

Wer wohnt wo und warum? Segregation und Wohnungspolitik in Deutschland¹

Vortragsmanuskript für den Deutschen Mietgerichtstag, bitte nicht zitieren

Warum ist Segregation ein Thema für die Mietgerichtstag? Die Antwort ist nicht selbstverständlich. Denn das bundesweit geltende Wohnraummietrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) verfolgt zwar das Ziel, zwischen den Interessen von Mieter*innen und Vermieter*innen ein ausgewogenes Verhältnis herzustellen – es zielt dabei aber auf vertragschließenden Individuen ab. Segregation als gruppenbezogener Tatbestand fällt damit eigentlich nicht in den Bereich der Mietgesetzgebung. Die Ausgangsbedingungen, unter denen Personen – und Personengruppen – Mietverträge abschließen, sind allerdings ungleich. Einkommensdifferenzierung, rassistische Diskriminierung, Besitz oder Nicht-Besitz von Wohneigentum etc. führen deshalb zum ersten dazu, dass gleiche Regelungen im Mietrecht auf unterschiedliche soziale Gruppen unterschiedlich wirken. Zum zweiten wird das BGB in der Praxis durch eine ganze Reihe von Regelungen ergänzt, die aus dem BauGB kommen und auf die Zusammensetzung der städtischen Wohnbevölkerung bezogene Ziele enthalten. Anforderungen wie „Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen“ (BauGB, § 1 Abs.6), „Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung“ (BauGB, § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2) oder „Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen“ (BauGB §171e Abs.2 Satz 1) haben dort mittlerweile ihren festen Platz. Sie beziehen sich ebenfalls auf Wohn- und damit i.d.R. Mietverhältnisse und ergänzen gewissermaßen die im BGB enthaltenen Regelungen. Zugrunde liegt diesen Gesetzesnormen die Vorstellung, dass Segregation als solche problematisch ist und durch öffentliches Handeln vermieden, abgeschwächt oder beeinflusst werden sollte. Mal erscheint Segregation dabei per se als Problem (z.B. wenn auf den Erhalt sozial stabiler Bevölkerungsstrukturen abgestellt wird), mal geht es um die Eindämmung von Gentrifizierungsprozessen, mal um den Umgang mit Folgen von Segregation.

Was Segregation ist, ob und warum sie wünschenswert oder zu vermeiden ist, wird dabei kaum erklärt: Ist Segregation „normal“ – oder ist sie ein „Problem“? Ist Umzug freiwillig oder erzwungen? Gibt es eine „richtige“ soziale Mischung? Wieviel Mobilität sollen wir zulassen? Viele dieser Fragen bewegen Soziolog*innen, Geograph*innen und Ökonom*innen seit etwa 100 Jahren. Wie so häufig in den Sozialwissenschaften sind die Forschungsergebnisse dabei nicht uneindeutig und unumstritten. Vielmehr stehen unterschiedliche Forschungsrichtungen nebeneinander und bieten jeweils eigene Perspektiven auf das vielschichtige Phänomen „Segregation“.

In diesem Sinn kann ich mit dem nachfolgenden Vortrag keine vollständige, erschöpfende und endgültige Abarbeitung des Verhältnisses von Segregation und Wohnungspolitik erreichen. Was ich Ihnen anbiete, sind vielmehr ein paar Leitplanken, die vielleicht zu einem differenzierteren Verständnis von Segregationsprozessen beitragen und ihnen die Art und Weise wie staatliche und rechtliche Interventionen in diesen eine Rolle spielen, verdeutlichen können. Dabei gehe ich wie folgt vor: Zunächst nehme ich Sie mit auf einen Parforceritt in 100 Jahre Theoriegeschichte. Ich erkläre, was Segregation überhaupt ist und beschreibe sechs zentrale Erklärungsansätze für ihr Zustandekommen. Im Folgenden diskutiere ich, wie sich diese Erklärungsansätze zu unterschiedlichen Themen der Wohnungspolitik verhalten. Welche Formen staatlicher Intervention legen die unterschiedlichen Ansätze nahe und wie

¹ Der Text stützt sich auf frühere Veröffentlichungen, insbesondere auf Bernt 2022 und Bernt/Volkman 2023. Diese wurden für diese Publikation angepasst, aktualisiert und überarbeitet.

lässt sich das begründen? Auch hier, soviel vorab, ist das Ergebnis komplex. In einem dritten Schritt beziehe ich diese Überlegungen auf die grundlegenden Konturen der deutschen Wohnungspolitik. Ich greife ich mir zwei aktuelle Felder der Wohnungspolitik heraus und diskutiere ganz konkret, wie bestimmte Wohnungspolitiken und Rechtsnormen Segregationsprozesse prägen. Dabei stütze ich mich auf eigene Forschungen und argumentiere eng am Beispiel. Ich ziehe schließlich ein Fazit, das sich knapp in einem Satz zusammenfassen lässt: Wer Segregation verhindern will, muss Marktkräfte einschränken.

1. Definition und Messung von Segregation

Was ist Segregation überhaupt? In der Stadtforschung beschreibt Segregation die ungleichmäßige Verteilung sozialer Gruppen über verschiedene städtische Teilräume (vgl. Friedrichs 1981). Sie kann abstrakt als ungleiche Verteilung von „Elementen über Teileinheiten einer Einheit“ (ebd.) gefasst werden. „Elemente“ können dabei Berufs- oder Einkommensgruppen, aber auch religiöse Gruppen, Altersgruppen oder Menschen einer bestimmten Herkunft sein. „Teileinheiten“ sind meist Wohngebiete der „Einheit“ Stadt.

Als solches ist Segregation kein neues Phänomen. Städte waren schon immer davon geprägt, dass Bevölkerungsgruppen in ihnen ungleich verteilt waren. Gleichzeitig sind das Zustandekommen und die Art der Verteilung ein Spiegel gesellschaftlicher Verhältnisse. Vom jüdischen Ghetto des Mittelalters über das neuzeitliche Villenviertel bis hin zu aktuellen „Szenequartieren“ geben die Muster der Bevölkerungsverteilung lebhaft Auskunft über die Gesellschaften in denen wir wohnen. Sie widerspiegeln kulturelle und soziale Praxen, soziale Ungleichheit, und Herrschaftsverhältnisse.

Für die Messung dieser Segregation gibt es unterschiedliche Instrumente. Häufig wird dabei der Segregationsindex nach Duncan & Duncan (1955) verwendet, der den Anteil einer Gruppe angibt, der umziehen müsste, um eine vollständige Gleichverteilung zu erreichen. Der Index kann Werte zwischen null und 100 annehmen. Ein Wert von null steht dabei für eine komplett gleichmäßige Verteilung des untersuchten Merkmals, ein Wert von 100 für die vollständige räumliche Trennung. Bei der Interpretation von ermittelten Indexwerten ist jedoch Vorsicht angebracht. Denn je größer die einzelnen Teilgebiete sind, desto wahrscheinlicher leben dort unterschiedliche Bevölkerungsgruppen zusammen, was den Segregationsindex entsprechend verringert. Gleichzeitig beeinflussen Bebauungsdichte, physische Gegebenheiten oder Gebäudetypen die Segregationswerte, sodass ein direkter Vergleich zwischen verschiedenen Städten wenig sinnvoll ist. Auch die Bewertung von Segregation ist problematisch: Die räumliche Nähe oder Distanz von Bevölkerungsgruppen sagt wenig über die tatsächliche Qualität ihrer sozialen Beziehungen aus. Ob es tatsächlich einen Unterschied macht, wenn Professor und ALGII-Empfänger Tür an Tür wohnen, ob diese überhaupt Kontakt miteinander haben und ob daraus „Sozialkapital“ entsteht ist keinesfalls ausgemacht. Zudem ist die Wahl der untersuchten Kategorien entscheidend – so wird beispielsweise in der Migrationsforschung häufig kritisiert, dass die Kategorie „Ausländer*in“ lediglich die Verteilung bestimmter Staatsangehörigkeiten widerspiegelt, aber kaum aussagekräftig für soziale Realitäten ist (vgl. Salentin/Wilkening 2003). Letztlich ist die gängige Gleichsetzung von Segregation mit sozialen Problemen deshalb aus wissenschaftlicher Perspektive nicht sinnvoll.

