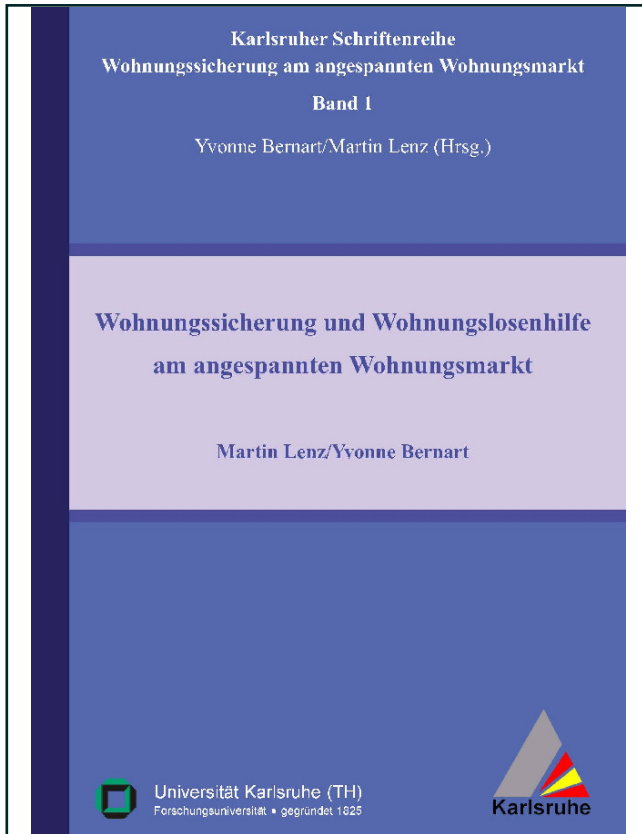




Yvonne Bernart (Autor)

Martin Lenz (Autor)

## **Wohnungssicherung und Wohnungslosenhilfe am angespannten Wohnungsmarkt**



<https://cuvillier.de/de/shop/publications/1201>

Copyright:

Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentzsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen, Germany  
Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: [info@cuvillier.de](mailto:info@cuvillier.de), Website: <https://cuvillier.de>

