

Die lokalen Sozialstaaten und ihr wohnungspolitischer Spielraum

Ich werde aus Sicht der empirischen Stadtforschung über den „lokalen Sozialstaat“ und die Möglichkeiten lokaler Wohnungspolitik“ entlang der folgenden Fragen sprechen:

Welche Rolle spielen die lokalen Sozialstaaten momentan ? (Zustandsbeschreibung)

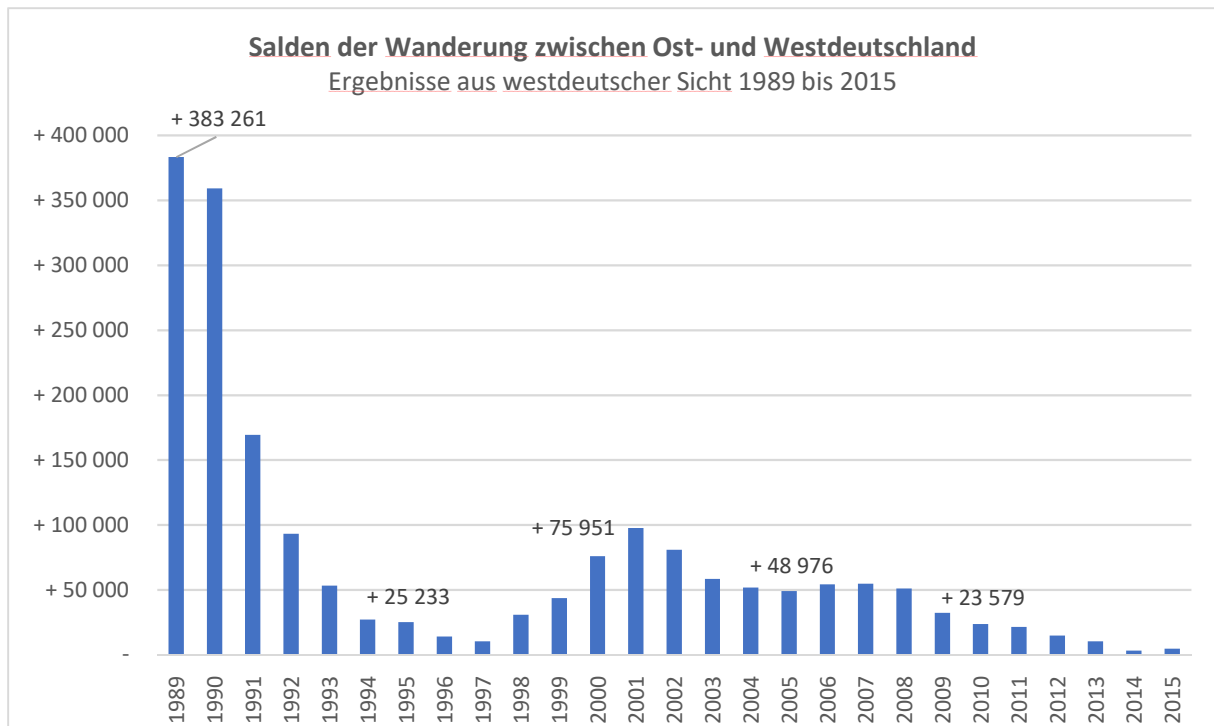
Welche Veränderungen sind notwendig, wenn man die lokalen Sozialstaaten stärken will ? (Forderungen und Handlungsempfehlungen)

Ich werde dabei den Fokus auf die wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen richten. Meine These ist, dass man dem lokalen Protest gegen eine marktorientierte Wohnungspolitik Durchsetzungskraft verleihen will, muss man sich mit den überörtlichen Rahmenbedingungen befassen, die zur Entmachtung der lokalen Sozialstaaten geführt haben. Ansonsten bleibt alles Wunschdenken.

