

## Die Möglichkeit der demokratischen Stadt im 21. Jahrhundert

Hilmar Höhn

Mit den Märkten und ihrem Funktionieren ist es so eine Sache: Ein ganzes Jahrzehnt wurden die Börsen als idealer Markt gefeiert, schließlich seien dort alle Informationen transparent vorhanden, geradezu idealtypisch bildeten sich die Preise. Das mache sie zu Wohlstandsmaschinen des 21. Jahrhunderts. Man vertraute ihnen sogar die Altersvorsorge der Bürgerinnen und Bürger ganz oder in Teilen an.

Wie wir seit 2008 wissen war an diesem aufgeblasenen Markt gar nichts transparent und die Preise eine von Gier genährte Fiktion. Hätten nicht Regierungen Billionen Dollar, Euro und Pfund in die Real- und Finanzwirtschaft geschossen, wäre die Kernschmelze der Weltwirtschaft nicht mehr zu vermeiden gewesen. Es kam etwas weniger schlimm, aber nicht gut. Die Schäden an Sozialversicherungen, Arbeitsmärkten und Gesundheitssystemen weltweit sind bis heute nicht behoben.

Aus dieser Ur-Katastrophe des 21. Jahrhunderts hätte man lernen können, dass Märkte gar nichts können, wenn Regierungen, Parlamente und ihre Agenturen zusammen mit den Notenbanken meinen, *laissez faire* sei ein unserer Zeit angemessenes politisches Konzept.

Zehn Jahre nach dem großen Kladderadatsch schrieb Christian Hilber, Professor an der London School of Economics, das Folgende: Es sei eines der auffälligsten Merkmale lokaler Wohnungsmärkte wie Immobilienmärkte, dass die Preise in der Regel zyklischer Natur sind: »Technisch ausgedrückt: Preisänderungen sind durch eine kurzfristige serielle Korrelation und eine langfristige Rückkehr zum Mittelwert gekennzeichnet, wodurch Immobilienpreise zumindest theoretisch vorhersehbar werden«. (1)

Ein Blick in die Statistiken der Bundesbank über die jüngere Entwicklung des Immobilienmarktes hätte genügt, um zu erkennen, dass Theorie und Praxis weit auseinanderklaffen. Seit mehr als einem Jahrzehnt kennen die Kurven nur eine Richtung: Aufwärts. Steil aufwärts.

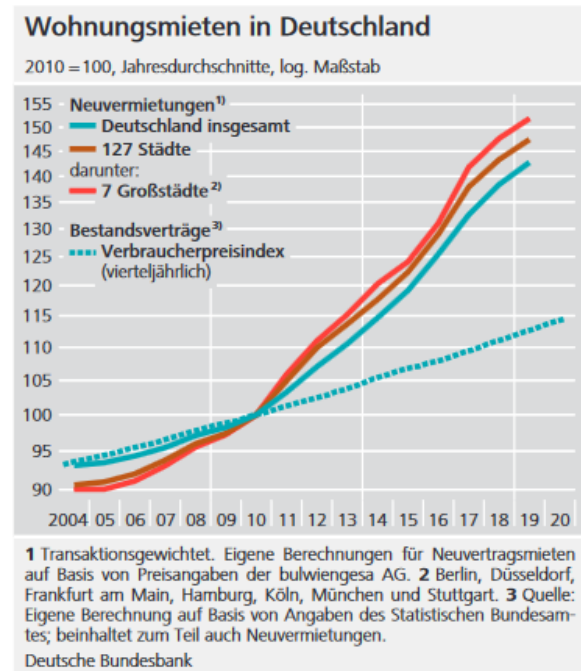
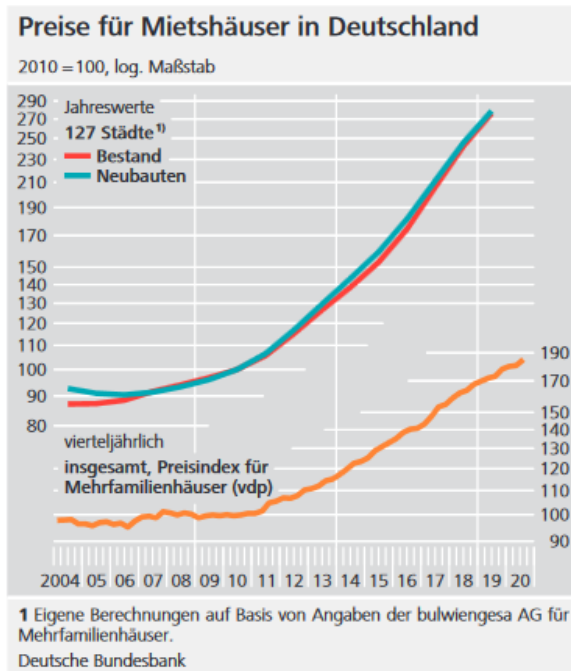