2. Erklärungsansätze für Segregation

Die Forschung hat im Laufe der Zeit unterschiedliche Erklärungsansätze für Segregationsprozesse entwickelt:

a) Sozialökologische Erklärungsansätze

„Sozialökologische“ Erklärungsansätze für Segregation gehen auf die sogenannte „Chicago School“ der Stadtforschung zurück, in der Robert Park, Ernest W. Burgess und Roderick McKenzie (1925/1967) u.a. Wissenschaftler bis heute einflussreiche Konzepte für die ungleiche Verteilung städtischer Bevölkerungsgruppen entwickelten. Die „Chicago School“ verglich die Stadtentwicklung dabei mit Prozessen in der Natur (deshalb „Sozialökologie“) und versuchte den Wandel von Nachbarschaften mit Begriffen wie „Invasion“, „Sukzession“ und „Dominanz“ zu beschreiben. In ihrer Perspektive setzten sich stärkere „Arten“ im Wettbewerb um Wohnstandorte durch und verdrängten schwächere. Daraus resultiert ein Mosaik aus „Natural Areas“, in denen Menschen mit ähnlichen Normen und Lebensweisen zusammenleben.

Der wichtigste Beitrag der „Chicago School“ für die Segregationsforschung besteht in der Entwicklung „faktorialökologischer“ Untersuchungsmethoden, die Segregationsprozesse mit statistischen Methoden beschreiben. Dabei wird das Ausmaß der innerstädtischen Differenzierung durch die Anwendung komplexer Berechnungsverfahren der multivariaten Statistik (faktorenanalytische Verfahren) ermittelt und die Konzentration bestimmter Bevölkerungsgruppen quantitativ erfasst. Im Ergebnis entstehen Indexberechnungen, statistischen Vergleichen und GIS-basierten Karten, mit denen Muster von Bevölkerungsverteilung abgebildet werden (für ein aktuelles Beispiel s. Helbig/ Jähnen 2018).

b) Neoklassische Erklärungsansätze

Der aus den Wirtschaftswissenschaften kommende neoklassische Ansatz erklärt Segregation auf der Basis von Wohnstandortentscheidungen rational kalkulierender, nutzenmaximierender individueller Haushalte. Haushalte versuchen in dieser Perspektive, ihren Wohnstandort so zu wählen, dass das Verhältnis von Wohnkosten, Wohnqualität und Transportkosten im Verhältnis zu den zur Verfügung stehenden Einkünften optimiert wird (Alonso 1964). Mit zunehmender Entfernung vom Stadtzentrum sinken so die Wohnkosten (weil die Bodenpreise abnehmen), während die Transportkosten steigen. Wohlhabendere Haushalte, die ein größeres Budget zur Verfügung haben, bevorzugen daher eher randstädtische Gebiete mit größeren Wohnflächen, während einkommensschwächere Haushalte näher am Zentrum wohnen, dort aber oft unter beengten Bedingungen.

Ein besonders einflussreiches Argument der neoklassischen Wohnungsmarktforschung ist die „Filtertheorie“. Sie nimmt an, dass eine Ausweitung des Wohnungsangebotes Umzugsketten auslöst, in deren Folge auch benachteiligte Haushalte ihre Wohnsituation verbessern können, weil sie in Wohnungen umziehen, die von bessergestellten Haushalten aufgegeben wurden. Forschungen haben allerdings bislang nur sehr begrenzte Evidenz für diese Theorie finden können.

c) Behaviouristische Erklärungsansätze

Aus der Kritik am „Ökonomismus“ der Neoklassik entwickelten sich behaviouristische Ansätze (z. B. Brown/Moore 1970). Diese betonen die Rolle von biografischen Ereignissen und Lebenszyklusveränderungen für die Wohnstandortwahl, z. B. durch Familiengründung oder Ruhestand (Rossi 1955). Weiterentwicklungen dieser Ansätze führten zur sogenannten „Stresstheorie“, die eine wahrgenommene Diskrepanz zwischen der Wunsch- und der realen Wohnsituation als Treiber für Umzugsentscheidungen beschreibt. Studien zeigten, dass diese Entscheidungen in komplexe Abwägungen eingebettet sind, die finanzielle Möglichkeiten, Nachbarschaftsqualität und verfügbare Alternativen

berücksichtigen (Goodman 1976). Insgesamt wurde dadurch ein guter analytischer Zugang entwickelt, mit dem wohnungsbezogene Entscheidungen individueller Haushalte auch jenseits von simplen ökonomischen Kalkülen besser verstanden werden können. Der Fokus liegt dabei allerdings komplett auf der Nachfrageseite, d. h. auf den Haushalten, ihren Wohnbedürfnissen und Handlungsspielräumen.

d) Institutionalistische Erklärungsansätze

Im Gegensatz hierzu haben institutionalistische Ansätze stärker die Rolle von Wohnungsanbieter*innen und Vermittler*innen („Gatekeeper“) betont, die den Zugang zu Wohnraum regulieren. Am Beispiel Birminghams konnten so britische Soziologen (Rex/Moore 1967) aufzeigen, wie Immigrant*innen durch Banken und Verwaltungen sowohl vom Eigentumswohnungs- als auch vom Sozialwohnungsmarkt ausgeschlossen wurden und deshalb auf teurere, oft qualitativ schlechtere Mietwohnungen in innerstädtischen Gebieten ausweichen mussten. Die Konzentration dieser Bevölkerungsgruppen in innerstädtischen Mietwohnungen war also ein Ergebnis der Diskriminierung durch die Anbieter von Wohnungen in anderen Marktsegmenten.

Rex und Moore leiteten daraus das Konzept der „Housing Classes“ ab, das Bevölkerungsgruppen nach ihrer Position im System der Wohnraumvergabe unterscheidet. Entscheidend für die Verteilung von Bevölkerungsgruppen im Raum ist nach dieser Theorie das Handeln von „Urban Managers“ (Banken, Hauseigentümern, Sozialverwaltungen), die den Zugang zu Wohnraum für unterschiedliche Personengruppen öffnen oder schließen.

e) Politökonomische Erklärungsansätze

Marxistisch geprägte Theorien betrachten Segregation als Folge kapitalistischer Stadtentwicklung (Harvey 1973). Wohnmärkte werden dabei in Teilmärkte unterschieden, in denen Eigentümer*innen unterschiedliche Verwertungsmodelle für verschiedene Nachfragesegmente entwickeln („Villenviertel“ vs. „Arbeiterviertel“). Zudem führen zyklische Investitions- und Desinvestitionsprozesse zu Auf- und Abwertungen ganzer Quartiere (Smith 1979). Segregation wird entsprechend in breitere Prozesse der Kapitalakkumulation eingebettet und als Folge dieser interpretiert. Beispielhaft hierfür steht der Titel eines berühmten Aufsatzes von Neil Smith „Gentrification – a movement by capital, not people“ (Smith 1979).

f) Restrukturierungsansätze

Restrukturierungsansätze fokussieren auf die Auswirkungen globaler wirtschaftlicher und politischer Umbrüche auf städtische Segregation. Forschende haben so eine zunehmende „Polarisierung“, Dualisierung“ oder „Viertelungen“ von Städten diskutiert (Marcuse 1989, Mollenkopf/ Castells 1991, Sassen 1991, Fainstein et al. 1992), bei denen reichen und armen Viertel zusehends auseinander driften und sich voneinander abschotten. In Verlauf dieser Forschung wurde auch deutlich, dass staatliche Regulierungen und Wohlfahrtspolitiken als intervenierende Faktoren wirken (Musterd/Ostendorf 1998), welche die beschriebenen Trends verstärken oder abschwächen können. Die bandbreite an Forschungsbeiträgen ist dabei erheblich (vgl. Musterd/Ostendorf 1998, Kazepov 2005, Maloutas/Fujita 2012, Tammaru et al. 2016, Arbaci 2019, Musterd 2020) - gemein ist dieser Forschungsrichtung aber ein Interesse an einer stärkeren gesellschaftlichen und geographischen Kontextualisierung von Segregationsprozessen.

