

Rolf Keicher
Stefan Gillich *Hrsg.*

Wenn Würde zur Ware verkommt

Soziale Ungleichheit, Teilhabe und
Verwirklichung eines Rechts auf
Wohnraum



Springer VS

Wenn Würde zur Ware verkommt

Rolf Keicher • Stefan Gillich (Hrsg.)

Wenn Würde zur Ware verkommt

Soziale Ungleichheit, Teilhabe
und Verwirklichung eines
Rechts auf Wohnraum

Herausgeber
Rolf Keicher
Berlin, Deutschland

Stefan Gillich
Frankfurt, Deutschland

Das Buch wurde gefördert von der Evangelischen Obdachlosenhilfe in Deutschland und mit Mitteln der Aktion Mensch.



ISBN 978-3-658-04442-8
DOI 10.1007/978-3-658-04443-5

ISBN 978-3-658-04443-5 (eBook)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2014

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.springer-vs.de

Inhaltsverzeichnis

Stefan Gillich / Rolf Keicher

Wenn Würde zur Ware verkommt – eine Einleitung..... 9

I. Armut

Christoph Butterwegge

Sozialstaatsentwicklung, Armut und Wohnungslosigkeit..... 19

Wolfgang Gern

Und die ohne Obdach führe ins Haus: Theologische Anmerkungen zum
Thema Wohnen..... 33

II. Recht und Rechtsdurchsetzung

Michael Braun

Rechtliche Möglichkeiten der Teilhabe psychisch kranker und/oder
suchtkranker wohnungsloser Menschen 43

Johannes Lippert

Zur Bedeutung der Diskussion zur Reform der Eingliederungshilfe für die
Wohnungslosenhilfe – Verlagerung der Steuerungsverantwortung und
verstärkte Wirksamkeitskontrollen 55

Falk Roscher

Hilfe für Wohnungslose nach §§ 67 ff. SGB XII – überflüssig im
„aktivierenden“ Sozialstaat? 61

Stefan Gillich / Ulrike Sehring

Weiter Wohnen wie gewohnt? Zur Angemessenheit und Pauschalierung der Kosten der Unterkunft durch kommunale Satzungen 79

Rolf Keicher

Der Mietspiegel ein Preistreiber?..... 95

III. Methoden und besondere Adressatengruppen

Detlef Brem

Altern am Rand der Gesellschaft – Forschungsergebnisse empirischer Untersuchungen über die Lebenslagen älterer wohnungsloser Menschen mit möglichen Konsequenzen für die berufliche soziale Arbeit 101

Jessica Odenwald

Die Wohnungslosenhilfe als Teil des Gemeindepsychiatrischen Verbunds Mainz..... 113

Katharina Brüchmann

Wohnen mit Begleitung – ein Beispiel gelungener Wohnungsintegration in Kooperation mit der Wohnungswirtschaft..... 119

Titus Simon

Beiträge zur Lebensbalance sozial benachteiligter Menschen. Skizzen aus einem Workshop der EvO-Tagung Nürnberg 2012 129

Bea Schramm

Interkulturelle Öffnung in der Praxis: die Kreuzung zwischen Wohnungslosenhilfe und Migrationsarbeit..... 139

IV. Neue Wege

Volker Busch-Geertsema

Housing First: Die Wohnung als Grundvoraussetzung für weitergehende Hilfen 155

Susanne Gerull

Ressourcenorientierung in den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII 179

Christoph Schnabel

Europäische Fördermittel: Triebfeder für Wissenstransfer und Innovation..... 191

Peter Schumacher

Wohnraumakquise durch Neubau und Umbau – Projekte und Erfahrungen
der Ambulante Hilfe e.V. in Stuttgart 195

Günter Metzges

Online-Kampagnen und Sozialpolitik – ein Widerspruch?..... 199

V. Anhang

Nürnberger Erklärung der Evangelischen Obdachlosenhilfe
in Deutschland e.V.: Zerschlagt die Obdächer, wo ihr sie seht! 211

Darmstädter Erklärung: Wohnungspolitische Forderungen der
Evangelischen Obdachlosenhilfe in Deutschland e.V. 213

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 217

Wenn Würde zur Ware verkommt – eine Einleitung

Stefan Gillich / Rolf Keicher

Zahlen sind abstrakt und verschleiern den Blick auf Einzelschicksale, die sich dahinter verbergen. Gleichwohl lohnt sich ein Blick darauf, um die dahinter liegende Dimension zu erfassen.

Erster Befund: Nach einer Studie des Pestel-Instituts¹ fehlen in Deutschland in den Großstädten und Ballungszentren 100.000 Mietwohnungen. Durch Abriss, Umwandlung in Eigentum, Zusammenlegung kleiner Einheiten etc. geht dem Wohnungsmarkt laufend erheblicher Bestand verloren. Die aktuellen Fertigstellungen im Mietwohnungsbereich müssten von derzeit 60.000 bis 70.000 Wohnungen pro Jahr auf 130.000 Wohnungen verdoppelt werden. Geschehe dies nicht, würden bereits im Jahr 2017 rund 400.000 Mietwohnungen fehlen. Benötigt werden dabei – wen wundert es – in erster Linie bezahlbare Wohnungen, zum Beispiel Sozialwohnungen.