Abbildung 1: Indikatorenbericht Deutsche Bundesbank: Grafiken zu Wohnimmobilien, Preise für Mietshäuser und Mietenentwicklung (Quelle: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/615188/2774560274939fc7e062f24c8c85f812/mL/indikatorensystem-zum-deutschen-wohnungsmarkt-data.pdf>)

So wurde 2020 eine Wohnimmobilie fast zum doppelten Preis verglichen mit 2008 gehandelt. In großen Städten lag die Teuerungsrate sogar bei 210 Prozent. Für Mietshäuser einigten sich Käufer und Verkäufer 2020 auf Preise, die dem Dreifachen des Preises von 2010 entsprachen.

Eine Ursache für den Auftrieb: Immobilienkredite von Banken sind anders als noch vor einem Jahrzehnt nahezu zum Null-Zins zu haben. Bezahlen müssen diesen Boom allerdings auch die Mieterinnen und Mieter. Wer im vergangenen Jahr einen Mietvertrag unterschrieb, muss – je nach Wohnlage – das 1,4- bis 1,5-fache für den Quadratmeter bezahlen als nur zehn Jahre zuvor. Eine exorbitante Steigerung. Die Preise für Güter des täglichen Bedarfs legten im Vergleichszeitung nur um den Faktor 1,15 zu. (2)

Seit etwa 2005 sendet der Immobilienmarkt über den Preis unablässig ein Signal: In den Städten wird Wohnen ein immer knapperes Gut. Zum einen flüchten Investoren in Zeiten von Null-Zins und unsicheren Börsen in Realwerte. Zum anderen beschert den Investoren eine neue Welle von Landflüchtigen eine lange nicht mehr für möglich gehaltene Zunahme der Nachfrage nach urbanem Wohnraum.

Allerdings passen Angebot und Nachfrage nicht gut zusammen: Investoren setzen auf hohe Renditen. Das sind die wenigen Käufer und Mieter aus der oberen Mittelschicht, die – nach Einkommen und Vermögen betrachtet – Gewinner der Moderne 4.0 sind. Sozialwohnungen oder einfach preisgünstige Wohnungsangebote hingegen sind in den Städten absolute Mangelware. Der Stadtsoziologe Andrej Holm spricht von »leistbaren Wohnungen«. Für die Hans-Böckler-Stiftung errechneten er und Kollegen 2018 für die größten Großstädte einen Mangel, der in die Hunderttausende geht. Allein in Berlin fehlten laut seiner Aufstellung 310.000 kleine, bezahlbare »vier Wände«. In Hamburg waren es 150.000, in Köln, Bremen und München jeweils 50.000 solcher Einheiten. (3)

Der Mangel, sagt Holm, führe zu absurden Verzerrungen auf dem Markt. Menschen mit geringen Einkommen weichen auf Wohnungen aus, die für sie nach Quadratmetern und Mieten zu groß seien. Dass Menschen 40 Prozent und mehr für die Miete ausgeben, sei keine Seltenheit. Umgekehrt zögen Familien in zu kleine Wohnungen, weil sie sich eine Wohnung mit eigenen Zimmern für die Kinder einfach nicht leisten können.