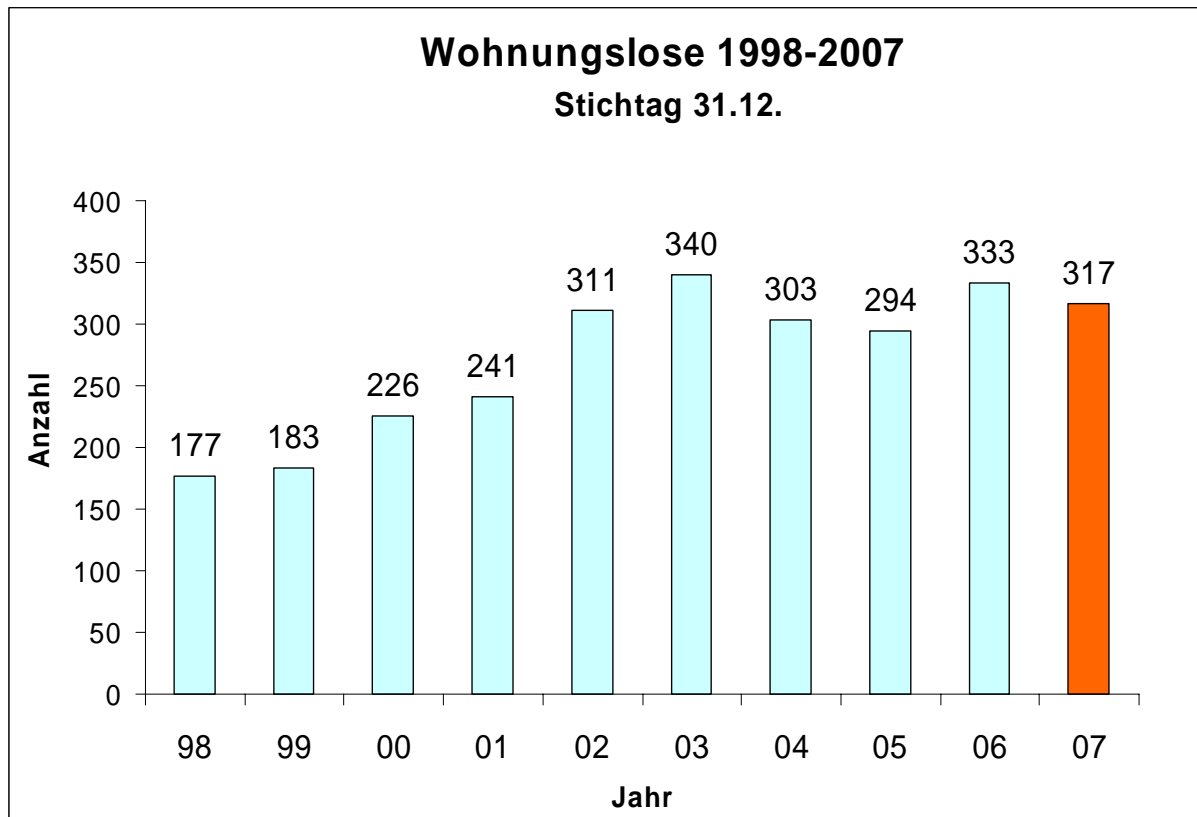
## 1. Einleitung

Im Umgang mit dem Nachkriegsphänomen Obdachlosigkeit, bei der Wohnraumversorgung mittels Baracken und Obdachlosensiedlungen sowie Auflösung derselben, bei der Ausgestaltung sozialraumräumlichen kommunalen Handelns in Bezug auf „Soziale Brennpunkte“ bzw. „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ unterscheidet sich die mittlere Großstadt Karlsruhe im bundesweiten Vergleich kaum von anderen deutschen Großstädten. Dies gilt auch bis etwa zur Jahrtausendwende bezüglich der Situation von Wohnungsnotfällen.

Obdachlosenrechtlich untergebracht werden mussten durchschnittlich etwa 200 Personen pro Jahr bis zu dem Zeitpunkt, als zu Beginn der 1990er Jahre auch Karlsruhe von Wohnungsnot betroffen war und die Anzahl der obdachlosenrechtlich untergebrachten Menschen sich mehr als verdreifachte. Bis 1998 war die „gewohnte“ Anzahl durchschnittlich 200 obdachlosenrechtlich untergebrachter Bürgerinnen und Bürger wieder erreicht. Um so mehr „läuteten die Alarmglocken“ bei den kommunal Verantwortlichen, als sich diese Anzahl um 2001/2002 wiederum verdoppelte. Um eine ähnliche Entwicklung wie Anfang der 1990er Jahre zu verhindern, wurde ein „Aktionsprogramm Wohnungslosenhilfe“ (vgl. Stadt Karlsruhe 2003d) ins Leben gerufen, das die zum damaligen Zeitpunkt erhoffte Wirkung bis zum 31.12.2007 nicht verfehlte.

Nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Anzahl der obdachlosenrechtlich untergebrachten Menschen in Karlsruhe und den Erfolg des „Aktionsprogramms Wohnungslosenhilfe“, nämlich das Erreichen einer Stagnation der Anzahl der untergebrachten Wohnungslosen:

**Abb. 1: Wohnungslose in Karlsruhe 1987-2007**



*Quelle: Stadt Karlsruhe/Fachstelle Wohnungssicherung 2008*

Die Auswirkungen der Disparitäten am deutschen Wohnungsmarkt sind auch in Karlsruhe deutlich spürbar. Der angespannte Wohnungsmarkt lässt seit Mitte der 1990er Jahren Armut in Karlsruhe nicht nur statistisch messbar, sondern auch – z. B. auf Grund überproportional hoher Nachfrage bei Wohnungsgebern wie der Volkswohnung GmbH - sichtbar werden.

„Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends“ – so der Titel der für jede/n an Wohnungsmarktfragen Interessierte/n seit 2002 jährlich erscheinenden „Pflichtlektüre“ der Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW) – bilden eine unerlässliche Grundlage zur angemessenen Bewertung der in dieser Schriftenreihe behandelten Thematik „Wohnungssicherung am angespannten Wohnungsmarkt“.