In seinem zweiten Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland² konstatiert Bundesbauminister Peter Ramsauer, dass sich die Lage auf den Wohnungs- und Immobilienmärkten vieler Städte und Regionen in Deutschland wahrnehmbar verändert, in diesem Fall für Wohnungssuchende verschlechtert, hat. Die Wohnungsmärkte verzeichnen spürbare Verknappungstendenzen. Diese schlagen sich in steigenden Preisen und Mieten nieder. Sie gehen einher mit Versorgungsengpässen insbesondere für einkommensschwache Haushalte. Im Dunkeln jedoch verbleiben Vorschläge, wie dieser Entwicklung wirksam begegnet werden kann.

5,6 Millionen Haushalte in Deutschland haben aufgrund ihres geringen Einkommens einen Rechtsanspruch auf eine Sozialwohnung. Der soziale Wohnungsbau wurde jedoch schon vor Jahren fast vollständig aufgegeben, die Zahl der Sozialwohnungen halbierte sich seit 1990 von drei auf etwa 1,6 Millionen. Ein Großteil der vorhandenen Sozialwohnungen wurde an Privatinvestoren verkauft, andere werden von kommunalen Unternehmen vermarktet – zu deutlich

1 Pestel-Institut (2012): Mietwohnungsbau in Deutschland – regionale Verteilung, Wohnungsgrößen, Preissegmente, Studie im Auftrage der Kampagne „Impulse für den Wohnungsbau“, April 2012, Hannover.

2 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013): Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland, 1. Auflage April 2013, Berlin.

höheren Mietpreisen als zuvor. Diese Mieten liegen oft weit über dem, was Hilfeberechtigte als „Kosten der Unterkunft“ vom Jobcenter, der ARGE oder dem Sozialamt bewilligt bekommen.

Eine wesentliche Stellschraube ist, wie viel Geld der Bund in den nächsten Jahren für die Soziale Wohnraumförderung der Länder beisteuert. Nicht nur die Fördersumme muss deutlich erhöht werden – auch der Umgang damit muss sich ändern. So wurden in den letzten Jahren über 40 Prozent des Geldes zur Förderung von Eigentumswohnungen verbraucht. Bundesweit fehlen aktuell rund vier Millionen Sozialwohnungen – und die Lücke zwischen Angebot und Bedarf wird immer größer. Denn immer noch landen jedes Jahr über 100.000 Sozialwohnungen auf dem „freien“ Markt, weil die soziale Bindungsfrist ausläuft. Gegenwärtig werden nur rund 30.000 Sozialwohnungen mit Preis- oder Belegungsbindungen in den Markt gebracht, davon nur noch rund 10.000 neu gebaute Sozialmietwohnungen. Um wenigstens den aktuellen Bestand von 1,6 Millionen Sozialwohnungen zu halten, werden jährlich mindestens 130.000 neue Wohneinheiten benötigt.

Hinzu kommt eine wachsende Schieflage in der Einkommensentwicklung. Schließlich verfügen rund 44 Prozent aller Haushalte über ein Nettoeinkommen von weniger als 1.700 €. Diese ungleicher gewordene Einkommensverteilung und die gleichzeitig – insbesondere wegen der Betriebskosten (Wasser, Strom etc.) – gestiegenen Wohnkosten haben gerade für die einkommensschwachen Haushalte zu einer deutlichen Erhöhung der Wohnkostenbelastung geführt.

Die neue Wohnungsnot ist für alle Beteiligten keineswegs überraschend gekommen – sie war vorprogrammiert. Denn sämtliche drei Säulen der Wohnungsbauförderung sind nach und nach demontiert worden:

- Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus, die seit 2001 nur noch „Wohnraumförderung“ heißt, weil eine Schwerpunktverlagerung von der Neubauförderung zur Bestandsnutzung erfolgt ist, und die im Jahr 2006 ganz aus der Verantwortung des Bundes entlassen wurde.
- Die steuerliche Erleichterung des Baus von freifinanzierten Mietwohnungen durch die degressive Abschreibung, die in mehreren Runden reduziert und im Jahr 2006 komplett gestrichen wurde.
- Die Förderung des Baus von Eigenheimen, indem die Eigenheimzulage erst reduziert und im Jahr 2007 vollständig abgeschafft wurde.

Seit zehn Jahren sind die Bauleistungen rückläufig, und spätestens seit 2007 – also genau dem Jahr in dem die Mieten sprunghaft angestiegen sind – erreichen sie nur noch die Hälfte des Niveaus, das wir bräuchten, um den Ersatzbedarf und den Zusatzbedarf in den wachsenden Regionen Deutschlands zu decken. Nur

noch 183.000 Wohnungen sind im Jahr 2011 fertiggestellt worden. Mitte der 1990er Jahre wurden noch über 600.000 Wohnungen jährlich gebaut.

Zweiter Befund: Energie ist so teuer wie noch nie. Die Energiepreise werden für immer mehr Menschen unbezahlbar. Das Budget reicht nicht aus, um die Wohnung warm zu halten. Die monatlichen Abschlagszahlungen für Strom und Erdgas übersteigen ihre finanziellen Möglichkeiten. Spätestens wenn die Jahresabrechnung fällig ist, droht der finanzielle Kollaps. Bundesweite Untersuchungen, die berücksichtigen, wie viele Haushalte ihre Energierechnungen nicht mehr bezahlen können sind nicht bekannt. Schätzungen beim Haushaltsstrom gehen davon aus, dass 600.000 bis 800.000 Haushalte zeitweise ohne Strom auskommen müssen, weil sie vom Stromversorger vom Stromnetz ausgeschlossen sind. Sie konnten ihre Rechnungen nicht fristgerecht bezahlen. Ähnlich ergeht es denjenigen, die über Gasthermen versorgt werden und denen der Gaslieferant den Hahn „abdreht“.