1. Zustandsbeschreibung

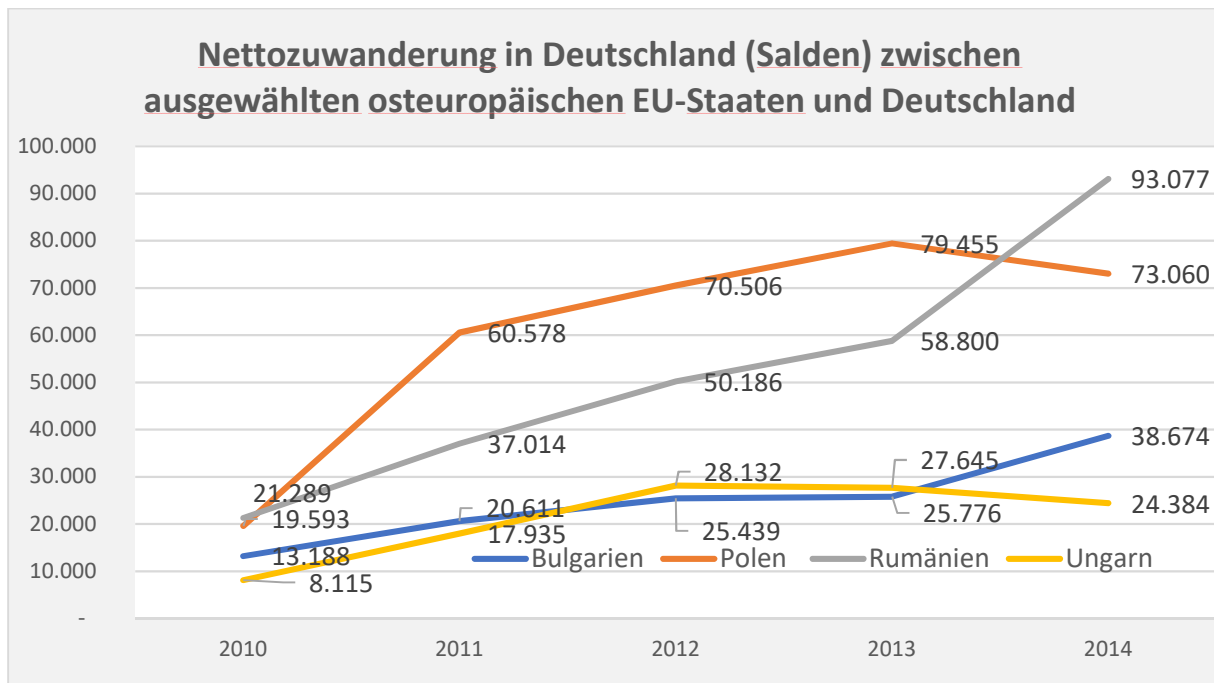
„Die zunehmende regionale und örtliche Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte und -teilmärkte führt dazu, dass die Entwicklung einheitlicher Strategien für die Bewältigung der wohnungspolitischen Aufgaben nicht mehr ausreicht...“¹ Das Zitat stammt aus einer Analyse des BBSR von 2011 und ist ein Beispiel für viele offizielle Beschreibungen. Die „zunehmende Differenzierung“ ist aus meiner Sicht eine vornehme Umschreibung für wachsende soziale und ökonomische Ungleichheit zwischen den Städten und innerhalb der Städte. Ich erlebe die Diskussion so, als hätten die Probleme der wachsenden und die der schrumpfenden Städte nichts miteinander zu tun und als bräuchte man einfach nur verschiedene Strategien für unterschiedliche örtliche Probleme. In Wirklichkeit handelt es sich aber um komplementäre Prozesse. Was der eine verliert, gewinnt der andere. Das will ich kurz illustrieren.

¹ Gesine Kort-Weiher, Wohnraumversorgung als kommunale Aufgabe heute, in Informationen zur Raumentwicklung Heft 12.2011, S. 656



Quelle: IFSS, Statistisches Bundesamt Sonderauswertung

Zwischen 1989 und 2015 sind im Saldo knapp 2 Millionen Menschen von Ost- nach Westdeutschland gewandert. Der Bevölkerungszuwachs einer Stadt wie Stuttgart hatte in etwa die gleiche Größenordnung wie die Nettozuwanderung aus dem Osten. Danach gab es eine zweite Welle überwiegend aus Osteuropa.