Vorsichtig formulierte die Bundesbank Anfang 2019 in ihrem Ausblick auf Immobilienmarkt, dieser zeige Anzeichen von Überhitzung. Es braut sich eine Krise zusammen. Und alle, die es angehen muss, wissen das.

Obwohl die Preise in den Himmel schießen, führt das nicht dazu, dass der Markt wie erwartet reagiert. Es gibt ausreichend Baugenehmigungen, die Kapazitäten der Bauwirtschaft sind zwar ausgelastet – aber nicht in Europa. Und dennoch steigt die Zahl der per anno fertig gestellten Wohnungen nur noch schwach an. Viel zu langsam, berichtet die Bundesbank, tastet sie sich an die Schwelle von 300.000 heran – das entspricht nicht einmal dem Rückstand von Berlin.

Die Knappheit verschärft die soziale Drift in den Städten. Interessieren sich Investoren für Stadtviertel, ist das für dessen Bewohnerinnen und Bewohner und Gewerbetreibende eher eine Bedrohung denn ein Grund zu Hoffnung. Sie werden aus den Quartieren gedrängt, entweder in das Umland der Städte oder in Wohnquartiere, in denen es an allem mangelt: Schulen, Gesundheitsversorgung, Einkaufsmöglichkeiten.

Um es auf den Punkt zu bringen: Jungen, die heute in Berlin-Mitte geboren werden, haben statistisch eine Lebenserwartung von 76,7 Jahren und damit drei Jahre kürzer zu leben als Altersgenossen aus dem Bezirk Steglitz-Zehlendorf. Dabei verwischen die Bezirksvergleiche das Maß an Ungleichheit, das in Berlin herrscht. Jeder Bezirk ist groß wie eine Großstadt und vereint alle sozialen Schichten. Das Gefälle zwischen dem Sorgenquartier Gesundbrunnen und dem grünen Wannsee wird so nicht mehr vermessen.

Für Hamburg hat die AOK die unterschiedliche Lebenserwartung von Menschen in den »besseren« und »armen« Vierteln gerechnet. Die Wochenzeitung »Die Zeit« schreibt über die Studie: »Ganze zehn Jahre leben die Veddeler kürzer als Bewohner des Hamburger Reichenviertels Blankenese, 15 Jahre weniger als Menschen aus Poppenbüttel im reichen Hamburger Norden.« (4)

Obwohl der Missstand unserer Städte Jahr für Jahr in Statistiken niedergelegt wird, geschieht nur wenig, um ihn zu beheben. Eine Möglichkeit wäre der Bau von Sozialwohnungen. Das könnten die Städte selbst tun – mit Hilfe städtischer Wohnungsbauunternehmen, die noch nicht an die großen Konzerne wie Deutsche Wohnen oder Vonovia verkauft wurden. Doch diesen fehlt vielerorts die finanzielle Kraft dazu. In manchen Städten wie Dresden muss nach dem Ausverkauf der stadteigenen Wohnungsfirma 2006 überhaupt erst wieder ein kommunaler Wohnungsbestand aufgebaut werden.

Städte könnten Investoren auch Auflagen machen, eine bestimmte Zahl von Sozialwohnungen zu errichten. Das geschieht. Aber nicht im notwendigen Maße. Laut BAG Wohnungslosenhilfe gab es in Deutschland 1992 noch mehr als 2,8 Millionen Sozialwohnungen, 2016 waren davon noch 1,2 Millionen übrig.

