Evangelischer Pressedienst
epd
Dokumentation

Frankfurt am Main ▪ 20. April 2021 www.epd.de **Nr. 16**

Wohnungslosigkeit – eine sozial- und wohnungspolitische Herausforderung

Texte aus Diakonie und Sozialforschung

Impressum

Herausgeber und Verlag:
Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik (GEP) gGmbH
Anschrift: Emil-von-Behring-Str. 3, 60439 Frankfurt am Main.
Briefe bitte an Postfach 50 05 50, 60394 Frankfurt

Geschäftsführer:
Direktor Jörg Bollmann
Verlagsleiter:
Bert Wegener
epd-Zentralredaktion:
Chefredakteur: Karsten Frerichs

epd-Dokumentation:
Verantwortlicher Redakteur:
Uwe Gepp
Tel.: (069) 58 098 –135
Fax: (069) 58 098 –294
E-Mail: doku@epd.de

Der Informationsdienst epd-Dokumentation dient der persönlichen Unterrichtung.
Nachdruck nur mit Erlaubnis und unter Quellenangabe.
Druck:
Strube Druck & Medien GmbH
Stimmerswiesen 3
34587 Felsberg

Wohnungslosigkeit, ein anhaltender Notstand

Wohnungslosigkeit ist eine extreme Form von Armut. Es gibt sie auch im wohlhabenden Deutschland und sie stellt hier ein großes gesellschaftliches Problem dar. Trotz sozialstaatlicher Regelungen, relativ großer medialer Aufmerksamkeit und zahlreicher Bemühungen auf unterschiedlichen Ebenen, die Wohnungslosigkeit zu überwinden oder deren Folgen zumindest zu lindern, sind bislang keine substanziellen Erfolge erzielt worden. Im Gegenteil: In den letzten Jahren ist die Zahl der Wohnungslosen hierzulande gestiegen.

Allein deshalb ist es notwendig, sich immer wieder neu der Frage zu stellen, warum es nicht gelingt, diesen gesellschaftlichen Notstand zu beseitigen. Auf diese Frage gibt es vielfältige Antworten. In dieser Ausgabe der epd-Dokumentation werden die wichtigsten Aspekte aufgegriffen und dargestellt. Das Heft soll einen qualifizierten Überblick über das Themenspektrum geben. Dabei haben wir überwiegend auf aktuelle, aber bereits veröffentlichte Texte ausgewiesener Fachleute zurückgegriffen

Zum Aufbau: Im ersten Teil geht es um das grundlegende Verständnis des Themas: »Wissen kompakt« erläutert in sehr gerafftter Form die wichtigsten Begriffe. In dem Beitrag »Ohne Wohnung keine Heimat« reflektiert Theo Christiansen die existenzielle Bedeutung des Wohnens. Michael Krennerich fragt, ob es ein (verbrieftes) »Recht auf (menschenwürdiges) Wohnen« gibt und Volker Busch-Geertsema gibt aus einer europäischen Perspektive einen Überblick über die »Wohnungslosigkeit in Deutschland«, die so schärfer erfasst werden kann.

Im zweiten Teil geht es um Ursachen: Andrej Holm erklärt die aktuelle »Rückkehr der Wohnungsfrage« aus einem wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel heraus. Einem der wesentlichen Gründe, nämlich der Kommerzialisierung des Wohnungsbaus, widmet sich Joscha Metzger in seinem Beitrag zum »Betongold«. Auf eine ganz anders gelagerte Ursache, nämlich die anhaltende »Ausgrenzung wohnungsloser Menschen«, geht Susanne Gerull ein.

Die Ausgabe endet im dritten Teil mit einem von der Diakonie Deutschland ausgearbeiteten wohnungs- und sozialpolitischen Handlungskatalog und einer Schlussbetrachtung von Theo Christiansen und Stephan Nagel zur Frage, warum es so schwer ist, vom Wissen über das Wollen zum Handeln zu kommen.

Theo Christiansen, Referent in der gemeinnützigen Behrens-Stiftung, einem sozialen Investor in der Wohnungslosenhilfe in Hamburg, und Stephan Nagel, Referent für Wohnungslosen-, Suchtkrankenhilfe und Armut im Diakonischen Werk Hamburg

Quelle:

Wohnungslosigkeit – eine sozial- und wohnungspolitische Herausforderung

Texte aus Diakonie und Sozialforschung

epd-Dokumentation dankt allen Autor:innen, der Diakonie Deutschland, der Bundeszentrale für politische Bildung und den „evangelischen aspekten“ für die Erlaubnis zum Abdruck.

Inhalt:

Wohnungslosigkeit – eine sozial- und wohnungspolitische Herausforderung. Texte aus Diakonie und Sozialforschung

► Theo Christiansen / Stephan Nagel:
Wohnungslosigkeit, ein anhaltender Notstand **2**

I. Grundlagen – Begriffe und Daten

► Diakonie Deutschland:
Wissen kompakt: Obdachlosigkeit / Wohnungslosigkeit **4**

► Theo Christiansen:
Ohne Wohnung keine Heimat **6**

► Michael Krennerich:
Ein Recht auf (menschenwürdiges) Wohnen? **9**

► Volker Busch-Geertsema:
Wohnungslosigkeit in Deutschland aus europäischer Perspektive **15**

II. »Hürden und Hindernisse« – Analysen zu einzelnen Aspekten

1. Wohnen als Ware

► Andrej Holm:
Die Rückkehr der Wohnungsfrage **23**

► Joscha Metzger:
Betongold: Wohnungen und Immobilien als Kapitalanlage **27**

2. Anhaltende Diskriminierung

► Susanne Gerull:
»Unangenehm«, »arbeitsscheu«, »asozial«. Zur Ausgrenzung von wohnungslosen Menschen **34**

III. Schritte zur Beseitigung der Wohnungslosigkeit

► Diakonie Deutschland:
Gewährleistung von Wohnraum: wohnungspolitische Handlungsbedarfe und Rahmensetzungen **41**

► Theo Christiansen / Stephan Nagel:
Die Beseitigung der Wohnungslosigkeit: der lange Weg vom Wissen zum Wollen und Handeln **47**

Wissen kompakt: Obdachlosigkeit / Wohnungslosigkeit

Von Diakonie Deutschland

Berlin, 12. August 2020

https://www.diakonie.de/wissen-kompakt/obdachlosigkeit

Was bedeutet Obdachlosigkeit?

Als obdachlos werden Menschen bezeichnet, die im öffentlichen Raum wie beispielsweise in Parks, Gärten, U-Bahnhöfen, Kellern oder Baustellen übernachten oder über die jeweiligen Ländergesetze der Sicherheit und Ordnung vorübergehend untergebracht sind.

Was bedeutet Wohnungslosigkeit?

Als wohnungslos werden alle Menschen bezeichnet, die über keinen mietvertraglich abgesicherten oder eigenen Wohnraum verfügen, obdachlos sind, vorübergehend bei Bekannten untergekommen sind, in Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege oder in kommunalen Einrichtungen leben.

Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit werden im alltäglichen Sprachgebrauch oft verwechselt oder gleichgesetzt. Wohnungslosigkeit ist der übergreifende Begriff, Obdachlosigkeit bezeichnet lediglich einen Teil der Wohnungslosigkeit. Allen diesen Lebenssituationen, zu denen auch das Leben in Wohnungen mit gravierenden baulichen Mängeln oder eingereichte Räumungsklagen zählen, gemeinsam ist die existierende Wohnungsnot. Deshalb wird fachlich häufig von Wohnungsnotfällen gesprochen. Die dadurch ausgedrückte Vielfalt der darunterfallenden Lebenslagen dient dazu, Ausgrenzung und Hilfeausschluss zu verhindern und schlägt sich in den differenzierten Angeboten der Wohnungsnotfallhilfe nieder.

Leben ohne eigene Wohnung oder auf der Straße verstärkt Armut und soziale Isolation, die Menschen deprimiert und krank macht. Die Beendigung der Wohnungslosigkeit wird stark erschwert, wenn das Hilfesystem keine passenden Hilfen anbietet, die Betroffenen nicht in der Lage sind, die ihnen zustehende Hilfe anzunehmen oder ungeeignete Hilfe aufgedrängt wird. Wohnungslose Menschen schämen sich oft für ihre Situation und bemühen sich, nicht als wohnungslos erkannt zu werden. Deswegen fällt Wohnungslosigkeit in der Gesellschaft nicht unbedingt auf.

Die »typische« wohnungslose Person gibt es nicht. Die Wahrscheinlichkeit, wohnungslos zu werden, wird jedoch umso größer, je mehr Risikofaktoren zusammentreffen.

Welche Gründe führen zur Obdachlosigkeit beziehungsweise zur Wohnungslosigkeit?

Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit als gravierende gesellschaftliche Probleme entstehen infolge mangelhafter Wohnungspolitik vor allem in Kommunen, die keine ausreichende Anzahl günstiger und für Wohnungsnotfälle zugänglicher Wohnungen vorhalten. Häufig ist dies verbunden mit unzulänglichen sozialen Diensten, die Menschen in überfordernden Krisensituationen nicht ausreichend beraten und unterstützen. Betroffen von Wohnungslosigkeit sind vor allem arme und von Ausgrenzung betroffene Menschen.

Von den Ursachen der Wohnungslosigkeit als gesellschaftlichem Phänomen zu unterscheiden sind Anlässe, in denen einzelne Menschen bzw. Familien in Wohnungsnot geraten. Krisen und Umbruchsituationen sind häufig Auslöser von Wohnungslosigkeit: Dazu gehören insbesondere Verlust des Arbeitsplatzes, Trennung vom Partner oder der Partnerin, Migration, konflikthafte und abrupte Lösung aus dem Elternhaus oder aus Einrichtungen der Jugendhilfe, psychische Erkrankungen, Überschuldung oder Haftentlassung. In den Regionen, in denen es Fachstellen zur Wohnraumsicherung gibt, werden Menschen seltener wegen Mietschulden wohnungslos. In einer derartigen biographischen Krisensituation entstandene Wohnungslosigkeit kann grundsätzlich jede und jeden treffen. Wohnungslosigkeit dauert aber länger an, wenn sie in Armut lebende Menschen ohne (ressourcen)starkes soziales Umfeld trifft und wenn soziale Hilfen fehlen und außerdem keine bezahlbaren Wohnungen zugänglich sind, bzw. Kommunen keine entsprechenden Wohnungen vergeben können.

Ursächlich für Wohnungslosigkeit ist also die Verbindung von mangelhafter Wohnungspolitik, Armut, sozialer Ausgrenzung und ungenügend funktionierenden sozialen Diensten, die Menschen in überfordernden Krisensituationen keine ausreichenden Hilfen bieten.

Welchen Problemen stehen Obdachlose und Wohnungslose gegenüber?

Zentrale menschliche Bedürfnisse wie ausreichende und gesunde Nahrung, Wärme, aber auch Erholung, Austausch und Intimität lassen sich ohne eigene Wohnung schwer befriedigen. Schwierige hygienische Bedingungen und ein erschwerter Zugang zu gesundheitlicher Versorgung beeinträchtigen das Leben. Ein Leben ohne Perspektive auf Verbesserung lässt leichter zu vermeintlichen Problemlösern wie Alkohol oder anderen Drogen greifen und macht anfälliger für Sucht. Zudem erleben wohnungslose Menschen häufig soziale Kälte und Abneigung. Nach wie vor bestehen ihnen gegenüber viele Vorurteile. Darüber hinaus behindern bürokratische Hürden eine Teilhabe an der Gesellschaft. Häufig gilt: Ohne Wohnung keine Arbeit, ohne Arbeit keine Wohnung!

Menschen, die auf der Straße oder im Freien übernachten, werden immer wieder Ziele gewalttätiger Übergriffe.

Wohnungslose Menschen haben während der Nächte auf der Straße oder auch in vielen Notunterkünften keine Möglichkeit, Habseligkeiten oder wertvolle Gegenstände, wie beispielsweise Ausweispapiere, Dokumente, Erinnerungsstücke, zu schützen.

(. . .)

Zahlen

Wie viele wohnungslose Menschen es in Deutschland gibt, kann man nur schätzen. Laut einer Schätzung der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. waren im gesamten Jahr 2018 circa 678.000 Menschen in Deutschland wohnungslos, das heißt, sie verfügen über keinen mietvertraglich abgesicherten Wohnraum. Die meisten davon sind Männer, aber auch immer mehr ältere Menschen, Familien sowie EU-Bürgerinnen und -Bürger haben keinen festen Wohnsitz.

Die Bundesregierung hat die Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen beschlossen. Das ist auch dringend notwendig, um eine belastbare Grundlage für eine praxisnahe und zielgerichtete Sozialpolitik zu erhalten.

Die Diakonie bietet rund 800 Angebote für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen im gesamten Bundesgebiet an. Zu diesen Angeboten zählen:

- Fachberatungsstellen
- Tagesaufenthalte mit Gelegenheit, zu duschen, Wäsche zu waschen sowie Essens- und Textilienausgabe, zum Beispiel von Schlafsäcken und Kleidung
- aufsuchende Hilfen – Straßensozialarbeit
- Fachstellen zur Wohnungssicherung
- Beschäftigungsangebote
- Ambulante und stationäre Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe
- Betreutes Wohnen
- spezielle Angebote als Erfrierungsschutz im Winter, wie zum Beispiel Kältebusse und saisonale Notunterkünfte

(…) D

Ohne Wohnung keine Heimat

Von Theo Christiansen, evangelischer Theologe, Referent in der gemeinnützigen Behrens-Stiftung, einem sozialen Investor in der Wohnungslosenhilfe in Hamburg, bis 2017 Leiter des Bereichs Diakonie und Bildung im Kirchenkreis Hamburg-Ost

Hamburg, Februar 2021

Vom Autor neu überarbeitete Fassung

In gekürzter Fassung zuerst in: evangelische aspekte, 29. Jahrgang, Heft 4, November 2019 »Heimat«

Abdruck in ungekürzter Urfassung als »Ohne Wohnung keine Heimat« in: Linksabbieger, 28. Juni 2020
https://linksabbieger.net/2020/06/28/ohne-wohnung-keine-heimat/

I.

Vorab: Aus sicherer Warte heraus über die Empfindungen von Menschen zu schreiben, die sich in existenzieller Notlage befinden, ist spekulativ, im schlimmsten Fall voyeuristisch. Also sei vom anderen, dem eigenen, sicheren Ende her angefangen. Was bedeutet es zu wohnen? Wohnen-können bedeutet vor allem eines: Schutz. Schutz im elementarsten Sinne, Schutz vor Kälte, Hitze, Nässe, Feinden. Im weiteren Sinne bedeutet Wohnen, sich vom öffentlichen Leben abgrenzen, die Tür hinter sich zumachen können, ein Zuhause haben. Wohnen können ist also existentiell und deshalb wird es kein Zufall sein, dass Art. 13 Grundgesetz (GG) für den Schutz der Wohnung ein Wort verwendet, das unter die Haut geht: Die Wohnung ist unverletzlich. Im Umkehrschluss bedeutet das: Nicht wohnen zu können, bedeutet permanente Verletzbarkeit. So betrachtet ist Wohnen elementar, nicht Heimat.

Niemand hat das so klar, so illusionslos zum Ausdruck gebracht wie Vilém Flusser, 1920 in Prag geborener, 1939 über mehrere Stationen vor den Nazis geflohener jüdischer Medienphilosoph. In seiner Autobiographie (1992) heißt es: »Man hält die Heimat für den relativ permanenten, die Wohnung für den auswechselbaren, übersiedelbaren Standort. Das Gegenteil ist richtig: Man kann die Heimat auswechseln, oder keine haben, aber man muß immer, gleichgültig wo, wohnen. Die Pariser Clochards wohnen unter Brücken, die Zigeuner in Karawanen, die brasilianischen Landarbeiter in Hütten, und so entsetzlich es klingen mag, man wohnte in Auschwitz. Denn ohne Wohnung kommt man buchstäblich um. Dieses Umkommen läßt sich auf verschiedene Weisen formulieren, aber die am wenigsten emotional geladene ist diese: ohne Wohnung, ohne Schutz von Gewöhnlichem und Gewohntem ist alles, was ankommt, Geräusch, nichts ist Information, und in einer informationslosen Welt, im Chaos, kann man weder fühlen noch denken noch handeln.«

Auch die Qualität der biblischen Schöpfung besteht zuallererst darin, Ordnung in das »Tohuwabohu«, das Chaos der Welt gebracht zu haben, eine Ordnung, die unabdingbare Voraussetzung für menschliches Leben ist. Wenn Chaos so unmittelbar lebensbedrohlich ist, wie die biblische Schöpfungserzählung und Flusser es je eindringlich beschreiben, dann wird deutlich, welche existenzielle Vorrangstellung das Wohnen-können hat: Wohnen ist unmittelbar mit dem Menschsein verbunden, unabhängig von dem ständigen Wandel und der lebensweltlichen Ausgestaltung dessen, wie Wohnen konkret aussieht. Alles Andere kommt danach.

Im Englischen bildet sich das sprachlich ab: »to live« steht synonym für »leben« und »wohnen«. Auch Heidegger und nach ihm vor allem Bollnow verweisen auf die etymologische Tiefenschärfe des Wortes »wohnen«: sich behagen, in Frieden kommen, geborgen sein. Wohnen-können schafft nicht nur äußere Sicherheit, sondern vermittelt Lebensgewissheit. Wir wissen, wie sehr Menschen aus dem Gleichgewicht geraten können, wenn in ihre Wohnung eingebrochen worden ist. Ein neues Schloss tut es dann nicht. Wir wissen auch um die existentiale, generationsübergreifende Auswirkung von Fluchterfahrung. Diese Kategorien sind es deshalb, in denen die Situation wohnungslos lebender Menschen erfasst werden muss.

II.

»Kein Dach über dem Leben«. So betitelt Richard Brox die Erzählung seines Lebens in Obdachlosigkeit und damit nicht so, wie es der allgemeine Sprachgebrauch erwarten lässt. Für Wohnende machen das »Dach über dem Kopf« und die eigenen vier Wände die Qualität aus, wenn sie die Tür hinter sich schließen können. Für obdachlos auf der Straße lebende Menschen ist es dagegen

noch etwas Anderes, nämlich der fehlende Schutz des Lebens. Die Erfahrung dieses paradigmatischen Qualitätsunterschieds spiegelt sich in vielen Selbstzeugnissen obdachlos auf der Straße lebender Menschen. Es ist die Erfahrung, den elementaren Gewalten weitestgehend schutzlos ausgesetzt zu sein: dem Wetter, Diebstahl, Vertreibung und immer wieder Gewalt. Hinzu kommt Vereinzelung, obdachlos ist jede*r für sich allein. Die – meist journalistisch überarbeiteten – Berichte wie die von Richard Brox oder Dominik Bloh (»Unter Palmen aus Stahl«) dokumentieren deshalb neben vielem Anderen vor allem dieses: Das Leben ohne Obdach ist nicht nur immer wieder gefährlich, sondern vor allem dauerhaft gefährdet. Das macht einen großen Unterschied.

Zu diesem Ergebnis kommt auch eine von der Alice Salomon Hochschule Berlin und dem »Evangelischen Bundesfachverband Existenzsicherung und Teilhabe« durchgeführte systematische Lebenslagenuntersuchung wohnungsloser Menschen, die erste ihrer Art. Diese Untersuchung korreliert einzelfallbezogen – insg. wurden 1.135 Personen befragt, die von insg. 70 Einrichtungen der Diakonie Hilfe erhalten – objektiv erfassbare Lebensumstände und subjektive Einschätzung. Die wichtigste Erkenntnis mag einerseits nicht überraschen: Der Verlust existenzieller Sicherheit hat im Vergleich zu allen anderen mit der Wohnungslosigkeit verbundenen, meist prekären Verhältnissen den größten Einfluss auf ihre gesamte Lebenslage. Aber andererseits wird darin genau das deutlich, was im politischen Umgang mit dem Thema und den betroffenen Menschen faktisch nicht priorisiert wird: Gegen Wohnungslosigkeit hilft zuallererst nur Wohnen. Alles Andere – gefragt wurde nach Gesundheit, materieller Situation, Erwerbsarbeit, sozialen Netzwerken und Partizipation – hat große Bedeutung, kann aber die vorrangige Not, wohnungslos zu leben, in keiner Weise kompensieren. »Menschen können sich erst dann Gedanken darüber machen, was sonst in ihrem Leben schiefläuft, wenn sie eine sichere Wohnung haben«, bilanziert deshalb die Leiterin der Studie, Prof. Susanne Gerull. Wie sehr das zutrifft, wird auch hieran deutlich: Diejenigen unter den Befragten, die im Rahmen der angebotenen Hilfen nicht mehr obdachlos leben, schauen, auch wenn sie noch keine eigene Wohnung haben, deutlich zuversichtlicher auf ihre Zukunft als diejenigen, die auf der Straße oder mit Notübernachtungen leben.

Es gibt ein Wort, das geeignet ist, diese hier beschriebene Realität in ihr Gegenteil zu verkehren: »Wohnunfähigkeit«. Hinter diesem Begriff verbirgt sich die Einschätzung, dass Menschen in einer meist multikomplexen Problemlage erst ihr Leben auf die Reihe kriegen müssen, um wieder eine eigene Wohnung bekommen zu können. Dagegen verweist Juha Kaakinen, Leiter einer finnischen Hilfsorganisation, wie auch Gerull auf gegenteilige Erfahrungen: »Wir machen das anders herum. Wir geben Obdachlosen eine dauerhafte Wohnung, damit sie ihr übriges Leben wieder in den Griff kriegen können.« Auf diesem Weg, zu dem notwendigerweise professionelle Unterstützungsangebote für die neuen Mieter gehören, ist es Finnland gelungen, die Straßenobdachlosigkeit weitestgehend zu überwinden. Stephan Nagel, Referent in der Wohnungslosenhilfe des Diakonischen Werkes, schlussfolgert daraus, dass der Begriff der »Wohnunfähigkeit« nicht als Realitätsbeschreibung, sondern als Deutungsmuster funktioniert. Auf diese Weise wird den Wohnungslosen die Verantwortung für die Verbesserung ihrer Lage zugeschrieben, strukturelle Mängel in der Wohnraumversorgung geraten aus dem Blick. Wenn im Verständnis des Art. 1 GG die Würde eines jeden Menschen unantastbar *ist*, sie aber genau deshalb geschützt werden *muss*, dann ist dieses Deutungsmuster gerade im Hinblick auf die existentiale Bedeutung des Wohnens auf die Betroffenen bezogen entwürdigend.

III.

Es ist ein unschätzbares Verdienst der Straßenmagazine wie Hinz + Kunzt (Hamburg), Motz (Berlin) und mittlerweile vielen anderen, dass sie es geschafft haben, dieser Tendenz entgegenzuwirken und wohnungslos gewordenen und vor allem auf der Straße lebenden Menschen Gesicht und Stimme zu verleihen, sie dadurch in der Gesellschaft zu halten. Denn gerade weil Wohnungslosigkeit so existenzielle Bedeutung hat, korreliert sie mit gesellschaftlichem Ausschluss. Wer keine eigene Adresse hat, ist in fast allem, was bürgerliches Leben ausmacht, schnell draußen vor. Das beginnt mit schwieriger Erreichbarkeit im behördlichen Kontakt und endet noch lange nicht bei all dem, was es heißt, keinen Ort für Körperpflege zu haben. Die Ausgrenzung folgt der Wohnungslosigkeit meist auf dem Fuße, und sie hat in Deutschland eine lange Tradition. Vor allem: In dieser Situation ist jede*r zunächst für sich allein. Straßenmagazine bieten dagegen so etwas an wie Beheimatung in einer gesellschaftlichen Außenposition. Beheimatung bedeutet hier, sich selbst erhobenen Hauptes als Teil dieser Gesellschaft wahrnehmen zu können und beim eigenen Namen genannt zu werden. Gleiches geschieht überall dort, wo wohnungslos gewordene

Menschen die Möglichkeit erhalten, eine Wohnung beziehen und bei Bedarf die Unterstützung erhalten zu können, die es bei diesem Schritt je und je noch braucht. Beheimatung hat in diesem Sinne allerdings noch nichts mit Heimat zu tun, sondern wird, wenn überhaupt, nicht viel mehr sein können als deren letzter Außenposten, vielleicht am ehesten im Blochschen Verständnis: Hier wird noch ein Raum dafür offengehalten, was in dieser Gesellschaft keinen guten Ort mehr und gleichzeitig noch nicht hat. Aber auch selbst da gilt: Vor der Heimat kommt das Wohnen.

IV.

In diesem Sinne ist Wohnen-können Menschenrecht. Es findet sich in der »Charta der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte«, in der »Europäischen Sozialcharta« und in einigen Verfassungen deutscher Bundesländer, im Grundgesetz – anders als noch in der Weimarer Verfassung oder der der DDR – selbst aber nicht. Gleichwohl gab es nach 1945 einen breiten gesellschaftlichen Konsens darüber, dass die Wohnraumversorgung in den Bereich der staatlich abzusichernden Daseinsvorsorge fällt. Dahinter stand das Verständnis einer Sozialbindung des Eigentums an Grund und Boden, die das Bundesverfassungsgericht 1967 damit begründete, »dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist« und dass es sich deshalb »verbietet, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen.« Doch dem Ende der 1970er Jahre einsetzenden neoliberalen Transformationsdruck hielt diese Lesart nicht mehr lange Stand: Die Wohnungspolitik wurde in nahezu allen Bereichen neu ausgerichtet. Besonders das Auslaufen der steuerlichen Begünstigung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen anlässlich der Korruptionsaffäre um die »Neue Heimat« Ende der 1980er Jahre verstärkte diese Entwicklung. Die Konsequenzen stellten sich schnell ein: Private Wohnungsunternehmen verloren das wirtschaftliche Interesse am Erhalt eines preisgebundenen Wohnungsbestandes. Weil Grund und Boden objektiv begrenzte Güter sind, führte das insbesondere in den Metropolregionen zu einem preistreibenden Handel mit diesem Gut. Hinzu kam: Allein die Kommunen haben innerhalb weniger Jahre über 1 Mio. Wohnungen an private Investoren verkauft. Viele von ihnen sind börsennotiert und bewirtschaften ihre Wohnungsbestände konsequent nach entsprechenden Maßstäben. So wurde vor allem nach dem Crash der Finanzmärkte vor 15 Jahren aus Wohnungen »Betongold«.