Der kurze Ritt durch ein Jahrhundert an Forschungs- und Theoriegeschichte machte deutlich, dass es den allgemein akzeptierten, alle Aspekte integrierenden, Erklärungsansatz für Segregation nicht gibt. Gängigen Theorien liegen vielmehr unterschiedliche „Denkschulen“ zugrunde. Diese beleuchten jeweils unterschiedliche Aspekte des komplexen Phänomens „Segregation“. Deutlich wird dabei, dass die Palette von segregationsrelevanten Einflussfaktoren sehr breit ist. Ich zitiere an dieser Stelle eine

Zusammenfassung von Anne Volkmann und mir selbst, welche die Komplexität der Erklärung von Segregation verdeutlicht:

„Als Prozess ist Segregation sowohl ein Ergebnis von individuellen Wahlentscheidungen (neoklassischer und behaviouristischer Ansatz), als auch von Gruppenbildungs- und Schichtungsprozessen (Chicago School). Der Zugang zu Wohnungsbeständen wird von „Gatekeepern“ geöffnet oder gesperrt (institutionalistischer Ansatz) und die Entwicklung von Wohnlagen folgt ökonomischen Kalkülen, die in weitere Dynamiken der Kapitalakkumulation eingebettet sind (polit-ökonomischer Ansatz). Wohnverhalten, Klassen- und Schichtenbildung und Investitionsansätze sind wiederum eingebettet in einen Kontext breiterer gesellschaftlicher Restrukturierungen (bspw. des Wandels von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft), ohne den sie kaum adäquat erklärt werden können.“ (Bernt und Volkmann 2023: 32f.)

Festzuhalten ist also: Segregation vollzieht sich zwischen „Wollen“, „Können“ und „Dürfen“. Sie ist ein Spiegel sozialer, kultureller und ökonomischer Verhältnisse und sie ist von ungleichen Machtverhältnissen durchzogen. Unterschiedliche Erklärungsansätze bieten unterschiedliche „Fenster“, durch die jeweils unterschiedliche Aspekte des komplexen Phänomens betrachtet werden können.

3. Segregation und Institutionen

Welche Rolle spielen dabei Institutionen? Schon eine kurze Überlegung macht deutlich, dass Segregationsprozesse immer auch in spezifische institutionelle Umgebungen eingebettet sind. Mietgesetzgebung, Sozialrecht, Sozialwohnungsprogramme, Diskriminierungsschutz oder steuerliche Anreize für Wohneigentum – all diese Faktoren beeinflussen die Wohnstandortwahl, indem sie den Spielraum für individuelle Entscheidungen strukturieren. Institutionen können in dieser Hinsicht als „Spielregeln“ verstanden werden, innerhalb derer Segregation stattfindet. Diese Regeln wirken notwendig sozial selektiv: Während etwa Sozialwohnungen nur einkommensschwächeren Haushalten offenstehen, profitieren wohlhabendere Gruppen stärker von steuerlichen Vorteilen beim Immobilienerwerb. Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt kann bestimmte Gruppen systematisch ausschließen, während infrastrukturelle Investitionen zwar die Attraktivität bestimmter Quartiere steigern, aber die damit einhergehenden Preiserhöhungen arme Haushalte von der Nutzung dieser Aufwertung ausschließen.

Die Frage, wie sich diese räumlich und zeitlich spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen mit den oben beschriebenen Segregationstheorien verbinden lassen, ist außerordentlich komplex. Sozialökologische und behavioristische Ansätze verbleiben dabei häufig auf der Ebene individuellen Ebene und haben Schwierigkeiten, gesellschaftliche Rahmenbedingungen überhaupt in den Blick zu nehmen. Im Gegensatz dazu ringen makrosoziologische Perspektiven oft mit der Frage, wie strukturelle Faktoren konkret auf beobachtbare Handlungen einwirken. Die folgende Übersicht zeigt, wie unterschiedlich institutionelle Kontexte in verschiedenen Erklärungsansätzen gewichtet werden:

Erklärungsansatz	Institutionelle Kontextbedingungen (Beispiele)
Sozialökologie	Institutionelle Faktoren spielen eine untergeordnete Rolle; der Fokus liegt auf natürlichen Anpassungsprozessen sozialer Gruppen im urbanen Raum.
Neoklassik	Infrastruktur, Flächennutzungsplanung, staatliche Förderprogramme beeinflussen die Kosten-Nutzen-Kalkulation individueller Haushalte.
Behaviorismus	Wie Neoklassik
Institutionalismus	„Gatekeeper“ wie Wohnungsunternehmen oder Banken filtern den Zugang zu Wohnraum und steuern dadurch Segregation.
Politische Ökonomie	Kapitalakkumulationsprozesse und renditeorientierte Verwertungslogiken beeinflussen Investitionsentscheidungen. Dadurch verändern sich Bewirtschaftungsmodelle, resp. das Angebot an Wohnungen in unterschiedlichen Marktsegmenten. Unterschiedliche regulativen Rahmensetzungen wirken dabei als intervenierende Variable („Varieties of residential capitalism“)
Restrukturierungsansätze	Globale und nationale Makroprozesse (z. B. Globalisierung, Deregulierung, Wohlfahrtsstaatsabbau) beeinflussen sowohl die Kaufkraft unterschiedlicher sozialer Gruppen als auch das Wohnungsangebot. Diese Prozesse sind allerdings in unterschiedliche nationale und lokale Kontexte eingebettet und werden durch diese geprägt („Glokalisierung“)

Tabelle 1: Erklärungsansätze für Segregation und ihr Verhältnis zu institutionellen Kontextbedingungen (eigene Darstellung)

Deutlich wird aus dieser Aufzählung, dass die Rolle von Institutionen zwar sehr unterschiedlich in die Theorien integriert werden kann, die meisten Theorien aber dennoch erhebliche Schnittmengen in Bezug auf die Einschätzung ihres Einflusses aufweisen. Gleichzeitig ist die Bandbreite von möglichen Einflussfaktoren und darauf basierenden Wirkungsketten außerordentlich groß. Institutionen können auf der Angebots- oder auf der Nachfrageseite des Wohnungsmarktes wirken, sie können regulativer oder distributiven Charakter haben und sie reichen von globalen Rahmenbedingungen (bspw. für Investitionen) bis hin zu sehr konkreten Regelungen (bspw. für die Berechnung der zulässigen Mietsteigerungen). Eine globale Antwort auf die Frage nach dem Einfluss von Institutionen auf Segregationsprozesse ist daher kaum möglich.

Eine Systematisierung der wichtigsten Parameter, anhand derer der Staat die Produktion und den Verbrauch von Wohnraum beeinflussen kann, kann dennoch sinnvoll sein. Grob lassen sich die politischen Optionen zur Regulierung des Wohnungswesens entlang der Phasen, die im Prozess der Bereitstellung von Wohnungen auftreten, verorten und umfassen staatliche Eingriffe in die Finanzierung, Entwicklung, den Bau, die Zuweisung und die Instandhaltung auf der Produktionsseite sowie Maßnahmen zur Beeinflussung der Kaufkraft der Haushalte auf der Verbrauchsseite.

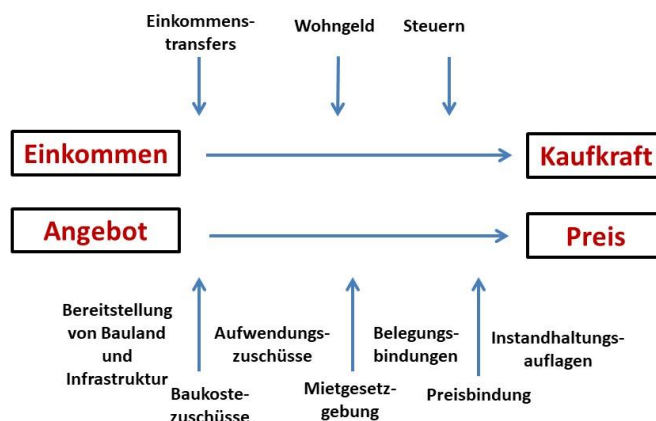


Abbildung 1: Staatliche Interventionen in den Wohnungsmarkt (eigene Darstellung)

Staaten können sowohl in die Produktion als auch in den Verbrauch von Wohnraum eingreifen und beide Formen der Intervention können durch ein weites Spektrum an Politiken erreicht werden, die in

vielfältiger Weise kombiniert werden können. Dabei ist die Wahl der Instrumente keineswegs kontingent. Vielmehr steht sie in der Regel in engem Zusammenhang mit dem bestehenden Sozialstaatsmodell und dem jeweiligen Wohnungsmarkt. Die Intervention in die Wohnungsversorgung ist zudem eine „wackelige Säule des Wohlfahrtsstaates“ (Torgersen 1987), d.h. sie ist häufig politisch umstritten und anfällig für Veränderungen. Die Untersuchung und Beurteilung staatlicher Interventionen ist also außerordentlich komplex. Entsprechend ist der „state-market-nexus“ im Wohnungssektor ein Thema einer eigenständigen Wissenschaftsdisziplin, der Housing Studies, die eine weitgespannte Literatur zu Design, Wirkung und Vergleich unterschiedlicher wohnungspolitischer Instrumente hervorgebracht hat.