Ein immer größerer Teil des Einkommens muss für Wohnen aufgewendet werden. Der Richtwert aus vergangenen Jahren, dass etwa 25 Prozent des Einkommens für die Miete aufgebracht wird, hat für einkommensarme Haushalte schon länger keine Gültigkeit mehr. In Ballungsräumen sind wir bereits bei 50 Prozent angelangt. Einen großen Anteil daran haben die Betriebskosten, die erheblich schneller gestiegen sind als die Kaltmiete. Nicht ohne Grund wird von einer zweiten Miete gesprochen. Kommunale Betriebe erhöhen die Gebühren für Müllabfuhr, Straßenreinigung, Wasser und Kanalisation überproportional. Daneben sind Mietnebenkosten oft überhöht, weil Vermieter falsche Abrechnungen vornehmen, nicht zwangsläufig weil Mieter zu viel verbrauchen. Steigende Preise bei der Energieversorgung finden bei einkommensarmen Menschen keinen ausreichende Ausgleich, da – zu Lasten der betroffenen Mieterhaushalte – zwischen den tatsächlichen Ausgaben und der „Angemessenheit“ unterschieden wird. Sind die Stromlieferungen vom Anbieter gesperrt, ist es für betroffene Haushalte ungleich teurer, neben den erforderlichen Nachzahlungen auch die „Einschaltgebühren“ zu übernehmen – ein Teufelskreis. Der Umgang mit Heiz- und Nebenkosten verstärkt das Empfinden Not zu leiden. „Sparen wo gespart werden kann“, lautet vielerorts die Devise. „Ich schalte die Heizung nicht ein. Zuhause setze ich mich mit meinem Pullover und mit einer Jacke ans Fenster und schaue nach draußen. Wenn es dunkel wird lege ich mich bekleidet schlafen damit mir nicht so lange kalt ist. So spare ich meine Heizkosten, weil ich nicht weiß, ob ich die noch bezahlen kann. Und die Wohnung möchte ich nicht auch noch verlieren“. Wilhelm Busch hat mit einfachen Worten beschrieben, was die Frau am eigenen Leib erfährt: „Mit dem Bezahlen wird man das meiste Geld

los.³ Menschen nehmen lieber gesundheitliche Einschränkungen in Kauf als von Nebenkostennachzahlungen überfordert zu werden. Betroffene reduzieren ihre sozialen Kontakte, aus Angst, dass z.B. durch Besuche Kosten entstehen könnten oder aus Scham, dass sie in diese Notlage geraten sind. Eine Teilnahme am kulturellen Leben wird „eingespart“. Der Rückzug in die soziale Isolation ist eine häufige Folge.

Dritter Befund: Die Zahl der von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen in Deutschland steigt. Zahlen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe vom August 2013 weisen seit der letzten Schätzung eine Steigerung um ca. 15 Prozent aus und gehen nun von ca. 284.000 Menschen ohne Wohnung aus, bis 2016 sogar einen weiteren Anstieg der Wohnungslosigkeit um ca. 30 Prozent auf dann 380.000 Menschen.

Die drei Befunde geben einen Hinweis darauf, dass etwas im Argen liegt: nämlich für einen großen Teil der Bevölkerung der Mangel und der Zugang zu finanzierbarem Wohnraum und dessen angemessene Nutzung. Dabei ist die Wohnung alles: Sie ist mehr als ein Dach über dem Kopf. Wohnen ist ein historisch gewachsenes Grundbedürfnis, welches im Laufe der Zeit seine Ausprägungen verändert hat. Ob Palast oder Hütte, Mietshaus oder Villa. „Wir wohnen nicht, um zu wohnen, sondern wir wohnen, um zu leben“,⁴ hat es der Religionsphilosoph Paul Tillich auf den Punkt gebracht. Umbauter Raum als Wohnraum ermöglicht die Befriedigung grundlegender Bedürfnisse. In ihm findet das Essen und Schlafen statt. Er bietet Schutz vor Witterung und Naturgewalten, Schutz vor unerwünschten Eindringlingen, er gewährt physische Sicherheit, er dient dem Aufbewahren der persönlichen Habe, der Gegenstände des täglichen Gebrauchs und von Dokumenten und Erinnerungen. Er ist der Raum, in dem sich Privatheit und Intimität entfalten und persönliche Autonomie am ehesten verwirklichen können. Die Wohnung ist der zentrale Ort der Erholung, sie bildet ein Gegengewicht zur Außenwelt. Sie ist Ort der Selbstentfaltung, der engsten sozialen Kontakte und von Geselligkeit. Allein umgangssprachlich lässt sich erkennen, wie untrennbar die Wohnung mit dem Menschen verbunden ist: „Komm doch mal bei mir vorbei“ heißt ja nicht, besuche doch mal meine Wohnung, sondern besuche mich in meiner Wohnung. Wohnen ist Teil unserer Identität, unseres Selbst.