Das ist kein Marktversagen, sondern im Gegenteil: Der Markt funktioniert. Wir können daran aber erkennen, dass der Markt kein adäquates Instrument ist, um die Verfügung über Grund und Boden so zu regeln, dass die Bedürfnisse wirtschaftlich schwacher Schichten berücksichtigt werden. Eine Politik, die sich an diesem Ziel orientiert und keine dauerhaften Abhängigkeiten von staatlichen Transferleistungen produzieren will, muss hier ansetzen. Andernfalls läuft auch soziale Arbeit, die auf kein geeignetes Wohnungsangebot zurückgreifen kann, Gefahr, nolens volens zum Instrument einer vertreibenden Hilfe zu werden. Der meist in den Metropolen zu beobachtende Umgang mit auf der Straße lebenden Wanderarbeitern aus der EU weist in diese Richtung. Und dann geht es abschließend in einem weiteren Sinne doch um Heimat: Eine Politik, die sich an dem europäischen Stadtideal mit ihrer »Kultur des zivilisierten Umgangs mit Fremdheit« (W. Siebel) orientiert, wird keine Wohnungslosigkeit als Kollateralschaden investorengetriebener Stadtentwicklung in Kauf nehmen können. Wenn sich die soziale Gerechtigkeit einer Gesellschaft, so die Journalistin Laura Weissmüller, nirgendwo so sehr studieren lässt wie in ihrer gebauten Umwelt, dann muss sich die Gesellschaft die öffentliche Verfügung über Grund und Boden zurückerobern. Das wäre aktiver Grundrechtsschutz. D

Ein Recht auf (menschenwürdiges) Wohnen?

Von Prof. Dr. Michael Krennerich, Institut für Politische Wissenschaft, Lehrstuhl für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik der Universität Erlangen-Nürnberg; Leitender Herausgeber der »Zeitschrift für Menschenrechte. Journal for Human Rights« (zfmr)

Aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ) 25–26/2018 vom 15. Juni 2018, »Wohnungslosigkeit«

https://www.bpb.de/apuz/270880/ein-recht-auf-menschenwuerdiges-wohnen

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

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

Menschenrecht Wohnen

Als Teil des Rechts auf angemessenen Lebensstandard ist das right to housing bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) von 1966 verankert, der 1976 in Kraft trat. Auch weitere Kernabkommen des UN-Menschenrechtsschutzes enthalten staatliche Pflichten zur Umsetzung des Rechts auf Wohnen. Solche (»objektiven«) Staatenpflichten sind zwar nicht gleichbedeutend mit einem individuell einklagbaren (»subjektiven«) Rechtsanspruch. Doch erachten die UN-Kontrollausschüsse soziale Menschenrechte inzwischen als hinreichend bestimmbar und grundsätzlich geeignet, um diese auch in Beschwerde- oder Gerichtsverfahren geltend zu machen. Gerade ungerechtfertigte Eingriffe, offenkundiges Untätigsein bei Notlagen oder diskriminierendes Handeln des Staates lassen sich prinzipiell auch (quasi)gerichtlich überprüfen. Indes nehmen deutsche Gerichte kaum auf völkerrechtlich verankerte soziale Menschenrechte Bezug. Auch lässt die Bundesregierung noch keine Individualbeschwerden zum UN-Sozialpakt zu, nicht zuletzt wegen einer diffusen, eher unbegründeten[4] Sorge vor einer Beschwerdeflut.[5] Völlig unstrittig ist jedoch, dass Deutschland völkerrechtlich verpflichtet ist, seinen objektiven Staatenpflichten nachzukommen und das Recht auf Wohnen zu achten, zu schützen und, sofern möglich, fortschreitend zu gewährleisten.

Inhalt des Menschenrechts

Was verbirgt sich hinter dem Menschenrecht auf Wohnen? Inhaltlich wird das Recht in den ein-

schlägigen Menschenrechtsabkommen nicht näher bestimmt. Daher hat der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR), der die Umsetzung des UN-Sozialpaktes überwacht, den inhaltlichen (materiellen) Gehalt des Rechts auf Wohnen und die sich daraus ergebenden Staatenpflichten in allgemeinen Kommentaren[6] und bei der Überprüfung von Staatenberichten konkretisiert. Daran knüpfen weitere internationale und regionale Menschenrechtsorgane an. Seit 2000 gibt es sogar eigens eine UN-Sonderberichterstattung zum Menschenrecht auf Wohnen.

Das Menschenrecht auf Wohnen fordert, erstens, dass hinreichend Wohnraum, inklusive der notwendigen Infrastrukturen wie Strom und Wasser, verfügbar sein soll. Ungeachtet der Form der Unterkunft soll, zweitens, allen Menschen der rechtliche wie faktische Schutz vor staatlichen und privaten Eingriffen in ihren Wohnraum gewährt werden. Der Schutz bezieht sich nicht nur auf Wohneigentum und -miete, sondern auch auf Not- und Flüchtlingsunterkünfte sowie auf informelle Siedlungen. Über das Recht auf Wohnsitzfreiheit hinaus muss, drittens, der Zugang zu Wohnraum prinzipiell allen offenstehen und darf nicht bestimmten Gruppen in diskriminierender Weise vorenthalten werden. Auch sollen die Unterkünfte bezahlbar sein, ohne dass andere Grundbedürfnisse darunter leiden. Der Wohnraum soll, viertens, Mindestbedingungen an Bewohnbarkeit, Gesundheit und Sicherheit erfüllen und der kulturell bedingten Vielfalt des Wohnens Rechnung tragen. Völkerrechtlich gesehen, trägt der Staat die Hauptverantwortung für die Umsetzung des Menschenrechts (wobei es keine Rolle spielt, wie die Kompetenzen innerhalb des jeweiligen Staates verteilt sind).

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

Globale Brisanz

Die Brisanz des Rechts auf Wohnen erschließt sich rasch im globalen Maßstab. Das Menschenrecht nimmt das Wohnelend jener unzähligen Menschen weltweit in den Blick, die über keine angemessene Unterkunft verfügen und vielfach in Armutsvierteln, informellen Siedlungen oder unter anderen prekären und menschenunwürdigen Verhältnissen leben.[8] Zugleich geht es beispielsweise um die vielen Menschen, denen der Zugang zu angemessenem Wohnraum verwehrt wird. Das können Frauen sein, die in einigen Staaten Land und Wohnraum weder erben noch eigenständig (ver)kaufen oder nutzen dürfen, oder auch all jene, die aufgrund ihrer sozialen Lage oder ethnischen Herkunft massive Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt erfahren. Ein extremes Beispiel waren ehedem die »schwarzen« Homelands und die rassistisch getrennten Wohngebiete während der südafrikanischen Apartheid. Besondere menschenrechtliche Aufmerksamkeit gebührt zudem den Abermillionen Menschen, die vertrieben werden, und zwar nicht nur durch Kriege und Konflikte, sondern beispielsweise auch – ohne hinreichend informiert, konsultiert und entschädigt zu werden – durch Stadtentwicklungsprogramme, Baulanderschließungen, Grundstücks- und Immobilienspekulationen, Infrastrukturmaßnahmen oder auch im Vorfeld politischer oder sportlicher Großereignisse.[9]

Handlungsbedarf in Deutschland

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

<u>Wohnungslosigkeit</u>

International besteht keine einheitliche Erfassung von Wohnungslosigkeit. Über Obdachlose, die auf der Straße leben, hinaus werden in den allermeis-

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

In Deutschland gibt es, im Gegensatz zu etlichen anderen europäischen Ländern, keine offizielle, bundesweite Statistik zur Zahl der Menschen, die ohne vertraglich abgesicherten Wohnraum wohnungslos sind oder als Obdachlose auf der Straße leben.[11] Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W) schätzte die Zahl wohnungsloser Menschen hierzulande 2012 auf 284.000[12] und 2016 bereits auf 420.000 Personen. Zusätzlich geht sie von etwa 440.000 anerkannten Flüchtlingen aus, die noch keine eigene Wohnung haben (und beispielsweise noch in Gemeinschaftsunterkünften leben). Diese bezieht die BAG W seit Neuestem in ihre Wohnungslosenstatistik ein, woraus sich eine Gesamtzahl von 860.000 Menschen ohne eigene Wohnung ergibt. Von den geschätzten 420.000 wohnungslosen Menschen, die keine anerkannten Flüchtlinge sind, leben der BAG W zufolge rund 52.000 Menschen, darunter viele aus osteuropäischen EU-Staaten, ohne jede Unterkunft auf der Straße.[13] Die übrigen kommen meist bei Bekannten oder Verwandten, in behelfsmäßigen Unterkünften oder in Not- und Hilfseinrichtungen unter.

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

Wohnkosten und Wohnungsnot

Wohnen ist in Deutschland für eine wachsende Zahl an Menschen kaum mehr bezahlbar, ohne dass andere Grundbedürfnisse (wie Ernährung, Gesundheit) darunter leiden. Laut der European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) wendet hierzulande etwa die Hälfte der als »arm« klassifizierten Haushalte mehr als 40 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für das Wohnen auf. Es gebe nur zwei EU-Länder, namentlich Bulgarien und Griechenland, in denen arme Haushalte noch stärker durch Wohnkosten überlastet seien.[17]

In der Marktlogik gedacht, ist für die wachsende Wohnungsnot nicht zuletzt der extreme Mietpreisanstieg gerade in Ballungsgebieten sowie das unzureichende Angebot an preiswertem Wohnraum verantwortlich, während zugleich viele Haushalte nur über ein niedriges Einkommen verfügen. Das Menschenrecht auf Wohnen schreibt den Staaten zwar nicht vor, was sie konkret zu tun haben, um die menschenrechtlich geforderte Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von bezahlbarem Wohnraum zu gewährleisten. Aber den Schutz vor Mietwucher und massiven Mietpreisanstiegen umfasst das Menschenrecht auf Wohnen schon, zumal dann, wenn der Zugang zu Wohnraum gefährdet ist.[18] Die in Deutschland eingeführte »Mietpreisbremse« scheint indes kaum zu greifen. Problematisch sind auch Stromsperrungen, die gerade »Menschen in Problemlagen« hart treffen können.[19] Zugleich liegt es auf der Hand, dass der rigorose Ausverkauf öffentlicher Wohnungsbestände sowie die Vernachlässigung des sozialen Wohnungsbaus in der jüngeren Vergangenheit der Umsetzung des Rechts auf Wohnen nicht zuträglich waren.

Eine gewaltige Herausforderung ist nun, die begangenen wohnungspolitischen Fehler zu revidieren. Dazu gehören der Erhalt noch bestehender Wohnungsbestände zu sozial verträglichen Mietpreisen sowie die Ankurbelung des – geförderten oder frei finanzierten – Neubaus von preiswertem Wohnraum, gerade zur Miete, vor allem in Ballungsgebieten. Die vielfältigen, von Bund, Länder und Kommunen inzwischen ergriffenen Maßnahmen sind, gemessen am Bedarf, gewiss noch zu verstärken. Übergeordnet ist zudem eine konsequente Armutsbekämpfung wichtig. Überlastung durch Wohnkosten und Wohnungsnot treffen vor allem jene, die nicht (mehr) im Arbeits-

prozess eingebunden oder im Niedriglohnsektor tätig sind – und zugleich in Ballungsgebieten leben. Radikalere Vorschläge sehen vor, den Wohnungsbestand in Form von kommunalem, gemeinnützigem oder genossenschaftlichem Wohnbesitz dauerhaft »den Verwertungslogiken von Marktakteuren« zu entziehen.[20]

Zwangsräumungen

In Deutschland muss alljährlich eine statistisch nicht dokumentierte Anzahl an Menschen wegen erfolgreicher Räumungsklagen und vollzogener Räumungstitel ihre Wohnung verlassen.[21] Mietrückstände, Mieterverhalten oder Eigenbedarf sind häufige Gründe für fristlose oder ordnungsgemäße Kündigungen, die notfalls zwangsweise vollstreckt werden. Das Menschenrecht auf Wohnen verbietet nicht per se Zwangsräumungen, knüpft diese aber an strenge, rechtsstaatliche Auflagen, die in Deutschland im Großen und Ganzen eingehalten werden. Dennoch können Zwangsräumungen ein Problem darstellen, wenn sie mit Eingriffen auch in andere Menschenrechte (Gesundheit, Schutz der Familie) sowie mit der Gefahr von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit einhergehen, die es zu verhindern gilt.[22] Hier ist zu prüfen, ob gerade in Härtefällen die staatlichen Maßnahmen zur Verhinderung oder zum Aufschub von Zwangsräumungen (Mietschuldenübernahmen, Räumungs-, Vollstreckungsschutz) sowie die staatlichen Beratungen und Hilfen zur Vermeidung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit hinreichend sind. Auch sollten Berechnungsgrundlage und Höhe des Wohngeldes für sozial Bedürftige überprüft werden, um Mietrückstände zu vermeiden, aus denen sich Kündigungen ergeben können. Allgemein gilt: Für viele Menschen ist ein wirksamer Kündigungs- und Räumungsschutz existenziell, da sie nur schwerlich eine neue Wohnung zu einer bezahlbaren Miete finden.

Diskriminierung

Nicht-Diskriminierung ist ein grundlegendes menschenrechtliches Prinzip, das auch für das Recht auf Wohnen gilt. Gefordert sind daher effektive Maßnahmen gegen Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt, die auch in Deutschland Alltag sind. Zum einen wirken sich Verschuldungen, Schufa-Einträge, geringe Einkommen, der Bezug öffentlicher Transferleistungen oder auch der Familienstand (etwa bei alleinerziehenden Frauen) negativ bei der Wohnungssuche aus. Zum anderen spielen ausländische Herkunft, ausländisch klingende Namen, die Hautfarbe, fehlende Deutschkenntnisse, ein unsicherer Aufenthaltsstatus sowie ethnisch-kulturelle Zuschreibungen eine Rolle.[23] Auch Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen oder Behinderungen sind direkten oder indirekten Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt ausgesetzt. Mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) besteht zwar eine zivilrechtliche Handhabe, um gegen Diskriminierungen auf dem privaten Wohnungsmarkt vorzugehen. Doch kann das AGG – schon gar unter den Bedingungen von Wohnungsknappheit – Diskriminierungen kaum vermeiden, zumal es auch einige Schwächen aufweist: Es erfasst nur bestimmte Diskriminierungstatbestände und lässt eine unterschiedliche Behandlung von Menschen zur Schaffung und Erhaltung »sozial stabiler Wohnstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse« zu – was der UN-Antirassismus-Ausschuss ( ) verschiedentlich kritisierte.[24]

Barrierefreies Wohnen

Die UN-Behindertenrechtskonvention zielt darauf, dass alle Menschen mit Behinderungen das Recht und die Möglichkeit haben, gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft zu leben. Dazu gehört auch, dass sie selbst bestimmen, wo, wie und mit wem sie wohnen – und dass sie nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben. Obwohl im Bereich des ambulant unterstützten Wohnens seither einiges geschehen ist, forderte der UN-Behindertenrechtsausschuss Deutschland 2015 auf, soziale Assistenz und ambulante Dienste in der Gemeinde auszubauen, um Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen.[25] Zugleich hat der Staat darauf hinzuwirken, dass ausreichend seniorengerechter und barrierefreier Wohnraum zu bezahlbaren Mieten geschaffen wird. Hier besteht – selbst in Gegenden mit allgemeinem Wohnungsüberhang – noch ein großer Mangel, der aufgrund der demografischen Entwicklung absehbar zunehmen wird. Der Wohnungsmarkt und die Wohnungspolitik müssen sich dringend auf eine wachsende Anzahl pflegebedürftiger Mieter und Mieterinnen mit kleinen Renten einstellen.

Flüchtlingsunterkünfte

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

ausgestaltet ist.[26] Abgesehen davon, dass bundesweit verbindliche Mindeststandards für Aufnahme- und Gemeinschaftsunterkünfte fehlen,[27] stoßen lange Unterbringungspflichten in großen Sammelunterkünften auf Kritik, da diese menschenrechtliche Freiräume, allen voran das Recht auf Privatsphäre, beschränken, kein familien- und kindgerechtes Umfeld bieten und gesellschaftliche Teilhabe erschweren. Dies gilt insbesondere für die dauerhafte (Sonder-)Unterbringung von Asylsuchenden aus »sicheren Herkunftsstaaten« und von jenen mit »geringer Bleibeperspektive« in zentralen Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungszentren, wie dies teilweise in Bayern geschieht und im Koalitionsvertrag vage für das übrige Deutschland vorgesehen ist.[28] Zugleich sind Flüchtlinge vor Gewalt zu schützen, sowohl innerhalb von Unterkünften[29] als auch »von außen«. Die Bundesregierung listet für 2017 insgesamt 1906 Straftaten gegen Flüchtlinge (und 132 gegen Hilfsorganisationen und ehrenamtliche Helfer und Helferinnen) sowie 313 Straftaten gegen Flüchtlingsunterkünfte auf.[30] Unter die Delikte fallen neben Sachbeschädigungen, Hausfriedensbruch und Volksverhetzung unter anderem auch Brandstiftung, Sprengstoffanschläge und schwere Körperverletzungen.

Aus dem Gesagten ergeben sich gleich mehrere menschenrechtspolitische Forderungen: erstens, Menschen, sofern und sobald wie möglich, nicht in großen Sammelunterkünften unterzubringen; zweitens, die bestehenden Unterkünfte so menschenrechtskonform wie möglich auszugestalten; drittens, Flüchtlinge und ihre Unterkünfte angemessen zu schützen.[31] Es bleibt zu erwähnen, dass Wohnsitzauflagen für international Schutzberechtigte massive Eingriffe in das Recht auf Freizügigkeit und die freie Wahl des Wohnsitzes darstellen, die laut Europäischem Gerichtshof ohne eine integrationspolitische Begründung nicht zulässig sind und auf menschenrechtliche Kritik stoßen.[32]

Impulse

Ist in einem ausgebauten Wohlfahrtsstaat wie Deutschland der Bezug auf ein Menschenrecht auf Wohnen nötig und sinnvoll? Gewiss, denn anhand der Menschenrechte lassen sich in dem – für die Menschenwürde so wichtigen – Bereich des Wohnens bestehende Schutzlücken, Problemlagen, Handlungserfordernisse und Verbesserungsmöglichkeiten erkennen. Als wichtiger Maßstab dient dabei der offene, diskriminierungsfreie und bezahlbare Zugang zu angemessenem Wohnraum, dessen Verfügbarkeit und Nutzung zu gewährleisten und zu schützen ist. Gegenläufigen, ausgrenzenden Tendenzen ist entschieden entgegenzusteuern. Der Rekurs auf das Menschenrecht auf Wohnen und damit verbundene Staatenpflichten verleiht entsprechenden gesellschaftspolitischen Forderungen zusätzlich Schubkraft und Legitimität. Verstärken ließe sich dieser Effekt, wenn die Gerichte völkerrechtlich verankerte soziale Menschenrechte umfassender berücksichtigen würden. Politik und Rechtsprechung täten gut daran, diese Impulse aufzugreifen.

Anmerkungen:

[1]. Zwar findet sich ein Recht auf Wohnen, teils als Staatsaufgabe beziehungsweise Staatsziel formuliert, in einigen Landesverfassungen; es erlangte dort aber kaum rechtspraktische Bedeutung. Selbst der scheinbar strikt formulierte Anspruch in der bayerischen Verfassung (»Jeder Bewohner Bayerns hat Anspruch auf eine angemessene Wohnung«) wurde durch das Bayerische Verfassungsgericht zurückgestutzt.

[2]. Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 12/6000, 5.11.1993, S. 76.

[3]. BT-Drs. 18/10860, 17.1.2017, S. 6.

[4]. Im Falle anderer Staaten prüfte der UN-Ausschuss die wenigen Beschwerden bislang mit der gebotenen Zurückhaltung. Kritisch hingegen Christian Tomuschat, Wohlfahrtsziele auf Weltebene. Das Recht auf Wohnung in der Rechtsprechung nach dem UN-Sozialpakt, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 5–8/2018, S. 121–126.

[5]. Vgl. Michael Krennerich, Der UN-Sozialpakt und sein Zusatzprotokoll, in: Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik 3/2017, S. 13–21.

[6]. CESCR/E/1992/23, 19.12.1991; CESCR E/1998/22, 20.5.1997, Anhang IV.

[7]. Einführend: Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)/UN-Habitat, The Right to Adequate Housing, Geneva–New York, 2009; Amnesty International, Haki Zetu. ESC Rights in Practice: The Right to Adequate Housing, Amsterdam 2010; Michael Krennerich, Soziale Menschenrechte, Schwalbach/Ts. 2013.

[8]. Dem United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) zufolge lebt ein Viertel der städtischen Bevölkerung weltweit in »Slums«, https://unhabitat.org/urban-themes/housing-slum-upgrading

[9]. Vgl. UN-Habitat/OHCHR, Forced Evictions, New York–Geneva 2014.

[10]. Vgl. http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm .

[11]. Unter den Bundesländern erfasst beispielsweise Nordrhein-Westfalen wohnungslose Personen. Vgl. Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales, Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2016 in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2016.

[12]. Vgl. Susanne Gerull, Wohnungslosigkeit in Deutschland, in: APuZ 20–21/2014, S. 30–36, hier S. 31.

[13]. Vgl. BAG W, Pressemitteilung, 14.11.2017.

[14]. Vgl. Gerull (Anm. 12).

[15]. Siehe auch Stefan Gillich/Rolf Keicher (Hrsg.), Suppe, Beratung, Politik. Anforderungen an eine moderne Wohnungsnotfallhilfe, Wiesbaden 2016.

[16]. Vgl. etwa Caroline Hoch, Straßenjugendliche in Deutschland – eine Erhebung zum Ausmaß des Phänomens, Halle 2017.

[17]. Vgl. Abbé-Pierre-Foundation/FEANTSA, Third Overview of Housing Exclusion in Europe. Country Profile Deutschland, Paris–Brüssel 2018, http://www.feantsa.org/download/deutschland64575114369668207 59.pdf

[18]. Vgl. CESCR/E/1992/23, 19.12.1991, Abs. 8c.

[19]. Laut Bundesnetzagentur wurden 2016 sechs Millionen Stromsperren angedroht und 328.000 vorgenommen. Vgl. Peter Heindl/Verena Liessem, Wen treffen Stromsperren am ehesten?, in: Neue Caritas 21/2017, http://www.caritas.de/neue-caritas/heftarchiv/jahrgang2017/artikel/wen-treffen-stromsperren-am-ehesten

[20]. Andrej Holm, Wiederkehr der Wohnungsfrage, in: APuZ 20–21/2014, S. 25–30, hier S. 29.

[21]. Vgl. etwa Laura Berner et al., Zwangsräumungen und die Krise des Hilfesystems. Eine Fallstudie in Berlin, Berlin 2017.

[22]. Eine gerichtlich angeordnete Zwangsräumung, die in der kurzfristigen Obdachlosigkeit einer vierköpfigen Familie in Madrid mündete, erachtete beispielsweise der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als eine Verletzung des Rechts auf Wohnen. Vgl. E/C.12/61/D/5/2015, 21.7.2017.

[23]. Vgl. etwa Urban plus, Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt: Interventionsmöglichkeiten in Berlin. Gutachten im Auftrag der Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung im Land Berlin, Berlin 2017.

[24]. Zuletzt: CERD/C/DEU/CO/19-22, 30.6.2015, Abs. 17.

[25]. Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Selbstbestimmt wohnen. Zur Situation von Menschen mit Behinderung, Berlin 2017.

[26]. Vgl. Hendrik Cremer, Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen, Berlin 2014.

[27]. Unverbindliche »Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften« wurden 2016 und 2017 – auf Initiative des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und UNICEF – von Wohlfahrtsverbänden und Nichtregierungsorganisationen ausgearbeitet.

[28]. Scharfe Kritik daran äußern etwa der Bayerische Flüchtlingsrat und Pro Asyl.

[29]. Vgl. etwa Heike Rabe, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, Berlin 2015.

[30]. Vgl. BT-Drs. 19/889, 23.2.2018.

[31]. Vgl. Michael Krennerich, Internationale soziale Menschenrechte als Maßstab für den Umgang mit Asylsuchenden, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 1/2016, S. 95–103.

[32]. Vgl. BT-Drs. 19/1608, 11.4.2018. Vgl. auch die Presseerklärungen vom Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen Migration und Integration vom 16.2.2016 sowie, weit kritischer, vom Deutschen Institut für Menschenrechte vom 15.3.2016.

Wohnungslosigkeit in Deutschland aus europäischer Perspektive

Von Prof. Dr. Volker Busch-Geertsema, Sozialwissenschaftler, Projektleiter bei der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V., Bremen (GISS), Honorary Professor der Heriot-Watt-University in Edinburgh, Schottland und Koordinator des European Observatory on Homelessness

Aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ) 25–26/2018 vom 15. Juni 2018, »Wohnungslosigkeit«

https://www.bpb.de/apuz/270882/wohnungslosigkeit-in-deutschland-aus-europaeischer-perspektive?p=all

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

Zur Definition von Wohnungslosigkeit

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

Die in Deutschland verbreitete Differenzierung der Wohnungslosen berücksichtigt auch die unterschiedlichen Formen der Versorgung mit vorübergehender Unterkunft. Es wird unterschieden in Wohnungslose, die institutionell untergebracht sind (im Rahmen des Ordnungsrechts oder durch Kostenübernahmen durch die Mindestsicherungssysteme) und solche, bei denen dies nicht der Fall ist (wie bei Straßenobdachlosen und Personen, die vorübergehend bei Verwandten und Bekannten unterkommen oder in Behelfsunterkünften leben). Bei statistischen Erhebungen wie der integrierten Wohnungsnotfallstatistik in Nordrhein-Westfalen werden die nicht institutionell untergebrachten Wohnungslosen allerdings nur dann erfasst, wenn sie bei Beratungsstellen freier Träger anhängig sind und mindestens einmal im Monat Juni des jeweiligen Jahres dort vorgesprochen hatten.