## 1.1 Stadtsoziologie als Instrument der Gesellschaftsanalyse

Es gibt viele Definitionen von Stadt. Stadt in Deutschland ist „eine räumliche Konzentration von Menschen und Ressourcen. Zu den Ressourcen rechnen natürliche Gegebenheiten (topographische Merkmale), so z. B. Flüsse und Täler, Wohnungen, Arbeitsstätten (Dienstleistungen, Handel und Produktion), Freizeit- und Erholungseinrichtungen. [...] Es geht also darum, den Zusammenhang zwischen der sozialen Organisation der Gesellschaft und der räumlichen Organisation der Stadt durch präzise Hypothesen herzustellen“ (Friedrichs 1995, 18). Eine Stadt ist in Anlehnung an Louis Wirth (1964) also eine relativ große, dicht besiedelte und dauerhafte Niederlassung gesellschaftlich heterogener Individuen<sup>1</sup> (vgl. Herlyn 2000, 373), deren Lebensweise durch Urbanität geprägt ist (Wirth 1938, Otte/Baur 2008). Stadtanalyse ist somit auch immer Gesellschaftsanalyse (Friedrichs 1981, 14), die raumbezogenes Verhalten und räumliche Organisation aus der sozialen Organisation einer Gesellschaft erklärt<sup>2</sup>. Wohnen ist dabei ein wichtiges Grundbedürfnis, das durch den demographischen Wandel mit einem steigenden Anteil älterer Menschen, Suburbanisierungsprozesse, zunehmende soziale Entmischung in den städtischen Wohnquartieren und einen absehbar steigenden Anteil von Zuwanderern geprägt ist; dies stellt in der Zukunft große Herausforderungen an die Stadtentwicklungs-, Sozial-, Bildungs-, Finanzierungs- und Wohnungspolitik dar (vgl. Schöbl 2005, 1022 f). Dabei können Soziologie, Sozialplanung und Sozialpolitik eine Kooperation eingehen zur Bewältigung der Probleme.

Die Definition von Stadtsoziologie verdeutlicht den engen Zusammenhang dieser speziellen Soziologie mit der allgemeinen Soziologie und auch der Migrationsforschung: „Wie andere Teilbereiche der Soziologie, so ist auch die Stadtsoziologie ein eigenständiger Forschungsbereich, zudem einer mit einer langen Tradition. [...] Die Stadtsoziologie ist daher eigenständig in ei-

---

<sup>1</sup> Eine differenziertere Definition für Stadt vor der Industriellen Revolution gibt Stöob (1985, 8f): 1. dichte Zusammensiedlung einer größeren Bevölkerungszahl, 2. Loslösung eines wesentlichen Teils der Bevölkerung von der Urproduktion, 3. arbeitsteilige Organisation des Gemeinwesens, 4. Ummauerung und sonstige Befestigung, 5. Siedlung als Mittelpunkt einer Landschaft im Sinne eines Zentrums, auf das die Umgebung weithin gehend geordnet ist.

<sup>2</sup> „Raumbezogene und räumliche Organisationen lassen sich aus der sozialen Organisation einer Gesellschaft erklären. An die Stelle einer soziologischen Theorie der Stadt tritt eine generelle Theorie über die Zusammenhänge sozialer und räumlicher Organisation“; Friedrichs 1981, 19.

nem doppelten Sinne: theoretisch und praktisch. Theoretisch insofern, als es spezielle (Teil-)Theorien gibt, um einzelne Sachverhalte zu erklären. Dazu gehören z. B. Theorien zur Erklärung des Wandels der ökonomischen Basis der Stadt, zur Erklärung des Wandels von Nachbarschaften, zur räumlichen Verteilung von Bevölkerungsgruppen über die städtischen Teilgebiete. Praktisch ist sie eigenständig, weil es eine scientific community gibt. [...] Arbeitsteilung, Positions- und Rollendifferenzierung, soziale Ungleichheit, die Integration von ethnischen Minoritäten, soziale Konflikte – dies sind nur wenige Beispiele für Sachverhalte, die wir in der Stadt vorfinden, die deshalb jedoch keine spezifischen Probleme der Städte sind. Daher sind hierfür allgemeine Theorien heranzuziehen, Theorien sozialer Ungleichheit oder der Integration von Minoritäten“ (Friedrichs 1995, 15 f).

