

## Wohnen und Arbeiten am Rande des Existenzminimums

*Eick, Volker/Sambale, Jens (Hg): Sozialer Wohnungsbau, Arbeitsmarkt(re)integration und der neoliberale Wohlfahrtsstaat in der Bundesrepublik und Nordamerika. Working Paper No. 3 der Abteilung Politik, John F Kennedy-Institut FU Berlin 2005, 168 S., 7 Euro*

In dem hier besprochenen Working Paper legen die Herausgeber die um einige Beiträge erweiterte Dokumentation einer international vergleichenden Tagung zu staatlicher Wohnungspolitik und Arbeitsmarktintegration vor, die im November 2004 in Berlin stattfand. In dem Band wird auf verschiedenen Ebenen und anhand unterschiedlicher nationaler und kommunaler Praktiken der Frage nachgegangen, wie Umbau und Modernisierung sozialstaatlicher Regulierung das Feld des sozialen Wohnungsbaus und der Wohnungspolitik beeinflussen. Dabei wird auf die Betrachtung der "Schnittstelle von Wohnen und Lohnarbeit" (2) großer Wert gelegt. Die Schnittstelle markiert aus Sicht der Herausgeber eine "zentrale Zugangsbedingung" zu den Beständen öffentlichen Wohnungsbaus, die z.B. in den USA so aussieht, dass Mieter "ein Einkommen, das aus einer dauerhaften Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt erzielt wird, (haben sollten) und die Bereitschaft (haben müssen), sich einer rigiden Kontrolle und Disziplinierung (unangekündigte Drogentests etc.) zu unterwerfen" (4). In Deutschland wird das sozialpolitische Regime von Hartz IV mit seiner Workfare-Orientierung und seinen Folgen für die Wohnungsversorgung durch Angemessenheitsdefinitionen, Umzugsaufforderungen unter diesem Aspekt betrachtet (5). Neuerdings müsste man noch die Regelung für arbeitslose Erwachsene unter 25 Jahren aufführen. nur mit schwer\_wiegenden sozialen Gründen aus dem Elternhaus ausziehen zu können. Volker Eick und Jens Sambale sehen in einer "zur Kenntlichkeit" übertriebenen Skizzierung die Gefahr, dass die Botschaft des neoliberalisierten Sozialstaats "an die Mieter des öffentlich geförderten Wohnungsbaus (heißt): Wer nicht arbeiten will (und zunehmend: kann), verwirkt die unabhängige Lebensführung und wird an Institutionen überstellt - Obdachlosenasyile, Anstalten, Heime" (7).

An dieser Zuspitzung wird der theoretische Zugang zu den Veränderungen des Sozialstaats deutlich, der in diesem Buch verfolgt wird. Neoliberalisierte Politik besteht keineswegs nur im Schleifen sozialstaatlicher Sicherheiten, die in der fordistischen Phase als politischer Kompromiss erkämpft worden waren, sondern Neoliberalismus hat bei aller überbordenden Rede gegen staatliche Regulierung den Gehalt eines starken Staates - und zwar nicht nur im Sinne repressiver Autorität, sondern auch im Sinne einer paternalistischen Gestaltung sozialer Lebensverhältnisse. Wer sich vom Missverständnis befreien will, dass neoliberale Politik Sozialabbau und Entstaatlichung bedeute, findet in diesem Buch einiges Material. Der theoretische Bezugspunkt dieses Herangehens findet sich in Analysen der US-amerikanischen Autoren wie Peck, Tickell, Theodore, Brenner und anderen, "die das Konzept eines roll-back und roll\_out neoliberalism entwickelt haben" (7). "Damit geht es nicht mehr allein um das bloße Zurückfahren des geförderten Wohnungsbaus auf ein gesundes Niveau, sondern auch um den Versuch herauszufinden, wie weit den darin aufgehobenen Subjekten die neuen Anforderungen

eingespiegelt werden können. bzw. ab wann mit Widerstand gerechnet werden muss" (7).