FEANTSA, die europäische Dachorganisation nationaler Nichtregierungsorganisationen, die mit Wohnungslosen arbeiten, hat 2005 in enger Kooperation mit dem European Observatory on Homelessness eine Europäische Typologie von Wohnungslosigkeit und Wohnausgrenzung vorgelegt, die unter der Kurzbezeichnung ETHOS[1] weltweit Anerkennung und Berücksichtigung gefunden hat. Wohnungslosigkeit (homelessness) wird dabei als Ausgrenzung aus mindestens zwei von drei Grundbestandteilen eines normalen Zuhauses (home) definiert: dem physischen Bereich (angemessene, abgeschlossene Wohneinheit mit exklusiver Verfügung durch eine Familie oder Einzelperson), dem sozialen Bereich (der Privatsphäre und die Pflege sozialer Beziehungen erlaubt) und dem rechtlichen Bereich (legaler Rechtstitel).

Die ursprünglich 13 wohnbezogenen Kategorien von ETHOS wurden im Rahmen einer EU-finanzierten Studie über die Messung von Wohnungslosigkeit in der EU[2] zu einem mit den Zensus-Kriterien harmonisierten Konzept für statistische Erhebungen in ETHOS Light auf sechs Kategorien reduziert. Zu aktuell von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen zählen demnach *erstens* solche, die im Freien und an öffentlich zugänglichen Plätzen übernachten; *zweitens* Personen, die in Notunterkünften schlafen; *drittens* Personen, die in diversen Einrichtungen für Wohnungslose leben (einschließlich Frauenhäuser, Übergangswohnheime, Betreutes Wohnen); *viertens* Personen, die länger als notwendig in Einrichtungen des Gesundheits- und Justizsystems verbleiben,

weil sie keine eigene Wohnung haben; *fünftens* Personen, die wegen des Fehlens einer eigenen Wohnung in unkonventionellen Behausungen, wie Wohnwagen, Biwaks und Behelfsunterkünften, untergekommen sind, und *sechstens* solche, die wegen fehlender Wohnung vorübergehend bei Bekannten oder Angehörigen übernachten und dort normalerweise nicht zuhause sind.

Wenn auch zwischenzeitlich in vielen Publikationen auf nationaler Ebene auf die Typologien ETHOS und ETHOS Light Bezug genommen wird, so werden längst nicht in allen Ländern der EU, etwa bei statistischen Erhebungen, auch alle erfassten Untergruppen einbezogen. Die Typologien erweisen sich jedoch beim Vergleich von Daten aus verschiedenen Ländern als ausgesprochen hilfreich, um zu verdeutlichen, welche Untergruppen von Wohnungslosen jeweils in die Statistiken einbezogen wurden und welche nicht.

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

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

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

Ausmaß und Entwicklungstendenzen von Wohnungslosigkeit

In Deutschland gibt es bislang keine bundeseinheitliche Wohnungslosenstatistik. In letzter Zeit häufen sich jedoch Berichte über eine deutliche Zunahme von Wohnungslosigkeit. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) ist im November 2017 mit einer vielbeachteten Pressemitteilung an die Öffentlichkeit getreten, in der sie das Ausmaß von Wohnungslosigkeit in Deutschland für 2016 auf 860.000 betroffene Menschen taxiert und einen weiteren Anstieg auf 1,2 Millionen für 2018 prognostiziert hat.[4] Auch wenn der behauptete Anstieg in 2016 gegenüber 2014 von 150 Prozent einer genaueren Prüfung kaum standhalten dürfte und vor allem darauf zurückzuführen ist, dass erstmals die geschätzte Zahl von anerkannten Geflüchteten ohne eigene Wohnung (die auf 440.000 Personen taxiert wurde) in die Schätzung einbezogen wurde, so bestätigen die wenigen überhaupt zum Ausmaß des Problems verfügbaren empirischen Daten diverser Städte und des Landes Nordrhein-Westfalen doch eine deutliche Zunahme der von Kommunen und freien Trägern registrierten Wohnungslosen in den vergangenen Jahren. Die geschätzten und empirisch erhobenen Steigerungsraten für die nicht zugewanderten Wohnungslosen sind noch annähernd vergleichbar, die absoluten Zahlen der Statistik in Nordrhein-Westfalen und einzelner empirischer Erhebungen in anderen Bundesländern (beispielsweise in Bayern und Baden-Württemberg) mit den Schätzungen jedoch nicht. Dies gilt erst recht, wenn die Zahlen der BAG W mit den überwiegend empirisch ermittelten Stichtagswerten anderer europäischer Länder verglichen werden.

Die Wohnungslosenzahlen, die aus anderen EU-Mitgliedsstaaten gemeldet werden, gehen zum

einen – wie oben dargestellt – häufig von einer deutlich eingeschränkteren Definition von Wohnungslosigkeit aus. Bei den Schätzungen der BAG W ist zudem auch eine Dunkelziffer enthalten, und es handelt sich um die jährliche Fortschreibung der Ergebnisse einer empirischen Erhebung, die schon 1992, damals noch auf Westdeutschland beschränkt, vorgenommen wurde.[5] Auch die Angabe einer Jahresgesamtzahl, wie sie von der BAG W regelmäßig publiziert wird, ist unüblich und verbietet einen Vergleich der deutschen Schätzwerte mit den in den meisten anderen Ländern verwendeten Daten für einen bestimmten Stichtag im Jahr. Aus Erhebungen und Analysen in den USA, aber auch einigen wenigen Erhebungen in Deutschland ist bekannt, dass die Berücksichtigung aller Personen, die im Laufe eines Jahres wohnungslos waren, zu deutlich höheren Zahlen führt als eine Stichtagserhebung.[6] Kurzzeitwohnungslosigkeit ist nicht nur in den USA und in Dänemark, wo dies eingehend analysiert wurde, ein weit verbreitetes Phänomen, sondern auch in Deutschland.[7]

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

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

Hintergründe für die quantitative Entwicklung von Wohnungslosigkeit

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

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

Dabei sollte nicht in Vergessenheit geraten, dass es ab Mitte der 1990er Jahre bis 2009 einen erheblichen Rückgang der Wohnungslosigkeit in Deutschland gegeben hat. In Nordrhein-Westfalen ist die Zahl der von den Kommunen in Obdachlosenunterkünften untergebrachten Wohnungslosen am jeweiligen Stichtag Ende Juni von einem Höhepunkt 1994 von 62.400 (einer Hochphase der Zuwanderung von Spätaussiedlerinnen und -aussiedlern) auf nur noch 11.800 Personen 2009 gesunken. Neben einer – in Europa ungewöhnlichen – Phase verstärkter Förderung des Neubaus von Sozialwohnungen ab Mitte der 1990er Jahre als Reaktion auf den Aussiedlerzuzug und dem deutlichen Rückgang dieses Zuzugs in den Folgejahren wirkten sich hier auch gezielte Bestrebungen des Landes und vieler Kommunen positiv aus, präventive Maßnahmen zur Vermeidung von Wohnungsverlusten zu verbessern, Obdachlosenunterkünfte abzubauen und insbesondere obdachlose Familien in dauerhafte Normalwohnverhältnisse zu reintegrieren.

Der aufgezeigte massive Rückgang von Wohnungslosigkeit bis zum Ende der vergangenen Dekade und der deutliche Anstieg danach sprechen auch gegen Erklärungsansätze, die vor allem auf individuelle Ursachen und auf die Verbreitung von psychischen Erkrankungen und Suchtmittelabhängigkeit bei Wohnungslosen abheben. In diesem Zusammenhang ist immer wieder darauf zu insistieren, dass der allergrößte Teil von psychisch Kranken und Suchtmittelabhängigen in Deutschland wie auch in anderen europäischen Ländern in regulären Wohnverhältnissen lebt. Das Risiko dieser Gruppen, in die Wohnungslosigkeit abzurutschen, ist zweifellos höher als in der Normalbevölkerung, und bei angespannten Wohnungsmärkten laufen sie besonders häufig Gefahr, aus der normalen Wohnraumversorgung ausgegrenzt zu werden. Ein unmittelbarer Zusammenhang mit der Entwicklung der Wohnungslosenzahlen ist jedoch nicht herstellbar.

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

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

Hilfesysteme und Rechtsansprüche

Während es in Deutschland kein einklagbares Recht auf eine dauerhafte Wohnungsversorgung gibt, das in der EU ohnehin nur in Großbritannien und Frankreich existiert und dort mit Einschränkungen und Umsetzungsproblemen verbunden ist, ist die sehr weitgehende Verpflichtung der deutschen Gemeinden zur Zuweisung einer vorübergehenden Unterkunft für alle Haushalte, die unmittelbar von Obdachlosigkeit bedroht sind, beispielgebend. Einzigartig ist die Verankerung dieser Verpflichtung als Abwehr von Gefahren für Grundrechte der Betroffenen in den Polizei- und Ordnungsgesetzen der Länder. Eine vergleichsweise strikte Verpflichtung der Gemeinden zur Unterbringung auch von Alleinstehenden und von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die unfreiwillig obdachlos sind, findet sich in kaum einem anderen europäischen Land. Dass zahlreiche deutsche Kommunen ihrer Verpflichtung gerade gegenüber alleinstehenden Wohnungslosen und in jüngster Zeit insbesondere gegenüber mittellosen Migrantinnen und Migranten nicht in vollem Umfang nachkommen, liegt weniger an Defiziten der rechtlichen Regelungen[14] als vielmehr an dem Prinzip »Wo kein Kläger, da kein Richter.«

Neben der Bereitstellung von Obdachlosenunterkünften durch die Gemeinden, die lediglich mi-

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

Dennoch hält sich auch in Deutschland das in ganz Europa verbreitete Stufenkonzept, nach dem Wohnungslose zunächst außerhalb des regulären Wohnungsmarkts stufenweise »Wohnfähigkeit« erlangen müssen, bevor sie in dauerhafte Normalwohnverhältnisse vermittelt werden können.[15] Der inzwischen vielfach positiv evaluierte Housing-First-Ansatz, bei dem auch Wohnungslose mit komplexen Problemen umgehend in dauerhafte Normalwohnverhältnisse vermittelt werden, mit einem nachdrücklichen und intensiven Angebot an wohnbegleitenden Hilfen, dessen Annahme jedoch auf Freiwilligkeit basiert, ist ein alternativer Hilfeansatz, der in Deutschland erst in jüngster Zeit diskutiert und in einzelnen Modellprojekten aufgegriffen wird.[16]

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

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

Wohnungslosenpolitiken und beispielhafte Ansätze zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit

Immer mehr EU-Mitgliedsstaaten haben in den vergangenen Jahrzehnten nationale Strategien gegen Wohnungslosigkeit aufgelegt. Solche Strategien wurden unter anderem in Dänemark und Finnland von der Regierung verabschiedet und in enger Kooperation mit den Kommunen umgesetzt, in beiden Fällen mit einer starken Housing-First-Komponente. Auch Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Spanien und die Tschechische Republik haben nationale Strategien zur Wohnungslosigkeit entwickelt. Auch wenn die Strategien jeweils höchst unterschiedliche Grade von Verbindlichkeit und Finanzierung aufweisen, so belegen sie

doch, dass sich die nationalen Regierungen – bislang noch im Gegensatz zur deutschen Bundesregierung – die Aufgabe einer Reduzierung von Wohnungslosigkeit und der Verbesserung präventiver Maßnahmen zu eigen gemacht haben, auch in solchen Ländern, in denen die grundlegenden Kompetenzen – wie in Deutschland – bei den Kommunen liegen und die eine föderale Struktur aufweisen.

Viele der genannten Länderstrategien enthalten klare Zielvorgaben mit quantifizierbaren und überprüfbaren Zielen. Im Allgemeinen spielen dabei die Prävention von Wohnungslosigkeit infolge von Zwangsräumungen, aber auch von Entlassungen aus Institutionen und Ähnlichem sowie der Zugang zu Wohnraum eine herausragende Rolle. Die stärksten Strategien finden sich in Finnland, Dänemark und Schottland. In Schottland wurde ein individuell einklagbarer Vorrang von allen Wohnungslosen bei der Wohnungsversorgung beschlossen, in Finnland wurde in zwei Phasen die Eliminierung von Langzeitwohnungslosigkeit betrieben (mit Schließung der meisten Unterkünfte für Langzeitwohnungslose und dem konsequenten Einsatz einer Housing-First-Strategie). In Dänemark wurde ebenfalls konsequent auf die Implementierung des Housing-First-Ansatzes gesetzt, aber im Gegensatz zu Finnland das Element der Schaffung zusätzlichen Wohnraums eher vernachlässigt.[19] Finnland dagegen hat das Ausmaß von Langzeitwohnungslosigkeit im Zeitraum der Strategie um 35 Prozent gesenkt und gezielt etwa 2500 Wohnungen für Wohnungslose neu geschaffen und akquiriert.[20] Damit konnte eindrucksvoll gezeigt werden, dass eine Reduzierung von Wohnungslosigkeit auch in wirtschaftlichen Krisenzeiten machbar ist. Mit einer neu aufgelegten Strategie für den Zeitraum 2016 bis 2019 soll nun die Prävention von Wohnungslosigkeit in Finnland verbessert werden. Das kleine Land mit einer Bevölkerung von 5,5 Millionen Menschen stellt dafür 9,5 Millionen Euro pro Jahr zur Verfügung, die unter anderem auch für gezielte Maßnahmen für zugewanderte Haushalte vorgesehen sind.[21]

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

Problembearbeitung auf europäischer Ebene

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

Das Europäische Parlament hat zwischenzeitlich zwei Entschließungen zur Eliminierung von Straßenobdachlosigkeit und zur Entwicklung einer Europäischen Strategie gegen Wohnungslosigkeit verabschiedet.[24] Zudem lassen sich eine ganze Reihe von Resolutionen und Verlautbarungen der Kommission und verschiedener Ausschüsse aufzählen, die Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten zur Reduzierung der Straßenobdachlosigkeit, zur Erarbeitung nationaler Strategien gegen Wohnungslosigkeit, zur Verbesserung der Prävention von Wohnungslosigkeit und des Zugangs von Wohnungslosen zu Wohnraum oder zur Erprobung des Housing-First-Ansatzes enthalten.

Besonders hervorzuheben sind die inhaltlichen Empfehlungen der Europäischen Kommission zur Bekämpfung von Wohnungslosigkeit, die sie 2013 in einem Arbeitspapier veröffentlicht hat.[25] Unter der Schirmherrschaft der belgischen Präsidentschaft fand 2010 eine European Consensus Conference on Homelessness statt, deren Jury ebenfalls eine Reihe von Empfehlungen publiziert hat.[26] Wesentliche Empfehlungen in beiden Papieren betreffen die Entwicklung von Housing Led Strategies, die den Housing-First-Ansatz, aber auch weitere Maßnahmen, beispielsweise zur Prävention von Wohnungslosigkeit, umfassen. Schließlich finanziert die Europäische Kommission die bereits erwähnte Dachorganisation FEANTSA und unter deren Regie das European Observatory on Homelessness[27] und fördert damit Lobbyarbeit gegen Wohnungslosigkeit und die Entwicklung der Fachdiskussion auf europäischer Ebene.

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

Anmerkungen:

[1]. Vgl. FEANTSA, ETHOS – European Typology on Homelessness and Housing Exclusion, 1.4.2005, http://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion

[2]. Vgl. Bill Edgar et al., Measurement of Homelessness at European Union Level, Brüssel 2007.

[3]. Vgl. Rolf Romaus/Susanne Dranaz/Petra Vogl, Obdachlose auf der Straße. Umfang und Struktur alleinstehender Wohnungsloser, die in München »Platte machen«, München 1995; Thorsten Schaak, Obdachlose, »auf der Straße« lebende Menschen in Hamburg 2009, Hamburg 2009 (eine neue Erhebung zu diesem Personenkreis im Frühjahr 2018 wurde noch nicht veröffentlicht).

[4]. Vgl. BAG W, Pressemitteilung, 14.11.2017. Nach dieser Schätzung lebten ca. 52000 Menschen 2016 ohne jede Unterkunft auf der Straße.

[5]. Vgl. Volker Busch-Geertsema/Ekke-Ulf Ruhstrat, Wohnungsnotfälle. Sicherung der Wohnungsversorgung für wirtschaftlich oder sozial benachteiligte Haushalte, Bonn 1994.

[6]. In den USA werden sowohl die Jahresgesamtzahl als auch die Stichtagszahl der Wohnungslosen für einen jährlichen Bericht an den Kongress ermittelt: 2016 wurde die Stichtagszahl auf Grundlage zahlreicher lokaler »Point-in-Time-Counts« landesweit auf knapp 550.000 Personen geschätzt, wogegen die Jahresgesamtzahl knapp über 1.421.000, also deutlich mehr als das Doppelte, betrug. Vgl. The U.S. Department of Housing and Urban Development, The 2016 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress, December 2017, hier: Part 2: Estimates of Homelessness in the United States, S. XIII.

[7]. Vgl. Randall Kuhn/Dennis P. Culhane, Applying Cluster Analysis to Test a Typology of Homelessness by Pattern of Shelter Utilization: Results from the Analysis of Administrative Data, in: American Journal of Community Psychology 2/1998, S. 207–223; Lars Benjaminsen/Stefan B. Andrade, Testing a Typology of Homelessness Across Welfare Regimes. Shelter Use in Denmark and the USA, in: Housing Studies 6/2015, S. 858–876. Für Deutschland steht eine eingehendere Untersuchung über die Dauer von Wohnungslosigkeit noch aus.

[8]. Vgl. OECD, Affordable Housing Database, HC3.1 HOMELESS POPULATION, 2017, Table HC 3.1.1, 24.7.2017, http://www.oecd.org/els/family/HC3-1-Homeless-population.pdf ; Abbé-Pierre-Foundation/FEANTSA (Hrsg.), Third Overview of Housing Exclusion in Europe 2018, Paris–Brüssel 2018, S. 11.

[9]. Vgl. ebd.; Volker Busch-Geertsema et al., Extent and Profile of Homelessness in European Member States. A Statistical Update, European Observatory on Homelessness, Brüssel 2014.

[10]. Vgl. Abbé-Pierre-Foundation/FEANTSA (Anm. 8).

[11]. Vgl. auch Susanne Gerull, Evictions Due to Rent Arrears. A Comparative Analysis of Evictions in 14 Countries, in: European Journal of Homelessness 2/2014, S. 137–155.

[12]. Vgl. Padraic Kenna et al., Pilot Project – Promoting Protection of the Right to Housing – Homelessness Prevention in the Context of Evictions. Final Report, Brüssel 2016.

[13]. Vgl. Busch-Geertsema et al. (Anm. 9).

[14]. Vgl. Karl-Heinz Ruder, Der polizei- und ordnungsrechtliche Anspruch obdachloser Menschen auf notdürftige Unterbringung. Die wichtigsten Grundsätze des Obdachlosenpolizeirechts – Teil 1, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge (NDV) 4/2017, S. 162–165; Teil 2, in: NDV 5/2017, S. 205–209.

[15]. Vgl. Nadine Marquardt, Das Regieren von Emotionen in Räumen des betreuten Wohnens, in: Geographica Helvetica 2015, S. 175–184; dies., Learning to Feel at Home. Governing Homelessness and the Politics of Affect, in: Emotion, Space and Society 2/2016, S. 29–36; Stephan Nagel, Wohn(un)fähigkeit – ein Wiedergänger der Wohnungslosenhilfe, in: Wohnungslos 3–4/2015, S. 82–87.

[16]. Vgl. Volker Busch-Geertsema, Housing First – innovativer Ansatz, gängige Praxis oder schöne Illusion? – Teil 1, in: Wohnungslos 1/2017, S. 17–23; Teil 2, in Wohnungslos 2–3/2017, S. 75–80.

[17]. Vgl. ders./Jürgen Evers/Ekke-Ulf Ruhstrat, Prävention von Wohnungslosigkeit in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2014.

[18]. Vgl. Bill Edgar/Joe Doherty/Henk Meert, Access to Housing: Homelessness and Vulnerability in Europe, Bristol 2002; Nicholas Pleace/Nora Teller/Deborah Quilgars, Social Housing Allocation and Homelessness, Brüssel 2011.

[19]. Vgl. Lars Benjaminsen, Policy Review Up-date: Results from the Housing First Based Danish Homelessness Strategy, in: European Journal of Homelessness 2/2013, S. 109–113.

[20]. Vgl. Nicholas Pleace et al., The Finnish Homelessness Strategy. An International Review, Helsinki 2015.

[21]. Vgl. Ministry of the Environment, Finland, Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016–2019, Helsinki 2016.

[22]. Vgl. mit zahlreichen Belegen Busch-Geertsema (Anm. 16).

[23]. Vgl. Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen in Deutschland (EHAP), 17.2.2017, https://www.bmas.de/DE/Europa-und-die-Welt/Europaeische-Fonds/Europaeischer-Hilfsfonds/europaeischer-hilfsfonds.html

[24]. Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Januar 2014 zu einer EU-Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit, P7_TA(2014)0043.

[25]. Vgl. Europäische Kommission, Confronting Homelessness in the European Union (Commission Staff Working Document), Brüssel 2013.

[26]. Vgl. European Consensus Conference, Policy Recommendations of the Jury, Brüssel 2011.

[27]. Siehe http://www.feantsaresearch.org

Die Rückkehr der Wohnungsfrage

Von Dr. Andrej Holm, Sozialwissenschaftler am Arbeitsbereich Stadt- und Regionalsoziologie der Humboldt-Universität zu Berlin mit den Schwerpunkten Stadterneuerung, Wohnungspolitik und Gentrification

Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Dossier »Stadt und Gesellschaft« vom 9. Juli 2018

https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/stadt-und-gesellschaft/216869/rueckkehr-der-wohnungsfrage

Die Wohnungsfrage ist zurück in den Städten. Die hohe Zahl der nach Deutschland Geflüchteten in den Jahren 2015 und 2016 haben den Mangel an Möglichkeiten zu einer sozialen Wohnungsversorgung öffentlich sichtbar gemacht. Spontan aufgelegte Programme zur Förderung von provisorischen Unterkünften aber werden die Probleme im Bereich der Wohnungsversorgung nicht dauerhaft lösen können. Sie liegen tiefer.

Ein Blick auf die Entwicklung der letzten Dekade zeigt deutlich: Das Problem sind nicht die Geflüchteten. Forschungsinstitute, Mieterorganisationen und Protestinitiativen warnen bereits seit Jahren vor den Folgen einer verfehlten Wohnungspolitik[1]. Vor allem in den Groß- und Universitätsstädten steigen Grundstückspreise und Mieten mit hoher Dynamik. Studien der letzten Jahre beschreiben den erschwerten Zugang von Familien und Alleinerziehenden zur Wohnungsversorgung[2], verweisen auf einen Zusammenhang von Armut und Wohnorten in verkehrsbelasteten Stadtlagen[3] oder untersuchen die Situation von Wohnungslosen und von mit Zwangsräumungen bedrohten Haushalten[4]. Zudem hat sich in fast allen Großstädten die Gentrification als eine permanente Begleiterscheinung der Stadtentwicklung etabliert. Die aufwertungsbedingten Verdrängungen von Bewohner/innen beschränken sich dabei nicht mehr länger auf ausgewählte und räumlich begrenzte Quartiere, sondern haben sich zu einem allgemeinen Phänomen entwickelt, das weite Teile der Innenstädte betrifft.

Die Gründe für die sozialen Versorgungsdefizite und Verdrängungsprozesse sind vielfältig. Neben dem in vielen Städten entstehenden *Wohnungsmangel* und dem Rückzug des Staates aus der *Wohnungspolitik* sind auch die veränderten *Investitionsbedingungen* in der Immobilienwirtschaft selbst verantwortlich für die aktuelle Wohnungskrise in vielen Städten. Alle drei Erklärungsmodelle weisen eine hohe empirische Plausibilität auf und führen zu unterschiedlichen Konsequenzen bei der Wahl möglicher Lösungsstrategien.

Die Grenzen der Neubau-Strategie

Aus einer *marktwirtschaftlichen Perspektive* werden vor allem zu geringe Neubauaktivitäten als ursächlich für diese Entwicklung eingeschätzt. Wenn unter den Bedingungen steigender Haushaltszahlen die Baufertigstellungen mit der Bevölkerungsentwicklung nicht Schritt halten, entstehen angespannte Wohnungsmärkte, in denen die Nachfrage höher ist als das Angebot an Wohnungen. Als typischer Markteffekt – so die Argumentation – steigen dann die Preise für das knappe Gut der Wohnungen.

Studien stellten für 2015 ein bundesweites Defizit an Wohnungen von etwa 700.000 Wohnungen fest. Um die notwendige Reproduktion der Wohnungsbestände zu gewährleisten und den Baurückstand zu kompensieren, wurde unter Berücksichtigung der Zuwanderungsprognosen daraus ein jährlicher Baubedarf von 350.000 bis 400.000 Wohnungen abgeleitet[5]. Die mit diesen Befunden gerechtfertigte und in den öffentlichen und politischen Arenen favorisierte Neubaustrategie aber konnte bisher noch keine substantiellen Erfolge verzeichnen, trotz eines zwischen den Verbandsspitzen der Wohnungswirtschaft und der Regierung geschlossenen »Bündnisses für den Neubau«. Die deutlich gestiegenen Zahlen an fertiggestellten Wohnungen liegen immer noch deutlich hinter den Zielvorgaben der Analyse zurück.

Hinzu kommt: Statt der dringend benötigten Mietwohnungen werden vor allem Eigentumswohnungen gebaut. Im Jahr 2015 wurden weniger als 50.000 der insgesamt 217.000 fertiggestellten Wohnungen als Mietwohnungen errichtet[6]. Die trotz Bevölkerungswachstum geringe Bauleistung verweist auf ein umfassendes und grundsätzliches Problem des Wohnungsmarktes, denn die in vielen ökonomischen Modellen getroffene Annahme einer selbstregulierenden Balance zwischen Angebot und Nachfrage greift im Bereich der Wohnungsversorgung offensichtlich nicht.