Eine der zentralen Auswirkungen der Finanzkrise, die uns seit längerer Zeit heimsucht, ist der Versuch, die unglaubliche Menge an gehortetem Vermögen – welches sich in den Händen weniger angesammelt hat – sicher und gewinnbringend anzulegen. „Betongold“ gilt als sichere Geldanlage für weltweit vagabundierendes Kapital. Mit Wohnungen Geld zu verdienen ist ein Teil des kapitalis-

3 Wilhelm Busch, Aphorismen und Reime.

4 Paul Tillich, Die technische Stadt als Symbol. Gesammelte Werke Band 9, S. 311.

tischen Wirtschaftssystems. Wohnungen sind zinstragende Kapitalanlagen. Investitionen in den Neubau konkurrieren mit anderen Anlagearten wie Sparbuch, Aktien, Schiffscontainer. Investitionen in den Wohnungsneubau werden dann attraktiv, wenn die durchschnittliche Verzinsung höher liegt als in anderen Anlageformen. Investmentgesellschaften wie Gagfah, Fortress, Cerberus oder Blackstone, die durch die Finanzkrise schwer gebeutelt waren, kaufen deutschlandweit wieder in großem Umfang Wohnungen auf. Dass es innerhalb des Wohnungsmarktes verschiedene Teilmärkte gibt in die investiert wird, liegt auf der Hand, geht es doch darum, in profitable Bereiche des Wohnungsmarktes mit entsprechenden Gewinnaussichten zu investieren. Preiswerte Mietwohnungen gehören nicht dazu. Wir konstatieren: Der Wohnungsmarkt hat von sich aus kein Interesse an einer Wohnungsversorgung für alle, er ist auf diesem Auge blind. Er gehorcht anderen Gesetzen. Der einkommensarme Mensch wird – wenn überhaupt – am ehesten als „Dividendenschädling“ wahrgenommen.

Ohne Wohnung leben zu müssen heißt nicht nur, grundlegender Rechte beraubt zu sein, sondern sich auch vielfältiger Vorurteile erwehren zu müssen, nicht wohnfähig zu sein, nicht in der Wohnung leben zu wollen, an der Notlage selbst schuld zu sein. Zu den Ausgegrenzten gehören nicht nur Menschen ganz ohne Wohnung sondern auch Menschen unterschiedlicher kultureller Herkunft, mit psychischen Schwierigkeiten oder weitere Personengruppen.

Der Bezug einer eigenen Wohnung ist in der Wohnungslosenhilfe im besten Fall der Beginn eines Inklusionsprozesses, aber sehr häufig nicht das Ende eines Hilfeprozesses, zumal wenn besondere soziale Schwierigkeiten überwunden werden müssen. In Abwandlung einer Volksweisheit kann man sagen: Eine Wohnung ist nicht alles, aber ohne Wohnung ist alles nichts. Keine Wohnung zu haben und damit auch keine Adresse, ist mit massiven Nachteilen im Alltag sowie im Umgang mit Behörden verbunden und erfordert häufig, sich für diesen Umstand zu rechtfertigen.

Wohnen ist ein existenzielles Grundbedürfnis, ein Menschenrecht, aber für Personen, die auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt sind, besonders schwer zu verwirklichen, selbst wenn auf dem örtlichen Wohnungsmarkt preisgünstige Wohnungen verfügbar sind. Zusätzlich werden die preisgünstigen Abschnitte der lokalen Wohnungsmärkte durch den Erlass kommunaler Satzungen oder Verordnungen über Mietrichtwerte extrem eingegrenzt. Benachteiligungen auf dem Wohnungsmarkt können in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit oder in den persönlichen Verhältnissen der Wohnungssuchenden liegen. Ehemals wohnungslose Menschen haben besondere Schwierigkeiten, sich auf dem sogenannten freien Wohnungsmarkt durchzusetzen.

Die Legitimation des Staates ergibt sich vor allem daraus, dass er in der Lage ist, seinen Bürgern Wohlstand und soziale Sicherung zu gewähren. Ein

demokratischer Staat, der seine Bürger unter dem Schlagwort der Eigenverantwortlichkeit weitgehend ungeschützt dem Spiel der freien Kräfte und der Globalisierung aussetzt, untergräbt auf Dauer seine eigene Existenzberechtigung. In allen Bereichen des Wirtschaftslebens muss es darum gehen, „von einem Staat unter der Aufsicht des Marktes wieder zu einem Markt unter der Aufsicht des Staates zu kommen“⁵. Der Staat muss durch hohe soziale Leitplanken und Zukunftsinvestitionen dafür sorgen, dass die Interessen der zukünftigen Generationen wie auch der weniger leistungsfähigen Menschen Berücksichtigung finden. Diese Grundlegung hat die Schweiz in ihrer Präambel der Bundesverfassung unmissverständlich deutlich gemacht, dass nämlich „die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen“.

In den Beiträgen in diesem Buch rund um das Thema Wohnen geht es um Menschen mit Armutserfahrung, um Menschen mit Zugangsschwierigkeiten zum allgemeinen Wohnungsmarkt. Wohnungslosigkeit und verfestigte Armut sind das Ergebnis eines langfristigen Verarmungs- und Ausgrenzungsprozesses benachteiligter Menschen: Arbeitsmarktkrise, die Auswirkungen von Finanzkrisen, Modernisierungsprozesse und Sozialabbau führen zu sozialen Ungerechtigkeiten und erhöhen die Armutsriskien. Es ist ganz offensichtlich – und dies wird insbesondere im ersten Kapitel deutlich – dass armen Menschen nicht nur Anerkennung und Einkommen fehlen, sondern wir sehen auch die Verwirklichung ihrer Grundrechte in Gefahr. Wir sind weit entfernt von einer Verteilungs- und Teilhabegerechtigkeit. Doch die Würde des Menschen ist nicht verrechenbar! „Armut, heißt es wohl, ist keine Schande, aber es heißt nur so, denn sie ist den Besitzenden höchst unheimlich, ein Makel halb, und halb ein unbestimmter Vorwurf, im ganzen also sehr widerwärtig und zu unangenehmen Weiterungen mag es führen, sich mit ihr einzulassen.“⁶

