

Wohnen, die neue soziale Frage: von aktuellen Herausforderungen und der Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels

J. Timo Weishaupt

AUF EINEN BLICK

- Wohnen stellt ein existenzielles Grundbedürfnis dar.
 - Durch Wohnungspolitik soll die Wohnraumversorgung aller Bürger*innen, durch Sozialpolitik die soziale Absicherung und Teilhabe ermöglicht werden.
 - Wohnen stellt für immer größere Bevölkerungsschichten eine Herausforderung dar. Mit dem stetigen Anstieg an Wohnungsnotfällen werden wohnungs- und sozialpolitische Ziele zunehmend verfehlt.
 - Es bedarf mehr und konkret auf die Schnittstelle von Wohnungs- und Sozialpolitik fokussierte Forschung.
 - Ein Paradigmenwechsel ist nötig, um die soziale Krise auf dem Wohnungsmarkt zu bewältigen.
-

EINLEITUNG

Wohnen ist ein existenzielles Grundbedürfnis. Als ‚Dach über dem Kopf‘ stellt die Wohnung einen Schutzraum dar, der Regeneration und Reproduktion erlaubt und die Möglichkeit schafft, einen Haushalt zu führen. Als Sozialraum ist die Wohnung eine Grundvoraussetzung für soziale Teilhabe und das Erleben sozialer Beziehungen. Als Emotionsraum ist sie prägend für die Herausbildung einer sozialen Identität und die Biografie. Doch sich Wohnraum leisten zu können, wird zunehmend zur Herausforderung für Personen in den unteren bis mittleren Einkommensgruppen. Seit ca. 2010 steigen in Deutschland vielerorts die Angebotsmieten deutlich schneller an als die Durchschnittslöhne.¹ In einem Land, in dem knapp 50 % der Bevölkerung zur Miete wohnt, hat dies erhebliche soziale Folgen: Ein immer größerer Anteil des verfügbaren Einkommens muss für Miete aufgewendet – und damit bei anderen Grundbedürfnissen wie bei Essen, Kleidung oder Heizung eingespart – werden; im schlimmsten Fall führt eine Überbelastung zu Überschuldung und letztlich zum Wohnungsverlust. Haushalte mit geringem Einkommen sind davon besonders stark betroffen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in Deutschland weit mehr als zehn Millionen Personen Anspruch auf bedarfsgeprüfte Sozialleistungen haben² und 19% der Beschäftigten mit einem Niedriglohnentlohn werden.³ Der Bestand an Sozialmietwohnungen hingegen liegt bei unter 1,1 Millionen – mit fallender Tendenz.⁴

nissen wie bei Essen, Kleidung oder Heizung eingespart – werden; im schlimmsten Fall führt eine Überbelastung zu Überschuldung und letztlich zum Wohnungsverlust. Haushalte mit geringem Einkommen sind davon besonders stark betroffen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in Deutschland weit mehr als zehn Millionen Personen Anspruch auf bedarfsgeprüfte Sozialleistungen haben² und 19% der Beschäftigten mit einem Niedriglohnentlohn werden.³ Der Bestand an Sozialmietwohnungen hingegen liegt bei unter 1,1 Millionen – mit fallender Tendenz.⁴

WOHNEN ALS SOZIALPOLITISCHE HERAUSFORDERUNG: EIN BLICK IN DIE FORSCHUNGSLANDSCHAFT

Bereits in den ersten Zeilen des Sozialgesetzbuches wird das Ziel formuliert, dass der Sozialstaat dazu beitragen soll, „ein menschenwürdiges Dasein zu sichern“ (SGB I, § 1). Ein Leben ohne vertraglich gesicherten

Wohnraum, unzumutbare Wohnverhältnisse oder auch das Wohnen in (gewaltgeprägten) Abhängigkeitsverhältnissen macht ein menschenwürdiges Dasein unmöglich. Damit wird Wohnen bzw. die Wohnraumversorgung zu einer zentralen sozialstaatlichen Aufgabe.