Insbesondere in den Städten mit dem höchsten Neubaubedarf wird vor allem in den Wohnungsbestand investiert. Denn dort werden die höchsten Ertragssteigerungen erwartet. Diese Ertrags-

erwartungsspekulation hat Folgen für den Neubau, denn auch auf dem Wohnungsmarkt können Gelder nur einmal ausgegeben werden. Gerade weil das Geschäft mit den Mietsteigerungen so attraktiv ist, wird zu wenig neu gebaut. Weil Bauen teuer ist und private Bauherren in der Regel nur investieren, wenn sie auch einen Gewinn erwarten können, sind auch die Mietpreise in den Neubauten alles andere als günstig: In den Innenstädten der wachsenden Großstädte liegen die Angebotsmieten von Neubauwohnungen deutlich über denen von Bestandswohnungen. Zudem weisen sie dort noch höhere Mietsteigerungen auf als die Angebotsmieten von Bestandswohnungen[7].

Vor allem die fehlenden Wohnungen für die Haushalte mit geringen Einkommen hat der Neubau demnach nicht zu bieten. Der Wohnungsmangel und die zögerlichen Bauaktivitäten verstärken die Versorgungskrise in vielen Städten und verweisen auf ein systematisches Marktversagen. Auch eine erfolgreiche Neubaustrategie wird die sozialen Aspekte der Wohnungskrise nicht lösen.

Ökonomisierung der Wohnungspolitik

Aus einer *wohnungspolitischen Perspektive* werden die Versorgungsdefizite vor allem für Haushalte mit geringen Einkommen auf die massiven Einschnitte der Wohnungspolitik in den letzten Dekaden zurückgeführt. Insbesondere die umfangreichen Privatisierungsaktivitäten im Bereich öffentlicher Wohnungsbestände, die Kürzung der Fördervolumen des Sozialen Wohnungsbaus und die Liberalisierung des Bau- und Mietrechts haben zu einer weitgehenden Auflösung der wohlfahrtsstaatlichen Elemente der Wohnungsversorgung geführt. Björn Egner fasst diese Entwicklungen als einen Wechsel »von der Wohnungspolitik zur Wohnungsmarktpolitik«[8] zusammen.

Die Wohnungspolitik umfasst »alle politischen und verbandlichen Aktivitäten sowie die staatlichen Maßnahmen, die sich mit der Wohnraumversorgung der Bevölkerung, dem Neubau, der Modernisierung und der Erhaltung von Wohnungen befassen«[9]. Zentrale Instrumente der Wohnungspolitik sind das Volumen und die Systematik der Wohnungsbauförderung, die Gesetze zur Mietenregulierung sowie der Umfang der öffentlichen Bestände. Darin lassen sich die drei wichtigsten Steuerungsmöglichkeiten der Wohnungspolitik erkennen:

- Geld (Steuerung über Förderungen, steuerliche Anreize und sonstige Subventionen),
- Recht (Steuerung über gesetzliche Ge- und Verbote) und
- Eigentum (Steuerung über öffentliche Wohnungsmarktbestände und Liegenschaften).

In allen drei Bereichen haben sich die als »neoliberal« zu kennzeichnenden gesamtgesellschaftlichen Trends der Liberalisierung, Deregulierung und Ökonomisierung vollzogen. Neoliberale Überzeugungen und Programme haben in den letzten Dekaden einen Vorrang von unternehmerischen Prinzipien und Akteuren gegenüber staatlichen Regulationen durchgesetzt:

- So wurden Ende der 1980er Jahre mit der *Abschaffung der Gemeinnützigkeit* für den Wohnungssektor für etwa 1.800 Wohnungsunternehmen mit fast 4 Mio. Wohnungen die bis dahin bestehenden Gewinnbeschränkungen aufgehoben[10].
- Die *Privatisierungen* von über 2 Mio. Wohnungen im Besitz des Bundes, der Länder und Kommunen seit den 1990er Jahren beschleunigten ebenso den Abbau eines regulierten und marktfernen Wohnungssektors[11] wie der schrittweise *Rückzug aus den Förderprogrammen* des Sozialen Wohnungsbaus.
- Allein zwischen 1992 und 2012 reduzierte sich die Anzahl der Mietpreis- und Belegungsbindungen im Sozialen Wohnungsbau von 3,6 Mio. auf unter 1,5 Mio. Wohnungen[12]. Nach Ablauf der Förderprogramme werden die ehemaligen Sozialwohnungen in den Markt entlassen. Aufgrund dieser Fördersystematik kann der Soziale Wohnungsbau in Deutschland als »Wirtschaftsförderung mit sozialer Zwischennutzung«[13] beschrieben werden.

Viele Einschnitte im Wohnungsbereich wurden mit notwenigen Sparmaßnahmen der öffentlichen Haushalte begründet. So wurde die Abschaffung der Gemeinnützigkeit unter anderem mit dem Versprechen von höheren Steuereinnahmen legitimiert. Der Verkauf von öffentlichen Wohnungen erfolgte vor allem auf der Ebene der Kommunen mit der expliziten Begründung, die städtischen Haushalte zu konsolidieren und die aufgelaufenen Schulden abzubauen. Auch die Kürzungen der Wohnungsbaufördermittel folgten dieser Logik und wurden mit dem Argument einer notwendigen Ausgabenreduzierung durchgesetzt.

Im Rückblick können die letzten Dekaden als eine doppelte Ökonomisierung der Wohnungsversorgung beschrieben werden. Zum einen haben die unternehmerische Orientierung des staatlichen Handelns und ein Narrativ der Kalkulation die Auflösung von wohlfahrtsstaatlichen Elementen

der Wohnungsversorgung beschleunigt. Zum anderen hat der Anteil und der Einfluss von Wohnungsunternehmen mit einer vorrangig markwirtschaftlichen Bewirtschaftungsstrategie deutlich zugenommen.

Wenn Wohnen zum Betongold wird

In der Perspektive der *kritischen Wohnungsforschung* haben die Eigentümerstrukturen und die unterschiedlichen Bewirtschaftungsstrategien einen zentralen Stellenwert für die Analyse der Wohnungsversorgung. Abhängig von den ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen setzen sich – so die Annahme – jeweils die Bewirtschaftungsorientierungen durch, die unter diesen Bedingungen ihre Ertragserwartungen am besten realisieren können.

So wirkt sich beispielsweise die Finanzkrise der Jahre 2008/09 bis heute auf die Wohnungsmärkte in Deutschland aus. Gerade weil Aktien an börsennotierten Unternehmen zunehmend als Risiko wahrgenommen wurden, versuchten viele Anleger/innen ihr Geld in Sicherheit zu bringen. Obwohl die Krise ihren Ausgangspunkt in den Hypothekenmärkten des US-amerikanischen Immobilienmarktes hatte, gelten Investitionen in den Immobilienmarkt als »sicherer Hafen« und »Betongold«. In einer europaweiten Umfrage von 2011 gaben fast 70 Prozent der befragten Investor/innen an, sich in Deutschland stark auf den Markt der Wohnimmobilien zu konzentrieren. Im Durchschnitt der anderen Länder waren es nur 23 Prozent[14]. Das bundesweite Transaktionsvolumen größerer Wohnportfolios ist nach Angaben einer kürzlich veröffentlichten Studie zwischen 2009 und 2014 von 3 Mrd. auf fast 25 Mrd. angestiegen[15].

Gekauft wurden vor allem bebaute Grundstücke, weil dort ohne Verzögerung z.B. durch lange Bauzeiten mit der Verwertung begonnen werden kann. Besonders attraktiv waren dabei Städte, die aus Sicht des Immobilienmarktes bisher als unterbewertet galten. In Berlin etwa haben sich die Kaufpreise für bebaute Grundstücke zwischen 2009 und 2015 fast verdoppelt und sind im Durchschnitt von 680 Euro/qm auf über 1.300 Euro/qm gestiegen. Der Umfang aller Grundstücksverkäufe hat sich im selben Zeitraum von 3,2 Mrd. Euro auf 10,5 Mrd. Euro mehr als verdreifacht[16]. Doch mit den höheren Kosten der Investitionen steigt auch der Druck zur gewinnbringenden Verwertung. Je höher der Kaufpreis für das Haus, desto höher der Druck, eine hohe Miete durch Neuvermietung zu erzielen oder in Wohneigentum umzuwandeln. Dabei wird die Verdrängung von Mieter/innen zur Voraussetzung der Investitionsstrategie und zum Geschäftsmodell. Die Verdrängung der Altmieter/innen ist eben kein ungewollter Nebeneffekt, sondern das Wesen des Immobilienbooms.

In wissenschaftlichen Studien zu den Kriseneffekten auf die Immobilienmärkte hat sich der Begriff der *Finanzialisierung* etabliert[17]. Damit wird zum einen der Trend beschrieben, dass immer mehr Finanzanlagen im Immobiliensektor erfolgen. Zum anderen wird so verdeutlicht, dass die Wohnungswirtschaft selbst immer stärker von den Bewirtschaftungsstrategien und -erwartungen des Finanzsektors geprägt wird. Anders als in den langfristigen Kalkulationen der traditionellen Baubranche geht es bei Finanzanlagen um kurzfristige Renditen und einen schnellen Kapitalumschlag.

Die Finanzialisierung der Wohnungswirtschaft ist aber nicht nur ein Effekt der entfesselten Finanzwirtschaft, sondern geht auch auf die Sozialpolitik der letzten Jahre zurück. In vielen Bereichen der sozialen Absicherung setzt sich ein Trend der *Responsibilisierung*, also der Selbstvorsorge und Selbstdisziplinierung durch. Mit den politisch vorangetrieben Einschnitten in die sozialen Netze des Wohlfahrtsstaates verwandeln sich Themen wie Wohnungsversorgung, Altersvorsorge und die Absicherung gegen Unwägbarkeiten wie Krankheit, Berufsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit zunehmend in Aufgaben der Eigenverantwortung[18]. Diese Ökonomisierung der sozialen Absicherung verstärkt die Verwandlung des Wohnens in eine Anlagesphäre. Wohneigentum und Immobilien werden so zu Bausteinen der individuellen Vermögensvorsorge.

Der Verdrängungsdruck, der durch die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen ausgelöst wird, ist also nicht nur das Ergebnis unternehmerischer Strategien. Er ist auch ein Effekt einer zunehmenden gesamtgesellschaftlichen Verunsicherung. Allein die Vorstellung, dass eine verantwortungsbewusste Altersabsicherung der einen zu einer Auflösung der Sicherheiten des Wohnens bei anderen führt, zeigt, wie begrenzt und gefährdend für den gesellschaftlichen Zusammenhalt der neoliberale Ruf nach Eigenverantwortung im Bereich der Wohnungsversorgung ist.

Anmerkungen:

[1]. vgl. Rips 2014, Vollmer 2015, Hamann et al. 2015

[2]. vgl. Bertelsmann 2013

[3]. vgl. Gude 2010

[4]. vgl. Berner et al. 2015, Gerull 2016

[5]. vgl. Pestel 2015, BBSR 2015

[6]. vgl. Statistisches Bundesamt 2016: 64

[7]. vgl. BBSR 2014: 13-14

[8]. Egner 2014: 18

[9]. Schubert/Klein 2011: 332

[10]. vgl. Jenkis 1988: 33

[11]. vgl. Holm 2006

[12]. vgl. Pestel 2012

[13]. Donner 2000: 200

[14]. vgl. Ernst & Young 2012: 40

[15]. vgl. Ernst & Young 2016: 4

[16]. vgl. Gutachterausschuss Berlin 2016

[17]. vgl. Aalbers 2008

[18]. vgl. Heeg 2013: 6

Literatur

Aalbers, Manuel B. (2008): The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis. In: Competition & Change, 12/2, 148–166.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2014): Kleinräumige Wohnungsmarkttrends in Großstädten. BBSR-Analysen KOMPAKT 09/2014. Bonn: BBSR.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2015): Prognose zum jährlichen Neubaubedarf für den Wohnungsbau in Ost- und Westdeutschland im Zeitraum von 2010 bis 2025 (in Wohneinheiten). Online unter http://de.statista.com/statistik/daten/studie/199863/umfrage/prognose-zum-wohnungsbedarf-in-ost-und-westdeutschland/ (01.09.2016).

Berner, Laura; Holm, Andrej; Jensen, Inga (2015): Zwangsräumungen und die Krise des Hilfesystems. Eine Fallstudie in Berlin. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin.

Bertelsmann Stiftung (2013): Wohnungsangebot für arme Familien in Großstädten. Eine bundesweite Analyse am Beispiel der 100 einwohnerstärksten Städte. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Donner, Christian (2000): Wohnungspolitiken in der Europäischen Union: Theorie und Praxis. Wien: Selbstverlag.

Egner, Björn (2014): Wohnungspolitik seit 1945. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 20-21/2014, 13-19.

Ernst & Young (2012): Trendbarometer Immobilien-Investmentmarkt 2012. Berlin: Ernst & Young.

Ernst & Young (2016): Trendbarometer Immobilien-Investmentmarkt 2016. Berlin: Ernst & Young.

Gerull, Susanne (2016): Wege aus der Wohnungslosigkeit. Eine empirische Studie. Berlin: Alice Salomon Hochschule Berlin.

Gude, Sigmar (2010): Auswirkungen innerstädtischer Autobahnen auf die Sozialstruktur angrenzender Wohngebiete. Studie im Auftrag der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag.

Gutachterausschuss Berlin (2016): Berliner Immobilienmarkt 2015. Vorläufige Marktanalyse. Berlin: GAA.

Hamann, Ulrike; Kaltenborn, Sandy, Kotti & Co (2015): Und deswegen sind wir hier. Leipzig: Spector Books.

Heeg, Susanne (2013): Wohnen als Anlageform: Vom Gebrauchsgut zur Ware. In: Emanzipation, 3/2, 5-20.

Holm, Andrej (2006): Der Ausstieg des Staates aus der Wohnungspolitik. In: Planungsrundschau 13/2006, 103-113.

Jenkis, Helmut W. (1988): Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft – Ursprung, Entwicklung, Probleme. In: Jenkis, Helmut W. (Hg.): Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung. Hamburg: Hammonia-Verlag GmbH, XXXIII.

Pestel-Institut (2012): Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland. Online unter https://www.dgfm.de/fileadmin/downloads/Aktuelles/Studien/12-08_PestelSozWOB/Studie-Sozialer-Wohnungsbau08-2012.pdf (02.04.2021).

Pestel-Institut (2015): Kurzfassung der Studie Modellrechnungen zu den langfristigen Kosten und Einsparungen eines Neustarts des sozialen Wohnungsbaus sowie die Einschätzung des aktuellen und mittelfristigen Wohnungsbedarfs. Studie im Auftrag des Verbändebündnisses Sozialer Wohnungsbau. Hannover: Pestel-Institut.

Rips, Franz-Georg (2014): Zwischen Wohnungsnot und Leerstand – Wohnungsmarktinterventionen als Aufgabe für die Politik? In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 63/1, 54-62.

Schubert, Klaus; Klein, Martina (2011): Das Politiklexikon. Begriffe. Fakten. Zusammenhänge. Bonn: Dietz-Verlag.

Statistisches Bundesamt (2016): Bauen und Wohnen. Baugenehmigungen / Baufertigstellungen u. a. nach der Gebäudeart. Lange Reihen. (hier: Baufertigstellungen von Wohngebäuden (Neubau) nach der Gebäudeart Deutschland). Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Vollmer, Lisa (2015): Die Berliner Mieter_innenbewegung zwischen lokalen Konflikten und globalen Widersprüchen. In: Sozial.Geschichte Online, 17/2015, 51-82.

Betongold: Wohnungen und Immobilien als Kapitalanlage

Von Joscha Metzger (M.A.), Geograf, Historiker, Promotion zu Genossenschaften und der (neuen) Wohnungsfrage. Seit Mai 2020 bei der STATTBAU Hamburg Stadtentwicklungsgesellschaft im Bereich Baubetreuung und Projektentwicklung

Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Dossier »Stadt und Gesellschaft« vom 9. Juli 2018

https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/stadt-und-gesellschaft/216876/wohnungen-und-immobilien-als-kapitalanlage

»Zinshaus mit Ausbaureserve. Wohn- und Geschäftshaus kaufen in Hamburg«. Wer hin und wieder einen Blick auf die Anzeigen einschlägiger Immobilienportale wirft, wird solcherart Formulierungen häufiger finden. Im zitierten Fall geht es um ein Haus mit zwanzig kleinen und bewohnten Mietwohnungen sowie zwei Gewerberäumen mit insgesamt 800 m² Fläche, verteilt auf Erdgeschoss und drei Stockwerke, das zum Kauf angeboten wird. Gebaut wurde das Haus zu Beginn der 1960er Jahre. Kosten soll es heute deutlich über drei Millionen Euro. Die »Ausbaureserve« bezieht sich auf die Möglichkeit, Stockwerke auf das Gebäude aufzusetzen.

Was bedeutet es, wenn ein Haus als »Zinshaus« umworben wird? Das Immobilienportal, auf dem die Anzeige gepostet wurde, erläutert hierzu: »Eine äußerst rentable Möglichkeit« der Kapitalanlage sei »der Kauf einer vermieteten Immobilie«. Im Fachjargon spreche man von »einem Renditeobjekt oder auch vom Zinshaus«[1]. Als populäre Bezeichnung dieser Verwendung von Immobilien hat der Begriff »Betongold« Verbreitung gefunden. Dieser verknüpft zwei Bedeutungsebenen: Zum einen wird der Bezug zu Gold hergestellt, welches historisch als besonders krisenbeständig gilt. Diese Sicherheit wird auch für das Geschäft mit dem Wohnen angenommen. Zum anderen kann Beton als wichtigster Baustoff des 20. Jahrhunderts im weiteren Sinne als Synonym für die Bauwirtschaft gelten. Im engeren Sinne weckt »Beton« Assoziationen zum funktionalistischen Städte- und Wohnungsbau, wie er in Deutschland insbesondere in den 1950er bis 1970er Jahren umgesetzt wurde. Im Zuge aktueller Entwicklungen auf den Wohnungs- und Immobilienmärkten können diese Betonbauten zunehmend »zu Gold« gemacht werden.

Wirtschaftswissenschaftlich kann zwischen einer wohnungs- und einer immobilienwirtschaftlichen Perspektive unterschieden werden: Während auf dem Wohnungsmarkt »Wohnnutzungen angeboten und nachgefragt werden«, ist es auf dem (Wohn-)Immobilienmarkt das »Sachkapital«, also die Wohnungen und Wohngebäude[2]. Zwischen beiden Märkten gibt es Überschneidungen, aber auch Differenzen. Geht es um die Nutzung, kommt der sozialen und kulturellen Bedeutung des Wohnens in der Vermarktung eine wichtige Rolle zu. In einer immobilienwirtschaftlichen Betrachtung können diese Aspekte eher vernachlässigt werden, hier steht die Verwertbarkeit des Gebäudes mit seinem entsprechenden Grundstück im Fokus. Im historischen Rückblick hat sich in Deutschland seit den 1990er Jahren ein Paradigmenwechsel von einer wohnungswirtschaftlichen zu einer immobilienwirtschaftlichen Betrachtung des Geschäfts mit dem Wohnen ergeben.

Wohnimmobilien als Kapitalanlage

Immobilien gelten als »besondere Waren«, da sie bestimmte Merkmale aufweisen, die sie von anderen Wirtschaftsgütern unterscheiden[3]: Sie sind »immobil«, also auf den Ort festgelegt, auf dem sie einmal errichtet wurden. Sie sind als Bauten langfristig angelegt. Bau und Unterhalt erfordern einen hohen Kapitalaufwand, dessen Finanzierung neben dem Rückgriff auf Eigenkapital üblicherweise in Form eines Bankkredits gewährleistet wird. Immobilien können zwar durch Modernisierungen verändert werden, eine Veränderung ihrer grundsätzlichen Beschaffenheit erfordert jedoch einen dem Neubau vergleichbaren Aufwand. Handelt es sich um Wohnimmobilien, kommen noch weitere Besonderheiten hinzu: Auf eine Wohnung kann – im Gegensatz zu vielen anderen Konsumgütern – kaum verzichtet werden. »Nicht wohnen« ist in der bürgerlichen Gesellschaft keine rationale Alternative. Insbesondere auf dynamischen Wohnungsmärkten macht sich diese »Nicht-Substituierbarkeit« des Wohnens für Mieter_innen auf problematische Weise bemerkbar: Wenn ein Umzug neben dem zeitlichen und dem finanziellen Aufwand auch bedeutet, zukünftig eine höhere Miete zu bezahlen und in einen abgelegenen Stadtteil zu ziehen, sind Mieter_innen oft bereit, weitgehende Kompromisse gegenüber ihren Vermieter_innen einzugehen, um sich die sozialen, kulturellen und ökonomischen Transaktionskosten eines Wohnungswechsels zu ersparen[4].

In ökonomischer Hinsicht stellt sich Wohnungsbau und -verwaltung immer als Frage nach dem »wirtschaftlichen« Einsatz von Produktionsfaktoren und Ressourcen zugunsten des gewünschten Ziels der Wohnungsversorgung dar. Innerhalb einer kapitalistischen Produktionsweise gelten ökonomische Prozesse wie Wohnungsbau, -kauf, -verkauf oder -vermietung jedoch nur dann als wirtschaftlich erfolgreich, wenn es im Resultat gelingt, mehr Geld zu erhalten, als zuvor investiert wurde[5]. Eine gewinnorientierte Investition in Immobilien macht diese zur Kapitalanlage. Neben Grundstückseigentümer_innen, Investor_innen, Bauwirtschaft und potentiellen Mieter_innen oder Käufer_innen spielen im Bereich der Immobilienwirtschaft Kreditinstitute eine wichtige Rolle. Im oben skizzierten Beispiel aus Hamburg wird für das Gebäude ein Kaufpreis von über drei Millionen Euro aufgerufen. Eine potenzielle Käuferin kann diese Summe gegebenenfalls aus ihrem vorhandenen Vermögen bestreiten. In der Regel wird sie aber nur einen kleinen Teil der Summe aus ihrem Eigenkapital heraus finanzieren und einen größeren Teil als Kredit bei einer Bank aufnehmen. Der als Fremdkapital aufgenommene Kredit muss wiederum verzinst über einen längeren Zeitraum zurückgezahlt werden, so dass sich neben dem Kaufpreis und seinen Nebenkosten (Makler- und Notargebühren, Steuern etc.) weitere Finanzierungskosten ergeben. Auch beim Neubau eines Hauses zur späteren Vermietung oder zum Verkauf stellen die Finanzierungskosten – also der bei einer Bank als Kredit aufgenommene Betrag zuzüglich der anfallenden Zinsen – zumeist den größten Posten der Aufwendungen dar[6].

Der Begriff »Zinshaus« bezieht sich jedoch nicht auf die Zinsen, die auf das Fremdkapital zu zahlen sind, sondern auf das Ziel der Eigentümerin, durch die Inwertsetzung des Hauses eine Rendite auf ihr eingesetztes Eigenkapital zu erwirtschaften. Im genannten Beispiel stehen jährliche Mieteinnahmen von knapp 130.000 Euro für die zwanzig vermieteten Wohnungen und zwei Gewerbeeinheiten einem Kaufpreis von über drei Millionen Euro gegenüber. Soll das Haus als langfristig angelegte Kapitalanlage dienen, müssen die Mieteinnahmen die Erwirtschaftung der Kosten und Nebenkosten für Kauf und Unterhalt des Hauses sowie die Rendite der Eigentümerin ermöglichen. Da sie nur einen Bruchteil des Kaufpreises ausmachen, muss in diesem Fall eine langfristige Kalkulation der Ausgaben und Einnahmen vorgenommen werden. Eine Möglichkeit zur Erhöhung der Rendite ist eine Anpassung der Mieteinnahmen: Im Rahmen des rechtlich möglichen kann die Miete in bestehenden Verträgen sukzessive erhöht oder darauf spekuliert werden, bei zukünftigen Mieter_innenwechseln höhere Neuvermietungspreise zu erzielen. Möglich ist es auch, das Haus einige Jahre lang zu halten, mit den Mieteinnahmen die Finanzierungskosten und die Rendite auf das Eigenkapital zu bestreiten und die Immobilie dann – möglicherweise inklusive einer bis dahin erfolgten Wertsteigerung – wieder zu veräußern. Das zitierte Immobilienportal weist darüber hinaus daraufhin, dass »sich fast alle anfallenden Kosten beim Kauf einer Renditeimmobilie steuermindernd auf das Einkommen des Käufers auswirken«, der Staat also das Geschäft mit dem Wohnen fördert.

Ein ökonomisch kalkulierender Investor wird die langfristig erwartete Rendite im Verhältnis zu anderen Möglichkeiten der Kapitalanlage abwägen: Rechnet sich die Investition in Immobilien oder wäre es erfolgversprechender in andere Branchen, Aktien oder auch Gold zu investieren? Bei diesen Überlegungen wird ein gewerblicher ebenso wie ein privater Investor die in verschiedenen Bereichen erzielbare Rendite im Verhältnis zum damit verbundenen Risiko abwägen. Grundsätzlich zählen Kapitalanlagen in Immobilien zu den eher langfristig orientierten Investitionen, die mit einem eher geringen Risiko verbunden sind. Die Immobilienkrise von 2007 ff. in den USA und Spanien hat jedoch gezeigt, dass auch in diesem Bereich erhebliche Risiken bestehen.

Die Wohnungswirtschaft bis zum Ende der 1990er Jahre

Wird die Wohnung von ihrer Nutzung her betrachtet, lässt sich ihre doppelte gesellschaftliche Funktion kaum übersehen: Sie dient einer Bewohnerin als Zuhause und Privatsphäre und einer Vermieterin als Kapitalanlage, die Gewinn abwerfen soll. Für die Nutzerin hat die Wohnung einen besonderen Gebrauchswert, während sie für die Vermieterin vor allem wegen ihres Tauschwerts interessant ist[7]. Diese Konstellation widersprüchlicher Interessen hat historisch immer wieder zu sozialen Konflikten geführt: Auf den weitgehend unregulierten Wohnungsmärkten des 19. Jahrhunderts bestand eine dauerhafte Wohnungsnot für Menschen mit geringem Einkommen, da zu wenig bezahlbare Wohnungen auf den Markt gebracht wurden. Die Machtasymmetrie zwischen Wohnungsuchenden und Wohnungsanbieter_innen – während die einen existenziell auf eine Wohnung angewiesen sind, können die anderen den Wechsel von Mieter_innen zumeist leicht verkraften – schuf zusätzliches Elend. In den Nachkriegssituationen nach 1918 und besonders nach 1945 bestand eine Wohnungsnot, die breite

gesellschaftliche Schichten betraf. Aus der Erfahrung dieser Wohnungsnöte wurde das Wohnen zu einem Bereich intensiver staatlicher Regulation. Das Mietrecht sollte in erster Linie ein Schutzrecht für Mieter_innen sein.