4. Segregation und Wohnungspolitik

Die Feststellung, dass Wohnungspolitik komplex ist, gilt in spezifischer Weise auch für die deutsche Wohnungspolitik. Dabei gilt Deutschland im internationalen Vergleich als ein Musterbeispiel eines „unitary rental markets“ (Kemeny 1995), in dem Wohnen zur Miete dominiert, das vglw. hoch reguliert ist und auf dem alle Anbieter von Mietwohnungen einem einheitlichen Rechtsrahmen unterworfen sind. Der Rechtsrahmen ist dabei so gestaltet, dass er Marktprozesse zwar eindämmt und lenkt, aber nicht außer Kraft setzt. Zugespitzt könnte man mit Bezug auf die deutsche Wohnungspolitik von einer „Marktwirtschaft mit Bremsen“ reden. Staatliche Eingriffe werden dabei als notwendig angesehen, sie sind aber in der Regel mehr der weniger „marktkonform“ gestaltet. Für das deutsche Mietrecht sind dabei vier Regelungen zentral:

1. Asymmetrischer Kündigungsschutz: Mieter können bestehende Verträge ohne Angabe von Gründen mit einer Frist von zwei bis vier Monaten kündigen. Vermieter hingegen dürfen einen bestehenden Vertrag nur aus einer kurzen Liste von klar definierten Gründen kündigen. Die wichtigsten davon sind Mietrückstände, eine „Zerrüttung“ des Mietverhältnisses und die Beanspruchung der vermieteten Wohnung zum Eigenbedarf (s.u.).
2. Regulierte Mieterhöhungen: Mieterhöhungen sind nur im Rahmen der "ortsüblichen Vergleichsmiete" zulässig, die in der Regel durch einen Mietspiegel definiert wird. Außerdem können Mieterhöhungen nur periodisch und nur bis zu einem bestimmten Betrag in Bezug auf die ursprüngliche Miete verlangt werden.
3. Modernisierung: Neben Mietspiegeln können Mieterhöhungen auch durch "Modernisierungsmaßnahmen" (d.h. Renovierung, Einführung moderner Einbauten wie einer Zentralheizung) begründet werden. In diesem Fall sind Vermieter berechtigt, die Miete jährlich um neun (früher 11) Prozent der Modernisierungskosten zu erhöhen.
4. Neuvermietung: Der Mietpreis bei Neuvermietungen wird im Wesentlichen durch den Markt bestimmt. Ausnahmen bilden dabei eine „Wuchermiete“ (eine Miete, die die Vergleichsmiete nach Mietspiegel um mehr als 50 Prozent übersteigt) und die Miete in Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt, in denen eine „Mietpreisbremse“ in Kraft gesetzt wurde. Allgemein wird die „Mietpreisbremse“ aber als nur wenig wirksam eingeschätzt.

Während die Miete nach wie vor die dominierende Wohnform ist, steht auch die Förderung von Wohneigentum seit den 1950er Jahren auf der wohnungspolitischen Agenda der meisten deutschen Regierungen. Basierend auf einer Mischung verschiedener Motive (Segregation entgegenwirken, Sparmöglichkeiten schaffen, Vermögenstransfer zwischen den Generationen ermöglichen) wird der Bau und Kauf einer Immobilie durch eine breite Palette von Subventionen erleichtert, vor allem durch steuerliche Abzugsmöglichkeiten und zweckgebundene Boni für Familien (Baukindergeld).

Zusätzliche zu diesen marktregulierenden und marktunterstützenden Politiken, spielt der soziale Wohnungsbau in Deutschland eine wichtige (allerdings in ihrer Bedeutung abnehmende) Rolle. Ein grundlegendes Problem des sozialen Wohnungsbaus, dass die Zahl der Sozialwohnungen - aufgrund der Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus als „Wirtschaftsförderung mit sozialer Zwischennutzung“ (Donner 2000: 200) - ohne neue Förderrunden automatisch schrumpft. So ist die Zahl der Sozialwohnungen von 3,9 Mio. Wohnungen im Jahr 1987 bereits auf derzeit ca. 1,5 Mio. zurückgegangen. In der Folge ist auch die Versorgungsquote stark gesunken: stand in der alten Bundesrepublik im Jahr 1987 für 3,8 Mieterhaushalte eine Sozialwohnung zur Verfügung, müssen heute (2022) 21,1 Mieterhaushalte um eine Sozialwohnung konkurrieren (Pestel Institut 2024: 2). Die Verantwortung für die Wohnungsversorgung vulnerabler Gruppen ist damit vom Staat zu einem großen Teil auf den Markt übergegangen.

Drittens besitzen viele deutsche Städte mehr oder weniger große Bestände an Wohngebäuden und nutzen diese für die Wohnraumversorgung. In Ostdeutschland hat das eine besondere Bedeutung, denn hier ist der Anteil kommunaler Vermieter mit 18 Prozent fast doppelt so hoch wie in Westdeutschland (vgl. Holm und Bernt 2021). In der Regel werden diese Wohnungen zu Bedingungen betrieben, die in Bezug auf Mieten und Zugang mit dem sozialen Wohnungsbestand vergleichbar sind. Allerdings unterlagen auch die kommunalen Wohnungsbestände in der Vergangenheit einem starken Privatisierungsdruck. So wurden in Ostdeutschland bereits unmittelbar nach der Wiedervereinigung große Teile der kommunalen Bestände auf der Grundlage des „Altschuldenhilfegesetzes“ an private Unternehmen verkauft. Weitere Verkäufe erfolgten in den 2000er Jahren. Insgesamt wurden in Deutschland allein zwischen 1999 und 2009 etwa 900.000 Wohnungen im Besitz der öffentlichen Hand privatisiert (Claßen und Zander 2010: 380).

Eine vierte Besonderheit der Stadtpolitik in Deutschland ist, dass es eine lange Geschichte „raumordnerischer“ zentralstaatlicher Eingriffe in die Stadtentwicklung in Deutschland gibt. Dabei hat der deutsche Staat über die Jahrzehnte erhebliche Mittel für Förderprogrammen zur Unterstützung städtebaulicher Belange bereitgestellt. Häufig wird die Förderung dabei mit Mietpreis- und Belegungsbindungen verknüpft. Allerdings unterscheiden sich einzelne Förderprogramme oft deutlich voneinander, so dass eine klare Aussage über die Wirkung dieser Politik nur schwer möglich ist

Fasst man den institutionellen Rahmen des Wohnungswesens in Deutschland zusammen, ergibt sich ein scheinbar widersprüchliches Bild: Auf der einen Seite ist die Bundesrepublik Deutschland seit ihrer Gründung eine Marktwirtschaft, in der Einkommen und Vermögen ungleich verteilt sind und Boden und Wohnraum als Ware behandelt werden. Die Grundzutaten für Segregation sind damit vorhanden und es kann kaum überraschen, wenn es tatsächlich zu marktgesteuerten sozialräumlichen Differenzierungsprozessen kommt. Gleichzeitig wurde und wird die Entfaltung sozialer Segregationsprozesse durch eine Vielzahl von „Bremsen“ abgeschwächt. Im Zeitverlauf wurden viele dieser Bremsen allerdings abgeschwächt, dadurch kam es zu einem Wandel von einer „Wohnungspolitik“ zu einer „Wohnungsmarktpolitik“ (Egner 2014). Das Ergebnis dieses Wandels ist vor allem ein Abschmelzen von Wohnungsbeständen, in denen die Mietpreisentwicklung sozialstaatlich reguliert ist. Gerade für ärmere Haushalte hat sich die Versorgungssituation dadurch verschlechtert, sie müssen in zusehendem Maße auf dem privaten Mietwohnungsmarkt mit anderen Haushalten konkurrieren. Marktgesteuerte Wohnungsallokation hat damit dramatisch an Bedeutung gewonnen.

5. Zwei Beispiele

Wohnungsmärkte funktionieren für sich aber wie gewaltige Segregationsmaschinen, die Bevölkerungsgruppen nach Wohnungspreisen, Lagen, Einkommen und Status verteilen. Der traditionelle Ansatz, der damit notwendig einhergehenden Segregation entgegen zu treten, war der soziale Wohnungsbau. Verliert dieser an Relevanz, gewinnen andere staatliche Politiken an Bedeutung, bspw. Mietenregulierung oder Subjektförderung (durch Wohngeld und Transferleistungen). Aber wie wirken sie auf unterschiedliche soziale Gruppen? Auch hier kommt es auf den Fall an – eine allgemeingültige Antwort ist nur mit Abstrichen möglich.

