

Mensch kann nicht Nichtwohnen

WOHNEN - Ware oder Menschenrecht?

Wohnen ist eine Grundform menschlichen Seins. Wohnen gehört zum Wesen des Menschen. Mensch kann nicht Nichtwohnen. Irgendwie und irgendwo „wohnen“ Menschen immer – mehr oder weniger gut. Viel zu oft eher schlecht als recht. Gewöhnlich wird dem Wohnen *an und für sich* keine besondere Bedeutung beigemessen. Dabei ist die Wohnung *für uns* der gewohnte Ort, der uns Geborgenheit vermittelt und vor Wind und Wetter und anderen unliebsamen Überraschungen schützt. Aber „Wohnen“ ist mehr. Wohnen bildet die Grundlage der Lebenswelt, hier entstehen Identitäten, Orientierungsmarken und Deutungsmuster. Wohnend erschließen sich Menschen die Welt. Im sozialen Raum des Wohnens bilden sich auch bedeutsame Ressourcen zur Bewältigung kritischer Lebensereignisse und alltäglicher Belastungen. Die Wohnungstüre ist die Schwelle zwischen öffentlichem, halböffentlichem und privatem Raum. Der Wohnort, das Wohnquartier, die Nachbarschaft, der Stadtteil und die kommunale Gemeinschaft bilden den relationalen Raum, der unser alltägliches Leben birgt. Hier entstehen wichtige Grundlagen des sozialen Kapitals, das sich in Nachbarschaftsverhältnissen, Freundschaften und solidarischen Netzwerken widerspiegelt. Sie helfen, gemeinsam mit anderen die Herausforderungen des Lebens in der entwickelten, globalisierten Moderne anzunehmen und zu bewältigen.

Wohnen gilt als ein fundamentales Menschenrecht. Das Dach über dem Kopf, die Wohnungstüre und die bergenden Wände tragen wesentlich zur Sicherung der menschlichen Existenz bei. Obdachlos bzw. wohnungslos zu sein, ist dagegen eines der schlimmsten Widerfahrnisse menschlichen Seins. Die Sicherung der Wohnung gehörte deshalb seit alters her zu den wesentlichen Herausforderungen der Daseinsorge. Den Wohnort und seine Umgebung zu hegen und zu

schützen bedurfte schon immer der Mithilfe, der Solidarität und des Zusammenhaltes von Gemeinschaften. Deshalb war Wohnen immer schon auch eine Aufgabe der örtlichen Gemeinschaften. Im Wohnen und um das Wohnen herum organisierten sich menschliches Handeln, die Produktion von Gütern und die Herstellung von Produktionsmitteln, aber auch die Reproduktion und die Wiederherstellung der Gesundheit respektive des Wohlergehens. Vor diesem Hintergrund ist es nachzuvollziehen, dass die Gewährleistung des Wohnens immer schon eine der vordringlichsten Aufgaben der Gemeinschaft war. Wohnen steht deshalb in der modernen Geschichte unter dem besonderen Schutz des Staates. Als elementares Grundbedürfnis des Menschen zählt Wohnen gemeinhin zu den Gütern, die den hohen Wert eines Menschenrechts besitzen. Zumindest wird dies hier hypothetisch unterstellt. Aber stimmt das auch?

Ist Wohnen ein Menschenrecht?

Wer von Menschenrechten hört, denkt zunächst an die bürgerlichen Freiheitsrechte, die bereits 1776 über die *Virginia Bill of Rights* und im Jahre 1789 über die *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* – die Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers – gesetzlich verankert wurden. Die sozialen Grundrechte wurden weitaus später gleichrangig festgeschrieben. So heißt es im Art. 25 Abs.1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948, jeder habe „das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung (...)“. Die sozialen und wirtschaftlichen Rechte nach dieser UN-Erklärung wurden 1960 umfassend in der *Europäischen Sozialcharta* und 1966 im *UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* ausformuliert. In der Europäischen Sozialcharta vom 3. 5. 1996 heißt es im letzten, 31. Punkt: „Jedermann hat das Recht auf Wohnung.“

Rund 160 Staaten haben diesen UNO-Sozialpakt ratifiziert, dazu zählt auch die Bundesrepublik Deutschland. Diese Menschenrechtsabkommen verpflichten die Vertragsstaaten, tatsächlich auch die Menschenrechte zu schützen und zu gewährleisten. Die Staaten verpflichten sich dabei, Menschenrechtsverletzungen zu unterlassen,

sowie dafür zu sorgen, dass auch andere diese Menschenrechte nicht verletzen. Schließlich und nicht zuletzt entstehen hierdurch auch Gewährleistungspflichten. Das bedeutet, dass der Staat Rahmenbedingungen schaffen muss, unter welchen die Bürger diese Menschenrechte auch einlösen können. Lange Zeit wirkten diese universell garantierten Rechte eher leblos, weil die konkreten Umsetzungen bzw. die Möglichkeit, diese Ansprüche mit den individuellen Lebenswelten der Menschen in Einklang zu bringen, nicht gegeben schien. Immerhin wurde durch eine Gerichtsentscheidung der freie Zugang zu lebensrettenden HIV/AIDS-Medikamenten in Südafrika ermöglicht. In Indien hat das oberste nationale Gericht 2010 verfügt, dass in Delhi innerhalb einer Woche mindestens hundert Notunterkünfte für wohnungslose Menschen geschaffen werden müssen. Es gibt also neue positive Entwicklungen auch in der Rechtsprechung. Um diesen sozialen Rechten universell mehr Durchsetzungsmöglichkeiten zu verschaffen, wurde am Tag der Menschenrechte, dem 10. Dezember 2008, durch die Vereinten Nationen nunmehr ein „Zusatzprotokoll zum Sozialpakt“ verabschiedet. Es bietet einzelnen Personen die Möglichkeit, sich über den UN-Sozialausschuss zu beschweren, wenn in ihrem Land ein wirtschaftliches, soziales oder kulturelles Menschenrecht verletzt wird. Erst am 24. September 2010 hat Spanien als erstes europäisches Land diese Erklärung ratifiziert. Deutschland hat dieses Dokument bis heute noch nicht unterzeichnet. Das Recht auf Wohnung respektive Unterkunft ist darin eingeschlossen.

Im deutschen Grundgesetz von 1949 blieben die sozialen Grundrechte im Hintergrund. Sie erschließen sich lediglich aus den allgemeinen Grundsätzen der Würde des Menschen, dem Schutz der Familie usw. und nicht zuletzt aus dem Sozialstaatsgebot des Art. 21. Damit wird auch die Ausgestaltung des Rechtes auf Wohnung leicht zum Spielball politischer und juristischer Auseinandersetzungen.

Michael Krennerich und Priska Stamminger wenden sich gegen die Annahme einer beliebigen Interpretationsmöglichkeit des Rechts auf Wohnung. Für sie beinhaltet es die „rechtliche Sicherheit, die prinzipielle Verfügbarkeit und der offene, diskriminierungsfreie Zugang zu Wohnraum sowie bestimmte Bedingungen an Wohnqualität und Lage“ (Krennerich/Stamminger 2004, S.16f). Unter einer „angemessenen Unterbringung“ verstehen Krennerich und Stamminger auch die

Erfüllung „bestimmte[r] infrastrukturelle[r] Mindestbedingungen an Wohnbarkeit, Gesundheit, Sicherheit, etc.“ Wohnen soll auch dann gewährleistet sein, „wenn die individuellen finanziellen Mittel für den Erwerb und/oder Unterhalt nicht ausreichen“, also die Versorgung über den Markt aus eigener Kraft nicht möglich ist (a.a.O., S. 17).

Somit geht es beim Menschenrecht auf Wohnung durchaus auch um Fragen der Mietpreisgestaltung und nicht nur um das sprichwörtliche „Dach über dem Kopf“. Wer keine angemessene Unterkunft findet oder unter der Angst leiden muss, in Bälde vielleicht seine Miete nicht mehr bezahlen zu können oder keine Ansprechpartner bei Wohnungsmängeln und anderen Missständen im Quartier zu finden, dessen Menschenrecht auf Wohnen ist bedroht. Er hat ein Recht auf solidarische Unterstützung des Gemeinwesens und der staatlichen Institutionen.

Seit den Auseinandersetzungen um die so genannte „Soziale Frage“ im Zuge der industriellen Revolution gab es große Anstrengungen, insbesondere aus der Arbeiterbewegung heraus, dieses Menschenrecht auf Wohnen durch gemeinschaftliche Modelle abzusichern. Beispielsweise stellte das Wohnen in Genossenschaften eine Gegenstrategie gegen die Übermacht des großen Geldes dar. Das wenige vorhandene Geld wurde gekoppelt mit den Muskelhypotheken und dem gemeinschaftlichen Wissen und Können. Selbstverantwortung und Selbstorganisation waren eine sozialpolitische Antwort des Proletariats sowie von bürgerlichen „Menschenfreunden“ aus Kirche und Gesellschaft, die bereits im 19. Jahrhundert durch Bauvereine und -genossenschaften der brutalen Wohnungsnot des frühen Kapitalismus eine humanistische Alternative gegenüberstellten. Heute existierende alternative Modelle wie „Wohnraum für Alle“ oder das „Miethäusersyndikat“ bewegen sich auf der selben historischen Linie wie soziale Baugenossenschaften oder andere wirklich gemeinnützige Wohnungsunternehmen (vgl. Stocker, von dem ich in diesem Kapitel wichtige Impulse erhielt).

Das Ende der Gemeinnützigkeit auf dem Wohnungsmarkt

Wohnungen wurden schon immer gekauft, verkauft oder auch getauscht. Auch Mietwohnungen. Die Bleibe, das „Dach überm Kopf“ oder gar das Zuhause von Menschen ist und war schon immer Gegenstand von Handelsgeschäften. Die Menschen, die darin wohnten, wurden

dazu selten gefragt. Wenn Wohnungen zuvörderst als Ware dienen, muss das Menschenrecht auf Wohnen dem Recht auf wirtschaftliche Freizügigkeit weichen. Historisch neu ist vor allem der Kauf bzw. Verkauf ganzer Wohnungsbestände, ja ganzer Wohnungsunternehmen. Im großen Stil begann dies alles geradezu mit einem inzwischen sagenumwobenen Jahrhundertdeal: Für 1 DM (eine Deutsche Mark) kaufte der Berliner Bäckermeister Horst Schiesser am 18. September 1986 die größte Wohnbaugesellschaft Europas mit 190.000 Wohnungen. Es war die „Neue Heimat“ der gewerkschaftseigenen Gesellschaft BGAG. Der DGB hatte 1954 alle gewerkschaftseigenen Wohnungsunternehmen wirtschaftlich zusammengefasst. Ziel war die Versorgung breiter Schichten, insbesondere der ArbeitnehmerInnen, mit bezahlbaren und guten Wohnungen. Nicht der Profit sollte im Vordergrund stehen, sondern die Versorgung mit preiswerten Wohnungen im Rahmen der Gemeinwirtschaft. Überschüsse durften nur bis zu vier Prozent an die Unternehmer ausgeschüttet werden. Doch was gemeinnützig begann, wurde bald schon auf Umwegen unterlaufen. Die gewerkschaftsnahe Konzernführung gründete Tochterunternehmen, die nunmehr nicht mehr gemeinnützig, sondern gewinnorientiert arbeiten sollten.