Quelle: IFSS, Der Lokale Staat, Hentschel, Marburg 2017, auf Grundlage von Daten des Statistischen Bundesamtes

In Fallstudien, die wir für 8 ausgewählte deutsche Städte in Ost und West gemacht haben,² zeigt sich, dass allein in fünf Jahren von 2010 bis 2014 über 60 Prozent der Bevölkerungszuwächse aus der Zuwanderung aus den osteuropäischen EU-Staaten stammten. Daran haben sowohl west- wie ostdeutsche Städte von der Zuwanderung partizipiert. Sowohl die innerdeutsche wie die innereuropäische Migration von Ost nach West wurden politisch ausgelöst. Sie sind das Ergebnis wirtschaftlicher und sozialer Divergenzen, die trotz anders lautender Versprechen nicht abgebaut, sondern verstärkt wurden. Wenn man wirklich einen Ausgleich von Stärken und Schwächen will, braucht man andere fiskalpolitische und wirtschaftliche Konzepte als wir sie derzeit haben.

Was muss man tun? Man muss zunächst zur Kenntnis nehmen, dass die Regionen auf den beiden Polen von Wachstum und Schrumpfung auf unterschiedliche Weise leiden. Wir lassen die osteuropäischen Staaten erst einmal außen vor. In Halle, Sachsen Anhalt und in Chemnitz fehlen Arbeitsplätze und Geld in den öffentlichen Kassen. In München, Hamburg oder Frankfurt a.M. fehlen bezahlbare Wohnungen und es gibt dort einen enormen Verdrängungsdruck auf die ökonomisch schwächeren Bewohner. Für beide Szenarien benötigt man verschiedene Instrumente, aber einen gemeinsamen fiskalpolitischen Rahmen.

1.1 Unterschiedliche Bilder

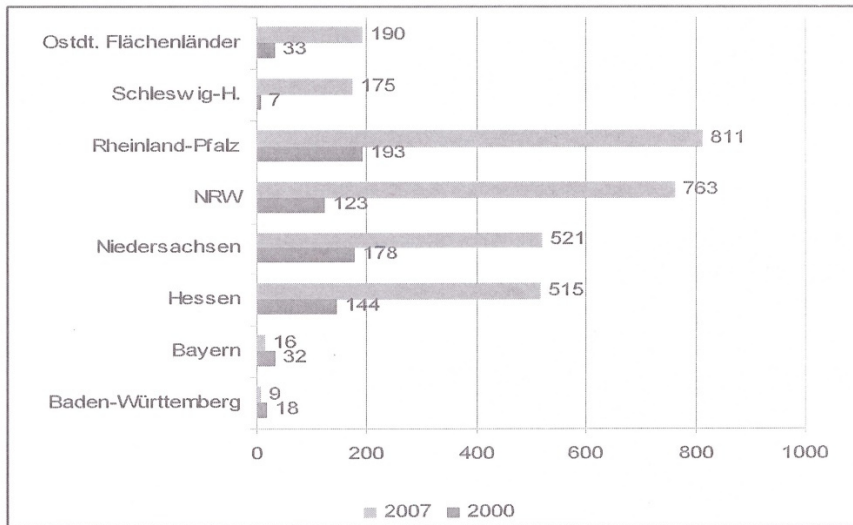
Alle BürgerInnen erleben den Staat und das Staatsversagen lokal. Aber sie erleben je nach Stadt- und Wachstumstyp ein anderes Bild. Städte veranschaulichen das, was Sozialwissenschaftler mit abstrakten Aussagen und Zahlen beschreiben müssen:

Bild I Der beschädigte lokale Sozialstaat

Ein guter Indikator für den abnehmenden sozialpolitischen Spielraum, von dem besonders die Wohnungspolitik betroffen ist, ist die zunehmende Bedeutung von Kassenkrediten. Kommunen haben aufgrund des Haushaltsrechts nur sehr begrenzt Zugang zum Kreditmarkt, um Zukunftsinvestitionen zu finanzieren. Eigentlich sind Kassenkredite nur zum vorübergehenden Ausgleich von Haushaltslöchern da. In Hessen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und NRW haben sich die Kassenkredite bis 2006 vervierfacht, weil sinkende Steuereinnahmen (nicht zuletzt durch die Steuersenkungspolitik des Bundes) mit wachsenden Belastungen einhergingen.