Im Folgenden möchte ich dieser Frage deshalb - pars pro toto - entlang von zwei Problemfelder nachgehen, auf die wir in unseren Forschungen gestoßen sind. Ich hoffe, aus dieser Diskussion Anstöße geben zu können, die auch für die weitere Diskussion um die Ausgestaltung von wohnungspolitischen Interventionen hilfreich sind.

a) Eigenbedarf und Verdrängung in Berlin-Prenzlauer Berg

Das erste Themenfeld, das ich hier diskutieren möchte, betrifft die Beziehung von Umwandlung, Eigenbedarf, Mieterhöhungen und Verdrängung bei der Forcierung von Gentrifizierungsprozessen im Berliner Stadtteil Prenzlauer Berg. Dieses Quartier ist nicht nur deutschlandweit als Paradefall für Gentrifizierung bekannt; es war darüber hinaus von 1993 bis 2014/15 in weiten Teilen förmlich als Sanierungsgebiet festgelegt und ist heute nahezu flächendeckend mit Milieuschutzsatzungen überzogen. Gentrifizierung und staatliche Intervention sind in Prenzlauer Berg eng miteinander verzahnt.

Gerade in jüngerer Zeit tritt dabei die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen als zentrales Problem für den Schutz einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen vor Verdrängung und den Erhalt einer „sozialen Mischung“ in den Vordergrund. Dabei wurden in den Sanierungsgebieten bis 2015 bereits 27,3 Prozent aller Wohnungen in einzelne Eigentumswohnungen umgewandelt (Bezirksamt 2015: 311). Weitere Umwandlungen erfolgten in den Folgejahren. Hier stehen genaue Statistiken bislang nicht zur Verfügung, der amtierende Baustadtrat schätzt aber, dass seit 2015 etwa 10.000 weitere Wohnungen umgewandelt und in der Folge inzwischen wahrscheinlich die Mehrheit aller Wohnungen in Prenzlauer Berg Eigentumswohnungen seien (Gespräch mit dem Autor am 14.3.2025). Erst im Jahr 2021 wurde die Umwandlung durch Inkrafttreten des „Umwandlungsverbotes“ in §250 des Baugesetzbuches (befristet bis 31.12.2025) gestoppt.

Die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen hat vor allem deshalb eine Bedeutung, weil sie die Auflösung bestehender Mietverhältnisse durch „Eigenbedarfskündigungen“ ermöglicht. „Eigenbedarf“ bezeichnet hier das Recht eines Wohnungseigentümers, einer/m Mieter*in zu kündigen, wenn er/sie die Wohnung für sich selbst, nahe Angehörige oder Angehörige seines Haushalts benötigt. In der Theorie wurde die Eigenbedarfskündigung eingeführt, um Vermietern die Möglichkeit zu geben, ihre eigenen Immobilien für sich oder ihre Familie zu nutzen, wenn er/sie oder ein Familienmitglied die Wohnung dringend selbst benötigt. Der Grundgedanke des „Eigenbedarfs“ entspricht somit dem „Subsidiaritätsprinzip“ des deutschen Sozialstaates: Familien oder private Netzwerke sollen zuerst helfen, bevor staatliche Unterstützung zum Tragen kommt.

In der Praxis sind aber ganz andere Wirkungen des „Eigenbedarfs“ zu erkennen. Denn Eigentümer*innen müssen zwar nachvollziehbar darlegen, warum und für wen sie die betreffende Wohnung benötigen – ob sie die durch die Kündigung freiwerdende Wohnung aber tatsächlich so wie begründet nutzen wird aber so gut wie nie kontrolliert. Entsprechend gehen interviewte Rechtsanwältinnen von einer hohen Zahl „vorgetäuschter“ Eigenbedarfskündigungen aus. Diese Vermutung ist durchaus plausibel, denn die Anreize für die Entmietung und Neuverwertung einer vermieten Eigentumswohnung sind in

der aktuellen Wohnungsmarktlage kaum zu überschätzen. In Berlin sind dabei unterschiedliche Verwertungsmodelle zu erkennen:

- 1) Weiterverkauf: Durch „Eigenbedarfskündigung“ freigemachte Wohnungen können profitabel weiterverkauft werden. Im Mittel wurden vermietete Eigentumswohnungen dabei in Berlin im Jahr 2023 für 4.212,- Euro je Quadratmeter verkauft, während sie unvermietet einen Preis von 5.845,- Euro erzielten (Gutachterausschuss 2024: 65). Die Preisdifferenz betrug also 1.633,- Euro je Quadratmeter – bei einer 100m² großen Wohnung macht das einen Unterschied von über 160.000,- Euro!
- 2) Neuvermietung: Bei Neuvermietung können in Berlin aktuell Mietpreise erzielt werden, die weit über die Mietsteigerungsmöglichkeiten in bestehenden Mietverträgen hinausgehen. Nach Daten aus dem Wohnungsmarktbericht der Investitionsbank Berlin (IBB 2025) lag die ortsübliche Vergleichsmiete 2024 mit 7,21 EUR/m² bei weniger als der Hälfte der mittleren Angebotsmiete von 15,74 EUR/m². In der Innenstadt wurden bei den Angebotsmieten sogar Spitzenwerte von 25,- bis 28 EUR/m² erzielt. Trotz „Mietpreisbremse“ haben sich die Neuvertragsmieten weitgehend vom Mietspiegel entkoppelt. Entsprechend gibt es einen starken ökonomischen Anreiz zur Auflösung bestehender Mietverträge und zur anschließenden Neuvermietung
- 3) Vermietung als Ferienwohnung: Eine dritte Möglichkeit um die Einnahmen aus einer Wohnung erheblich zu steigern, findet sich in der Vermietung einer Wohnung als Ferienwohnung, oder als teilmöblierte Wohnung mit einem befristeten Mietvertrag (bspw. Lodging-Angebote). Auch dieses Segment des Wohnungsmarktes hat in Berlin inzwischen eine große Relevanz erlangt. Nach konservativen Schätzungen gibt es in Berlin etwa 38.000 Ferienwohnungen, etwa ein Fünftel davon befinden sich in Prenzlauer Berg. Die Vermietung von Mietwohnungen als Ferienunterkünfte ist zwar als Zweckentfremdung strafbar – faktisch wird sie aber kaum kontrolliert. Bei einer Überprüfung der Genehmigungs- und Kontrollpraxis stellt der Landesrechnungshof (Jahresbericht 2024: 262) so fest, dass insgesamt in Berlin von 2018 bis 2022 gerade einmal 2.321 illegale Ferienwohnungen ermittelt wurden. Das entspricht in etwa sechs Prozent der geschätzten Gesamtmenge. Demgegenüber wurden im gleichen Zeitraum nur 336 Ferienwohnungen dem Wohnungsmarkt wieder zugeführt – weniger als ein Prozent aller Ferienwohnungen. Auch hier sind große Gewinne zu erreichen. Eine kurze Recherche bei Booking.com weist für eine Drei-Raum-Wohnung so Preise zwischen 1.064,- und 3.733,- Euro aus (Recherche am 21.3.2025 durch den Autor). Selbst bei nur teilweiser Belegung ergeben sich damit Einnahmen, die weit über diejenigen bei normaler Vermietung hinausgehen

In der Praxis gibt es also hohe Anreize zur Auflösung bestehender Mietverträge. Eigenbedarfskündigungen erweisen sich dabei als probates Mittel, um die bestehenden Regelungen zum Schutz von Bestandmieter*innen aufzubrechen und eine lukrativere Verwertung durchzusetzen. Bislang gibt es keine Statistik, die genauere Informationen über Umfang, Dynamik und räumliche Muster von Eigenbedarfskündigungen ermöglicht. Dass die Situation nichtsdestotrotz durchaus ernst ist, legen Zahlen des Berliner Mieterverein nahe, der allein im Jahr 2020 von 15.000 Verfahren wegen „Eigenbedarfskündigung“ berichtet. Expert*innen gehen von weiteren etwa 1-200.000 Wohnungen aus, die vor allem in der Berliner Innenstadt in den nächsten Jahren akut von Eigenbedarfskündigungen bedroht sind (vgl. Holm 2023).