Der Band enthält drei Aufsätze zur Entwicklung der sozialen Wohnungs(bau)politik in den USA, Deutschland und Kanada sowie Texte, die sich exemplarisch auf Städte (Chicago, Los Angeles, Berlin und Amsterdam) beziehen und dabei spezifische Aspekte wie staatliche oder kommunale Programme der Beschäftigungsförderung und Stadtentwicklung beleuchten.

In seinem Aufsatz "Die Reform des öffentlichen Wohnungsbaus als Rache an den städtischen Armen" (15-31) stellt Jason Hackworth seine Beschreibung der Entwicklung der öffentlichen Wohnungsbaupolitik explizit in den theoretischen Kontext, den Neoliberalismus als Politik der "Zerstörung und Neuschaffung" von Verhältnissen zu sehen (17). Der öffentliche Wohnungsbau in den USA stellt für Hackworth gerade als "marginalisierter Nebenbereich des US-amerikanischen Wohlfahrtsstaats" ein geeignetes Feld dar, um die Einflüsse von politisch-ideologischen Bewegungen - nicht nur des Neoliberalismus - auf wohlfahrtsstaatliche Praktiken beobachten zu können. Hackworth gibt einen Überblick über die US-amerikanische Politik in diesem Feld seit den 30er Jahren des vergangenen Jahrhunderts bis 2003. Bis in die 70er Jahre ist die öffentliche Wohnungsbaupolitik keynesianisch geprägt und permanent Anfeindungen im Sinne des "sozialistischen Beigeschmacks" ausgesetzt, bis die Nixon-Administration die Mittel für den öffentlichen Wohnungsbau kürzt und nach und nach Maßnahmen etabliert werden, "die selbständige Lebens\_führung (,self-sufficiency'), Unternehmertum und private Regierungs- und Regulierungsformen fördern sollten" (24). Als Beispiele werden nachfrageorientierte Programme genannt wie Gutscheinsysteme zum Zugang zu Wohnungen oder Steuergutschriften für bauwillige Familien mit niedrigem Einkommen. Neben diesen Vermarktlichungsstrategien entstehen auch Praktiken, die zunehmend - auch unter der Clinton-Regierung - ein bestimmtes Arbeits- und Sozialverhalten' zum Berechtigungskriterium zur Teilhabe an staatlichen Wohnungsprogrammen machen: z.B. die Bereitschaft, im Falle von Arbeitslosigkeit community-work auszuüben oder die Möglichkeit Mieter räumen zu lassen, "wenn Haushaltsmitglieder inner- oder außerhalb der jeweiligen Siedlung kriminelle Handlungen begehen" (26, 27). Hingewiesen wird auch auf die Praxis, "severly distressed neighbourhoods" des öffentlichen Wohnungsbaus einfach abzureißen (26). An Hackworth Beschreibung zeigt sich ein\_dringlich das Paradox neoliberaler Politik: "Sie gründet auf der Idee der Nichtintervention, wird aber durch ein System extrem und häufig offen interventionistischer Staatspraktiken umgesetzt" (29). Die "Rache an den städtischen Armen" der USA kann demnach darin gesehen werden, sie wieder mehr dem Sachzwang des Marktes und einem erzieherischen (kommunalen) Staat auszusetzen.

Die Verhältnisse und Politiken in den USA werden genauer anhand von Texten beleuchtet, die Erfahrungen mit Programmen in Chicago und Los Angeles reflektieren. Nik Theodore (66-83) stellt die Problematik der Workfare-Orientierung der Chicago Housing Authority (CHA) dar, die für den Einzug in Siedlungen des öffentlichen Wohnungsbaus verlangt, dass der Haushaltsvorstand eine Beschäftigung von 30 Wochenstunden nachweisen muss und Haushaltsangehörige ebenfalls