Von da an ging es neben der sozialen Daseinsorge unter anderem auch um Geschäfte mit Eigentumswohnungen, die gewinnbringend verkauft werden sollten. Am Ende dieser Geschichte saß der Gewerkschaftskonzern auf einem Schuldenberg von 17 Milliarden Mark. Bis ein kleiner Bäckermeister aus Berlin kam und das Ganze für nur eine Mark erwarb. Die Wirtschaftswoche kommentierte am 22.9.2006 rückblickend: „Gleichsam über Nacht entledigte sich die gewerkschaftseigene Gesellschaft BGAG ihres Problemkindes Neue Heimat. Es war der Anfang vom Ende der Gemeinwirtschaft in Deutschland. Der Vertragsschluss mit Schiesser war eine Blamage für die Gewerkschaften. Es war ein Rückschlag für die Idee, Firmen zu führen, die nicht nach Gewinn streben, sondern dem Gemeinwohl dienen.“

Eine gewisse Häme ist dieser Zeitschrift, die der gewinnorientierten Privatwirtschaft zugewandt ist, nicht zu verdenken. Waren doch die Gewerkschaften seit den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts mit einer Reihe von Unternehmen in verschiedenen Branchen angetreten, um aufzuzeigen, dass es auch anders gehen könnte. Es sollte nachgewiesen werden, dass auch ohne Gewinnorientierung Unter-

nehmen am Markt bestehen könnten und dabei sogar die Produkte und Dienstleistungen besser und billiger zu erwerben seien. Gemeinwirtschaft bezeichnete in diesem Sinne also „eine Wirtschaftsform, deren wichtigstes Ziel die wirtschaftliche Bedarfsdeckung ist. Andere wirtschaftliche Ziele werden diesem Ziel untergeordnet. G. orientiert sich insbesondere nicht an privatem Gewinnstreben, sondern strebt Kostendeckung an.“ (Schubert u. Klein, 2006.)

Die Gemeinwirtschaft war demnach durchaus ein ideales Gefäß, um im Sinne einer volkswirtschaftlichen Bedarfsdeckung dem Grundbedürfnis nach angemessenem und bezahlbarem Wohnraum zu dienen. Der Gesetzgeber kam diesen Wirtschaftsunternehmen entgegen, indem es steuerliche Erleichterungen gab. Aber im Jahre 1988 zog die damalige Bundesregierung auch unter diesem Kapitel der deutschen Sozialgeschichte einen Schlußstrich. Mit dem „Gesetz zur Überführung der Wohnungsgemeinnützigkeit in den allgemeinen Wohnungsmarkt vom 25. Juli 1988“ (BGBl. I S. 1093, 1136) wurden die Weichen umgestellt. Fortan gab es keine gemeinnützigen Wohnungsunternehmen im traditionellen Sinne mehr. Was nun folgte, stellt die frühere wohnungspolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion des Bündnis 90/Die Grünen, Franziska Eichstädt-Bohlig, wie folgt dar: „Die Mehrheit der meisten Wohnungsunternehmen – insbesondere in Westdeutschland – drängen danach, das Korsett der sozialen Verpflichtungen abzulegen und sich zu freien privatwirtschaftlich konkurrierenden Unternehmen auf einem freien Wohnungsmarkt zu entwickeln. (Eichstädt-Bohlig 2003)

Sozialer Wohnungsbau bändigt die Kräfte des freien Marktes

Seit Bismarck gab es immer wieder Bestrebungen, durch sozialpolitische Gesetze und Instrumente die schlimmsten sozialen Missstände des Kapitalismus einzugrenzen und durch staatliche Interventionen im Sinne der Daseinsvorsorge einzudämmen. Im letzten Jahrhundert erhielt das Wohnen in Deutschland eine besondere staatliche Regulierung durch den so genannten *Sozialen Wohnungsbau*. Dieser wurde angesichts der immensen Wohnungsnot im Nachkriegsdeutschland und sicherlich auch angesichts des allgegenwärtigen Kalten Krieges mit den real existierenden Ostblockstaaten, die sich den

Sozialismus auf ihre Fahnen geschrieben hatten, im Jahre 1950 im sich gerade herausbildenden Staat der Bundesrepublik Deutschland als neues wohnungspolitisches Instrument eingeführt. Noch in dem 1956 unter Adenauer entstandenen § 1 des II. Wohnbaugesetzes heißt es: „Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände haben den Wohnungsbau unter besonderer Bevorzugung des Baues von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind (sozialer Wohnungsbau), als vordringliche Aufgabe zu fördern“. Es gelte, eine „ausreichende Wohnungsversorgung aller Bevölkerungsschichten entsprechend den unterschiedlichen Wohnbedürfnissen zu ermöglichen und diese namentlich für diejenigen Wohnungssuchenden sicherzustellen, die hierzu selbst nicht in der Lage sind“.

Der Staat sah seine Aufgabe darin, auf allen Ebenen des Föderalismus eine Daseinsvorsorge zu schaffen, die darin bestand, für alle Menschen bezahlbare Wohnungen in hellen, luftigen und ausreichenden Wohneinheiten zu gewährleisten. Ein entscheidendes Steuerungsinstrument war der Mietpreis. Gewinnerzielung wurde ausdrücklich ausgeschlossen. Lediglich die konkret anfallenden Kosten durften auf die Mieter umgelegt werden (Kostenmiete). Durch öffentliche Fördermittel (Objektförderung) wurden zudem die Kosten dieser Wohnungen subventioniert. Die Vergabe der Wohnungen erfolgte über die Kommune auf der Basis von Berechtigungsscheinen für „breite Schichten der Bevölkerung“. Der Staat hatte im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft Grenzen gezogen. Er begrenzte die Zugriffe des maximale Gewinne anstrebenden Kapitalismus auf das kostbare Gut der Wohnungen. Gleichzeitig wurde ein Wohngeld eingeführt, das allen Mietern, die die hohen Mietbelastungen nicht aus eigener Kraft bewältigen konnten, einen individuellen Zuschuss gewährte (Subjektförderung). Viele Millionen Wohnungen und bezahlbare Mietverhältnisse wurden auf diese Weise im Nachkriegswestdeutschland geschaffen. Alleine in den 1950er Jahren entstanden über fünf Millionen neue Wohnungen. Häussermann und Siebel sprechen von einem „goldenen Zeitalter des sozialen Wohnungsbaus“ (Häußermann u. Siebel, 1931).

Diese Hochblüte der europäischen Sozialstaatlichkeit in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist schwerlich denkbar ohne die Systemkonkurrenz der östlichen Nachbarstaaten, die Mietwohnen

zu minimalen Mietzinsen anbieten. Es galt das Modell der Sozialen Marktwirtschaft derart auszugestalten, dass die Menschen vor den größten Verwerfungen des Kapitalismus geschützt würden. „Während der Sozialstaat die Alters- und die Gesundheitsvorsorge etc. den Marktkräften entzog, hatte der soziale Wohnungssektor für die Wohnraumversorgung eine vergleichbare Funktion. Die marktferne Wohnraumversorgung beschränkte sich nicht auf weniger kaufkräftige Wohnungsnachfrager, sondern war auch an Haushalte adressiert, deren finanzielle Handlungsspielräume den Bezug einer Wohnung am privaten Wohnungsmarkt ermöglichten.“ (Stöger 2009).

Der Soziale Wohnungsbau wurde eine Erfolgsgeschichte, die eng mit der Entwicklung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft und Unternehmen wie der gewerkschaftlichen „Neuen Heimat“ verbunden war. Noch 1987 gab es in der Bundesrepublik Deutschland 3,7 Millionen solcher Wohnungen im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus. Die Gemeinschaft war ihrer Verpflichtung, eine zentrale Grundlage menschlicher Existenz zu gewährleisten, nämlich bezahlbare Mieten und geeigneten Wohnungen zur Verfügung zu stellen, durch diverse sozialpolitische Instrumente nachgekommen. Ein Durchgriff des Marktes konnte verhindert werden.

Rückzug des Staates aus dem Sozialen Wohnungsbau

Das Menschenrecht auf Wohnen schien also lange Zeit in Deutschland gesichert. Doch seit der Mitte der achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts wurde die Notwendigkeit des Fortbestandes dieser sozialpolitischen Instrumente in Frage gestellt. Nach der Ablösung der sozialliberalen Regierung in Bonn erklärte Helmut Kohl 1982 auch eine Wende in der Wohnungspolitik. Mehr und mehr wurde der soziale Wohnungsbau zurückgefahren, die Wohnberechtigung im Sozialen Wohnungsbau ebenso wie die Bezugsberechtigung für Wohngeld zunehmend auf die ärmeren Bevölkerungsschichten begrenzt. Die Idee der Förderung „breiter Schichten der Bevölkerung“ war fallengelassen worden. Seit Ende der 1990er Jahre zog sich der Staat zudem sukzessive aus dem Wohnungsmarkt und dem staatlich geförderten sozialen Wohnungsbau zurück. 2001 wurde das II. Wohnbaugesetz durch das *Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts* abgelöst, das unter anderem das *Gesetz*

über die soziale Wohnraumförderung enthält. Nach der Föderalismusreform 2006 verabschiedete sich der Bund endgültig aus der Zuständigkeit für die Wohnungsdaseinsorge seiner Bürgerinnen und Bürger. Die Verantwortung ging nunmehr auf die Länder über.

Die grundlegenden Maximen des früheren Sozialen Wohnungsbaus werden inzwischen karikiert: Der „Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft“ des Deutschen Bundestags (vgl. 2009 S.25f) stellt fest, dass 80 Prozent der 2008 fertig gestellten Wohneinheiten auf den privaten Eigenheimbau und Eigentumswohnungen entfallen. Zu gleicher Zeit klagte der Präsident des Deutschen Mieterbundes Franz-Georg Rips: „Vor 30 Jahren gab es in Deutschland rund vier Millionen Sozialwohnungen und 1,8 Millionen Arbeitslose. Heute haben etwa 3,5 Millionen Menschen hierzulande keinen Job. Die Zahl der Sozialwohnungen ist aber auf 1,5 Millionen gesunken.“ (Frankfurter Rundschau 31. 12. 2009)

Auch Baden-Württemberg, das „Musterländle“ der Häuserbauer, hat seine Fördergelder für den Mietwohnungsbau drastisch heruntergefahren. Lediglich 25 Millionen Euro wurden 2009 hierfür im drittgrößten Flächenstaat Deutschlands bereitgestellt. Davon gingen rund vierzig Prozent des Geldes alleine in die Stadt Freiburg. Kein Wunder also, dass sich selbst der *Landesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen* in der Öffentlichkeit besorgt zeigt: „Die Bautätigkeit im Wohnungsneubau hat sich in Baden-Württemberg auf das niedrigste Niveau seit dem Jahr 1952 reduziert. Der Mietwohnungsbau ist schon seit Jahren weitgehend zum Erliegen gekommen. Die verbliebene Stütze des Wohnungsbaus – die Errichtung von Eigenheimen und Eigentumswohnungen – ist in den zurückliegenden Jahren weiter zurückgegangen. Während im Jahr 1995 noch über 90.000 Neubauwohnungen in Baden-Württemberg errichtet wurden, rechnet der Landesverband für das Jahr 2010 noch mit ca. 20.000 Fertigstellungen.“ (Landesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen Baden-Württemberg e.V.2009)

