibt auch objektive Probleme, wenn ein Bürgermeister nur für drei Prozent der Bevölkerung plant. Nehmen Sie den Bürgermeister von Limburg, der gerade abgewählt worden ist, weil er Einwohnerwachstum geplant hat. Es entstehen fiskalische Engpässe. Der kommunale Finanzausgleich muß anders organisiert werden, damit schnellwachsende Gemeinden nicht in Schulden ersticken.

Das Obdachlosenproblem ist damit nicht bewältigt. Nur ein Markt mit anderen Preisen schleudert weniger Obdachlose heraus. Ein Obdachloser hat am freien Markt, ganz gleich welcher Form, keine Chance mehr. Das heißt, der Bestand an Problemhaushalten, an schwierigen Haushalten, an stigmatisierten Haushalten ist da und muß politisch abgearbeitet werden. Die Politik hat natürlich nur dann die Möglichkeit, sich Belegungsrechte zu

kaufen, wenn andere Angebote vorhanden sind. Solange die Wohnungen so knapp sind, kostet ein Belegungsrecht 20.000 DM. Die Kosten müssen auf 3.000 bis 5.000 DM gesenkt werden, damit der Eigentümer Interesse gewinnt. Ohne einen gewissen Überfluß, ein Überangebot an Wohnungen wird die soziale Wohnungspolitik ein Danaergeschenk bleiben.

Wenn zum Beispiel eine alleinerziehende Frau mit zwei Kindern eine Sozialwohnung in einem Wohnquartier erhält, das völlig überlastet ist mit schwierigen Haushalten, und so heterogen ist, daß man keine Kommunikation mehr, keine Nabelschnüre in die Normalwelt hat, ist das wirklich ein Danaergeschenk. Belegungsrechte an anderer Stelle zu schaffen, ist zu teuer. Die Wohnungspolitik hat wenig Ressourcen, denn die Armut der Kommune ist nun mal leider unter den gegebenen Umständen ein Faktum.

Eine Revolution in den Köpfen der Umlandpolitiker wird nicht passieren, so daß sie bereit wären, die Frankfurter Wohnungsversorgungsprobleme mitzulösen und auf diesen offenen, anders gestalteten Markt zu gehen. Angesichts der sich ausbreitenden Arbeitslosigkeit, die immer mehr Mittelschichten erreicht, ist allerdings die Bereitschaft für wirkliche Innovationen vorstellbar. Auf die kurze Frist von drei bis fünf Jahren verschlechtern sich die Verhältnisse noch. Aber aus der Verschlechterung wird ja unter Umständen ein Gegentrend geboren, weil der Abstiegsfad nicht so weitergehen kann. Man kann ökonomische Regeln nicht aus der Welt schaffen, aber man kann ökonomische Prinzipien akzeptieren und politisch einsetzen. Der Wohnungsmarkt ist dadurch in die Sackgasse geraten, weil zu viele ökonomische Prinzipien zu lange aus den Angeln gehoben worden sind.

## Vortragsteil »Praxis«

### Christoph Kulenkampff: Soziale Wohnungswirtschaft heute

Die Unternehmen der sozialen Wohnungswirtschaft sind heute teils als Aktiengesellschaften verfaßt, hauptsächlich jedoch in der Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Ihre unternehmerischen Ziele sind jedoch nicht kommerziell auf Gewinnmaximierung, sondern sozial ausgerichtet. Diese Unternehmen folgen zwar den Gesetzen der Marktwirtschaft, aber sie verstehen ihre Aufgabe in der Versorgung der breiten, insbesondere auch der einkommensschwachen Bevölkerungsschichten mit preislich angemessenem Wohnraum in einem sozial verträglichen Umfeld. Allgemein benutzt man für diesen Wohnungsunternehmens-typus den Begriff des ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmens, nur daß diese Wohnungsunternehmen im bloßen Rechtssinne nicht mehr gemeinnützig sind. Ideell sind sie sehr wohl gemeinnützig, was sich zum Beispiel daran erweist, daß Unternehmensgewinne am Jahresende nicht oder nur zu einem geringen Teil ausgeschüttet werden an die Anteilseigner, sondern daß diese Gewinne im Unternehmen verbleiben, um dort wieder wohnungswirtschaftlichen Zwecken zugeführt zu werden. Insbesondere die Wohnungsunternehmen in öffentlicher Hand sind in unserem Land die Träger der sozialen Wohnungswirtschaft, und das seit rund 100 Jahren, als nämlich in Deutschland der Gedanke der Gemeinnützigkeit aufkam.

Zu einer Situationsbeschreibung unserer Wohnungswirtschaft ist erstens folgendes zu sagen: Bei den Wohnungsunternehmen in öffentlicher Hand gibt es einen teilweise erheblichen Instandhaltungs- und Modernisierungsrückstau, weil vor allem diese Unternehmen in den vergangenen Jahrzehnten unter dem verständlichen Druck ihrer Anteilseigner standen, die Kräfte des Unternehmens vornehmlich in den Neubau von Sozialwohnungen zu stecken, wodurch die Bestandspflege häufig zu kurz kam. Möglicherweise wissen wenige von Ihnen, daß wir beispielsweise hier in Frankfurt in den Beständen unserer Wohnungsunternehmen noch Anteile von über 20 Prozent mit Ofenheizungen haben. Als ich in die Wohnungswirtschaft kam, habe ich mich über diese Sachverhalte sehr gewundert. Entsprechend besteht hier ein hoher Finanzbedarf, der aus eigener Kraft eines Unternehmens nicht gedeckt werden kann. Das heißt, die Förderpolitik wird sich in den kommenden Jahren auch der Bestandserhaltung und Bestandspflege zuwenden müssen.

Zweiter Punkt: Die Zahl der sozialen Brennpunkte, vor allem in den Großstädten und in den Ballungsräumen, hat in den letzten Jahren zugenommen. Das hängt mit dem eben erwähnten Instandhaltungs- und Modernisierungstau zusammen. In einem entspannteren Wohnungsmarkt, wie er heute auch in den unteren Preissegmenten vorzufinden ist, ziehen diejenigen Menschen aus den vernachlässigten Quartieren weg, die es sich nur irgendwie leisten können - nämlich die sozial stabilere Mieterschaft, die Mieterschaft mit einem besseren Einkommen. In Folge kommt es dort zu einer Konzentration sozial schwacher Mieter und zu sozialer Instabilität. Die aktuellen sozialen Veränderungen in unserer Gesellschaft finden bekanntlich in den unteren Bereichen bei den einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten statt, mit gleichbleibend hohem Arbeitslosenanteil, insbesondere im Bereich der Jugend- und der Langzeitarbeitslosigkeit, bevorzugt bei den jungen Menschen, die Minderheiten angehören, Ausländer zum Beispiel oder auch Aussiedler. Diese Veränderungen fokussieren in unseren Wohnungsunternehmen, weil die von dieser Entwicklung besonders Betroffenen typischerweise dort wohnen. Sie wohnen etwa in Frankfurt gerade nicht auf dem Lerchesberg und nicht im Westend, sondern in den Siedlungen unserer Wohnungsunternehmen.

Unabhängig von der drohenden Destabilisierung in den Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus wird in den nächsten Jahren die Zahl der Menschen zunehmen, die sich aus eigener Kraft auf dem frei finanzierten Wohnungsmarkt mit angemessenem Wohnraum nicht versorgen können. Ein Ende dieser Entwicklung ist nicht abzusehen. Selbst unser sonst stets optimistischer bisheriger Bundeskanzler hat eingesehen, daß die Zahl der Arbeitslosen bis zur Jahrtausendwende nicht zu halbieren ist, wie er das einmal prognostiziert hat. Vielleicht können wir gerade eben erreichen, daß die Zahl der Arbeitslosen bis zum Jahr 2000 nicht weiter steigt.

Eine Zahl steigt ganz bestimmt. Das ist die Zahl der alten Menschen, die Anzahl der Rentenbezieher. Dieser Bevölkerungsanteil wird auch nicht reicher, sondern sein Einkommen sinkt. Die Situation ist, bezogen auf die Versorgung der breiten Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum, um so kritischer, als in den kommenden Jahren immer mehr öffentlich geförderte Wohnungen durch Zeitablauf, nämlich dadurch, daß die öffentlichen Darlehen getilgt werden, aus der Mietpreisbindung fallen. Andererseits sieht sich die öffentliche Hand immer weniger in der Lage, die soziale Wohnraumversorgung sicherzustellen, sei es durch Objektförderung

und entsprechende Mietpreisbindung oder sei es durch Subjektförderung, also Zahlung von Wohngeld.

Was bedeutet diese Situation für die soziale Wohnungswirtschaft? Wohnen ist ein Existenzgut. Die Versorgung der gesamten Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum zu tragbaren Mieten ist in Deutschland mit öffentlichen Mitteln teilweise sehr hoch subventioniert worden. Nach den beiden Weltkriegen, vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg konnte durch die sehr großzügige Bereitstellung öffentlicher Mittel und die Einschaltung sozial orientierter Wohnungsunternehmen extreme Wohnungsnot in unserem Land relativ rasch beseitigt werden. Dieses Verständnis vom Existenzgut Wohnen als Staatsaufgabe und das System seiner öffentlichen Förderung unter Einschaltung gemeinwohlorientierter Unternehmen in öffentlicher Hand hat also in Deutschland Tradition. Beides war und ist noch ein Faktor zur Sicherung des sozialen Friedens in unserem Land. Mein Appell an die Politik lautet, das politische Konzept über den Wert des Existenzgutes Wohnen zu erhalten und eine angemessene Versorgung vor allem auch der unteren Bevölkerungsschichten mit Wohnraum weiterhin als Staatsaufgabe zu verstehen. Umgekehrt wird für die Träger der sozialen Wohnungswirtschaft, vor allem die Wohnungsunternehmen in öffentlicher Hand, vorrangiges Unternehmensziel die Wohnraumversorgung von Bevölkerungsschichten mit niedrigem Einkommen bleiben. Möglichkeiten für die Versorgung unterer Einkommensschichten in der Bevölkerung und auch sozialer Randgruppen sind durch die Teilnahme an entsprechenden staatlichen Förderprogrammen, durch eine Mietpreisgestaltung auch im ungebundenen Bestand, die sich am unteren Rand der üblichen Vergleichsmiete orientiert, oder auch durch die Einräumung von Belegungsrechten im ungebundenen Bestand, etwa entsprechend dem Frankfurter Vertrag, gegeben.

Die Politik der Unternehmen der öffentlichen Hand zielt darüber hinaus darauf ab, ihren Wohnungsbestand dauerhaft zu erhalten, mit dem Bestand eben nicht zu spekulieren, wie das dem privaten Investor unbenommen ist, und diesen zu erweitern, wenn irgend möglich. Das heißt auch: Instandhaltung und Modernisierung des Bestandes und die Veräußerung von Wohnungseinheiten nur an Mieter oder an ein anderes sozial orientiertes Wohnungsunternehmen sowie die Verdichtung des Bestandes zur Schaffung neuen Wohnraumes.

Die Wohnungsunternehmen der öffentlichen Hand sind selbstverständlich bereit, gemeinsam mit den Kommunen Konzepte für den Wohnungsneubau

zu entwickeln und zu realisieren, vor allem für die Bestandserhaltung, die Gestaltung des Wohnumfeldes und der sozialen Infrastruktur, um diese Wohnquartiere mit dem Ziel der sozialen Befriedung und einer sozialverträglichen Stadtentwicklung zu gestalten. Die soziale Wohnungswirtschaft ist bereit und praktiziert es auch schon, auf kurzfristige Erträge zu verzichten und Aufwendungen zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur in ihren Beständen zu leisten. Dazu gehören zum Beispiel der Einsatz von Hausmeistern als Ansprechpersonen in den Siedlungen und in den sozialen Brennpunkten oder das Angebot einer Schuldnerberatung für die Mieter.

Soziale Wohnungswirtschaft bedeutet also heute nicht nur die Bereitstellung preiswerten Wohnraumes unter Berücksichtigung sozialer Belange bei den Mietpreissteigerungen, sondern auch soziale Kompetenz bei der Verwaltung und Gestaltung der Bestände, Bereitschaft zu sozialen Angeboten an die Mieterschaft zur Schaffung einer sozialen Infrastruktur in den Siedlungen. Soziale Kompetenz bedeutet auch, weil das hier schon mehrfach kritisch angesprochen worden ist, daß wir inzwischen natürlich über die Fragen der sozialen Durchmischung bei uns sprechen und uns natürlich die Frage stellen, ob dieses Ziel noch weiter aufrechtzuhalten ist.

Wir beteiligen uns hier in Hessen an einem Programm mit dem Titel »Projektnetz Wohngebiets- und Stadtteilmanagement«, das von der Landesregierung gefördert wird. Der VSW hat die Geschäftsstelle übernommen und einzelne Mitgliedsunternehmen sind in den Projektstandorten engagiert. Ein weiteres Beispiel ist die Zusammenarbeit zwischen Wohnungsunternehmen auf der einen Seite und kommunalen Beschäftigungsgesellschaften auf der anderen mit dem Ziel, arbeitslose Mieter aus den Beständen möglicherweise sogar in den eigenen Quartieren als Arbeitskräfte einzusetzen. Da tut sich innerhalb unserer Unternehmen gerade aktuell sehr viel. Es wird darüber diskutiert, und diese Diskussion findet durchaus auch vor wirtschaftlichen Hintergründen statt.

Was passiert, wenn die soziale Wohnungswirtschaft sich diesen sozialen Fragen verschließt, wenn sie nicht neue Angebote in ihren Unternehmen definiert? Wer einigermaßen wirtschaftlich vernünftig denken kann, der wird sehen, daß sich da die eine oder andere Mark, die man ausgeben muß, durchaus rechnet. Die soziale Wohnungswirtschaft erwartet für diese Bereitschaft und für dieses Engagement auf der anderen Seite ein partnerschaftliches Verhältnis mit der öffentlichen Hand,

zum Beispiel in Form einer Präferenz bei der öffentlichen Förderung. Denn mit Blick auf den Förderungsempfänger und seine soziale Orientierung ist die Verwendung der Fördermittel hier für den Förderzweck dauerhafter und nachhaltiger gesichert als bei einem Privatinvestor. Außerdem ist für eine Partnerschaft mit der öffentlichen Hand vonnöten, daß größere Flexibilität, größere Freiheit bei der Belegung gebundenen Wohnraums zugestanden wird. Bei der Gestaltung der mittelbaren Belegung in den Quartieren ist davon auszugehen, daß gebundener Wohnraum mit nicht berechtigten Personen und auch umgekehrt bindungsfreier Wohnraum mit Personen nach § 25 Bundesbaugesetzbuch belegt werden kann.