In der Bundesrepublik galt bis zum Ende der 1960er Jahre eine Mietpreisbeschränkung für Altbauten. Der Neubau wurde durch die Wohnungsbaugesetze von 1950 und 1956 reguliert. Dabei wurden die Voraussetzungen für die Schaffung eines umfangreichen Bestands an öffentlich geförderten Wohnungen geschaffen. Mit dem Gesetz zur Wohnungsgemeinnützigkeit bestand für Wohnungsunternehmen die Möglichkeit, sich sozial begründeten Beschränkungen in der Geschäftstätigkeit zu unterwerfen, um im Gegenzug Steuererleichterungen zu erhalten. Dies wurde von einem großen Teil der professionellen Wohnungswirtschaft – insbesondere den Genossenschaften und den kommunalen Wohnungsunternehmen – getan. Die Beschränkungen betrafen u.a. eine Begrenzung der Rendite auf vier Prozent und eine Zweckbindung des Unternehmenskapitals auf den Bereich der Wohnungswirtschaft.

Die staatliche Regulierung führte dabei aber nicht zu einem Ende der Konflikte zwischen Mieter_innen und Vermieter_innen. Einerseits befand sich weiterhin die Mehrzahl aller Wohnungen in der Hand privater Vermieter_innen und profitorientierter Unternehmen, die ihre Gewinne auf Kosten der Mieter_innen zu maximieren versuchten. Auf der anderen Seite führten das oftmals bürokratische Verwaltungshandeln und die mangelnden Mitbestimmungsmöglichkeiten der Mieter_innen auch bei den gemeinnützigen Unternehmen zu Konflikten. Eine breite gesellschaftliche Kritik erfuhren die im Rahmen des funktionalistischen Städtebaus errichteten Großwohnsiedlungen mit ihren qualitativen Mängeln ab dem Ende der 1960er Jahre. Da diese »Betonsilos« häufig von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen erbaut wurden, richtete sich ein Großteil der Kritik gegen dieses Segment der Wohnungswirtschaft.

Gleichermaßen gelang durch die staatliche Regulierung und Förderung jedoch der Aufbau eines großen Segments an bezahlbaren Wohnungen sowie die Schaffung eines politisch-rechtlichen Umfeldes, in dem bestimmte wirtschaftliche Strategien im Umgang mit Wohnimmobilien dominierten: Das Bewusstsein für den Doppelcharakter der Wohnung als Wirtschafts- sowie Sozialgut schlug sich in betriebswirtschaftlichen Abhandlungen nieder, in denen neben wirtschaftlichen und technischen ausdrücklich auch soziale Aspekte – wie der angemessene Umgang mit Mieter_innen und Mitarbeiter_innen von Wohnungsunternehmen – behandelt wurden[8]. Im Bereich des zur Vermietung vorgesehenen Geschosswohnungsbaus galt die Prämisse, Wohnimmobilien zur langfristigen Nutzung zu erstellen. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen strebten dauerhafte Mietverhältnisse an[9]. Im Bereich der Wohnungsbaufinanzierung entsprachen diesem Geschäftsmodell langfristige Kredite mit festen Zinssätzen, wodurch in der Planung eines Mietshauses eine langfristige Kalkulation mit im Zeitverlauf nur moderat steigenden Mieten möglich wurde.

Die prägende Rolle der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft wurde von wirtschaftsliberaler Seite kritisiert, da sie ein Marktumfeld schuf, in dem profitorientierte Verwertungsstrategien von Immobilien einem erhöhten gesellschaftlichen Rechtfertigungsdruck unterlagen. Von konservativer und liberaler Seite wurde die staatliche Regulierung der Wohnungsversorgung daher bereits seit den späten 1950er Jahren politisch in Frage gestellt. Wichtigen gesellschaftlichen Rückhalt von linker und linksliberaler Seite verlor die gemeinnützige Wohnungswirtschaft infolge der Kritik am großmaßstäbigen Wohnungsbau (»Betonsilos«) sowie an der oftmals bürokratischen Verwaltung der Wohnungsbestände. Da die Wohnungsbauleistungen der Nachkriegsjahrzehnte zu einem im historischen Vergleich hohen Niveau der gesellschaftlichen Wohnungsversorgung führten, schwächte sich zusätzlich der politische Druck zur Berücksichtigung sozialer Aspekte des Wohnens ab.

In den 1980er Jahren erfolgte dann ein Paradigmenwechsel in der Wohnungspolitik: Das Mietrecht wurde zugunsten von Verwertungsinteressen modifiziert, die Wohnungsgemeinnützigkeit abgeschafft und der soziale Wohnungsbau massiv reduziert. Mit der Privatisierung eines großen Teils kommunaler Wohnungsbestände, der Beschränkung des sozialen Wohnungsbaus auf ausgewählte Bevölkerungskreise und der Dezentralisierung der Wohnungspolitik wurde die Liberalisierung der Wohnungspolitik auch in den folgenden Jahrzehnten fortgesetzt[10]. Die ebenfalls ab dem Ende der 1990er Jahre vorgenommene Liberalisierung der Finanzmärkte öffnete die Immobilienwirtschaft zunehmend für das Engagement von Finanzinvestor_innen[11].

Immobilienwirtschaft und Finanzialisierung

Infolge der politischen Veränderungen hat sich in Deutschland die ökonomische Betrachtung von Wohnimmobilien seit den 1990er Jahren verändert:

> »Die Immobilienwirtschaft ist in Deutschland eine vergleichsweise junge Wirtschafts- und

> Wissenschaftsdisziplin. Ursache hierfür ist, dass die Immobilie in der Vergangenheit fast ausschließlich als wertstabiles Anlagegut und als bloße ›Hülle‹ (…) gesehen wurde. Erst in jüngster Vergangenheit, bedingt durch qualitative Veränderungen betrieblicher Leitungsprozesse und zunehmende nationale und internationale Konkurrenz, wird die Immobilie als das betrachtet, was sie ist. Ein Wirtschaftsgut, mit dem es zu wirtschaften gilt.« (Brauer 2013d: VI)

Der Paradigmenwechsel von einer wohnungswirtschaftlichen zu einer immobilienwirtschaftlichen Perspektive vollzieht sich auf verschiedenen Ebenen: Zunehmend ist weniger das konkrete Gebäude mit seiner spezifischen Nutzung (»bloße Hülle«) von Interesse, sondern viel eher das zu vermarktende Grundstück als Standort für eine möglichst ertragreiche Immobilie. Während der Wert der Nutzungen einer Wohnimmobilie durch bestehende Mietverträge zumeist weitgehend festgesetzt ist, kann die Orientierung auf den potenziellen Wert des Grundstücks – inklusive der Spekulation auf eine Veränderung der Nutzungen – Ertragslücken offenbaren. Im oben skizzierten Beispiel des Zinshauses bemisst sich der Wert der Nutzungen gegenwärtig auf knapp 130.000 Euro jährlich. Veränderungen – etwa eine Erhöhung der Mieten und gegebenenfalls der Austausch von Mieter_innen, ein Umbau oder eine Aufstockung des Gebäudes, eine Umwidmung von Wohn- in Gewerberaum etc. – könnten diesen Wert zukünftig deutlich erhöhen[12]. In der Aussage »ein Wirtschaftsgut, mit dem es zu wirtschaften gilt« wird zusammengefasst, dass sich durch eine flexible Einstellung gegenüber der Nutzung einer Immobilie ihr Tauschwert maximieren lässt: »Im Mittelpunkt steht die Kosten- und Nutzungsoptimierung, um im Ergebnis davon zu nachhaltiger Ertragserzielung und Ertragssteigerung zu gelangen«[13]. Solche Nutzungsveränderungen stehen jedoch häufig im Widerspruch zu den Interessen der bisherigen Mieter_innen und können daher zu einer Vernachlässigung der sozialen Aspekte des Wohnens führen[14].

Die von Brauer[15] genannte »qualitative Veränderung betrieblicher Leitungsprozesse« und die »zunehmende internationale Konkurrenz« können als Konsequenzen der Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit sowie der Liberalisierung von Finanzinvestitionen im Immobilienbereich gesehen werden. Mit der Aufhebung der Zweckbindung des unternehmerischen Vermögens wurde das Immobilienkapital der ehemals gemeinnützigen Wohnungsbestände zugunsten einer Verwertung, die auch Abriss, Neubau und/oder Verkauf beinhalten konnte, »freigesetzt«. Zunehmender Druck durch Investor_innen, die zwar nicht unbedingt wohnungswirtschaftliche Erfahrungen, aber sehr wohl Erfahrungen im Bereich profitabler Kapitalanlagen mitbrachten, erhöhte die Konkurrenz und damit auch den Druck auf traditionelle Wohnungsunternehmen.

In der Folge begannen auch diese, ihre Geschäftsführung zu professionalisieren, um gegenüber neuen Mitbewerber_innen konkurrenzfähig zu bleiben. Eine entscheidende Veränderung betrifft den zeitlichen Horizont der Kalkulation von Wirtschaftlichkeit im Wohnimmobilienbereich. Während traditionelle Wohnungsunternehmen – insbesondere Wohnungsgenossenschaften und viele kommunale Unternehmen – weiterhin »bestandserhaltend« arbeiten und daher langfristig kalkulieren, dringen immer mehr Akteure auf den Markt, die auf eine Inwertsetzung der Immobilie mit einem anschließenden Verkauf setzen. Immobilienwirtschaftliche Renditeberechnungen gehen daher in der Regel vom Ziel einer Veräußerung des Objekts durch den Investor aus. Die lehrbuchmäßig diskutierten Berechnungen umfassen dabei Zeiträume von bis zu zehn Jahren[16], unterscheiden sich also deutlich von den langfristiger angelegten Kalkulationen des Mietwohnungsbaus nach wohnungswirtschaftlichen Gesichtspunkten. Da Investitionen in Immobilien mit einem hohen Kapitalaufwand verbunden sind, sind kurzfristig orientierte Einsätze in stärkerem Maße von Zinsveränderungen auf dem Finanzmarkt betroffen als langfristig vereinbarte Kredite:

> »In Erwartung sinkender oder steigender Zinserträge findet eine permanente Umschichtung finanzieller Mittel privater und institutioneller Anleger statt. Mit dieser Umschichtung verändern sich die Nachfrage und das Angebot der jeweiligen Anlageform. Die Geldanlage in Immobilien steht hier in Konkurrenz zu allen anderen Geldanlagemöglichkeiten auf dem Geld- und Kapitalmarkt.« (Brauer 2013a, S.22)

Diese zunehmende Bedeutung finanzieller Motive und die Orientierung am Kapitalmarkt können als »Finanzialisierung« des Wohnens zusammengefasst werden[17]. Infolge der Kommerzialisierung ehemals gemeinnütziger Wohnungsbestände und der Liberalisierung der Finanzmärkte hat sich dabei in den vergangenen 15 Jahren ein Bestand von ca. 900.000 börsennotierten Wohnungen in der Hand einiger weniger Aktiengesellschaften gebildet[18]. Im Gegensatz zu den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, die einen Großteil dieser Wohnungen erstellt haben, verfolgen die börsennotierten Wohnungsunternehmen »zwangsläufig« ein renditegetriebenes Geschäftsmodell, da sie da-

von ausgehen müssen, dass ihre Aktionäre vorrangig ein gemeinsames Interesse verbindet: ein steigender Kurs der Aktien[19]. Da ein Großteil der ehemals gemeinnützigen Wohnungsbestände in den 1950er bis 1970er Jahren gebaut wurde, finden sich in den Portfolios dieser Unternehmen entsprechend viele Wohnungen aus diesen Jahrgängen, bei denen im sprichwörtlichen Sinne gegenwärtig aus Beton »Gold« gemacht wird.

Die Kaufanzeige des eingangs genannten Zinshauses aus Hamburg ist nicht zwingend an einen institutionellen oder börsennotierten Investor adressiert. Der Kaufpreis von über drei Millionen Euro ist zwar am durchschnittlichen bundesdeutschen Einkommen gemessen ein hoher Preis, kann aber auch von vermögenden Privatpersonen oder semi-professionellen Wohnungsunternehmen, wie es zum Beispiel Familienunternehmen darstellen, erworben werden. Insbesondere in Zeiten, in denen die Zinsen auf (Bau-)Kredite niedrig liegen und sich gleichzeitig wenig andere Wirtschaftsbranchen durch lukrative Renditen hervorheben, kann von einem hohen Interesse privater Investoren an einer derartigen Kapitalanlage ausgegangen werden. Privatpersonen aus der Mittelschicht, die zwar über ein solides Einkommen, darüber hinaus aber nur über ein kleines Vermögen verfügen, werden sich kein Zinshaus für drei Millionen leisten – auch diese finden heutzutage aber gute Gründe, sich zumindest für eine Eigentumswohnung zu interessieren. Infolge der Individualisierung der Altersvorsorge und steigender Mieten gilt die Investition in Eigentum als doppelte Sicherheit: Als Quelle für zukünftige Mieteinnahmen stellt sie eine sichere Kapitalanlage dar. Und sollte die oder der Eigentümer_in im Alter darauf angewiesen sein, die Wohnung selbst zu nutzen, kann sie immerhin mietfrei bewohnt werden. »Gerade in den gegenwärtigen Niedrigzinszeiten – so heißt es – solle man [daher] zugunsten des individuellen Vermögensaufbaus einen Kredit für den Erwerb einer selbstgenutzen Immobilie aufnehmen«[20].

Für die Einkommensschichten, die sich weder das ganze Zinshaus noch eine Eigentumswohnung leisten können, bleibt mit der Geldanlage in Immobilienfonds immer noch eine Möglichkeit, am Geschäft mit dem Wohnen zu partizipieren. Während niedrig verzinste Sparguthaben derzeit von der Inflation entwertet werden, bilden Immobilienfonds – also die Investition in einen Fonds, der als Kapitalsammelstelle für einzelne oder mehrere Immobilien dient – für Menschen, die einige tausend Euro investieren können, eine zumindest gegenwärtig verhältnismäßig sichere Anlage. Das Geschäft mit dem Wohnen hat sich infolge der Finanzialisierung der Immobilienwirtschaft und der Diversifizierung der Möglichkeiten zur Geldanlage daher zu einem breiten gesellschaftlichen Phänomen entwickelt, an dem nicht nur einzelne Unternehmen und Hausbesitzer, sondern auch eine Vielzahl an Privatpersonen mit kleinen und größeren Vermögen teilhaben. Ein wichtiger Faktor für den anhaltenden Boom der deutschen Wohnungs- und Immobilienmärkte ist dabei gerade die durch die Krise ausgelöste Unsicherheit: »Verunsicherte Anleger investieren ihr Geld in Häuser und Wohnungen: Betongold. Ein bisschen Sicherheit in einer schwankenden Welt«[21].

Und wer bezahlt das Betongold eigentlich?

Aus der Perspektive der kleinen wie großen Kapitalanleger_innen stellen Altmieter_innen ein Investitionshindernis dar[22]. Denn auch wenn sich Anzahl, Diversität und Geschäftspraktiken derjenigen, die am Geschäft mit dem Wohnen teilhaben, verändert hat, stellen weiterhin Mieteinnahmen die grundlegende Quelle eines jeden Profits mit dem Wohnen dar. Wenn aus zuvor eher günstigen Wohnungen »Gold gemacht« werden soll, so müssen langfristig die Mieten in diesen Beständen steigen – oder die Wohnungen mit ihren Gebäuden lukrativen Neubauten weichen. Mieter_innen, die mit Mieterhöhungen oder Eigenbedarfsklagen konfrontiert sind, merken zumeist schnell, dass eine immobilienwirtschaftliche Verwertung ihrer Wohnung nicht ihren eigenen Interessen entspricht[23]. Auch wenn die Debatte um die doppelte gesellschaftliche Funktion des Wohnens aus den wirtschaftswissenschaftlichen Lehrbüchern weitgehend verschwunden ist, bedeutet dies nicht, dass sich der Interessengegensatz zwischen Gebrauchs- und Tauschwert des Wohnens erübrigt hätte. Während dieser Gegensatz in einer weitgehend entspannten Marktsituation jedoch nur von den einkommensschwachen Bevölkerungsschichten als existenzielles Problem wahrgenommen wird, ändert sich dies, je länger und stärker die Preise für Wohnungen und Mieten im Vergleich zum durchschnittlichen Einkommen und anderen Verbrauchspreisen steigen. Je mehr Menschen aber die Kosten für das Wohnen als unangemessene oder sogar untragbare Belastung wahrnehmen, desto größer ist das entsprechende gesellschaftliche Konfliktpotenzial.

Nach mehreren Jahrzehnten fortschreitender Liberalisierung der Wohnungs- und Finanzpolitik zugunsten von Verwertungsinteressen ist es daher an der Zeit, über Regulierungen zur sozialen Absicherung des Wohnens nachzudenken. Anschließend an die Erfahrungen der alten Woh-

nungsgemeinnützigkeit bieten die aktuellen Debatten zur einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit vielversprechende Anknüpfungspunkte für die Gestaltung eines politisch-rechtlichen Umfeldes, in dem Wohnungsunternehmen gleichzeitig wirtschaftlich arbeiten und sozialen Ansprüchen an das Wohnen gerecht werden können[24]. Neben den Anforderungen an einen kostendeckenden Wohnungsbau sollten dabei die sozialen, kulturellen und ökonomischen Bedürfnisse und Möglichkeiten der Mieter_innen Ausgangspunkt der Überlegungen sein.

Anmerkungen:

[1]. Es handelt sich um das Portal Immonet (https://www.immonet.de/). Die Erläuterungen zu Immobilien als Kapitalanlage und Zinshäusern finden sich unter https://www.immonet.de/zinshaus-renditeobjekt.html. Die zitierte Anzeige wurde eingesehen am 24.07.2017 und soll im vorliegenden Text der Illustration dienen. Daher werden Daten zu Größe, Kaufpreis, Mieteinnahmen etc. entsprechend der Anzeige verwendet, um aktuelle Größenordnungen zu benennen. Ein weiteres bekanntes Immobilienportal, auf dem Wohnimmobilien als Kapitalanlage angeboten werden, ist Immoscout24.

[2]. vgl. Kühne-Büning 2005: 4

[3]. vgl. Kühne-Büning 2005: 7 ff.; Brauer 2013a: 10 ff.

[4]. vgl. Rothe 2017: 140 ff.

[5]. vgl. Haertler 1996: 545; Brauer 2013c: 430; Belina 2017: 35

[6]. vgl. Brauer 2013b: 476 ff.

[7]. vgl. Belina 2017

[8]. vgl. Haertler 1996: 556 ff.

[9]. Haertler 1996: 555

[10]. vgl. Egner 2014

[11]. vgl. Heeg 2017

[12]. vgl. Brauer 2013a: 6 ff.

[13]. vgl. Brauer 2013a: 57

[14]. vgl. Rothe 2017

[15]. (2013d: VI)

[16]. vgl. Brauer 2013c: 441 ff.

[17]. vgl. Heeg 2017

[18]. vgl. BBSR 2017

[19]. vgl. BBSR 2017: 39

[20]. vgl. Heeg 2017: 52

[21]. vgl. Rothe 2017: 7

[22]. vgl. Holm 2017

[23]. (Rothe 2017)

[24]. vgl. Holm et al. 2017; Kuhnert / Leps 2017

Literatur

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017): Börsennotierte Wohnungsunternehmen als neue Akteure auf dem Wohnungsmarkt – Börsengänge und ihre Auswirkungen. Bonn. Online verfügbar unter https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2017/bbsr-online-01-2017.html zuletzt geprüft am 02.04.2021.

Belina, Bernd (2017): Kapitalistischer Wohnungsbau: Ware, Spekulation, Finanzialisierung. In: Schönig, B; Kadi, J.; Schipper, S. (Hg.): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld, S. 31–45.

Brauer, Kerry-U. (2013a): Einführung in die Immobilienwirtschaft. In: (Dies.) (Hg.): Grundlagen der Immobilienwirtschaft. Recht – Steuern – Marketing – Finanzierung – Bestandsmanagement – Projektentwicklung. Wiesbaden, S. 5–58.

Brauer, Kerry-U. (2013b): Immobilienfinanzierung. In: (Dies.) (Hg.): Grundlagen der Immobilienwirtschaft. Recht – Steuern – Marketing – Finanzierung – Bestandsmanagement – Projektentwicklung. Wiesbaden, S. 464–537.

Brauer, Kerry-U. (2013c): Renditeberechnung bei Immobilieninvestitionen. In: (Dies.) (Hg.): Grundlagen der Immobilienwirtschaft. Recht – Steuern – Marketing – Finanzierung – Bestandsmanagement – Projektentwicklung. Wiesbaden, S. 435–462.

Brauer, Kerry-U. (Hg.) (2013d): Grundlagen der Immobilienwirtschaft. Recht – Steuern – Marketing – Finanzierung – Bestandsmanagement – Projektentwicklung. Wiesbaden.

Egner, Björn (2014): Wohnungspolitik seit 1945. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 64 (20-21), S. 13–19.

Haertler, Hans-Joachim (1996): Wohnungswirtschaftliche Betriebswirtschaftslehre. In: Jenkis, H. (Hg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München, Wien, S. 545–569.

Heeg, Susanne (2017): Finanzialisierung und Responsibilisierung – Zur Vermarktlichung der Stadtentwicklung. In: Schönig, B; Kadi, J.; Schipper, S. (Hg.): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld, S. 47–59.

Holm, Andrej (2017): In Betongold kann man nicht wohnen. In: Rothe, K. (Hg.): Betongold. Wie der Immobilienhype durch mein Wohnzimmer marschierte. Berlin, S. 229–245.

Holm, Andrej; Horlitz, Sabine; Jensen, Inga (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Vor-

aussetzungen, Modelle und erwartete Effekte. Hg. v. Rosa Luxemburg Stiftung. Berlin. Online verfügbar unter https://www.rosalux.de/publikation/id/37380/neue-wohnungsgemeinnuetzigkeit zuletzt geprüft am 07.06.2017.

Kühne-Büning, Lidwina (2005): Die Wohnung und ihre Märkte. In: (Dies.); Nordalm, V.; Steveling, L. (Hg.): Die Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Vormals »Lehrbuch der Wohnungswirtschaft«. Hamburg, S. 3–230.

Kuhnert, Jan; Leps, Olof (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum. Wiesbaden.

Rothe, Katrin (Hg.) (2017): Betongold. Wie der Immobilienhype durch mein Wohnzimmer marschierte. Berlin.

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

Von Prof. Dr. Susanne Gerull, Professorin für Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit mit den Schwerpunkten Armut, Arbeitslosigkeit, Wohnungslosigkeit und niedrigschwellige Sozialarbeit an der Alice Salomon Hochschule Berlin

Aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ) 25–26/2018 vom 15. Juni 2018, »Wohnungslosigkeit«

https://www.bpb.de/apuz/270886/unangenehm-arbeitsscheu-asozial-zur-ausgrenzung-von-wohnungslosen-menschen?p=all

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

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

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

Wohnungslosigkeit und Ausgrenzung

In Deutschland existiert keine gesetzliche oder amtliche Bestimmung des Begriffs »wohnungslos« Einschlägig und deutschlandweit genutzt ist die Definition der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W), nach der Menschen wohnungslos sind, die nicht über mietvertraglich gesicherten Wohnraum oder Eigentum verfügen. Dies umfasst nicht nur Menschen, die auf der Straße oder in Notunterkünften leben, sondern beispielsweise auch jene, die temporär bei Freund_innen und Bekannten unterschlüpfen können beziehungsweise in Übergangswohnheimen oder betreuten Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe leben.[3] Oft werden Menschen, die

auf der Straße leben, auch als »obdachlos« bezeichnet. Diese Bezeichnung ist in Deutschland allerdings nicht eindeutig definiert und wird häufig diskriminierend gebraucht. Hinzu kommt, dass wohnungslose Menschen häufig in wechselnden Wohnsituationen wie Straße, Notübernachtung, temporärer Unterkunft oder betreutem Wohnen leben. Daher wird hier auf diese sprachliche Unterscheidung verzichtet. Wohnungslos im Sinne der vorgestellten Definition sind auch sogenannte Straßenjugendliche, wenn sie über keine mietvertraglich abgesicherte Wohnmöglichkeit verfügen. Diese Jugendlichen und jungen Erwachsenen sind in der Regel Zielgruppe der Jugendhilfe, nicht der Hilfe für wohnungslose Menschen.

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

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

Nach dem kanadischen Soziologen Erving Goffman ist Stigmatisierung ein Prozess, in dem Personen zunächst kategorisiert, also in bestimmte »Schubladen« gesteckt werden. Im Folgenden werden den so entstandenen Kategorien wie beispielsweise »wohnungslose Menschen« bestimmte Eigenschaften zugewiesen. Das Stigma ist also nicht, wie ursprünglich im Wortsinn gemeint, ein zugefügtes körperliches Merkmal zur Sichtbarmachung beispielsweise von Verbrecher_innen, sondern ein Konstrukt von Merkmalen und vermeintlichen Eigenschaften. Da Stigmatisierung immer diskreditierend gemeint ist, sind dies durchgängig negative Attribute.[8] Wohnungslose Menschen haben Ausgrenzungs- und Stigmatisierungsprozesse häufig schon lange vor dem Verlust ihrer Wohnung gemacht. So waren (und sind) sie beispielsweise überwiegend arbeitslos und bezogen (und beziehen) Sozialleistungen wie Arbeitslosengeld II (»Hartz IV«). Die Wohnung beziehungsweise gesicherte Wohnmöglichkeit zu verlieren, heißt dann für viele, »am Ende« angekommen zu sein. Entsprechend groß ist in vielen Fällen die Scham, es »nicht geschafft« zu haben.