Denn trotz des tendenziellen Rückganges der Bevölkerung werden insbesondere in den Ballungszentren und in den Universitätsstädten enorme Fehlbestände gerade im Mietwohnungsbau reklamiert. Laut einer Studie des *Eduard Pestel Instituts* müssten pro Jahr 400.000 Wohnungen neu gebaut werden, um dem Wohnungsmangel abzu-

helfen. Tatsächlich werden bundesweit pro Jahr derzeit weniger als 200.000 Wohnungen erstellt. (vgl. Eduard Pestel Institut)

Wohnen ist inzwischen zu einer knappen und deshalb teuren Ware geworden, die immer mehr den Marktgesetzen unterworfen ist. Vielerorts sind die Mietpreise zu einer erheblichen Belastung geworden. Am 7. 9. 2010 konnte man in der Süddeutschen Zeitung online lesen: „Mieten steigen rasant. Billige Wohnungen? Gibt es kaum noch - zumindest in den Städten. Vielerorts ziehen die Mieten kräftig an“. Bereits 2008 stellte eine im Auftrag des Deutschen Maklerverbandes erstellte Studie zunehmend hohe Mietbelastungen fest: „So müssten Bewohner von Freiburg, einer als vermögend geltenden Stadt, im Schnitt für eine 75 Quadratmeter große Wohnung mit mittlerem Wohnwert rund 44 Prozent des Einkommens ausgeben - der höchste Wert von allen“. Worum die Maklerstudie nicht berichtet, ist die Tatsache, dass es auch in der idyllisch anmutenden Schwarzwaldmetropole eine Rekordzahl an Obdachlosen gibt. Hohe Mietpreise und hohe Wohnungslosenzahlen korrelieren miteinander. So nachzulesen in der Süddeutschen Zeitung vom 21./22. 8. 2010: „Wegen der teuren Mieten steigt die Zahl der Wohnungslosen in München nach Jahren des Rückgangs wieder stark an. Die städtischen Notquartiere und die von der Stadt angemieteten Pensionszimmer sind mit knapp 2100 Personen fast vollständig belegt.“

Für die Wohnversorgung der Obdachlosen sind die Gemeinden zuständig. Sie haben im Rahmen ihrer Allzuständigkeit ohnedies die Aufgabe, eine angemessene Wohnversorgung für alle Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Doch augenscheinlich sind nach Bund und Land, die sich aus der sozialpolitischen Verantwortung für die Mieter weitgehend zurückgezogen haben, auch die Kommunen überfordert. Sie kommen ihrer Daseinsvorsorge zumindest auf diesem Gebiet seit geraumer Zeit nicht mehr hinreichend nach. Neben anderen möglichen Ursachen liegt es augenscheinlich auch an der finanziellen Ausstattung der Gemeinden, die seit geraumer Zeit desaströs ist.

Neue Dimensionen der Überschuldung in den Städten

„Die Überlastung der Städte mit gesamtstaatlichen Aufgaben, die umfassende Veräußerung des Kommunalvermögens und ständig sinkende Steuereinnahmen drohen viele Städte in den Kollaps zu treiben“,

so stand es auf der Homepage des WDR 3 zu lesen, der damit seine Zuhörer auf eine Diskussionsrunde am 20. 6. 2010 zum aktuellen Thema „Rettet unsere Städte jetzt“ aufmerksam machen wollte. Der Titel dieser Veranstaltung ist keine neue Wortschöpfung. Bereits im Jahre 1971 hatte der Deutsche Städtetag mit einem vehementen Appell unter der Überschrift „Rettet unsere Städte“ auf die besonderen Problementwicklungen der westdeutschen Gemeinden hingewiesen: „Die Kommunen werden ihrer Aufgaben nicht mehr Herr. Nicht nur die Städte, auch deren Probleme wachsen ins Uferlose. ...Vier Faktoren vor allem belasten den Prozess städtischer Entwicklung: Umweltverwüstung und Verkehrsnot, das geltende Bodenrecht und die wachsende Verschuldung“ (Die Zeit, 21.05.1971 Nr. 21).

Tatsächlich ist die Verschuldung der deutschen Städte in den letzten Jahrzehnten in einem kritischen Maße vorangeschritten. Das Statistische Bundesamt bezifferte den Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände, bezogen auf die Kreditmarktschulden und Kassenkredite, am 31. 12. 2008 auf 108 864 Millionen Euro, das entspricht im Durchschnitt 1.427 Euro pro Einwohner. Die Rede ist von einem „strukturellen Defizit“. So betrug die Differenz zwischen kommunalen Einnahmen und Ausgaben der deutschen Städte im Jahr 2009 insgesamt 7,2 Milliarden Euro. Dieser alarmierende Trend setzt sich augenscheinlich 2010 mit einem bisher prognostizierten Defizit von fast 15 Milliarden Euro dramatisch fort.

Die prekäre Lage ist nicht nur eine direkte Folge der Wirtschaftskrise. Die Städte leiden grundsätzlich an der unzureichenden finanziellen Ausstattung durch Bund und Land, aber zunehmend auch an den finanziellen Folgen der seit Jahren anhaltenden Massenarbeitslosigkeit und einer damit einhergehenden Verarmung von immer mehr Menschen. Bund und Länder bürden den Kommunen immer mehr Soziallasten auf. „So gaben die Kommunen 2002 für soziale Leistungen 28,2 Milliarden aus, in diesem Jahr werden es fast 42 Milliarden sein, Tendenz steigend“, sagte Gerd Landsberg, einer der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages (Deutscher Städtetag 2010)

Deshalb appellierte am 8.9.2010 einmal mehr der Deutsche Städtetag an die Politiker im Deutschen Bundestag wohl ebenso wie an die Bevölkerung: „Die deutschen Städte sehen bei den Kommunalfinanzen kein Licht am Ende des Tunnels und erwarten in diesem Jahr

das höchste Defizit der Nachkriegsgeschichte. Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung geht 2010 keine Stabilisierung der kommunalen Haushalte einher. (...) Die kommunalen Haushalte leiden nicht unter einem konjunkturellen, sondern unter einem strukturellen Defizit.“ Letzteres resultiert aus der seit Jahrzehnten einhergehende Diskrepanz zwischen den gesetzlichen Verpflichtungen der Gemeinden durch Bund und Land (übertragener Wirkungskreis) einerseits und der völlig ungenügenden Kostenerstattung andererseits gemeint. Tatsächlich werden etwa zwei Drittel der öffentlichen Investitionen von den Gemeinden getätigt, ihr Anteil am Gesamtsteueraufkommen ist jedoch ungleich geringer. Stefan Articus, Hauptgeschäftsführer des kommunalen Spitzenverbandes *Deutscher Städtetag*, erklärte hierzu am 8.9.2010: „Die Städte müssen voraussichtlich allein für dieses Jahr im Durchschnitt ein Defizit von fast 200 Euro pro Einwohner verkraften, fast doppelt soviel wie in der bisher schlimmsten kommunalen Finanzkrise im Jahr 2003“ (Deutscher Städtetag 2010). Die deutschen Städte und Gemeinden steuern also erneut auf eine Rekordverschuldung zu und ein Ende dieser Krise ist nicht in Sicht. Von Bund und Land sind keine Hilfen zu erwarten, da diese selbst unter einer immensen Schuldenlast leiden. Wobei auf der anderen Seite den „Notleidenden Banken“ in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 großzügig Unterstützung in dreistelligen Milliardenbeträgen zugeflossen ist.

Die Daseinsvorsorge der Kommunen gerät ins Wanken

Vor diesem Hintergrund wird die Daseinsvorsorge der Gemeinden im Hinblick auf das Menschenrecht auf Wohnen kritisch diskutiert. Können und sollen die Gemeinden noch länger diese Aufgabe wahrnehmen? Ein Diskussionsstrang verweist auf das Modell der „*Europäischen Stadt*“, deren Stadtentwicklungspolitik auf die Vermeidung sozialer Ausgrenzung und sozialräumlicher Segregationsprozesse abzielte. Zentraler Politikansatz war die Steuerung der Versorgung der Bevölkerung durch Bereitstellung von Infrastrukturleistungen für zentrale Daseinsbereiche. Im Modell der *Europäischen Stadt*, die als besonderes Kulturgut Tradition und Moderne vereint, spielt die Verantwortung der Bürgerschaft, im Rahmen der kommunalen Autonomie, für eine gelingende Integration aller Menschen eine besondere Rolle. Häußermann

schreibt: „Die Städte wurden zu politischen Akteuren und Agenturen der lokalen Integration. ... Ob die Europäische Stadt verschwindet oder ob sie eine neue Rolle übernehmen kann, ist weniger eine Frage der distanzierten wissenschaftlichen Analyse als der politischen Praxis und der Bereitschaft der Bürger, sich wieder stärker für ihre Stadtgesellschaft zu engagieren. Dabei wird die Integrationspolitik der Kommunen eine entscheidende Rolle spielen.“ (Häußermann 2006)

Historisch betrachtet hatten die Kommunen stets eine besondere Verantwortung für die Wohnversorgung aller Menschen. Angefangen von der Ausweisung von Bauflächen, der Genehmigung für den Bau der Gebäude bis zur Schaffung der erforderlichen Infrastruktur für das Zusammenleben, lagen die Zuständigkeiten bei den Kommunen. Im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechtes, das heute der Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes gewährleistet, haben die Gemeinden die Aufgabe, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Hierzu zählte schon immer auch das Wohnungswesen, insbesondere die Wohnversorgung von Waisen, kranken alten und armen Menschen. Die Ortsgemeinschaft war für eine angemessene Unterbringung aller Gemeindeglieder verantwortlich.

In nahezu allen deutschen und österreichischen Städten und Gemeinden führte dies zu eigenen Wohnungsbeständen in unterschiedlichem Ausmaße. Als Paradebeispiel gilt bis heute die Stadt Wien, die mit 220.000 städtischen Wohnungen den weltweit größten städtischen Wohnungsbestand vorweisen kann. Daneben gibt es in der österreichischen Hauptstadt noch 200.000 geförderte Miet- und Eigentumswohnungen von gemeinnützigen und gewerblichen Bauträgern. Über diesen großen Bestand eigener Wohnungen und die öffentliche Förderung weiterer preiswerter Wohnungen sollten nicht nur hinreichender Wohnungsbestand geschaffen werden, sondern auch die Mietpreise bzw. der Mietzins relativ niedrig gehalten werden. Geradezu legendär ist der so genannte „Friedenszins“ von Wien. Kaiser Franz Josef hatte während des ersten Weltkrieges die Einfrierung des Mietzinses angeordnet, um soziale Unruhen im Hinterland zu verhindern. Dieser Friedenszins wurde letztendlich erst im Jahre 2001 gänzlich abgeschafft. Bis dahin konnten zuletzt noch rund 50.000 Mieter Wiens zu einem äußerst günstigen, niedrigen Mietpreis wohnen.

Auch in Deutschland entwickelte sich der Wohnungssektor während des 20. Jahrhunderts zu einem wichtigen Feld kommunaler Daseinsvorsorge. Kommunale Wohnungspolitik richtete sich auf die Handlungsbereiche Grundstücksbereitstellung, Neubau, Sanierung und die Wohnumfeldgestaltung. Da die wohnungspolitischen Kompetenzen und finanziellen Ressourcen (Wohnbauförderungen) auf zentralstaatlicher Ebene konzentriert waren, kooperierten die Kommunen mit staatlichen Förderinstanzen, die Objektförderungen für den Wohnungsneubau bereitstellten. Sie bauten und bewirtschafteten aber gerade in der Nachkriegszeit der fünfziger und sechziger Jahre in Westdeutschland hunderttausende Wohnungen in eigener Regie. Sinnbildlich dafür sind die Hochhausbauten in den so genannten „Großsiedlungen mit über 2,3 Millionen Wohnungen. In diesen Neubaugebieten lebt in den neuen Bundesländern heute etwa jede(r) vierte EinwohnerIn in einer Hochhaussiedlung; im Westen ist es jede(r) vierzigste“ (Rausch 1998, S. 1).