Anzustreben ist insgesamt eine Verbesserung des Verhältnisses zwischen der sozialen Wohnungswirtschaft und der öffentlichen Hand auch aus Sicht der öffentlichen Hand, weil sie sich aus dieser Partnerschaft mindestens zweierlei versprechen kann: Einmal werden die Fördermittel in den sozial orientierten Wohnungsunternehmen auch über den Förderzeitraum hinaus dem Förderzweck dienen, zum anderen ist die soziale Wohnungswirtschaft bereit, über die reine Wohnraumversorgung hinaus für ihre Mieterschaft Angebote bereitzuhalten und für eine soziale Infrastruktur zu sorgen, die sich für die Gesellschaft insgesamt entlastend auswirken.

Im Unterschied zu dem, was Herr Pfeiffer eben vorgetragen hat, bleibt festzustellen, daß nur innerhalb eines solchen Systems ein bestimmtes Segment von Bedürfnissen befriedigt werden kann. Das Existenzgut des Wohnens kann nicht dem freien Markt überlassen werden und schon gar nicht all das, was zum Wohnen dazugehört. Erfolg versprechender scheint mir da ein System der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen, die sich in einer besonderen Weise verpflichtet fühlen, mehr zu bieten als nur das Produkt der Wohnung.

Über die Privatisierung von Wohnungsunternehmen der öffentlichen Hand, wie sie da und dort im Bundesgebiet oft wahllos zugunsten des Meistbietenden passiert, wird auch hier in Hessen diskutiert. Dies ist ein Spiel mit dem Feuer, weil man hierbei gegen Geld eine Partnerschaft aufgibt, die mit Geld nicht aufzuwiegen ist. Welcher private Investor ist denn bereit, und das darf man ihm überhaupt nicht zum Vorwurf machen, aber wer ist denn bereit, zum Beispiel aus Gründen der sozialen Stabilisierung durch den Einsatz zusätzlichen Personals Ertragsverzichte hinzunehmen? Welches Land, welche Kommune ist denn heute noch in der Lage, hierfür vor Ort durch den Einsatz eigenen Personals

einzuspringen? Also bleibt man doch, jedenfalls für einen bestimmten Bereich, besser bei dieser Form der Kooperation, wo man darauf setzen kann, daß man als Anteilseigner auf Ertrag verzichtet, und dafür das Unternehmen auch im öffentlichen Interesse bestimmte Leistungen erbringt. Wir brauchen also heute mehr denn je ein klares Bekenntnis zur privatwirtschaftlich verfaßten, aber sozial orientierten Wohnungswirtschaft, ein Bündnis zwischen der öffentlichen Hand und diesem speziellen Unternehmenstypus.

### **Jan Kuhnert: Öffentliche Wohnungsunternehmen als Träger der sozialen Wohnungswirtschaft**

Ich möchte zunächst einige Thesen zur Aufgabe öffentlicher Wohnungsbauunternehmen formulieren. Ich führe zur Zeit als kaufmännischer Geschäftsführer das größte Wohnungsunternehmen in Hannover, die Gesellschaft für Bauen und Wohnen Hannover (GBH). Es ist vor knapp 45 Jahren gegründet worden für die Schaffung von Wohnraum für Personen, die damals nirgendwo eine Wohnung bekommen haben. Das Unternehmen ist in der Bauleistung vor dem Krieg und im Wiederaufbau großgeworden. Seine 17.500 Wohnungen befinden sich vorrangig in drei Stadtteilen, in denen die Stadt als Kommunikationsraum nicht stattfindet. Auf der anderen Seite haben wir in diesen Stadtteilen als Wohnungsunternehmen genau das zu verantworten, was öffentliche Aufgabe ist, nämlich die Sicherstellung von bezahlbaren und qualitativen Wohnungen. Dieser Widerspruch kann nicht einseitig aufgelöst werden, da die städtebaulichen Strukturen jetzt nun einmal vorgegeben sind.

Zur Frage der sozialen Mischung ist im Leitbild unseres Unternehmens folgendes formuliert: "Vorrangiger Zweck der Gesellschaft ist eine sichere und sozial verantwortbare Wohnungsver-sorgung der Bevölkerung Hannovers mit dem Schwerpunkt öffentlich geförderter Wohnungsbau. Auch in den sonstigen Geschäften läßt sich die Gesellschaft vom Grundsatz sozialer Verantwortung für die sozial schwachen Schichten in der Bevölkerung leiten." Um mit der Frage anzufangen, was für wen und warum so etwas zu tun ist, muß zunächst einmal die Frage gestellt werden: Brauchen wir denn eigentlich kommunale Wohnungsunternehmen? Dieses Thema darf nicht als abstraktes Thema behandelt werden. Anlaß zur Diskussion hier ist, daß die Lobby e.V. für einen klar definierten Teil unserer Bevölkerung eintritt, den die Wohnungsunternehmen auch nicht allzu gerne

haben, nämlich die, die sich bis jetzt überhaupt nicht bei anderen Firmen mit Wohnungen versorgen können.

Wer würde sich denn eigentlich einer kaum ausdenkbaren Herkulesaktion unterziehen, mit den vorhandenen knappen Ressourcen (die Mieten der sozialen Wohnungsunternehmen liegen deutlich unter der Vergleichsmiete) den Akt der sozialen Versorgung zu vollziehen, wie es Herr Kulenkampff vorhin formuliert hat? Als Ausgangspunkt dafür ist erforderlich, daß überhaupt ausreichend Wohnraum zur Verfügung steht. Herrn Pfeiffer gebührt Dank für seine Untersuchung über die Mietenbindung. Daraus kann man die Zahlen entnehmen über das Auslaufen der Belegrechte. 1993 hatten wir rund 2,6 Millionen Sozialwohnungen, im Jahr 2000 werden es noch 1,6 Millionen sein, im Jahr 2005 dann nur noch 0,9 Millionen, und im Jahr 2010 geht dies auf 400.000 und im Jahr 2015 auf 23.900 Wohnungen zurück. Diese Zahlen muß man erst mal so stehen lassen. Das ist der Pakt der öffentlichen Hand mit den Wohnungsunternehmen, egal, wem die Wohnungsunternehmen gehört haben. An der großen Nachkriegsaufbauleistung waren nicht nur gemeinnützige Wohnungsbauunternehmen beteiligt, es haben auch sehr viele private Kapitalanleger und auch Versicherungen in diesen Bereich investiert. Ergebnis dieses Kompromisses der fünfziger Jahre ist, daß im nächsten Jahrtausend keine gebundenen Wohnungen zur Verfügung stehen, jedenfalls nicht aufgrund des öffentlichen Förderrechts.

Gleichzeitig werden von der Bundesregierung, aber auch von einigen Landesregierungen Finanzierungsprogramme für den sozialen Wohnungsbau auf den Tisch gelegt, die in 15 Jahren wieder auslaufen, also im Jahr 2015. Die Stetigkeit von sozialer Wohnraumversorgung ist offenkundig eher bei den Eigentümern zu suchen. Sie ist nicht mehr durch die immer kürzer angelegte Bindung garantiert. Aufgrund des Tilgungsplanes aus der öffentlichen Förderung läuft so eine Bindung nach durchschnittlich etwa 32 bis 37 Jahren aus. Diese ist ja nicht vom Eigentümer zurückgezahlt worden, sondern durch die Mieterinnen und Mieter im Rahmen der Miete. Der Wegfall der Bindungen bedeutet eine massive Steigerung des Vermögens.

Hier stellt sich die Frage, ob dies mit der Aufgabenstellung von den Unternehmen verbunden werden muß, die sich mit einem anderen Auftrag am Markt bewegen. Nach meinen Recherchen verfügen die kommunalen Wohnungsunternehmen und die Wohnungsunternehmen der Stadtstaaten über 1,23 Millionen Wohnungen. 1,23 Millionen sind im Vergleich zu lediglich 400.000 gebundenen

Wohnungen im Jahr 2010 immerhin noch das Dreifache. Auch von diesen 1,23 Millionen Wohnungen sind Ende 1995 nur noch rund 55 Prozent gebunden gewesen. Heute beträgt der sogenannte ungebundene Bestand schon mehr als 60 Prozent. In den neuen Bundesländern sind immerhin 1,72 Millionen Wohnungen nicht gebunden, jedenfalls nicht durch Förderrecht, allenfalls durch Altschulden. Diese ca. knapp drei Millionen Wohnungen in Ost und West sind die Wohnungen, um die es hier zu diskutieren gilt, wenn man überhaupt die Frage von sozialer Wohnraumversorgung lösen möchte.

Was passiert, wenn Wohnungsbestände vom Bund, von einzelnen Ländern und teilweise von einzelnen Kommunen komplett an den Markt verkauft werden? Was passiert, wenn die Wohnungswirtschaft verlangt, daß sich Siedlungen hinsichtlich ihrer Belegung öffnen sollen? Im Rahmen der sozialen Durchmischung gehen da auch wieder Belegrechte verloren. Welche Themen müssen diskutiert werden, wenn unter dem Strich immer weniger an Wohnraum für die Leute zur Verfügung steht, für die die Lobby arbeitet? Wo bleiben eigentlich diejenigen, die diese Wohnraumversorgung bewegen? Es geht sicherlich nicht um die breiten Schichten der Bevölkerung, das kann nicht Thema der heutigen Diskussion sein. Also verkürzt gesagt: Wieviel brauchen wir denn eigentlich an gebundenen Wohnraum?

In einem Beitrag des deutschen Vereins für private und öffentliche Fürsorge in der »Wohnungswirtschaft« vom Dezember 1997 wird ein notwendiger Anteil von 25- 30 Prozent öffentlich gebundener Wohnungen für eine Stadt errechnet, um ein ausreichend großes Volumen zu haben an Wohnungen, mit denen Menschen mit Schwierigkeiten versorgt werden können. Wir als kommunales Wohnungsunternehmen in Hannover verfügen heute nur über durchschnittlich 6,3 Prozent des Wohnungsbestandes, der Kollege aus Chemnitz bildet die Ausnahme mit 16 Prozent. Wenn man diesen Mittelwert von 25-30 Prozent des deutschen Vereins noch einmal ansetzt, sieht man, wo es eigentlich tatsächlich klemmt. Nach einem Ausverkauf von Wohnungen und Wohnungsunternehmen müßten die Städte dann wieder neue kommunale Wohnungsunternehmen gründen und auch wieder Schlichtwohnungsprogramme zur Unterbringung von Problemhaushalten ankurbeln. Dies führt dann zur Wiederholung der Programme zur Auflösung der sozialen Brennpunkte. Gerade hier in Hessen wurde dies in den vergangenen Jahren mit sehr viel öffentlichen Mitteln gefördert.

Falls genügend große Bestände zur Verfügung stehen, dürfen diese Bestände nicht monostrukturiert werden. Je kleiner der Bestand, um so stärker hat er nur noch Bedürftigen zur Verfügung stehen, je größer der Bestand, um so eher kann man mischen. Die Untersuchung von Herrn Pfeiffer ist in dieser Hinsicht sehr spannend. Die Ausgangsfrage ist aber, sollen diese Siedlungen den Bewohnern angepaßt oder sollen die Menschen oder das Wohnungsunternehmen angepaßt werden? Muß nicht konstatiert werden, daß sich die Situation in diesen konzentrierten Siedlungen in den nächsten Jahren nicht verbessern wird? Sie wird eher schwerer und schwieriger werden. Es genügt jedenfalls nicht, hier heute erklären zu wollen, gemischte gesicherte Belegungsstrukturen sind die Lösung, wie es das Bundesbauministerium im Entwurf des Wohnungsgesetzbuches vorsieht.

Der Stadtteil, über den ich hier exemplarisch vortrage, ist der Stadtteil Vahrenheide in Hannover. Er ist in Niedersachsen das erste, öffentlich erlassene Sanierungsgebiet mit Beständen aus den fünfziger und siebziger Jahren. Der Stadtteil ist kein Altstadtgebiet und nicht geprägt von zerrütteten Verhältnissen, sondern ist ein richtig klassisches Stadtwohnungsgebiet. In diesem Stadtteil gibt es etwa zu 85 Prozent gebundene Mietwohnungen der GBH. Im Bestand unseres Unternehmens befinden sich 2.879 Wohnungen. Dieser Stadtteil ist in den fünfziger bis siebziger Jahren entstanden. Anfang der siebziger Jahre baute nebenan die Neue Heimat. Es gab berühmte stadtplanerische Namen, die ich jetzt nicht zitieren will und es schoß da ein Gebirge an Hochhäusern empor. Dieser Widerspruch zwischen den dreigeschossigen und den Hochhäusern ist für den Stadtteil prägend. In unseren Wohnungen gibt es zur Zeit eine Gesamtfuktuation von 14 Prozent im Jahr, das ist dramatisch. Innerhalb von sieben Jahren wechselt die Mieterschaft vollständig aus. In diesem Stadtteil Vahrenheide sind es 15 Prozent, aber in den Hochhäusern fast 20 Prozent. In einzelnen Aufgängen sind es 30 Prozent und mehr Mieter, die in einem Jahr wechseln.

Wir haben in diesem Gebiet auch ein Mietengefälle. Das Hochhaus zu 8,93 DM pro Quadratmeter, das dreigeschossige auf der anderen Straßenseite kostet 8,04 DM. Warum? In diesen dreigeschossigen Häusern aus den sechziger Jahren sind 674 Wohnungen mit Ofenheizung. Der Effekt dieses Mietengefälles ist, daß das Hochhaus zu erheblichen Teilen leersteht. Zwischen 1996 und 1997 haben sich in unserem Unternehmen die Kosten des Leerstandes um 50 Prozent erhöht.