Tabelle: Abwertung wohnungsloser Menschen

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

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

Vorurteile gegenüber wohnungslosen Menschen

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

Nun gibt es wohnungslose Menschen, auch auf der Straße lebende, die nach Arbeit suchen oder sogar über eine Arbeitsstelle verfügen. Viele von ihnen werden gar nicht als wohnungslos erkannt. Sie sind gepflegt und gut angezogen, einige haben einen akademischen Hintergrund oder eine andere Biografie, in der sie schon einmal bessere Zeiten gesehen haben. Die Zuschreibung als »arbeitsscheu« und »unangenehm« entspricht nicht ihrem Selbstbild (wie übrigens auch nicht dem aller anderen wohnungslosen Menschen), aber sie nehmen sehr wohl die Stigmatisierung wahr. Das von außen an sie herangetragene Stigma führt zu einer Abwertung ihrer Person. Nach Goffman stimmt in diesem Fall die selbst empfundene Identität nicht mit der von außen zugeschriebenen Identität überein.[10] Eine klassische Folge dieses Prozesses ist im sogenannten *labeling approach* oder auch Etikettierungsansatz beschrieben. Danach verhalten sich stigmatisierte Menschen irgendwann so, wie die Gesellschaft es von ihnen erwartet beziehungsweise gemäß den von ihnen angenommenen Erwartungen. Sie übernehmen also die Verhaltensweisen, die ihnen von Dritten zugeschrieben wurden. Oder, wie es die Soziologen Hartmut Häussermann und Martin Kronauer formuliert haben: »Der ›Kündigung durch die Gesellschaft‹ wird resigniert oder trotzig eine ›Kündigung gegenüber der Gesellschaft‹ entgegengehalten.«[11] Ein sich selbst ausgrenzendes Verhalten wird entwickelt. Dies kann beispielsweise dazu führen, dass sich manche auf der Straße lebende Menschen nicht waschen oder ihre Kleidung wechseln, obwohl es, zumindest in den großen Städten, niedrigschwellige Treffpunkte und andere Angebote für wohnungslose Menschen gibt, in denen sie kostenlos und anonym duschen und sich neu einkleiden können.

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

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

Ausgrenzung vom Wohnungsmarkt

In Zeiten der Wohnungsnot ist bezahlbarer Wohnraum eine der begehrten Ressourcen, um die arme und andere benachteiligte Menschen konkurrieren. Vor allem in den Städten haben Arbeitslosengeld-II-Empfänger_innen kaum eine Chance, auf dem freien Markt eine Wohnung zu

ergattern, die den sogenannten Angemessenheitskriterien der Jobcenter genügt. Haben sie eine negative Schufa-Auskunft, sinken ihre Aussichten gegen null. Wohnungslose Menschen sehen sich darüber hinaus mit den oben genannten Stigmatisierungen konfrontiert, die ihnen auch von Vermietern (inklusive der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften) oft sehr deutlich entgegenschlagen. Hiervon erzählten ehemals wohnungslose Menschen in Berlin in einer Interviewstudie. Sie berichteten unter anderem von wenig wertschätzenden bis respektlosen Begegnungen mit Vermietern und fühlten sich »teilweise wie ›Dreck‹ behandelt«[15] Auch im Vorfeld der Wohnungssuche, beispielsweise bei der Vorsprache in den Jobcentern, fühlten sich einige der Interviewten unverstanden und nicht unterstützt. Selbst in Programmen, die speziell für die Wohnungsversorgung wohnungsloser Menschen konzipiert sind, werden Ausgrenzungserfahrungen von den Betroffenen gemacht und sogenannte Creaming-Effekte beobachtet: Unter den marginalisierten Bewerber_innen werden sich die Rosinen herausgepickt.[16] Denn »arbeitsscheue« und »unangenehme« Mieter_innen möchte kein Vermieter haben. Für die Betroffenen bedeutet diese permanente Abweisung Stress. Viele geben daher schon im Vorfeld auf und bewerben sich erst gar nicht mehr um Wohnraum. Daraus kann für Außenstehende schnell der Eindruck entstehen, sie würden sich »nicht kümmern« – eine weitere negative Zuschreibung ist damit erfolgt. Parallel kommt es durch die Selektionsprozesse auf dem Wohnungsmarkt zur Problemkonzentration in benachteiligten Quartieren. Dieser sozialräumliche Aspekt von Ausgrenzungsprozessen wird Segregation genannt und ist eng verbunden mit der Verdrängung aus dem öffentlichen Raum.

Verdrängung aus dem öffentlichen Raum

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

Um nicht aufzufallen, machen sich wohnungslose Menschen unsichtbar. Haben sie auch tagsüber keine Möglichkeit, sich in geschlossenen Räumen aufzuhalten, fahren manche von ihnen mit Aktentasche und Anzug im öffentlichen Nahverkehr hin und her und erwecken so den Anschein, auf dem Weg zur Arbeit zu sein. Bei wohnungslosen Frauen wird oft von »verdeckter« oder »versteckter« Wohnungslosigkeit gesprochen, da sie teilweise bewusst nicht die Angebote des Hilfesystems nutzen. Viele von ihnen gehen lieber sogenannte Zwangspartnerschaften ein, als in eine Wohnungslosenunterkunft zu ziehen. Sie haben dort keine mietvertraglichen Rechte, werden von ihren meist männlichen Partnern (auch sexuell) ausgebeutet und können jederzeit auf der Straße landen. Hintergrund für die Entscheidung, sich unsichtbar zu machen, ist bei diesen Frauen häufig die Scham, als wohnungslos erkannt zu werden und damit negativen Zuschreibungen ausgesetzt zu sein. Sichtbar wohnungslos bleiben häufig nur die psychisch stark belasteten betroffenen Frauen, die »[d]en Schein der Normalität«[18] nicht mehr aufrechterhalten können. Dies gilt im Übrigen genauso für Männer und trans*Personen. Sie prägen damit auch das öffentliche Bild wohnungsloser Menschen auf der Straße.

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

schuldet, dass eine Unterbringungsverpflichtung des Staates bei unfreiwilliger Wohnungslosigkeit besteht. Die Räumung eines Zeltes würde also eigentlich zum unmittelbaren Nachweis einer Notunterkunft führen müssen.

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

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

Rolle der Medien

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

Die Geografin Sandra Wolf hat in einer Expertise zu wohnungslosen Menschen auf der Straße ebenfalls aufgezeigt, dass in den Medien aufgegriffene markige Sprüche von Politiker_innen die Wahrnehmung wohnungsloser Menschen im öffentlichen Raum beeinflussen. Die Berichterstattung kennzeichne sich durch Ambivalenz: »[I]n Abhängigkeit von den Jahreszeiten wird entweder ein besorgt-mitleidender oder ein genervt-repressiver Ton angeschlagen.«[22] Öffentlichkeitswirksame Einzelfälle würden ein stereotypes Bild von wohnungslosen Menschen vermitteln. Über die »Individualisierung der Schuldfrage« können repressive Maßnahmen gegen wohnungslose Menschen der Gesellschaft zudem besser vermittelt werden.[23] Wurde anhand der Berichterstattung über den Berliner Tiergarten aufgezeigt, wie ein »genervt-repressiver Ton« von den Medien angeschlagen werden kann, werden im Winter Dokumentationen über »Obdachlose« und ihre – gern ehrenamtlich tätigen – Unterstützer_innen gezeigt. Über den ersten Kältetoten (es sind in der Regel Männer) wird ausführlich berichtet, und unvergessen ist die Schlagzeile der »Taz« aus dem Februar 2012: »Noch ist niemand erfroren.«[24] In beiden vorgestellten Fällen erfolgen durch die Medien die oben beschriebenen Zuschreibungsprozesse – unabhängig davon, ob die Betroffenen als Täter_innen oder Opfer präsentiert werden. Seriöse Dokumentationen über wohnungslose Menschen, in denen sie als handelnde Subjekte dargestellt werden, gibt es wenige. Das Thema Wohnungslosigkeit wird, beispielsweise von den privaten TV-Sendern, eher reißerisch vermarktet. Auch im laut Selbstbeschreibung »provokanten Onlinespiel« »Pennergame« werden die oben beschriebenen Stereotypen vom saufenden und kriminellen Wohnungslosen reproduziert.

Gewalt gegen wohnungslose Menschen

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

Es ist allerdings bekannt, dass wohnungslose Menschen in der Mehrheit Übergriffe nicht von selbst anzeigen. Hasskriminalität hat auch eine einschüchternde Wirkung, denn sie ist grundsätzlich ein Angriff auf die Identität der Opfer. Zudem haben viele sichtbar wohnungslose Menschen schlechte Erfahrungen mit der Polizei gemacht, die sie in der Regel als sogenannte Störer_innen der öffentlichen Ordnung ansieht. Um sie als Opfer sichtbarer zu machen, plädiert der Journalist Lucius Teidelbaum dafür, »Obdachlose als eigene Kategorie von Opfern rechter Gewalt anzuerkennen«.[26] Im Zusammenhang mit Gewalttaten gegen wohnungslose Menschen kommt es laut Teidelbaum zur scheinbaren Bestätigung der Vorurteile der Täter_innen, denn »nur Obdachlose, die dem beschriebenen Stereotyp entsprechen, [werden] als solche erkannt«.[27] Wohnungslose Frauen sind auch aus diesem Grund häufiger Opfer von Beziehungstaten als von politisch motivierter Gewalt.

Schlussfolgerungen

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

Wohnungslose Menschen brauchen eine Lobby, sie müssen aber auch ermutigt werden, sich zusammenzuschließen und sich gegen Ausgrenzung und Stigmatisierung zu wehren. Ihre »natürlichen Verbündeten«, nämlich in der Wohnungslosenhilfe arbeitende Sozialarbeiter_innen, müssen sich dabei selbstreflexiv mit ihren eigenen Bildern ihrer Klientel auseinandersetzen. Häufig herrscht auch hier eine Defizitlogik vor, die die Betroffenen nicht als handelnde Subjekte wahrnimmt und damit weitere Ausgrenzungen erzeugt. Mit der Wahrnehmung des politischen Mandats Sozialer Arbeit und einem Zusammenschluss von der Zielgruppe gegenüber aufgeschlossenen Politiker_innen, Medienvertreter_innen, zivilgesellschaftlich engagierten Bürger_innen und den Betroffenen selbst könnte es gelingen, neue und individuelle Bilder wohnungsloser Menschen zu erzeugen – mit all ihren Problemlagen, aber auch vorhandenen Fähigkeiten und Ressourcen.

Anmerkungen:

[1]. Vgl. Wolfgang Ayaß, »Asozial« und »gemeinschaftsfremd« Wohnungslose in der Zeit der nationalsozialistischen Diktatur, in: Wohnungslos 3/2004, S. 87–90.

[2]. Vgl. http://www.change.org/p/deutscher-bundestag-anerkennung-von-asozialen-und-berufsverbrechern-als-opfer-des-nationalsozialismus .

[3]. Vgl. BAGW, Wohnungsnotfalldefinition der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., verabschiedet vom Vorstand der BAG W am 23.4.2010, S. 1ff., https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_10_BAGW_Wohnungsnotfalldefintion.pdf

[4]. Vgl. Robert Castel, Die Fallstricke des Exklusionsbegriffs, in: Heinz Bude/Andreas Willisch (Hrsg.), Exklusion. Die Debatte über die »Überflüssigen«, Frankfurt/M. 2008, S. 69–86.

[5]. Rudolph Stichweh, Inklusion und Exklusion: Studien zur Gesellschaftstheorie, Bielefeld 2005, S. 45.

[6]. Martin Kronauer, Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurt/M.–New York 2002, S. 151.

[7]. Vgl. ebd.

[8]. Vgl. Erving Goffman, Stigma. Über Techniken der Bewältigung beschädigter Identität, Frankfurt/M. 1967.

[9]. Vgl. Beate Küpper, Das Projekt Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in Deutschland 2012, S. 8, http://www.uni-bielefeld.de/ikg/projekte/GMF/Gruppenbezogene_Menschenfeindlichkeit_Zusammenfassung.pdf .

[10]. Vgl. Goffman (Anm. 8), S. 10.

[11]. Hartmut Häussermann/Martin Kronauer, Räumliche Segregation und innerstädtisches Getto, in: Robert Castel/Klaus Dörre (Hrsg.), Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung: Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts, Frankfurt/M.–New York 2009, S. 125.

[12]. Wilhelm Heitmeyer, Die Ideologie der Ungleichwertigkeit. Der Kern der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit, in: ders. (Hrsg.), Deutsche Zustände, Folge 6, Frankfurt/M. 2008, S. 41.

[13]. »Verteilungskonflikte zwischen bedürftigen Deutschen und Migranten im Umfeld sozialer Hilfsangebote«, Mündliche Anfrage vom 8.3.2018, Carsten Ubbelohnde (AfD), Abgeordnetenhaus Berlin, Plenarprotokoll 18/23, S. 2588.

[14]. Vgl. Wohnungslos 4/2016 mit dem Themenschwerpunkt »Konkurrenzen zwischen Wohnungslosen und MigrantInnen?«

[15]. Susanne Gerull, Wege aus der Wohnungslosigkeit. Eine qualitative Studie aus Berlin, Berlin 2016, S. 41, https://opus4.kobv.de/opus4-ash/files/158/Wege_aus_der_Wohnungslosigkeit_Gerull.pdf« .

[16]. Vgl. ebd., S. 10.

[17]. Vgl. Vanessa Steinmetz, Von Stinkbomben und Wasserdüsen, 12.6.2014, http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/obdachlose-in-deutschland-verdraengung-mit-wasserduesen-a-974491.html .

[18]. Sandra Wolf, Über die Wahrnehmung von und den Umgang mit obdachlosen Personen im öffentlichen Raum, Freiburg/Br. 2016, S. 12, http://www.kagw.de/themen-und-inhalte/wissenswertes/ueber-die-wahrnehmung .

[19]. Vgl. Wolfgang Hecker, Die rechtliche Regelung des Aufenthalts im öffentlichen Raum – Bedeutung für sozial ausgegrenzte Menschen, in: Wohnungslos 2/2016, S. 38–44.

[20]. Tagesspiegel, Taz. Die Tageszeitung und Zeit Online im Oktober 2017.

[21]. Gangway e.V., Streetwork an Brennpunkten. Jahresbericht 2016, S. 2, http://gangway.de/download/ueber-uns/gangway-jahresberichte/Jahresbericht-2016_Streetwork-mit-Erwachsenen.pdf .

[22]. Vgl. Wolf (Anm. 18), S. 13.

[23]. Vgl. ebd., S. 15.

[24]. Taz. Die Tageszeitung, 7.2.2012.

[25]. Vgl. BAG W, Pressemitteilung, 11.1.2017. Siehe auch die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Monika Lazar, Irene Mihalic, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Politisch motivierte Tötungsdelikte gegen Obdachlose, Bundestags-Drucksache 18/11339.

[26]. Lucius Teidelbaum, Obdachlosenhass und Sozialdarwinismus, Münster 2013, S. 6.

[27] Vgl. ebd., S. 27.

Gewährleistung von Wohnraum: wohnungspolitische Handlungsbedarfe und Rahmensetzungen

Von Diakonie Deutschland

Berlin, August 2014

Auszug aus Diakonietexte 04/2014:
II. Analyse und Hintergrund: Gewährleistung von Wohnraum als Teil eines menschenwürdigen Existenzminimums,
Kap. 4: Gewährleistung von Wohnraum: wohnungspolitische Handlungsbedarfe und Rahmensetzungen: S. 22 f.

https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Diakonie-Texte_PDF/Texte-04_2014__Gewaehrleistung-von-Wohnraum.pdf

Grundlage einer nachhaltigen Gewährleistung des Rechts auf Wohnraum als Teil eines menschenwürdigen Existenzminimums sind politische Rahmensetzungen, die sich nicht in der kurzfristigen Bekämpfung von Wohnungsnot oder Wohnungslosigkeit erschöpfen. Die politischen Akteure auf allen Ebenen sind aufgerufen, die Sicherung von Wohnraum als zentrales Feld von Sozialpolitik zu erkennen und der Ausgestaltung entsprechender Rahmenbedingungen eine hohe Priorität einzuräumen. Da Wohnraum keine Ware wie ein einfaches Konsumgut ist, ist die Sozialverpflichtung, die sich mit nicht selbst genutztem Wohneigentum verbindet, ungleich höher als bei anderen Eigentumsfragen.

1. Das Ziel: Soziale Ausrichtung der Wohnraumförderung

Die Gewährleistung einer aktiv auf Prävention ausgerichteten kommunalen sozialen Wohnungspolitik ist nötig. Angesichts der Ungleichgewichte auf dem Wohnungsmarkt muss ein verantwortlicher Umgang mit der Sozialverpflichtung des Eigentums wieder sichergestellt werden. Neben dem Schutz vor Überteuerung ist auch ein Schutz vor Diskriminierung am Wohnungsmarkt nötig. Ebenso bleibt eine gezielte Förderung benachteiligter Wohnquartiere nötig. Allgemeines Ziel der Wohnungspolitik muss sein, für alle Menschen eine bezahlbare und dem Bedarf angemessene Wohnungsversorgung sicherzustellen. Das bedeutet auch, dass barrierefreies Wohnen und unterschiedliche Wohnformen, wie generationsübergreifende und interkulturelle Wohnprojekte und Wohngemeinschaften, gezielt gefördert werden müssen. Die Wohnraumförderung muss auf allen staatlichen Ebenen, also auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sozial neu ausgerichtet werden. Erforderlich sind Wohnraumförderprogramme insbesondere für die Versorgung von einkommensschwachen Familien und Haushalten, die sich kaum oder nur schwer auf dem Wohnungsmarkt durchsetzen können. Neben dem Erhalt von Sozialwohnungen durch eine dauerhafte Mietpreisbindung sowie einem Zweckentfremdungsverbot für Wohnraum muss unter Einbezug der Wohnungswirtschaft der öffentlich geförderte Wohnungsbau ausgeweitet werden. Damit ein ausreichendes Angebot an preisgünstigem Wohnraum zur Verfügung steht, sind Mietobergrenzen notwendig. Bei städtebaulichen Erneuerungsmaßnahmen soll über einen Genehmigungsvorbehalt die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen geprüft werden, um so sicherzustellen, dass die bisherige Wohnbevölkerung nicht verdrängt wird. Ebenso sind Modernisierungsmaßnahmen mit dem Vorbehalt zu versehen, dass hierdurch keine Mietsteigerungen erfolgen dürfen, durch die die bisherigen MieterInnen verdrängt werden. Die Effekte der Modernisierung auf die Mietnebenkosten und die Kostenbeteiligung von Mietenden müssen in angemessenem Verhältnis stehen. Für Überschuldete und Wohnungslose muss hinreichend angemessener Wohnraum bereitstehen, der nach Bedarf vergeben werden kann.

Um die Wohnverhältnisse von sozial benachteiligten Haushalten zu sichern, muss auch ihr Kündigungsschutz gesichert bleiben. Erleichterte Möglichkeiten der Räumung sind zurückzunehmen. Die Sicherung des Wohnens darf nicht in Frage stehen. Eigenbedarfskündigungen sind auf tatsächlich bestehende Eigenbedarfe privater Vermieter einzugrenzen. Sie dürfen nicht als Instrument genutzt werden, mit dem missliebige Mieter in die Wohnungslosigkeit verdrängt werden können. Räumungsklagen wegen Eigenbedarf sollen in die Mitteilungen in Zivilsachen aufgenommen werden und ebenfalls kommunale Hilfen zur Erlangung einer Wohnalternative auslösen. Im Falle ausbleibender Mietzahlungen sind alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die dazu dienen, einen Wohnungsverlust zu vermeiden. Um zu verhindern, dass Mietrückstände alternativlos die Kündigung des Mietverhältnisses und die Wohnungslosigkeit zur Folge haben, müssen die Träger von

Sozialleistungen unverzüglich unterstützend tätig werden und die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um den Verlust der Wohnung und Wohnungslosigkeit zu verhindern. Bei Empfangenden von laufenden Transferleistungen kann dies auch eine Abtretung dieser Leistungen bis zur Höhe der Mietzahlungen an den Vermietenden sein; für die zuvor aufgelaufenen Mietschulden ist mehr als bislang auch bei Vermietenden für die Einwilligung in ein Entschuldungsverfahren zu werben.

Seit September 2006 sind die Länder für die soziale Wohnraumförderung zuständig. Diese Übertragung der Aufgaben vom Bund auf die Länder erfolgte im Zuge der Föderalismusreform.[1] Hierfür war bis 2013 eine jährliche Kompensation von 518,2 Millionen Euro vorgesehen, die bis 2019 verlängert wurde. Eine klare Zweckbindung dieser Mittel für sozialpolitische Ziele ist nicht hinreichend erfolgt, wäre aber notwendig. Dementsprechend haben die Länder ein Budget zur Verfügung, mit der die soziale Ausrichtung des Wohnungsmarktes und Maßnahmen zur sozialen Stadtteilentwicklung gewährleistet werden könnten. Die vom Bund an die Länder übergebenen Mittel für die soziale Wohnraumförderung sind unbefristet vorzusehen. In den Ländern ist sicherzustellen, dass diese Mittel auch tatsächlich für eine Sozialbindung von Wohnraum und die Wohnraumversorgung von Haushalten mit geringem Einkommen und weiteren Benachteiligungen genutzt und nicht in die allgemeine Wohnraumförderung oder die Förderung des Baus von Eigenheimen übergeleitet werden.

2 Sozialbindung und soziale Regelungen am Wohnungsmarkt

Die seit Jahren stattfindende Abnahme des Sozialwohnungsbestands durch Auslauf von Bindungen und durch geringfügigen Neubau hat erheblich zum verschlechterten Zugang zum Wohnungsmarkt von Haushalten mit geringem Einkommen erheblich beigetragen. Der Sozialwohnungsbestand sank nach den Statistiken des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung bundesweit von rund 3 Millionen Wohnungen im Jahr 1990 auf 2,47 Millionen in 2002 und schließlich auf 1,66 Millionen im Jahr 2010 – mit weiter abnehmender Tendenz. Ebenso arbeiten viele vormals gemeinwohlorientierte Unternehmen nach entsprechenden politischen Beschlüssen nicht mehr nach diesen Zielen.

Ein ausreichender Bestand an Sozialwohnungen trägt zur Entspannung des Marktes und zur Dämpfung der Mietsteigerungen wesentlich bei und sichert den Zugang benachteiligter Haushalte zum Wohnungsmarkt. Soweit Bund, Länder oder Kommunen Grundstücksvergaben steuern können, sind Bauherren auf die Gewährleistung einer festen Quote von Sozialwohnungen zu verpflichten. Öffentliche Wohnungsunternehmen sind nach sozialen Zielen auszurichten. Dies beinhaltet aber auch die hinreichende Ausstattung mit entsprechenden Mitteln. Es reicht nicht aus, wenn Wohnungsunternehmen auf dem freien Wohnungsmarkt Gewinne erwirtschaften und dann einen Teil davon mit sozialen Zielen reinvestieren. Bei der Förderung von Sozialwohnungen ist dafür Sorge zu tragen, dass die Zielgruppen, die besonders auf Förderung angewiesen sind, auch tatsächlich von den öffentlichen Fördermitteln profitieren. Auch die Städtebauförderung hat zielgruppen- und bedarfsorientiert zu erfolgen. Oft sind bei Sozialwohnungen die Zugangsmöglichkeiten bis in den höheren Einkommensbereich zu weit ausgelegt oder die Mietpreise entsprechen letztlich den ortsüblichen Mieten.

Auch lassen sich wohnungspolitische Probleme nicht alleine durch Neubauprogramme lösen, sondern bedürfen der politischen Steuerung des Wohnungsmarktes im gegebenen Wohnungsbestand. Denn: Vorstellungen, nach denen beim Neubau höherwertiger Wohnungen günstige Wohnungen freiwerden und so den Bedarf unterer Einkommensgruppen decken können, haben sich nicht bewahrheitet. Bei freiwerdenden Wohnungen können Mietpreise frei gesetzt werden. Solventere Wohnungssuchende werden bei der Vergabe bevorzugt.

Darum sind die Steuerungsmöglichkeiten, die sich durch das Vorhandensein kommunaler, landeseigener oder anderweitig im öffentlichen Besitz befindlicher Wohnungsunternehmen und -bestände ergeben, nicht aufzugeben. Viele Kommunen haben aber mit dem Verkauf ihrer kommunalen Wohnungsgesellschaften zur Konsolidierung ihrer Haushalte die Steuerung des »eigenen« Wohnungsbestandes und damit die Möglichkeit des sozialen Ausgleiches aus der Hand gegeben.

Durch den Verkauf an internationale Investmentfonds rückt die kurzfristige Wertschöpfung anstelle von bestandswahrenden Investitionen in den Vordergrund. Oft werden die Wohnungsbestände genutzt, um kurzfristig möglichst viele Kredite zu schöpfen, somit die Eigenkapitalquote zu senken und damit die Rendite zu erhöhen. Weitere Gewinne bringt der Weiterverkauf einzelner Wohnungen deutlich über dem Einkaufspreis. Hohe Renditen können so aber nur über kurze Zeit er-

wirtschaftet werden, so dass viele Investoren nach fünf bis zehn Jahren ihr Engagement wieder beenden. Die beschriebenen Praktiken führen zu einer deutlichen Verschlechterung der Situation in den Wohnvierteln und des Zustandes der Immobilien selbst bei gleichzeitig deutlichen Mietsteigerungen.[2]

Die Beeinflussung des Wohnungsmarktes durch öffentliche Wohnungsunternehmen kann ergänzt werden durch Kooperationsverträge zwischen Kommunen, Wohnungsunternehmen und Anbietern sozialer Dienstleistungen sowie durch die Schaffung sozialer Vermietungsagenturen, die Gewährung von Mietbürgschaften und den offensiven Einsatz der teilhabeorientierten Hilfen gemäß Sozialgesetzbuch (SGB) II und XII, insbesondere der des § 67 SGB XII. Insbesondere müssen die Kommunen auch ihre sozialpolitische Verantwortung für die Wohnungsversorgung von Haushalten wahrnehmen, die wegen negativer SCHUFA-Auskünfte, Niedrigsteinkommen, längerer Wohnungslosigkeit, in akuten Notfällen und aufgrund von Diskriminierungstatbeständen sonst kaum eine Chance auf einen Mietvertrag haben. In der Kooperation von Wohnungsgesellschaften mit Trägern der Sozialen Arbeit wird sichergestellt, dass Mieterinnen und Mieter bei Problemen vom Träger der Sozialarbeit begleitet werden und so keine Kündigungsgründe entstehen.