Der Zusammenhang zu Segregationsprozesse ist offensichtlich: auf der einen Seite können selbst bei beabsichtigter Selbstnutzung nur solche Haushalte eine Eigentumswohnung kaufen, die über hohe Einkommen oder Vermögen verfügen. Auf der anderen Seite sind gerade einkommensschwache Haushalte in besonderem Maße von einer Auflösung ihrer Mietverträge betroffen, da sie auf dem

Wohnungsmarkt kaum noch eine Wohnung zum bisherigen Mietpreis finden können. In der Folge steigt ihre Mietbelastung exorbitant. Auch für Zuziehende und aus dem Elternhaus ausziehende Personen stellt die Situation ein erhebliches Problem dar, da Umwandlung, Eigenbedarfskündigungen, Neuvermietung und die Nutzung von Mietwohnungen als Ferienwohnungen sozusagen im Tandem zu einer Verknappung des leistbaren Wohnungsangebotes geführt haben. Gerade in Innenstadtgebieten wie Prenzlauer Berg werden dadurch sichtbar bereits sehr signifikante Gentrifizierungsprozesse weiter intensiviert.

In der Summe hat sich das Heranziehen von „Eigenbedarf“ damit zu einer „silver bullet“ verkehrt, mit deren Hilfe Eigentümer*innen bestehende Mietverhältnisse auflösen und lukrativere Verwertungsmodelle am Bestandsmietrecht vorbei durchsetzen können. Eine Regelung, die zum Schutz des Eigentumsrechts von Vermietern gedacht war, die eine Wohnung für sich selbst, enge Familienangehörige oder Haushaltsangehörige benötigen, ist in weiten Teilen ein Hebel geworden, um Mieterschutzregelungen aufzubrechen und Gentrifizierungsprozesse zu beschleunigen.

b) „Kosten der Unterkunft“ und Armutskonzentration in Halle (Saale)

Zusammenhänge zwischen staatlichen Regelungen und Segregation lassen sich auch am entgegengesetzten Ende des Wohnungsmarktes feststellen. Hier beleuchten aktuelle Studien in ostdeutschen Großwohnsiedlungen einen deutlichen Zusammenhang zwischen Armutskonzentrationen und den „Kosten der Unterkunft“. Die „Kosten der Unterkunft“ (KdU) sind dabei die Wohnkosten, die vom Jobcenter oder Sozialamt übernommen werden, wenn jemand Arbeitslosengeld II (Bürgergeld) oder Sozialhilfe bezieht. Den KdU analoge Regelungen finden sich auch im Asylbewerberleistungsgesetz.

Die Richtwerte für die „Angemessenheit“ der KdU werden auf kommunaler Ebene bestimmt. Dabei müssen die Kommunen eine konkrete Marktanalyse („schlüssiges Konzept“) vorlegen, das den örtlichen Mietwohnungsmarkt untersucht und auf dieser Grundlage „angemessene“ örtliche Wohnkosten ermittelt. Neben den Wohnkosten werden auch angemessene Wohnflächen ermittelt, die sich häufig an den Werten des sozialen Wohnungsbaus orientieren. Die Krux ist dabei, dass die Grundlage für die Berechnung der Werte in der Regel der Wohnungsmarkt einer ganzen Kommune ist². Bei Städten mit einem weit gespreizten Wohnungsangebot führt das zur Festlegung von Werten, die unter den Mieten in gut nachgefragten und über den Mieten in weniger attraktiven Wohnlagen liegen. Für auf „Kosten der Unterkunft“ angewiesene Haushalte heißt das, dass sie von bestimmten Wohnlagen faktisch ausgeschlossen sind.

Dieser Zusammenhang lässt sich gut an Daten aus der Stadt Halle (Saale) verdeutlichen, in der wie in den letzten Jahren Forschung zu Segregationsprozessen durchgeführt haben (Bernt und Volkmann 2023). Obwohl der Wohnungsmarkt in Halle (Saale) im Vergleich mit Großstädten wie Berlin, Hamburg oder München entspannt ist, unterscheiden sich die Angebotsmieten zwischen unterschiedlichen Baualtersklassen und Lagen in Halle (Saale) deutlich. Innerstädtische Gründerzeitquartiere (bspw. Paulusviertel, Giebichenstein) und Eigenheimsiedlungen (bspw. Heide-Süd) sind dabei teurer, in industrieller Bauweise errichtete Wohnviertel (Südstadt, Neustadt, Silberhöhe, Heide-Nord) preiswerter. Das nachfolgende Diagramm stellt die mittleren Angebotsmieten (netto-kalt) in verschiedenen Stadtvierteln im Jahr 2024 dar (horizontale Balken) und vergleicht sie mit den im „schlüssigen Konzept“ der Stadt Halle

² Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes legt hier einen „Vergleichsraum“ zugrunde, der aufgrund von räumlicher Nähe, Infrastruktur und verkehrstechnischer Verbundenheit einen insgesamt homogenen Lebens- und Wohnbereich bildet. Dabei betont die Rechtsprechung ausdrücklich, dass in Großstädten möglichst große Gebiete eingeschlossen werden sollen (zu den Details, siehe Analyse & Konzepte 2023:9ff.)

(Saale) für verschiedene Haushaltsgrößen zugrunde gelegten gewichteten Nettokaltmieten (vertikale Linien).

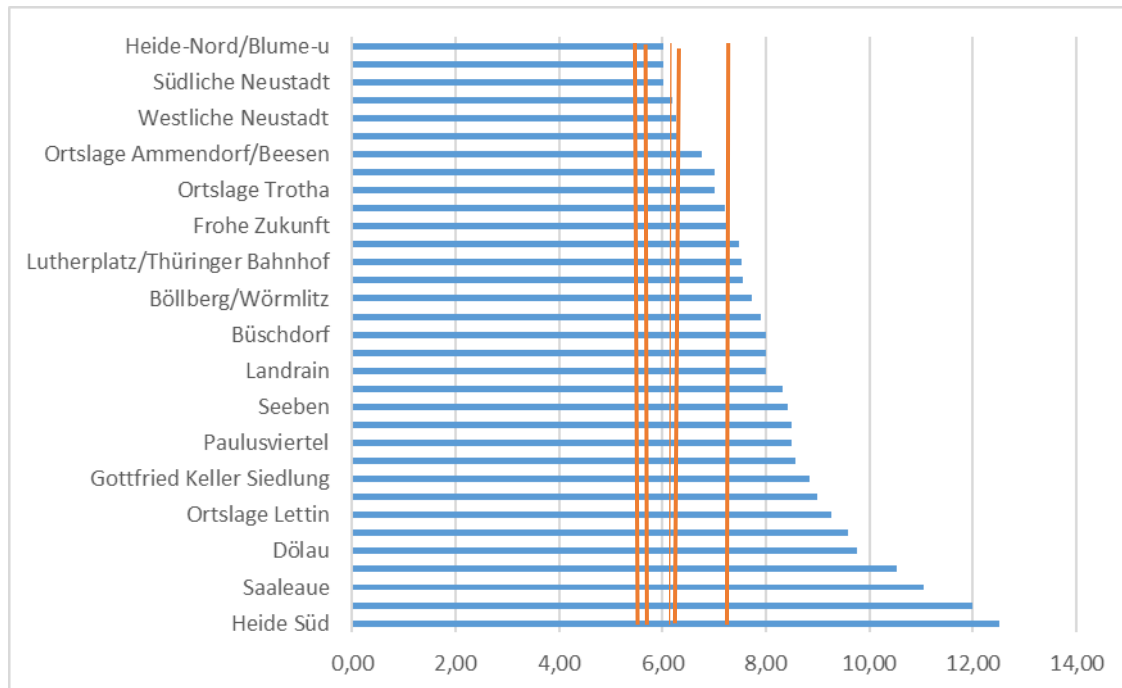


Abbildung 2: Angebotsmieten (netto-klar, Median) in EUR/m² und veranschlagte Mieten für die Berechnung von KdU-Sätzen für 1- bis 5-Personen Haushalte in Halle (Saale) im Jahr 2024 (Quellen; empirica Preisdatenbank/Angaben der Stadtverwaltung, Analyse&Konzepte 2023 und eigene Berechnungen)

Deutlich wird dabei, dass Wohnungen zu KdU-Sätzen insgesamt selbst in einem „entspannten“ Wohnungsmarkt schwer zu finden sind. Sowohl in suburbanen Gebieten (wie Heide-Süd oder Dörlau) als auch in innerstädtischen Gründerzeitvierteln (wie dem Paulusviertel) liegen die Angebotsmieten weit über den „Kosten der Unterkunft“. Hinzu kommt, dass die in diesen Stadtteilen angebotenen Wohnungen vergleichsweise groß sind und die akzeptierten Wohnflächen häufig übersteigen. Für Transferleistungsempfänger*innen bezahlbare Angebote finden sich fast ausschließlich in „Plattenbauquartieren“. Hier bewegen sich nicht nur die Nettokaltmieten je Quadratmeter eher in der Höhe der KdU-Sätze, sondern vor allem sind die Wohnungsflächen auch kleiner, so dass eine für die Jobcenter akzeptable Gesamtmiete erreicht werden kann.