Was zumeist aus der Wohnungsnot heraus entstand, wurde zum integralen Bestandteil kommunaler Politik. Gemeindeparlamente und die Stadtverwaltung befassten sich notwendig mit der Wohnungsbewirtschaftung. Damit standen immer auch Themen wie die Mietpreise oder soziale Probleme im Stadtteil auf der Tagesordnung des Gemeinderates. Daneben hatten die Kommunen über ihren Besitz an Grund und Boden und an den Wohnungen zugleich ein wirksames Steuerungsinstrument der Stadtentwicklung.

Über Privatisierung sich am eigenen Schopf aus der Krise ziehen?

Vor dem Hintergrund dieser Argumentations- und Traditionslinie fällt es schwer nachzuvollziehen, welche wohnungspolitischen Turbulenzen sich in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts ereigneten. Ernsthaft in Frage gestellt wurde die wohnungspolitische Verantwortung der Kommunen erst im Zuge der oben skizzierten Finanzkrise der Gemeinden. Da von Bund und Land keine wirksamen Hilfen erwartet wurden, fingen die Kommunen vor Ort selbst an, sich gewissermaßen am eigenen Schopf aus dem (Finanz-)Sumpf ziehen zu wollen. Was weiland Münchhausen nicht gelang, probierten eilfertige Stadtbere und Gemeinderatsmehrheiten im ausgehenden 20. Jahrhundert und danach.

Mitunter gibt es da besonders skurrile Rettungsversuche. So hat ein findiger Geschäftsmann in Liechtenstein die Idee geboren, ganze Gemeinden zeitweise zu Marketingzwecken und Ähnlichem zu vermieten. Dabei verwandeln sich „Kuhdörfer in schmucke Corporate-Design-Ortschaften, in denen Unternehmen ihre Betriebsfeiern ausrichten können - mit allem Drum und Dran. ›Auf Wunsch wechseln wir Ortsschilder aus, benennen Straßen und Plätze um und führen sogar eine eigene Währung ein‹, sagt er. ›Mit Geld ist bei uns grundsätzlich alles möglich. Tabus gibt es bei uns nicht‹, (Suppliet 2010). Es soll Unternehmen geben, die sich solche Events 350.000 Euro am Tag kosten lassen, die dann zum erheblichen Teil in die Kassen der Gemeinde fließen sollen.

Überaus seriöser erscheinend und inzwischen landauf landab praktiziert ist ein anderer Versuch, der Schuldennot zu entkommen: Die Kommunen verkaufen öffentliche Güter und Dienstleistungen bzw. kommunales Eigentum und Dienstleistungsunternehmen an finanzkräftige privatwirtschaftliche Betreiber. Dieser Vorgang wird häufig mit „Privatisierung“ umschrieben. Nach Schubert und Klein meint Privatisierung, „die Veräußerung und Umwandlung öffentlichen Vermögens in Privateigentum. P. basiert auf der (wirtschaftsliberalen) Überzeugung, dass der Anteil des öffentlichen Sektors zugunsten der privaten Wirtschaft zurückgedrängt werden müsse. P. ist daher meistens mit weiteren Formen der Entstaatlichung, Deregulierung etc. und dem Abbau öffentlicher Verantwortung verbunden“ (Bundeszentrale für politische Bildung 2006).

An dieser Begriffsdefinition fällt auf, dass es bei den Privatisierungsmaßnahmen zumindest nicht nur um die Erhöhung der Gemeindecinnahmen bzw. die Tilgung von Schulden geht. Dahinter steht eine politische und wirtschaftliche Strategie, die inzwischen mit der Formel der Deregulierung umschrieben wird. Dabei geht es um Maßnahmen zur Verringerung staatlicher Eingriffe in das Marktgeschehen. „Der Staat soll sich durch die Zurücknahme von Reglementierungen auf die Schaffung von Rahmenbedingungen für die marktwirtschaftliche Selbststeuerung beschränken ... und die Privatisierung öffentlicher Unternehmen“ voranbringen (Schubert u. Klein a.a.O.). Als bekanntes Beispiel gilt die Aufhebung des Fernmeldemonopols der früheren Deutschen Bundespost am 1.1.1998. Inzwischen gibt es kaum mehr öf-

fentliche Dienstleistungen und Güter die nicht da oder dort von Gemeinden ganz oder teilweise an private Unternehmen verkauft wurden. Privatisiert wurden, ganz oder teilweise vielerorts Strom- und Wasserwerke, Krankenhäuser, Abfallentsorgung oder sogar die Kanalisation. Nebenbei bemerkt haben diese Veräußerungen wertvoller öffentlicher Güter keineswegs verhindern können, dass die oben genannte Finanzmisere der Gemeinden sich derart krass entwickeln konnte.

Privatisierung der Kommunalwohnungen

Nachdem bereits in den letzten Jahrzehnten in nahezu allen westdeutschen Städten die Stadtwerke, die für die Energieversorgung der Bevölkerung zuständig waren, ganz oder teilweise privatisiert worden waren, gab es vor dem Hintergrund neuer globaler wirtschaftspolitischer Prämissen nunmehr die Option, ganze kommunale Wohnungsbestände auf dem internationalen Kapitalmarkt zu verwerten. Börsennotierte Unternehmen erweiterten ihr Portfolio mit größeren Wohnungsbeständen. Da kam die Finanzkrise der Gemeinden gerade recht, zumal nach den Einschätzungen internationaler Finanzmarktexperten der deutsche Wohnungsmarkt noch hinreichende Entwicklungspotenziale zu haben schien. So genannte Investoren waren auf der Suche nach großen Wohnungsbeständen. Kerstin Andrea, die wohnungspolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen verwies in einem internen Argumentationspapier darauf: „Die Preise für Wohnimmobilien sind in anderen europäischen Ländern in den vergangenen Jahren deutlich stärker gestiegen als in Deutschland. Daher hoffen die Investoren auf einen gewissen Nachholbedarf. Zumal die Nachfrage nach Wohnraum bis 2020 trotz sinkender Bevölkerungszahl steigen wird“ (Andreae, 2006).

Als erste deutsche Großstadt verkaufte die Landeshauptstadt Kiel im Jahre 1999 ihre 11.000 Wohnungen an die Börsengesellschaft WCM AG, die sich überwiegend im Privatbesitz des Hamburger Unternehmers Ehlerding und seiner Familie befand. Der Spiegel berichtete am 30. 10. 2004: „In ihren Glanzzeiten Anfang 2000 war Ehlerdings Beteiligungsgesellschaft WCM an der Börse sieben Milliarden Euro wert und hatte damit traditionelle Renommieradressen wie Adidas, MAN oder Linde weit hinter sich gelassen“. Nicht zuletzt Dank der

Großeinkäufe auf dem Wohnungsmarkt war sein Finanzimperium enorm gewachsen. „Wir hatten in der Spitze 70.000 Wohnungen, die noch 2003 ein steuerfreies Gewinnpotenzial von 2,5 Milliarden Euro hatten“, sagt Ehlerding, der mit dem Kauf gemeinnütziger Wohnungsbestände groß geworden war“ (DER SPIEGEL am 30.10.2004).

Diese neuen finanzwirtschaftlichen Entwicklungen schienen nur Gewinner zu kennen. Die Gemeinde Kiel war überglücklich, endlich ihre Schulden los zu haben, und Finanzspekulanten wie Herr Ehlerding erhofften sich positive Gewinnmargen. Ein Damm schien gebrochen zu sein: Im Jahre 2000 verkaufte die von SPD und Grünen geführte Bundesregierung 114.000 Eisenbahnerwohnungen. Andere Städte und gemeinnützige Wohnbauträger folgten. 2004 ging in Berlin die größte Wohnungsbaugesellschaft, die GSW, für 200 Millionen Euro an zwei amerikanische Investoren. Ebenso gingen 2004 die traditionsreichen 81.000 Wohnungsbestände der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, in der GAGFAH („Gemeinnützige Aktien-Gesellschaft für Angestellten-Heimstätten“), die im Oktober 1918 von 27 Angestelltenverbänden zum Zweck der Wohnraumversorgung für gesetzlich versicherte Angestellte in Berlin als gemeinnützige Gesellschaft gegründet worden war, zum Kaufpreis von rund 3,5 Milliarden Euro an das amerikanische Finanzunternehmen Fortress. Weiterhin wechselte im Jahre 2005 die größte deutsche Wohnungsgesellschaft Viterra mit 150.000 Wohnungen für sieben Milliarden Euro an die Deutsche Annington Immobilien Gruppe, hinter der ein britisches Beteiligungsunternehmen steht.

Politischer Höhepunkt dieses „Wohnopolys“ war im Februar 2006 der Verkauf der 48.000 Wohnungen der Stadt Dresden. Die Stadt Dresden konnte mit diesem Verkauf auf einen Schlag 981.667.053 Euro netto einnehmen und war über Nacht schuldenfrei geworden. Die ZEIT hatte bereits ein paar Wochen zuvor, am 5.1.2006, unter der Überschrift „Wenn der Investor klingelt“ das Totenglöckchen für preiswerte öffentliche geförderte Wohnungen läuten hören: „Aus der Traum vom humanen Wohnen für alle. Mit dem Verkauf von Millionen Sozialwohnungen an internationale Fonds verraten deutsche Städte ein Jahrhundertwerk.“ Dass die Überschuldung für viele Kommunalpolitiker ein ernsthaftes Argument war, sich für diesen vermeintlichen Ausweg zu entscheiden, mag subjektiv nachvollziehbar sein. Aber noch nicht einmal finanzpolitisch war dies sinnvoll und überzeugend, zumal sich in

der Zwischenzeit abgezeichnet hatte, dass beispielsweise die Stadt Kiel, die als erste Großstadt ihren Wohnungsbestand verkauft hatte, um schuldenfrei zu werden, längst wieder auf dem Holzweg der Neuverschuldung angelangt war. Nach nur zehn Jahre hat die Stadt Kiel nach Angaben des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein bereits wieder durchschnittlich 1.511 Euro Schulden pro Einwohner (vgl. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2010). Diese Schuldenbelastung ist deutlich höher als die vieler anderer vergleichbarer Städte, die ihre Wohnungsbestände behalten haben.

Dessen ungeachtet schien „Dresden“ nunmehr der Startschuss für eine neue Runde im großen internationalen Immobilienspiel zu sein. Was waren die handlungsleitenden Interessen der KäuferInnen? Weshalb wollten sie sich ausgerechnet die inzwischen in die kritischen Jahre gekommenen Bauten des Sozialen Wohnungsbaus aneignen?