Stadtteilentwicklungs- und -aufwertungsprogramme, die mit dem Ziel einer »sozialen Durchmischung« den Zuzug bessergestellter Haushalte in bisher durch Armut geprägte Stadtteile fördern, sind nicht weiter zu verfolgen. Diese Quartiere müssen nicht durch die Steuerung des Zuzugs, sondern vorrangig durch Maßnahmen der sozialen Stadtteilentwicklung und den Ausbau stützender sozialer Infrastruktur stabilisiert werden.

Die Hilfen, die die Fachstellen für Wohnungsnotfälle bei der Wohnungsversorgung anbieten, müssen allen Haushalten mit entsprechendem Bedarf zur Verfügung stehen. Alle Haushalte mit entsprechendem Bedarf müssen Zugang zu Wohnungen aus Kooperationsverträgen bekommen können, auch wenn sie als Notlösung bei Freunden oder Verwandten leben.

Für Menschen, die absehbar über einen langen Zeitraum keine Chance auf dem Wohnungsmarkt haben, müssen dezentrale und kleine Wohneinheiten mit angemessener Wohnungsgröße, teilhabeorientiertem Wohnumfeld und Möglichkeiten zur Wahrung der Privatsphäre geschaffen werden.

Um Wohnungsnotfällen nachhaltig gerecht werden zu können, ist eine Wohnungsnotfallhilfe-Planung nötig, die überprüfbare zeitliche und inhaltliche Ziele zum Abbau von Wohnungslosigkeit formuliert und in weitere sozial- und wohnungspolitische Vorhaben zum Abbau von Wohnungsnot eingebettet ist. Voraussetzung hierfür ist auch die Schaffung einer hinreichenden statistischen Erfassung von Wohnungsnotfällen auf kommunaler wie bundesweiter Ebene. Entsprechend sind Sozialplanung und Sozialberichterstattung auf den verschiedenen staatlichen Ebenen notwendig, um sozial- und wohnungspolitisch nachvollziehbar und erfolgreich handeln zu können.

Die Mitteilungspflicht der Gerichte an die zuständigen Behörden über den Eingang von Räumungsklagen ist auf alle Räumungsbegehren auszuweiten, um soziale Interventionen von Sozialverwaltung und Sozialarbeit zu ermöglichen.[3] Bei der Vermittlung von Wohnraum durch Makler ist der Grundsatz zu achten, dass Auftraggeber auch für die damit entstandenen Kosten haften. Wenn Wohnungsunternehmen Makler mit der Vergabe von Wohnungen beauftragen, haben sie die damit verbundenen Gebühren selbst zu tragen und nicht etwa die zukünftigen Mieterinnen und Mieter.

3 Zentrale wohnungspolitische Handlungsbedarfe

Insbesondere bezüglich der folgenden wohnungspolitischen Handlungsbedarfe muss ein bundesweiter Rahmen gesetzt und kommunal ausgestaltet werden:

Rahmensetzungen für eine bedarfsgerechte Sozialbindung von Wohnraum:

- Die finanzielle Situation insbesondere von Kommunen mit hohen sozialen Bedarfen ist zu sichern, damit sie ihren Aufgaben in der kommunalen Daseinsvorsorge hinreichend gerecht werden können. Hierfür sind eine allgemeine Stabilisierung der kommunalen Finanzsituation durch mehr konjunkturunabhängige Elemente, eine zweckgebundene Verlagerung von Mitteln des Bundes und der Länder auf die kommunale Ebene sowie bedarfsorientierte Infrastrukturprogramme geeignete Mittel. Das bestehende Kooperationsverbot von Bund und Kommunen ist in diesem Zusammenhang wenig hilfreich.
- Der kommunale Wohnungsbestand soll unter nachhaltiger Sozialbindung weitestgehend erhalten bleiben und bei Bedarf ausgeweitet werden – durch Neubau, Ankauf von preiswerten Bestandswohnungen aus privater Hand

durch kommunale Gesellschaften und durch den Ankauf von Belegungsrechten. Eine bedarfsgerechte Steuerung des Wohnungsmarktes muss durch diese Maßnahmen ermöglicht werden.

■ Der soziale Wohnungsbau und die Sozialbindung von Wohnungen müssen wieder erweitert statt zurückgefahren werden. Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus sowie der Sozialbindung von Wohnungen ist so auszugestalten, dass sie Haushalte mit geringem Einkommen erreicht. Die zielgruppengerechte Förderung und die Belegung des Wohnraums nach sozialen Zielen sind durch entsprechende Verordnungen vorzusehen, nachzuweisen und zu überprüfen. Die Dauer von Belegungsbindungen soll ausgeweitet werden. Bei geförderten Wohnungen soll es Regelungen geben, die bei drastischen Einkommenseinbrüchen eine Begrenzung von Mietforderungen ermöglichen. Hierfür sind entsprechende gesonderte Fördermittel vorzusehen.

■ Steuererleichterungen beim Verkauf von Wohnimmobilien sind abzuschaffen, um die Spekulation mit Mietwohnungen zu erschweren. Die Möglichkeit, Wohnungen bei Leerstand einer gemeinwohlorientierten Nutzung zuzuführen, ist zu erleichtern.

■ Die Wohnungsbau und -bestandssicherung durch nicht-kommerzielle Träger wie Genossenschaften, nachweislich sozialen Zielen verpflichteten Trägern und von Trägern, die Wohnungen vorrangig an besonders benachteiligte Gruppen vergeben, soll eine besondere Berücksichtigung finden. Hierzu soll auch das Instrument des Erbbaurechts verstärkt genutzt werden, mit dem auf fremdem – zum Beispiel kommunalem – Flächeneigentum preisgebundener Wohnraum mit langfristiger Rechtsbindung geschaffen werden kann, ohne dass der Bauträger das Grundstück selbst erwerben und dafür entsprechende Mittel bereitstellen muss. Zugleich verhindern Erbpachtregelungen, dass der für den bedarfsgerechten Erhalt sozialen Wohnraums notwendige Grund und Boden selbst zum Spekulationsobjekt wird.

■ Beträge, die der Bund den Ländern für die soziale Wohnraumförderung zuleitet, müssen auch nachweislich entsprechend verwandt werden. Eine Wiederherstellung der Bundeszuständigkeit für den sozialen Wohnungsbau ist zu prüfen.

■ Mit dem seit 1993 geltenden Altschuldenhilfegesetz (Alt-SchG) wurden die ostdeutschen Wohnungsunternehmen um etwa die Hälfte ihrer noch aus DDR-Zeiten stammenden Altschulden entlastet. Seit 2001 wurde die Altschuldenregulierung mit der Abrissförderung bei leerstehenden Gebäuden verbunden. Es ist zu überprüfen, inwieweit der Wohnungsmarktzugang einkommensarmer und benachteiligter Gruppen in Ostdeutschland tatsächlich gesichert ist. Zielgruppenspezifische Fördermodelle sollen an die Stelle einer breitflächigen Abrissförderung treten.

■ Durch die Überführung in Stiftungen oder Mietergenossenschaften kann die soziale Zweckbindung von Wohnraum längerfristig gesichert werden.

■ Um einer Fehlsubventionierung bei der Belegung von sozial gebundenem Wohnraum durch Einkommensüberschreitung entgegenzuwirken, sind wirksame Abgaben zu erheben.

■ Mit der Wohnungswirtschaft sind Kooperationsverträge zur Wohnungsvergabe an besonders benachteiligte Gruppen zu schließen. Wohnungsunternehmen, die dauerhaft Wohnungen mit einer Belegungsbindung versehen oder entsprechende Wohnungen bauen, sollen Zugang zu besonderen Fördermöglichkeiten erhalten.

■ Auch bei der Baulandbevorratung und Planung sind soziale Kriterien vorzusehen. Die Erhöhung des Bestandes an sozial gebundenem Wohnraum entsprechend der tatsächlichen Bedarfe und der sich abzeichnenden Bedarfsentwicklung muss besondere Berücksichtigung finden. Anstelle von Höchstpreisverfahren sollen soziale Kriterien bei der Vergabe von Bauland eine besondere Rolle spielen. Erbpacht- und Stiftungsregelungen mit entsprechender Zweckbindung können einen wichtigen Beitrag für den Erhalt und die Beschaffung von Wohnraum nach sozialen Kriterien leisten.

■ Kommunale Wohnungstauschbörsen und die gezielte Motivierung von Mieterinnen und Mietern, etwa nach dem Auszug der Kinder unterbelegten Wohnraum freizumachen, können zur Entspannung des Wohnungsmarktes beitragen. Dabei muss der Wechsel in eine kleinere Wohnung mit Mietersparnis verbunden sein.

Rahmensetzungen zur sozialen Marktregulierung:

■ Der Kündigungsschutz sozial benachteiligter Mieterinnen und Mieter und ihr Schutz vor Räumung müssen in der Gesetzgebung wieder höchste Priorität erhalten.

■ Die Regelungen zu Wohngeld und zu den Kosten der Unterkunft müssen an die tatsächliche Marktentwicklung bei Neuvermietung und die steigenden Energiekosten angepasst werden.

■ Die Kostenbeteiligung von Mieterinnen und Mietern an der energetischen Sanierung von Wohnungen ist auf tatsächliche Kostenersparnisse bei den Nebenkosten zu begrenzen. Politische Förderprogramme von energetischer Sanierung müssen sozial ausgerichtet werden.

■ Gesetzliche Mietpreisbremsen müssen ausgeweitet und Kappungsgrenzen entsprechend der regionalen Bedarfe für Neuvermietungen wie für bestehende Mietverhältnisse durch die Kommunen erlassen werden können.

■ Die Regelungen zur Aufstellung von Mietspiegeln, die als Referenzsystem für zulässige Mieterhöhungen dienen, müssen geändert werden. Zukünftig sollen dort alle Mieten entsprechend ihrem tatsächlichen Anteil berücksichtigt werden, also nicht nur erhöhte Mieten oder Mieten bei Neuvermietung, sondern auch alle Bestandsmieten.

■ Die Verbandsklagerechte bei Verstößen gegen Wohnungs- und Mietrecht müssen erweitert werden. Vereinbarungen zur Belegungs- und Mietbindung mit Wohnungseigentümern sollen bedarfsgerecht erfolgen. Sie sind durch wirksame Belegungsrechtsgesetze vorzusehen und durch Rechtsverordnungen, die entsprechend der regionalen Bedarfe erfolgen und Verpflichtungen für Kommunen wie Wohnungseigentümer enthalten, umzusetzen.

■ Die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen oder Geschäftsräume soll nur noch in Ausnahmefällen möglich sein. Bei Wohnungen, die einer Sozialbindung unterliegen, soll sie regelmäßig ausgeschlossen werden.

■ Zur Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum sind die vorhandenen Rechtsinstrumente konsequent einzusetzen wie Vorgaben zur Überwachung des Zweckentfremdungsverbotes und der Mietpreisentwicklung, Bekämpfung von Leerstand, Umsetzung von Instandsetzungsgeboten und Vorgaben zur Wohnungspflege, Erlass und Umsetzung sozialer Erhaltungssatzungen nach §§172 ff. Baugesetz.

■ Zur Prävention von Wohnungsverlusten dienen Kooperationsverträge mit der Wohnungswirtschaft, Mietbürgschaften, Gewährleistungsvereinbarungen und die soziale Unterstützung von besonders belasteten Haushalten.

■ Die Stadtteilentwicklung soll mit der Zielvorgabe der Erhaltung preiswerten Wohnraums erfolgen und durch stadtteilbezogene Sozialarbeit und Gemeinwesenarbeit flankiert werden. Die Kürzungen am Programm »Soziale Stadt« sind zurückzunehmen und das Programm bedarfsgerecht auszugestalten.

■ Obdachlosenunterkünfte sollen weitestgehend aufgelöst und ihre Bewohnerinnen und Bewohner in den allgemeinen Wohnungsbestand integriert werden.

4 Voraussetzung: Sicherung der kommunalen Daseinsfürsorge

Eine engagierte Sozialpolitik kann ohne eine funktionierende Daseinsfürsorge in den Kommunen nicht gelingen. Vor Ort wird entschieden und umgesetzt, wie Menschen konkret geholfen werden kann. Viele Kommunen müssen mit knappen Haushaltsmitteln umfangreiche Aufgaben sicherstellen. Zugleich führen die gesetzlichen Grundlagen der Gemeindefinanzen zu schwankenden Einnahmen. Insgesamt tragen die Kommunen bei immer weiter ausgedünnten Sozialversicherungsleistungen immer größere Lasten durch Sozialtransfers wie durch die Bereitstellung ergänzender sozialer Angebote. Von den Kommunen selbst oder anteilig zu finanzierende Pflichtleistungen binden in der Regel einen Großteil des kommunalen Sozialbudgets. Für Angebote im Rahmen der infrastrukturellen Gewährleistungsverpflichtung der Kommune, mit denen diese je nach Bedarfen vor Ort eigene Schwerpunktsetzung vornehmen und auf spezifische Notlagen vor Ort reagieren kann, bleibt häufig wenig Spielraum.[4]

Die gesetzlichen Grundlagen von Haushalts- und Finanzpolitik und damit auch die Kommunalfinanzen werden auf Bundesebene geregelt. Entsprechend der Erfahrung mit schwankenden kommunalen Steuereinnahmen und Problemen hinsichtlich einer angemessenen Finanzierung bei der Übertragung von sozialen Aufgaben an die Kommunen ist es notwendig, die Kommunaleinnahmen auf eine ausreichende und sichere Basis zu stellen. Unklare Finanzierungssysteme erschweren die grundgesetzlich gebotene Vergleichbarkeit der Lebenssituationen für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort. Gerade in Regionen mit besonderen sozialen Problemlagen erleichtert eine Klärung der Finanzierungswege die Erfüllung der kommunalen Aufgaben wesentlich.

Daher müssen die Steuerreinnahmen, die den Kommunen zugutekommen, ausgeweitet und stabilisiert werden. Eine Umverteilung von Mitteln der Länder und des Bundes ist notwendig, damit einnahmeschwache Kommunen mit einer hohen Zahl an Leistungsberechtigten ihre Aufgaben besser wahrnehmen können. Hierfür sind höhere Einkommen und Vermögen, die in den

vergangenen Jahren immer wieder entlastet wurden, in die Pflicht zu nehmen.

Um die Voraussetzungen für eine soziale Ausrichtung der kommunalen Daseinsfürsorge zu verbessern, sind

- die kommunalen Einnahmen zu verstetigen und möglichst konjunkturunabhängig auszugestalten
- Aufgabenübertragungen auf die Kommunen entsprechend durch Bundes- und Landesmittel finanzpolitisch zu hinterlegen
- Bedarfsorientierte Förderprogramme zur Sicherung der kommunalen Infrastruktur und Daseinsfürsorge aufzulegen, die in besonders benachteiligten Regionen Schwerpunkte setzen.

Kommunen in Haushaltsnotlagen dürfen nicht von sozial- und wohnungspolitischen Programmen ausgeschlossen werden, weil ihnen die vorgesehenen Eigenmittel fehlen. Bei Haushaltsnotlagen muss eine Vollfinanzierung aus Bundes- oder Landesmitteln entsprechend der regionalen Bedarfe möglich sein.

5 Wohnungspolitische Handlungsmöglichkeiten von Kirche und Diakonie

Die Kirchen und ihre Wohlfahrtsverbände sind aufgefordert, eigene Immobilien oder bebaubare Grundstücke mit der Maßgabe einer Nutzung für Wohnungsmarktbenachteiligte für eine soziale Wohnungsversorgung einzubringen.

Vor allem in Regionen mit einem Mangel an preiswerten und zugänglichen Wohnungen für Benachteiligte auf dem Wohnungsmarkt sind auch die Ressourcen der Kirchen verstärkt zur Unterstützung einer sozialen Wohnungsversorgung gefordert.

Folgende Ebenen und Handlungsfelder lassen sich identifizieren:

- Im bestehenden Wohnungsbestand der Kirche: stärkere Berücksichtigung von wohnungssuchenden Haushalten, die auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt sind (etwa aufgrund von Wohnungslosigkeit, Arbeitslosigkeit, Kinderreichtum, psychischer Erkrankung und Ähnlichem), insbesondere solcher, die von sozialen Diensten aus Kirche und Diakonie unterstützt werden.
- Bei Neubauvorhaben der Kirche: Ausrichtung am sozialen Wohnungsbedarf in der Kommune, also vor allem Bau von kleinen und preisgünstigen Wohnungen und Berücksichtigung der besonders Benachteiligten auf dem Wohnungsmarkt bei der Vermietung. Nutzen der Instrumente und Fördermöglichkeiten des sozialen Wohnungsbaus.
- Beim Verkauf von Grundstücken: Berücksichtigung von sozialen Wohnungsbauprojekten von Trägern sozialer Arbeit vor allem aus Kirche und Diakonie.
- Abschluss von Kooperationsvereinbarungen mit sozialen Diensten zur Unterstützung der Mieter. Mit den unterschiedlichen sozialen Diensten von Kirche und Diakonie stehen dazu verlässliche Partner bereit.
- Abschluss von Vereinbarungen mit der Kommune zur Förderung dieser Orientierungen und Unterstützung einer kommunalen sozialen Wohnungspolitik.
- Bereitstellung von Grundstücken auf Erbpachtbasis.

Gelänge es, im Rahmen von Neubauvorhaben oder im Wohnungsbestand der Kirche eine erhebliche Anzahl von Wohnungen für Benachteiligte auf dem Wohnungsmarkt zu erschließen, könnte damit auch ein erfolgreiches Arbeiten unterschiedlichster sozialer Dienste und Einrichtungen aus Kirche und Diakonie wesentlich unterstützt werden.

Anmerkungen:

[1] *Siehe hierzu die Darstellung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat: https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadtwohnen/wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung-artikel.html*

[2] *Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 16/2299: Abschlussbericht der Enquetekommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW (Enquetekommission I). 25.02.2013. Siehe http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-2299.pdf*

[3] *Zu den Mitteilungsempfängern in Zivilsachsen bezüglich Mietangelegenheiten siehe Allgemeine Verfügung Neufassung der Anordnung über die Mitteilungen in Zivilsachen http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_29041998_14301R57212002.htm*

[4] *Diakonie-Text 06.2012: Soziale Daseinsvorsorge in den Kommunen, https://digital.zlb.de/viewer/resolver?urn=urn:nbn:de:kobv:109-opus-203073; insbesondere S. 9*

D

Die Beseitigung der Wohnungslosigkeit: der lange Weg vom Wissen zum Wollen und Handeln

Von Theo Christiansen, evangelischer Theologe, Referent in der gemeinnützigen Behrens-Stiftung, einem sozialen Investor in der Wohnungslosenhilfe in Hamburg, bis 2017 Leiter des Bereichs Diakonie und Bildung im Kirchenkreis Hamburg-Ost, und Stephan Nagel, Politologe, Sozialpädagoge, Referent für Wohnungslosen-, Suchtkrankenhilfe und Armut im Diakonischen Werk Hamburg

Hamburg, Februar 2021

Grundsätzlich sind sich alle einig: Wohnungslosigkeit ist ein inakzeptabler Notstand mit immensen Folgeproblemen. Sie *muss* deshalb mit hoher Priorität und nachhaltig bekämpft werden. Klar ist auch: Wohnungslosigkeit *kann* beseitigt werden. Alle dafür nötigen sozial- und wohnungspolitischen Maßnahmen und sozialarbeiterischen Konzepte sind bekannt und vielfach erprobt. Würden sie konsequent angewendet werden, Wohnungslosigkeit als großes gesellschaftliches Problem gehörte der Vergangenheit an. Zwar gäbe es weiterhin kurzfristig andauernde Episoden von Wohnungslosigkeit, etwa aufgrund biographischer Umbruchsituationen, Migration oder Entlassung aus langen institutionellen Aufenthalten wie sozialen und therapeutischen Einrichtungen oder Haft. Diese Fälle von Wohnungslosigkeit könnten jedoch durch die Vermittlung von für solche Notlagen vorgehaltenen Wohnungen in Verbindung mit sozialer Unterstützung zügig wieder beendet werden. Warum also gibt es in Deutschland wie auch in fast ganz Europa nach wie vor Wohnungslosigkeit in erheblichem, aktuell sogar steigendem Ausmaß? Liegt es am mangelnden Wissen, am fehlenden politischen Willen oder dann doch an falschen Konzepten?

Eine Antwort auf diese Frage gab jüngst die EU und zielte auf den mangelnden politischen Willen. Im November 2020 verabschiedete das EU-Parlament mit selten großer Mehrheit eine Resolution, die dazu aufruft, bis 2030 die (Straßen-) Obdachlosigkeit abzuschaffen und dieses Ziel mit hoher Priorität zu verfolgen. So werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, »das Problem der Obdachlosigkeit dringend anzugehen, indem sie langfristige, gemeinschaftsbasierte, auf die Bereitstellung von Wohnraum ausgerichtete, integrierte nationale Strategien zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit verabschieden (…).«[1] Wenn diese inhaltlich konkrete und zeitlich definierte Zielsetzung des EU-Parlamentes auf nationaler und kommunaler Ebene aufgegriffen und in Maßnahmen umgesetzt werden würde, wären die jeweiligen Verantwortlichen in bislang einzigartiger Weise politisch daran gebunden. Das würde es erleichtern, Kräfte zu bündeln, Widerstände zu überwinden und die nötigen Ressourcen zur tatsächlichen Verwirklichung des Zieles bereitzustellen. Zwar hat der Deutsche Bundestag am 16.1.2020 nach langjährigen Bemühungen von Wohlfahrts- und Fachverbänden sowie Wissenschaftler:innen immerhin die Einführung einer »Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen«[2] beschlossen. Aber die Aussichten, dass die politischen Akteure in der Bundesrepublik sich der Zielsetzung der EU anschließen und in nationalen und regionalen Wohnungsnotfallhilfeplanungen Maßnahmenpakete zur Beseitigung der Straßenobdachlosigkeit auf den Weg bringen, sind aus den Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte heraus sehr skeptisch zu beurteilen. Noch schlechter stehen die Aussichten auf ein umfassenderes Programm zur Beseitigung der Wohnungslosigkeit insgesamt.

Was sind die Gründe für diese skeptischen Einschätzungen? Woran liegt es, dass trotz des Wissens darum, wie Wohnungslosigkeit dramatisch reduziert werden könnte, die Zahl der wohnungslosen Menschen in den meisten Regionen der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren wieder stark angestiegen ist, nachdem sie zuvor einige Jahre deutlich gesunken war?

Ein wesentlicher Grund liegt in der Wohnungspolitik, die in ihrem Kern seit den 1990er Jahren Wohnungs*markt*politik ist, also davon ausgeht, dass der Markt ein geeignetes Instrument sei, um die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnungen zu gewährleisten (vgl. dazu die Beiträge von Andrej Holm und Joscha Metzger in dieser Dokumentation). Weil der Markt aber blind ist für Interessen, die nicht mit Geld hinterlegt sind, zieht sich der Staat weitgehend auf die Funktion zurück, diesen Mangel zu kompensieren. Dieser Weg aber erweist sich zum einen als teuer, wie der Anstieg der Kosten für die sog. Subjektfinanzierung, (z. B. Wohngeld und Kosten der Unterkunft im Sozialgesetzbuch [SGB] II – Grundsicherung für Arbeitsuchende und SGB XII – Sozialhilfe) zeigt. Zum anderen überwindet er den strukturellen Mangel an erschwinglichen und für benachteiligte Gruppen zugänglichen Wohnungen

sowie die in vielen Regionen rapide steigende Verteuerung der Mietkosten nicht, sondern verfestigt beides sogar. Fluchtbedingte und EU-interne Migration haben diesen Effekt zusätzlich verstärkt.

Aber selbst wenn sich in den Kommunen mit Wohnungsnot die Anzahl günstiger Wohnungen durch eine Stärkung des öffentlich geförderten »sozialen Wohnungsbaus« in Zukunft wieder erhöhen sollte, verbesserte dies nicht automatisch die Wohnungsversorgung wohnungsloser Haushalte oder anderer auf dem Wohnungsmarkt stark benachteiligter Gruppen. Denn der soziale Wohnungsbau war immer auch als ein Förderprogramm für »breite Schichten« der Bevölkerung konzipiert worden. Entsprechend wurden die Einkommensgrenzen für den Zugang zu diesen Wohnungen gestaltet und so hat z. B. in Hamburg knapp die Hälfte der Bevölkerung im Prinzip einen Anspruch auf eine Sozialwohnung – eine Quote, die im bestehenden System und mit dessen Instrumentarium nicht annähernd realisiert werden kann. Deshalb konkurrieren bei der Vergabe von Sozialwohnungen wohnungslose Haushalte direkt mit im Beruf stehenden Haushalten der unteren Mittelschicht und gehen daher bei der Wohnungsvergabe allzu oft leer aus. Aus diesem Grund ist die Vermehrung von Sozialwohnungen allein keine Lösung.