Herr Adrian, der Stadtbaurat, der auch hier in Frankfurt gewirkt hat, sagte bezogen auf diese Häuser: »Das sind die falschen Häuser für die falschen Leute.« An dieser These ist sicherlich etwas dran. Gebäude, an deren Aufgang mehr als 60 Wohnungen hängen, wo also 60 Familien sich durch einen Eingang drängen müssen, sind nicht die richtige Lösung. Aber statt sich der konkreten Frage zu stellen, wie können wir vom Eingang angefangen bis zu den Wohnungen, Gebäude und Menschen wieder in ein neues Verhältnis zueinander bringen, gibt es die These: Öffnen und entmischen. Nur wohin? Das ist Thema Nummer eins. Wer soll aus dem Stadtteil herausgenommen werden?

Thema Nummer zwei ist, wer gibt eigentlich das Geld, um diesen Stadtteil so hochzuliften, daß mittlere Einkommen da wieder hineingehen. Im Moment dominiert die Flucht aus diesem Stadtteil. Das heißt also, diese ganzen Stabilisierungsthesen haken. Man muß sich darum bemühen, Zuspitzungen und Absurditäten und auch Widersprüche aufzulösen. Kommunale Wohnungsunternehmen müssen sich von der Illusion trennen, daß aus einem solchen Stadtteil ein Mittelschichtwohngebiet entsteht. Ein solcher Stadtteil ist als gemeinsame Versorgungsaufgabe zu betrachten. Es besteht die Möglichkeit, gezielte Angebote zu entwickeln, die tatsächlich auch den individuellen, aber auch gruppenspezifischen Problemen entsprechen. Es ist ein Widerspruch zu der alten, sehr globalen und abstrakten Mischungstheorie, der nicht auflösbar ist. Es ist ein unakzeptabler Zustand, wenn man in so einem Hochhaus 25 Prozent Leerstand hat, und man meint, auf Dauer kommen schon die höheren Einkommensschichten in so ein Hochhaus zurück. Dann müssen offenbar nicht die Bewohner, sondern die Siedlung angepaßt werden. Es muß über neue Verhältnisse von Bewohnern und Wohnungsunternehmen gesprochen werden und über Neuverteilung von Aufgaben. Außerdem müssen erhebliche Investitionen getätigt werden, um die bauliche Entwicklung nachzuholen.

Wenn 2.800 Wohnungen in einer Anlage nur zwei kleine Lädchen zur Verfügung stehen, dann ist folgendes festzustellen: So strukturierte Stadtteile waren gebaut für Zeiten, in denen der Herr des Hauses zur Arbeit ging, was die Frau des Hauses getan hat, war nicht Gegenstand des Planungsprozesses. Jetzt sind die meisten Herren des Hauses zu Hause. Sie kommunizieren auf der Straße, und zwar an dem Kiosk. Sie kommunizieren politisch ziemlich einseitig. Man kann doch nicht einfach sagen, daß diese Leute falsch in dieser Siedlung sind, sondern man muß sich die Frage stellen, warum haben sich die Bewohner von der Politik

abgewandt? Weil sie den Eindruck haben, daß sich die Stadt und die gesamte politische Öffentlichkeit nicht um sie kümmert. Die Antwort ist, sich den Menschen dort zuwenden und nicht abzuwenden.

Der Versorgungsauftrag öffentlicher Wohnungsunternehmen heißt, sich auch der Wiederherstellung politischer und sozialer Kommunikation in den Stadtteilen zu widmen, die sich faktisch, wenn man die Wahlergebnisse betrachtet, von der sozialen Gemeinschaft verabschiedet haben. Hier in Frankfurt gibt es den Stadtteil Sonnenschein-Siedlung, der auch schon durch die Zeitung gegangen ist. Die wenigen Leute, die da zur Wahl gegangen sind, haben sehr eindeutig rechtsradikale Parteien gewählt. Außer bei einer Wahlveranstaltung redet doch niemand mit ihnen.

In dem Prozeß der Sanierung, der in Hannover gemeinsam mit Stadt und Land angestoßen wurde, ist das wichtigste Ziel, den Dialog neu aufzunehmen. Diese städtebauliche Sanierung ist keine bauliche Aufgabe allein, sondern eine soziale und kommunikative Aufgabe. Auf den Punkt gebracht hat die Siedlung mit den 2.800 Wohnungen keinen echten städtebaulichen Mangel. Natürlich gibt es die Monostruktur. Die Hochhäuser umzubauen ist sicherlich eine städtebauliche Aufgabe. Es gibt ein paar verkommene Wegebeziehungen oder mangelnde Beleuchtungen an den Hauseingängen, das sind sicherlich alles städtebauliche Aufgaben. Aber das Entscheidende ist offenbar die Herstellung eines kommunikativen Zusammenhangs.

Es war relativ schwierig, dieses Programm auf Landesebene überhaupt zu bekommen. Es ist ein vergleichsweise großes Programm für heutige Verhältnisse. Das Land Niedersachsen hat 20 Millionen DM gegeben, und die Stadt Hannover, die finanziell nicht gut dasteht, hat sich mit zehn Millionen DM beteiligt.

20 Millionen DM, die zur Sanierung der Ofenheizungen notwendig sind, werden aus den Sanierungsmitteln gar nicht gefördert. In den zehn bis 15 Jahren, die ein solcher Sanierungsprozeß läuft, muß mit einer Summe von über 100 Millionen DM gerechnet werden. Diese Investitionen müssen auf einer Grundlage gemacht werden, die nicht von karitativen Zuwendungen ausgeht. Es ist eine Investitionsentscheidung, die das Wohnungsunternehmen mit denen abstimmt, die sie betrifft. Das ist das entscheidende Thema. Das muß man unterscheiden von den Sanierungskonzepten der siebziger Jahre. Die Beteiligungskultur solcher Stadtteile ist nicht sehr ausgeprägt. SPD, grüne Gruppen und Bürgerinitiativen schießen nicht aus dem Boden, sondern die vorherrschende Auffassung ist: »Laß

mich bloß in Ruhe«. Die karitative Zuwendung hilft deswegen nicht weiter, weil das ganz eindeutig heißt, »wir nehmen euch nicht ernst«.

Der Versuch unseres Wohnungsunternehmens ist es, in diesen Stadtteil mit dem Thema Arbeit hineinzugehen. Die Zahl der Arbeitslosen wird weiterhin steigen. Sie wird schon aufgrund der demographischen Entwicklung steigen, weil die geburtenstarken Jahrgänge nun in beruflichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sind und irgendwann da rausfliegen. Im Alter von 20 bis 22 Jahren werden diese Maßnahmen beendet sein.

Es ist ganz wichtig, daß diese 100 Millionen DM an Sanierungsgeldern beschäftigungswirksam eingesetzt werden. Es ist geplant, mit der Stadt eine gemeinsame Beschäftigungsgesellschaft zu gründen. Das ist zunächst nichts Neues. Solche Zuwendungen sind im Stadtteil bekannt. Temporäre Maßnahmen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Hilfe zur Arbeit, Eingliederungshilfen sind die Instrumente, mit denen in den letzten 15 Jahren gearbeitet worden ist. Ein Wohnungsunternehmen kann kein flächendeckendes Arbeitsplatzangebot für ca. 1000 Arbeitslose oder die entsprechende Anzahl von Haushalten schaffen. Es ist auch hier nur eine symbolische Handlung möglich. Im Stadtteil ist unser Unternehmen der größte Auftraggeber und investiert ca. über drei Millionen DM im Jahr. Elektro- oder Installationsarbeiten müssen qualifizierte Handwerksunternehmen weiterhin betreiben. Im Bereich der Grünflächenpflege, im Bereich der Maler- und Tischlerarbeiten sowie im Reinigungsbereich aber findet sich ein Auftragsvolumen von zwei Millionen DM pro Jahr. Das hat dazu geführt, daß durch Handwerksgründungen rund 30 Dauerarbeitsplätze in dem Stadtteil entstehen sollen. Das ist natürlich zu wenig in der Relation zu dem, was erforderlich ist, aber ein entscheidendes Signal dafür, die Arbeit zurück in den Stadtteil zu bringen. Es ist völlig absurd, mit den Grünflächenarbeiten in dem Stadtteil ein Unternehmen zu beauftragen, das mehr als 100 Kilometer entfernt sitzt.

Mit dem Programm Arbeit für die Mieter wird außerdem versucht, ein ganz anderes Verhältnis zur Wohnung, zum Wohnungsunternehmen und zum Wert der Siedlung herzustellen. Es ist kein Geheimnis, daß in solchen Siedlungen Familien wohnen, die in der dritten Generation Bezieher von Sozialtransfers sind. Für einen jungen Mann, der regelmäßig mit einem Einkaufswagen Glasscheiben zerstört, ist nicht nachvollziehbar, wieviel Zeit, Aufwand und Mühe es bedeutet, Glas herzustellen, einzubauen und zu pflegen. Diese Information muß in den Stadtteil wieder zurück. Wie soll man das

denn transportieren? Unsere Hoffnung ist, daß die Mieter und Mieterinnen aus dem Stadtteil, die dort arbeiten können, ein kleines Stückchen an Kommunikation wiederherstellen können. Es geht um die Herstellung von sozialer Kommunikation. Jede Form sozialer Kommunikation ist natürlich ein Stück sozialer Kontrolle. Es ist nicht zu leugnen, daß das ein altruistischer Ansatz ist. Es ist eine sehr sinnvolle Investition durch ein Tochterunternehmen, wenn Menschen, die in den Stadtteilen leben, dort auch arbeiten können. In einem Wohnungsunternehmen, das der Optimierung des Anlagevermögens verpflichtet ist, sind die Anlaufverluste und der Konsumierungsaufwand, der durch solche Maßnahme entsteht, sicherlich schwieriger zu begründen.

Es bleibt die zentrale Aufgabe, mit den Beständen von etwa 1,2 Millionen Wohnungen in den alten Bundesländern so intelligent umzugehen, daß dort Lösungen herauskommen, die ein neues Aufgabenverteilungsverhältnis zwischen Stadt und Stadtteil, Wohnungsunternehmen und Mietern, Ökonomie und Sozialstruktur zum Ziel haben. Dies kann eigentlich nur da funktionieren, wo Gesellschaften und Geschäftsführung die Rückendeckung ihrer Gesellschafter haben, wo sie den Schutz vor Begehrlichkeiten in Zeiten knapper Kassen des Gesellschafters haben. Unternehmen sollen sich einer solchen Aufgabe unterziehen, ohne daß es dafür öffentliche Förderung gibt, wie gesagt, für die Sanierung der Ofenheizungen gibt es nicht eine müde Mark. Außerdem sind Wohnungsunternehmen, die eine soziale Wohnraumversorgung betreiben, wie es auch der Deutsche Verein formulierte, in der öffentlichen Förderung bei Neubau oder Sanierung vorrangig zu behandeln. Die 17.500 Wohnungen unseres Unternehmens unterliegen jedenfalls vollständig der Vergabe durch das Wohnungsamt Hannover, auch im ungebundenen Bestand. Eine solche Versorgungsaufgabe rechtfertigt es, daß die öffentlichen Mittel darauf konzentriert werden.

Das Fazit: Es ist notwendig und muß möglich sein, die Bestände der Wohnungsunternehmen als dauergebundenen Bestand zu sichern. Es muß möglich sein, mit diesen Beständen nach Wirtschaftsprinzipien zu arbeiten, die den sozialen Versorgungsauftrag als Unternehmenszweck haben und nicht der Maximierung des Anlagevermögens dienen. Nur so kann in zehn oder 15 Jahren eine erneute Diskussion über die kommunale Wohnungswirtschaft verhindert werden, die unter den Vorzeichen steht, daß draußen die Obdachlosen zu Tausenden stehen und keine Wohnung bekommen, da alle Vermieter sich abgewendet

haben, und die Lobby deshalb zu einer Massenorganisation geworden ist.

### **Helmut Feußner: Folgt der funktionalisierten Stadt die soziale Entmischung des Quartiers? - Was geht das ein Wohnungsunternehmen an?**

Man kann sicher die Entwicklung zur funktionalisierten Stadt nicht allein der »Charta von Athen« anlasten, wie es leider oft geschieht. Wer sie gelesen hat, weiß, daß dort »zwar von Funktionen die Rede ist, aber gleichzeitig auch von der Nachbarschaft, von Handwerk und Wohnen« (Christian Fahrenholtz: Ein Plädoyer für die soziale Stadt, in: Mitteilungen der DASL, Mai 1997, S. 16). Die Entwicklung zur funktionalisierten Stadt war vor allem von zwei ablaufenden Prozessen bestimmt. Erstens, dem Streben nach gesundem immissionsfreien Wohnen als Gegenmodell zu der menschenverachtenden Entwicklung der Städte im ausgehenden 19. Jahrhundert (steinerne Stadt); es entstand der verständliche und richtige Wunsch nach gesunden Wohnverhältnissen, guter Belüftung, Besonnung und Überschaubarkeit in der Nachbarschaft (vgl. Fahrenholtz a.a.O., S. 16). Diese Vorstellungen charakterisieren vor allem die Siedlungsentwicklung der zwanziger und zu Beginn der fünfziger Jahre. Die Siedlungen waren kleinteilig, aber sie waren auch bereits weitgehend monofunktional hinsichtlich ihrer Nutzung.

Der zweite Punkt betraf die sich verändernden ökonomischen Rahmenbedingungen in den Städten und die damit zusammenhängenden sich verändernden Standortfaktoren der Betriebe. Einerseits strebten auch die Industrie- und Gewerbebetriebe mit ihrem großen Flächenwachstum zu ungestörter monofunktionaler Entwicklung, andererseits führte ein fehlendes soziales Bodenrecht und damit verbundene hohe Wertschöpfung zur Entmischung insbesondere der Innenstädte und zu monofunktionalen Dienstleistungszentren. Hanns Adrian hat es so ausgedrückt: »der Bautyp des solitären monofunktionalen durchrationalisierten Bürohauses ist weit weniger auf ein stadtaufflösendes Leitbild zurückzuführen als auf sich verändernde Anforderungen an solche Gebäude« (Hanns Adrian: Die Stadt des 21. Jahrhunderts, in: Mitteilungen der DASL, Mai 1997, S. 6).