Roland Kirbach hat im oben genannten ZEIT-Artikel darauf verwiesen, das für die internationalen Fondsgesellschaften, zumeist aus den USA und Großbritannien, jeder Kauf ein Geschäft fast ohne Risiko darstelle: „Für eine Immobilienfirma zum Preis von beispielsweise einer Milliarde Euro zahlt der Investor nur 30 Prozent aus dem Fonds, für die restlichen 700 Millionen Euro nimmt er Kredite auf. Diese werden aus den Mieteinnahmen getilgt. (...) Gesteigert wird der Profit durch die Aufteilung und den Weiterverkauf von Wohnungen an die Mieter. Am Ende der Fondslaufzeit verkauft der Investor die Restbestände und streicht den gesamten Kaufpreis ein. Bezahlt hat er nur 30 Prozent, kassiert aber 100 Prozent. Und der Staat bekommt keinen Cent Steuer, da der Investor von Anfang an in der Kreide stand“ (DIE ZEIT am 5.1.2006). Diese Fondsgesellschaften sammelten weltweit wohl über eine Billion Dollar, mit dem Versprechen von 25 Prozent Rendite und mehr im Jahr. Lutz Freitag, der Präsident des Bundesverbands deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen wird wie folgt zitiert: „Die frühere Wohnungsgemeinnützigkeit und der erfolgreiche soziale Wohnungsbau der Nachkriegszeit haben Schätze geschaffen, die jetzt gehoben werden.“ (a.a.O.)

Die neuen Immobiliengroßgrundbesitzer würden, so die Kritiker dieser Wohnungstransfers, stets nach den gleichen Mustern vorgehen. Ihr Ziel sei es nicht, diese Wohnungsbestände langfristig zu verwalten und den Gewinn auf dem Weg über die Mieteinnahmen zu

erzielen. Franz Müntefering, der ehemalige SPD-Bundesvorsitzende und Ex-Vizekanzler hatte im Mai 2005 mit einer historischen Metapher bundesweites Aufsehen erregt: „*Die Finanzinvestoren bleiben anonym, haben kein Gesicht, fallen wie Heuschrecken-Schwärme über Unternehmen her, grasen sie ab und ziehen weiter. Gegen diese Form des Kapitalismus kämpfen wir*“ (DER SPIEGEL am 9.5.2005). Analog zu deren Vorgehen beispielsweise beim Aufkauf desolater Industrieunternehmen sei folgende Strategie zu erwarten: „Sie zerlegen den Bestand; die guten Wohnungsbestände, die Filetstücke, verkaufen sie, entweder einzeln an die derzeitigen Mieter oder, sollten diese kein Interesse haben, an Fremde. In jenen Wohnungen, die nicht verkauft werden, versuchen die Investoren, einkommensschwache MieterInnen loszuwerden und durch leistungsstarke zu ersetzen – ›Mieter drehen‹ heißt das im Jargon. Die schlechten Bestände schließlich werden sich selbst überlassen, in sie wird nicht mehr investiert, dort stranden sozial Schwache, die ›A-Mieter‹: Alte, Arbeitslose, Ausländer, Alkoholiker.“ (a.a.O.) Genau diese Befürchtung teilten auch Häußermann und Kronauer. Demnach würde die sozialräumliche Konzentration von Armen und Arbeitslosen und damit deren Ausgrenzung insbesondere verschärft, „wenn die Wohnungsversorgung dem Markt überlassen bleibt und sich der Staat und die Mehrheitsgesellschaft aus der Verantwortung für die Viertel und die Bewohner zurückziehen“ (Häußermann u. Kronauer, 2005, S.607f).

Die Geschäftsidee, die mit der Strategie der so genannten Heuschrecken verbunden wird, ist schlicht und einleuchtend: Ohne große Investitionen, relativ risikofrei, in kürzerer Zeit verhältnismäßig hohe Gewinne einfahren. Wie mit Immobilien beachtliche Profite zu erzielen sind, war in der Börsenzeitung am 7. Januar 2006 zu lesen. Demnach waren in vielen Industrieländern seit 1997 die Immobilienpreise um über 60 Prozent gestiegen. In den Vereinigten Staaten manchmal um mehr als 100 Prozent. Zu Spitzenzeiten erlangte zum Beispiel in Tokio ein Quadratmeter Boden einen Verkaufspreis von einer Million DM. Hinzu kam eine besondere Gewinnerwartung, da die Mieterquote in Deutschland weltweit besonders hoch ist, das heißt einerseits die Nachfrage nach Mietwohnungen sehr hoch sei und andererseits angenommen wurde, es gäbe hinreichend viele Menschen, die nunmehr Wohnungseigentum erwerben wollten. (vgl. Mondura)

Deutschlands Wohnungsbestände seien, so schien es in den Jahren 2005 und 2006, für internationale Investoren besonders attraktiv. Die wohnungspolitische Sprecherin von Bündnis 90/Die Grünen, Kerstin Andrea, konstatierte: „Die Mietpreise in Deutschland sind in den letzten Jahren im Durchschnitt geringer gestiegen als Konsumentenpreise. Daraus ergeben sich Potenziale für zukünftige Mietpreissteigerungen“ (Andrea 2006 a.a.O.). Zu ähnlichen Folgerungen kommt eine Studie im Auftrag der Deutschen Bank. Tobias Just zieht am 3.5.2005 den Schluss, dass angesichts der „finanziellen Engpässe in vielen Kommunen“ (sic!) nunmehr die Zeit der Veräußerung günstig sei. Verwiesen wird auch auf geringe Fertigstellungszahlen, die in Ballungsräumen mittelfristig zu Knappheiten und so zu höheren Mieten führen würde. Von daher rechneten die Strategen der Deutschen Bank im Mai 2005 „mit weiteren Verkäufen von rund einer Million Wohneinheiten bis 2010“ ... wobei ein „großer Teil bereits bis Ende 2006 abgewickelt“ sein würde (Just/Deutsche Bank Research 2005).

Tatsächlich wurden von da an bis zum Dresdener Verkauf im März 2006 rund 250.000 Wohnungseinheiten an die skizzierten Investoren verkauft. Immer mehr Städte folgten der Versuchung, durch den Wohnungsverkauf schuldenfrei werden zu wollen. Auch wenn Lutz Freitag, der Präsident der Europäischen Wohnungswirtschaft seinerzeit die Kommunen eindringlich warnte: „Das ist Selbstmord aus Angst vor dem Tod.“ (DIE ZEIT 5.1.2006) Christian Ude, der Münchener Oberbürgermeister und seinerzeitige Vorsitzende des Deutschen Städtetages, sah vor allem die Gefahr, dass die Kommunen ohne ausreichende eigene Wohnungsbestände „nicht mehr auf das Mietniveau, die Bedürfnisse einer alternden Gesellschaft oder den Rückbau von Stadtvierteln bei Leerstand einwirken.“ Dieser Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten sei „das kurzfristige Stopfen von Haushaltslöchern nicht wert. ... Aus kommunaler Sicht kann man Privatisierungen nur bedauern, weil Daseinsvorsorge ein wichtiger Bestandteil des Selbstverwaltungsrechts ist - und ein Garant für die Lebensqualität“ (Schwenn 2005)

Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden wird nicht zuletzt durch die Verfügungsgewalt über eigenes Vermögen realisiert. Zukunftsgestaltung und Stadtentwicklung einer Kommune lassen sich besser arrangieren, wenn eigene Wirtschaftsmacht und nicht zuletzt Besitz an Grund und Boden entfaltet werden können. Nebenbei be-

merkt haben die Kommunen über die Mietpreisgestaltung der eigenen Wohnungsbestände eine gute Einwirkungsmöglichkeit auf das Mietspiegelniveau in ihrer Stadt und damit auch auf die Mietpreise bei privaten Hausbesitzern.

Freiburg im Rampenlicht des Wohnopoly

Entgegen all dieser Warnungen war am 1. April 2006 völlig überraschend in der Freiburger lokalen Monopolzeitung zu lesen: „Vor dem Befreiungsschlag? Rathaus spitze denkt über den Verkauf städtischer Wohnungen nach, um schuldenfrei zu werden“ (Badische Zeitung, 1.4.2006). Dafür seien rund 500 Millionen Euro erforderlich, die der Verkauf der mehr als 9.000 Wohnungen einspielen solle. Was sich zunächst wie ein Aprilscherz anhörte, war durchaus eine ernsthafte Absichtserklärung des Freiburger Oberbürgermeisters Dr. Dieter Salomon, der sich im Jahr 2002 als erstes grünes Stadtoberrhaupt einer deutschen Großstadt feiern ließ. Noch im Geschäftsbericht der Stadtbau GmbH für das Jahr 2004 hatte er die Bedeutung dieses städtischen Unternehmens für die gesamte Stadt hervorgehoben: „Der Freiburger Stadtbau Verbund ist unser zentrales Instrument für eine aktive Wohnungspolitik, er unterstützt unsere Sozialpolitik und Stadtentwicklung und trägt zu unserer Lebensqualität bei“ (Stadtbau GmbH, Geschäftsbericht 2004, S. 38 ff.). Das schien bis dato auch völlig unstrittig zu sein. Möglicherweise wiegte sich das Stadtoberrhaupt auch deshalb in Sicherheit, weil es ihm wenige Monate zuvor geräuschlos gelungen war, mit einer breiten Mehrheit im Aufsichtsrat der Stadtbau GmbH mehr als 700 Wohnungen an GAGFAH („Fortress“) zu verkaufen. Aber das gesamte städtische Wohnbauunternehmen zu verkaufen, kam bis dato niemandem in den Sinn. Später sagte einmal eine Mieterin: „Die Stadtbau gehört zu Freiburg wie das Münster!“ Die Bekanntgabe der Verkaufspläne schlug jedenfalls große Wellen und spaltete fortan die lokale Öffentlichkeit. „Freiburg hat, was alle suchen!“ - damit wirbt die Stadt seit vielen Jahren. In diesem Falle waren es preiswerte, gepflegte kommunale Wohnungsbestände, auf vergleichsweise hohem Mietpreinsniveau in einer prosperierenden und attraktiven Universitätsstadt im Dreiländereck nahe der Schweiz und Frankreich. Und das zu einem Schnäppchenpreis. Kein Wunder

also, dass der Finanzbürgermeister Neideck in der örtlichen Presse schon bald vermelden durfte: „Wir bekommen seit Tagen Faxe und Anrufe von möglichen Käufern weltweit“ (Der Sonntag, 16. 4. 2006).

Bürgermacht versus kommunale Machteliten

Unmittelbar nach Bekanntgabe der Verkaufspläne regte sich auch schon Widerstand in der Bevölkerung. Am 5. April trafen sich 50 Personen aus unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Kreisen, um eine Bürgerinitiative zu gründen, die das Immobiliengeschäft stoppen wollte. Sie gab sich den Namen „Wohnen ist Menschenrecht“. Ziel sollte es sein, den städtischen Wohnungsbestand zu bewahren, bezahlbare Wohnungen für breite Schichten der Bevölkerung zu sichern, dieses sozialpolitische Steuerungsinstrumente der Stadt zu erhalten und unter anderem auch über die Sicherung eines „kommunalen Finanzkreislaufes“ Arbeitsplätze zu schützen und eine sozial nachhaltige Stadtentwicklung für die Zukunft zu gewährleisten (vgl. Bürgerinitiative Wohnen ist Menschenrecht e.V. 2008). Zentrale Hauptaufgabe war die Verhinderung des Verkaufes des städtischen Wohnungsunternehmens Stadtbau GmbH, dessen Anfänge bis ins 19. Jahrhundert reichen.

Bereits vier Wochen nach der ersten Bekanntgabe der Verkaufspläne wurden diese Ziele auf dem ersten Großplenium der Menschen, die den Erhalt des kommunalen Wohnungsbestandes verteidigen wollten, beschlossen. Allen war klar, wie schwierig es werden würde, gegen einen hoch organisierten Verwaltungsapparat, der lokalen bürgerlichen Machtelite und einer qualifizierten Mehrheit im Gemeinderat mit Grünen, CDU und Freien Wähler Erfolg zu haben. Deshalb achtete auch die Bürgerinitiative „Wohnen ist Menschenrecht“ (WiM) auf effektive Strukturen und eine stringente Arbeitsweise. Es gab einen Sprecherrat, es gab Ausschüsse und Arbeitskreise, die jeweils mit personellen Verantwortungen verbunden waren und es gab über das Internet ein gut organisiertes Kommunikationsnetz, das den Informationsfluss garantierte.