Zentrale Grundfragen der Stadtsoziologie und damit auch der Gesellschaftsanalyse sind nach Schäfers (2006a, 17f):

- Wie wirken sich die gesellschaftlich vorherrschenden Strukturen der Produktion und der Arbeitsteilung und die grundlegenden Muster sozialer Beziehungen – in Familien und weiteren Basisinstitutionen – auf die Stadtgestalt aus und umgekehrt: Wie wirken die jeweils dominanten Gruppen auf die Stadtgestalt ein?
- Welche Muster der städtischen Expansion lassen sich für welche zentralen Bereiche der Stadtgestalt identifizieren: für Wohnen und Arbeiten, Erholung und Verkehr, Kultur und Kommunikation?
- Inwieweit ist die Stadt für ihre Bürger Ort der Integration und der Identifikation?
- Welche Entwicklungen zeigen sich im Hinblick auf Segregation, ggf. Ghettobildung?
- Welche unterschiedlichen Lebensstile lassen sich identifizieren; welche Grade an Heterogenität erlaubt die Stadtgesellschaft?
- Wie ist der öffentliche Raum gestaltet und zugänglich, und von wem wird er wie genutzt?
- Was leistet die Stadt für die Integration der Fremden und von Personen, die nicht auf Basis eigener Ressourcen die Formen der Integration und der Partizipation selbst bestimmen können?
- Wie ist die Stadt als Herrschaftsverband organisiert; wie groß sind die Spielräume eigenständigen kommunalen Handelns?
- Welche Formen bürgerlicher Mitbestimmung und Partizipation gibt es?

Die Integration der Stadtbevölkerung gilt als die zentrale Leistung der Stadt (vgl. Bade 2000). Die Entwicklung der industriellen Großstadt entstand durch den Zuzug von Fremden<sup>3</sup>: Viele Städte erlebten einen so starken Zustrom, so dass die „Alteingesessenen“ zur Minderheit wurden (so zum Beispiel das Ruhrgebiet durch den Zuzug von Polen) (vgl. Schäfers 2006a, 174, Siebel 1997). Stadtentwicklung und Zuwanderungsprozesse bedingen sich gegenseitig.<sup>4</sup>

Die Stadt ist – anders als ein Dorf - der Ort, wo Fremde wohnen. Ohne Fremde, d. h. ohne Zuwanderung gibt es keine großen Städte. In der heutigen Zeit verhindert die Zuwanderung aus dem Ausland ein Schrumpfen der deutschen Großstädte. Siebel (1997) verdeutlicht, dass gerade die Differenz ein Merkmal der Stadt ist, die – anders als das Dorf - auf Dichte, Größe, Arbeitsteilung und Heterogenität beruht: „Der Prototyp des Städters ist der Fremde. Die Figur des Fremden ist der Kern aller soziologischen Definitionen von Urbanität. Die Stadt ist der Ort, wo Fremde zusammenleben. [...] Der großstadttypische Charakter ist also die erste Voraussetzung für gelungene Integration. Darunter wird hier nicht spurloses Aufgehen des Fremden in der einheimischen Kultur verstanden, sondern gerade die aufrechterhaltene Spannung zwischen verschiedenen Fremdheiten“ (Siebel 1997, 31 f). Die soziale Integration beruht auf ökonomischen Bedingungen: ökonomisches Wachstum, funktionierende Arbeitsmärkte und ein haltbares Netz sozialer Absicherung. Dadurch wird jedem (im idealtypischen Fall) eine ökonomisch gesicherte Existenz und eine fraglos gesellschaftlich nützliche Rolle zugewiesen.<sup>5</sup>

Die Integration vollzieht sich nach Göschels (2001, 5f) Darlegungen auf mindestens drei Ebenen: Die erste Ebene ist eine materielle oder systemische, in der vor allem die Integration ins Erwerbsleben, in den Arbeitsmarkt thematisiert wird (systemische Integration). Die zweite Ebene benötigt den „Wirtschaftsbürger“ in seiner Bürgerlichkeit bei der Integration in

<sup>3</sup> Vgl. Teuteberg/Wischermann (1985).

<sup>4</sup> Kräfte der Stadtviertelbildung sind nach Hofmeister (1996, 22) das Bodenpreisgefüge und der Immobilienmarkt, selektive Migrationsströme, Gebäudekapazität in Bezug auf Nutzungsmöglichkeiten, Verkehrstechnologien und Erschließungsgrad des Stadtgebiets und planerisch beeinflusste Funktionsmischung bzw. -trennung.