Diese Anmerkungen zur Metapher von der funktionalisierten Stadt soll deutlich machen, daß die vorherrschenden Rahmenbedingungen und die ablaufenden sozial-ökonomischen Prozesse die Stadtentwicklung stärker bestimmen als leitbildgeprägtes planerisches Handeln.

Mit dem starken Einstieg des Staates in den öffentlich geförderten Wohnungsbau in den zwanziger Jahren erhielt die Stadtplanung erheblichen Einfluß auf die Standorte des Wohnungsbaus. Vernachlässigt man in dieser Betrachtung einmal die Entwicklung an der Peripherie der Städte mit den großen Einfamilienhausgebieten, so kann man feststellen, daß der öffentlich geförderte Wohnungsbau bis etwa 1960 durchschnittlich geprägt war

- > durch Wohnbauten mit bis zu vier Geschossen;
- > die Standorte befanden sich in relativer Nähe zu den Innenstädten oder zumindest in relativer Nähe zu den Subzentren,
- > und die Siedlungen hatten einen kleineren räumlichen Umfang, sie waren maßstäblich und überschaubar.

Die Art des Wohnungsbaus änderte sich fast radikal in den sechziger und siebziger Jahren mit dem Bau der Großsiedlungen. Über den kulturpolitischen Hintergrund dieser Zeit mit ihrem Hang zum »Großen«, dem Bau von riesigen Klinik- und Schulsystemen, ist genug geschrieben und geredet worden; die planerischen Randbedingungen müssen nicht näher erläutert werden.

Zwei wohnungspolitische Aspekte weisen aber einen aktuellen Bezug zur heutigen Situation auf und sind zum Teil auch ursächlich. Erstens: die zyklische Wohnungsbauförderung der öffentlichen Hände. Gemeint ist das rasche Zurückfahren von Wohnungsbauförderung bei nachlassender Wohnungsnachfrage und das kurzzeitige Wiederhochfahren bei stark zunehmendem Wohnungsbedarf. Wenn die zyklische Wohnungsbauförderung noch mit großen Ausschlägen verbunden ist, wie es in den sechziger und siebziger Jahren der Fall war, hat dies für eine sinnvolle, kontinuierliche und kleinteilige Stadtentwicklung Folgen. 1973 war zum Beispiel ein Jahr mit der höchsten Wohnungsbaurate in Deutschland, über 700.000 Wohnungen wurden gebaut. Auch die jüngste Entwicklung verläuft zyklisch, vom Einbruch der Wohnungsbauförderung Mitte der achtziger Jahre über das Hochfahren der Wohnungsbauförderung von etwa 1989 bis 1995 und das heutige Zurückfahren bis zum befürchteten, baldigen Einstellen der öffentlichen Förderung für den Mietwohnungsbau.

Die Einbrüche in der Wohnungsbauförderung hatten natürlich in der Stadtentwicklung wie auch im Wohnungsbau große Folgen. Wenn außerdem noch, wie es nach 1970 der Fall war, das Fördersystem bundesweit auf »Annuitätsförderung« umgestellt wird und Staffelmieten mit relativ hohen Mietsteigerungen eingeführt werden - die Großsiedlungen dieser Zeit sind vorwiegend nach diesem System finanziert und gefördert worden -

dann liegen auch hier - und nicht nur bei den städtebaulichen Planungen - Ursachen, die zu den Problemen geführt haben, die wir in den achtziger Jahren bereits beklagt haben und die die heutigen Probleme in den Großsiedlungen verschärfen. Die Einführung der Staffelmieten war auch einer der Gründe, die zur ersten Kündigungswelle Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre in den Großsiedlungen führten, weil dadurch die Mieten höher stiegen als die Richtsatzmieten der Förderjahrgänge Mitte der achtziger Jahre in den neuen Siedlungen. Ein Tatbestand, der vielfach übersehen wird bzw. bereits vergessen ist.

Zweitens war der Zugang zum sozialen Wohnungsbau durch großzügig bemessene Einkommensgrenzen gekennzeichnet. Das Erste und Zweite Wohnungsbaugesetz förderten »breite Schichten der Bevölkerung«, das System der Fehlbelegung war gewissermaßen intendiert und gewollt. Die Stadtsoziologen Häußermann und Siebel formulieren dazu: »Die hohe Zahl der Fehlbeleger, die von den Gegnern einer sozialen Wohnungs- und Stadtpolitik in der Regel als starkes Argument für den Rückzug des Staates aus der Wohnungsversorgung genannt wird, war aber aus sozialräumlicher Perspektive ein hohes soziales Gut. Die soziale Segregation ist vor allem im Laufe der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in den Städten tatsächlich verringert worden, im goldenen Zeitalter des sozialen Wohnungsbaus« (Hartmut Häußermann: Soziale Formationen in der Stadt, in: Die Stadt, Ort der Gegensätze, Demokratische Gemeinde Sonderheft, Bonn 1996). Und weiter: »Die Kritik an der Fehlbelegung, die verteilungspolitisch gerechtfertigt ist, übersieht die stabilisierende Wirkung der damit gegebenen Mischung sozialer Schichten. Selbst wer nur die Kosten und Nutzen rechnen kann, müßte erkennen, daß eine solche Mischung für die öffentlichen Haushalte erhebliche finanzielle Vorteile haben kann, da die Kosten für Sozialarbeiter und andere sozialen Interventionen geringer sind - aber diese fallen eben nicht in der Wohnungs-, sondern in der Sozialpolitik an« (Hartmut Häußermann, Walter Siebel: Soziologie des Wohnens, München 1996, S. 155). Soweit einige grundsätzliche, zugegeben etwas vereinfachende Anmerkungen zur jüngeren Stadt- und Siedlungsentwicklung.

Die Folgen dieser Entwicklung sind allenthalben zu spüren. Das zyklische Verhalten der Wohnungsbauförderung hat sich - wie bereits angemerkt - nicht verändert. Seit den achtziger Jahren sind die Probleme in den Großsiedlungen bereits in der Diskussion. In einer Querschnittsuntersuchung städtebaulicher Lösungen für die Nachbesserung von Großsiedlungen aus den fünfziger bis siebziger Jahren des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hieß es 1990: »Heute

laufen insbesondere Siedlungen der sechziger und siebziger Jahre, aber zum Teil auch der fünfziger Jahre Gefahr, ihre Funktion auf dem Wohnungsmarkt nicht mehr zu erfüllen. Dieser Funktionsverlust äußert sich zeitweise in einigen Siedlungen in erhöhten Leerstandsquoten, oft aber in hoher Bewohnerfluktuation, der Verwahrlosung von Gebäuden und Wohnumfeld sowie einem zunehmend schlechten Image bei der Bevölkerung.« Die Probleme in diesen Siedlungen haben sich seitdem prinzipiell nicht verändert. Sie wurden zwischenzeitlich nur von der verstärkten Wohnungsnachfrage Anfang der neunziger Jahre überdeckt.

Da sich die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik in den letzten Jahren deutlich verschlechtert haben, treten die Probleme dieser Siedlungen verschärft zutage. Das Auftreten und die Zunahme von Armut in unserer Gesellschaft wird offensichtlicher. Sie konzentriert sich räumlich in städtischen Randbereichen, das können alte Stadtteile sein, es trifft aber auch und vor allem Siedlungen aus den sechziger und siebziger Jahren. »Durch den Prozeß der sozialräumlichen Segregation werden ganze Quartiere in ihrer sozialen Stabilität gefährdet. Es entstehen Spannungen, die zu einem Bedrohungspotential für den sozialen Frieden in den Kommunen werden« (Hartmut Fritz/Reinhard Thies: Armutsbekämpfung in benachteiligten Lebensräumen, in: Walter Hanesch (Hg.): Überlebt die soziale Stadt?, Opladen 1997, S. 319).

Mein Eindruck ist, daß sich die Probleme in Klein- und Mittelstädten nicht von den sozialen Brennpunkten in den großen Städten unterscheiden. Vielleicht ist die Heftigkeit der Konflikte unterschiedlich, die Gefahr der Stigmatisierung von Armutsinseln ist aber in kleinen Städten noch größer als in großen Städten. In vielen unserer Wohngebiete verdichten sich die sozialen Problemlagen. Anhaltende hohe Arbeitslosigkeit, stagnierende Einkommen, mangelnde berufliche Perspektiven der jungen Leute, aufkommende Fremdenfeindlichkeit und steigende Abhängigkeit von Sozialhilfe führen zu einem Klima sozialer Spannung. Eine zunehmende räumliche Konzentration von Ausländern und Aussiedlern in bestimmten Wohnquartieren ist zu beobachten. Diese Gruppen, und das ist wesentlich problemverstärkend, haben zunehmend schlechtere deutsche Sprachkenntnisse und damit geringere Chancen auf dem Arbeitsmarkt.

Bei auslaufenden Belegungsrechten öffentlich geförderter Wohnungen und zurückgehenden Neubaumaßnahmen im sozialen Wohnungsbau konzentrieren sich neben den ausländischen

Zuwanderern auch sozial und einkommensmäßig schwache Einheimische in den verbliebenen Siedlungen mit Belegungsbindungen. Betroffen sind neben Altbau-Quartieren insbesondere die Siedlungen der sechziger und siebziger Jahre. Dieser Prozeß führt, wie bereits angemerkt, zur Abwanderung stabilisierender Mieter und damit zu ausgeprägten Armuts- und Problemlagen. Die Mieterfluktuation liegt in unserem Unternehmen zur Zeit durchschnittlich bei 12 Prozent. In den Siedlungen mit sozialen Problemen liegt sie zwischen 15 und 20 Prozent, weil »Fehlbeleger« und stabilisierende Mieter die Wohnquartiere verlassen.

Die Teilung der Stadt in gute Standorte und Armutslagen wird noch dadurch verschärft, daß sich innerhalb der Problemgebiete gleiche ethnische Gruppen, aber auch Gruppen gleicher kultureller Identität zusammenfinden und die anderen hinausdrängen. Letztendlich ist zu fragen, ob der Kampf um die solidarische Stadt bereits verloren ist, ob das Ziel sozialer Durchmischung innerhalb von Gebäuden oder auch innerhalb von Nachbarschaften noch richtig ist und noch weiter verfolgt werden kann.

Instrumente und Maßnahmen zur Stabilisierung der Siedlungen aus den siebziger und achtziger Jahren wie Wohnumfeldverbesserung, Mietergärten, Mieter-Cafés usw. werden künftig allein aber nicht mehr ausreichen, um die Probleme in vielen Siedlungen zu lösen. Stadtentwicklungs- und sozialpolitische Interventionen sind notwendig, um die soziale Erosion aufzuhalten.

Im folgenden möchte ich notwendige Aktivitäten und Maßnahmen in mehreren Thesen zusammenfassen:

1. Die Privatisierung der Wohnungsunternehmen, die sich in öffentlichen Händen befinden, muß aufhören. Es bedarf starker Wohnungsunternehmen, die zwar über die Instrumente der freien Wirtschaft verfügen, jedoch nicht unter dem Diktat größtmöglicher Gewinnerzielung stehen. Es bedarf solcher Unternehmen um so mehr, als die öffentlichen Hände immer weniger imstande sind, den sozialen Wohnungsbau aus eigener Finanzkraft ausreichend zu fördern bzw. Belegungsbindungen neu zu kaufen.
2. Es ist ein soziales Management für viele Siedlungen notwendig. Hierzu gehört ein Paket sozialplanerischer Aktivitäten, die Kommunen, freie Wohlfahrtsträger und Wohnungsunternehmen zusammen führen müssen. Gemeinwesenarbeiter, Streetworker oder Stadtteilentwickler haben eine besondere Funktion zwischen den

- Menschen im Wohngebiet, der Verwaltung und der lokalen Politik zu übernehmen. Ihr Tätigkeitsfeld muß die Lebenswelt der Bewohner sein. Die Gemeinwesenarbeit muß durch eine bewohner-nahe konfliktferne Hausverwaltung, kaufmännische und technische Kundenbetreuung ergänzt werden. Bewohner und Bewohnerinnen müssen für eine aktive Rolle (Quartiersakteure) gewonnen werden. Ziel der Kooperationsbeteiligung muß es sein, gemeinsame Vereinbarungen nach dem Konsensprinzip zu erreichen.
3. Der Belegung und Mietkostenentwicklung ist besondere Beachtung zu schenken. Die rechtlichen Möglichkeiten mittelbarer Belegung sind in Absprache mit den Kommunen zu nutzen, das heißt, statt Wohnungen mit Belegungsbindungen werden gewissermaßen ersatzweise Wohnungen in anderen Stadtteilen aus freien Beständen der Gesellschaft belegt. Die Mietpreise sollten soweit wie möglich sozial verträglich gestaltet werden. Durch die besonderen Finanzierungsbedingungen in den Siebziger-Jahre-Siedlungen bieten sich hier durch die derzeit niedrigen Zinsen oft Möglichkeiten, durch neue Zinsvereinbarungen die Mieten zu senken. In diesen Fällen haben Absprachen mit den Kommunen besondere Bedeutung, da diese Situation dazu genutzt werden muß, durch unmittelbare Belegung die Sozialstruktur zu verbessern. Ein großes Problem sind die Mietnebenkosten, die in den letzten Jahren besonders stark gestiegen sind, sie sind leider von den Wohnungsunternehmen schwer beeinflussbar, trotzdem können auch hier Reserven sein. Besonders wichtig sind Präventivmaßnahmen zur Wohnraumsicherung. Wir führen seit vielen Jahren Mietschuldnerberatung durch. Bei Auffälligkeit erfolgt sofortige Kontaktaufnahme mit dem Mieter, möglichst persönlich. Es können Ratenzahlungen vereinbart und Mietschulden gestundet werden. Die Maßnahmen werden mit den Sozialämtern koordiniert, ein Umzugsmanagement in preisgünstigeren Wohnraum kann organisiert werden.
  4. Wohnungsunternehmen werden sich künftig in Zusammenarbeit mit den Kommunen auch um ergänzende Infrastruktur bemühen müssen, z.B. kann die Einrichtung von kleinen Nahversorgungsläden, selbstverwalteten Kinderbetreuungsläden usw. notwendig werden.
  5. Soweit möglich und sinnvoll sollte in den gefährdeten Siedlungen das Wohnungsgemeinde durch Grundrißveränderungen bzw. Ergänzungsbauten (Nachverdichtung) erweitert und die Siedlungen für den Zuzug neuer Bewohnergruppen geöffnet werden; Möglichkeiten zur Schaffung selbstgenutzten Wohneigentums sind zu nutzen. Kinder und große Familien sollen wieder in ältere Siedlungen hineinkommen.
  6. Soweit irgend möglich, sollten Wohnquartiere durch Einrichtungen ergänzt werden, die z.B. Jugendlichen oder auch Arbeitslosen sinnvolle Beschäftigung geben. Durch die Anlage von kleinen Werkstätten in Selbsthilfe könnte eine sinnvolle Beschäftigung und Ausbildung organisiert werden. Selbsthilfe kann eine sinnvolle Beschäftigung, aber auch eine Qualifizierungsmaßnahme bedeuten.
  7. Mein abschließendes Plädoyer gilt einem kleinteiligen, maßstäblichen Siedlungs- und Städtebau mit zwei- bis viergeschossigen Reihenhäusern bzw. Stadthäusern auch im geförderten Mietwohnungsbau in Gemengelage mit Eigentumsmaßnahmen. Auch mit Reihen- und Stadthäusern können hohe Dichten bei guter Bebauungsplanung erreicht werden; Reihen- und Stadthäuser sind eine kostengünstige Form des Mietwohnungsbaus.