Deutschland ist ein Rechtsstaat. Recht bekommen ist kein Gnaden- oder Willkürakt sondern ein einklagbares Gut. Für einkommensarme Menschen gibt es höhere Hürden zur Durchsetzung ihres Rechts. Durch untergesetzliche Regelungen wie Aufenthaltsverbote oder Sondernutzungsverordnungen zur Vertreibung missliebiger Personen wird massiv in die persönliche Gestaltung des Lebens eingegriffen. Wir müssen ihnen helfen, ihre mageren sozialen Rechte durchzusetzen. Die Politik ist gefordert, durch eine entsprechende Rahmensetzung für den Zugang zu gesellschaftlichen Gütern und eine gerechtere Verteilung dieser Güter zu sorgen sowie armen Menschen zur Wahrnehmung und Verwirklichung ihrer Grundrechte zu verhelfen. Diesem Schwerpunkt widmet sich das zweite Kapitel.

5 Bofinger, Jürgen (2009): Für eine neue Balance von Staat und Macht, Gastbeitrag in der „Frankfurter Rundschau“ vom 7.4.2009, 65. Jg., S. 23-26.

6 Thomas Mann, Bekenntnisse des Hochstaplers Felix Krull.

Um das Recht auf eine Wohnung auch für Benachteiligte am Wohnungsmarkt zu verwirklichen, müssen auf unterschiedlichen Ebenen über wohnungs- und sozialpolitische Maßnahmen Zugänge geschaffen werden. Beiträge im dritten Kapitel beschreiben methodische Ansätze einer Wohnversorgung und unterschiedliche Modelle einer begleitenden Beratung zur Stabilisierung von Wohnverhältnissen besonderer Adressatengruppen. Ebenso werden Kooperationsformen zu benachbarten Arbeitsfeldern der Wohnungslosenhilfe und Handlungsmöglichkeiten dargestellt.

Der zukunftsorientierte Blick im Kapitel „Neue Wege“ richtet sich auf die sich abzeichnenden hilfesystematischen Weiterentwicklungen. Häufiger gehen dem Bezug einer eigenen Wohnung andere Wohnformen voraus. Gemeinschaftswohnen, Wohnen auf Probe, Stufenwohnen oder andere nicht mietvertraglich abgesicherte Wohnformen. Im Gegensatz dazu sieht der „Housing First“-Ansatz, dem ein Schwerpunktbeitrag in diesem Buch gewidmet ist, in der unmittelbaren Versorgung mit mietvertraglich abgesichertem Wohnraum den einzigen möglichen und menschenwürdigen Weg.

Die Evangelische Obdachlosenhilfe bezieht Position: In der Nürnberger Erklärung und den wohnungspolitischen Forderungen der Evangelischen Obdachlosenhilfe in Deutschland e.V. werden aktuelle Entwicklungen aufgegriffen und einer breiten Öffentlichkeit zur Diskussion vorgelegt.

Das vorliegende Buch richtet sich an Praktiker, Studierende sowie Lehrende der Sozialen Arbeit, der Politik- und Erziehungswissenschaft, an Vertreter der Kommunen, der Wohnungswirtschaft, an Politikvertreter sowie an Interessierte. Wohnen ist ein Menschenrecht! Zusammengetragen sind wesentliche Beiträge vom Bundeskongress der Evangelischen Obdachlosenhilfe, der vom 17. bis 19. November 2012 in Nürnberg mit dem Titel „Wohnung gut – alles gut?“ stattgefunden hat. Darüber hinaus konnten weitere renommierte Autoren für Buchbeiträge gewonnen werden. Wir bedanken uns, auch im Namen der Evangelischen Obdachlosenhilfe, bei allen Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge und sind überzeugt, dass die Aufsätze viele wertvolle Anregungen und Argumente zur weiteren Fachdiskussion bieten.

Die Beiträge setzen Impulse für eine weitergehende Debatte. Sie bieten gleichermaßen eine Bestandsaufnahme der aktuellen Fragestellungen der Wohnungslosenhilfe sowie Anstöße zur Weiterentwicklung des Arbeitsfeldes.

I. Armut

Sozialstaatsentwicklung, Armut und Wohnungslosigkeit

Christoph Butterwegge

In den südeuropäischen Ländern, die von der EU, der EZB und dem IWF „kaputt saniert“ werden, steigt die Zahl der Obdachlosen seit geraumer Zeit stark an. Dort ist es zwar in der Regel wärmer als bei uns, ein Leben auf der Straße aber nicht minder beschämend, besonders für jene „Neuarmer“, die als unmittelbare Opfer der rigiden „Sparauflagen“ des europäischen Finanzimperialismus vom sozialen Absturz betroffen sind. Auch hierzulande waren in den vergangenen Wintern erfrorene und an offenen Feuern verbrannte Obdachlose zu beklagen, ohne dass sich Politik und Öffentlichkeit bisher ernsthaft mit dem Problem beschäftigt hätten. Dabei gehört eine warme Wohnung aufgrund der klimatischen Gegebenheiten bei uns zur verfassungsrechtlich geschützten Menschenwürde. Sie etwa im Falle der Überschuldung durch eine Zwangsräumung zu verlieren, bedeutet einen Schritt in die absolute, extreme oder existenzielle Armut.

Hier sollen die Zusammenhänge zwischen einer negativen Sozialstaatsentwicklung, Armut und Wohnungslosigkeit thematisiert werden. Dabei geht es zunächst um die Transformationsprozesse, denen der Sozialstaat im Rahmen einer neoliberalen Reformpolitik unterliegt. Anschließend wird untersucht, welche Folgen sich daraus für die Sozialstruktur der Bundesrepublik ergeben, bevor der sozialräumliche Aspekt einer Spaltung der Städte und das Problem vermehrter Wohnungslosigkeit ins Zentrum unserer Betrachtungen rücken.