² Hentschel, Armin, Der Lokale Staat, Marburg 2017

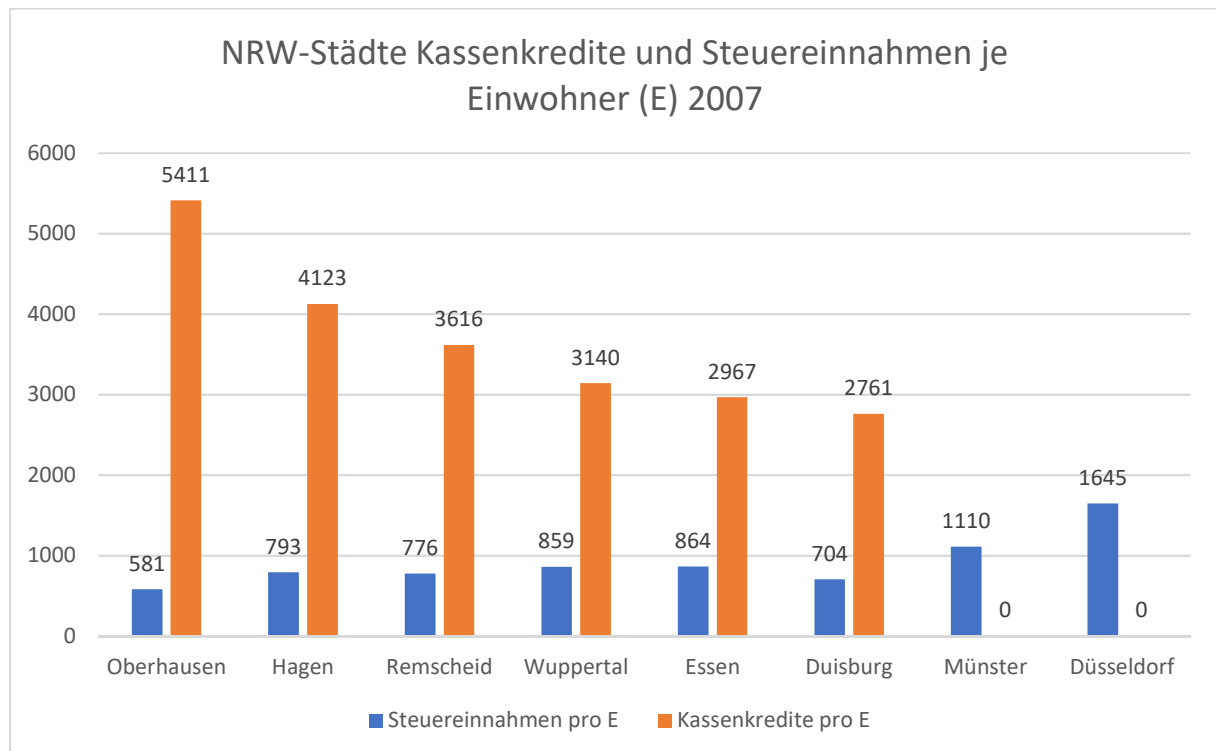
Abbildung 1: Kassenkredite der Kommunen pro Einwohner (2000 und 2007 gruppiert nach Bundesländern)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Aus: Walter Hanesch (Hrsg.): Die Zukunft der „Sozialen Stadt“

Den Blick auf das unmittelbare räumliche Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung zeigt auch der Vergleich der Kassenkredite in den reichen und den armen Kommunen NRWs. In Oberhausen beträgt der Umfang der Kassenkredite pro Jahr das 10-fache der Steuereinnahmen im selben Zeitraum. In Düsseldorf reichen die lokalen Steuereinnahmen vollständig aus. Hier gibt es keine größer werdende Schuldenfalle.