## **Podiumsdiskussion**

**mit Franziska Eichstädt-Bohlig, MdB, Uwe Günzler (Leitung), StaSekr. Matthias Kurth, Jochen Meurers, Ulrich Pfeiffer, StaSekr. Christa Thoben**

### **Uwe Günzler:**

Zuerst möchte ich die Teilnehmer unserer Podiumsdiskussion vorstellen: Frau Christa Thoben, Staatssekretärin im Bonner Wohnungsbauministerium, und Frau Franziska Eichstädt-Bohlig, die wohnungspolitische Sprecherin von Bündnis 90/Grüne im Bundestag. Desweiteren Herrn Jochen Meurers, Vorstandsvorsitzender der Lobby, und Herrn Ulrich Pfeiffer vom Forschungsinstitut Empirica. Lothar Klemm, der hessische Minister für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung ist verhindert, dafür dürfen wir seinen Staatssekretär Matthias Kurth begrüßen.

Zum Einstieg in unser Thema darf ich daran erinnern, daß vor 30 Jahren nur jedes 75. Kind von der Sozialhilfe abhing, im letzten Jahr war es jedes sechste Kind! Vor 35 Jahren betrug die Steuern und Sozialabgaben 20 Prozent des Gehalts, heute sind es ganze 40 Prozent. Früher verfügte eine vierköpfige Familie mit 5.500 DM Bruttogehalt im Monat über ein durchschnittliches gutbürgerliches Einkommen, heute befindet sie sich damit in der Nähe der Armutsgrenze. Zum größten Kostenfaktor aber sind die Wohnungsmieten angewachsen.

Doch vertiefen wir besser nicht den entmutigenden Vergleich mit der Vergangenheit. Viel lieber möchte ich die Anwesenden auf dem Podium bitten, uns einen Blick in die Zukunft zu gewähren: Wohin wird sich der öffentliche Wohnungsbau entwickeln, was geschieht mit den Beständen und auf welche wohnungspolitische Aktivitäten sollen zukünftig die Schwerpunkte gesetzt werden?

### **Christa Thoben:**

Der Bund hat seine Vorstellungen zur Reform des Wohnungsbaus in dieser Legislaturperiode sehr weit vorangetrieben. Wir haben die gesamte Eigenheimförderung auf Zulagen umgestellt. Mit dem Ergebnis, daß trotz knapper Haushaltsmittel und schwieriger Wohnungsbaukonjunktur die Nachfrage nach Eigenheimen insbesondere im Bereich der Schwellenhaushalte zum stabilisierenden Element des Wohnungsmarktes geworden ist. Bevölkerungsschichten, die vorher nicht dazu in der Lage waren, können sich heute durch die Umstellung der Förderung ein Eigenheim leisten. Nach 20 Jahren Diskussion haben wir endlich ein Wohnungsbaugesetz mit einer Neuausrichtung der

Wohnungsbauförderung durchgesetzt. Zugegeben: Wir hatten uns ursprünglich vorgestellt, auch Verände-

rungen für den Wohnungsbestand zu erreichen, damit in den preiswerten Wohnungen nur solche Leute leben, die verbilligte Mieten nicht als ein Zusatzeinkommen erleben. Leider war das aber mit den Ländern nicht zu verabreden.

Dafür beinhaltet das Wohnungsbaugesetz jetzt eine deutliche Ausrichtung der Neubauförderung auf wirklich bedürftige Haushalte. Die Zielgruppen werden spezifischer definiert, als das im alten Gesetz der Fall war. Daneben haben wir sehr viel stärker die Belange der Kommunen berücksichtigt, weil wir der Überzeugung sind, daß dort die meisten Kenntnisse über tatsächliche Versorgungsprobleme vorhanden sind. Wir haben auch die Frage ins Gesetz aufgenommen, für was man Fördermittel beantragen kann. Ich nenne nur die sogenannte Kombiförderung, womit die Neubauförderung stärker auf Durchmischung ausgerichtet werden soll. Wenn jemand Mittel aus diesem Programm beantragen will, muß er belegen, daß er sich in verschiedenen Bereichen der Wohnungsbauförderung engagiert.

Umstritten wird immer bleiben, daß der Bund konsequent die Privatisierung seiner eigenen Wohnungsbestände betreibt. Dabei darf aber nicht unterschlagen werden, daß wir stets dafür gesorgt haben, daß daraus keine Bedrohung für die Mieter entsteht. Genauso würden wir auch in Hessen vorgehen. Die offizielle Wohnungsbaupolitik dieses Landes ist aber offensichtlich von der Vorstellung beherrscht, es sei am besten, wenn man in einer Wohnung wohnt, die dem Land gehört. Das sehen wir anders. Die stärkste Begründung dafür, daß Wohnungsbestände im Besitz der öffentlichen Hand bleiben, ergibt sich nach unserer Überzeugung allein auf kommunaler Ebene, weil dort eine enge Verknüpfung mit den Kenntnissen vor Ort besteht. Wie ich aber höre, gibt es hier in Frankfurt die Verabredung, daß man stadteigene Wohnungen verkaufen muß, um die Modernisierung der verbliebenen Bestände finanzieren zu können.

### **Matthias Kurth:**

Die wohnungspolitische Konzeption in Hessen unterscheidet sich natürlich von der des Bundes. Dort verfolgt man eine grundlegend andere Vorstellung, die auf die Formel gebracht wurde: »Die Marktsplattung überwinden«. Das aber heißt im Klartext: der Bund will einen einheitlichen Wohnungsmarkt schaffen. Die vorhandenen öffent-

lichen Wohnungsbestände sollen sukzessive durch Anpassung an das allgemeine Vergleichsmietniveau in den allgemeinen Wohnungsbestand übergeleitet werden.

In Bonn sagt man: Wir brauchen kein gesondertes Segment der öffentlich geförderten Wohnungen. Wenn sozial Bedürftige die Vergleichsmieten nicht zahlen können, bekommen sie eine individuelle Förderung in Gestalt des Wohngelds. Allerdings ist das Wohngeld seit vielen Jahren nicht angepaßt worden. Jeder weiß darüber hinaus, daß eine reine Subjektförderung erheblich mehr Mittel in Anspruch nehmen würde als das gegenwärtige System. Unser Ziel in Hessen ist es darum, einen preiswerten Wohnungsbestand zu erhalten.

Die 50.000 von 1991 bis 1997 öffentlich geförderten Wohnungen in Hessen haben zur Entspannung auf dem Wohnungsmarkt beigetragen. Die Bestände, die mit viel öffentlichem Geld gefördert worden sind und jetzt auslaufen, wollen wir möglichst preiswert erhalten. Unserer Vorstellung nach können wir auf Wohnungsgemeinnützigkeit nicht verzichten. Es war ordnungspolitisch verkehrt, völlig aus der Gemeinnützigkeit alter Prägung auszusteigen. Denn auch in Zukunft brauchen wir sozialverpflichtete Wohnungsunternehmen, die für bestimmte Bevölkerungsgruppen, die sich auf dem Wohnungsmarkt nicht selbst versorgen können, einen entsprechenden Bestand preiswerter Mietwohnungen bereitstellen. Anderenfalls prophezeihe ich, daß sich die vorhandenen Probleme auf dem Wohnungsmarkt noch weiter verschärfen werden.

Kurzum: In Hessen wollen wir weiterhin den Mietwohnungsbau nach allen Förderwegen realisieren. Eigenheimförderung stellt dazu eine Ergänzung, aber keine Alternative dar. Für soziale Schichten, die nicht dem von Frau Thoben angesprochenen Schwellenbereich angehören, muß auch in Zukunft ein öffentlich gefördertes Mietwohnungsangebot bereitgestellt werden. Wir brauchen Neubauaktivitäten im sozialen Wohnungsbau und wir brauchen die Sicherung des Bestands.

#### **Franziska Eichstädt-Bohlig:**

Ich möchte für eine grundsätzliche Neuorientierung in der Wohnungspolitik plädieren. Das gesamte bisherige Regelwerk setzt auf Wirtschaftswachstum. Es rechnet mit regelmäßigen Einkommenszuwächsen und verläßt sich auf das Wachstum der Staatseinnahmen. Doch stellen wir nicht erst heute fest, daß sich Wirtschaftswachstum, Einkommenszuwächse und

Steuereinnahmen längst voneinander abgekoppelt haben.

Die Wohnungspolitik hat sich traditionell überwiegend auf die Neubauförderung konzentriert. Das tun heute noch die großen Parteien wie auch weite Teile der Fachöffentlichkeit. Auch Herr Pfeiffer hat diese Position in seinem Vortrag vertreten. Man geht davon aus, daß Neubauförderung im Miet- und Wohneigentumssektor das Angebot vergrößert und so den Wohnungsmarkt entlastet und zu Preisenkungen über alle Marktsegmente hinweg führt. Wir können an der Wohnungsmarktentwicklung der letzten Jahre studieren, daß die Realität diese Annahme nicht bestätigt. Es gibt ein qualitativ ausreichendes Wohnungsangebot, doch fehlt es unverändert an preiswertem Wohnraum in den Ballungsgebieten. Während es im oberen und mittleren Marktsegment insbesondere bei Neuvermietungen tatsächlich Preisnachlässe gibt, steigen die Mieten im preiswerten Altbau und im gesamten Bestandsmarkt weiterhin fast doppelt so schnell wie die Einkommen und die übrigen Lebenshaltungskosten.

Das Wohngeld ist mit seinem Latein längst am Ende. Das gültige Mietrecht sieht Mieterhöhungsmöglichkeiten von bis zu 30 Prozent in drei Jahren vor. Bei den äußerst geringen Einkommenszuwächsen, die wir im Moment und in absehbarer Zeit haben werden, halte ich es für sehr fraglich, ob man diese Mieten- und diese Förderpolitik so weiterbetreiben kann und soll. Ich halte die bundespolitische Prioritätensetzung in der Wohnungspolitik angesichts dieser Situation für eindeutig falsch.

Etwa sechs Milliarden DM gehen in die Eigenheimförderung und rund zwölf Milliarden DM in die Steuersubventionen für den Mietwohnungsbau. Es fließen derzeit aber nurmehr 2,3 Milliarden DM in den sozialen Wohnungsbau, 3,5 Milliarden DM ins Wohngeld und ungefähr 720 Millionen DM in die Stadterneuerung. Der Betrag für die Eigenheimförderung macht demnach genausoviel aus wie Wohngeld, sozialer Wohnungsbau und Stadterneuerung zusammen. Das halte ich in einer Zeit mit derart hoher Arbeitslosigkeit und stagnierenden Einkommen für eine grundsätzlich falsche Weichenstellung. Die Pflichtaufgaben der Wohnungspolitik liegen auch zukünftig in den Bereichen: sozialer Wohnungsbau, Stadterneuerung und Wohngeld.

Denn machen wir uns doch nichts vor: Es mangelt ja nicht an Subventionen. Immerhin 27 Prozent der offiziell definierten Bundessubventionen fließen in die Wohnungs- und Bauwirtschaft. Es mangelt an den richtigen Proportionen und den richtigen Priori-

täten. Deswegen lautet meine erste Forderung: Wir brauchen eine Wohngeldreform, die überwiegend aus Kürzungen bei der Eigenheimzulage zu finanzieren ist. Es ist nicht einzusehen, daß einerseits ein Haushalt mit 250.000 DM zu versteuerndem Jahreseinkommen in acht Jahren bis zu 72.000 DM Eigenheimzulage bekommt, und andererseits das Wohngeld seit Jahren nicht mehr aufgestockt wurde.

Meine zweite Forderung lautet, daß wir ein Mietrecht brauchen, das die Mietpreiserhöhung gegenüber dem jetzigen Zustand dämpft. Ich weiß, daß die Wohnungswirtschaft das nicht gerne hört, aber ich halte es wirklich für unzumutbar, wenn bei sinkenden Realeinkommen 10 Prozent Mieterhöhungsspielraum im Jahr vom Gesetzgeber gewährt wird.