Schon nach wenigen Wochen waren etwa 500 Personen in Freiburg im WiM-Netz online. Daneben gab es alle vier Wochen ein großes Plenum, das die wichtigsten Weichenstellungen vornehmen sollte. Die so-

ziale Zusammensetzung von WiM war im Übrigen außergewöhnlich. Den informellen Kern bildeten einerseits die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Wohnungsunternehmens Stadtbau GmbH. Sie fürchteten um ihre Arbeitsplätze und um die Qualitätssicherung der geschaffenen Werte und Produkte. An ihrer Seite, in einer völlig neuen Form und einer bislang nicht gekannten Ebene der Begegnung, Mieterinnen und Mieter aus den Wohnungen der Stadtbau, die um die Standards und die Mietpreise ihrer Wohnungen bangten. Hinzu kamen politisch engagierte Bürgerinnen und Bürger aus unterschiedlichen Milieus und Lagern, die sich gegen „den Ausverkauf der Stadt“ wandten. Auf dieser Ebene schlossen sich auch Gewerkschafter ebenso wie Vertreter des Mittelstandes, die Mehrzahl der örtlichen Bürgervereine, einzelne Kirchengemeinden oder auch die Architektenkammer den Protesten an. Breite Schichten der Bevölkerung traten für das Menschenrecht auf Wohnen im Schatten des „schönsten Turms der Christenheit“ (das Freiburger Münster) ein. Die weite Zielsetzung der Bürgerinitiative, der es um mehr ging, als nur den Erhalt der kommunalen Wohnungen zu sichern, trug Früchte. Die Stadtspitze unter Führung von Oberbürgermeister Dieter Salomon begann taktische Zugeständnisse zu machen: Es sollten nun nicht mehr alle städtischen Wohnungen, sondern ausschließlich die der Stadtbau GmbH verkauft werden. Das heißt, die rund 1.400 Wohnungen in der unmittelbaren Eigenregie des städtischen Liegenschaftsamtes sollten für Notfälle und besonders Bedürftige erhalten bleiben. Außerdem wurde „die beste Sozialcharta, die es ja gab“ versprochen, das heißt der/die Käufer sollten vertraglich zu nachhaltigen sozialen Zugeständnissen verpflichtet werden. Selbstverständlich gab es auch zahlreiche Versuche, alternative Modelle vorzuschlagen, die einen vermeintlichen Kompromiss bedeutet hätten, zum Beispiel nur die Hälfte der Wohnungen zu verkaufen.

Direkte Demokratie versus Gemeinderatsmehrheit

Die Bürgerbewegung ließ sich davon nicht irritieren. Sie entschied sich für einen mutigen Schritt: Noch ehe der Gemeinderat einen rechtskräftigen Beschluss gefasst hatte, wurde ein Bürgerbegehren in Gang gesetzt, das darauf abzielte, dass der absehbare Gemeinderatsbeschluss durch einen Bürgerentscheid wieder aufgehoben und für

drei Jahre Gültigkeit besitzen würde. Die Hürden, die der Gesetzgeber in Baden-Württemberg für diese direkte Bürgermacht gesetzt hatte, waren recht hoch: Rund 15.000 Unterschriften von wahlberechtigten BürgerInnen mussten eingereicht werden, ehe am Ende mindestens 25 Prozent aller Wahlberechtigten dem Bürgerbegehren zustimmen mussten. Bislang war ein solches Unterfangen in Freiburg niemals gelungen. Auch bundesweit gab es in Deutschland bis dato kein erfolgreiches Bürgergehren gegen ein derartiges Privatisierungsprojekt.

Vor diesem Hintergrund trat die Stadtspitze fortan selbstbewusst auf. Sie setzte alles auf eine Karte. OB Salomon wiederholte gebetsmühlenartig, angesichts dieser Finanzmisere der Stadt Freiburg gebe es „keinen Plan B“. Ohne den Verkauf der Stadtbau GmbH wäre der Gemeindehaushalt nicht mehr genehmigungsfähig, die Stadt würde der Selbstverwaltung verlustig und alle freiwilligen sozialen und kulturellen Leistungen des Rathauses müssten gekürzt oder gar gestrichen werden. Auch die längst überfälligen Schulsanierungen könnten nicht stattfinden – und wie es „das Schicksal“ wollte, fielen tatsächlich auf dem Höhepunkt der Kampagne einige Raumdecken in die Klassenzimmer von Schulen, die zum Glück leer waren! Die Presse berichtete ausführlichst...

Die Bürgerbewegung zeigte sich unbeeindruckt und ging keine Kompromisse ein: Die Stadt benötige diese 9.000 kommunalen Wohnungen, der Bedarf sei eigentlich noch höher und über diese Frage müsse die Bürgerschaft eben mit den demokratischen Instrumenten der Gemeindeordnung selber entscheiden. Die Unterschriftensammlung begann. Mit zahlreichen, teilweise spektakulären Aktionen wurden permanent in der Öffentlichkeit die Themen und Probleme ins Zentrum der Aufmerksamkeit gestellt. Regelmäßige Infostände und Hausbesuche in den Stadtteilen sollten vor allem die betroffenen Mieter und Mieterinnen aktivieren. Die Wahlbeteiligung dieser Bevölkerungsschicht machte besondere Sorge auf der einen Seite. Die andere Seite setzte geradezu auf die Apathie der Betroffenen. Gewöhnlich gingen die Bürger, die in den Stadtbauquartieren wohnten, weitaus weniger zur Wahl als der Durchschnitt der Stadt.

Am 18. Juli 2006 sollte der Gemeinderat über die Verkaufspläne abstimmen. Die Bürgerbewegung hatte also nur wenige Wochen, um über die Unterschriftensammlung vielleicht auch im Gemeinderat

das Ruder herumzureißen. Tatsächlich war es gelungen, rechtzeitig vor der entscheidenden Sitzung im Rathaus nicht nur die Menge der erforderlichen Unterschriften zusammenzutragen, sondern mit nahezu 30.000 Unterschriften das Doppelte vorzulegen. Die Mehrheit des Gemeinderates ließ sich davon nicht beeindrucken. In einer mehrstündigen Sitzung wurden zunächst, um die Notwendigkeit der Haushaltssanierung drastisch zu unterstreichen, umfassende Kürzungen im Sozial-, Bildungs- und Sportbereich vorgenommen, obwohl ja gleichzeitig beschlossen worden war, 500 Millionen Euro in die Stadtkasse einfließen zu lassen.

Ferner wurde ein Masterplan beschlossen, der auf Jahre hinaus einen rigorosen Sparkurs verbindlich festlegte. Schließlich wurde mit der absoluten Mehrheit von CDU/Grüne/Freie Wähler der Verkauf der Stadtbau GmbH beschlossen. Ebenso wie die Bestätigung der Durchführung eines Bürgerentscheides, welcher auf den 12. November 2006 veranschlagt wurde. Zuvor allerdings beauftragte der Gemeinderat die Verkaufsabwicklung, indem ein Finanzdienstleistungsunternehmen beauftragt wurde, alle erforderlichen Maßnahmen einzuleiten, um den Stadtbauverkauf schnellstmöglich abzuwickeln – wohlgermerkt, ohne das Ergebnis des Bürgerentscheides abzuwarten.

Den ganzen Sommer hindurch und in den ersten Herbstwochen gab es in Freiburg nur noch ein Thema, das eigentlich zwei Seiten hatte: Auf der einen Seite die Schulden der Stadt und auf der anderen Seite die kommunale Daseinsvorsorge für das Wohnen. WiM vertraute auf die eher klassischen Methoden der Bürgerinitiativbewegung im direkten Kontakt von Bürger zu Bürger auf gleicher Augenhöhe. Am Ende hatten sich rund 800 Personen auf den Mitgliederlisten von WiM eingetragen. Über das Internet war zudem ein Netzwerk entwickelt worden, über das sich mehrere tausend Teilnehmer täglich über neue Entwicklungen informieren, austauschen und sich organisieren konnten. Das „Heuschrecken-Verbotsschild“ hatte die „Lufthoheit“ im städtischen Erscheinungsbild gewonnen. Erst nach fünf Monaten hatten die Verkaufsbefürworter eine „Gegen-Bürgerinitiative“ ins Leben gerufen. Sie nannte sich „Zukunft für Freiburg“ und umfasste einen überschaubaren, weithin bekannten Personenkreis aus dem Umfeld von CDU und Grünen. An den Hochglanzbroschüren konnte man erkennen, dass viel

Geld in diese Kampagne gesteckt worden war. Ob aber auf diesem Wege sich eine Mehrheit in der Bürgerschaft gewinnen ließe, war zweifelhaft. Nicht minder fragwürdig war weiterhin die Wahlbeteiligungsquote der betroffenen Mieterinnen und Mieter. Alles schien darauf hinauszulaufen, dass das Quorum wohl die Entscheidung herbeiführen würde. Während es beispielsweise bei der OB-Wahl völlig unwichtig ist, wie viele Stimmen letztlich den Ausschlag geben, legt der Gesetzgeber bei Bürgerentscheiden ein Quorum fest. Es müssen mindestens 25 Prozent aller Wahlberechtigten für das Bürgerbegehren stimmen.

Freiburg setzt Zeichen: Die Privatisierungswelle wurde gestoppt

Am 12. November 2006 haben die Bürgerinnen und Bürger der Breisgauemetropole ein Zeichen gesetzt, das deutschlandweit Wirkung zeigte: 70,5 Prozent der Abstimmenden votierten für den Verbleib der Stadtbau GmbH im kommunalen Besitz. In keinem der 94 städtischen Stimmbezirke konnten die Verkaufsbefürworter die Wählerinnen und Wähler überzeugen. Und die Wahlbeteiligung war mit 39,9 % weitaus höher als erwartet. Das Quorum eines Bürgerentscheides wurde erstmals in der Geschichte Freiburgs erfolgreich übersprungen. Die Gemeinderatsmehrheit und ihr Oberbürgermeister waren konsterniert. Ihre Verkaufspläne waren gescheitert. Nicht minder interessant erscheint, dass in den Wohnquartieren mit Stadtbauwohnungen die Wahlbeteiligung außergewöhnlich hoch war. Oftmals gingen Mieterinnen und Mieter zur Wahl, die bislang den Urnen ferngeblieben waren. Offensichtlich war es gelungen, viele Menschen für ihre eigenen Interessen zu sensibilisieren und auch tatsächlich zum Wahlgang zu bewegen. Auch in dem von Klus, Rausch und Reyers 2007 herausgegebenen Sammelband von Erinnerungen und Erzählungen dieser wohnungspolitischen Auseinandersetzung beteiligten sich erstaunlich viele Akteure, die im Jahr zuvor den Verkauf zumindest für drei Jahre gestoppt hatten (vgl. Klus, Rausch, Reyers).