Beschäftigungsnachweise oder Nachweise der Teilnahme an bestimmten Bildungsprogrammen liefern müssen. Eine solche Politik - so seine Kritik - kann das Arbeitskräftepotenzial der Bewohnerinnen nicht vernünftig erschließen, sondern kanalisiert es in die "drangvolle Enge" des Niedriglohnsektors. Mit der auch hierzulande bekannten "Arbeit um jeden Preis" - Maxime werden keine Perspektiven erschlossen, die höhere Einkommen ermöglichen und die soziale Lage der BewohnerInnen wesentlich verbessern. Als Alternative zu diesem Weg des Zwangs in Pflichtarbeitsmaßnahmen diskutiert Theodore Ansätze, die sich im Bereich des Supportive Housing (betreutes Wohnen) und im Non-Profit- Wohnungsbausektor entwickelt haben. Kennzeichen dieser Programme sind das Prinzip der Freiwilligkeit der Teilnahme und der Versuch, über Weiterbildungsprogramme im Rahmen von Arbeitsverhältnissen individuelle "Pfade zu einer unabhängigen Lebensführung auf(zu)zeigen", die auf einem existenzsichernden Einkommen beruhen (82). Dieser Anspruch wird anhand konkreter Modelle der Arbeitskräfterekrutierung und Karriereentwicklung (zu "Sozialdienstleistungsassistenten"), die von Organisationen in diesen Arbeitsfeldern durchgeführt werden, detailliert dargestellt und reflektiert. Aus Sicht des Autors stellen diese Ansätze einen ungewöhnlichen Weg im gegenwärtigen sozialpolitischen Klima der USA dar. Zu befürchten sind dagegen drastisch stigmatisierende Folgen der Workfare-Programme, wie sie die CHA praktiziert: wer wegen fehlendem Job kein Wohnrecht in den neuen Siedlungen erhält, wird auf die unsanierten Bestände des öffentlichen Wohnungsbaus verwiesen.

Die Beiträge zu Los Angeles bieten einen breiten Blick auf die dortigen Praktiken. Der Beitrag von Estiphanos/Castro-Ramirez/Clark stellt aus Sicht der Housing Authority von Los Angeles die Versuche dar, die Lebensverhältnisse von Menschen im öffentlichen Wohnungsbau im Sinne einer "unabhängigen Lebensführung" zu verbessern. Dies geschieht über eine Mischung verschiedener Aktivitäten z.B. bundesfinanzierte Programme für Beschäftigungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten, finanziellen Anreizen wie Mietobergrenzen für Arbeitende und verschiedenen Methoden der Bürgeraktivierung in den Communities (vgl. 84-101).

Der Beitrag von Jaqueline Leavitt (102-122) identifiziert die Erfolgsbedingungen und Grenzen der genutzten Programme und beschreibt "visionäre Community-programme" wie die Union de Vecinos, Workers-Centers und einer regionalen Coalition for Economic Justice. Als Besonderheit dieser Ansätze nennt Leavitt, "dass sie die Komplexität verstehen, die das Leben der Menschen beherrscht. Menschen unterteilen ihr Leben eben nicht in einerseits Wohn- und andererseits Arbeitsbedürfnisse" (119). Zum Verständnis der Komplexität gehört u.a. auch ein von staatlich-, behördlichen oder betriebswirtschaftlichen Prioritäten unterschiedener Zeithorizont von Beteiligungs- und Entscheidungsprozessen (120). Dieser Blick auf das "alternative Paradigma von unten" nimmt auf seine Weise wieder die Frage nach den Reaktionen der Menschen auf das roll-out von neoliberal geprägten Wohnungs- und Arbeitsmarktpolitiken auf. Dass er dabei die Förderung eines gemeinsamen Sinns von Nachbarschaft als Vision auch in der Gegenbewegung für nötig erachtet, ist womöglich nicht nur einem besonderen US-amerikanischen Verständnis von Community und Neighbourhood geschuldet. Vielleicht reflektiert sich darin auch die schlichte Tatsache, dass Neoliberalismus im Sinne eines rein rationalen ökonomischen Programms gar nicht funktionieren kann, weil die

Menschen eben nicht so rational-ökonomistisch leben.