Trotz der Zentralität des Wohnens findet Wohnungspolitik in der sozialpolitischen Literatur relativ wenig Beachtung, in einschlägigen Handbüchern fehlen eigene Kapitel zur Thematik oft gänzlich. Doch was wissen wir über die Rolle von Sozialpolitik in der Wohnraumversorgung?⁵

Einerseits haben die Stadtsoziologie, die Stadtgeografie und die Politikwissenschaft die Entwicklungen im (sozialen) Wohnungsbau präzise nachgezeichnet und dessen Wandel vor allem durch eine ‚Neoliberalisierung‘ von Politik und Gesellschaft erklärt. Spätestens seit den 1980er-Jahren begann sich der Staat als Förderer des Baus und als Eigentümer von sozialem Wohnraum in westlichen Demokratien immer weiter zurückzuziehen. Die Wohnungsfrage galt als beantwortet und die Versorgung mit Wohnraum wurde dem Markt und damit profitorientierten, privatwirtschaftlichen Akteuren überlassen – in diesem Kontext wurde in Deutschland auch die Gemeinnützigkeit abgeschafft. Im Zuge der Föderalismusreform 2006 gaben Bund und Länder die Verantwortung zur Bereitstellung von Wohnraum verstärkt an die Kommunen ab, die jüngst wiederum aufgrund von Haushaltsproblemen vielerorts an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit stoßen. Im Ergebnis haben Kommunen kaum noch Steuerungsmöglichkeiten im Umgang mit der sich seit geraumer Zeit immer dringlicher stellenden Frage der Wohnraumversorgung für einkommensschwache Haushalte oder gar wohnungslose Personen.

Andererseits fällt die Forschung zu Wohngeld (*Housing Benefits*) und zur Regulierung des Mietmarktes deutlich weniger umfangreich und selten international vergleichend aus. Dies stellt eine erhebliche Forschungslücke dar. Denn wer überhaupt Wohngeld erhält, wie lange und in welcher Höhe, variiert zwischen Ländern und die sozialen Folgen dieser Unterschiede bleiben spekulativ. Auch die länderspezifischen Unterschiede in der Regulierung von gemeinnützigem, genossenschaftlichem und sozialem Wohnungsbau, Mietverhältnissen und Mietpreisen haben direkte Auswirkungen auf Investitionen und Wohnraumversorgung, die aus Perspektive der Ungleichheits- und Sozialstaatsforschung bislang aber nur unzureichend untersucht wurden. Während sich die Politikwis-

senschaft zwar mit der Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte befasst in dem sie kommunale Strategien zur Förderung von (sozialem) Wohnungsbau untersucht, werden sozialpolitische Interventionen wie beispielsweise der Umgang mit Mietschulden von Mitarbeitenden in Jobcentern oder Sozialämtern größtenteils ausgeblendet. Die Soziologie wiederum deutet gelegentlich mit dem Finger auf die (Praktiken an der) Schnittstelle von Wohnungs- und Sozialpolitik, fokussiert dabei aber meist nur auf bestimmte Gruppen (bspw. Geflüchtete) oder besondere Problemlagen (bspw. Zwangsräumungen). Eine Ausnahme stellen Weishaupt et al. (2023) dar, die jüngst einen ersten Versuch unternommen haben, die Wechselwirkungen individueller, institutioneller und struktureller Kontexte systematisch in Verbindung zu setzen.

WOHNUNGS- UND SOZIALPOLITIK IN DER PRAXIS – PASSGENAU AUF EINANDER ABGESTIMMT?