Das Pestel-Institut reklamierte in einer 2020 veröffentlichten Studie einen »Bedarf an bezahlbarem (sozialem) Mietwohnraum in Höhe von 6,3 Mio. bezahlbaren Wohnungen. Diese Zahl«, so das Institut weiter, »liegt um 0,7 Mio. Wohnungen über dem im Jahr 2012 ermittelten Bedarf an Sozialwohnungen«. (5)

2017 etwa hätten mindestens 50.000 Sozialwohnungen errichtet werden müssen, um wenigstens den Schwund auszugleichen, der durch die zeitliche Befristung der Sozialbindung von Wohnungen verursacht wird. Tatsächlich wurden in jenem Jahr nur 26.000 Sozialwohnungen fertig. (6)

Die Zahlen zeigen: Die Mieten-Krise ist ein Ausdruck von umfassendem Marktversagen. Zur Wahrheit gehört aber auch: Der Markt wurde – wie der Finanzmarkt vor zwanzig Jahren – mit der Übertragung der Aufgabe überfordert, die Bevölkerung mit dem hohen Gut Wohnen zu versorgen. Bund, Länder und Gemeinden verdrückten sich aus ihrer Pflicht zur demokratischen Stadtentwicklung und verschanzten sich hinter viel zu kleinteiligen Programmen wie »Soziale Stadt« vor den Herausforderungen unserer Zeit.

Es hätte mehr bedurft als des Baus von Wohnungen für die gewachsene Zahl von Armen. Auch die Mittelschicht – Arbeitnehmer, kleine Gewerbetreibende oder Freiberufler – sind Leidtragende der marktgetriebenen Verwahrlosung unserer Städte: Auch sie zahlen zu hohe Mieten, und werden zusehends aus den attraktiven Zentren verdrängt.

Es gibt in der Bundesrepublik Deutschland kein von der Verfassung begründetes Grundrecht auf Wohnen. Die Bundesrepublik Deutschland ist als UN-Mitglied durch Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zwar gehalten, jedem Menschen und seiner Familie »Gesundheit und Wohl« zu gewährleisten – wozu neben Nahrung, Kleidung oder ärztlicher Versorgung auch eine Wohnung gehört. (7) Aber wo kein Recht, da auch kein Richter.

Das Grundgesetz formuliert diese Verpflichtung anders: Aus dem Staatsauftrag, die Würde jedes Menschen zu achten und zu schützen (Artikel 1), dem Recht eines und einer jeden auf körperliche Unversehrtheit (Artikel 2), den Auftrag, Ehe und Familie zu schützen (Artikel 6) und der Verpflichtung von Eigentümern, ihr Handeln auch dem Gemeinwohl zu dienen (Artikel 14) sowie Artikel 20, der nach 1949 aus Deutschland einen demokratischen und sozialen Rechtsstaat hat werden lassen, folgt die Verpflichtung des Staates, seine Bürgerinnen und Bürger ausreichend mit Wohnraum zu versorgen.

Weil kein einklagbares Recht geschaffen wurde, bleibt der Weg über die Parlamente von Bund und Ländern, über die Rathäuser und Gemeinderäte der Republik. Der demokratische und soziale Rechtsstaat ist nur so demokratisch und sozial, wie er Anhänger hat.

Das Grundgesetz hat – negativ gesehen – also einen blinden Fleck. Positiv gesehen enthält es die Aufforderung an die Bürgerinnen und Bürger, ihre Erwartungen zu formulieren und mit demokratischen Mitteln für sie zu kämpfen. Zu Recht fordert die (zumindest formal) am besten ausgebildete Generation, die je in Deutschland gelebt hat, zudem die Beteiligung an der Entwicklung ihrer Städte und Gemeinden über den Akt des Wählers hinaus ein.