Die Beschreibung "Gegcnwärtiger Trends im sozialen Wohnungsbau und in der Arbeitsmarktpolitik" in Deutschland von Thomas Knorr-Siedow (32-50) liefert einen kursorischen Überblick über die Geschichte des sozialen Wohnungsbaus mit einem Exkurs zur DDR und unter Weglassung des Nationalsozialismus und beschreibt die vorhandenen Verbindungen zwischen öffentlichem Wohnungsbau und Schaffung von Arbeitsplätzen bzw. der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in dieser Branche. Das Zentrum seiner Aufmerksamkeit liegt in der Auseinandersetzung mit der Rolle kommunaler Wohnungsunternehmen zwischen Gewinnorientierung und sozialen Aufgaben, besonders bezogen auf den seit den 90er Jahren vollzogenen "Perspektivwechsel auf das Lokale" (39). Gemeint sind damit Konzepte, Folgen der sozialen und räumlichen Ungleichheitsentwicklung durch die Mobilisierung von lokalen Ressourcen und Potenzialen der BewohnerInnen von Stadtteilen mit einem hohen Anteil von erwerbsloser und armer Bevölkerung zu bearbeiten. In seiner Beschreibung kann sich der Autor den begrifflichen und sprachlichen Fallen, die mit der Rede von "sozial-problematischen" Stadtteilen und der sozialen Kategorisierung der dort Lebenden gestellt sind, nicht immer entziehen. Er kann jedoch auf die Grenzen und strategischen Gefahren einer Politik hinweisen, die von der Bevölkerung bestimmter Gebiete verlangt "sich quasi am eigenen Schopf aus dem Sumpf ihrer Probleme herauszuziehen" (40). So zeigen die Evaluationen von Programmen wie Soziale Stadt, dass sich die geringsten Erfolge im Bereich von Wirtschaft und Arbeit einstellen, also die sozialen Positionen der BewohnerInnen sich nicht verbessern. Erfolge zeigten sich hingegen im Bereich "transkultureller Bildung, der Verbesserung der Aufenthalts- und Nutzungsqualität von öffentlichen Räumen und Schulen" (40). Thomas Knorr-Siedow sieht positive Tendenzen nur unter der Nutzung einer anderen Definition von Arbeit und Beschäftigung. So stellt er verschiedene praktizierte Modelle vor, in denen z.B. Gruppen marginalisierter Jugendlicher und junger Erwachsener die Möglichkeit erhalten, über die Instandsetzung von Wohnraum mehrere Effekte zu erzielen: für sich (Qualifikation, Einkommen, berufliche Orientierung), für das Quartier (Stadterneuerung) und die Stadtpolitik (Befriedung von Konfliktpotenzial). Auch berichtet er von der Nutzung öffentlich geförderter Arbeitsprogramme durch Wohnungsbauunternehmen mit dem Ziel, ihren Mieterinnen befristete und gering bezahlte Erwerbsmöglichkeiten im Aufgabenbereich des Unternehmens zu bieten. In Relation zu der anhaltenden hohen Erwerbslosigkeit und fehlender bezahlter Lohnarbeit hält er eine über solche Programme hergestellte "nicht in sich demoralisierende und herabziehende Wohnumgebung bereits (für) einen Erfolg" (46). Angesichts der jüngeren politischen Entwicklung von verstärkter Marktorientierung öffentlicher Unternehmen, staatlichem Rückzug von Steuerungsaufgaben und negativen Veränderungen im Feld der "sozialen und arbeitsmarktpolitischen Förderkulisse" (48) befürchtet er, dass selbst diese Strategien, "die dabei helfen, sich in der allgemeinen Misere besser einzurichten: nicht mehr aber auch nicht weniger" (49) einem roll-back unterliegen könnten. Die wohnungspolitischen Entwicklungen in Deutschland werden in den Beiträgen von Cornelia Cremer (123-134) und Andrej Holm (135-146) unter besonderem Blickwinkel betrachtet. Der Beitrag von Cremer macht an der Umsetzung des Programms Soziale Stadt im Berliner Stadtteil Marzahn Nordwest den von Knorr-Siedow beschriebenen Wandel in der politischen Ausrichtung von