<sup>5</sup> „Wenn aber die Stadtgesellschaft nicht nur hierarchisch gegliedert ist in ein Oben und Unten, sondern gespalten ist in ein Drinnen und Draußen, dann fehlt die soziale Integration, auf deren Basis erst sich eine Kultur der Differenz und eine produktive Auseinandersetzung mit dem Fremden entfalten kann“; Siebel 1997, 33.

demokratischen Formen der politischen Willensbildung, der Selbstverwaltung oder der Machtausübung (politische Integration). Die dritte Ebene ist die der Integration in informelle Beziehungsnetze, in Nachbarschaften, Freundschaften, wechselseitige Hilfebeziehungen (soziale Integration): „Als typisch städtisch gilt Integration auf allen drei Ebenen einerseits durch ihre Partialität, also ihre Unvollständigkeit und Offenheit, mit der sie sich von allen anderen Integrationsformen unterscheidet, andererseits durch die prinzipielle Unabhängigkeit der drei Ebenen voneinander“ (Göschel 2001, 6). Die Stadt ist keine soziale, in sich geschlossene Einheit, sondern gewinnt ihre Dynamik aus Zuwanderungs- und Abwanderungsprozessen und der sich wandelnden Differenz zwischen verschiedenen Gruppen. Der Wohnungsmarkt stellt dabei quasi ein Spiegelbild dar.

Der Wohnraum ist neben dem Arbeitsplatz und anderen Dingen eines der elementaren Güter des Menschen (vgl. Friedrichs 1995, 59ff). Keine Stadt verfügt über einen einheitlichen Wohnungsmarkt<sup>6</sup>; das räumliche Bild dieses Marktes ist an der Verteilung der Bevölkerungsgruppen über die städtischen Teilgebiete erkennbar, d. h. ein Abbild sozialer Ungleichheit<sup>7</sup>. Ungleichheit ist ein „gesellschaftlicher Zustand, in dem die Zugangschancen zu wichtigen Sozialbereichen (z. B. Bildung, Ausbildung, Beruf usw.) für einzelne Personen oder Sozialgruppen erschwert sind und die ungleiche Verteilung von ökonomischen und sonstigen Ressourcen, von sozialen Positionen und Rängen als soziales Problem angesehen wird“ (Schäfers 2000, 399). Das Wohnviertel einer Stadt, ein Quartier, unterliegt Veränderungen. Dies kann durch die Zusammensetzung der Bevölkerung nach sozialem oder ethnischen Status, die Verkehrsführung, die Nutzungen und die Gebäudestruktur erkannt werden (vgl. Friedrichs 1995, 115f).

Bei der Stadtanalyse wird der Begriff Segregation<sup>8</sup> als räumliche Art der sozialen Ungleichheit definiert, die mit der Mobilität (und Migration) in

---

<sup>6</sup> „Der Wohnungsmarkt ist kein einheitlicher Markt, sondern durch Teilmärkte gekennzeichnet: der Markt der Sozialwohnungen, der Markt preiswerter freifinanzierter Wohnungen, der Markt ‚normaler‘ Mietwohnungen sowie der Markt der Eigentumswohnungen und Eigenheime. Ohnehin handelt es sich nicht um einen perfekten Markt. Staat und Kommune greifen in den Markt ein, die Stadtbewohner können das Angebot nur begrenzt übersehen“; Friedrichs 1995, 59.

<sup>7</sup> Vgl. auch Dangschat (1995).

<sup>8</sup> „Die gestiegene Arbeitslosigkeit, insbesondere die anhaltende Dauerarbeitslosigkeit, machte sich in den Städten als ‚neue Armut‘ bemerkbar. In den alten Arbeitervierteln, die i. d. R. auch einen hohen Anteil von Migranten haben, stieg die Arbeitslosenquote besonders stark.