1 Auf dem Weg zu einem anderen Wohlfahrtsstaat

Eine allgemein verbindliche Konvention darüber, was unter einem Sozial- oder einem Wohlfahrtsstaat zu verstehen ist, gibt es nicht. Stattdessen kursieren in Fachwissenschaft und Öffentlichkeit zahlreiche Definitionen, auf die hier nicht eingegangen werden kann (vgl. hierzu und zum Folgenden: Butterwegge 2013, S. 11 ff.). Letztlich bezeichnet die Wohlfahrts- bzw. Sozialstaatlichkeit eine Entwicklungsstufe moderner Industriegesellschaften, auf welcher der Staatsapparat neben seiner klassischen Ordnungs- und Repressionsfunktion eine wirtschaftspolitische Interventionsfunktion übernimmt und nicht mehr nur die (ex-

treme) Armut bekämpft, sondern auch die allgemeinen Lebensrisiken seiner Bürger/innen (Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Wohnungslosigkeit, Unterversorgung bzw. Pflegebedürftigkeit im Alter usw.) absichert und für einen gewissen sozialen Ausgleich zwischen den unterschiedlich gut situierten Bevölkerungsschichten sorgt. Zuletzt haben gravierende Veränderungen in der Architektur und Leistungsstruktur des Sozialstaates stattgefunden, die es rechtfertigen, von seiner grundlegenden Transformation zu sprechen.

1.1 Aus dem Wohlfahrts- wird ein neoliberaler Wettbewerbsstaat

Aus dem Wohlfahrtsstaat, wie man ihn bisher kannte, wurde ein „nationaler Wettbewerbsstaat“ (Joachim Hirsch), und zwar in zweierlei Hinsicht: Nach außen fördert er die Konkurrenzfähigkeit des „Wirtschaftsstandortes“ auf dem Weltmarkt und nach innen überträgt er die Marktmechanismen und Gestaltungsprinzipien der Leistungskonkurrenz bzw. betriebswirtschaftlicher Effizienz auf seine eigenen Organisationsstrukturen. Durch diese doppelte Transformation gewinnt der Wohlfahrtsstaat eine andere Qualität, während das Soziale seinen Eigenwert verliert und dem Ökonomischen unter- bzw. nachgeordnet wird. Bei dem durch neoliberale Prinzipien geprägten Wettbewerbsstaat handelt es sich um ein Staatswesen, das nicht mehr für alle sozialen „Kollateralschäden“ des kapitalistischen Wirtschaftens die Haftung übernimmt, die hierauf basierende soziale Ungleichheit verschärft und auf diese Weise den Boden für gesellschaftliche Ausgrenzungs- und Ethnisierungsprozesse bereitet.

Geht es nach dem Neoliberalismus, sollen die sozialen Sicherungssysteme ebenso wie Unternehmen und Gebietskörperschaften nach größtmöglicher kaufmännischer Effizienz streben, während ihr eigentlicher Zweck, Menschen in schwierigen Lebenslagen wirksam zu unterstützen, dahinter zurücktritt. „Ganz im Sinne der Ökonomisierung des Sozialen verdrängt dabei ein betriebswirtschaftlich orientiertes Leitbild von Qualitätsmanagement traditionelle Orientierungen von religiös oder ethisch motivierter Nächstenliebe, von Subsidiarität und Solidarität.“ (Kelle 2007, S. 113) Wettbewerb sowie Wahlfreiheit (für von Klienten zu „Kunden“ avancierte Sozialstaatsbürger/innen) beherrschen die Wohlfahrtsstaatskonzeption des Neoliberalismus, und sein Leitbild zielt auf die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit des jeweiligen Wirtschaftsstandortes. „Der Sozialstaat wird nicht mehr als Ergebnis von Machtkämpfen zwischen Arbeit und Kapital, Politik und Markt gesehen, sondern als Hebel, durch gezielte Investitionen in das ‚Humankapital‘ den Standort für (internationale) Investitionen und für das Finanzkapital attraktiv zu machen.“ (Klein 2004, S. 173)

1.2 Aus dem Sozial- wird ein Minimalstaat

Der „anarcholiberaler“ Theoretiker Robert Nozick (o.J., S. 11) plädierte Mitte der 1970er-Jahre für einen „Minimalstaat“, der nur die (Rechts-)Sicherheit sowie den Schutz seiner Bürger/innen vor Dieben, Betrügern und Gewalttätern gewährleisten solle, sie aber nicht mittels seines Zwangsapparates dazu bringen dürfe, „anderen zu helfen, und ebenso wenig dazu, den Menschen um ihres *eigenen* Wohles oder Schutzes willen etwas zu verbieten“ (Hervorh. im Original, *Ch.B.*), vielmehr „Gleichgültigkeit gegenüber den Bedürfnissen und dem Leiden anderer“ in Kauf nehmen müsse. Der Würzburger Ökonom Norbert Berthold (1997, S. 55) will die Staatseingriffe nicht ganz so drastisch verringern und betrachtet die „Garantie eines Existenzminimums“ als „eigentliches Betätigungsfeld“ des Sozialstaates, auf welches sich dieser zurückziehen soll.