Zwischen 1990 und 2010 wurden die Vollzeitstellen in den Kommunen unter dem Druck der Haushaltskonsolidierung (dazu später) halbiert. Große Teile der Ver- und Entsorgung sind privatisiert

worden. Ebenfalls unter dem Konsolidierungsdruck der schwarzen Null, haben die BürgerInnen in den ostdeutschen und norddeutschen Staaten Westdeutschlands erlebt, wie kommunale Wohnungen und kommunale Unternehmen an Finanzinvestoren verkauft wurden, die wenig bis gar keine Bindung an die örtlichen Problemlagen hatten. Gleichzeitig mussten die Bürgerinnen in den ökonomisch gebeutelten Regionen verstärkt Leistungen in der Altenpflege, bei den Sozialleistungen nach ALG II, in der Schulpolitik, bei der Jobvermittlung wahrnehmen.

Fazit: Die Selbstverwaltungskompetenz wurde fiskalpolitisch abgebaut und die Aufgabenbelastungen haben zugenommen.

Bild II Der gespaltene (gentrifizierte) lokale Sozialstaat

Diese Städte leiden an einem Übermaß an Kapitalzufluss, Bevölkerungsanstieg und Aufwertungsdruck. Die Wohlhabenden verdrängen die Einkommensschwächeren innerhalb der Stadt. Wie Hanesch (etal) gezeigt hat, agieren in den **Wachstumsstädten** wie München, Hamburg, Frankfurt am Main, Düsseldorf etc. zwei Formen der Stadtpolitik und zwei Akteursgruppen nebeneinander, zumeist aber gegeneinander. Die auf Aufwertung und Standortwettbewerb orientierte Politik setzen sich dabei zumeist gegen die Akteure durch, die auf sozialen und räumlichen Ausgleich orientiert sind.

Bild III Die Vogelperspektive – Städte im föderalen Wettbewerb (oder: „alle können gewinnen, wenn sie nur wollen“)

München neben Oberhausen als gleichberechtigte Wettläufer in der Konkurrenz um Wirtschaftsansiedlung und Steuereinnahmen ist ein absurdes Bild. Aber genau darin sehen viele Bundespolitiker und die Landesfürsten der reichen Länder den Kern des föderalen Wettbewerbs. Übermäßige Transferzahlungen, also Hilfen der Reichen an die Armen, verursachen „moral hazard“ (das Risiko eines moralischen Verfalls). Abnehmende Sorgfalt für geordnete Finanzen und ausgeglichene Haushalte sorgen für Zunahme der Verschuldung. Dieser Moralverfall hindert die Langsameren nur daran, sich mehr anzustrengen. So ist die Sicht. Das Bild überträgt das ökonomische Prinzip der Konkurrenz von Unternehmen auf politische Einheiten wie Städte. Während es bei der Unternehmerkonkurrenz aber durch innovative Erfindungen, Steigerung der Produktivität und Kostensenkungen einen lachenden Dritten nämlich den Verbraucher gibt, gibt es bei politischen Einheiten nur stärker werdende Gewinner und schwächer werdende Verlierer.