engem Zusammenhang steht: „Deren zentrale Aussagen lauten, dass die soziale Differenzierung zu einer räumlichen Differenzierung führt, dass aufgrund einer sozialen Bewertung der Differenzierung die soziale Ungleichheit zu einer räumlichen Ungleichheit führt. Die beiden hauptsächlichen Indikatoren der sozialen Ungleichheit sind: sozialer Status und Stellung im Lebenszyklus, die beiden hauptsächlichen Indikatoren der räumlichen Ungleichheit: Erreichbarkeit und Bodenpreise [...] Der wichtigste Prozess, der die soziale und die räumliche Ungleichheit verbindet (genauer: deren Funktion ist), ist die Mobilität. [...] Daher sind die Untersuchungen der Segregation (als Folge der Migration) und der Aktionsräume (als Folge des Pendelns) die wichtigsten Bereiche der Stadtanalyse“ (Friedrichs 1981, 92). Ethnisch geprägte Segregation ist besonders in den Großstädten existent (vgl. Gestring et al. 2004, Siebel 1997).

Der Begriff des „Ghettos“ sollte in der Forschung vermieden werden, da er historisch vorbelastet ist, wie schon in der amerikanischen Stadtsoziologie, der Sozialökologie konstatiert wurde: „The Ghetto is no longer the place of officially regulated settlement of the Jews, but rather a local cultural area which has arisen quite informally. [...] It may be regarded as a form of accommodation through which a minority has effectually been subordinated to a dominant group. [...] Viewed from this angle the study of the ghetto is likely to throw light on an number of related phenomena, such as the origin of segregated areas and the development of local communities in general“ (Wirth 1964, 84f). Segregationsprozesse und Segregationsformen müssen jedoch nicht an räumliche Orte gebunden sein. Der Ausdruck der Parallelgesellschaft ist ebenfalls nicht realistisch; von der Wortbedeutung her meint Parallelgesellschaft zwei unverbundene, parallele Strukturen, d. h. eigenständige Gesellschaften, die eigene Rechts- und Organisationssysteme besitzen und keine Berührungspunkte haben<sup>9</sup>. Segregation bedeutet je-

---

Damit bildeten sich in den großen Städten Quartiere heraus, in denen sich die sozialen Probleme besonders konzentrierten“; Häußermann 2005, 913.

<sup>9</sup> Dies geschieht in der öffentlichen Diskussion häufig auch unter Bezug des 11. 9. 2001: „Besonders oft werden ‚parallelgesellschaftliche‘ Strukturen mit muslimischen Gruppen gleichgesetzt und kritisiert, dass diese ‚kaum oder nur begrenzten Kontakt zu politischen Entscheidungsträgern haben‘. Die Beauftragte hält die Verwendung des Begriffs ‚Parallelgesellschaft‘ in diesem Kontext für problematisch. Tatsächlich betonen religiöse Gemeinden in besonderem Maße ihre ethischen Wertevorstellungen, ohne dass deswegen parallele, unverbundene Strukturen bestehen“; Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2005, 124.



doch die sozialräumliche ungleiche Verteilung von Bevölkerungsgruppen, die zusammen die Bevölkerung darstellen und Kontakte haben.

Hamm (2000, 302) zeigt die Diskussion um den Begriff der Segregation zusammenfassend auf: „Alle Gesellschaften kannten und kennen dieses Phänomen, und immer in ihrer Geschichte waren Städte geteilte Städte. Dennoch ist das Phänomen immer auch problematisiert worden. Auf der einen Seite wird argumentiert, dass S. der Stabilität und Verhaltenssicherheit in pluralistischen Gesellschaften diene und daher als Integrationsmechanismus heterogener Gesellschaften positiv zu bewerten sei. Auf der anderen Seite heißt es, pluralistische, demokratische Gesellschaften müssten solche Absonderungen verhindern, weil sie soziale Ungleichheiten festigten und Empathie und Toleranz verhinderten. Die empirische Erfahrung belegt, dass S. nicht per se als problematisch erfahren wird. Erst wenn sie sie sich verbindet mit einer deutlichen Ungleichverteilung von Lebenschancen und gesellschaftlichen Privilegien über die in Frage stehenden sozialen Gruppen, wird sie zur Ausgrenzung“. Durch die Zunahme der ausländischen Bewohnerschaft kommt die ethnische Segregation hinzu.

