

I. Einleitung

Es gibt in der Nachkriegsgeschichte Frankreichs mehrere negative Ereignisse, welche öffentlichkeitswirksam Mißstände in der französischen Wohnungspolitik aufzeigen. 1970 ereignete sich der sogenannte „Skandal von Aubervilliers“, bei dem fünf afrikanische Gastarbeiter ums Leben kamen¹. Diese waren in einer veralteten Behelfsunterkunft in einem engen Keller zusammengepfercht worden und erstickten in der Nacht vom ersten auf den zweiten Januar 1970 an den Abgasen eines defekten Heizofens. Diese Tragödie legte die katastrophalen Verhältnisse offen, in welchen viele ausländische Gastarbeiter, vor allem aus den nordafrikanischen Kolonien, in den sechziger und siebziger Jahren lebten. Als weiteren Indikator für Probleme in der Wohnungspolitik kann man die gewalttätigen Unruhen in verschiedenen Vororten von Lyon sehen, die sich 1981 und 1990 ereigneten². Hierbei lieferten sich Anwohner der Stadtteile Vénissieux, Vaulx-en-Velin und Villeurbanne Straßenschlachten mit der Polizei, setzten Autos in Brand und warfen unzählige Fenster ein. Die zeitliche Differenz von zehn Jahren ist auffällig und wirft die Frage auf, inwiefern Zusammenhänge zwischen sozialen Konflikten und der Entwicklung des Wohnungssektors sowie damit einhergehend der Siedlungsstrukturen bestehen. Schließlich läßt auch die sehr hohe Zahl von 400.000 Obdachlosen, die 1992 in Frankreich gelebt haben, darauf schließen, daß Fehler in der Wohnungspolitik gemacht wurden, welche soziale Probleme aufwerfen³. Allgemein liegt die Vermutung nahe, daß in Frankreich eine Wohnungspolitik betrieben wurde, gesellschaftliche Konfliktherde hervorrufen. Um dies zu untersuchen, muß

¹Nusser, H. 1991: S. 118

²Neumann, W.; Uterwedde, H. 1993: S. 77; Rudolph-Cleff, A. 1993: S.132

³Neumann, W.; Uterwedde, H. 1993: S. 71

man die Entwicklung des französischen Wohnungsmarktes seit dem zweiten Weltkrieg betrachten, sowohl des freien als auch des sozialen, damit man einen Überblick über die Wohnraumversorgung in Frankreich erhält und die Entstehung von Problemfeldern erkennen kann. Weiter muß man analysieren, welche Schritte zur Problembeseitigung eingeleitet wurden, um die französische Wohnungspolitik abschließend zu bewerten.

II. Frankreich allgemein

Bevor man sich eingehend mit der Wohnungs- und Siedlungspolitik Frankreichs beschäftigt, muß man einige Faktoren der politischen und sozialen Strukturen kennen, die für die Betrachtung von Bedeutung sein können. Frankreich weist hier einige Besonderheiten im Vergleich zu seinen europäischen Nachbarn auf.

Frankreich ist in 22 Regionen, 96 Départements und 36.765 Kommunen unterteilt, das Staatsgebiet umfaßt 547.026 qkm. 1990 lebten ca. 56 Millionen Einwohner in Frankreich, daß ergibt eine ungefähre Bevölkerungsdichte von 98 Einwohner je qkm⁴. Damit besitzt Frankreich im Vergleich zu anderen Industrieländern wie Japan mit 307, Deutschland mit 247 und Großbritannien mit 227 die niedrigste Bevölkerungsdichte. Im Vergleich mit dem Landesdurchschnitt fällt die Bevölkerungsdichte im Großraum Paris besonders auf. 1990 lebten dort auf einem qkm 20.421 Einwohner⁵ die Tagesbevölkerung betrug sogar 110.000 Personen je qkm, was den enormen Pendlerstrom im Pariser Raum verdeutlicht⁶. Die französische Hauptstadt besitzt ohnehin eine herausragende Stellung in allen Belangen des französischen Staates, was folgende Zahlen