Ulf Torgersen bezeichnete schon 1987 Wohnen als ‚wobbly pillar‘ (wacklige Säule) des Sozialstaates. Er begründete dies damit, dass die für den Sozialstaat ‚typischen‘ sozialen Risiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Alter durch finanzielle Transfers (Geldzahlungen) abgedeckt oder durch professionelle Dienstleistungen direkt bearbeitet werden. Es existieren zudem klare rechtliche Vorgaben und Qualitätsstandards zur Absicherung dieser Risiken, etwaige Verstöße können eingeklagt werden. Der (deutsche) Sozialstaat sieht allerdings kein explizites Recht auf Wohnen vor und Hilfsangebote des Staates erfolgen auch hier in Form von Transferleistungen (Wohngeld bzw. Übernahme der Kosten der Unterkunft) und nicht durch eine direkte Bereitstellung von Wohnraum. Doch genau diese Form der Bearbeitung von Wohnungsnotfällen kann zum Verhängnis werden, da auf angespannten Wohnungsmärkten einkommensschwache und benachteiligte Personen keinen Wohnraum finden. Und selbst in denjenigen Fällen, in denen Wohnraum auf dem Markt gefunden wird, bestehen kaum Qualitätsstandards für diesen. Anstelle dessen gibt es kommunal festgesetzte Angemessenheitsgrenzen, die die Ansprüche der Wohnraumsuchenden begrenzen, um die Kosten für den Sozialstaat zu deckeln. Durch fehlende Qualitätsstandards kann es infolgedessen dazu kommen, dass ohnehin bereits benachteiligte Personen nur noch unzumutbaren oder unsicheren Wohnraum mieten können, während die auf diese Gruppen spezialisierten Vermieter*innen häufig die sozialpolitisch festgesetz-

ten Höchstmieten veranschlagen. Im Ergebnis muss der Sozialstaat dann abgesenkte Wohnstandards für ganze Bevölkerungsschichten tolerieren. Auch die Vergabe von Berechtigungsscheinen zur Anmietung von Wohnungen mit Sozialpreisbindung an Haushalte mit geringen Einkommen schließt eine systematische Benachteiligung von bestimmten Personengruppen nicht aus, da auch hier letztlich die Vermieter*innen über den Zuschlag entscheiden. Zudem stellen auch Übergänge aus sogenannten Sonderwohnformen – also Heimen oder heimähnlichen Einrichtungen, wie bspw. Fachkliniken, Flüchtlingsunterkünfte, Haftanstalten, Jugendheime oder auch Frauenhäuser – ein erhöhtes Risiko dar, wohnungslos zu werden. Dies ist ein weiteres Indiz dafür, dass viele Personen an der Schnittstelle von Wohnungs- und Sozialpolitik durch das Sicherheitsnetz fallen.

ES BEDARF EINES POLITISCHEN PARADIGMENWECHSELS

Zwar wird aktuell eine Diskussion über Kostensenkungen im Bauwesen geführt – bspw. durch eine Vereinfachung und teils Abkehr von Klimaschutzstandards, durch Ausweisung von mehr Bauland (und damit mehr Flächenversiegelung), durch den Serienbau und die Anhebung der Einkommensgrenzen für Steuererleichterungen beim Hauskauf – doch diese Maßnahmen werden zur Beantwortung der Wohnungsfrage nicht ausreichen. Der Status Quo, der weiterhin auf profitorientierte Investor*innen oder finanzstarke ‚Häuslebauer*innen‘ setzt, muss vielmehr durch eine grundsätzliche Neu- bzw. Rückorientierung zum gemeinnützigen, genossenschaftlichen und sozialen Wohnungsbau (in dauerhaft kommunaler Hand) ersetzt werden. Dies könnte zudem mit „Schutz-zonen gegen Spekulation“, Umwandlung von leer stehenden Gebäuden in Wohnraum, Geldbußen bei Leerstand und einer stärker ausdifferenzierten und flächendeckenden Regulierung von Mietpreisen gekoppelt werden, in der Höchstmieten für jede Wohnung durch ein Punktesystem festgelegt werden, so wie es in den Niederlanden ab 2024 praktiziert werden wird.⁶ Dadurch blieben einerseits Anreize für Investitionen in Neubau und Sanierung bestehen, andererseits würden aber hohe Mieten für (häufig über Sozialtransfers finanzierten) unangemessenen Wohnraum Grenzen gesetzt. Auch im Steuerrecht könnten Hebel in Bewegung gesetzt werden, etwa bei der Besteuerung von Zweitwohnungen oder kommerziell als Ferienwohnungen genutztem Wohnraum. In vielen Ländern mit hohen Eigentumsraten können Per-

sonen, die eine Immobilie selbst nutzen, außerdem die Darlehenszinsen steuerlich geltend machen, um so auch einkommensschwächeren Haushalten Freiräume zu schaffen. In Deutschland hingegen genießen dieses Privileg nur Vermieter*innen. Nur ein echter Paradigmenwechsel wird die Wohnungsfrage beantworten können, denn Wohnraum ist keine Ware wie jede andere!