Der Weg in die demokratische Stadt führt nicht zurück in die Vergangenheit. Das war die verwaltete, autogerechte Stadt. Das bedeutet nicht, dass Instrumente, mit denen im fordistischen Sozialstaat Wohnen Teil eines umfassenden auch sozialen Fortschrittsprojektes war, heute nicht mehr aktuell seien. Nicht umsonst schlägt der Stadtsoziologie Holm das Konzept einer »neuen Gemeinnützigkeit« vor, mit dem Ziel, Genossenschaften und genossenschaftsähnlichen Zusammenschlüsse den Weg in den Wohnungsbau großen Stils zu ebnen. Dazu

freilich müssen Bundestag und Landesparlamente entsprechende Gesetze verabschieden und ihre Förderpolitik entsprechend fokussieren. (8)

Weiter verfügen vor allem Bund und Länder über zum Teil erhebliche Flächen in den Innenlagen der Städte, die trotz bester Willenserklärungen vielfach immer noch meistbietend verkauft werden. Warum überhaupt Flächen verkaufen? Die Stadt Zürich ist rigoros: Sie vergibt Flächen nur noch in Erbpacht. Für Großinvestoren ist das denkbar unattraktiv. Die Städte, Bund und Länder haben es also selbst in der Hand, auf welchem Weg und zu welchem Preis sie wie Bauland zukommen lassen.

Auch die Stadt Ulm pflegt seit mehr als hundert Jahren ein konsequentes System der räumlichen Stadtentwicklung. Ehe die Gemeinde ein Baugebiet ausweist, müssen die entsprechenden Grundstücke in ihrem Eigentum sein. Erst dann verkauft sie – mit entsprechenden Auflagen – an Investoren und Bauherren.

Um ein demokratisches Gegengewicht zur Dominanz des Marktes zu schaffen, können auch Bodenfonds gegründet werden, mit deren Hilfe Bürgerinnen und Bürger sich einerseits eine Altersvorsorge aufbauen könnten, andererseits könnten sie davon profitieren, dass Bauland dem Zugriff des Marktes entzogen wird.

Dem sozialen und öffentlich geförderten Wohnungsbau kommt besondere Bedeutung zu. Um den Markt zu zähmen, muss der geförderte Wohnungsbau nicht nur kräftig angeschoben werden. Es ist auch nicht einzusehen, warum die Sozialbindung nach 15, 20 oder 30 Jahren ausläuft.

Es gibt also mehr als einen Weg, die aus der gescheiterten Politik der dem Markt überlassenen Stadt herauszuführen. Je mehr gegangen werden, um die Macht der Märkte durch demokratische Stadtentwicklung einzuschränken, umso besser.

Am Ende könnte es auch notwendig werden, Wohnungen zu vergesellschaften. Der Punkt ist aber nicht erreicht. Bund, Länder und Gemeinden sind zwanzig Jahre lang den Beweis schuldig geblieben, sie seien die besseren Bauherren. Im Gegenteil: Als die Immobilienpreise im Keller waren, verkauften Kommunen ihre Wohnungsbaugesellschaften, Länder ihre Landesentwicklungsgesellschaften und der Bund das in der »Gagfah« gebündelte Immobilienvermögen der Rentenversicherung an Investoren.

Weder beim Markt noch beim Staat allein ist also das Menschenrecht Wohnen gut aufgehoben. Ohne eine aktive Zivilgesellschaft wird die demokratische Stadt nicht gelingen. Kluge Politik trägt dieser Erwartung Rechnung und beteiligt Bürgerinnen und Bürger am Werden ihrer Stadt, ihres Quartiers oder ihrer Straße.

Beteiligung ist im Zeitalter der Digitalisierung in einer ganz neuen Dimension möglich. Denn jede Stadt produziert ohne Unterlass Daten. Sie geben Auskunft über Verkehrsströme, Handynutzung, Bewegungsdaten, es herrscht kein Mangel an Daten über Einsätze von Polizei, Feuerwehr und Rettungsdiensten, die Frischluftzufuhr der Städte ist ebenso erfasst wie die Quellen ihrer Verschmutzung.