An die Stelle von Bedarfsorientierung und Lebensstandardsicherung tritt im neoliberalen Minimalstaat eine Basisversorgung, die nicht mehr als das Existenzminimum gewährt. Entsprechend rigide Leistungskürzungen im Sozialbereich werden meistens als Sparbemühungen ausgegeben, obwohl man die Kosten der Versorgung (etwa im Gesundheitssystem) damit häufig gar nicht senkt, sie vielmehr nur von der Solidargemeinschaft auf die Leistungsempfänger/innen überwälzt. Neoliberale möchten die Sozialleistungen drastisch reduzieren und zudem auf die „wirklich“ Bedürftigen konzentrieren. Leistungskürzungen finden im modernen Wohlfahrtsstaat aber erfahrungsgemäß gerade dort besonders frühzeitig, spürbar und nachhaltig statt, wo sie die am meisten verletzlichen, am wenigsten widerstandsfähigen Bevölkerungsgruppen treffen: (Langzeit-)Arbeitslose, Alte, Kranke, Menschen mit Behinderungen, Obdachlose und Migrant(inn)en bzw. deren Kinder.

1.3 Aus dem Sozial- wird ein „Kriminalstaat“

Loïc Wacquant (2009, S. 314) charakterisiert die Janusköpfigkeit des Staates im modernen Finanzmarktkapitalismus, wenn er konstatiert, „dass der Neoliberalismus nicht zur Schrumpfung des Staates führt, sondern zur Errichtung eines *Kentaurenstaates*, der oben liberal und unten paternalistisch ist und den beiden Enden der sozialen Hierarchie jeweils ein radikal anderes Gesicht zeigt: ein wohlgestaltetes und zugewandtes Gesicht für die Mittel- und Oberklasse, eine furchterregende und drohende Fratze für die Unterschicht.“

Gegenüber den Armen ist der neoliberale Minimalstaat eher „Kriminal-“ als Sozialstaat, weil ihn die (vorgeblich aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit nötige) Leistungsreduktion verstärkt zur Repression gegenüber

Personengruppen zwingt, die als Globalisierungs- bzw. Modernisierungsverlierer/innen und als Opfer seiner rückwärtsgerichteten „Reformpolitik“ bezeichnet werden können. Längst erstreckt sich über die westlichen Industriestaaten mit Ausnahme ihres eigentlichen Schlüsselbereichs, der Wirtschaftssphäre, eine „Kultur der Kontrolle“, wie der US-amerikanische Kriminologe und Soziologe David Garland (2008) den allmächtigen Drang nach Disziplinierung fast aller sozialen Sphären nennt.

Je weniger soziale Sicherheit der Wohlfahrtsstaat gewährt, umso größer wird die Innere Sicherheit geschrieben. Um die Jahrtausendwende fand das New Yorker Beispiel eines härteren Durchgreifens gegenüber „sozialen Randgruppen“ wie Alkoholikern und anderen Drogenabhängigen, Obdachlosen und Bettlern sowie Angehörigen jugendlicher Subkulturen und ethnischer Minderheiten auch diesseits des Atlantiks begeisterte Nachahmer (vgl. dazu: Ortner u.a. 1998; Leiterer 2007). Nach dem 11. September 2001 wurden die Terroranschläge auf das World Trade Center und das Pentagon nicht nur in den Vereinigten Staaten, die den U.S. Patriot Act erließen, als Vorwand für massive Einschränkungen der Bürgerrechte benutzt (vgl. dazu: Unger 2006; Gössner 2007; Trojanow/Zeh 2009). Sie verringern die Möglichkeiten sozial Benachteiligter, Widerstand gegen den „Um-“ bzw. Abbau des Wohlfahrtsstaates zu leisten.

1.4 Aus dem aktiven wird ein „aktivierender“ Sozialstaat

An die Stelle des *aktiven* Sozialstaates, wie man ihn bisher kannte, tritt immer mehr ein *aktivierender*, d.h. Hilfebedürftige nicht ohne entsprechende Gegenleistung alimentierender Sozialstaat. Die verlangte Übernahme von „Eigenverantwortung“ meint gerade nicht die Selbstbestimmung der Bürger/innen, sondern das Gegenteil: „Der Imperativ der Eigenverantwortung vereinzelt und entsolidarisiert. Er hinterfragt gar nicht, welche Bedingungen gegeben sein müssen, damit Menschen überhaupt Verantwortung für sich selbst und auch andere übernehmen können.“ (Mührel 2005, S. 679) Schon der Terminus „aktivierende Arbeitsmarktpolitik“ diffamiert Erwerbslose im Grunde als (zu) passiv, denn sonst könnten und müssten sie ja nicht durch geeignete Maßnahmen „aktiviert“ werden.

Statt der Bedürftigkeit – wie im aktiven – löst im „aktivierenden Sozialstaat“ erst die (Bereitschaft zur) „Gegenleistung“ eines Antragstellers die staatliche Leistungspflicht aus. Damit hören Hilfebedürftige auf, Wohlfahrtsstaatsbürger/innen mit sozialen Rechtsansprüchen zu sein, und werden zu Objekten der von ihnen Entgegenkommen fordernden und sie nur dann ggf. fördernden Verwaltung herabgewürdigt. Dem Wohlfahrtsstaat wird hierdurch eine ihm ur-

sprünglich fremde, nämlich die *Tausch*logik der Marktökonomie, implantiert. Ein „aktivierender Sozialstaat“ ist damit kein Gegengewicht zu dieser, aber auch kein Garant demokratischer Verhältnisse mehr. Achim Trube (2006, S. 42) spricht von einem „Konditionalstaat repressiven Typs“, welcher keine Leistung ohne entsprechende Gegenleistung gewähren wolle: „Der Paradigmenwechsel besteht dabei vor allem darin, dass ein zuvor unbedingtes Bürgerrecht, d.h. die existenzielle Grundsicherung des eigentlichen Souveräns der Republik, zur Disposition der (Arbeits-)Auflagen durch den Staat und seine Organe gestellt wird, obwohl der Staat doch seine verfassungsrechtliche Legitimation erst durch die – auch existenziell – souveränen Bürger beziehen kann.“