Literatur

- 1 Nier, Hedda. 2019. Gehälter können bei Mietsteigerungen nicht mithalten. <https://de.statista.com/infografik/20027/indexentwicklung-von-angebotsmieten-und-bruttomonatsverdiensten/>. Zugegriffen: 29. September 2023.
- 2 Bundesagentur für Arbeit. 2023. Bürgergeld: Leistungsempfänger von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld von 2013 bis 2022 im Jahr 2023. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/242062/umfrage/leistungsempfaenger-von-arbeitslosengeld-ii-und-sozialgeld/>. Zugegriffen: 23. September 2023; Bundesregierung 2023. Pressemitteilung: Mehr Wohngeld für zwei Millionen Haushalte. <https://bit.ly/48svrKD>. Zugegriffen: 23. September 2023; Wilke, Felix und Mareike Sielaff. 2023. Wenn ein Rechtsanspruch nicht reicht: Legitimitätsprobleme des Grundsicherungsbezugs. WSI-Mitteilungen 76/4: 261–270.
- 3 Destatis. 2023. Niedriglohnquote. <https://lmy.de/WgB>. Zugegriffen: 28. September 2023.
- 4 Brandt, Matthias. 2023. Der Wohnungsmarkt wird immer unsozialer. <https://de.statista.com/infografik/12473/immer-weniger-sozialwohnungen-in-deutschland/>. Zugegriffen: 23. September 2023.
- 5 Für eine ausführliche Übersicht und weitere Quellenhinweise, s. Weishaupt, J. Timo. 2023. Wohnungs- und Sozialpolitik in der aktuellen sozialwissenschaftlichen Forschung: Zusammenhänge, Entwicklungsstand, Forschungslücken. Bremen: DIFIS.
- 6 Schweighöfer, Kerstin. 2023. So wollen die Niederlande die Wohnungsnot lindern. <https://www.deutschlandfunk.de/wohnungsnot-niederlande-massnahmen-mieter-schutz-leerstand-100.html>. Zugegriffen: 28. September 2023.

Über den Autor

Timo Weishaupt ist seit 2015 Professor für Soziologie mit dem Schwerpunkt Sozialpolitik an der Georg-August-Universität Göttingen. Vor dieser Position war er von 2011 bis 2015 Juniorprofessor für die Soziologie des Wohlfahrtsstaates an der Universität Mannheim. Er erwarb seinen Ph.D. im Jahr 2008 an der University of Wisconsin, Madison. Weishaupts Forschung konzentriert sich auf Arbeitsmarktpolitik und -verwaltung, EU-Sozialpolitik, Neokorporatismus sowie Wohnungsnotfälle. Seit 2020 leitet er ein von der DFG gefördertes Projekt zur Wohnungslosigkeit.

Dank an Anne Vogelpohl, Eoin O'Sullivan, Michael Mießner und Michael Opielka für die Teilnahme an einem Experteninterview, sowie an Jan Weckwerth, Robert Tiede, Christian Hinrichs und Merve Eryoldas für hilfreiche Kommentare.

Für die Inhalte der vorliegenden Publikation ist ausschließlich der Verfasser verantwortlich.

Impressum

DIFIS - Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung
 Direktorin: Prof. Dr. Ute Klammer (Universität Duisburg-Essen) Stellv. Direktor: Prof. Dr. Frank Nullmeier (Universität Bremen) Standort Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Forsthausweg 2, 47057 Duisburg Standort Bremen: SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, Mary-Somerville-Straße 5, 28359 Bremen
 Homepage: www.difis.org

Erscheinungsort und -datum: Duisburg/Bremen, November 2023

Inhaltliche Betreuung: Prof. Dr. Frank Nullmeier

Betreuung der Publikationsreihe: Dr. Miruna Bacali

Satz: Simon Rickel

ISSN: 2748-680X