sozialer Wohnungsbaupolitik als Wirtschafts- und damit Arbeitsmarktfaktor zur Orientierung auf "Verbesserung der Lebenssituation der Kiezbewohner und auf die Verbesserung der materiellen Wohnsituation inklusive der Wohnumgebung" (123) deutlich. Die Grenzen und Möglichkeiten solcher Ansätze werden exemplarisch vorgestellt: die Nutzung von finanziellen Mitteln aus von Quartiersjurys verwalteten Fonds für eine Boxhalle und Bücher in russischer bzw. vietnamesischer Sprache lassen die Berücksichtigung von formulierten Bewohnerinteressen vermuten, während Arbeitsmarktprobleme im wesentlichen außerhalb der Reichweite des Quartiersmanagement liegen. Die in diesem Zusammenhang auch von Cremer eingeforderte Initiative von Wohnungsunternehmen bei der Schaffung von Ausbildungs- und Arbeitsangeboten bedürfte einer genaueren Diskussion. Denn die Entwicklung der öffentlich geförderten Arbeit hin zu Beschäftigungsverhältnissen ohne Arbeitnehmerstatus und voller Sozialversicherung und ihre breite Nutzung gerade für BewohnerInnen von Gebieten, die den so genannten "Fahrstuhleffekt" eines quasi kollektiven sozialen Abstiegs (125) durchgemacht haben, ist alles andere als ein roll-back dieses Abstiegs.

Mit dem Berliner Umgang mit den Neuregelungen der Angemessenheit von Unterkunftskosten und damit möglichen Umzugsaufforderungen an ALG II Berechtigte befasst sich Andrej Holm. Er nimmt dabei wieder explizit Bezug auf die Frage neoliberalen roll back und roll out. Dabei interpretiert er die Hartz IV Regelung als Abschied von einer "lange Zeit in der BRD angestrebte(n) Entkopplung von Einkommen und Wohnungsversorgung" durch Wohngeldzahlungen (140). Dieser Anspruch entsprach eigentlich dem neoliberalen Gedanken, die BürgerInnen zu besseren MarktteilnehmerInnen zu machen, während die Hartz IV Regelung eher als "sozialautoritäre Drohkulisse" interpretiert wird und damit die "klassendifferenzierte Varianz des neoliberalen Umbaus" ausdrückt (141). Eine besondere Variante davon sieht Holm in der Möglichkeit, dass für ALG II Berechtigten der Zugang zu bestimmten Segmenten des Wohnungsmarktes erschwert wird und das - verstärkt durch Modernisierungsarbeiten in diesen Bereichen - so zu einer weiteren "sozialen Entmischung" führt (145). Der Politik des SPD-PDS-Senats, die bei der Festlegung von Mietobergrenzen im Verhältnis zu vergleichbaren deutschen Städten sogar relativ hoch gegangen waren, wird mit dem Kriterium des "Abschied(s) von der Orientierung an sozialräumlicher Kohäsion" ein schlechtes Zeugnis ausgestellt.

Das vorgestellte Working Paper lohnt die intensive Lektüre und Diskussion von allen, die sich beruflich oder als BürgerInnen mit Stadtentwicklung, Wohnungspolitik und Arbeitsmarktpolitik unter den gegebenen ökonomischen und politischen Bedingungen auseinandersetzen.

Wolfgang Völker

Hellkamp 39

20255 Hamburg

E-Mail: [wvoelker-hamburg@t-online.de](mailto:wvoelker-hamburg@t-online.de)