Mindestens ebenso wichtig wie das Erstellen günstiger Wohnungen ist die soziale Ausrichtung der Wohnungsbestandspolitik, damit ausreichende Teile des Wohnungsbestandes dauerhaft einkommensschwachen und benachteiligten Haushalten zugänglich sind. Hier könnte eine Vielzahl von Instrumenten genutzt werden, wie z.B. eine effektive Begrenzung der Mietpreissteigerungen, die Verpflichtung kommunaler Wohnungsunternehmen zur Versorgung von Wohnungsnotfällen sowie der Abschluss von Kooperationsverträgen zwischen Unternehmen der Wohnungswirtschaft und Kommunen mit demselben Ziel. Auch die Regelungen zur Übernahme der Kosten der Unterkunft im Rahmen der Sozial- und Arbeitslosenhilfe sind ein wichtiges Regulativ, das so gestaltet werden muss, dass es arme Haushalte dabei unterstützt, ihre Wohnungen zu halten bzw. es ihnen erst ermöglicht, tatsächlich Wohnungen anzumieten. So könnten die Regelungen zu den Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und in der Sozialhilfe (SGB XII) offensiv als Instrument eines Nachteilsausgleichs für wohnungslose Haushalte genutzt werden, indem etwa für wohnungslose Haushalte höhere Richtwerte vorgesehen werden und Maklerkosten regelhaft als Wohnungsbeschaffungskosten übernommen werden.

Auch wenn die Forderungen nach derartigen Instrumenten schon seit Jahren eingebracht werden, finden sich nur selten parlamentarische Mehrheiten dafür. Ein Grund dafür besteht darin, dass die bisherige Bodenpolitik eine soziale Ausrichtung der Wohnungspolitik enorm erschwert. Boden wie auch die Luft sind Lebensgrundlage und zudem nicht beliebig vermehrbar. Dementsprechend müssen die Eigentumstitel an Grund und Boden besonders betrachtet und neu gestaltet werden. Die damit einhergehenden Konflikte werden aber entweder umgangen oder zu Gunsten des Status quo entschieden, so dass substanzielle Einschnitte in die Bodenpolitik bis heute die Ausnahme geblieben sind und sich das Karussell der »Finanzialisierung« der Wohnungspolitik weiterdreht – mit all ihren Konsequenzen beim Wohnungsbau. Das bekommen auch gemeinnützige Investoren wie z. B. Stiftungen zu spüren, die bei der Vergabe städtischer Grundstücke nicht bevorzugt werden und deshalb oft leer ausgehen. Dabei würden gerade sie einen dauerhaft wirksamen Beitrag zur Linderung der Wohnungsnot leisten. Daran würde auch eine Umsetzung der EU-Resolution in nationales und kommunales Recht nichts Wesentliches ändern. Aber ganz sicherlich würde sie doch dazu beitragen, dass einzelne Instrumente wie z. B. eine stärkere Verpflichtung der kommunalen Unternehmen zur Wohnungsversorgung wohnungsloser Menschen oder eine dauerhafte Bindung von Fördermitteln an die Vermietung an wohnungslose Haushalte schnell und nachhaltig geschärft werden.

Wohnungslosigkeit möglichst erst gar nicht entstehen zu lassen, ist weiterhin unverzichtbarer Bestandteil einer Strategie zur Beseitigung der Wohnungslosigkeit. Neben moderaten Mieten und starken Mieterrechten tragen gut ausgebaute Fachstellen zur Prävention von Wohnungsverlusten und also zur Wohnungssicherung bei. Diese übernehmen wie im SGB II und XII vorgesehen bei Bedarf Mietschulden und vermitteln unterstützende soziale oder auch hauswirtschaftliche Hilfen, wenn nötig. Diese wohnbegleitenden sozialen Hilfen müssen in ausreichendem Maße dann aber auch tatsächlich vorhanden sein. Die Möglichkeiten zur Prävention von Wohnungsverlusten werden in vielen Kommunen bei Weitem nicht ausgeschöpft.

Auch die unzureichende Qualität von Unterkünften für die vorübergehende ordnungsrechtliche Unterbringung trägt dazu bei, dass es bislang nicht gelungen ist, die Wohnungslosigkeit substanziell anzugehen. Denn die Unsicherheit in den Unterkünften und die Unmöglichkeit, seine Privatsphäre in Mehrbettzimmern und in Gemeinschaftseinrichtungen (Küche und Bad) zu

schützen, destabilisieren die persönliche Situation der dort Lebenden und haben oft sozial zerstörerische Auswirkungen. Andere Wohnungslose schlafen angesichts der Lebensbedingungen in den Unterkünften »lieber« auf der Straße, in Abbruchhäusern oder in Parks – trotz der damit verbundenen gesundheitlichen und sozialen Auswirkungen. Hinzu kommt, dass die obdachlos auf der Straße lebenden wohnungslosen Menschen damit auch für die Sozialarbeit schwerer zu erreichen sind.

Hinderlich für die Durchsetzung wirksamer Maßnahmen zur Zurückdrängung der Wohnungslosigkeit sind zudem hartnäckige, durch oft reißerische Medienberichterstattung befeuerte Vorurteile über arme und wohnungslose Menschen, die sich vermeintlich nicht in Nachbarschaften einfügen und Mieterpflichten nicht erfüllen können. Auch Leitideen oder Ideologien wie die Förderung einer »guten sozialen Mischung« von Stadtteilen und Vierteln verstärken die Ausgrenzung armer Menschen von der Wohnungsversorgung. Denn in aller Regel werden sie dazu genutzt, Wohnviertel mit relativ günstigem Wohnungsbestand aufzuwerten und für besser Gestellte attraktiv zu machen (mit der Folge steigender Mietpreise und Verdrängung armer Haushalte), und nicht dazu, in gut oder gar sehr gut gestellten Quartieren verstärkt günstigen und sozialen Wohnungsbau zu betreiben – Nachbarschaftsproteste der Alteingesessenen, Bauvorschriften und Grundstückspreise würden ein solches Vorgehen auch sehr schwer machen.

Zu den zur Ausgrenzung führenden Konzepten gehört ferner die Vorstellung, dass viele wohnungslose Menschen »nicht wohnfähig« seien. Die Überzeugung, dass »Wohnfähigkeit«[3] erst einmal durch Beratung, Therapie und Trainings in Sonderwohnformen hergestellt werden muss, ist in Sozialarbeit wie in Politik und Verwaltung weit verbreitet. Sie führt dazu, dass die als Notbehelfe erforderlichen Unterkünfte und Sonderwohnformen nicht Schritt für Schritt zurückgedrängt und durch Normalwohnungen ersetzt, sondern konzeptionell legitimiert und damit systematisch aufgewertet werden. Der dramatische Wohnungsmangel, der Wohnraumvermittlungen an Wohnungslose immer mehr erschwert, verstärkt sogar diese Vorstellung, denn die Zuschreibung von »Wohnunfähigkeit« kann die Unterkünfte und befristeten Notlösungen für die Sozialarbeit leichter aushaltbar machen und entlastet die Politik von ihrer Verantwortung für eine gescheiterte Sozial- und Wohnungspolitik, indem sie das Problem der Sozialarbeit zuschiebt. Im Ergebnis werden Effekte der strukturellen Mängel des Wohnungsmarktes, der Wohnungs- und Sozialpolitik in individualisierender und teilweise pathologisierender Weise den Wohnungslosen zugeschoben[4].

Wenn man den Gedanken akzeptiert, dass Wohnen die Weise ist, »in der ich mich überhaupt in der Welt befinde«[5], also jeder Mensch allein aufgrund seiner physischen und psychischen Grundausstattung wohnen muss, muss das zu der Überzeugung führen, dass jeder Mensch »wohnfähig« ist, wenn er angemessenen Wohnraum erhält – und bei sozialen und persönlichen Schwierigkeiten oder bei gesundheitlichen Einschränkungen entsprechende Unterstützung. Die eigene Wohnung schafft die besten Voraussetzungen für eine Stabilisierung und »Normalisierung« der Lebenssituation und des Verhaltens. Diesen Gedanken setzt das Anfang der 1990er Jahre in den USA entwickelte Konzept des »Housing First« um. Es stellt das Schwierigste bei der Lösung des Wohnungslosigkeitsproblems ins Zentrum: die schnellstmögliche Versorgung mit einer eigenen Wohnung und bietet auf dieser Grundlage ggfs. notwendige weitere Hilfen an. Die Wirksamkeit des Housing-First-Ansatzes ist sehr hoch und gut belegt. Es gibt zahlreiche Evaluationsstudien, die die Effektivität und Überlegenheit von Housing First gegenüber traditionellen Ansätzen, v.a. dem »Stufenansatz«, empirisch belegen[6].

Mit einer Verpflichtung auf diese Orientierung, die bereits im Namen des Ansatzes zum Ausdruck kommt, ist es kaum möglich, sich der Aufgabe, Wohnungen und nicht Ersatz- und Sonderformen zu akquirieren, zu entziehen. Vermutlich ist aber genau das der Grund dafür, dass dieses Konzept nicht stärker verfolgt wird, auch wenn es paradox anmutet: Es würde nämlich so etwas wie einen Paradigmenwechsel bedeuten, wenn die Wohnungslosigkeit vor allem durch die unmittelbare Bereitstellung von Wohnraum bekämpft werden würde und nicht durch Sonderwohnformen. Juha Kaakinen, Leiter der finnischen Nichtregierungsorganisation Y-Organisation, die das dortige Housing-First-Konzept sehr erfolgreich umsetzt, bringt es prägnant auf den Punkt: »Wir haben das Prinzip umgedreht: Normalerweise müssen Obdachlose erst ihr Leben auf die Reihe kriegen, um wieder eine eigene Wohnung zu bekommen. Wir machen das andersherum. Wir geben ihnen eine dauerhafte Wohnung, damit sie ihr übriges Leben wieder in den Griff kriegen können.«[7]

Dieses Paradoxon im System der deutschen Wohnungslosenhilfe zeigt sich auch in der Erfahrung, dass politische Entscheidungsträger oft eher bereit sind, Geld für die Verwaltung des Problems in Unterkünften und in der Notversorgung bereitzustellen, als in wohnungs- und sozialpolitische

Weichenstellungen zur Lösung des Wohnungslosigkeitsproblems zu investieren. Denn einer Entwicklung und Umsetzung entsprechender Maßnahmen stehen starke politische und wirtschaftliche Interessen entgegen. Die Versorgung armer und benachteiligter Haushalte schmälert den Gewinn der Wohnungswirtschaft. Und Wohnungsbauprojekte, die gezielt wohnungslosen Haushalten zu Gute kommen, führen immer wieder in der Nachbarschaft, im Stadtteil und in der Lokalpolitik zu offener Ablehnung und Widerstand. Sich hiergegen zu behaupten, erfordert von den politischen Verantwortungsträgern eine klare Programmatik, politische Entschiedenheit und erhebliches Rückgrat. Hinzu kommt, dass im Wiederwahlkalkül der Politik Menschen ohne Wohnung keine Sanktionsmacht haben: Sie sind eine kleine Minderheit von unter einem Prozent der Bevölkerung, deren Wahlbeteiligung überdies stark unterdurchschnittlich ist, oft deshalb, weil sie sich nichts von der Politik erhoffen. Die Möglichkeiten, dass wohnungslose Menschen sich selbst als Interessengruppe oder soziale Bewegung organisieren, sind zudem aus leicht nachvollziehbaren Gründen sehr gering. Umso stärker wiegen im Parteiensystem die Wahlkalküle, die Wohnungspolitik an den Interessen derer auszurichten, die als »breite Mitte der Gesellschaft« bezeichnet werden. So gerät mit den Wohnungslosen auch das Thema Wohnungslosigkeit ins Abseits.

Fazit

Die hier aufgelisteten Aspekte mögen erklären, warum die Wohnungslosigkeit trotz aller Kenntnis ihrer Ursachen, trotz des Wissens um ihre zerstörerische Wirkung auf das Leben Einzelner sowie die Gesellschaft als ganzer und trotz erfolgversprechender Konzepte zur Abschaffung der Wohnungslosigkeit bislang nicht nachhaltig beseitigt worden ist. Aufs Ganze betrachtet läuft das darauf hinaus, dass es sich mit einer gewissen Wohnungslosigkeit ganz offensichtlich leichter leben lässt als mit den Folgen ihrer Überwindung. Genau dieser Mischung aus politischem Fatalismus und Zynismus muss energisch entgegengetreten werden. Darauf zielt die eingangs erwähnte EU-Resolution, indem sie die Mitgliedstaaten auffordert, endlich verbindliche Schritte wenigstens zur Überwindung der Straßenobdachlosigkeit als schlimmster Form der Wohnungsnot einzuleiten. Voraussetzung für deren Umsetzung in den nationalen Kontext ist eine starke Interessenvertretung wohnungsloser Menschen. Dafür sind die Träger und Verbände der Wohnungslosenhilfe besonders wichtig. Da diese jedoch auf Finanzierung und gute Zusammenarbeit mit Politik und Verwaltung angewiesen sind, ist ihre Konfliktfähigkeit und -bereitschaft begrenzt. Umso wichtiger ist es deshalb, dass wohnungspolitische Allianzen zwischen stadtpolitischen Initiativen, Mietervereinen, sozialen Bewegungen, Bürgerrechtsorganisationen, Trägern und Verbänden der Wohlfahrtspflege gebildet werden, die die Interessen benachteiligter Gruppen auf dem Wohnungsmarkt, insbesondere die wohnungsloser Menschen, auf allen Ebenen auf die politische Agenda bringen und die Beseitigung der Wohnungslosigkeit als Ziel hartnäckig verfolgen. Die christlichen Kirchen, Diakonie und Caritas könnten dabei eine wichtige Rolle spielen, sofern sie sich nicht nur sozial und sozialpolitisch engagieren, sondern auch den Umgang mit ihrem eigenen nicht unerheblichen Immobilienvermögen darauf abstellen. Sie wären prädestiniert, in der Wohnraumversorgung gerade für diejenigen, die auf dem Markt kaum oder keine Chancen haben, neue Maßstäbe zu setzen.

Anmerkungen:

[1] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. November 2020 zur Senkung der Obdachlosenquoten in der EU (2020/2802(RSP)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0314_DE.html

[2] Gesetzentwurf der Bundesregierung 2019, Deutscher Bundestag Drs. 19/15651, https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/156/1915651.pdf

[3] Vgl. Nagel, Stephan 2016: Wohn(un)fähigkeit – ein Wiedergänger in der Wohnungslosenhilfe, in: wohnungslos, Nr. 3/4 2015: 82–87

[4] Schoibl, Heinz 2008: Wohn(un)fähigkeit – kritische Anmerkungen zur Rolle der Wohnungslosenhilfe im wohnpolitischen Kontext https://docplayer.org/33098746-Wohn-un-faehigkeit-kritische-anmerkungen-zur-rolle-der-wohnungslosenhilfe-im-wohnpolitischen-kontext.html

[5] Flusser, Vilém 1992: Bodenlos: eine philosophische Autobiographie, Düsseldorf: 261

[6] Vgl.: Busch-Geertsema, Volker 2014a: Housing First: Die Wohnung als Grundvoraussetzung für weitergehende Hilfen, in: Gillich, Stefan; Keicher, Rolf: Wenn Würde zur Ware verkommt. Soziale Ungleichheit, Teilhabe und Verwirklichung eines Rechts auf Wohnraum, Wiesbaden: 155–177; Gaetz, Stephen 2013: A Framework for Housing First, in: ders.; Scott, Fiona; Gulliver, Tanya (Hrsg.) 2013: Housing First in Canada: Supporting Communities to End Homelessness, Toronto http://www.homelesshub.ca/sites/default/files/HousingFirstInCanada.pdf

[7] Interview in ZEIT-online vom 1.3.2018. Finnland ist es auf diesem Weg gelungen, die Straßenobdachlosigkeit weitestgehend abzuschaffen. https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2018-03/finnland-soziale-gerechtigkeit-grundwohnen-juha-kaakinen-interview

Jahrgang 2020

35/20 – **Texte aus Kirchen und kirchlichen Einrichtungen zur Corona-Pandemie IV:** Kontrollverlust und Gottvertrauen – Corona und die Theologie. Anmerkungen zu einer Debatte über den Beitrag der Theologie in Zeiten der Pandemie (Karl-Hinrich Manzke/Lutz Gräber), Erschöpfte Schöpfung. Theologische Aufsätze aus der Corona-Krise (Henning Theißen)
68 Seiten / 5,40 €

36/20 – **Digitale Verkündigungsformate während der Corona-Krise.** Eine midi-Ad-hoc-Studie im Auftrag der EKD. Ergebnisse und Rezeption – 44 Seiten / 4,90 €

37/20 – **Ehrenamtliche im Verkündigungsdienst: vielfältig engagiert und offen für neue Rollen – Aktuelle empirische Ergebnisse aus der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers.** Eine Studie des Sozialwissenschaftlichen Instituts der EKD (SI), Juli 2020 – 28 Seiten / 3,60 €

38/20 – **Demokratie, Bildung und Religion** (Kammer der EKD für Bildung und Erziehung, Kinder und Jugend) / **Eltern(mit)arbeit an Schulen in evangelischer Trägerschaft** (Von Sylvia Losansky)
32 Seiten / 4,30 €

39/20 – **Anpassung, Abgrenzung und Eigenständigkeit – Jüdische und christliche Reformbestrebungen im 19. Jahrhundert und heute**. Zwei Texte eines Studientags des Instituts Kirche und Judentum der Humboldt-Universität zu Berlin aus Anlass des 250. Geburtstags Friedrich Schleiermachers in Kooperation mit der Evangelischen Akademie zu Berlin und der School of Jewish Theology, Potsdam (Berlin, Französische Friedrichstadtkirche, 26. November 2018)
28 Seiten / 3,60 €

40/20 – **75 Jahre Evangelische Kirche in Deutschland**
48 Seiten / 4,90 €

41/20 – **»Schicken wir ein Schiff!«** – Das kirchliche Engagement zur Seenotrettung – vom »Palermo-Appell« zur ersten Mission der »Sea-Watch 4« im Mittelmeer
40 Seiten / 4,30 €

42/20 – **Theologie und kein Ende?** (Von Bernd Jaspert) **– Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Arbeit von Pfarrerinnen und Pfarrern – ein erstes Schlaglicht aus Mannheim** (Von Hans Diefenbacher, Oliver Foltin und Lisa Stadtherr) – **Kinder in die Mitte! Evangelische Kindertageseinrichtungen: Bildung von Anfang an** (Eine Handreichung des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland) – **»Ein gutes Aufwachsen von allen Kindern und Jugendlichen muss in unserer Gesellschaft Priorität haben!«** (Gemeinsame Erklärung des Ratschlags Kinderarmut)
28 Seiten / 3,60 €

43/20 – **Hands on? Labor für antisemitismuskritisches Material.** Digitale Tagung der Evangelischen Akademie zu Berlin, 6. bis 8. September 2020
48 Seiten / 4,90 €

44/20 – **Augsburger Friedenspreis 2020 an Erzbischof Kardinal Marx und Landesbischof Bedford-Strohm – 75. Jahrestag der »Stuttgarter Schulderklärung«** (Predigt des EKD-Ratsvorsitzenden Bedford-Strohm beim Gedenkgottesdienst am 18. Oktober 2020)
28 Seiten / 3,60 €

45/20 – **30 Jahre Deutsche Einheit** – Kirchliche Stimmen und Rede von Bundespräsident Steinmeier am 3. Oktober 2020 in Potsdam.
20 Seiten / 2,80 €

46/20 – **»Hybride« Zukunft auch für Gottesdienste?** Ausgewählte Ergebnisse der Befragungsstudie »Rezipienten-Typologie evangelischer Online-Gottesdienstbesucher*innen während und nach der Corona-Krise (ReTeOG)« (Von Ralf Peter Reimann (EKiR) und Holger Sievert (Hochschule Macromedia) – 28 Seiten / 3,60 €

47/20 – **Flüchtlingsaufnahme kontrovers: Was treibt die Engagierten?** Ergebnisse des quantitativen Teils des Forschungsprojekts Zivilgesellschaftliches Engagement (Digitale Jahrestagung des Sozialwissenschaftlichen Instituts (SI) der EKD, 14.-15. September 2020)
36 Seiten / 4,30 €

48/20 – **75 Jahre Evangelische Akademie Bad Boll**
32 Seiten / 4,30 €

49/20 – **Multiprofessionalität und mehr**. Multiprofessionelle Teams in der evangelischen Kirche – Konzepte, Erfahrungen, Perspektiven (Studie des Sozialwissenschaftlichen Instituts der EKD) – 44 Seiten / 4,90 €

50/20 – **Ökumenischer Lagebericht 2020 des Konfessionskundlichen Instituts** (Kollegium des Konfessionskundlichen Instituts des Evangelischen Bundes, Arbeitswerk der EKD, Bensheim) – 40 Seiten / 4,30 €

51/20 – **Keine Gewalt! – Konzepte und Methoden der aktiven Gewaltfreiheit** (3. Friedensethischer Studientag zum Diskussionsprozess zur Landessynode 2021 der Evangelischen Kirche im Rheinland, 5. September 2020, Online) – 44 Seiten / 4,90 €

52/20 – Digitale Synodentagung 2020 (1) **7. verbundene Tagung der 12. Generalsynode der VELKD, der 3. Vollkonferenz der UEK und der 12. Synode der EKD**, 6. bis 9. November 2020 – 32 Seiten / 4,30 €

Jahrgang 2021

1-2/21 – **Rüstungsexportbericht 2020 der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)**
80 Seiten / 6,10 €

3/21 – Digitale Synodentagung 2020 (2) **7. verbundene Tagung der 12. Generalsynode der VELKD, der 3. Vollkonferenz der UEK und der 12. Synode der EKD**, 6. bis 9. November 2020 – 24 Seiten / 3,60 €

4/21 – **Digital – parochial – global?! Ekklesiologische Perspektiven im Digitalen (1)** (Workshopreihe der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST) in Kooperation mit der Evangelischen Akademie im Rheinland und der Evangelischen Akademie der Pfalz, Workshop I – Gottesdienst, Liturgie und Verkündigung, 16. Oktober 2020, digital)
32 Seiten / 4,30 €

5/21 – Digitale Synodentagung 2020 (3) **7. verbundene Tagung der 12. Generalsynode der VELKD, der 3. Vollkonferenz der UEK und der 12. Synode der EKD**, 6. bis 9. November 2020 – 68 Seiten / 5,40 €

6/21 – **Das gefühlte Corona – Erfahrungen mit der Pandemie und die Folgen für die kirchliche und diakonische Praxis** (Digitale Tagung der Evangelischen Arbeitsstelle für missionarische Kirchenentwicklung und diakonische Profilbildung (midi), 16.-17. November 2020) – 36 Seiten / 4,30 €

7/21 – **Sterbehilfe (1)** – Die Diskussion über mögliche Suizidassistenz in kirchlich-diakonischen Einrichtungen 40 Seiten / 4,30 €

8/21 – **Interreligiöse Solidarität im Dienst einer verwundeten Welt.** Ein christlicher Aufruf zum Nachdenken und Handeln während der Corona-Krise und darüber hinaus (Gemeinsame Veröffentlichung des Päpstlichen Rates für den Interreligiösen Dialog und des Ökumenischen Rates der Kirchen) – **Empathie braucht sich nicht auf.** Erinnerung und Gegenwart in Zeiten von Covid19 (Kanzelrede der Evangelischen Akademie Tutzing von Dr. Mirjam Zadoff, 11. Oktober 2020) 20 Seiten / 2,80 €

9/21 – Digitale Synodentagung 2020 (4) **7. verbundene Tagung der 12. Generalsynode der VELKD, der 3. Vollkonferenz der UEK und der 12. Synode der EKD**, 6. bis 9. November 2020 – 36 Seiten / 4,30 €

10/21 – »**Gemeinsam am Tisch des Herrn**« (Texte zur Debatte um das Papier des Ökumenischen Arbeitskreises evangelischer und katholischer Theologen zum gemeinsamen Abendmahl) – 40 Seiten / 4,30 €

11/21 – »**Digital – parochial – global?!**« (Workshopreihe der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST) in Kooperation mit der Evangelischen Akademie im Rheinland und der Evangelischen Akademie der Pfalz / Workshop II – Abendmahl) 28 Seiten / 3,60 €

12/21 – **Letzter »Bericht über die für die Kirche bedeutsamen Ereignisse« von Präses Manfred Rekowski / Impulspapier »Lobbyistin der GOTT-Offenheit. Zum öffentlichen Auftrag und Auftreten einer Minderheitskirche**« (Landessynode der Evangelischen Kirche im Rheinland – 32 Seiten / 4,30 €

13/21 – **Das Netz trägt auch durch schwere Zeiten. Möglichkeiten und Formen von Seelsorge und Beratung online – Mehr digitale Souveränität gewinnen IX** (Evangelische Akademie im Rheinland, 27. November und 2. Dezember 2020, digital) – 32 Seiten / 4,30 €

14-15/21 – **100 Jahre evangelische Landeskirche in Thüringen** (Beiträge einer Tagung der Evangelischen Akademie Thüringen in Kooperation mit der Gesellschaft für Thüringische Kirchengeschichte e.V. und dem Landeskirchenarchiv der Evangelischen Kirche in Mitteldeutschland vom 6.-7. November 2020 im Zinzendorfhaus Neudietendorf sowie des Festgottesdienstes der EKM in der Georgenkirche Eisenach am 8. November 2020) – 108 Seiten / 7,60 €

16/21 – **Wohnungslosigkeit – eine sozial- und wohnungspolitische Herausforderung** (Texte aus Diakonie und Sozialforschung) – 52 Seiten / 5,30 €

Der Informationsdienst **epd**-Dokumentation (ISSN 1619-5809) kann im Abonnement oder einzeln bezogen werden.
Pro Jahr erscheinen mindestens 50 Ausgaben.

Bestellungen und Anfragen an:
GEP-Vertrieb
Tel.: (069) 58 098-225.
E-Mail: kundenservice@gep.de
Internet: http://www.epd.de

Das Abonnement kostet monatlich 31,15 € inkl. Versand (mit Zugang zum digitalen Archiv: 36,25 €). E-Mail-Bezug im PDF-Format 29,40 €. Die Preise für Einzelbestellungen sind nach Umfang der Ausgabe und nach Anzahl der Exemplare gestaffelt.

Die Liste oben enthält den Preis eines Einzelexemplars; dazu kommt pro Auftrag eine Versandkostenpauschale (inkl. Porto) von 2,50 €.

epd-Dokumentation wird auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.