Selbstverständlich gibt es aus der Vogelperspektive der Bundespolitik auch ein Rezept, das für alle passt. Alle müssen dafür sorgen, dass sie ausgeglichene Haushalte haben, damit sie im Standortwettbewerb mithalten können. Die Föderalismusreform II hat dafür Regeln der Fiskalpolitik installiert. Diese sogenannten „Regelmechanismen“ sollen nach dem Motto: „tie my hands!“ (fessele mich) dafür sorgen, dass es eherne Regeln gibt, die man auch über demokratische Beschlüsse vor Ort nicht umgehen kann. Das Rezept ist eine Erfindung der neoliberalen school of chicago. Die *chicago-boys* wollten, dass die Ökonomieexperten der Politik Fesseln anlegen dürfen, um übermäßige Schuldenaufnahme zu verhindern, die angeblich wachstumsfeindlich sind. Deutschland ist dieser zutiefst undemokratischen Linie gefolgt. Deutschland hat zuhause und in der EU dafür gesorgt, dass eine verbindliche Schuldenbremse zuerst den Bund, dann die Länder fiskalpolitisch fesselt. Ab 2020 gilt ein strukturelles Verbot zur Aufnahme von Neuverschuldung. Bei einer schlechteren Konjunktur als wir sie derzeit haben, wird damit der Handlungsspielraum der Länder auf Null gesetzt. Die Länder werden und müssen ihn dann an die kommunale Politik weitergeben.

2. Handlungsempfehlungen

Es gibt Spielräume und man muss und kann sie nutzen. Es muss weiter versucht werden, den Mietenanstieg durch Schärfung der Mietpreisbremse einzudämmen. Man muss die Spielräume, die das Städtebaurecht bietet, nutzen. Man kann im Rahmen des Programms Soziale Stadt gegen sozialräumliche Abwärtsbewegungen arbeiten. Aber man muss sich auch dazu verhalten, dass - empirisch belegbar - weder die Mietpreisbremse noch die Soziale Stadt - die bekämpften Prozesse aufgehalten hat (vgl. dazu Walter Hanesch). Und das liegt nicht nur an Mängeln in der gesetzlichen bzw. finanziellen Ausgestaltung. Es liegt an gegenläufigen Weichenstellungen, die verhindern, dass die Zerstörung des lokalen Sozialstaats fortschreitet. Die Hebel dafür wurden benannt. Gegen diese Politik müssen wir Widerstand formieren.

Ich will die notwendigen Weichenstellungen dazu für die verschiedenen Ebenen unseres politischen Mehrebenensystems benennen. Und ich beginne mit einer Entscheidungsebene, die sehr weit weg von den Kommunen liegt, der EU-Ebene. 2019 ist das Jahr der Europawahl. Den neu zu wählenden Abgeordneten müssen wir zwei dringende Forderungen und Ziele auf den Weg geben.

1. Wir müssen dafür eintreten, dass das Verbot der Regulierung des freien Kapitalverkehrs zwischen den EU-Staaten und zwischen der EU und Drittländern (Art 63, Abs. 1 Vertrag zur Arbeitsweise der EU/AEU) für den Immobilienbereich aufgehoben wird.
2. Jedes EU-Mitgliedsland muss ohne Gefahr eines Verstoßes gegen die Wettbewerbsvorschriften (Altmarkurteil) und ohne Auflagen bei der Eingrenzung der Zielgruppen „seine“ sozialen Institutionen der Wohnungsversorgung aufbauen und erweitern können.

Die europäische Bürgerinitiative „housing for all“ hat gerade eine europaweite Unterschriftensammlung angestoßen, die eine ähnliche Richtung hat.

Wenn wir über EU-Politik reden, reden wir zu 90 Prozent über Deutschland, das dort im Ministerrat der stärkste Spieler ist. Die deutsche Politik spielt mit der EU-Politik gerne über Bande. Sie sorgt erst dafür, dass deutsche Ziele in den europäischen Vereinbarungen landen und spielt sie dann in die nationale Politik als Zwänge der Globalisierung und des EU-Rechts zurück. Was brauchen wir in Deutschland, um den Rahmen für eine proaktive Bau- und Wohnungspolitik zu schaffen?