Bei der dritten Forderung befinde ich mich offenbar mit Herrn Kurth im Konsens. Die Verbindung der Reform des Wohnungsbaugesetzes mit einer neuen Gemeinwirtschaft erscheint mir überaus wichtig. Die zunehmende Umorientierung der öffentlichen Hand von der Wachstumswirtschaft auf Sparwirtschaft muß die preiswerten Wohnungsbaubestände sichern helfen. Es ist daher mein Hauptvorwurf an das Wohnungsbaureformgesetz, daß es die Sozialwohnungsbestände in die Vergleichsmiete überführen will und die ortsübliche Vergleichsmiete zum Maßstab der Förderung nimmt. Das ist schon eine Absurdität in sich. Denn wozu bekommt einer etwas gefördert, was ein anderer Investor ohne Förderung aus eigenen Mitteln herstellen soll?

Die vorhandenen Fördermittel müssen in Zukunft auf bedürftige Gruppen konzentriert werden. Wer sich nicht selbst am Markt versorgen kann, muß Zugriff auf öffentlich geförderte Wohnungen haben. Damit aber ein ausreichendes Wohnungskontingent ärmeren Mitbürgern zur Verfügung steht, müssen insbesondere die öffentlichen Wohnungsbestände gesichert werden. Diese hektische Privatisierung und die Monopolverkäufe, die der Bund derzeit betreibt, sind entschieden abzulehnen.

#### **Ulrich Pfeiffer:**

Die Ausgangsfrage lautet doch zunächst einmal: Wohin wird sich der Wohnungsmarkt entwickeln? Welche Probleme lassen sich mit ihm lösen und was bleibt für die Politik an ungelösten Aufgaben übrig? Die Wohnungspolitik wird oft mit Problemen befrachtet, die sie allein überhaupt nicht lösen kann. Wenn man den Subventionsbetrag im Wohnungssektor berechnen will, dann muß vom Bruttobetrag derjenigen Verluste ausgegangen werden, die im Neubau und bei der Modernisie-

rung von Wohnungen entstehen. Der Mietwohnungsbau ist in der heutigen Form eine Folge des Steuerrechts. Sowohl die Regierung als auch die SPD und die Grünen sind der Meinung, daß wir uns diese Steuerlöcher, die sich im Einkommenssteuerrecht finden, nicht mehr leisten können. Meine Prognose lautet daher, daß jede Regierung nach der Wahl die Subventionspraxis kippen und den Spitzensteuersatz mehr oder weniger senken wird.

Ich plädiere für eine radikale Entsubventionierung des Marktes, weil ein großer Teil der Subventionen nichts anderes hervorgerufen hat als gigantische Baukosten. Alle internationalen Vergleiche zeigen geringere Baukosten in Ländern mit weniger Subventionen. Unser politisches System sollte die exorbitanten Bodenpreise in Deutschland endlich kappen und in eine Talfahrt hineinmanövrieren. Das wäre durchaus möglich, weil die Bodenknappheit politisch gemacht ist. Man könnte mit entsprechenden politischen Entscheidungen einen anderen Bodenpreis kreieren, der eine Kostensenkung im Wohnungssektor zur Folge hätte. Wenn wir es schaffen würden, die Baukosten allein um zehn bis zwanzig Prozent zu senken, was im internationalen Vergleich wenig ist, wäre das mehr wert als alle Subventionen für den Wohnungsbau zusammen! Schließlich wollen ja unsere Parteien Steuersenkungen. Niemand kann mehr vor die Bürger treten und weitere Steuererhöhungen fordern. Es gibt daher nur einen Weg: Der Wohnungssektor muß entsubventioniert werden, es muß preiswerter gebaut und der Neubaumarkt für breitere Schichten geöffnet werden.

Zu bedenken ist freilich, daß selbst ein optimal funktionierender Markt nicht alle sozialen Probleme lösen kann. Die Gesellschaft ist ungleicher geworden. Es gibt stigmatisierte Menschen, die keine Chance haben, selbst auf einem entspannten Markt eine Wohnung zu finden. Wer einmal obdachlos war, schafft es aus eigener Kraft kaum mehr, wieder zu einer ordentlichen Wohnung zu kommen. Das bleibt deshalb eine öffentliche Aufgabe, die auch dann, wenn die massenhafte Wohnungsversorgung durch Privatinvestitionen gewährleistet würde, immer noch bestünde. Hinzu kommt, daß die Schneeschmelze bei den Belegungsbindungen kaum aufzuhalten ist. Die Verringerung des Bestands sozial gebundener Wohnungen von vier auf 1,2 Millionen ist juristisch vorprogrammiert. Die Bindungsschlacht ist mit klassischen Instrumenten, auch mit den gigantischsten Wohnungsbauprogrammen nicht zu gewinnen. Ich bin allerdings der Überzeugung, wenn wir den Markt radikal ändern und genug Anbieter haben, dann bekommen wir auch die Belegung in den Griff. Mit anderen Worten: Wir

müssen eine Situation schaffen, die es uns erlaubt, preiswerte Bindungen im Bestand kaufen zu können.

Ein paar Sätze zum Mietrecht. Eine der uralten, von Nichtökonomern breitgetretene Illusion ist die, daß der Mieterschutz von den Eigentümern getragen wird. Das stimmt nicht. Wenn der Staat den Eigentümern die Daumenschrauben beim Mietrecht anlegt, geht das in ihr Investitionskalkül ein. Die Mieter bezahlen ihre Sicherheit durch die Verknappung des Wohnungsangebots. Ich bin nicht gegen den Mieterschutz. Zudem glaube ich, daß die Mieter bereit sind, einen gewissen Preis für ihre Sicherheit zu zahlen. Doch ist folgendes zu bedenken: Wenn beispielsweise Neuvertragsmieten an die Bestandsvertragsmieten gebunden werden, resultiert daraus ein Mietpreisstop und der Markt ist am Ende. Wenn man die Kappungsgrenzen zu eng gestaltet und Inflation vorherrscht, entsteht Unsicherheit beim Wohnungsbauinvestor. Dann bedeuten die zehn Prozent rechtliche Mieterhöhungsmöglichkeiten einen viel zu geringen Spielraum, der zu real sinkenden Mieteinnahmen führt. Mietpreise müssen prinzipiell über Angebotskonkurrenz geregelt werden, nicht über juristische Tricks.

#### **Jochen Meurers:**

Bei alledem, was bislang gesagt wurde, ist eine wesentliche Frage verdrängt worden. Die nämlich, ob nicht unser System des sozialen Wohnungsbaus in Wirklichkeit eine große Ungerechtigkeit darstellt? Immerhin weisen unsere Sozialbauwohnungsbestände eine Fehlbelegung zwischen 25 und 49 Prozent auf! Und dies, obwohl bei der zunehmenden Armut in der Bundesrepublik ein weiterer Druck auf die Einkommenssituation der Bevölkerung stattfindet. Das heißt: Ein immer größerer Bevölkerungsteil kann die steigenden Mieten nicht mehr zahlen. Wir müssen bereits heute davon ausgehen, daß rund 1,2 Millionen Menschen in Deutschland über keinen eigenen Wohnraum verfügen. Wie gehen wir damit um? Auf diese zentrale Frage habe ich noch keine Antwort gehört. Es kann doch wohl nicht sein, daß wir hier eine Geisterdebatte führen wollen, die uns von diesem wichtigen Problem wegführt.

Gern spricht man heutzutage von der Entspannung auf dem Wohnungsmarkt. Aber wodurch wurde diese denn hervorgerufen? Hier in Frankfurt doch einzig und allein durch den Abzug der Amerikaner. Zu Lösungen, die von Dauer sind, führt dieser Umstand gewiß nicht. Für mich stellt sich daher weniger die Frage, welche volkswirtschaftliche These im Wohnungssektor richtig ist, sondern: Welche Politik hilft uns, das Problem der Obdachlo-

sigkeit zu lösen? Wenn man mir belegt, daß das Mittel der Privatisierung dem Erreichen dieses Ziels dient, habe ich mit der Privatisierung keine Probleme. Wenn es damit jedoch nicht möglich ist, wohl aber mit der Sicherung des öffentlichen Wohnungsbestandes, bin ich selbstverständlich dafür, diesen Weg einzuschlagen.

Mir fällt auf, daß es an politischem Mut mangelt, das entscheidende Problem der Fehlbelegung anzupacken, weil alle Parteien ein offenbar nicht zu verachtendes Wählerpotential im sozialen Wohnungsbau vermuten. Mit der zur Zeit gültigen Fehlbelegungsabgabe ist jedenfalls das Problem der Wohnungsnot nicht zu lösen. Die wenigen Einnahmen durch diese Abgabe reichen bei weitem nicht dazu aus, um für eine Million obdachloser Bürger in der Bundesrepublik neuen Wohnraum zu schaffen. Diese eine Million Menschen haben aber ein elementares Recht darauf, die Frage beantwortet zu bekommen, was gegen ihre Wohnungsnot unternommen wird. Im Moment sehe ich die Lösung nur im Bestand. Das aber heißt, wir müssen bereit sein, grundsätzlich über die Frage nachzudenken, wie das Problem der Fehlbelegung gelöst werden kann.

#### **Ulrich Pfeiffer:**

Selbstverständlich haben die erwähnten eine Million Bürger ein Anrecht auf Wohnungen. Doch ist es illusionär, das mit dem Rauswurf der Fehlbeleger erreichen zu wollen. Wenn mittelfristig von einer Million Sozialbauwohnungen jährlich fünf Prozent frei werden, so sind das gerade mal 50.000 Wohnungen im Jahr.

#### **Matthias Kurth:**

In der Debatte um die Fehlbelegungsabgabe mißfällt mir dieses Schwarz-Weiß-Denken. Es gibt kein Patentrezept zur Lösung aller Probleme, sondern wir brauchen eine Strategie, die sich aus vielen verschiedenen Elementen zusammensetzt.

Der Wohnungsmarkt ist ein sehr differenzierter Markt. Es gibt viele kaufkräftige Leute, die keine öffentliche Wohnungspolitik und auch keine staatlichen Subventionsprogramme benötigen. Wir beobachten im oberen Preissegment sogar eine erhebliche Entwicklung des Mietpreisniveaus nach unten. Für die Menschen allerdings, die sich im unteren Preissegment bewegen, bringt es natürlich nichts, wenn oben die Preise fallen. Wir haben deshalb in Hessen mit der Einführung der Fehlbelegungsabgabe versucht, zu mehr Gerechtigkeit zu kommen. Ich will Ihnen jetzt mal die Summe nennen, die wir in Hessen von 1993 bis 1996 an Fehlbelegungsabgabe eingenommen haben: Das waren immerhin 159 Millionen DM!

**Jochen Meurers:**

Und wieviel Wohnungen sind mit diesem Geld gebaut worden?

**Matthias Kurth:**

Das hängt davon ab, wie hoch der jeweilige Subventionsbetrag pro Wohnung ausfällt. Wir verfügen beispielsweise über Programme, in denen wir eine Wohnung mit 50.000 DM fördern. Das würde bedeuten, daß über 3.000 Wohnungen mit dem von mir genannten Betrag von 159 Millionen DM zu realisieren sind.

Die Fehlbelegungsabgabe ist im Prinzip ein Subventionsausgleich. Es kann nicht darum gehen, Leute aus ihren Wohnungen zu vertreiben. Jemand, der über einer bestimmten Einkommensgrenze liegt, wie auch immer man diese definiert, zahlt einen Ausgleich. Wir haben das System der Fehlbelegungsabgabe zweimal angepaßt. Es ist rechtsbeständig und bringt Einnahmen, die wieder ungeschmälert in den Wohnungsneubau fließen. Ich halte dieses System für gut und verteidige es.

Aber es handelt sich ja hierbei nicht um das einzige Element hessischer Wohnungspolitik. Die Bestandserhaltung stellt ein weiteres wichtiges Aufgabenfeld dar. Wobei natürlich gilt, daß man nur dann den Bestand öffentlicher Wohnungen erhalten kann, wenn sich auch genügend Partner finden, die sich dem sozialen Gedanken verpflichtet fühlen. Wir wollen deshalb die Wohnungsbaugesellschaften nicht sämtlich zu privaten Unternehmen umbauen. Einige der Gesellschaften müssen in öffentlicher Verantwortung bleiben, damit dort die Rendite-Schraube nicht so angezogen werden muß wie in privatwirtschaftlichen Unternehmen. Auf diese Weise dämpft man das Mietpreinsniveau, was besonders in Großstädten sehr wichtig ist.

**Zwischenruf aus dem Publikum:**

Wenn Obdachlose nicht mit Hilfe der Fehlbelegungsabgabe wieder an Wohnungen kommen, wie soll dies denn möglich sein?

**Christa Thoben:**

Wir sollten ehrlicherweise zugeben, daß der Begriff Obdachlosigkeit ein Problem umschreibt, das mit bloßer Wohnraumversorgung nicht aus der Welt zu schaffen ist. Der Bundestag hat hierüber in den letzten Jahren mehrfach debattiert. Gleichwohl haben wir in unserem Etat für den sozialen Wohnungsbau einen Betrag ausgewiesen, der zur Verminderung der Obdachlosigkeit durch den Bau neuer Wohnungen beitragen soll. Wir wollen mit den Mitteln, die der Bund zur Verfügung stellt, die Länder dazu überreden, einen Teil ihrer Ausgaben

für Spezialprogramme zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit bereitzustellen.

In den letzten Jahren sind in diesem Aufgabenbereich vom Bund, in Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen, viele Einzelmaßnahmen gefördert und begleitet worden. Wir haben dabei festgestellt, daß das Hauptgewicht bei der Bekämpfung der Obdachlosigkeit in der sozialen Begleitung der Projekte liegt. Hierauf haben wir in unserem Gesetzesvorhaben reflektiert. Wichtig ist: Das Herstellen von Wohnungen ist nicht das entscheidende Element zur erfolgreichen Bekämpfung der Obdachlosigkeit.

Ich stimme generell der Überlegung zu, daß man für besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen preiswerten Wohnraum möglichst durch Verlängerung von Belegungsrechten erhalten oder durch Ankauf neuer Belegungsrechte schaffen muß. Allerdings gibt die Tatsache zu denken, daß sich allein in Frankfurt durch das Festhalten an der Uralkostenmiete im Bestand der Reparaturbedarf der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften auf 800 Millionen DM summiert. Diese Gesellschaften stehen darum vor der Aufgabe, Wohnungen verkaufen zu müssen, um den Rest ihrer Bestände in einen halbwegs erträglichen Zustand zu bringen.