Der 2003 verstorbene Biochemiker Frederic Vester hat sein Leben der Kybernetik gewidmet. In seinem 1983 erschienenen Buch »Ballungsgebiete in der Krise« übertrug er Regelkreise aus der Biologie in Modelle zur Simulation des Alltags. Er empfahl, Planungsprozesse als Eingriffe in komplexe und hochsensible Systeme zu begreifen, in denen die Veränderung schon eines Parameters zum Kippen des Ganzen führen kann. (9) Seine überlebensgroßen Schaubilder waren aber praktisch kaum einsetzbar. Heute gibt es die Rechner und Speicherkapazitäten, um

digitale Zwillinge unserer Städte zu errichten und mit den Einwohnerinnen und Einwohnern sozusagen im Parallelbetrieb die Gemeinden der Zukunft zu entwickeln.

Die Frage ist, wem die Daten und Modelle der Städte gehören. Die großen Digitalkonzerne versprechen Städte in Smart Cities zu verwandeln. Ihnen diese Regie und Macht zu geben, würde bedeuten, unsere Städte endgültig dem Markt und seinen Mächten auszuliefern. Große Städte wie Paris (10) oder Barcelona (11) dagegen zeigen auf eindrucksvolle Art und Weise, dass Kommunen mit ihren Bürgerinnen und Bürgern die Verwandlung zur demokratischen Stadt des 21. Jahrhunderts aus eigener Kraft schaffen können.

## Anmerkungen

---

(1) Hilber, Christian A.L 2019. »Immobilienpreise und Immobilienzyklen und die Rolle von Angebotsbeschränkungen«. Erschienen in Zeitschrift für Immobilienökonomie.

(2) Bundesbank 2021. »Indikatorensystem zum deutschen Wohnungsmarkt« <https://www.bundesbank.de/resource/blob/615188/2774560274939fc7e062f24c8c85f812/mL/indikatorensystem-zum-deutschen-wohnungsmarkt-data.pdf>

(3) Holm, Andrej / Lebuhn, Henrik / Junker, Stephan / Neitzel, Kevin, 2018. »Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? Die soziale Versorgungslücke nach Einkommen und Wohnungsgröße,« Working Paper.

(4) Die Zeit, 2020. »Wer hier wohnt stirbt früher«. Zeit-Ausgabe 38/2020.

(5) Günther, Matthias, 2020. »Bedarf an Sozialwohnungen«, eine Studie im Auftrag der Industriegewerkschaften Bauen Agrar Umwelt. Pestel-Institut, Hannover

(6) Höhn, Hilmar, 2019. »Bauen für eine Demokratische Stadt«, Dossier 1, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf. [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_01\\_report\\_02\\_2019.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_01_report_02_2019.pdf)

(7) UN, 1948. »Allgemeine Erklärung der Menschenrechte«. <https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf>

(8) Holm, Andrej / Horlitz, Sabine / Jensen, Inga, 2017. »Neue Wohnungsgemeinnützigkeit«, Rosa Luxemburg Stiftung, Berlin. <https://www.rosalux.de/publikation/id/37380/neue-wohnungsgemeinnuetzigkeit/>

(9) Vester, Frederic, 1983. »Ballungsgebiete in der Krise«, Deutscher Taschenbuch Verlag, München.

(10) Hidalgo, Anne, 2019. Paris, Ort des Möglichen, Lettre IV/2019, Berlin.

(11) Richard Sennett, Andrej Holm, Tamara Tischendorf, Francesca Bria, 2018. »Die offene Stadt als demokratische Revolution«, in Blätter für Deutsche und internationale Politik, Ausgabe 12/2018. <https://www.blaetter.de/ausgabe/2018/dezember/die-offene-stadt-als-demokratische-revolution>.

---

## Autor

---

Hilmar Höhn (51) fokussiert sich in seiner Arbeit als Autor auf Themen des Sozialstaates und der Tiefen Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft, Staat und Individuum.

### Kontakt:

Hilmar Höhn

Am Weinberg 1B

D-14542 Werder

E-Mail: [hilmarhoehn@icloud.com](mailto:hilmarhoehn@icloud.com)

Internet: [www.terminalia.eu](http://www.terminalia.eu)

---

## Redaktion

---

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)