1. Wir brauchen ein sehr gut ausgestattetes langfristiges Zukunfts-Investitions-Programm 2030 für den gemeindlichen Wohnungsbau und die gemeindliche Infrastruktur,
2. Eine seit langem geforderte Neuregelung der Finanzaufweisungen zugunsten der notleidenden Gemeinden, die bislang am Widerstand der reichen Länder gescheitert ist.
3. Wir brauchen eine Streichung der Schuldenbremsenregelungen (Föderalismusreform II) Die Regelungen, die im alten Art. 115 Grundgesetz zur Schuldenbremse entzogen waren, sind völlig ausreichend und sinnvoll und sollten wieder gelten.
4. Mit Blick auf meinen Nachredner will ich außerdem darauf hinweisen, dass eine bundeseinheitliche reformierte Bodenwertsteuer ein Beitrag sein könnte, um die kommunale Einnahmehasis zu verbessern und Wertsteigerungen, die letztlich die öffentliche Hand geschaffen hat, kommunal abgeschöpft werden können.

Noch einmal: Der Widerstand gegen die Zerstörung des Sozialstaats, muss da anfangen wo man die Folgen am deutlichsten spürt: auf der lokalen Ebene, wo sonst? Aber es macht keinen Sinn, sich zu den Auswirkungen auf der lokalen Ebene radikal kritisch zu verhalten und sich mit den Ursachen nicht zu befassen. Wenn man das tut, dann haben die Mächtigen genau die politische Arbeitsteilung, die sie haben wollen. Sie stellen mit technokratisch klingenden „alternativlosen“ Maßnahmen die Weichen. Sie ändern das Grundgesetz, obwohl der Artikel 115 bis 2009 bereits eine sinnvolle Schuldenbremse hatte. Sie installieren über Bande in der EU zutiefst undemokratische

Defizitkriterien. Sie verankern Wettbewerbsvorschriften, die auf der europäischen und der deutschen Ebene verbieten, dass nationalstaatliche Beihilfen den Marktwettbewerb verzerren. Wenn wir uns darum nicht kümmern sind wir dort eingesperrt, wo man uns die übrig gebliebenen Nischen bietet: auf der Ebene der kommunalen Notstandsverwaltung, auf der Ebene der Kommune als „Ausfallbürge“ für den Sozialstaat. Das kann und wird nicht funktionieren. Wir brauchen eine radikal veränderte fiskalpolitische Rahmensetzung.

Das Beispiel „Kommunaler“ Wohnungsbau Wien

Eine Schlussbemerkung zum Wiener „kommunalen Wohnungsbau“. Wie ein *Deus Ex Machina* taucht der überall auf, wo man radikale Veränderung fordert und suggeriert, dass deutsche Kommunen so etwas unter den gegebenen Rahmenbedingungen machen könnten. Aber das, was die Austromarxisten in Wien gemacht haben, war keine Kommunalpolitik. Sie haben in der Zwischenkriegszeit als Bundesland durch Abschöpfung von Grundrenten eigene Steuerquellen (Wohnbausteuer) erschlossen, sie haben den Wohnungsbau in Eigenregie übernommen ohne den Umweg, den wir in Deutschland mit den Gemeinnützigen gegangen sind. Sie haben durch hohe Besteuerung der Grundrenten neue Finanzquellen erschlossen. Und sie standen vor der Alternative: „Aufhebung des Mieterschutzes bzw. massive Steigerung der Mietbelastung und privatwirtschaftliche Bautätigkeit, oder: Beibehaltung des Mieterschutzes und ‚nichtprofitable‘ öffentliche Bautätigkeit bei Einhaltung der niedrigen Mietbelastung.“³ Öffentlich rechtliche Mietpreiskontrolle, öffentlich-rechtlicher Wohnungsbau, Ausschaltung der Bodenspekulation und Nichtbeteiligung des Kapitalmarktes. Das waren die Rahmenbedingungen. Um das heute zu erreichen bräuchte man neue Weichenstellungen auf EU-, Bundes-, Länder- und lokaler Ebene. Es würde sich lohnen, dafür zu einzutreten, aber man muss dann auch wissen, das man sich dabei weit außerhalb der derzeit zugewiesenen Nischen der Kommunalpolitik bewegt.

Danke für die Aufmerksamkeit

³ Stefan Krätke, Kommunalisierter Wohnungsbau als Infrastrukturmaßnahme, Frankfurt am Main 1981, S. 209