Segregation sollte also zugelassen und verhindert werden; Einwanderungsquartiere als Dauereinrichtung der Stadt und als Durchgangsstation für Individuen akzeptiert werden.<sup>10</sup> Gestring et al. (2004, 11) plädieren in ihrer Untersuchung sogar dafür, Segregation zuzulassen: „Während die fehlende soziale Mischung und das schlechte Image dazu führen, dass sich die Migranten innerhalb der Stadt ausgegrenzt fühlen, ist es einerseits die Familienfreundlichkeit des Stadtteils und andererseits die räumliche Nähe zu Eltern und Geschwistern, die sie davon abhält, den Stadtteil zu verlassen. [...] Die ethnische Segregation sollte nicht behindert werden, sondern – sofern freiwillig – zugelassen werden. Allerdings muss man durch eine sozial-integrative Kommunalpolitik verhindern, dass benachteiligte Wohnquartiere zu benachteiligenden Quartieren werden“. Segregation ist also auch ein Prozess der subjektiven Entscheidungswahl.

Segregation entsteht nicht in erster Linie dadurch, dass Zuwanderer zusammen wohnen und sich absondern wollen. Segregation wird in erster Linie

---

<sup>10</sup> „Mechanismen informeller Konfliktmoderation zu installieren, sensible Frühwarnsysteme zu entwickeln, die Kontrolldichte zu lockern und öffentliche Räume zu sichern – Einwanderung verlangt von der Politik diesen außerordentlich schwierigen Balanceakt“; Häußermann/Siebel 2001, 68.

bestimmt durch die finanziellen Möglichkeiten der Mieter und Käufer, zweitens durch Bevorzugung und Diskriminierung, und erst in dritter Linie durch individuelle Präferenzen der Wohnungssuchenden. „Die Konzentration von Zuwanderern ist Ergebnis niedriger Einkommen und ethnischer Diskriminierung, ist aber weder als Ghetto noch als Parallelgesellschaft zu verstehen. Parallele, also unverbundene Gesellschaften gibt es weder in einzelnen Stadtteilen noch [...] insgesamt“ (Kaphan 2006, 3). Diesem konstatierten Zustand trägt das Konzept der „ethnic community“ Rechnung.

Die Wohnfunktion spielt eine zentrale Rolle in der Stadt und in der Soziologie.<sup>11</sup> Dabei spielt die Sozialraumorientierung der Wissenschaft eine wichtige Rolle: „Lebensweltorientierung als wichtiges Handlungsprinzip von moderner Sozialer Arbeit weist auf die Bedeutung unterschiedlicher Lebenswelten von Zielgruppen bzw. Nutzern für die berufliche Praxis der Sozialarbeit hin. Als Bezeichnung für solche lebensweltnahen räumlichen Gebietseinheiten hat sich der Begriff Sozialraum durchgesetzt“ (Lukas 2005, 867). Die Durchführung von quantitativen und qualitativen Sozialraumanalysen<sup>12</sup> dient dazu, die spezifischen Lebenslagen und Lebensbedingungen der Bewohnerinnen und Bewohner in einzelnen Sozialräumen differenziert zu erfassen und um dem jeweiligen sozialräumlichen Bedarf angemessene Ausstattungen mit sozialer Infrastruktur und sozialen Dienstleistungsangeboten planen zu können. Zentrale methodische Prinzipien sind (vgl. Hinte/Kreft 2005, 869):

- Orientierung an den geäußerten Interessen der Wohnbevölkerung,
- Unterstützung von Selbsthilfekräften und Eigeninitiative,
- Nutzung der Ressourcen des sozialen Raums sowie der beteiligten Akteure,
- Zielgruppen- und bereichsübergreifende Orientierung,
- Kooperation und Koordination.

---

<sup>11</sup> „Die Wohnverhältnisse sind nicht allein zu ermitteln mit der verfügbaren Wohnfläche, den Qualitäten der Wohnungsausstattung, ihrer binnenräumlichen Organisation, dem Verfügungsrecht und schließlich den Kosten der Wohnung, sondern die Lage der Wohnung in Stadt und Quartier, Zugangsmöglichkeiten zu verschiedenen wohnbegleitenden Einrichtungen sowie zu privaten und öffentlichen Freiräumen, das Sozialprestige bestimmter Gegenden usw. gehört mit zu einer Erfassung der Wohnverhältnisse“; Herlyn 2000, 375.

<sup>12</sup> So z. B. Stadt Karlsruhe 1997c, 1997d, 1997e, Lenz 2007, Bernart/Pahle-Franzen 2008.