Freiburg leitete eine Wende auf dem deutschen Wohnungsmarkt ein. Zwar gab es noch vereinzelte Versuche, da und dort kommunale Wohnungen zu verkaufen, so zum Beispiel in Heidelberg, wo 610 sozial gebundene Wohnungen verkauft werden sollten. Dort wurde das Quorum nicht erreicht, aber der Stadtrat stoppte dennoch seine

Verkaufspläne. Politik und auch die so genannten Investoren legten sich Zurückhaltung auf. Das politische Klima war gekippt. Spätestens seit der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009, die kurioserweise nicht zuletzt durch die völlig überhitzten Wohnungsspekulationen des US-Immobilienmarktes ausgelöst worden war, schienen auch die überaus reichen internationalen Geldquellen erschöpft zu sein. Was 2005/2006 noch unaufhaltsam schien, ist inzwischen zum Stillstand gekommen. Die Ware Wohnung ist vier Jahre danach, zumindest als kompaktes Unternehmenspaket, nicht mehr Spielball großer Finanztransaktionen.

Wohnen ist mehr als ein Dach über dem Kopf

Wie sensibel Mieterinnen und Mieter auf die Ankündigung von Wohnungsprivatisierungen im Allgemeinen reagieren, berichtet schließlich der Deutsche Städte- und Gemeindebund in einer detaillierten Studie, die sich 2007 mit der Privatisierung kommunaler Wohnungen, Hintergründe, Risiken und Möglichkeiten befasste: „Sobald ein geplanter Verkauf kommunaler Wohnimmobilien ansteht, fürchten insbesondere die Mieter um ihre sozialen Sicherungen und Rechte und erwarten nicht tragbare Mieterhöhungen oder sogar Kündigungen. Ängste und Unsicherheiten, die im Zusammenhang mit den Änderungen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme oder mit der aktuellen Arbeitsmarktsituation bereits vorhanden sind, erreichen damit zunehmend auch den Bereich des Wohnens. Insbesondere ältere Menschen, die häufig schon mit dem Entstehen des sozialen Wohnungsbaus nach dem Krieg ihre jetzigen Wohnungen bezogen haben, fürchten um ihre Wohnung und damit auch um ihre Heimat. Gerade für sie ist ein Umzug kaum noch zumutbar“ (Deutscher Städte- und Gemeindebund, Stadt und Gemeinde INTERAKTIV, Ausgabe 7-8/2007, S. 10).

Diese Ängste brauchten Freiburgs Mieter zumindest für die nächsten drei Jahre nicht zu haben. Waren damit aber diese BewohnerInnen der städtischen Wohnungen sorgenfrei? Wie ging es weiter mit dem Menschenrecht auf Wohnen in der Stadt Freiburg? Zunächst zeigte die erfolgreiche Bürgerbewegung offensichtlich Wirkung. Im Jahr nach dem Bürgerentscheid beschloss der Gemeinderat einhellig die Durchführung eines ersten Bürgerhaushaltes. Auch wenn es kei-

nen sachlichen Zusammenhang gab, so war es doch eine der wichtigen Forderungen von WiM und der Widerstandsbewegung gegen den Stadtbauverkauf, dass über die Bewältigung der Schuldenlast und die Schwerpunkte künftiger Haushaltspolitik in der Kommune die gesamte Bürgerschaft mitreden können sollte. Dies wurde 2007/2008 ansatzweise in einem ersten Anlauf in die Wege geleitet. Das Thema Wohnen war zwar formell und konkret nicht explizit zur Debatte gestellt worden, dennoch kam es immer wieder thematisch an die Oberfläche.

Umso überraschender war dann die neue wohnungspolitische Strategie der Gemeinderatsmehrheit in Freiburg. Nachdem die Stadtbau GmbH nicht privatisiert werden konnte, wurde eine neue Geschäftsstrategie für dieses Unternehmen ausgegeben. Es sollte fortan offensichtlich im Stile eines privaten Wohnungsunternehmens wirtschaftlich auf einträglichen Gewinnkurs geführt werden. Im Wesentlichen ging es darum, die mitunter noch moderaten Mietpreise des städtischen Unternehmens unter Ausschöpfung aller gesetzlichen Möglichkeiten an das Niveau des privaten Wohnungsmarktes heranzuführen. Dazu diente ein örtlicher Mietspiegel, der selbst von VertreterInnen der Wohnungswirtschaft nur kopfschüttelnd kommentiert wurde. Konkret erhöhte die Stadtbau GmbH im Jahr 2007, wo immer es gesetzlich möglich erschien, die Mieten für ihre Wohnungen bis an die rechtlich möglichen Obergrenzen. Mehrere tausend Mieter erhielten Erhöhungsbescheide. Nicht wenige erlebten dies als eine Strafaktion für ihr Abstimmungsverhalten beim Bürgerentscheid. Die Bürgerinitiative *Wohnen ist Menschenrecht* wurde von dieser Strategie überrascht. Die MieterInnen fühlten sich mehr oder weniger allein gelassen. Mieterhöhungen von 30 oder 40 Euro scheinen für manche Politiker „moderat“ zu sein, für viele Mieter bedeutete dies aber „das Ende der Fahnenstange“. Für sie ist das Menschenrecht auf eine bezahlbare und angemessene Wohnung durchaus bedroht, wenn sie nicht mehr wissen, ob sie am Ende des Monats noch die Miete bezahlen können.

Community Organizing - Mietermacht entwickeln

Als schließlich durchsickerte, dass Mitte 2008 erneut eine Mieterhöhungswelle bei der Stadtbau GmbH Freiburg vollzogen werden sollte, war die Bürgerinitiative WiM der Geschäftsführung einen Schritt vo-

raus. Wenige Tage vor dem Erhalt der neuen Mieterhöhungsbescheide klingelte nicht der Hausmeister mit dem unliebsamen Dekret, sondern Leute der Bürgerinitiative informierten über die bevorstehenden Mietanhebungen und luden zu einer Mieterversammlung ein. In Anlehnung an die Methode des *Community Organizing* wurde von bürgerschaftlich Engagierten systematisch eine Aktivierung in den betroffenen Wohnquartier organisiert. Die gesetzlich vorgeschriebene Zustimmungserklärung zur Mieterhöhung sollte dieses Mal von möglichst vielen MieterInnen verweigert werden. Tatsächlich gelang es, rund ein Drittel der betroffenen Mietpartien zu erreichen. Nach wochenlangen Auseinandersetzungen, unter anderem mit Aufsichtsratsmitgliedern und dem Hauptgeschäftsführer der Wohnbaugesellschaft der Stadtbau GmbH konnte eine inzwischen gegründete Mieterinitiative vor Ort den Widerstand der Mieter organisieren. Am Ende kam die Stadt Freiburg erneut in die Schlagzeilen, weil in keiner anderen Stadt Deutschlands mehr Mieterinnen und Mieter vor Gericht auf Zustimmung verklagt werden mussten. Rund 500-mal musste das Gericht in Freiburg sich mit der Rechtmäßigkeit von Mieterhöhungsverlangen befassen. Mitunter kam es angesichts des mehr als strittigen, aber nicht minder rechtsgültigen Mietspiegels zu kuriosen Entscheidungen.

Im Ergebnis aber hatten Freiburgs Mieterinnen und Mieter allen Grund zur Freude. In vielen Fällen konnte diesem städtischen Unternehmen nachgewiesen werden, dass ihr Mieterhöhungsverlangen rechtswidrig war. Die Geschäftsführung der Kommunalbauten hatte nicht nur die gesetzlichen Spielräume rigoros ausgeschöpft, um maximale Mieterhöhungen durchzusetzen. Sie hatte sogar nachweislich diesen Rechtsrahmen bewusst überschritten. Die rechtzeitigen und konkreten Hinweise und Appelle der Mietervertretungen waren ignoriert worden. Immerhin hatte die Mieterbewegung der Unternehmensführung der Stadtbau GmbH in direkten Verhandlungen abgerungen, dass die Gerichtsurteile immer auch auf alle vergleichbaren Mietverhältnisse, ungeachtet ob sie den Rechtsweg beschritten hatten, angewandt werden sollten. Konkret bedeutete dies schließlich, dass 85 Prozent der rund 2.800 Mieter in den betroffenen Mietquartieren das rechtswidrig zu viel verlangte Geld wieder erstattet bekamen. Einzelne Mietern erhielten deutlich mehr als 1.000 Euro

zurückbezahlt. Die Bemühungen der Mieter waren aufgrund des organisierten Widerstandes durch die Bürgerinitiative *Wohnen ist Menschenrecht* einmal mehr erfolgreich.

Die kommunalen Machteliten in Freiburg sind bislang dennoch nicht bereit, ihren auf Gewinnerzielung gerichteten Geschäftskurs zu ändern. Zur Zeit der Drucklegung dieses Buches wurden erneut flächendeckende Mieterhöhungen ausgesprochen. Der Widerstand der Mieter ist erkennbar. Aber längst zweifeln sowohl viele betroffene Mieterinnen und Mieter als auch Teile der kritischen Öffentlichkeit, ob das, was mit dem Kampf für den Erhalt der kommunalen Wohnbaugesellschaft im 2006 angestrebt wurde, auch erreicht worden ist. Genügt es, dass Wohnungsbestände unter den Fittichen einer Kommunalverwaltung stehen oder braucht es zu einem gelingenden Wohnen nicht deutlich mehr? Ist das Wohnen in städtischer Trägerschaft bereits Garant für ein menschenwürdiges Wohnen?

Menschenwürdiges Wohnen ist mehr als kommunaler Wohnungsbau

War für viele AktivistInnen der Bürgerbewegung in Freiburg noch im Jahr 2006 die Frage völlig unstrittig, dass es notwendig ist, die kommunalen Wohnungen tatsächlich auch in der Regie der lokalen Politik zu verorten, so sind inzwischen erhebliche Zweifel aufgekommen. Wie in Freiburg geschehen, können in kürzester Zeit Unternehmensphilosophien und städtische Leitbilder derart unterlaufen bzw. verändert werden, dass aus Mietersicht der Unterschied zwischen städtischen Wohnungsunternehmen und solchen der Privatwirtschaft nur noch graduell ist. Wenn die Wohnungen mit möglichst geringem Aufwand bewirtschaftet und ein Mietzins verlangt wird, wie es das Gesetz gerade noch zulässt, und dabei die Mieten an „die ortsübliche Vergleichsmiete“ herangeführt werden, sind die Unterschiede nur noch fließend.

Die Bürgerinitiative *Wohnen ist Menschenrecht* hat deshalb für die Stadt Freiburg ein programmatisches Grundsatzprogramm entwickelt. In Form von 22 Thesen wurde in der Öffentlichkeit ein Konzept vorgeschlagen, wie das Menschenrecht auf Wohnen konkret ausgestaltet werden könnte. So heißt es zum Beispiel in These 15: „Die Stadt muss durch besonders preiswerte Mieten, durch eine soziale

und mieterbeteiligungsfreundliche Bewirtschaftung sowie durch ökologische Nachhaltigkeit eine Vorbildfunktion auf dem Wohnungsmarkt einnehmen. Gerade durch eine mieterfreundliche Unternehmensführung, insbesondere durch Mitbestimmungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten der MieterInnen könnten die Wohnqualität in den Quartieren nachhaltig verbessert und die Bewirtschaftungskosten gesenkt werden. Die MieterInnen sind bei allen sie betreffenden wichtigen Planungen und Entscheidungen unmittelbar zu beteiligen.“ (Bürgerinitiative Wohnen ist Menschenrecht e.V. 2008). Diese Vorschläge wurden auch mit den einzelnen Gemeinderatsfraktionen diskutiert. Es gelang der Bürgerinitiative sogar, mittels eines weiteren demokratischen kommunalen Beteiligungsinstrumentes direkt Gehör im Gemeinderat zu erlangen. Unter Bezugnahme auf § 20a der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg wurde über eine erneute Unterschriftensammlung ein so genannter *Bürgerantrag* betrieben. Auf diese Weise gelang es immerhin, das Thema Mietensstopp auf die Tagesordnung des Gemeinderates zu bringen und dieses Anliegen auch detailliert vor dem Gemeindeparlament darlegen zu können. Aber die übermächtige Gemeinderatsmehrheit von Grünen/CDU/FDP/Freien Wählern wollte von alledem nichts wissen. Vielmehr wurde der Grundsatzbeschluss zur Heranführung aller städtischen Mietpreise an die örtliche Vergleichsmiete erneuert. Von daher stellen sich nunmehr nicht wenige die Frage nach dem Sinn kommunaler Wohnungsbestände.