Die Folge der Regelungen zu den KdU ist eine fortlaufende Konzentration von Armutshaushalten in den bereits in der Vergangenheit stark von Armut geprägten Stadtteilen Neustadt, Heide-Nord und Silberhöhe. Der Grund dafür liegt vor allem im Zuzug von Transferleistungsempfänger*innen nach SGB II und XII, sowie von Geflüchteten, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen (vgl. Bernt und Hausmann 2019, Bernt und Volkmann 2023). Die daraus resultierende Segregation von Transferleistungsempfänger*innen nach SGB II wird aus der nachfolgenden Grafik deutlich. In dem Gebiet mit der höchsten Quote, der „Südlichen Neustadt“, ist dabei fast jede zweite Person unter 65 Jahren von Transferleistungen abhängig. In der Gesamtstadt trifft das „nur“ auf etwa jede sechste Person zu, im gentrifzierten Paulusviertel auf weniger als fünf Prozent der Einwohner und in Heide-Süd ist der Anteil aufgrund geringer Fallzahlen kaum noch messbar. Auch Indikatoren wie Kinderarmut, Ausländer*innenanteil, oder Anteil von „Aufstockern“ belegen eine intensive sozialräumliche Spaltung.

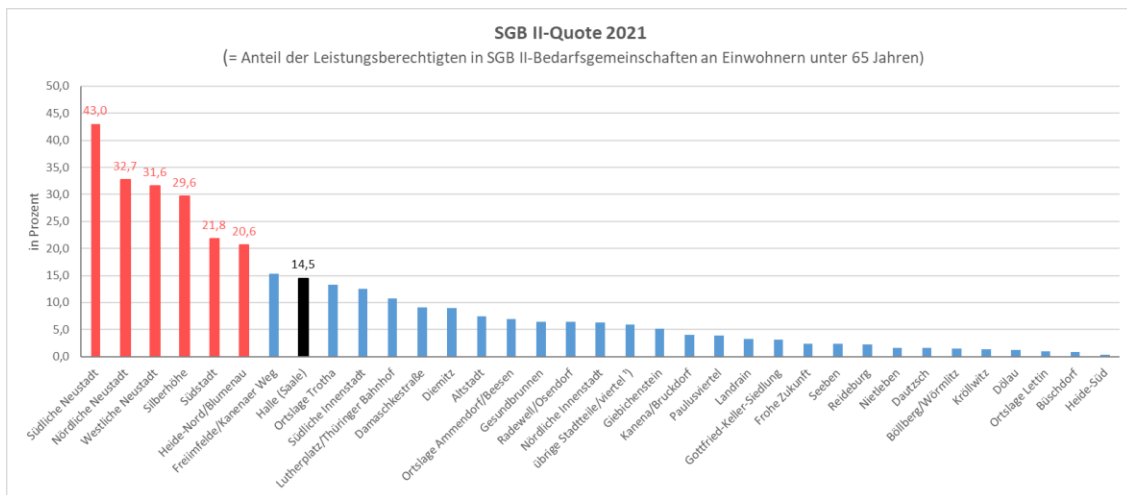


Abbildung 3: SGB II Quote 2021 in verschiedenen Stadtteilen von Halle (Saale), (Daten der Stadtverwaltung)

Die „Kosten der Unterkunft“ werden sogar in die Geschäftsmodelle von Finanzinvestor*innen integriert, die auf der Grundlage eines „Hartz-IV Vermietungsmodells“ (vgl. Bernt und Böhmer 2023) sehr preiswerte, aber häufig schlecht instandgehaltene, Wohnungen für Bevölkerungsgruppen anbieten, die kaum Zugang zu anderen Wohnungsbeständen haben. Ein interviewter Vermieter berichtete so:

“Wir vermieten unsere Wohnungen ... durchweg zur Höhe der ‘Kosten der Unterkunft’. Es hat keinen Sinn, hier Wohnungen zu einer höheren Miete anzubieten, weil die Mehrheit der Mieter die Miete sowieso nicht selbst zahlt. Wenn wir neue Mieter kriegen, die hier eine Wohnung anmieten wollen, handelt es sich fast immer um ALGII-Empfänger. Wer selbst für seine Wohnung zahlen muss, würde nicht an den Südpark ziehen.” (Interview mit dem Autor)

Dies entspricht auch den Erfahrungen von auf Transferleistungen angewiesenen Bewohner*innen, die sehr deutlich die durch die Sozialgesetzgebung bedingte Zwangslage schildern, die sie zum Wohnen in einem für sie unattraktiven Stadtquartier zwingt (alle Zitate aus Bernt und Volkmann 2023: 165f.):

„Das war die einzige Möglichkeit, wo wir eine Wohnung gekriegt haben. (...) Das ging ja damals alles über das Sozialamt. (...) Vier Zimmer, ok. Aber das war vom Preis in dem Limit, was bezahlt wurde durch das Sozialamt. Immer. (...) Meine Kinder wollen gerne in die Stadt. Ich weiß aber, dass ich es mir nicht leisten kann. Das Jobcenter würde sowieso nein sagen.“

„Ich wurde aufgefordert, mir eine kostengünstigere Wohnung zu suchen. Vom Arbeitsamt, vom Jobcenter. (...) Billiger. Kleiner. Mir blieb nichts weiter übrig. In XY, wo ich gewohnt habe, gab es nichts. Ich hatte keine andere Wahl, ich musste diese Wohnung nehmen.“

Sowohl die quantitativen Daten als auch die Schilderungen von Vermieter*innen und Bewohner*innen geben damit ein recht eindeutiges Bild: Die Regelungen zu den KdU wirken im Zusammenspiel mit dem gespaltenen Wohnungsmarkt wie eine „Segregationsmaschine“, die dafür sorgt, dass auf Transferleistungen angewiesene Haushalte aus guten Wohnlagen in unattraktive Gebiete verschoben, oder aus attraktiven Stadtteilen herausgehalten werden.

6. Fazit

Was haben Eigenbedarfskündigungen und KdU gemeinsam? In beiden Fällen wirken ausdifferenzierte Wohnungsmärkte, ungleiche Einkommensverteilung und staatliche Regelungen so zusammen, das die Möglichkeiten einkommensschwacher Haushalte zur Wahl ihres Wohnortes eingeschränkt werden. Die nur schwach regulierten Möglichkeiten, durch Eigenbedarfskündigungen bestehende

Mietverhältnisse aufzubrechen, verringern dabei die für vulnerable Haushalte in attraktiven Wohnlagen wichtigen Schutzmöglichkeiten, die sie in bestehenden Mietverträgen gegenüber exorbitanten Preiserhöhungen absichern, erleichtern eine Verdrängung aus der Wohnung und dem Wohngebiet und ermöglichen eine profitablere Verwertung der betreffenden Immobilie durch Weiterverkauf oder Neuvermietung an einkommensstärkere Personen oder durch eine Überlassung an transitorische Bewohner*innen (bspw. in Ferienwohnungen). Die Regelungen zu den „Kosten der Unterkunft“ perpetuieren bestehende Spreizungen des Mietwohnungsangebotes und führen zu einem weitgehenden Ausschluss von Transferleistungsempfänger*innen aus attraktiven Wohngebieten. Beide Regelungen sorgen dafür, dass Segregation im Wesentlichen den Mustern eines Wohnungsmarktes folgt. Diesem Wohnungsmarkt ist soziale Segregation inhärent, da er Einkommensgruppen nach Lagen und Preisen verteilt.