In der Diskussion um die Fehlbelegung stellt sich die Frage: Wieviel können wir denen, die unberechtigt in einer Sozialbauwohnung leben, überhaupt abverlangen? Welchen Betrag läßt deren Einkommenssituation zu? Schleswig-Holstein geht da übrigens weit rigider als Hessen vor.

Nun noch einen Hinweis auf die Finanzierung: 80 Prozent des Kapitals, das in den Wohnungsbau fließt, sind privates Kapital! Wir locken es mit einer Reihe von Maßnahmen auf den Wohnungsmarkt. Zu Recht wurde im Rahmen der Steuerreform überlegt, ob diese Maßnahmen zeitgemäß sind. Wir wollen hier einiges ändern. Das Land Hessen hat im übrigen sein eigenes Wohnungsbauprogramm kräftig zurückgefahren. Es ist kaum noch etwas übrig: 1996 waren es 424 Millionen DM, 1997 nur noch 115 Millionen DM...

**Jan Kuhnert:**

Auch mich beschäftigt das Problem, wie eine Million Obdachlose wieder in Wohnungen kommen. Es wird ständig um diese Frage herumgeredet. Tatsache aber ist: Der Bund verkauft seine Wohnungen. Das sind genau jene 1,2 Millionen Wohnungen, die zur Unterbringung unserer Obdachlosen fehlen. Ebenfalls erzürnt mich der Hinweis darauf, daß die Instandhaltung des öffentlichen Wohnungsbestands in Frankfurt Kosten von

800 Millionen DM produziert. Was ist denn die Alternative? Glaubt man denn, durch höhere Mieten und einen höheren Subventionsaufwand für benachteiligte Personenkreise finde Instandhaltung statt?

**Franziska Eichstädt-Bohlig:**

Im Vertragstext zum Verkauf bundeseigener Wohnungen an die Veba, die ein Großeinkäufer öffentlichen Wohnungsbestands ist, steht, daß die vorhandenen Mieter vor Vertreibung und vor Eigentumsu mwandlung geschützt und daß auch die Belegrechte gesichert sind. Sicher ist aber auch dies: Keine dieser an die Veba verkauften Wohnungen wird auch nur einem Obdachlosen zugute kommen. Diese Wohnungen sind verloren für die Bevölkerungsgruppen, über die wir heute reden wollen. Deswegen muß in Zukunft verstärkt auf die Sicherung der Bestände geachtet werden. Wobei wesentlich größere Bestände gesichert werden müssen, als für die unmittelbare Versorgung von Obdachlosen allein nötig wäre. Schließlich brauchen wir ja auch noch eine gewisse soziale Mischung in den Siedlungen. Das ist der springende Punkt, über den wir uns auseinandersetzen sollten.

Zur Zeit sind 1,5 bis 1,8 Millionen Wohnungen, die nicht miet- und belegungsgebunden sind, im Besitz städtischer Gesellschaften. Diese Wohnungen unterliegen der ortsüblichen Vergleichsmiete. Ich bin mir ziemlich sicher, daß außer einigen Geschäftsführern mit sozialem Engagement niemand in der Wohnungswirtschaft daran denkt, diese aus der Mietpreisbindung gefallenen Wohnungen an Obdachlose zu vermieten, obwohl diese Wohnungen zu 100 Prozent aus Steuergeldern finanziert wurden. Insofern bleibt für mich die Sicherung auslaufender Belegungsrechte die wichtigste wohnungspolitische Forderung.

Doch wehre ich mich dagegen, die Fehlbelegungsabgabe zur Disposition zu stellen. Wir brauchen soziale Stabilität in den Quartieren, in die wir Wohnsitzlose integrieren wollen. Deswegen halte ich es für falsch, die Fehlbelegungsabgabe durch eine Art Rausschmeißinstrument zu ersetzen. Aber die Neubauförderung muß noch viel deutlicher als im neuen Wohnungsgesetzbuch auf die kinderreichen Familien, die Alleinerziehenden und die Einkommensschwachen konzentriert werden. Im neuen Wohnungsgesetz sind viel zu viele Schlupflöcher eingebaut, um dieser Verantwortung zu entfliehen, etwas gegen die Wohnungsnot zu unternehmen. Vor allem dadurch, daß die ortsübliche Vergleichsmiete zum Maßstab gemacht wird. In Berlin beispielsweise beläuft sich die ortsübliche Vergleichsmiete zur Zeit auf 19,90 DM pro Quadratmeter Neubauwohnung. Das Land Berlin

aber ist gar nicht in der Lage, diese 19,90 DM auf einen von ärmeren Mitbürgern bezahlbaren Preis herunter zu subventionieren. Von daher bleibe ich dabei, die Antwort auf unsere Probleme lautet: den Bestand retten, soweit wir ihn retten können.

**Jochen Meurers:**

Ich finde es bemerkenswert, daß hier nun plötzlich von Rausschmeißmethoden die Rede ist. Dennoch bleibe ich dabei, um das ganz deutlich zu sagen, daß Bürger, die über Jahre hinweg die Segnungen des subventionierten Wohnungsbaus genossen haben und heute noch genießen, ein Opfer bringen müssen angesichts der aktuellen Notsituation so vieler obdachloser Menschen. Wenn die Bewohner einer Sozialbauwohnung über ein Einkommen verfügen, das es ihnen ermöglicht, auf dem freien Markt eine Wohnung zu finden, dann ist ihnen ein Wohnungswechsel ohne weiteres zuzumuten. Der öffentliche Wohnungsbau wird schließlich mit Steuergeldern finanziert. Die Mieten dort sind im Vergleich zu den Einkommensverhältnissen vieler Bewohner verhältnismäßig niedrig. Die konnten daher jahrelang, was ihnen gegönnt sei, ihr Geld für andere Dinge ausgeben, anstatt es in die Miete zu stecken. Allerdings ist es jetzt höchste Zeit, dieses Privileg in Frage zu stellen. Das heißt aber doch nicht, auf Rausschmeißmethoden zu reflektieren. Man muß viel eher genau überlegen: Welche Einkommensgrenze setzen wir für Sozialbauwohnungen an? Und mit welchen Maßnahmen können Bewohner, die zu viel verdienen, auf den freien Wohnungsmarkt verwiesen werden?

Die Forderung nach sozialer Mischung, das haben wir heute von Peter Bartelheimer erfahren, hat letztendlich nur dazu gedient, bestimmte Bevölkerungsgruppen vom sozialen Wohnungsbau fernzuhalten. Alle diese merkwürdig anmutenden Zielgruppendefinitionen befolgen doch nur den Zweck, den sozialen Wohnungsmarkt vor bestimmten Gruppen abzuschotten. Sonst hätten wir nicht in Deutschland eine Million Obdachlose.

Es ist vorhin behauptet worden, Wohnungslosigkeit werde nicht in erster Linie durch Wohnungsmangel erzeugt. Das finde ich ziemlich dreist. Da steckt doch die Unterstellung dahinter, die Obdachlosen seien durch ihr eigenes Verhalten an ihrer Wohnungslosigkeit schuld. Ein weiterer Skandal kommt hinzu: Wenn man sieht, wieviel Milliarden DM in Deutschland für sogenannte Notmaßnahmen aufgewendet werden, kann man nur den Kopf schütteln. Eine Wohnung ist allemal billiger als jede Notmaßnahme, die wir zur Zeit finanzieren. Auch das soziale Hilfesystem in Deutschland ist zu hinterfragen. Viele Institutionen verdienen eine Menge Geld mit der Not, ohne daß sich an der grassieren-

den Wohnungsnot etwas ändern würde. Das kann aber doch nicht der Zweck der Übung sein.

Ich bleibe deshalb dabei: Sozialer Wohnraum, der von Leuten bewohnt wird, die unberechtigterweise dort leben, muß für Wohnungsnotfälle frei gemacht werden. Wenn man es schaffen würde, daß in drei Jahren etwa 300.000 fehlbelegte Sozialwohnungen frei würden, dann wäre das in der Tat ein wirkungsvolleres Mittel zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit als im selben Zeitraum nur 3000 Neubauwohnungen mit der Fehlbelegungsabgabe zu finanzieren.

#### **Zwischenruf aus dem Publikum:**

Mein Name ist Theo Rehbein. Ich bin Bauingenieur und Baubiologe und möchte die Politiker auf dem Podium bitten, auch auf das, was von Herrn Pfeiffer vorgetragen wurde, einzugehen. Ich habe selbst 400 Häuser gebaut. Ein entscheidendes Problem der Realisierung waren stets die Grundstückspreise. In Holland kostet ein Grundstück zwischen 20.000 und 30.000 DM. Da können Sie jede Menge Häuser bauen. In Deutschland können wir den Bedarf an Baugrund nur dann befriedigen, wenn wir mit den Preisen runtergehen. Wird dieses Problem von der Politik überhaupt erkannt?

#### **Ulrich Pfeiffer:**

Ich möchte hierzu etwas ergänzen. Als ich 1979 ein Haus gekauft habe, lag der Quadratmeterpreis bei 200 DM, mittlerweile ist er bei 1.400 DM angekommen. Es ist doch eine Absurdität, daß ich diesen Mehrgewinn einstreichen könnte, wenn ich jetzt das Grundstück verkaufen würde. Hinzu kommt: Der Bodenmarkt hat ja eine doppelte Bedeutung. Auf teurem Boden wird auch teuer gebaut. Uns liegen Erhebungen zum kostengünstigen Bauen in ganz Deutschland vor. Aus ihnen geht hervor: Überall, wo der Boden teuer ist, wird nicht kostengünstig gebaut. Man baut keine Hundehütte auf einem Millionengrundstück. Das große Thema bleibt daher die Kompensation des zukünftigen Subventionsausfalls. Die öffentlichen Kassen haben nicht die Mittel, um den klassischen sozialen Wohnungsbau weiterzuführen. Das ist kein Vorwurf an irgendeine Partei. Die Frage ist nur: Was ist die Alternative?

Meine Hypothese lautet: Wenn nicht mehr Angehörige der Mittelschichten dazu bereit sind, sich als Vermieter oder Eigennutzer einen unsubventionierten Neubau zu leisten, sind die Wohnungsmengen, die wir benötigen, nicht zu realisieren. Und wenn das Mengenproblem nicht zu bewältigen ist, dann ist auch für 20.000 DM keine preisgebundene Wohnung für einen Obdachlosen zu erhalten. Der Preis für die Belegungsbindung ist

eine Funktion der Knappheit auf dem Wohnungsmarkt. Ich muß zunächst einen Ankaufsmarkt schaffen, indem ich die Belegungsrechte billig mache. Dies ist nur möglich über bauen, bauen, bauen.

#### **Uwe Günzler:**

Die Politiker sind gefragt. Frau Thoben, Herr Kurth, wie sind in Deutschland die Bodenpreise und auch die Baupreise zu verbilligen?

#### **Christa Thoben:**

Die Debatte über die Baulandpreise ist in Deutschland fast so alt wie das Bauen. Wir haben vom Vermittlungsausschuß den Auftrag erhalten, im Rahmen der Steuerreform noch einmal zu prüfen, ob man durch Abschöpfung der Bodenwertsteigerung das Bauland verbilligen kann. Ich meine, dadurch allein wird der Quadratmeterpreis gewiß nicht sinken. Die Preise gehen immer dann hoch, wenn das Bauland, das gerade besonders nachgefragt wird, sehr knapp ist. Gegen solche Preisentwicklungen muß man ein ganzes Bündel an Maßnahmen entwickeln.

#### **Matthias Kurth:**

Wir unternehmen in Hessen viele Schritte in Richtung kostengünstiges Bauen. Denn natürlich ist es für alle Förderprogramme und die Wohnungsverversorgung besser, wenn kostengünstiger und zugleich qualitätsbewußt gebaut wird. Das ist durchaus möglich. Bei der Aktion Hessenhaus prämiieren wir preisgünstige Häuser. Wir haben Reihenhäuser im Programm, die zwischen 300.000 und 400.000 DM kosten, selbst hier im Rhein-Main-Gebiet.

Zum Bauland folgendes: Wir verfügen nicht über die Rechtslage, Bodenwertzuwachsgewinne abzuschöpfen. In vielen Kreisen und Gemeinden wird jedoch eine zukunftsorientierte Baulandpolitik betrieben. Diese hängt wiederum ganz entscheidend von einer langfristig vorausschauenden, kommunalen Baulandvorhaltung ab. Gemeinde und Städte, die hiernach handeln, stellen erst dann Bebauungspläne auf, wenn sie auf geschickte Art und Weise ein Gelände in ihr Eigentum gebracht haben. Erst danach tritt der rechtsverbindliche Bodenwertzuwachs ein und bleibt so in der Kontrolle der öffentlichen Hand. Das ist ein richtiger Weg.

Nochmals zum Thema Fehlbelegung: Es gilt die ortsübliche Vergleichsmiete als Kappungsgrenze. Mehr an Zahlung als die ortsübliche Vergleichsmiete im privaten Wohnungsbestand kann man doch wohl von niemandem verlangen. Außerdem

will ich nicht, daß Leute aus Sozialbausiedlungen wegziehen, die dort schon 20 oder 30 Jahre gelebt haben. Sie sollen dort wohnen bleiben.

**Jochen Meurers:**

Jetzt muß ich wirklich protestieren. Die Anzahl der Fehlbeleger im Sozialwohnungsbestand liegt immerhin zwischen 25 und 40 Prozent, in Ballungsgebieten sogar nahe 50 Prozent. Selbst wenn Sie eine dreifache Einkommensgrenze ziehen würden, hätten Sie immer noch eine hohe Zahl an Fehlbelegern. Ich gönne doch jedem seine Wohnung, aber es wohnen Hunderttausende von Menschen dort, die ohne Probleme in der Lage wären, sich auf dem freien Markt mit Wohnraum zu versorgen. Es zeugt von Feigheit der Politiker, dieser Frage auszuweichen, nur weil ihr Wählerpotential in diesen Sozialwohnungen sitzt.