Zu Recht wird von politischer Seite eingewandt, immerhin hätten die Bürger die Chance, bei den Wahlen einen entsprechenden Kurswechsel herbeizuführen. Das mag stimmen, aber Wahlentscheidungen und die politischen Meinungsbildungsprozesse sind von komplexer Natur. Es hat sich auch in Freiburg inzwischen gezeigt, dass es sehr schwierig wird, auf diesem Wege einen wirksamen Hebel aus Mietersicht anzusetzen. Andererseits können die im Aufsichtsrat der Wohnbaugesellschaft vertretenen Politiker durchaus von den Mieterinnen und Mietern in die Pflicht genommen werden. Doch auch hier haben sich in Freiburg die Verantwortlichen inzwischen etwas einfallen lassen, was sie vor der Abstrafung bei Wahlen schützt: Die Entscheidungen werden in nichtöffentlichen Sitzungen hinter verschlossenen Türen getroffen und die Verantwortlichen werden zur Verschwiegenheit ver-

pflichtet. Das war vor einiger Zeit noch anders. Auch Einladungen zu Mieterversammlungen in die Quartiere werden zunehmend nur noch von den Gemeindeabgeordneten besucht, die sich in der politischen Minderheit befinden und ohnedies auf Seiten der Mieter stehen.

Ungeachtet der grundsätzlich richtigen Maßgabe, dass es aus der Gesamtsicht des Gemeinwesens für eine Stadtentwicklung äußerst wichtig ist, über ein erhebliches Potenzial eigener städtischer Wohnungsbestände verfügen zu können, stellt sich von daher inzwischen die Herausforderung, das Menschenrecht auf Wohnen auch auf das Recht auf Teilhabe und Mitbestimmung der Mieter auszudehnen. Zwar wurde schon vor etlichen Jahren in Freiburg erreicht, dass zumindest der Vorsitzende des gewählten Mieterbeirates Sitz und Stimme im Aufsichtsrat hat. Das ist machtpolitisch betrachtet jedoch kein hilfreiches Instrument für die MieterInnen. Deshalb sollte - ähnlich den Mitbestimmungsmodellen in der Montanunion - eine paritätische Besetzung der Aufsichtsratsgremien gesetzlich verankert werden. Was für die großen Industriekonzerne seit Jahrzehnten politische Selbstverständlichkeit ist, sollte auch für die Wohnungsunternehmen gelten. Für kommunale Unternehmen könnte dies vor dem Hintergrund der allenthalben diskutierten Bürgerkommune ohnehin eine bedeutsame Chance darstellen.

Schließlich sind es die Mieter, die in den Wohnanlagen Tag für Tag leben. Sie sind die Wohnexperten vor Ort und sie sind es auch, die letztlich die Häuser mit ihrer Miete abbezahlen. Diese Vorstellung der konsequenten Teilhabe der unmittelbar betroffenen und wohnerfahrenen Expertinnen und Experten vor Ort scheint derzeit nur wenig Aussicht auf parlamentarische Unterstützung zu haben. Sie scheint aber auch aus betriebswirtschaftlicher Perspektive Gewinn versprechend zu sein. Mieter, die sich als unmündige Objekte ihrer Wohnbaugesellschaft wahrnehmen, werden wenig Bereitschaft zeigen, sich für die Erhaltung der Wohnanlagen und für ein gedeihliches Zusammenleben in guter Nachbarschaft zu engagieren. Umgekehrt übernehmen Mieter durchaus Verantwortung für ihr Wohnquartier und ihr Haus, wenn sie tatsächlich ernst genommen und in Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Das wird sich letztlich auch in der Bilanzen eines Wohnungsunternehmens widerspiegeln, indem beispielsweise die Kosten für Reparaturen gedämpft werden oder

weniger Mieterwechsel und Leerstände negativ zu Buche schlagen. Ein solches, für alle Seiten gewinnbringendes Teilhabemodell gibt es seit den 1990er Jahren bei der Freiburger Stadtbau GmbH. Die MieterInnen können in einigen Wohnquartieren bei der Wohnungsneubelegung ihre künftigen Nachbarn mit aussuchen. Damit sollen das Zusammenleben der Menschen sowie die Hausgemeinschaft gefördert und der Anonymität gerade in den Hochhausvierteln entgegengewirkt werden. Ziel ist es darüber hinaus, durch die Sachkenntnis der MieterInnen vor Ort soziostrukturellen Fehlbelegungen vorzubeugen. Zum Zeitpunkt der Drucklegung ist eine wissenschaftliche Evaluation dieses Modells im Gange.

Offensichtlich, scheint die Umsetzung des Menschenrechtes Wohnen auch der qualifizierten und umfassenden Teilhabe der betroffenen Mieterinnen und Mieter zu bedürfen. Es genügt nicht, diese Verantwortung auf einige gewählte oder delegierte Mietervertreter abzuwälzen. Die MieterInnen gilt es gegebenenfalls hierfür auch zu aktivieren und in Bildungs- und Bewusstseinsprozessen für diese Mitwirkung zu sensibilisieren und zu befähigen. Im Sinne des Empowerment sind solche Entwicklungsprozesse zu unterstützen, so dass auch tatsächlich aus möglichst vielen MieterInnen engagierte und mündige BürgerInnen werden, die ihre eigenen Interessen in die eigenen Hände nehmen. Das Menschenrecht auf Wohnen knüpft so an das Recht auf Teilhabe und Bildung an.

Wenn Menschen sich aus Unmündigkeit befreien, ist das Emanzipation im Sinne eines Immanuel Kant. Es geht letztlich um ein gelingendes Leben als Ganzes. Es geht um ein gutes Leben. Dafür ist eine angemessene, bezahlbare Unterkunft in guter Nachbarschaft und guter infrastruktureller Umgebung unverzichtbar. Wenn sich dann vielleicht aus dieser Mitverantwortung und Mitbestimmung noch weitergehende Ziele hin zur Selbstbestimmung und Selbstorganisation entwickeln, zum Beispiel im Rahmen einer überschaubaren Mietergenossenschaft, werden zugleich Brücken zu einer wirklich sozialen und demokratischen Gesellschaft geschlagen, in der die Menschen verantwortlich die Belange der Gemeinschaft in die eigenen Hände nehmen. Der Einsatz für das Menschenrecht auf Wohnen ist damit auch ein notwendiger Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung in einem gelingenden Gemeinwesen.

Quellen

- Deutscher Städte- und Gemeindebund: Stadt und Gemeinde INTERAKTIV. Ausgabe 7-8/2007, S. 10
- Häußermann H., 8. Stuttgarter Schlossgespräch 2006: Die Europäische Stadt, Modell mit Zukunft? In: <http://www.ifa.de/tagungen/ssg/ssg8>
- Häußermann H., Kronauer M.: Inklusion – Exklusion. In: Kessl, F., Reutlinger, Ch., Maurer, S., Frey O.: Handbuch Sozialraum. 2005, Wiesbaden, S. 597-611
- Häußermann H., Siebel W.: Das Ende des goldenen Zeitalters im Sozialen Wohnungsbau. In: Bärsch, Jürgen (Hg.): Das Ende der Normalität im Wohnungs- und Städtebau? Thematische Begegnungen mit Klaus Novy, Darmstadt, 1993, S. 9-31
- Klus S., Rausch G., Reyners A.; Wohnen ist Menschenrecht. Ein erfolgreicher Bürgerentscheid in Freiburg. Neu-Ulm, 2007
- Krennerich M., Stamminger P.: Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Die Interpretation ist nicht beliebig! Nürnberg, 2004
www.menschenrechte.org/beitraege/wsk/wsk003.pdf
- Rausch G.: Gemeinschaftliche Bewältigung von Alltagsproblemen, Gemeinwesenarbeit in einer Hochhaussiedlung. Münster, 1998, S. 1
- Schubert K., Klein M.: Das Politiklexikon. Bonn, 2006
- Stadtbau GmbH: Geschäftsbericht. Freiburg, 2004
- Stocker F., Wohnen als Soziale Frage, Soziale Arbeit in Bewegung(en), unveröffentl. Diplomarbeit, Feiburg/Breisg., 2010

Internetquellen

- Andreae, K., 2006, in: <http://www.kommunale-info.de/download/Wohnverk.pdf> (zuletzt am 12. 9. 2010)
- Bundeszentrale für politische Bildung 2006, in: http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=ZKDVXQ (zuletzt am 29. 9. 2010)
- Bürgerinitiative Wohnen ist Menschenrecht e.V. 2008 in: <http://www.wohnen-ist-menschenrecht.de/2008/04/29/entwurf-fur-ein-sozial-nachhaltiges-mietenpolitisches-programm-fur-freiburg> (zuletzt am 29. 9. 2010)
- Deutscher Städtetag 2010, in: <http://www.staedtetag.de/> am 9.9.2010 (zuletzt 29. 9. 2010)
- Eduard Pestel Institut in: <http://www.impulse-fuer-den-wohnungsbau.de/pressebereich/hintergrundmaterial-und-studien> (zuletzt am 20.9. 2010)
- Eichstädt-Bohlig, F. 2003, in: <http://www.kommunale-info.de/index.html?/infothek/1574.asp> (zuletzt am 20.9. 2010)
- Just,T./Deutsche Bank Research 2005, in: http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PRODOOOOOOOOO187421.pdf (zuletzt am 24. 9. 2010)
- Landesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen Baden-Württemberg e.V.2009, in: <http://www.lfw-bw.de/media/000000092.pdf> (zuletzt am 21. 9. 2010)
http://www.mondura.de/MonduraDaten_d/daten_pdf/Wirtschaftswachstum_durch_Wohnungsprivatisierung_0706.pdf (zuletzt am 10.8.2007)
- Schwenn,K. 2005, in: <http://www.faz.net/s/Rub594835B672714A1DB1A121534Fo10EE1/Doc-ED22D210C40AB4888BA1574B9590C1663~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (zuletzt am 20.9. 2010)
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2010, in: <http://www.statistik-nord.de/publikationen/anzeige/statistik-informiert-nr-80/2010> (zuletzt am 20.9. 2010)
- Stöger, H. 2009, in: <http://diezukunft.at/?p=515>, letzter Zugriff am 18.9.2010 (zuletzt am 21.9. 2010)
- Süddeutsche 2008, in: <http://www.sueddeutsche.de/immobilien/414/450137/text> (zuletzt am 10.9. 2010)
- Suppliet, F. 2010, in: <http://www.ftd.de/lifestyle/outoffice/:out-of-office-zwischenmieter-fuer-350-000-euro-am-tag-gesucht/50121956.html> (zuletzt am 12.9. 2010)