Mit Rückblick auf die oben vorgestellten Theorien unterstreicht das vor allem die Bedeutung institutionalistischer und ökonomischer Ansätze für die Wohnungspolitik. Sozialökologische, behaviouristische und Restrukturierungsansätze haben dabei auch eine Bedeutung, weil sie das Zustandekommen einer Nachfrage nach bestimmten Wohnungen und Wohngebieten erklären. Die Möglichkeiten der Politik in die von diesen Ansätzen thematisierten sozialen, demographischen und kulturellen Prozesse einzugreifen sind aber gering (und es ist auch fraglich, ob ein staatlicher Eingriff hier überhaupt wünschenswert wäre). Die Förderung und Regulierung von Immobilieninvestitionen, die Ermöglichung oder Untersagung unterschiedlicher Geschäftsmodelle im Wohnungssektor, die Preisbildung und die Zugangsregelungen für unterschiedliche Wohnungsmarktsegmente sind hingegen durchaus von der Wohnungspolitik beeinflussbar. Gerade für Marktteilnehmer*innen mit weniger Ressourcen, oder für Personengruppen, die von Diskriminierung betroffen sind, ist Wohnungspolitik daher entscheidend. Eine Politik, die Marktmechanismen den Vorzug gibt, marktferne Bestände abschmelzen lässt oder verkauft, Marktprozesse in der Subjektförderung nachbildet und Mieterschutzregelungen in's Leere laufen lässt, sorgt bei diesen Bevölkerungsgruppen vor allem dafür, dass sich mehr Haushalte mit nachteilhaften Angeboten abfinden müssen. Das Ergebnis ist auf lange Frist mehr Segregation.

Literatur:

Alonso, W. (1964): Location and Land Use. Cambridge.

Analyse & Konzepte. immoconsult GmbH (2023): Konzept zur Ermittlung der Bedarfe für Unterkunft 2023 für die Stadt Halle (Saale), <https://buengerinfo.halle.de/getfile.asp?id=303866&type=do&>, 21.3.2025.

Arbaci, S. (2019): Paradoxes of Segregation: Housing Systems, Welfare Regimes and Ethnic Residential Change in Southern European Cities. Oxford.

Bernt, M. (2021): Die Segregationsmaschine: Entmischung in deutschen Großwohnsiedlungen und ihre Ursachen. Die Wohnungswirtschaft, 74(2), 8-11.

Bernt, M. (2022): Wo wohnen die Geflüchteten und warum? in StadtumMig-Projektteam (Hrsg.), Vom Stadtumbauchwerpunkt zum Einwanderungsquartier: Herausforderungen und Perspektiven für ostdeutsche Großwohnsiedlungen (S. 25-31). Humboldt-Universität zu Berlin.

Bernt, M. und Böhmer, F. (2023) „Das ging ja nur hier...“ – Wohneigentümerstrukturen und Segregation in ostdeutschen Großwohnsiedlungen“, Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning.

- Bernt, M. und Hausmann, P. (2019) Studie zur kleinräumlichen Untersuchung sozialstruktureller Veränderungen in Halle (Saale). Ergebnisse der Auswertung von Daten der kommunalen Statistik (Studie im Auftrag der Stadt Halle), https://leibniz-irs.de/fileadmin/user_upload/pure_files/1259752/2019_03_13Monitoring_Halle_final.pdf, (010.02.2023).
- Bernt, M., & Volkmann, A. (2023). Segregation in Ostdeutschland: Transformationsprozesse, Wohnungsmärkte und Wohnbiographien in Halle (Saale). Bielefeld: Transcript.
- Bezirksamt Pankow. Abteilung Stadtentwicklung (Hrsg.) (2015). Eine Stadt verändert sich. Berlin-Pankow 25 Jahre Stadterneuerung, Berlin: Nicolai.
- Brown, Laurence A./Moore, Eric G. (1970): The Intra-Urban Migration Process: A Perspective. In: Geografiska Annaler: Series B, Human Geography 52(1): 1-13.
- Claßen, G. und Zander, C. (2010) Handel mit Mietwohnungsportfolios in Deutschland: Umfang und Auswirkungen vor dem Hintergrund von Internationalisierung und Professionalisierung, Informationen zur Raumentwicklung(5/6): 377–390.
- Duncan, O. D.; Duncan, B. (1955): A Methodological Analysis of Segregation Indexes. In: American Sociological Review 20 (2), 210-217.
- Egner, B. (2014): Wohnungspolitik seit 1945. Aus Politik und Zeitgeschichte 20-21/2014: 13-19.
- Fainstein, S. S. (Hrsg.) (1992) Divided cities: New York & London in the contemporary world. Oxford: Blackwell.
- Fainstein, Susan S./Gordon, Ian /Harloe, Michael (Hrsg.) (1992): Divided Cities: New York & London in the Contemporary World: New York and London in the Contemporary World. Oxford.
- Friedrichs, Jürgen (1981): Stadtanalyse. Opladen.
- Goodman, J. Jr. (1976) Housing Consumption Disequilibrium and Local Residential Mobility, Environment and Planning A 8(8): 855-874.
- Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Berlin (2024). Immobilienmarktbericht Berlin 2023/2024 (hrsg. Von Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen/Geoinformation), www.berlin.de/gutachterausschuss
- Harvey, David (1973): Social Justice and the City. London.
- Helbig, Marcel; Jähnen, Stefanie (2018) Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten. WZB Discussion Paper P 2018-001. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.
- Holm, Andrej (2023). Kapitalrendite bestimmt Verdrängungsgeschehen. Umwandlung und Eigenbedarfskündigungen gefährden die Mieterstadt Berlin, MieterEcho 436 / Oktober 2023, <https://www.bmgev.de/mieterecho/archiv/2023/me-single/article/kapitalrendite-bestimmt-verdraengungsgeschehen/>
- Holm, A. und Bernt, M. (2021) Veränderungen der Eigentümerstrukturen auf ostdeutschen Wohnungsmärkten nach 1990, in: Kowalczyk, I.-S./ Ebert, F./ Kulick, H. (Hg.) (Ost)Deutschlands Weg. 45 Studien und Essays zur Lage des Landes. Teil I – 1989 bis heute, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 509-530.
- Investitionsbank Berlin (IBB) (2025): IBB-Wohnungsmarktbericht 2024, <https://www.ibb.de/de/ueberuns/publikationen/wohnungsmarktbericht/2024.html>

- Kazepov, Yuri (Hrsg.) (2005): Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangement and the Challenge to Urban Cohesion. Oxford.
- Kemeny, J. (1995) From public housing to the social market: Rental policy strategies in comparative perspective. London: Routledge.
- Maloutas, T. (2012) Introduction: Residential Segregation in Context. In: T. Maloutas and K. Fujita (Eds.) Residential segregation in comparative perspective: Making sense of contextual diversity, Farnham, Burlington: Ashgate, 1-36.
- Marcuse, Peter (1989), "Dual City": a muddy Metaphor for a quartered City. In: International Journal of Urban and Regional Research 13(4): 697-708.
- Massey, Douglas S./Denton, Nancy A. (1988): The Dimension of Racial Segregation. In: Social Forces 67(2): 281-315.
- Mollenkopf, J. H. and Castells, M. (Hrsg.) (1991) Dual city: Restructuring New York. New York: Russell Sage Foundation.
- Musterd, S., Marcińczak, S., van Ham, M. and Tammaru, T. (2016) Socioeconomic segregation in European capital cities. Increasing separation between poor and rich, Urban Geography, 38(7), 1062–1083.
- Musterd, Sako (Hrsg.) (2020): Handbook of Urban Segregation. Cheltenham und Northampton.
- Musterd, Sako/Ostendorf, Wim (Hrsg.) (1998): Urban Segregation and the Welfare State. London. Pahl, Ray E. (1970): Whose City? And Other Essays on Sociology and Planning. London.
- Park, Robert E./ Burgess, Ernest W./ McKenzie, Roderick (1925/1967): The City. Chicago.
- Pestel Institut (2024): Bauen und Wohnen 2024 in Deutschland (beauftragt vom Verbändebündnis „Soziales Wohnen“), Hannover, <https://mieterbund.de/themen-und-positionen/studien/pestel-institut-bauen-und-wohnen-2024-in-deutschland/>, 11.3.2025.
- Rex, John/ Moore, Robert (1967): Race, Community and Conflict. A Study of Sparkbrook. London/New York.
- Rossi, P.H. (1955): Why Families Move. Beverly Hills und London: Sage Publications.
- Salentin, Kurt/ Wilkening, Frank (2003): Ausländer, Eingebürgerte und das Problem einer realistischen Zuwanderer-Integrationsbilanz. In: Koelner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 55: 278–298.
- Sassen, Saskia (1991): The Global City. New York, London, Tokyo. Princeton.
- Smith, Neil (1979): Toward a Theory of Gentrification A Back to the City Movement by Capital, not People. In: Journal of the American Planning Association 45(4): 538-548.
- Tammaru, Tiit/ Marcińczak, Szymon/ van Ham, Marten/ Musterd, Sako (Hrsg.) (2016): Socio-Economic Segregation in European Capital Cities. London.
- Torgersen, U. (1987). Housing: the Wobbly Pillar under the Welfare State. Scandinavian Housing and Planning Research 4(1): 116–126.