1.5 Das Gemeinwesen wird in einen Wohlfahrtsmarkt und einen Wohltätigkeitsstaat gespalten

Wortführer des Neoliberalismus wie Rainer Hank (2000, S. 209) fordern die Beschränkung auf einen „Kernsozialstaat“, der nur noch dann tätig werden soll, wenn für Risiken „auf privaten Kapital- und Versicherungsmärkten eine effiziente Vorsorge nicht möglich ist. Dies gilt beim heutigen Zustand der Kapital- und Versicherungsmärkte allenfalls noch für die Arbeitslosenversicherung, nicht aber für die Kranken- und Rentenversicherung und schon gar nicht für die Pflegeversicherung.“ Perspektivisch droht das Gemeinwesen in einen Wohlfahrtsmarkt sowie einen Wohltätigkeitsstaat zu zerfallen: Auf dem Wohlfahrtsmarkt kaufen sich Bürger/innen, die es sich finanziell leisten können, soziale Sicherheit (z.B. Altersvorsorge durch Versicherungspolice der Assekuranz). Dagegen stellt der „postmoderne“ Sozialstaat nur noch euphemistisch „Grundsicherung“ genannte Minimalleistungen bereit, die Menschen vor dem Verhungern und Erfrieren bewahren, überlässt sie ansonsten jedoch der Obhut karitativer Organisationen und privater Wohltäter/innen.

Neoliberale möchten den Wohlfahrtsstaat am liebsten auf die Basisfunktion der Armutsbekämpfung, -vermeidung und -verringerung reduzieren. Schon Milton Friedman (1984, S. 244) erklärte die Privatwohltätigkeit zu der in mehrerer Hinsicht wünschenswertesten Form der Armutsbekämpfung: „Es ist bemerkenswert, daß in der Periode des Laissez-faire, in der Mitte und gegen Ende des 19. Jahrhunderts, in den Vereinigten Staaten und in Großbritannien private Hilfsorganisationen und wohltätige Einrichtungen eine außergewöhnliche Verbreitung erfuhren. Einer der Hauptnachteile der Zunahme öffentlicher Wohlfahrt lag in der gleichzeitigen Abnahme privater Aktivitäten dieser Art.“ Umgekehrt haben das karitative Engagement, die ehrenamtliche Tätigkeit in der „Bürger-“ bzw. „Zivilgesellschaft“, die wohltätigen Spenden sowie das Stiftungswesen offenbar

gerade deshalb wieder Hochkonjunktur, weil man den Sozialstaat demontiert und dafür gesellschaftliche Ersatzinstitutionen braucht. An die Stelle des Sozialstaates tritt ein Staat der Stifter, privaten Spender und Sponsoren. Mit etwas Sarkasmus kann man durchaus einen politischen Hintersinn darin erkennen, dass dem Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (2010) das Europäische Jahr der Freiwilligenarbeit (2011) folgte.

1.6 Aus dem Sozialversicherungs- wird ein Fürsorge-, Almosen- und Suppenküchenstaat

Kennzeichnend für den *deutschen* Wohlfahrtsstaat war seit den Sozialreformen im wilhelminischen Kaiserreich, dass die Lohnarbeiter gegen allgemeine Lebensrisiken *versichert* wurden. Durch die Zahlung von Beiträgen, an der sich ihre Arbeitgeber später halbparitätisch beteiligten, erwarben sie – mittlerweile sogar verfassungsrechtlich geschützte – Ansprüche, die beim Eintritt des Versicherungsfalls befriedigt werden mussten. Heute plädieren nicht bloß Neoliberale für eine stärkere Steuerfinanzierung sozialer Leistungen, obwohl oder gerade weil sie genau wissen, dass Arbeitnehmer/innen im „Lohnsteuerstaat“ Bundesrepublik Deutschland erheblich stärker zur Ader gelassen werden als Kapitaleigentümer, Großaktionäre und Topmanager.

Michael Vester (2005, S. 26) charakterisiert die rot-grüne „Agenda 2010“ des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder mit ihrer Verlagerung der Existenzrisiken auf Kranke und Arbeitslose als Paradigmenwechsel von einem „Sozialversicherungsstaat für alle“ zu einem Fürsorgestaat, der sich nur noch um die Ärmsten kümmert. Vor allem das als „Hartz IV“ bezeichnete Gesetzespaket sollte die Arbeitslosigkeit (Verwaltung der davon Betroffenen) wie die Arbeit (Senkung des Reallohniveaus) billiger und die Bundesrepublik damit auf den Weltmärkten noch konkurrenzfähiger machen. Beschönigend als „Zusammenlegung mit der Sozialhilfe“ charakterisiert, war die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe ein Markstein auf dem Weg zum Almosen- bzw. Suppenküchenstaat, weil sie mit einer Abschiebung der Langzeitarbeitslosen in die Wohlfahrt einherging. War die Arbeitslosenhilfe eine Lohnersatzleistung, die sich noch Jahre oder Jahrzehnte später nach der Höhe des vorherigen Nettoverdienstes richtete, ist das Arbeitslosengeld II genauso niedrig wie die Sozialhilfe.