⁴Nusser, H. 1991: S. 59

⁵Brücher, W. 1992: S. 63

⁶Brücher, W. 1992: S. 64

dokumentieren. Die ca. 9,2 Millionen Einwohner des Großraumes Paris stellen einen Anteil von 16 % der gesamten Einwohnerzahl Frankreichs und 21,1 % an der städtischen Bevölkerung⁷. Die Einwohnerzahl der fünf nächstgrößten Ballungsräume Lyon, Marseille, Lille, Bordeaux und Toulouse beträgt nur die Hälfte der Einwohnerzahl von Paris. Mit über 28 % wird über ein Viertel des Bruttoinlandsprodukt Frankreichs in der Pariser Region erwirtschaftet⁸. Im Banken- und Versicherungssektor haben 60 % aller französischen Unternehmen ihren Hauptsitz in Paris, ebenso wie auch viele andere größere Firmen ihre Hauptgeschäftsstelle dort eingerichtet haben⁹. Aber nicht nur wirtschaftlich, auch im kulturellen und im Bildungsbereich nimmt Paris eine dominante Stellung ein. So sitzen 90 % aller französischen Verlage in Paris und rund drei Viertel aller Journalisten Frankreichs arbeiten dort. Mit 233.380 waren 1987 34 % der französischen Studenten an Pariser Universitäten eingeschrieben¹⁰. Keine andere europäische Hauptstadt hat eine ähnliche Vormachtstellung. Dies macht weitestgehend auch das politische System deutlich, welches bis 1982 dadurch gekennzeichnet war, daß alle wichtigen Entscheidungen sowohl für die Regionen als auch für die Départements in Paris getroffen wurden und lokale Verwaltungsorgane kaum Einflußmöglichkeiten besaßen¹¹. Zwar sind schon in den sechziger Jahren erste Dezentralisierungstendenzen zu erkennen¹², doch ein einschneidender Punkt war erst das Gesetz vom 02.03.1982, welches die Rechte und Freiheiten der Kommunen und Départements und erstmals lokale Selbstverwaltung

⁷Brücher, W. 1992: S. 59

⁸Große, E.U. 1993: S. 116

⁹Große, E.U. 1993: S. 116; Pletsch, A. 1987: S. 66

¹⁰Brücher, W. 1992: S. 60

¹¹Große, E.U. 1993: S. 2; Mabileau, A. 1996: S. 17

¹²Pletsch, A. 1987: S. 23

festlegte¹³. Allerdings hat der staatliche Verwaltungsapparat immer noch große Einflußmöglichkeiten auf die Gebietskörperschaften, zum Beispiel im finanziellen Sektor, so das der Prozeß der Dezentralisierung noch nicht abgeschlossen ist¹⁴. Die Zentralgewalt des Staates, im Gegensatz zum Föderalismus in Deutschland beispielsweise, und die sehr dominante Stellung, die Paris in Frankreich einnimmt, sind die wichtigsten Merkmale, die Frankreich prägen.

III. Die Entwicklung der Wohnungs- und Siedlungspolitik nach dem zweiten Weltkrieg

1. Ausgangssituation

Wie in vielen europäischen Ländern herrschte in Frankreich nach dem zweiten Weltkrieg eine prekäre Lage auf dem Wohnungsmarkt. Das hatte mehrere Gründe.

a) Durch den zweiten Weltkrieg wurden ca. 500.000 Wohnungen zerstört und 1,4 Millionen Wohnungen beschädigt¹⁵.

b) In der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen war die Neubautätigkeit wegen staatlich kontrollierter Mieten und Mieterschutz im Altbaubestand stark zurückgegangen, Schätzungen zufolge wurden zwischen 1920 und 1940 nur 1,3 bis 1,6 Millionen Wohnungen neu gebaut¹⁶. Die Zahl der Wohneinheiten mit mangelhafter Bausubstanz stieg hingegen im Zeitraum von 1914 bis 1946 von 150000 auf ca. 3,5 Millionen¹⁷.

¹³Mabileau, A. 1996: S. 33

¹⁴Mabileau, A. 1996: S. 35; Pletsch, A. in Praxis Geographie 4, 1993: S. 4

¹⁵Boelhouwer, P.; van der Heijden, H. 1992: S. 213; Neumann, W.; Uterwedde, H. 1993: S. 30

¹⁶Münch, D. 1967: S. 165; Rudolph-Cleff, A. 1996: S. 105

¹⁷Neumann, W.; Uterwedde, H. 1993: S. 30

c) Unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg wurde so der Bedarf an Neubauwohnungen auf ca. 4 Millionen geschätzt, die Bauwirtschaft war aber aufgrund der geringen Bautätigkeit zwischen den Weltkriegen gar nicht in der Lage, den Bedarf an Neubauten zu decken¹⁸.

d) Der Wandel der Beschäftigungsstrukturen von einem stark landwirtschaftlich orientierten zu einem industriellen Arbeitsmarkt auch noch nach 1945 führte zu einer Landflucht, welche sich negativ auf die Wohnraumversorgung in den Städten auswirkte¹⁹.

e) Eine weitere Verschlechterung des Wohnungsmarktes wurde durch ein starkes Bevölkerungswachstum und den Strom von Einwanderern aus Südeuropa und Nordafrika herbeigeführt²⁰.

Die französische Politik sah sich 1945 mit einigen schwerwiegenden Problemen auf dem Wohnungsmarkt konfrontiert. Wichtiger war den Verantwortlichen allerdings der Wiederaufbau der ebenfalls durch den Krieg stark in Mitleidenschaft gezogenen Industrie²¹. So legte man in den ersten Jahren nach Kriegsende den Schwerpunkt auf den Wiederaufbau und die Reparatur beschädigter Gebäude, was aber der Wohnungsnot nicht gerecht wurde²².

2. Neuordnung der Wohnungspolitik

Nachdem die öffentliche Neubautätigkeit zugunsten der Wiederbelebung der Wirtschaft zurückstecken mußte, versuchte man ab 1948 den privaten Wohnungsmarkt zu beleben, indem man die Mietpreisregulierung aufgab und die Mieten für alle Neubauten freigab, so dass Investoren die Möglichkeiten hatten, höhere Renditen zu erzielen.

¹⁸Münch, D. 1967: S. 166; Neumann, W.; Uterwedde, H. 1993: S.31

¹⁹Maier, J. 1990: S. 66; Pletsch, A. 1987: S. 51

²⁰Boelhouwer, P.; van der Heijden, H. 1992: S. 213; Rudolph-Cleff, A. 1996 S. 105

²¹Münch, D. 1967: S. 168

²²Münch, D. 1967: S. 167

Zusätzlich erhielten private Bauherren zinsgünstige Kredite einer staatlichen Bank. Ferner wurden die Mieten im Altbaubestand geändert und eine Mietbeihilfe in Form der „Allocation familiale de logement“ an Einkommensschwache gezahlt²³. Außerdem wurde der Bereich des sozialen Wohnungsbaus neu gegliedert. Bis 1947 waren die „Habitation à Bon Marché“-Organisationen für diesen Bereich zuständig, aufgrund vor allem ungenügender finanzieller Unterstützung des Staates spielten diese auf dem Wohnungsmarkt aber eine eher untergeordnete Rolle²⁴. 1947 wurden die HBM-Organisationen in „Habitations à loyer modéré“-Organisationen umbenannt, Normen für Sozialwohnungen wurden geändert und damit einhergehend auch deren Belegung. Zusätzlich gewährte man den HLM-Organisationen vergünstigte Darlehen mit langer Laufzeit²⁵. Erstmals griff der Staat so in die Finanzierung von Wohnungsneubauten ein. Zu Beginn der fünfziger Jahre war die Lage auf dem Wohnungsmarkt aus verschiedenen Gründen dennoch weiterhin gespannt, unter anderem war die Bauindustrie noch nicht in der Lage, die geforderten Wohneinheiten zu errichten und auch die öffentlichen Mittel, die dem Wohnungsbau zur Verfügung gestellt wurden, entsprachen nicht den Bedürfnissen. Zudem nahm die Bevölkerung mit jährlich ca. 300.000 Menschen weiterhin stark zu²⁶. Es bedurfte daher weiterer Eingriffe von staatlicher Seite, um die immer noch herrschende Wohnungsnot einzudämmen.

3. Umorientierung in der Wohnungspolitik

²³Rudolph-Cleff, A. 1996: S. 106

²⁴Boelhouwer, P.; van der Heijden, H. 1993: S. 207; Neumann, W.; Uterwedde, H. 1993: S. 33

²⁵Rudolph-Cleff, A. 1996: S. 107

²⁶Neumann, W.; Uterwedde, H. 1993: S. 34

Der Staat griff ab 1953 massiv in den Neubausektor ein. Zum einen sollte der Neubau privaten Wohneigentums durch eine günstige Finanzierung gefördert werden, zum anderen wurden den HLM-Organisationen Kredite mit bis zu 45 Jahren Laufzeit und einem Zinssatz von einem Prozent gewährt, was einen Anstieg der Bauquote um 40 % von 1953 auf 1954 nach sich zog²⁷. Außerdem wurde ein Gesetz erlassen, welches dem Staat ermöglichte große, zusammenhängende Grundstücke für Neubauten zu erwerben, im Bedarfsfall auch durch Enteignung²⁸. Dies und die von der Bauwirtschaft industrialisierten Großserienproduktionen im Hausbau führten zur Schaffung der sogenannten „Grand Ensembles“. Dies waren Großsiedlungen in den Stadtrandgebieten, die aufgrund standardisierter Bauverfahren schnell entstanden. Die „Grand Ensembles“ waren als reine Wohnviertel gedacht mit vielen Wohnblöcken und Grünflächen²⁹. Folgende Regeln lagen dem Bau solcher Großsiedlungen zugrunde: „Architektur = Einfachheit; Konstruktion = Wirtschaftlichkeit; Grundstück = Grünfläche; Orientierung = Besonnung und Ausstattung = Komfort“³⁰. Die Vorgabe, möglichst viele Wohnungen so schnell möglich zu errichten und die weitestgehende Serienproduktion der Hauselemente führten allerdings dazu, daß planlos Wohnanlagen entstanden, die häufig ähnlich gestaltet waren. Hinzu kam, daß durch die Lage außerhalb der Stadtzentren eine eigene Infrastruktur aufgebaut werden mußte, was meist mit größerer Verzögerung geschah³¹. Diese Umstände führten dazu, daß die „Grands Ensembles“ schon früh heftig kritisiert wurden. 1958 wurde darum ein Wohnbaugesetz erlassen, welches

²⁷Rudolph-Cleff, A. 1996: S. 109

²⁸Brücher, W. 1992: S. 105

²⁹Klasen, J.; Nebel, J.; Pletsch, A. 1987: S. 80; Marquardt, T.A. in Praxis Geographie 4, 1993: S. 16

³⁰Rudolph-Cleff, A. 1996: S. 109

den Bau von Großsiedlungen in „zones à urbaniser à priorité“ regelte. Der planlose Bau der „Grands Ensembles“ wurde dahingehend korrigiert, daß in einer ZUP Blöcke sozialen Wohnungsbaus neben Einfamilienhäusern stehen sollten, um verschiedene soziale Schichten zusammenzuführen. Auch wurde der Bau von Schulen, Kindergärten und anderen Infrastruktureinrichtungen vorgeschrieben sowie die Ansiedlung von Unternehmen, um Arbeitsplätze zu schaffen³². Der Staat hatte bei Planung und Bau der ZUP eine dominante Stellung, da er durch das Bauministerium die Baugenehmigung erteilte und durch das Finanzministerium die Kredite bewältigte. Die Gemeinden hatten nur die Möglichkeit, Vorschläge bei der Errichtung der ZUP einzubringen³³. Dies demonstriert das zentralistische System, welches auch im Wohnungssektor galt.

Mitte der sechziger Jahre wurde aber deutlich, daß die ZUP nicht den Vorstellungen entsprechend realisiert worden sind. Private Investitionen im Eigentumsektor wurden kaum getätigt³⁴, was eine hohe Zahl von HLM-Wohnungen innerhalb der ZUP zur Folge hatte. Infrastruktureinrichtungen wurden kaum verwirklicht und auch die Verkehrsanbindung war größtenteils mangelhaft³⁵. Hier traten erstmals soziale Konflikte zum Vorschein, die durch Wohnungspolitik herbeigeführt wurden, die Probleme der „Grands Ensembles“ wurden in die ZUP transferiert. 1968 wurde ein Gesetz erlassen, welches die „zones d'Aménagement Concerté“ einführt als Nachfolger der ZUP. In den ZAC konnten erstmals ausschließlich private Investoren bauen. Auch mußte jede Stadt über 10000 Einwohnern eine Art Flächennutzungsplan vorlegen, das „Schéma directeur d'Aménagement et d'urbanisme“, sowie einen

³¹Neumann, W.; Uterwedde, H. 1993: S. 40

³²Brücher, W. 1992: S. 106

³³Brücher, W. 1992: S. 106

³⁴Schilly, J. 1979: S. 59

³⁵Brücher, W. 1992: S. 106; Schilly, J. 1979: S. 58

Bebauungsplan, den „Plan d'occupation des sols“³⁶. Man kann hier von einer Dezentralisierungstendenz in der Wohnungspolitik sprechen, auch wenn die endgültige Entscheidung über den Bau der ZAC immer noch der Staat traf. Erst seit 1982 dürfen auch die Gemeinden Baugenehmigungen erteilen.

4. Gründung der Villes Nouvelles

In den sechziger Jahren entstand in Frankreich noch eine andere Form von Siedlungsstruktur im Neubaubereich, die sogenannten „Villes Nouvelles“. Im Gegensatz zu den ZUP und ZAC nicht als Vororte von Städten angelegt, sondern sollten eigenständige Städte mit einer Größe bis zu einer halben Million Einwohner sein, die entsprechende soziale und kulturelle Einrichtungen sowie ein ausreichendes Angebot an Arbeitsplätzen offerieren sollten. Insgesamt neun neue Städte wurden gebaut, fünf im Großraum Paris, weitere bei Lyon, Marseille und Lille. Allerdings lebten 1985 anstatt der angestrebten 4 Millionen Einwohner nur ca. 460.000 in den fünf „Villes Nouvelles“ bei Paris, in den anderen wurden ebenfalls nicht die angestrebten Bevölkerungszahlen erreicht³⁷. Dennoch sind weitestgehend unabhängige Städte entstanden, die ihren eigenen Arbeitsmarkt haben und die sich auch in weiteren Bereichen nicht von anderen französischen Städten unterscheiden³⁸.

5. Neuordnungen der siebziger und achtziger Jahre

Bereits 1971 erging ein Gesetz, welches soziale Brennpunkte in ZAC vermeiden sollte. In Städten bis 50.000 Einwohnern durften in den ZAC höchstens 1000 Wohnungen entstehen, in allen größeren Städten nicht mehr als 2000³⁹.

³⁶Brücher, W. 1992: S. 107; Schilly, J. 1979: S.255

³⁷Neumann, W.; Uterwedde, H. 1993: S. 46

³⁸Falkenberg, G. in Geographische Rundschau 12, 1987: S. 689

³⁹Rudolph-Cleff, A. 1996: S.118

Zusätzlich wurde die Anzahl von Einfamilienhäusern in Städten bis 20.000 Einwohnern auf mindestens 50 % festgesetzt, in Städten unter 50.000 Einwohnern auf 30 %⁴⁰. Weiterhin ging man dazu über, Sanierungsmaßnahmen in den Innenstädten zu fördern⁴¹. In den achtziger Jahren wurde die Wohnungspolitik in Frankreich weitestgehend durch die Dezentralisierung bestimmt. Ein entsprechendes Gesetz wurde am zweiten März 1982 erlassen, welches den Gebietskörperschaften größere Kompetenzen in der Planung und Durchführung von Neubauten zuwies⁴². Ein weiterer wichtiger Punkt war, daß sich die Finanzierungsmodelle sowohl für den sozialen als auch für den privaten Wohnungsbau wandelten⁴³. Die staatlichen Hilfen für den sozialen Wohnungsbausektor wurden massiv gekürzt, während der private weiterhin gefördert wurde⁴⁴. Das führte dazu, daß in den achtziger Jahren die Neubautätigkeit um ca. 100.000 Wohneinheiten unter dem errechneten jährlichen Bedarf von 450.000 Wohnungen pro Jahr zurückblieb.

6. Die HLM-Organisationen

Eine wichtige Rolle spielen die HLM-Organisationen auf dem französischen Wohnungsmarkt nicht nur, weil sie derzeit ca. 3,35 Millionen Wohnungen vermieten, knapp ein Fünftel des gesamten Wohnungsbestandes, sondern weil sie im Laufe der letzten Jahrzehnte ungefähr 1,3 Millionen Eigentumswohnungen erstellt haben⁴⁵. Nach ihrem rechtlichen Status lassen sich verschiedene Organisationsformen unterscheiden:

a) Offices d'HLM

⁴⁰Rudolph-Cleff, A. 1996: S.118

⁴¹Rudolph-Cleff, A. 1996: S. 120

⁴²Neumann, W.; Uterwedde, H. 1993: S. 64

⁴³Neumann, W.; Uterwedde, H. 1993: S. 61

⁴⁴Neumann, W.; Uterwedde, H. 1993: S. 73

⁴⁵Rudolph-Cleff, A. 1996: S. 84

Die Aufgabe der 290 Offices d'HLM ist der Bau und die Verwaltung von Sozialwohnungen. Es gibt zwei Arten von der Offices d'HLM, die Offices public d'HLM und die Offices public d'aménagement et de construction. Der Unterschied liegt darin, daß die derzeit 54 OPAC ein größeres Aufgabengebiet, sie dürfen unter anderem auch Grundstückskäufe für Kommunen tätigen oder städtebauliche Maßnahmen durchführen, wofür die OP d'HLM durch die zuständigen Gebietskörperschaften eine Genehmigung erhalten müssen⁴⁶. Gemein ist den Offices d'HLM, daß sie keine Profite machen dürfen.

b) Sociétés anonymes et fondations d'HLM

Die Sociétés anonymes et fondations d'HLM sind gemeinnützige Aktiengesellschaften, die in einem gewissen Rahmen Gewinn machen dürfen. Hauptaufgabe ist der Bau von Mietwohnungen und Einfamilienhäusern, die Realisation von Siedlungen und städtebaulichen Maßnahmen sowie die Wohnungsverwaltung⁴⁷. Die Anzahl der erstellten Wohneinheiten hat sich in den letzten 30 Jahren erheblich gewandelt. Bauten in den sechziger Jahren die Offices d'HLM 60 % der Wohnungen im sozialen Sektor, war das Verhältnis in den siebziger Jahren schon ausgeglichen. Mitte der achtziger Jahre waren dann die Sociétés anonymes et fondations d'HLM für über 60 % der gebauten Sozialwohnungen verantwortlich⁴⁸.

c) Andere Organisationen

Neben den Offices d'HLM und den Sociétés anonymes et fondations d'HLM gibt es die Sociétés coopératives de production d'HLM, welche in geringem Umfang Wohnungen verwalten und Baubetreuungen durchführen, sowie die Sociétés de crédit immobilier, Kreditinstitute, die staatlich

⁴⁶Rudolph-Cleff, A. 1996: S. 85

⁴⁷Rudolph-Cleff, A. 1996: S. 86

⁴⁸Boelhouwer, P; van der Heijden, H. 1992: S. 207

geförderte Darlehen vergeben und auch selbst als Bauträger auftreten können⁴⁹.

d) Regionale Verbände

In den 22 Regionen sind die Associations régionales d'HLM tätig, welche die Arbeit der HLM-Unternehmen auf lokaler und regionaler Ebene koordinieren sowie Repräsentationsaufgaben erfüllen⁵⁰.

e) Nationaler Verband

Der Dachverband aller HLM-Unternehmen Union Nationale des Fédérations d'organismes HLM vertritt die im sozialen Wohnungsbau tätigen Unternehmen auf nationaler Ebene und ist Bindeglied zwischen der Regierung und den einzelnen Organisationen⁵¹.

Die Umorientierung Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre sollte den Eigenheimerwerb sowie den privaten Wohnungsbau vermehrt fördern, dafür wurde die Gelder im sozialen Wohnungsbau stark gekürzt. Beispielsweise verringerte sich die Gewährung von „Prêts à l'accession à la propriété“-Krediten von 1979 bis 1989 um 125.000 von 180.000 auf 55.000⁵². Das führte dazu, daß sich die Zahl der gebauten Wohnungen merklich verringerte und viele HLM-Unternehmen in finanzielle Schwierigkeiten gerieten

7. Der aktuelle Wohnungsmarkt

Der französische Wohnungsmarkt ist heute von einem relativ hohen Anteil an Wohneigentum geprägt, was an einer guten finanziellen Förderung des Eigentümerwerbs seit 1948 liegt, auch für einkommensschwache Familien in Form von Wohnbeihilfe „Allocation logement“, welche 1977 durch die „Aide personnalisée au logement“ abgelöst wurde⁵³. Die

⁴⁹Rudolph-Cleff, A. 1996: S. 87

⁵⁰Rudolph-Cleff, A. 1996: S. 87

⁵¹Boelhouwer, P.; van der Heijden, H. 1992: S. 208

⁵²Neumann, W.; Uterwedde, H. 1993: S. 125

⁵³Neumann, W.; Uterwedde, H. 1993: S. 119

Förderung des Eigentümererwerbs liegt darin begründet, daß die öffentlichen Leistungen durch einen hohen Eigenanteil gering gehalten werden und das sich die jeweilige Regierung die Gunst der Eigentümer, die gleichzeitig Wähler sind, sichern wollten⁵⁴. Die Eigentumsquote lag 1992 bei ca. 54 %⁵⁵. Weiter entfallen ca. 17 % aller Wohneinheiten auf den sozialen, ungefähr 20 % auf den privaten Wohnungssektor. Die frühere Verteilung der sozial schwächer Gestellten auf den Altbaubereich, der Arbeiter und des Mittelstandes auf den HLM-Neubaubereich und der gehobenen Schichten auf den freien Wohnungsmarkt ist aufgrund der Reformen im Mietsystem und der Altbausanierungsprogramme der siebziger Jahre dahingehend verschoben worden, daß die einkommensschwachen Gruppen mehr und mehr in den HLM-Sektor drängen, da die Mieten in sanierten Altbauten trotz Mietbeihilfen kaum noch zu bezahlen sind. Die mittleren Einkommensschichten werden nun verstärkt in den freien Wohnungsmarkt gedrängt, wo aber wegen sinkender Neubauquoten in den achtziger Jahren und jährlichen Verfalls vorhandener Wohnungen ein Engpaß in der Wohnraumversorgung und damit einhergehend ein spürbarer Anstieg der Mietpreise zu verzeichnen ist.

Problemfelder

Die Politik der Großsiedlungen führte wie eingangs erwähnt fünfzehn bis zwanzig Jahre nach ihrer Errichtung zu sozialen Unruhen in den entsprechenden Wohngebieten mit „Grands Ensembles“. Viele der geplanten sozialen Einrichtungen wurden nicht verwirklicht, schlechte Verkehrsanbindung zu den Stadtzentren führten zu einer isolierten Lage, durch einen sehr geringen Anteil privater Investitionen in vielen solcher Wohngebiete und dem zwangsläufigen hohen Anteil an Sozialwohnungen kam keine Mischung sozialer Schichten

⁵⁴Rudolph-Cleff, A. 1996: S. 62

zustande. Die Reformprogramme der siebziger Jahre erzielten keine Wirkung und ein Anstieg der Arbeitslosigkeit auf über 10 % verstärkten die soziale Unzufriedenheit in den architektonisch tristen Wohnblöcken. Hier ist eine zentrale Ursache für gesellschaftliche Konflikte zu finden.

Das zweite ursächliche Problemfeld liegt in der allgemeinen schlechten Wohnraumversorgung hauptsächlich für mittlere Einkommensgruppen in den Ballungsgebieten, die in der geringen Neubautätigkeit entsprechender Wohneinheiten vor allem in den achtziger Jahren begründet liegt.

IV. Problembewältigung

Sicherlich gibt es im französischen Wohnungswesen noch weitere Felder sozialer Probleme, beispielsweise könnte man explizit die Wohnraumversorgung von Ausländern betrachten, die Situation der Obdachlosen, den Wohnungsmarkt von Paris im Besonderen oder die Wohnungssituation für Arbeitslose. Die herausgearbeiteten, zentralen Problemfelder in den Großsiedlungen sowie Engpässe in der Wohnraumversorgung lassen sich auch in allen anderen speziellen problematischen Bereichen finden. Eine entscheidende Frage ist daher, welche Schritte in Frankreich unternommen wurden, um diese kritischen Bereiche zu entschärfen.

1. Neubauentwicklung in den neunziger Jahren

Die französische Regierung hat die Fehlentwicklung im Neubausektor vor allem im sozialen Wohnungssektor erkannt. Der Haushalt des französischen Bauministeriums wurde um 7,5 % angehoben, was zur Folge hatte, daß der Etat für den sozialen Wohnungsbau um 17 % aufgestockt

⁵⁵Rudolph-Cleff, A. 1996: S. 67

wurde, der für Wohngeldzahlungen APL um 7,6 %⁵⁶. Berechnungen zufolge liegt der durchschnittliche Bedarf an Neubauwohnungen bis 1995 bei ca. 300.000 Wohneinheiten, die französische Regierung hat sogar ein Neubauprogramm aufgestellt, welches bis 1995 jährlich 330.000 neu gebaute Wohnungen vorsieht⁵⁷. Nach 1995 werden laut verschiedener demographischer Untersuchungen die Engpässe in der Wohnraumversorgung weitestgehend überwunden sein.

2. Problematik der Großsiedlungen

Anfang der neunziger Jahre lebten ungefähr 3 Millionen in den „Grands Ensembles“, rund die Hälfte verteilt sich dabei auf den Großraum Paris⁵⁸. Die öffentliche Meinung sieht Konfliktherde in allen „Grands Ensembles“. Die Annahme, daß hohe Arbeitslosigkeit, Ghettobildung, Gewalt, Armut und Drogenkriminalität in allen Großsiedlungen vorherrschen und dort zu sozialen Krisen führen ist nicht richtig. Auseinandersetzungen hat es bisher in ca. 40 Großsiedlungen gegeben, welche mit Masse in den Ballungsgebieten von Paris, Lyon und Marseille liegen⁵⁹. Die generelle Kritik an den „Grands Ensembles“ liegt zum einen in der Monofunktionalität als reine Schlafstätten mit unzureichenden infrastrukturellen und sozialen Einrichtungen⁶⁰, zum anderen in schlechten Verkehrsanbindungen, schlechter Bauausführung und niedrigen Wohnstandards begründet. Die Ausmaße der sozialen Probleme ist viel mehr von der demographischen Zusammensetzung der Bewohner abhängig. Man muß zuerst unterscheiden zwischen Großsiedlungen des sozialen und des privaten Wohnungsbaus. In den privat gebauten

⁵⁶Boelhouwer, P.; van der Heijden, H. 1992: S. 228

⁵⁷Boelhouwer, P.; van der Heijden, H. 1992: S. 228

⁵⁸Neumann, W.; Uterwedde, H. 1993: S. 80

⁵⁹Neumann, W.; Uterwedde, H. 1993: S. 78

⁶⁰Neumann, W.; Uterwedde, H. 1993: S. 84

Großsiedlungen ist keine Konfliktbereitschaft zuerkennen, diese machen rund die Hälfte aus. Die „Grands Ensembles“ des sozialen Wohnungsbaus sind anfälliger, Untersuchungen zufolge sind aber nur höchstens 20 % dieser Wohnkomplexe von sozialen Problemen betroffen⁶¹. Die Krise in diesen Wohngebieten machte sich aber erst Jahrzehnte nach deren Fertigstellung bemerkbar. Zu Beginn der sechziger Jahre waren die „Grands Ensembles“ von Heterogenität in der gesellschaftlichen Zusammensetzung der Bevölkerung geprägt. Ab Mitte der sechziger Jahre wurden Großsiedlungen vermehrt im privaten Wohnungsbau erstellt, teilweise in besseren Lagen und mit höheren Wohnstandards. Hier sind wie eingangs erwähnt bis heute keine sozialen Probleme auszumachen. Ende der sechziger Jahre verschiebt sich die soziale Struktur in den Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus, da die Einwohner mit höherem Einkommen diese verlassen und vermehrt Angehörige einkommensschwächerer Gruppen in die HLM-Siedlungen drängen. Die Reform der Wohnbeihilfezahlungen verstärkte diesen Effekt, da jetzt einkommensschwache Familien noch höher subventioniert wurden⁶². Anfang der achtziger Jahre kam es dann erstmals zu gewalttätigen Auseinandersetzungen in einigen „Grands Ensembles“, was sich in den folgenden zehn Jahren in anderen Wohnanlagen wiederholte. Die Regierung rief nach den ersten Unruhen das Programm „Développement Social des Quartiers“ ins Leben⁶³, welches folgende Schwerpunkte hatte:

- a) Bauliche Verbesserung der Problemzonen sowie stärkere Integration in die Stadt, zum Beispiel durch eine bessere Anbindung an das Nahverkehrsnetz.
- b) Umgestaltung der Belegung von Sozialwohnungen.

⁶¹Neumann, W.; Uterwedde, H. 1993: S. 87

⁶²Rudolph-Cleff, A. 1996: S. 125

⁶³Neumann, W.; Uterwedde, H. 1993: S. 105

- c) Schaffung von Arbeitsplätzen und Ausbildungszentren.
- d) Verbesserung der Bildungs- und Kulturinfrastruktur.
- e) Zur Erhöhung der Sicherheit in den entsprechenden Wohngebieten wurden sowohl das Polizeiaufgebot erhöht als auch Präventivmaßnahmen gefördert.

Die erste Phase dieses Programmes dauerte bis 1984 und wurde auf 23 kritische Wohnviertel angewandt. Die Maßnahmen erzielten positive Wirkungen und bis 1989 wurden 147 Großsiedlungen von DSQ erfaßt, der Etat wuchs in diesem Zeitraum um das Doppelte, von 700 Mio. FF auf 1,5 Mio. FF⁶⁴.

Ein weiteres Projekt ist „Banlieu 89“, eingeführt 1983 von zwei französischen Architekten, welches von den lokalen Gebietskörperschaften gefördert wird. Ziel von „Banlieu 89“ ist es, mit architektonischen Mitteln die städtischen Qualitäten in konfliktanfälligen Wohnvierteln zu erhöhen. Dieses Projekt ergänzt DSQ, welches 1989 in „Développement Social Urbain“ umbenannt wurde und für 400 Wohngebiete gilt. 1990 kam es dennoch wieder zu gewalttätigen Ausschreitungen in Großsiedlungen, was den dazu Staat veranlaßte, drei Gesetze zu erlassen, die ergänzend zu den vorgenannten Projekten Konfliktbereiche bekämpfen sollten⁶⁵:

- a) Das Gesetz zum „Recht auf Wohnraum“ vom 13. Mai 1990 sicherte einkommensschwachen Familien finanzielle Unterstützung.
- b) Das „Loi sur la solidarité financière entre les communes“ regelte den finanziellen Ausgleich zwischen reichen und armen Gemeinden.
- c) Das „Loi d'orientation pour la ville“ sichert ein „Recht auf Stadt“ und zielt auf die Schaffung von besseren Wohn- und Lebensbedingungen sowie die Integration von Problemgruppen.

⁶⁴Rudolph-Cleff, A. 1996: S. 133

Zur Durchsetzung dieser Gesetze wurde 1991 das Amt des „Stadtministers“ eingeführt, der auch die Arbeit anderer Ressorts auf diesem Gebiet koordiniert⁶⁶. Durch die Gesetze, vor allem das LOV, sowie das Stadtministerium versucht man in Frankreich die Defizite des DSQ bzw. DSU-Programmes auszuräumen, nämlich eine Politik über die Verbesserung der Stadtviertel hinaus zu einer allgemeinen Stadtpolitik, die auch die Bereiche Bildungs-, Sozial- und Kulturpolitik umfaßt.

V. Fazit

Soziale Konflikte und Unruhen beruhen hauptsächlich auf Unzufriedenheit in der Bevölkerung, beispielsweise wegen hoher Arbeitslosigkeit oder sozialer Ungerechtigkeit. Die in Frankreich in der Nachkriegszeit entstandenen Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus, die in weitestgehend industrialisierter Bauweise schnell und oftmals planlos errichtet wurden, um die damalige Wohnungsnot zu beheben, sind jedoch teilweise als Konfliktherde zu sehen, da hier die Unzufriedenheitsfaktoren besonders häufig anzutreffen sind. Auch der Mangel an Wohnraum für mittlere Einkommensklassen, hervorgerufen durch sinkende Neubauquoten in den achtziger Jahren, kann als sozialer Unzufriedenheitsfaktor angesehen werden, der Probleme wie steigende Obdachlosenzahlen mit sich bringen kann. Die französische Wohnungspolitik hat also in der Vergangenheit durchaus soziale Konfliktherde geschaffen, auch wenn weitere Faktoren bei Ausschreitungen immer eine Rolle spielen. Sie hat allerdings in den letzten Jahren durch Projekte wie DSQ und DSU oder mit der Einrichtung des Stadtministers auf diese Krisen reagiert und versucht, die Ursachen zu beseitigen. Dieser Prozeß ist aber noch

⁶⁵Rudolph-Cleff, A. 1993: S. 135

nicht abgeschlossen, so das man abwarten muß, in wie weit er erfolgreich sein wird.

⁶⁶Rudolph-Cleff, A. 1993: S. 137