**Matthias Kurth:**

Nochmals: Durch die Einnahmen aufgrund der Fehlbelegungsabgabe sind 3000 neue Sozialbauwohnungen entstanden. Dieser Weg ist mir weit sympathischer, als Leute aus ihren Wohnungen herauszusetzen und hierdurch eine soziale Monostruktur in den Siedlungen zu provozieren. Zum Thema Obdachlosigkeit: Wir haben in Hessen über mehrere Jahre hinweg 45 Millionen DM in die Sanierung von sogenannten Schlichtbauwohnungen gesteckt. Wir haben - zum Beispiel in Dietzenbach - Projekte im Rahmen der einfachen Stadterneuerung gefördert, bei denen es darum geht, soziale Brennpunkte zu untersuchen und dort etwas für die Wohnumfeldverbesserung zu tun. Es gibt auch Gemeinden, die auf vorbildliche Weise versuchen, Obdachlosigkeit erst gar nicht entstehen zu lassen.

Denn sicherlich ist es am besten, wenn es gar nicht erst dazu kommt, daß jemand obdachlos wird. Man muß die Leute in ihren Wohnungen zu halten suchen, gegebenenfalls dadurch, daß Mietausfallzahlungen durch das Sozialamt übernommen werden. Gegen Obdachlosigkeit müssen stets auch flankierende Maßnahmen ergriffen werden. Wir haben es da mit einem Problem zu tun, das mit Wohnungsbau allein nicht zu lösen ist. Die Sanierung der von mir erwähnten Schlichtwohnungen wurde beispielsweise mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kombiniert. Die Leute, die dort eingezogen sind, haben zum Teil ihre Wohnungen selbst saniert.

**Publikumsbeitrag:**

In der Fachdiskussion ist seit längerem bekannt, wie erfolgreich die Selbstbaubewegung in anderen Ländern ist. Ich möchte gern von Ihnen wissen, wie

Sie über die Unterstützung von Selbsthilfeprojekten denken?

**Matthias Kurth:**

Es gibt in Hessen mehrere Selbsthilfeprojekte. Wir haben zum Beispiel mit den Baufröschen aus Kassel solche Projekte betreut und versuchen auch, die Idee der Selbsthilfe in die Aktion Hessenhaus einzubringen. Wir halten ein vielfältiges Instrumentarium differenzierter Selbsthilfestrategien bereit.

Lassen Sie mich aber noch einmal kurz auf die Belegungsbindung eingehen, die in Hessen keine marginale Größe ist. Wir haben noch etwa 174.000 Wohneinheiten mit sozialer Bindung. Bis zum Jahr 2000 fallen 20.000 aus der Bindung, bis 2005 weitere 36.000 und bis 2010 noch einmal 19.000 Wohnungen. Es bleiben uns also über das Jahr 2010 hinaus immerhin 107.000 sozial gebundene Wohnungen. Wenn man nun zusätzlich Strategien zum kostengünstigen Erwerb von Belegungen entwickelt, dann würden wir in Hessen über einen passablen wohnungspolitischen Bewegungsspielraum verfügen.

**Publikumsbeitrag:**

Diese Expertenrunde hat in kurzer Zeit die ganze Bandbreite aktueller wohnungspolitischer Strategien aufgezeigt, doch scheint mir genau das die falsche Diskussion an diesem Ort zu sein. Wir benötigen hier keine Empfehlungen von den Politikern, sondern wir brauchen die Bereitschaft des Bundes und der Länder, den Kommunen einen Freiraum zuzugestehen, den diese nach ihren Bedürfnissen selber ausgestalten können. Die besten Projekte entstehen vor Ort aus konkreten Situationen heraus. Die Probleme sind ja nicht bundesweit überall die gleichen.

**Christa Thoben:**

Ich hatte bereits eingangs gesagt, die Kenntnis der Probleme besteht vor Ort. Deshalb haben wir unsere Aufgabe als Bundesgesetzgeber bei der Reform des Wohnungsbaugesetzes darin gesehen, für die Kommunen ein Bündel an Instrumenten zur Verfügung zu stellen, die wir so derzeit nicht kennen. Wenn Sie die Debatte verfolgt haben, wissen Sie, daß wir uns eher zuviele als zu wenige Gedanken über die Freiräume der Kommunen machen. Der Einsatz der verbliebenen staatlichen Mittel - die Verlängerung von Bindungen, der Ankauf von Belegungsrechten oder die Kombiförderung - muß vor Ort entschieden werden. Und das ist genau der Gegenstand unserer Gesetzesnovelle.

Noch ein Wort zur Selbsthilfe. Wir stehen mit dem Bundesverband der Selbstbauer in lebhaftem

Kontakt. Es ist möglich, auch für bestimmte Formen der Eigenleistung die Eigenheimzulage zu bekommen. Die Zahl der Selbstbauer nimmt zu und auch der Genossenschaftsgedanke gewinnt wieder an Attraktivität. Wir haben daher in den neuen Gesetzen den genossenschaftlichen Gedanken verankert. Bei uns finden diese Gruppen jede Unterstützung, die wir ihnen geben können.

#### **Publikumsbeitrag:**

Die Subventionierung ganzer Wohnsiedlungen in Offenbach, Dietzenbach und in Frankfurt führt zu keinem Erfolg bei der Bekämpfung der Obdachlosigkeit. Und die Fehlbelegungsabgabe bewirkt alles andere, als daß dort Besserverdienende aus- und Wohnungsnotfälle einziehen. Im Gegenteil, machen doch viele Obdachlose die Erfahrung, daß ihre zwangsgeräumten Wohnungen mehrere Monate leerstehen, um dann an einen »Fehlbeleger« weiter vermietet zu werden.

#### **Franziska Eichstädt-Bohlig:**

Es ist leider so, daß der soziale Wohnungsbau eigentlich nicht den Menschen zugute kommt, über deren Probleme wir uns hier auseinandersetzen sollen. Die Politik überläßt die Wohnungsnotfälle der kommunalen Sozialpolitik, die dann die Obdachlosen in die berühmt-berüchtigten Läusepensionen unterbringt. Insofern besteht für mich eine ganz wichtige wohnungspolitische Aufgabe darin, die Forderung ernst zu nehmen, die staatlichen Fördermittel auf die wirklich Bedürftigen zu konzentrieren. Das aber versucht das neue Wohnungsbaugesetz gerade nicht. Auch von der SPD erwarte ich, daß sie diese Forderung ernst nimmt, denn ich weiß, daß die Sozialdemokraten nach wie vor an der Facharbeiterschaft als Zielgruppe festhält, statt sich zuerst Gedanken darüber zu machen, wie die Obdachlosigkeit aus der Welt zu schaffen ist. Und die genannten Musterprojekte, die erwähnt wurden, sind doch nur ein Tropfen auf dem heißen Stein.

Doch möchte ich nochmals betonen: Das Herauskomplimentieren der Fehlbeleger aus ihren Wohnungen halte ich für den falschen Weg. Wir müssen alles verhindern, was zur Destabilisierung von Sozialbausiedlungen und zu einer sozialen Ghattobildung führen könnte.

#### **Jochen Meurers:**

Ghattobildung entsteht nicht deshalb, weil bestimmte Leute in einer Siedlung wohnen, sondern weil zumeist die Infrastruktur fehlt, die nun mal zum Wohnen dazugehört, und auch ein lokaler Arbeitsmarkt. Ghattobildung deshalb zu befürchten, weil wirkliche Bedürftige in Sozialbau-

wohnungen einziehen, das halte ich für eine sehr merkwürdige Befürchtung.

Statt auf das konkrete Obdachlosenproblem der Bundesrepublik mit konkreten Maßnahmen zu reagieren, wurde in der heutigen Diskussion geflüchtig betont: Wir wollen auf die Fehlbelegung nicht mit dem Mittel der Vertreibung reagieren. Warum eigentlich nicht? Warum soll es aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit nicht möglich sein, Bürger, die zahlungskräftig genug sind, auf den freien Wohnungsmarkt zu verweisen? Man muß sie dazu bewegen, sich in einem noch zu definierenden Zeitraum auf den freien Wohnungsmarkt zu begeben. Was spricht denn dagegen, wovor haben wir eigentlich Angst? Ganz offensichtlich sitzt im sozialen Wohnungsbau ein Wählerpotential, auf das alle Parteien hoffen. Es kommt doch nicht zu einer sozialen Destabilisierung, wenn man Sozialbauwohnungen für Wohnungsnotfälle zugänglich macht.

Es gab Zeiten in der Bundesrepublik, in denen aufgrund von Notsituationen mit einer Wohnraumzwangswirtschaft gearbeitet wurde. Nach dem Krieg waren Millionen Bürger obdachlos und als Flüchtlinge unterwegs. Damals zögerte die Bundesregierung nicht, mit Hilfe von Zwangsmaßnahmen deren Not zu lindern. War das so falsch? Eine weiter steigende Zahl von Obdachlosen in heutiger Zeit kann doch wohl nicht das Ziel einer humanen Sozialpolitik sein. Daß wir Obdachlosigkeit im Ansatz verhindern müssen, ist überhaupt keine Frage, aber zuallererst müssen wir die vorhandene Obdachlosigkeit beseitigen.

#### **Uwe Günzler:**

Das war ein passendes Schlußwort, denn unsere Zeit ist um. Es bleibt mir nurmehr, mich bei allen Teilnehmern unseres Streitgesprächs hier auf dem Podium, aber auch im Publikum zu bedanken. Doch wollen wir zum Schluß nicht vergessen, daß trotz des hohen Problembewußtseins, das die Diskussion deutlich machte, die wichtige Frage nach der Wohnraumversorgung akut obdachloser Menschen leider unbeantwortet geblieben ist.

## Anhang

### Programm

Wohnungspolitisches Kolloquium  
»Öffentliche Wohnungsbestände im Widerstreit der Interessen  
Markt - Stadtplanung - Sozialplanung«

23. Januar 1998, Fachhochschule Frankfurt am Main,  
Lobby für Wohnsitzlose und Arme e.V.

14.00 Uhr Begrüßung  
Prof. Dr. Gerd de Bruyn, Zukunftswerkstatt Wohnen, Lobby für Wohnsitzlose  
und Arme e.V.

Vortragsteil »Wissenschaft«

14.10 Uhr Prof. Dr. Ingrid Breckner, Technische Universität Hamburg-Harburg  
*Wohnungspolitik für wen? Zur Problematik zielgruppenspezifischen Handelns  
in der Wohnungsversorgung*

14.50 Uhr Peter Bartelheimer, Institut für Sozialforschung an der Johann Wolfgang  
Goethe-Universität, Frankfurt/M.  
*Durchmischen oder stabilisieren? Plädoyer für eine Wohnungspolitik diesseits  
der »sozialen Durchmischung«*

15.30 Uhr Ulrich Pfeiffer, empirica Qualitative Marktforschung, Struktur- und  
Sozialforschung GmbH  
*Zur Konzeption einer sozialeren Wohnungspolitik auf einem sozialeren Markt*

16.10 Uhr Pause

Vortragsteil »Praxis«

16.30 Uhr Christoph Kulenkampff, Verbandsdirektor, Verband der  
Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft (VSW)  
*Soziale Wohnungswirtschaft heute*

17.10 Uhr Jan Kuhnert, Gesellschaft für Bauen und Wohnen Hannover mbH  
*Öffentliche Wohnungsunternehmen als Träger der sozialen  
Wohnraumversorgung*

17.50 Uhr Prof. Helmut Feußner, WohnStadt Stadtentwicklungs- und  
Wohnungsbaugesellschaft Hessen mbH  
*Folgt der funktionalisierten Stadt die soziale Entmischung des Quartiers? Was  
geht das ein Wohnungsunternehmen an?*

18.30 Uhr Abendbuffet

## Podiumsdiskussion

- 19.30 Uhr Uwe Günzler, Hessischer Rundfunk, im Gespräch mit:  
Franziska Eichstädt-Bohlig, Bündnis 90/Grüne, Wohnungspolitische Sprecherin  
der Bundestagsfraktion  
StaSekr. Matthias Kurth, SPD, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr  
und Landesentwicklung  
Jochen Meurers, Vorstandsvorsitzender des Vereins Lobby für Wohnsitzlose und  
Arme e.V.  
Ulrich Pfeiffer, Geschäftsführer von empirica Qualitative Marktforschung,  
Struktur- und Sozialforschung GmbH  
StaSekr. Christa Thoben, CDU, Bundesministerium für Raumordnung,  
Bauwesen und Städtebau
- 21.00 Uhr Ende der Veranstaltung

## Teilnehmerliste

Peter Bartelheimer	Sozialwissenschaftler, Institut für Sozialforschung an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt/M.
Prof. Dr. Ingrid Breckner	Stadt- und Regionalplanerin, Technische Universität Hamburg-Harburg
Prof. Dr. Gerd de Bruyn	Vorstandsmitglied des Vereins Lobby für Wohnsitzlose und Arme e.V., zur Zeit Vertretungsprofessur für Architektur- und Planungstheorie an der Kunsthochschule Berlin-Weißensee
Franziska Eichstädt-Bohlig	MdB, wohnungspolitische Sprecherin der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag
Prof. Helmut Feußner	Geschäftsführer, Wohnstadt Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaugesellschaft Hessen mbH
Uwe Günzler	Redakteur, Hessischer Rundfunk
Jan Kuhnert	Geschäftsführer, Gesellschaft für Bauen und Wohnen Hannover mbH
Christoph Kulenkampff	Verbandsdirektor, Verband der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft, Staatssekretär a.D.
Matthias Kurth	Staatssekretär (SPD), Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
Jochen Meurers	Vorstandsvorsitzender, Lobby für Wohnsitzlose und Arme e.V.
Ulrich Pfeiffer	Geschäftsführer, empirica - Qualitative Marktforschung, Struktur- und Sozialforschung GmbH
Christa Thoben	Staatssekretärin (CDU), Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau