

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Dietrich Sperling
Gebaute Umwelt
und soziales Verhalten
Die Bedeutung der gebauten Umwelt
für das Zusammenleben der Menschen

Uwe Wullkopf
Wohnungsbau
und Wohnungsbaupolitik
in der Bundesrepublik

Dietmar Görgmaier
Haben wir wieder
eine Wohnungsnot?

ISSN 0479-611 X

B 10/82
13. März 1982

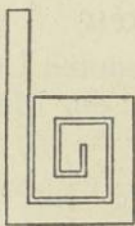
Dietrich Sperling, Dr. jur., geb. 1. März 1933 in Sagan (Schlesien); seit 1969 Mitglied des Deutschen Bundestages für die SPD; seit Febr. 1978 Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Zahlreiche Buchbeiträge und Zeitschriftenveröffentlichungen.

Uwe Wullkopf, Dr. rer. pol., geb. 1940 in Hamburg; Studium der Volkswirtschaftslehre in Hamburg; zunächst wissenschaftliche Tätigkeit an der University of California in Berkeley und Los Angeles und anschließend in Genf bei der UNO im Bereich Stadt- und Regionalforschung; seit 1974 wissenschaftlicher Geschäftsführer des Instituts Wohnen und Umwelt in Darmstadt, einer Forschungseinrichtung des Landes Hessen und der Stadt Darmstadt.

Verfasser zahlreicher Bücher und Aufsätze auf den Gebieten der Wohnungswirtschaft, der Stadt- und Regionalplanung und der Umweltpolitik.

Dietmar Görgmaier, M. A., Dr. phil., Dr. rer. pol., geb. 1942 in Elbing/Ostpr.; seit 1979 im Bayer. Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr.

Veröffentlichungen u. a.: Staatliche und kommunale Freizeitpolitik, Bd. 22 der Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Baden-Baden 1979; Bodenrecht (zusammen mit Otmar Bernhard), Heft D 14 der Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 1980; Bauliches Erbe — Brücke in die Zukunft, Reihe Elementar der Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 1982.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Redaktion: Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang,
Holger Ehmke.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/461 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Gebaute Umwelt und soziales Verhalten

Die Bedeutung der gebauten Umwelt für das Zusammenleben der Menschen

Unser Leben läuft in verschiedenen Funktionsbereichen ab: Wohnen, Arbeiten (Produzieren, Planen, Verwalten), Einkaufen und Verkaufen, Lernen, Freizeitgestalten, Transportieren von Personen, Gütern und Nachrichten u. a. mehr. Für all diese Zwecke erstellen wir Bauwerke, Gebäude und Verkehrswege, die wir aufeinander beziehen müssen. So entstehen Wohnviertel, Arbeitsstätten und Verkehrsnetze. Die einzelnen Bauten und ihre Zuordnung zueinander ergeben die Stadt oder das Dorf, die Vorstadt oder aber ein beziehungsloses Neben- und Durcheinander. Sie sind Ausdruck einer Lebensweise, entsprechen einem wirtschaftlichen System und einem Macht- und Herrschaftsgefüge, sie repräsentieren eine Kultur (oder deren „Fehlen“). Ob Burg, Schloß, Kirchen oder das Rathaus eine Stadt „beherrschen“, oder ob dies Banken, Konzernverwaltungen, Fabriken oder Fördertürme tun — eine geschichtlich gewachsene Lebensweise findet in Bauweisen und der Anordnung der Bauwerke um Straßen und Plätze ihren Ausdruck. Welt- und Menschenbild einer Zeit und die in ihr bestimmenden Kräfte nehmen in Bauten und ihrem hergestellten Zusammenhang Gestalt an.

Aber auch das Verhalten der Menschen wird durch Gebäude und die gebaute Umwelt, in der sie leben, gelenkt, geformt und bestimmt. Ob Kinder ein eigenes Zimmer haben, ob dies

zu klein ist, um darin zu spielen, das Wohnzimmer zu fein ist für das Kinderspiel — dies bedeutet etwas für das Miteinander von Kind und Eltern und für das Aufwachsen der Kinder. Doch nicht nur das Wohnen hinter der Haustür ist bedeutsam für das menschliche Verhalten, auch die ge- und bebaute Umwelt der Wohnung ist bestimmend, das Wohnumfeld, die Nachbarschaft, die Siedlung, das Stadtquartier, die ganze Stadt und ihre Lage im Umland zur Landschaft und Natur. Dies alles ermöglicht oder verhindert, bestimmt aber auf jeden Fall Verhaltensformen und Lebensweisen der hier wohnenden Menschen.

Die Art der Zuordnung der verschiedenen „Funktionen“ zueinander kann die tägliche Orientierung für den einzelnen einfach und übersichtlich machen; sie kann aber auch Mühsal erfordern, viel Zeit verlangen, viele Kenntnisse und viel Streß, um sich zurechtzufinden.

Die bewußte oder vernachlässigte Gestaltung der gebauten Umwelt wirkt sich also in den Menschen und in ihrem Zusammenleben aus. Wohnungsgröße, Wohnungslage und ihre Zuordnung zu den anderen Bereichen spielen eine erhebliche Rolle. Diese reicht von dem Kontakt der Menschen untereinander über die psychischen Bedingungen des einzelnen bis zum physischen Wohlbefinden und zur Gesundheit des Menschen.

Wir wissen zu wenig über die Auswirkungen der gebauten Umwelt auf das menschliche Verhalten

Unserem Wissen um die grundsätzliche Bedeutung der gebauten Umwelt für die Bedingungen des menschlichen Zusammenlebens stehen jedoch keine entsprechenden Kenntnisse über Art und Umfang der Auswirkungen und über die Zusammenhänge von gebauter Umwelt und sozialem Verhalten entgegen.

Aber bereits unsere Alltagserfahrung sagt uns, daß zu kleine, zu enge und zu laute Wohnungen nervenstrapazierend, die Entfaltungsmög-

lichkeiten des einzelnen beeinträchtigend und der allgemeinen Zufriedenheit abträglich sind. Wir wissen auch, daß die Möglichkeiten des einzelnen, in solchen Wohnungen oder im Wohnumfeld solcher Wohnungen Gestaltungen nach eigenen Wünschen und Vorstellungen vorzunehmen, so gut wie nicht vorhanden sind. Wir können aber nur ahnen, welche physischen und psychischen Probleme durch diese Bedingungen verursacht werden. Als der Wiederaufbau unserer Städte und die Wachs-

tumseuphorie der ersten Jahrzehnte nach dem Krieg überall zu großen Veränderungen in den gewachsenen Strukturen geführt haben, war für die meisten, die diese Veränderungen durchführten, und für die, die von diesen Veränderungen betroffen waren, nicht erkennbar, welche sozialen Auswirkungen dies haben würde. Die Planung und Gestaltung vieler großer Massensiedlungen und „seelenloser“ Vorstädte geschah ohne sozialwissenschaftliche Überlegungen und Kenntnisse.

Die Klagen über die Folgen und eine Diskussion über die städtebaulichen und wohnungspolitischen Zielvorstellungen setzten erst später ein. Sie haben zu einer Ausweitung und Intensivierung sozialwissenschaftlicher Forschung über Wohnbedürfnisse und Ansprüche der Menschen an ihre gebaute Umwelt geführt. Dieser Zusammenhang ist lange vernachlässigt worden. Einige der Ergebnisse dieser Forschung möchte ich in den folgenden Abschnitten ansprechen.

Kurzschlüsse: Das Beispiel Kriminalität und Hochhäuser

Angesichts des Mangels an wissenschaftlichen Arbeiten ist es mancher Kritik sehr leicht gefallen, Probleme, Fehlentwicklungen und auch das latent immer vorhandene Unbehagen an einer hochindustrialisierten Gesellschaft sehr vordergründig mit den Folgen einer verplanten und verbauten Umwelt zu begründen.

Eine dieser häufig vertretenen und irreführenden Thesen ist die, daß hohe Dichte und Eintönigkeit der Bebauung für Kriminalität und Gewalt verantwortlich seien. Dahinter steckt die Annahme von einem direkten und ungebrochenen Zusammenhang von der Größe bestimmter Baukörper mit bestimmtem menschlichen Verhalten. Für eine solche Annahme spricht die Alltagserfahrung von Polizisten in bestimmten Wohngebieten und vielleicht auch mancherlei Statistik. Dennoch ist zu fragen: Hängt das Entstehen und das Ausmaß von Kriminalität tatsächlich von der Anzahl der Geschosse ab? Wäre dies richtig, müßten in New York in den Appartementshäusern der Reichen Verbrechen im gleichen Umfang auftreten wie in den Wohnsilos der Armen.

Dieser Hinweis zeigt bereits, daß nicht einfach die Zahl der Stockwerke entscheidend ist. Sie wird vielmehr nur wirksam als Siedlungsform mancher sozialer Gruppen, die in unserer Gesellschaftsform in bestimmte Hochhausviertel abgedrängt und auf diese als eine Art Getto verwiesen werden. Es sind also nicht einfach der Baukörper oder die Siedlungsform des Hochhauses, die die Bewohner anfällig machen. Es ist vielmehr das soziale Milieu, das auf Wohnformen angewiesen ist, die die Kriminalität begünstigen.

Aber auch die These, daß Hochhäuser nur der Ort, nicht aber die Ursache der Verbrechensentstehung sind, wäre eine unzulässige Vereinfachung: Falls auch andere Tatsachen und

Voraussetzungen vorhanden sind, kann das Leben in einem entsprechenden Hochhausmilieu mit-ursächlich für das Auftreten von Kriminalität sein.

Wohl die meisten „sozialen Tatsachen“ haben eine Vielzahl von Ursachen, die wiederum in einem Zusammenhang in sich verflochtener Wechselwirkungen stehen. Einseitige Betrachtungen sind darum meist falsch. Auch ein an der Oberfläche auffällig sichtbares Nebeneinander bestimmter Tatsachen (Hochhaus und Kriminalität) sagt noch nichts aus über das Verhältnis von Ursache und Wirkung.

Bei Untersuchungen von Newmen und Gillis (siehe Literaturübersicht im Anhang) über die Verbrechenshäufigkeit in verdichteten Wohngebieten hat sich ergeben, daß soziales Fehlverhalten und Kriminalität nicht so sehr durch die vielen Menschen auf engem Raum, sondern in den untersuchten Fällen vor allem durch die vielen unkontrollierten, schwer zu überwachenden Korridore und Nischen der Hochhäuser begünstigt wurden. Es waren also bestimmte Gestaltungsprinzipien der Hochhäuser — und nicht die Hochhäuser selbst —, die günstige örtliche Bedingungen für bestimmte Straftaten geboten haben. Die Frage bleibt offen, ob diese Straftaten bei Fehlen dieser Bedingungen nicht an einem anderen Ort begangen worden wären.

Bei der Frage nach dem Zusammenhang von gebauter Umwelt und menschlichem Verhalten muß also vor Vereinfachungen gewarnt werden. Andererseits soll dadurch die Wirkung von Bauwerken und ihre Zuordnung auf unser Verhalten nicht in Zweifel gezogen werden.

Kurzschlüssig ist dabei auch der Glaube an menschliche Naturkonstanten: Menschliche Bedürfnisse wandeln sich im Laufe der Ge-

schichte. Was früher überflüssig war und unmöglich erschien, nämlich jedem Kind ein eigenes Zimmer zu verschaffen, gilt heute als nahezu selbstverständliche Notwendigkeit. Das Lernen für andere Berufe, als die Eltern sie ausübten, in anderen Schulen und mit an-

deren Mitteln, als die Eltern sie kannten — all das macht für den Lernenden das eigene Zimmer notwendig. Wer es nicht hat, muß an dem Mangel leiden, auch wenn die menschliche „Natur“ den eigenen Raum nicht erfordert; unsere Gesellschaft tut es.

Was die Forschung bisher erbracht hat

Es gibt Theorien, die Architektur und Stadtgestaltung an menschlichen „Bedürfnissen“ orientieren wollen, die sie an dem Beispiel bestimmter Tierarten gewonnen haben. So gibt es die Annahme der „biologisch“ festgelegten Lebensräume und notwendigen Mindestabstände (Fluchtdistanz). Aus der Raumbindung von Tieren ist dann auf die Raumbedürfnisse von Menschen geschlossen worden. Auch dies halte ich im Ansatz schon für kurzschlüssig: Sollen wir unser Menschenbild eher an dem sein Revier durch Gesang markierenden und verteidigenden Zaunkönig oder am Hühnerstall und seiner Hackordnung anlehnen?

Statt allzu einfacher Ableitung von Bedürfnissen sollten wir behutsamer nach den Bedingungen fragen, welche die Umweltgestaltung für menschliches Zusammenleben und damit das Verwirklichen von Wertvorstellungen gesetzt hat und setzt.

In extremen Wohnsituationen mit einer starken Überbelegung der Räume sind Störungen des menschlichen Zusammenlebens unbestreitbar. Die Spannbreite der Folgen reicht von Apathie bis zu ungesteuerter Aggressivität. Andererseits wird von vielen Forschern die Frage nach den Wirkungen von Dichte und Enge trotz einer Vielzahl empirischer Studien noch als weitgehend offen betrachtet. Die Befunde über die Zusammenhänge von Wohndichte und physischen wie psychischen Krankheiten und sozialer Desorganisation sind bei genauer Betrachtung nicht eindeutig. Die Häufigkeit solcher Phänomene ist zwar in bestimmten geographischen Gebieten, etwa innerstädtischen Slums und Gettos, oft höher als in anderen Gebieten. Doch existiert in diesen Gebieten zugleich auch eine Häufung von vielen anderen, wirtschaftlichen, sozialen und personalen Belastungen, die einen eigenen Einfluß auf pathologisches Verhalten haben. Deshalb kann davon ausgegangen werden, daß nicht Dichte allein zu Streßwirkungen führt, sondern das zumindest einige soziale und personale Faktoren hinzutreten müssen, damit Dichte als Belastung und Streß wirksam wird. Allerdings erfordert die Dichte von vornher-

ein mehr Disziplin, mehr Regelungen und Organisation, also auch mehr Kontrolle.

Aufschlußreich für die städtebauliche Planung scheinen zum Beispiel Untersuchungen zu sein (Amick und Kviz 1974), bei denen niedriggeschossige Wohngebiete und Hochhausgebiete hinsichtlich des Grades an Entfremdung bzw. sozialer Integration der Bewohner miteinander verglichen wurden. Als Indikator für Entfremdung und Integration sind in diesen Studien Befragungsdaten benutzt worden, aus denen sich schließen ließ, in welchem Ausmaß die Bewohner glaubten, auf die Verhältnisse in ihrem engeren Wohnbereich selbst aktiv Einfluß nehmen zu können. Das Ergebnis: Es ergab sich eine erheblich stärkere Entfremdung und geringere Integration unter den Hochhausbewohnern als unter den Bewohnern verdichteter Flachbausiedlungen, während die Bewohner von sehr locker bebauten Siedlungen aus freistehenden Familienhäusern ebenfalls relativ hohe Entfremdungswerte aufwiesen.

Es hat sich gezeigt, daß die soziale Integration unter den Bewohnern abgenommen hat, je mehr Wohngeschosse übereinander gestapelt waren. Umgekehrt war die Integration in Gebieten mit gleicher Wohnungsdichte um so größer, je dichter die Grundstücke bebaut waren, also je geringer der Abstand zwischen den einzelnen Gebäuden war.

Der „verdichtete Flachbau“, bei dem Geschoszahl und Wohnungsdichte relativ niedrig und zugleich die bauliche Grundstücksausnutzung hoch ist, hat sich also als wesentlich integrationsfördernder erwiesen als die traditionelle Siedlung aus freistehenden Einfamilienhäusern.

Ebenfalls von Interesse sind Untersuchungen über architektonische Formen. Desor (1972) hat durch Experimente mit Modellräumen herausgefunden, daß durch die drei architektonischen Elemente Raunteiler, Zahl der Türen und Dimensionierung das Erscheinungsbild eines Raumes als „beengt“ stark manipuliert werden kann. In rechteckigen, mehrfach unterteilten Räumen, mit wenigen Türen

in den Raumteilern, konnten mehr Leute unbeeengt Platz finden als in quadratischen, nicht unterteilten Räumen oder in unterteilten Räumen mit vielen Türöffnungen.

Damit wurde wie in anderen Untersuchungen das bestätigt, was jeder Architekt weiß und berücksichtigen sollte: Es kommt nicht auf die reine Quadrat- oder Kubikmeterzahl eines Raumes an, sondern auf Abstände und Dimensionen, auf Material und äußere Gestaltung.

Manche Wissenschaftler gehen soweit und sagen: Die Wahrnehmung einer räumlichen Situation als eng und dicht muß keineswegs mit einem „Sich-beengt-Fühlen“ gekoppelt sein. Viele Untersuchungen der hier genannten Art sind allerdings ursprünglich von beobachtetem Tierverhalten unter ähnlichen, räumlich stark beschränkten Bedingungen ausgegangen. Neuere Forschung geht davon aus, daß der Mensch in jeder Situation versucht, seine Umwelt so einzurichten, daß sie ihm ein Maximum an Wahlfreiheit bietet. Teilt man diese Ansicht, dann sollte die gestaltete bauliche Umwelt des Menschen nicht nur jeweils zu *einem* Zweck nutzbar, sondern so beschaffen sein, daß sich Menschen frei bewegen und orientieren und verschiedene Nutzungsansprüche verwirklichen können. In diesem Sinne wären dann Dichte und Enge kein Problem des notwendigen Fluchtabstandes, sondern vielmehr auch unter dem Aspekt der Kommunikation und der verschiedenen Nutzungsmöglichkeiten zu betrachten.

Sich „Wohlfühlen“ in der Wohnung und in ihrem Umfeld setzt Vertrautheit voraus. Die berühmten Tante-Emma-Läden boten noch die Möglichkeit, eine persönliche Beziehung zwischen Verkaufendem und Einkaufenden zu entwickeln. Die Selbstbedienungssupermärkte am Stadtrand wirken da in eine andere Richtung. Wenn die Möglichkeiten zur Kontaktaufnahme und zur Kommunikation als notwendige Grundlagen von Solidarität eingeschränkt werden, trifft dies zuerst die Kinder, die Alten, dann aber auch die Erwachsenen.

Viele Wohnquartiere bieten einen gleichartigen Anblick und besitzen keine Stätten des gemeinsamen Erlebens ihrer Bewohner mehr. Sie haben damit auch keine „Unverwechselbarkeit“ gegenüber anderen Wohnquartieren. Wie sollen da Gemeinschaftsgefühl und Gefühle für die Straße, das Viertel oder die Stadt entstehen? Solche äußeren Umstände tragen zur Gleichgültigkeit bei, sie verhindern Aktivität, Beteiligung und Solidarität.

Wo die sinkende Qualität des Wohnumfeldes die Bürger in die „eigenen vier Wände“ treibt,

leiden auch die Gemeinsamkeit und die Gemeinschaft.

Solche Fragen stellen sich nicht nur bei neuen Siedlungen, sondern ganz besonders dringend bei Sanierungen, bei dem Versuch, alte Wohngebiete zu erhalten oder zu verbessern. Die Interpretation des dazu vorliegenden Materials ist jedoch schwierig. In Studien über die soziale Lebenswelt in alten Wohnquartieren und über Reaktionen auf Verluste der gewohnten Umgebung und über Anpassungsprobleme „umgesetzter“ Haushalte wird klar, daß wirtschaftliche, soziale, psychische und auch räumliche Faktoren eng miteinander verknüpft sind. Fest steht jedoch: Die spezifischen Strukturen alter Wohngebiete sind für ihre einkommensbenachteiligten Bewohner bei der Bewältigung ihrer sozialen Lage hilfreich. Als Antwort auf die materiell hinderlichen Bedingungen (niedriges Einkommen, schlechte Wohnungsversorgung) wird in solchen Gebieten oft ein emotionales, „subkulturelles“ Beziehungssystem entwickelt, das zum „sozialen Besitz“ der Bewohner gehört. Dies erklärt den Widerspruch, daß mit der baulichen Sanierung und Verbesserung solcher Viertel eine Verschlechterung der Lebensbedingungen der Bewohner eintreten kann, wenn nur eine bauliche Verbesserung der Wohnungssituation angestrebt wird.

Deshalb läßt sich für die sozial benachteiligten Bewohner solcher Viertel feststellen: Das Wohngebiet ist vor allem der Ort wichtiger sozialer Beziehungen. Sie helfen die anderen Benachteiligten auszugleichen.

Mit der sozialen Einbindung in das Wohngebiet nehmen die Bewohner in ihrem Erleben der räumlichen Umwelt eine Reihe von Grenzbeziehungen vor, deren Durchlässigkeit mit zunehmender Entfernung von der eigenen Wohnung abnimmt. Als die eigentliche Heimat wird von den meisten Bewohnern nur ein relativ kleiner Bereich um die Wohnung herum erlebt. Trotzdem haben sie in den meisten Fällen auch ein Gefühl der Vertrautheit mit dem übrigen Gebiet. Hingegen werden Bereiche außerhalb des Wohngebietes als eine andere Welt erlebt. Zahlreiche Kristallisationspunkte im Wohngebiet wie Läden und Handwerksbetriebe in städtischen Quartieren mit massiertem Mietwohnungsbau sowie Gärten, Ställen, Schuppen und halböffentlichen Zonen in alten Siedlungen mit mehr Freiflächen begünstigen den Aufenthalt im Freien und erleichtern zwanglose Kontakte.

Geringer Planungshorizont, geringe Lebensperspektiven sowie Unsicherheit gegenüber der Außenwelt führen bei Bewohnern mit

niedrigem sozio-ökonomischen Status dazu, daß sie in besonderem Maße auf äußere Stabilität, auf gewohnheitsmäßiges Verhalten und feste Orientierung nicht zuletzt auch in ihrer räumlichen Umwelt angewiesen sind. Die Vertrautheit mit dem umgebenden Raum verleiht ein Gefühl räumlicher Identität, das bei Verlust des Wohngebietes zerstört wird.

Aus diesen Untersuchungsergebnissen ergeben sich die praktischen Schlußfolgerungen:

Bei Sanierungen sollten die notwendigen „Umsetzungen“ innerhalb des Quartiers vorgenommen werden. Eine unter Umständen notwendige „Ausquartierung“ sollte möglichst kurz sein. Wenn ein Verbleiben im gewohnten Quartier nicht möglich ist, sollte der neue Wohnort in einem Quartier mit ähnlicher Struktur liegen. Das Erhalten bestehender Hausgemeinschaften oder Bekanntenkreise sollte, wenn es gewünscht wird, möglich sein.

Es besteht weiterer Forschungsbedarf

Es mangelt uns noch immer an Grundlagenwissen über psychische Krankheiten, ihre räumliche Verteilung und den Einfluß der Wohnbedingungen auf sie. „Harte“ Aussagen dazu zu erarbeiten, ist aufgrund der vielen Bedingungen, die hier eine Rolle spielen, sicherlich sehr schwierig. Andererseits neigen Architekten und Ökonomen noch oft dazu, soziologische, psychologische und auch medizinische Erkenntnisse mit leichter Hand abzutun. Die einen bauen, die anderen finanzieren — und die ökonomischen Zwänge sind heute so groß, daß im Spannungsfeld zwischen Bauen und Finanzieren alle anderen Gesichtspunkte nur als störend empfunden werden. Dennoch glaube ich, daß hier noch viele Fragen wissenschaftlich angegangen werden müssen, wenn wir die Lebensbedingungen in den Wohnungen und ihrem Umfeld nicht nur statistisch, sondern vom Lebensgefühl der Bewohner her verbessern wollen. Dies betrifft nicht nur die

Grundsatzfragen (was sind eigentlich genau „gesunde Wohnbedingungen“?), sondern auch Fragen, die sich an der veränderten Aufgabenstellung der Städtebaupolitik orientieren müssen. Welche Probleme sich u. a. bei der verstärkten Hinwendung zur Erhaltung vorhandener Substanz stellen, ist im letzten Abschnitt angeklungen.

Es ist z. B. immer noch schwierig, für alte Wohngebiete Bestandserhaltungsziele zu formulieren, die an der Geschichte des Gebietes und der Lebenswirklichkeit seiner Bewohner anknüpfen.

Einen wichtigen Stellenwert nehmen im Rahmen der Klärung dieser Fragen auch Modellbaumaßnahmen und praktische Experimente ein. Sie sind notwendig, wenn die öffentlichen Hände bei ihren Maßnahmen gezielter und den Bedürfnissen der Betroffenen angepaßter handeln sollen.

Menschliche Wohnungsbedingungen und die Politik

Die Demokratie beruht auf der Freiheit des einzelnen, sie braucht die Solidarität im Miteinander dieser einzelnen und kann nur bestehen, wenn Gerechtigkeit bei der Verteilung von Vor- und Nachteilen, von Gütern und Lasten besteht. Wirklichkeit werden diese Werte nicht in Paragraphen, sondern nur in sozialen Abläufen, die für alle nicht durch Duldung der Herrschaft anderer, sondern nur unter Beteiligung an der Machtausübung durch alle gesichert werden.

Dies bedeutet: Jeder einzelne muß die Fähigkeit zum Mitgestalten erwerben. Individualität und Bereitschaft zum Miteinander sind nicht „Naturgaben“, die mit der Geburt erworben sind. Sie sind bestenfalls Anlagen, die durch Lernen entfaltet werden können, oder Fähigkeiten, die erworben werden.

Deshalb muß unsere Frage lauten: Sind Wohnungen und ihr Umfeld unter heutigen Bedingungen ein günstiger Lernort für Selbstentfaltung und ihre Verwirklichung im Miteinander? Sind sie es nur für die eigene vermeintlich Freiheit oder auch für die Freiheit der anderen?

Der Wohnwunsch der meisten Bürger geht heute nach einem Einfamilienhaus mit eigenem Garten. Dies wird nicht nur als ein Zug in eine „eigene“, sondern auch in eine scheinbar selbst geplante und gestaltete Umwelt angesehen.

Grundriß und Umfeld einer Mietwohnung entziehen sich der Gestaltung durch ihre Benutzer. Ein Mieter kann sich seine Wohnung nur durch Möblierung zu eigen machen; denn Bau-

herr ist ein anderer, den die Nützlichkeit des Grundrisses für menschliches Leben weniger interessiert als die rentierliche Vermietbarkeit. Wer die Gestaltungskraft von Menschen herausfordern will, muß Unfertiges anbieten. In noch veränderbaren Baukörpern ist wirklich Lernstoff für die Selbstverwirklichung enthalten. Dieser Forderung nach Flexibilität wird häufig die geringe Zahl der erfolgten Veränderungen in den Versuchsbauten entgegengehalten. Doch zeigt die Beobachtung über längere Zeiträume hinweg ein erhebliches Maß an Umbau innerhalb der Wohnung, vorausgesetzt, die Zahl der Quadratmeter und die Zahl der Nutzer lassen eine unterschiedliche Gestaltung des Grundrisses überhaupt zu.

Daß der Zustand kleiner Wohnungen auch bei flexibler Bauweise wenig verändert wird, ist kein durchschlagendes Argument gegen die Forderung und Förderung der von ihren Nutzern gestaltbaren Wohnbauten. Ich glaube, daß so manche Kritik hier vom (legitimen) Standesinteresse der Architekten genährt wird.

Im Wohnungsbau gibt es seit einiger Zeit alternative Konzepte, die versuchen, den Bewohnern Handlungsspielräume zu schaffen und Möglichkeiten bei der Gestaltung und Nutzung ihrer Wohnung einzuräumen. Diese Vorstellungen haben das Ziel, durch eine Beteiligung der Bewohner am Planungs- und Bauprozess bestimmte typische Mängel zu mildern oder zu vermeiden und die Eigeninitiative und den Erfindungsreichtum der Bewohner anzuregen. Die Beschränkungen liegen beim Mietwohnungsbau auf der Hand: Sie liegen in der nicht veränderbaren Größe der Gesamtfläche der Wohnung und in der relativ geringen Zahl möglicher Grundrißvarianten.

Zum anderen gibt es Überlegungen zur Planungsbeteiligung, wie sie von einigen Planern und Initiativgruppen entwickelt worden sind. Es hat sich gezeigt, daß innerhalb eines begrenzten Rahmens die von den Planern und den künftigen Bewohnern gebildeten Initiativgruppen in der Lage sind, eigene Pläne zu entwickeln (Beispiel: Wohnmodell Steilshoop in Hamburg).

Die Entwicklung der flexiblen Wohnungsgrundrisse ist auch durch zwei Wettbewerbe („flexible Wohnungsgrundrisse“ und „Elementa 72“) vom Bundesbauministerium gefördert worden. Beide Konzepte — die Beeinflussung der Planungsmaßnahmen durch Nutzer-Initiativgruppen und die Verbesserung der Verfügungsmöglichkeiten innerhalb der Wohnung bei Bauten mit flexiblen Wohnungsgrundrissen — sind als erste Schritte zur Erweite-

rung der Handlungsspielräume der Bewohner zu sehen.

Der heute 50jährige kann sich noch an seine Kindheit erinnern: Er spielte — auch in der Stadt — auf Straßen mit nur wenigen fahrenden und noch weniger abgestellten Autos. Zwar waren damals weder ein eigenes Zimmer und noch nicht einmal immer ein eigenes Bett für Kinder die Regel, aber dem Spiel außerhalb der Wohnung waren im Vergleich zu heute wenig Grenzen gesetzt. Besonders angelegte Spielplätze, die sich Kinder mit den Hunden teilen müssen, waren nicht notwendig. Man fragt sich, ob sie heute ersetzen können, was der motorisierte, stehende und fließende Verkehr den Kindern als Spielraum weggenommen hat. Welche Abenteuer können Kinder in unserer Umwelt noch bestehen, ohne den Eltern wegen Gefährdung im Straßenverkehr oder durch Störung von Nachbarn Angst, Sorge und Ärger zu bereiten? Sind dies die Lernbedingungen für später selbstbewußte und rücksichtsvolle Menschen?

Die Niederländer haben mit dem Bau und der Anlage von „Wohnhöfen“ statt Durchfahrtsstraßen mit Wohnbebauung einen anderen Weg gewiesen. Der Umbau und die Umgestaltung von Straßen unter Beteiligung der Anwohner haben diesen „Raum“ der einseitigen Nutzung durch den Autoverkehr entzogen und ihn als sozialen „Erlebnisraum“ für alle Generationen zurückgewonnen. „Verkehrsberuhigung“ führt zur gleichberechtigten Nutzung der Straße durch alle „Verkehrsteilnehmer“ und verlangt damit gegenseitige Rücksichtnahme — vorrangig aber gegenüber dem Schwächeren.

Solche verkehrsberuhigten Straßen bieten vor allem den Kindern einen größeren Erlebnisbereich, als er in den begrenzten Möglichkeiten einer Mietwohnung zur Verfügung steht. In solchen Straßen können Kinder wieder ganz selbstverständlich die soziale Vielfalt eines städtischen Lebensraumes kennenlernen. Es werden die Voraussetzungen verbessert, auf natürliche Weise mitmenschliches Verhalten bis hin zur gegenseitigen Rücksichtnahme und vielleicht sogar bis hin zur Solidarität mit Schwächeren „einzuüben“. Hier lassen sich leichter Möglichkeiten zur Kontaktaufnahme und zur Kommunikation als eine notwendige Voraussetzung von gegenseitigem Verständnis finden.

Auch in der Bundesrepublik ist das Interesse an Maßnahmen der Verkehrsberuhigung sprunghaft angestiegen. Die Anregungen sind von vielen Gemeinden mit großem Engagement aufgenommen worden, gelegentlich hat auch das Engagement der Bürger das Inter-

esse der Gemeinde unterstützt. Durch eine Änderung des Straßenverkehrsgesetzes sind mittlerweile die rechtlichen Voraussetzungen zur Einführung von verkehrsberuhigten Wohnbereichen verbessert worden.

Es wird in den kommenden Jahren eine bedeutende Aufgabe der Städtebaupolitik bleiben, den Handlungsspielraum und den Erlebnisbereich im Wohnumfeld für alle Bewohner zu steigern. Zu diesem Problemkreis gehört nicht nur die Verkehrsberuhigung, sondern auch eine intensive Grün- und Freiflächenplanung. Restflächen mit „Dekorationsgrün“, die bei der ökonomisch ausgerichteten Flächennutzung übrig bleiben, können schon aus ökologischen Gründen nicht genügen. Es müssen zusammenhängende Freiflächenkonzepte entwickelt werden, die allen Bürgern mehr „Freiraum“ bieten. Gerade bei dem behutsamen Umbau bisher benachteiligter Altstadtquartiere hat die Schaffung von Freiflächen große Bedeutung für die Verbesserung des Wohnumfeldes.

Ein weiterer Problembereich: In unseren Städten nimmt die „soziale Segregation“, die „soziale Entmischung“ zu. Die Gruppen unserer Gesellschaft rücken auseinander: Studenten, ältere Menschen, Gastarbeiter wohnen in anderen „Quartieren“ als die erwerbstätige Mittelschicht mit ihren (wenigen) Kindern. Krankenhäuser haben Krankheit, Geburt und Tod aus der Lebensumwelt von Kindern verbannt, das Auseinanderrücken von Arbeitsplätzen und Wohnungen ließ die Berufstätigkeit der Eltern unsichtbar werden. Für ihr Lernen gibt es besondere Stätten: Kindergärten und Schulen. Kinder lernen weniger als früher durch eigenes Erleben andere soziale Gruppen und andere Lebenssituationen kennen. Die gebaute Umwelt engt also den sozialen Erfahrungsspielraum der Kinder sehr stark ein — nicht nur aus diesem Grunde ist eine Gettobildung jeder Art problematisch.

Die Wohn- und Erlebnisqualität von Städten hat in den letzten Jahren zunehmend mehr öffentliche Aufmerksamkeit gefunden. Diese Aufmerksamkeit hat die politische Bedeutung der Probleme erhöht. Nachdem der Wohnungsmangel für die überwiegende Mehrzahl der Bundesbürger als überwunden gelten kann, erhält die Baupolitik neue Themen: Stadtumbau, Sanierung und Modernisierung.

Wir wissen, daß wir nicht für ein geschlossenes Weltbild, nicht für unbefragte absolute Herrschaft, nicht für unwandelbare Sozialverhältnisse Bauwerke und Stadtgefüge planen, sondern daß für eine vorhandene Wohnwelt, ihr Umfeld und für die Verkehrswege zu den anderen Stätten, zur Erfüllung lebenswichti-

ger Funktionen „Umbau“ betrieben werden muß. Das Wuchern der klassischen Einfamilienhaussiedlungen ist keine wirtschaftlich und ökologisch tragbare Lösung. Die Städte, in denen die Eigenheimer der Vorstädte nur Arbeitsleistung gegen Einkommen und dieses gegen Waren und Dienstleistungen tauschen, gehen an dieser Entwicklung zugrunde.

Stadtumbau für besseres Wohnen steht auf der Tagesordnung. Er erfordert sicher auch neue Paragraphen im Verkehrsrecht — aber er braucht dringlicher als Paragraphen die Bereitschaft der Bürger, in den verbliebenen Wohnvierteln in gemeinsamen Anstrengungen an der Umgestaltung ihrer alltäglichen Lebensumwelt mitzuwirken, so daß sie wohnlischer und anziehender wird.

In diesem Zusammenhang hat auch das „Stadthaus“ seine Funktion. Ich glaube, daß die Idee des verdichteten Bauens von individuell gestalteten Einfamilienhäusern auf kleinen Grundstücksflächen in den innerstädtischen Bereichen sich weiter durchsetzen wird. Das Stadthaus ist sicherlich keine Patentlösung, aber die positiven Erfahrungen, die im Ausland und auch schon in der Bundesrepublik mit diesem Konzept gemacht worden sind, sprechen dafür, daß durch das Stadthaus auch das Wohnen von Familien mit Kindern innerhalb der Stadt wieder attraktiv werden könnte.

Die Erhaltung alter Gebäude ist dabei nicht nur Nostalgie: Runzeln im Antlitz der Straße, in der man zu Hause ist, machen die Eigenart, das Unverwechselbare aus. Betonwände und Fensterreihen bringen nicht die Unterscheidbarkeit, die ein „Heimatgefühl“ braucht.

Sich heimisch machen in den Städten können die Bürger nur selbst. Bürgerbeteiligung muß daher großgeschrieben werden. Die aufmerksamen Stadeltern schaffen die Möglichkeit, daß die Wohnenden sich auch das Wohnumfeld zueigen machen. Dies geht allerdings nicht, wenn es nur im wesentlichen Abstell- und Bewegungsfläche für Autos ist. Wo Nachbarn vor allem nur lernen, einander im Verkehr auszuweichen, wo das eigene Auto unvermeidlich Vorrang vor dem fremden Kind hat, sind die Voraussetzungen für das Leben in demokratischen Werten deshalb leicht zu verbessern, weil sie derzeit so schlecht sind. Es ist keine Autofeindlichkeit, wenn man meint, daß menschliches Miteinander eher wächst, wo dem motorisierten Verkehr sein Vorrang genommen wird. Straßen haben früher in Städten und Dörfern soziale Funktionen erfüllt, die dann von einem Verkehr verdrängt wurden, den ein „autogerechter Straßenbau“ auch noch verstärkt und beschleunigt hat.

Die pluralistisch angelegte Wertordnung der Demokratie braucht nicht so sehr repräsentative Bauten. Sie braucht die Vielzahl einzelner Bürger, die nicht für ihren Rückzug ins Private bauen, sondern die eine nur gemeinsam zu

nutzende Umwelt gemeinsam gestalten lernen. Städtebaupolitik — kommunal wie bundesweit — muß dafür die Rahmenbedingungen setzen.

Übersicht der ausgewählten Literatur

- Amick, D.J./Kviz, F.J. (1974): Density, Building Type, and Social Integration in Public Housing Projects, in: *Man-Environment Systems* 4, 187—190
- Bastide, M. (1973): *Soziologie der Geisteskrankheiten*, Köln
- Cohen, J.L./Slader, B./Bennett, B. (1975): The Effects of Situational Variables on Judgements of Crowding, in: *Sociometry* 38, 273—281
- Coing, H. (1974): *Stadtsanierung und soziale Veränderung* (dt. Übersetzung der Zusammenfassung aus: *Rénovation Urbaine et Changement Social*, Paris 1966), in: U. Herlyn (Hrsg.), *Stadt- und Sozialstruktur*, München 1974, 209—237
- Desor, J. (1972): Toward a Psychological Theory of Crowding, in: *Journal of Personality and Social Psychology* 21, 79—83
- Fischer, C.S./Baldassare, M./Ofshe, R.J. (1975): Crowding Studies and Urban Life: A Critical Review, in: *Journal of the American Institute of Planners* 41, 406—418
- Gillis, A.R. (1974): Population Density and Social Pathology: the Case of Building Type, Social Allowance, and Juvenile Delinquency, in: *Social Forces* 53 (2), 306—314
- Harloff, J. (1973): Psychologische und soziologische Aspekte der Wohnsanierung, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 25, 75—90
- Hartman, Ch. (1968): The Housing of Relocated Families, in: J.Q. Wilson (ed.), *Urban Renewal: The Record and the Controversy*, Cambridge, 293—335
- Herlyn, U./Krämer, J./Tessin, W./Wendt, G. (1975): *Sozialplanung und Stadterneuerung. Analyse der kommunalen Sozialplanungspraxis und konzeptionelle Alternativen*, Göttingen
- Hole, V. (1959): Social Effects of Planned Rehousing, in: *Town Planning Review* 30, 161—173
- Iben, G. (1971): *Menschen unterm Planquadrat. Sozialpolitische und sozialpädagogische Aspekte der amerikanischen Stadterneuerung*, München
- Kasl, St.V. (1974): Effect of Housing on Mental and Physical Health, in: *Man-Environment Systems* 4, 207—226
- Kruse, L. (1975): Crowding. Dichte und Enge aus sozialpsychologischer Sicht, in: *Zeitschrift für Sozialpsychologie* 6, 2—30
- Mühlich-Klinger, I./Kröning, W./Brackrock, B. (1976): *Stellungnahme zu den Modernisierungsgesetz-Entwürfen von Bundesregierung und Bundesrat*, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt
- Newman, O. (1973): *Defensible Space*, New York
- Pfeil, E. (1972): *Großstadtforschung. Entwicklung und gegenwärtiger Stand*, Hannover
- Proshanky, H.M./Ittelson, W.H./Rivlin, L.G. (1970): *Freedom of Choice and Behavior in a Physical Setting*, in: Proshansky, H.M. u. a. (eds.), *Environment. Psychology*, New York
- Stokols, D. u. a. (1973): Physical, social, and personal determinants of the perception of crowding, in: *Environment and Behavior* 5, 87—115

Wohnungsbau und Wohnungsbaupolitik in der Bundesrepublik Deutschland

I. Entwicklung des Wohnungsbaus seit dem Kriege

1. Grundlagen

Im Zweiten Weltkrieg war knapp ein Viertel des Wohnungsbestandes im Bundesgebiet zerstört worden; die Großstädte waren davon besonders betroffen¹⁾. Außerdem mußten während der ersten zehn Nachkriegsjahre ca. 12,5 Mio. Flüchtlinge untergebracht werden²⁾. Diesen konnten in den Großstädten am ehesten Arbeitsplätze geschaffen werden. So war schon damals in den Großstädten die Wohnungsnot am größten, und es mußten so rasch wie möglich Mietwohnungen gebaut werden. An Eigentumsbildung oder marktmäßige Errichtung von Mietwohnungen in großem Umfange war nicht zu denken: Der Kapitalmarkt lag nahezu brach; die wenigen vorhandenen Kapitalmarktmittel fanden attraktivere Anlagemöglichkeiten in der Industrie und im Handel. Ein rascher Wiederaufbau auf rein wirtschaftlicher Grundlage (z. B. nach dem „klassischen Finanzierungsschema“: 60% I. Hypothek, 20% II. Hypothek, 20% Eigenkapital³⁾) kam daher nicht in Frage.

Nachdem 1949 schon die Länder ein intensives Förderungssystem entwickelt hatten, wurde mit dem I. Wohnungsbaugesetz (WoBauG) vom 24. 4. 1950 (BGBl S. 83) bundeseinheitlich ein Rahmen für die Wohnungsbauförderung gesetzt. Dieser Rahmen wurde dann von den Bundesländern durch Förderungsrichtlinien ausgefüllt. Nach § 1 dieses Gesetzes i. d. F. vom 25. 8. 1953 (BGBl I S. 1047) wurde der Wohnungsbau als öffentliche Aufgabe definiert: „Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände haben den Wohnungsbau unter besonderer Bevorzugung des Baues von

Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete (Belastung) für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind (sozialer Wohnungsbau), als vordringliche Aufgabe zu fördern ...“

Insgesamt wurden drei Arten des Wohnungsbaus unterschieden:

1. der öffentlich geförderte Wohnungsbau,
2. der steuerbegünstigte Wohnungsbau und
3. der frei finanzierte Wohnungsbau.

Der *öffentlich geförderte Wohnungsbau* (also der soziale Wohnungsbau im engeren Sinne) erhielt einen hohen Betrag an öffentlichen Darlehen; es ergab sich zunächst, in den fünfziger Jahren, etwa folgendes Finanzierungsschema: Erste Hypothek: 25 bis 30% der Gesamtkosten, öffentliche Darlehen: 45 bis 50% der Gesamtkosten, Eigenkapital und sonstige Mittel der Restfinanzierung: 20 bis 30% der Gesamtkosten⁴⁾.

Der „Preis“ für diese starke öffentliche Subventionierung bestand für die Bauherren darin, daß sie dafür auch eine Reihe von Bindungen eingehen mußten:

- Belegungsbindungen bei der Besetzung der Wohnungen (Wohnraumbewirtschaftung),
- Mietpreisbindungen (Prinzip der Kostenmiete, im einzelnen definiert in einer Berechnungsverordnung⁵⁾),
- verstärkter Kündigungsschutz,
- planungsmäßige, bauwirtschaftliche und bautechnische Bestimmungen (z. B. hinsichtlich der Größe und Ausstattung der Wohnungen) bei der Errichtung der Wohnungen.

Diese Bindungen waren beim *steuerbegünstigten Wohnungsbau* erheblich lockerer: zehnjährige Grundsteuervergünstigungen, (länderweise) Grundsteuerbefreiungen und

¹⁾ Vgl. z. B. Hans K. Schneider und Rolf Kornemann, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, Bonn 1977, S. 15.

²⁾ Vgl. z. B. Walter Knauer, Tragbare Mieten als wohnungspolitische Zielsetzung. Untersuchung ihrer Begründung, ihrer Wirkungen und Konsequenzen, Tübingen 1968, S. 7.

³⁾ Dies war vor dem Ersten Weltkrieg die Regel. Vgl. Heinrich Jaschinski und Magda Klein, Finanzierung des Wohnungsbaus, in: Handwörterbuch des Städtebaus, Wohnungs- und Siedlungswesen, 2. Bd., Stuttgart 1959, S. 610.

⁴⁾ Vgl. Heinrich Jaschinski und Magda Klein, Finanzierung des Wohnungsbaus, in: Handwörterbuch des Städtebaus, Wohnungs- und Siedlungswesen, 2. Bd., Stuttgart 1959, S. 612.

⁵⁾ Zur Zeit gilt die II. Berechnungsverordnung (II. BV) i. d. F. vom 18. 7. 1979 (BGBl I S. 1077).

Gebührenbefreiungen wurden gewährt, wenn bestimmte Wohnflächengrenzen nicht überschritten wurden.

Beim *freifinanzierten Wohnungsbau* waren schließlich lediglich erhöhte Abschreibungen nach § 7b Einkommensteuergesetz (EStG) möglich; es gab keine besonderen Bindungen.

2. Die Entwicklung des öffentlich geförderten (sozialen) Wohnungsbaus

In § 1 des WoBauG war in der Fassung von 1950 das Ziel gesetzt worden, von 1951 bis 1956 1,8 Mio. Wohnungen zu errichten. Dieses Ziel wurde in der Fassung von 1953 auf 2 Mio. Wohnungen erhöht. Der tatsächliche Erfolg übertraf diese Zielsetzung bei weitem: von 1951 bis einschl. 1956 wurden 3,1 Mio. Wohnungen errichtet, darunter 1,8 Mio. öffentlich geförderte Sozialwohnungen. Für diese Sozialwohnungen bestand eine Belegungsbindung: wohnberechtigt (bei Einzug) waren alle Versicherungspflichtigen (und nicht Versicherungspflichtige, deren Jahreseinkommen die Versicherungspflichtgrenze in der Rentenversicherung der Angestellten nicht überstieg), vorzugsweise aber Vertriebene und Kriegssachgeschädigte.

Beim I. WoBauG stand die Beseitigung der Wohnungsnot durch den möglichst schnellen Bau von möglichst vielen Wohnungen im Vordergrund. In der Folgezeit änderten sich die Adressaten der Förderung, das Finanzierungsschema und auch die Gesamtbeurteilung der Wohnungspolitik als öffentliche Aufgabe. Im II. WoBauG vom 27. 6. 1956 (BGBl I S. 523) wurde von der Zielsetzung eines allgemeinen Wohnungsbaus für jedermann insofern abgewichen, als Prioritäten gesetzt wurden zugunsten von Familienheimen (eigentumpolitische Komponente) und Wohnungen für Personen mit geringem Einkommen (sozialpolitische Komponente).

Der Staat sah sich also nicht mehr für den Wohnungsbau insgesamt verantwortlich, sondern für die Durchsetzung eigentumpolitischer und sozialpolitischer Ziele im Wohnungsbau.

Der sozialpolitischen Komponente wurde später auch durch das Wohngeld Rechnung getragen. Im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus kam ihr neben der Mietbegrenzung vor allem dadurch Bedeutung zu, daß ja die Belegungsbindung bestand und der Staat Einkommensgrenzen setzte, damit die Sozialwohnungen den Beziehern niedriger Einkommen vorbehalten blieben. Erstmals 1957 wurden von der

Versicherungspflicht abweichende, niedrigere Einkommensgrenzen eingeführt.

Vergleicht man die Einkommensgrenze eines Vier-Personen-Haushalts für die Wohnberechtigung im sozialen Wohnungsbau mit dem jeweiligen Vier-Personen-Arbeitnehmer-Haushaltsbruttoeinkommen aus den Wirtschaftsrechnungen des Statistischen Bundesamtes, ist im Zeitverlauf ein relatives Absinken der Einkommensgrenzen erkennbar, also auch der Versuch, den Sozialwohnungsbestand zunehmend für wirklich Einkommenschwächere vorzuhalten:

Tabelle 1: Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushalte: Vergleich der Einkommensgrenze nach dem WoBauG mit dem mittleren Bruttoeinkommen

Jahr	Einkommensgrenze nach WoBauG	Mittleres Bruttoeinkommen nach Wirtschaftsrechnungen *)
1950	7 200	4 113,84
1953	11 520	5 729,04
1956	11 520	7 193,76
1957	12 600	7 664,40
1961	14 400	9 815,16
1965	16 200	13 287,24
1967	16 200	14 144,52
1971	21 000	20 785,92
1974	35 400	29 193,84
1980	44 400	44 400,—**)

*) Ein Verdienender; einschließlich Werbungskosten

**) Geschätzt

Mit dem Erstarren des Kapitalmarktes wurde auch die Subventionsstruktur geändert. Wurden Anfang der fünfziger Jahre hauptsächlich direkte Darlehen (Kapitalsubventionen) gewährt, so wurden ab Mitte der fünfziger Jahre zunehmend solche Subventionen gewährt, die die Belastungen verringerten, die aus den Kapitalmarktzinsen resultieren (Ertragssubventionen oder „objektbezogene Beihilfen“). Die ursprüngliche Kostenmiete wich damit zunehmend von der sogenannten „Bewilligungsmiete“ ab. Die Kostenmiete setzt sich zusammen aus den Kapitalkosten (Zinsen und Tilgung auf Fremdkapital sowie Eigenkapitalverzinsung) und den Bewirtschaftungskosten. Wenn beispielsweise die Kapitalkosten DM 16,— pro m² und Monat betragen und die Bewirtschaftungskosten DM 4,—, macht die Kostenmiete DM 20,— aus. Durch objektbezogene Beihilfen kann nun die Kostenmiete auf einen für den Mieter als tragbar angesehenen Satz heruntersubventioniert werden, auf die Bewilligungsmiete. Ist diese in unserem Beispiel DM 6,—, betrüge die objektbezogene Beihilfe DM 14,—.

Diese Subventionsumstellung hatte eine Reihe von Auswirkungen. Zunächst wurde der Staatshaushalt kurzfristig entlastet: Die Kapitalsubventionen wurden damals nämlich sofort im Jahr ihrer Gewährung als Ausgaben verbucht, während bei den objektbezogenen Beihilfen nur der in jedem Jahr anfallende zinsenkende Subventionsbetrag im Staatshaushalt zu Buche schlug. Allerdings entstanden mit der neuen Subventionsform Ausgabeverpflichtungen für viele Folgejahre (Verpflichtungsermächtigungen), was den Staatshaushalt auf lange Sicht dann sehr stark band. Man dachte damals, daß man nur noch wenige Jahre zu fördern brauchte, bis ein ausgeglichener Wohnungsmarkt hergestellt sei und weitere Subventionen sich erübrigten. So schrieb der damalige Wohnungsbauminister Paul Lücke im Jahre 1959: „Ende dieses Jahres wird der Wohnungsbestand an 14 Mio. heranreichen. Der Wohnungsfehlbestand betrug 1959 noch 1,5 Mio. Wohnungen, also noch gut 10% des gesamten Wohnungsbestandes.“⁶⁾

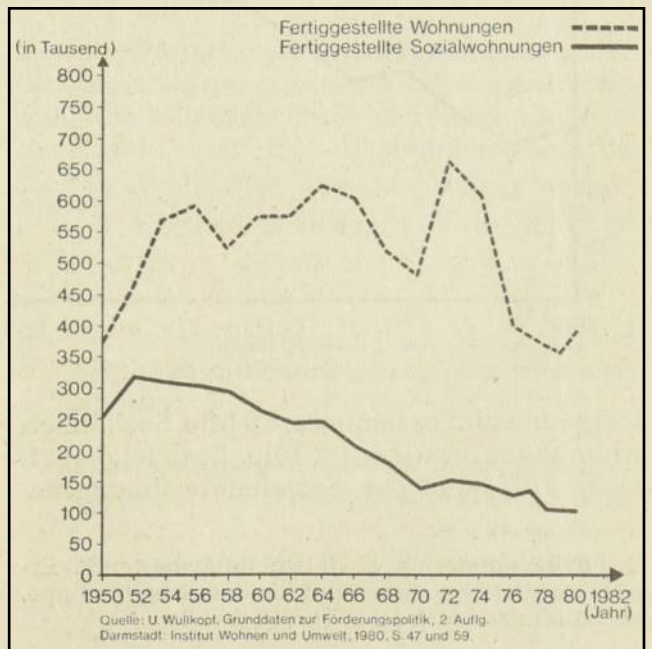
Heute haben wir mehr als 24 Mio. Wohnungen, und immer noch wird von Wohnungsnot gesprochen. Schon damals wurde also nicht ausreichend zwischen den einzelnen Wohnungsteilmärkten unterschieden, wurden die Versorgungsengpässe bei den Beziehern niedriger Einkommen und in den Ballungsgebieten in einen Topf geworfen mit der guten Versorgungslage der Besserverdienenden. Und so konnte Lücke schon damals für Mietanhebungen, Überführung von Sozialmietwohnungen auf den Markt und Liberalisierung der Wohnungswirtschaft plädieren. Außerdem rechnete man damals mit starkem Wachstum der Haushaltseinkommen, so daß man von vornherein die objektbezogenen Beihilfen auf Laufzeiten begrenzte, die bei weitem nicht die Laufzeiten der entsprechenden Baudarlehen erreichten⁷⁾.

Die Begrenzung der Laufzeiten der objektbezogenen Beihilfen und ihr stufenweiser Abbau im Zeitverlauf führte zu sprunghaften Mietsteigerungen bei den Sozialwohnungen, die besonders in den 1970er Jahren zum Politikum wurden, als das Einkommenswachstum nachgelassen hatte: Zwar wurde die Förderung gerade für den Mietwohnungsbau nur zu einem Teil auf die objektbezogenen Beihilfen umgestellt, aber selbst diese Teilumstellung hatte die Wirkung, daß die Mietpreissteigerung aufgrund des Abbaus der objektbezogenen Beihil-

fen zu untragbaren Mietbelastungen führten; zumal die Einkommen in den siebziger Jahren nicht in der erwarteten hohen Rate stiegen, während gleichzeitig die Nebenkosten erheblich schneller wuchsen als vorher. Außerdem ergaben sich durch dieses Förderungssystem erhebliche Mietverzerrungen im Sozialwohnungsbestand: Die Miethöhe richtete sich nach den Kapitalmarktzinsen und den Förderungsbedingungen zur Bewilligungs- und Bauzeit und korrelierte deswegen weder mit dem Wohnwert der Wohnungen noch mit der ortsüblichen Vergleichsmiete. Häufig sind beispielsweise ältere Sozialwohnungen, die Anfang der siebziger Jahre errichtet und bei denen die Subventionen schon teilweise abgebaut wurden, teurer als qualitativ evtl. noch bessere Wohnungen neuerer Baujahrgänge. Andersherum sind alte Sozialwohnungen aus den sechziger Jahren wegen der niedrigen Herstellungskosten oft wesentlich billiger als neue.

Schließlich aber wurden die öffentlichen Haushalte durch die Verpflichtungsermächtigungen aus der Vergangenheit immer stärker belastet, so daß immer weniger Mittel zur Förderung der *Neubautätigkeit* zur Verfügung standen. Andererseits wollte man mit dem „Erstarken“ des Marktes einen wachsenden Teil der Wohnungsproduktion auch bewußt dem Markt selbst überlassen.

Abbildung 1 verdeutlicht, daß die Zahl der neu fertiggestellten Sozialwohnungen absolut immer geringer wurde. Wurden in den fünfziger Jahren noch 250 000—300 000 Sozialwohnungen errichtet, waren es 1980 nur noch 50 000 im ersten (und 50 000 im zweiten) Förderungsweg. Aber auch der relative Anteil der Sozialwohnungen an allen fertiggestellten Wohnun-



⁶⁾ Paul Lücke, Ende der Notstandsgesetze, in: Soziale Ordnung, 13. Jg. (1959), H. 12, S. 179.

⁷⁾ Martin Oschmann, Der Soziale Wohnungsbau an der Wende? Problemanalyse und Vorschläge für die Neugestaltung, in: Bank, Informationen für Volksbanken und Raiffeisenbanken. Bl. 5/78.

gen schrumpfte von fast 70% Anfang der siebziger Jahre auf knapp 30% heute.

In den siebziger Jahren sank die Bedeutung des Sozialen Wohnungsbaus im engeren

Sinne (erster Förderungsweg) so weit ab, daß schließlich drei Viertel der Wohnungen im Rahmen von Sonderprogrammen gefördert wurden. Das verdeutlicht die Tabelle 2:

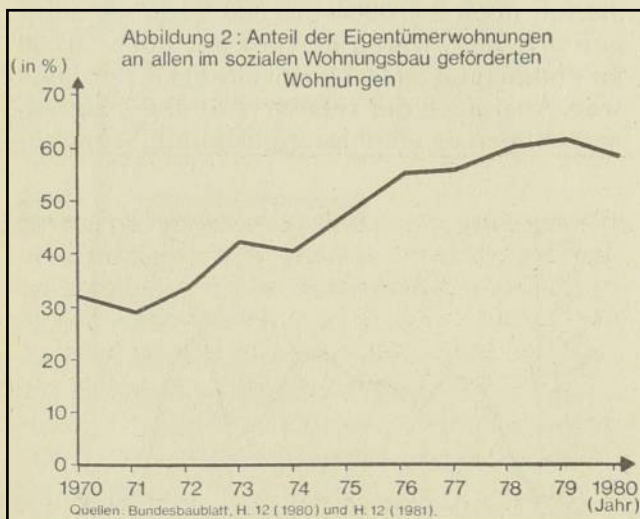
Tabelle 2: Von dem gesamten Förderungsvolumen waren jeweils zweckgebunden für:

	1977	1978	1979	1980
Wohnungen für:				
Kinderreiche Familien	11 198	10 844	9 581	9 070
Junge Ehepaare	3 543	3 314	4 419	3 660
Ältere Personen	8 654	9 684	9 684	8 769
Aussiedler und Zuwanderer aus der DDR	8 697	10 000	10 632	12 536
Schwerbehinderte	2 385	2 114	1 971	2 241
Ausländische Arbeitnehmer	805	1 199	684	812
Sonstige Gruppen	377	297	547	954

Quellen: Bundesbaublatt, H. 12 (1980) und H. 12 (1981).

Neue Sozialwohnungen werden also hauptsächlich noch für besondere Problemgruppen gebaut; ein weiteres Motiv ist heute die Errichtung von Ersatzwohnungen, die infolge von Abrissen und Umsetzungen bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen notwendig werden. Jedenfalls dient der Bau von Sozialwohnungen keineswegs mehr der Wohnungsversorgung von „breiten Schichten der Bevölkerung“, wie es das II. WoBauG eigentlich noch vorsieht.

Insbesondere wurden Sozialmietwohnungen immer weniger gebaut; der Anteil der Eigentümerwohnungen dagegen nahm besonders in den siebziger Jahren ständig zu (vgl. Abb. 2).



Insgesamt gibt es heute ca. 4,0 Mio. Sozialmietwohnungen und ca. 1,1 Mio. Sozialeigentümer⁸⁾. 1978 war der Sozialmietwohnungsbe-

stand wie folgt auf Bauherrengruppen aufgeteilt:

Gemeinnützige Wohnungsunternehmen und Heimstätten	58,1 %
private Bauherren	31,1 %
Organe der staatlichen Wohnungspolitik einschließlich Gemeinden, Gemeindeverbände und andere Körperschaften des öffentlichen Rechts	3,2 %
freie Wohnungsunternehmen	3,1 %
sonstige Bauherren	4,5 %

(Quelle: Wohnungsstichprobe 1978.)

Die Mietvorteile (die ja wegen der erwähnten Mietverzerrungen sehr stark streuen) der Sozialmieten gegenüber vergleichbaren Mieten nicht preisgebundener Wohnungen sind in älteren Baujahrgängen (1949—1963) höher als in neueren. In älteren Wohnungen in Stadtregionen betragen die Mietvorteile etwa 1,— DM pro m² Wohnfläche im Monat; in ländlichen Regionen sind die Mietvorteile der Sozialwohnungen dagegen kaum nennenswert⁹⁾.

Die politische Brisanz dieses Problems liegt nun darin, daß in den Sozialwohnungen keineswegs die Einkommenschwächsten wohnen, sondern es wird sogar angenommen, daß am 1. 1. 1983 der Anteil der Sozialmieterhaushalte, der die Einkommensgrenzen des II. Wohnungsbaugesetzes um mehr als 20 % (Toleranzgrenze) übersteigt, bei 30 % liegen wird und der der Sozial-Eigentümerhaushalte bei 42 %¹⁰⁾. Dabei ist zu bedenken, daß die Einkommensgrenze so hoch gewählt ist, daß über die Hälfte (1980 die Hälfte, vgl. Tabelle 1) aller Haushalte berechtigt ist, eine Sozialwohnung

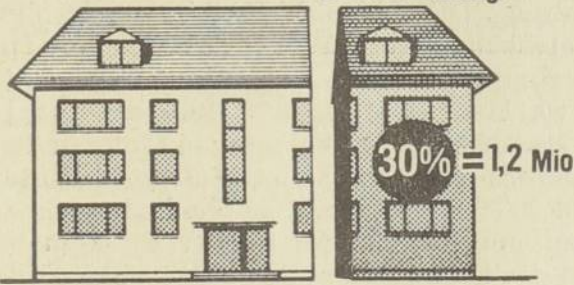
⁸⁾ „Fehlbelegung im Sozialwohnungsbestand“. Ergänzungsbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, in: Bundesbaublatt, H. 10 (1981), S. 602.

⁹⁾ Ebda., S. 607f.

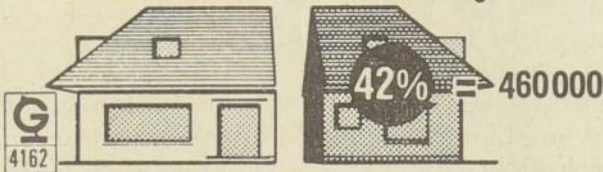
¹⁰⁾ Ebda., S. 602.

Sozialwohnungen – fehlbelegt

Von den 5,1 Millionen Sozialwohnungen sind:
4,0 Millionen Mietwohnungen
 davon fehlbelegt*:



1,1 Millionen Eigenheim-Wohnungen
 davon fehlbelegt*:



*d.h. Einkommensgrenzen um mehr als 20% überschritten

also die „Fehlbeleger“, überproportional hohe Mietvorteile zu besitzen scheinen¹¹⁾).

3. Der zweite Förderungsweg

Die Zielsetzung des Lücke-Plans, die Wohnungswirtschaft in die Marktwirtschaft zu überführen, sollte auch dadurch erreicht werden, daß man den steuerbegünstigten Wohnungsbau attraktiver zu machen suchte. Das geschah einmal durch die Einführung der „weißen Kreise“, also die Aufgabe der allgemeinen Mietpreiskontrollen dort, wo die Wohnungsmärkte weniger angespannt waren, und damit verbunden die Anhebung des Mietpreisniveaus. Zum anderen wollte man den steuerbegünstigten Wohnungsbau aber auch mit objektbezogenen Beihilfen fördern. Diese Förderung wurde 1966 eingeführt und heißt „Zweiter Förderungsweg“. Charakteristisch für diese Förderung ist, daß die Einkommensgrenzen für die Berechtigten um 40 % über denen der ursprünglichen Förderung des Sozialen Wohnungsbaus (1. Förderungsweg) liegen. Wir haben seither also folgende Arten des Wohnungsbaus:

zu beziehen. Hinzu kommt, daß die Haushalte, die zu den oberen Einkommensklassen zählen,

Rechtliche Definition	Subventionstechnische Definition
Öffentlich geförderter Wohnungsbau (1. Förderungsweg) = Sozialer Wohnungsbau im engeren Sinne mit Zusatzförderung (2. Förderungsweg)	Sozialer Wohnungsbau
Steuerbegünstigter Wohnungsbau ohne direkte Förderung	
Freifinanzierter Wohnungsbau	Freifinanzierter Wohnungsbau

Wenn über den öffentlichen Haushalt und über Subventionen gesprochen wird, wird der zweite Förderungsweg oft mit in den Begriff „Sozialer Wohnungsbau“ einbezogen.

Der Anteil des ersten Förderungsweges ist im Laufe der Zeit immer weiter zugunsten des zweiten Förderungsweges zurückgegangen, und zwar von ca. 90 % im Jahre 1966 auf 48 % im Jahre 1980.

Eigentlich sollte mit dem zweiten Förderungsweg nicht vornehmlich der Eigenheimbau, sondern auch der steuerbegünstigte Mietwohnungsbau gefördert werden. Dies wurde auch in den ersten Jahren nach der Einführung dieser Subventionsart erreicht. Nun zeigte sich aber in der Praxis, daß die mietpreisdämpfenden Wirkungen der Beihilfen recht gering waren und der sprunghafte Subventionsabbau in

Verbindung mit den Einkommensgrenzen den Bauherren recht riskant erschien. Somit kamen die Mittel des zweiten Förderungsweges mehr und mehr dem Eigenheimbau zugute, und der Anteil des Baus von Mietwohnungen im zweiten Förderungsweg ging rapide zurück.

4. Die Entwicklung des Baus von freifinanzierten und steuerbegünstigten Mietwohnungen

Mitte der sechziger Jahre wurden außerhalb des Sozialen Wohnungsbaus jährlich etwa

¹¹⁾ Vgl. Rudi Ulbrich, Verteilungswirkungen des Förderungssystems für den Wohnungsbau, Bonn: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 07.010, 1980, S. 123.

150 000 Wohnungen in Drei- und Mehrfamilienhäusern fertiggestellt, in der Boomphase um 1973 erhöhte sich diese Zahl auf etwa 300 000, um dann ab 1974 drastisch zu sinken — heute bewegt sich die jährliche Fertigstellungszahl dieser Wohnungen um die 70 000 (wovon ca. 50 000 vermietet werden).

Diese starken Schwankungen im Bau neuer, nicht preisgebundener Mietwohnungen lassen sich im wesentlichen mit Schwankungen in der Anfangsrentabilität bei der Erstvermietung der Wohnungen erklären. Zwar wurde im Mietwohnungsbau noch selten mit der bei der Erstvermietung erzielbaren Miete sogleich eine volle Deckung der laufenden Aufwendungen (Kapitalkosten und Bewirtschaftungskosten) erreicht. Die Rentabilität ergab sich schon immer erst langfristig mit den Mietsteigerungen und den Wertsteigerungen des Gebäudes. Aber Anfang der siebziger Jahre waren durch die Anfangsmieten noch ca. 70 % der Aufwendungen abzudecken (bei einer Finanzierung mit einem Fremdkapitalanteil von 75 %) ¹²⁾. Bei normalen Mietpreissteigerungen war die Schwelle zur Rentabilität nach ca. 10 bis 15 Jahren erreicht, und nach ca. 30—40 Jahren würde die Rentabilität höher sein als bei alternativen Anlagen, zumal, wenn ausgeprägte inflationäre Einflüsse hinzukämen und den Sachwert der Immobilie steigen ließen. Dieser Satz des Verhältnisses zwischen Anfangsmieten und Deckung der laufenden Aufwendungen sank nun bis Mitte der siebziger Jahre auf 55 %, erhöhte sich dann vorübergehend auf 65 % und lag 1981 gar bei knapp 50 % ¹³⁾.

Wie läßt sich dieses Absinken der Rentabilität erklären? Hier werden vielfach steigende Bodenpreise genannt. Die Kaufwerte für baureifes Land stiegen in der Tat von DM 30,74 im Jahre 1970 auf DM 82,01 im Jahre 1980 ¹⁴⁾. Doch darf dieser Faktor in seinem Einfluß auf die Preis- und Mietentwicklung im Mietwohnungsbau nicht überschätzt werden: die Grundstückskosten machen nur etwa 10 % der Herstellungskosten im Mietwohnungsbau aus ¹⁵⁾.

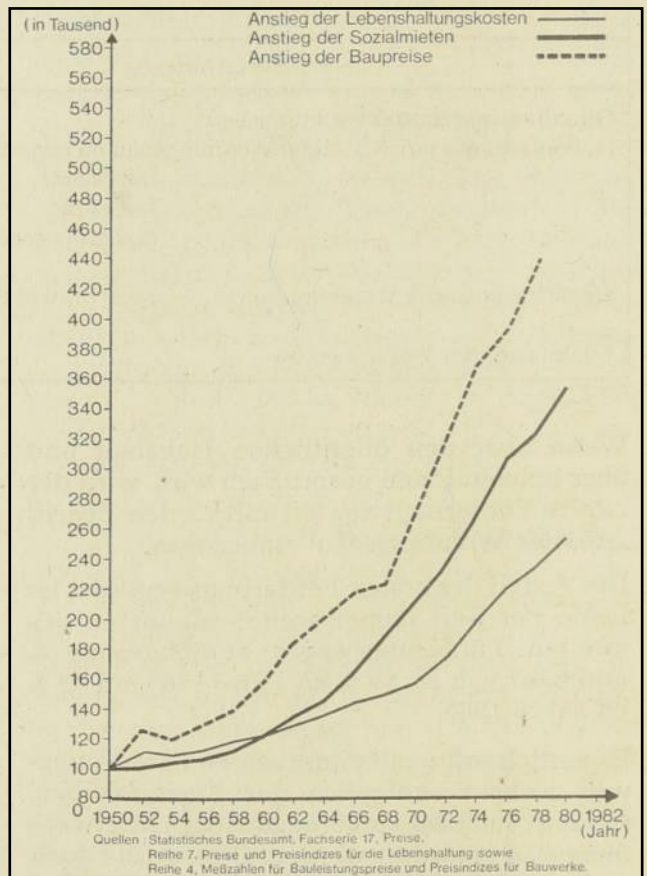
¹²⁾ Vgl. Rudi Ulbrich, Mieten und Kosten im freifinanzierten Wohnungsbau, in: DIW-Wochenbericht Nr. 23 (1978), S. 227—232.

¹³⁾ Nach Rudi Ulbrich, Vergleichende Untersuchung der Rentabilität von Investitionen im Wohnungsbestand und im Wohnungsneubau, Darmstadt: Institut Wohnen und Umwelt, 1981 (unveröffentlicht).

¹⁴⁾ Statistisches Bundesamt, Fachserie 17, Reihe 5, Kaufwerte für Bauland 1980, Stuttgart und Mainz 1981, S. 6 und 1. Vj. 1981, S. 18.

¹⁵⁾ So für Mehrfamilienhäuser im sozialen Wohnungsbau nach „Anmerkungen zur Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus im Jahre 1980“, in: Bundesbaublatt, H. 12 (1981), S. 772.

Wichtiger sind schon die Baukosten. Diese Kosten sind in den letzten Jahrzehnten besonders stark gestiegen. Das lag einerseits daran, daß die Größe und die Qualität der Wohnungen laufend zugenommen hatten. Aber abgesehen davon stiegen auch die Baukosten etwa doppelt so stark wie die Preise für die Lebenshaltung. Die folgende Abbildung zeigt diese Entwicklung. Kein Wunder also, daß die Herstellungskosten einer Wohnung um 1950 bei etwa 11 000 DM lagen ¹⁶⁾, 1980 dagegen bei etwa 230 000 DM (Wohnung in Mehrfamilienhäusern 170 000 DM, in Einfamilienhäusern 280 000 DM) ¹⁷⁾. Noch empfindlicher als auf Bau- und Bodenkosten reagiert die Rentabilität des Mietwohnungsbaus aber auf Zinssteigerungen und Steigerungen in den Bewirtschaftungskosten. Steigen die Zinsen um 1 %, müßten die Mieten pro m² und Monat um etwa DM 2 steigen, um die gleiche Rentabilität zu gewährleisten. Bei den hohen Kapitalmarktzinsen, wie sie 1981 gefordert wurden, ist an einen rentablen Mietwohnungsbau einfach nicht zu denken. Kostenmieten von DM 20 bis 30 pro m² und Monat werden vom größten Teil der Haushalte auch in absehbarer Zeit nicht tragbar sein. Alternative Anlagen, etwa in Staatsanleihen, versprechen dem Kapitalan-



¹⁶⁾ Nach Asta Hampe, Subventionskapital treibt die Baupreise, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 1962, H. 14, S. 672.

¹⁷⁾ „Anmerkungen zur Entwicklung des soz. Wohnungsbaus im Jahre 1980“, a. a. O., S. 771.

leger vom ersten Tag an eine hohe Rentabilität.

Nur bei außerordentlich hohen Inflations-, Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstumserwartungen könnte der Mietwohnungsbau längerfristig „konkurrenzfähig“ werden und eine marktübliche Verzinsung des eingesetzten Kapitals erbringen. Dafür sind die Aussichten jedoch schlechter denn je; kaum jemand rechnet damit, daß in absehbarer Zukunft die Realinkommen in dem Ausmaß steigen werden wie in den siebziger Jahren. Da auch nicht mit einem wesentlichen Bevölkerungswachstum in der Bundesrepublik gerechnet werden kann, ist sogar das Vermietungsrisiko heute höher als früher.

Oft wird in den Mieterschutzbestimmungen die Ursache für die geringen Aussichten für anhaltende Mietsteigerungen gesehen. Die Erfahrungen mit diesem Gesetz¹⁸⁾ zeigen jedoch, daß die Regelungen durchaus Mietsteigerungen zulassen. Im übrigen ist die Rentabilität im *älteren* Bestand durchaus gegeben¹⁹⁾.

Daß überhaupt noch steuerbegünstigter Mietwohnungsbau stattfindet, ist im wesentlichen den erheblichen Steuervorteilen zu verdanken, die gut Verdienende in den ersten Jahren nach Errichtung der Wohnungen ausnutzen können (z. B. im „Bauherrenmodell“).

Unter sozialpolitischen Aspekten ist zu bedenken, daß neu errichtete, nicht preisgebundene Mietwohnungen nicht direkt einkommenschwächeren Schichten zugute kommen. 1978 lagen die Durchschnittsmieten bei den nach 1948 errichteten, nicht preisgebundenen Wohnungen mit 365 DM um knapp 50 % höher als bei den bis 1948 errichteten Wohnungen, wo die Miete 247 DM betrug²⁰⁾.

So kommen von den etwa 14 Mio. Mietwohnungen, die wir im Bundesgebiet haben, für untere Einkommenschichten im wesentlichen die knapp 5 Millionen²¹⁾ in Frage, die *bis*

¹⁸⁾ Vgl. Rolf Niederberger und Bernhard Hess, Empirische Erforschung der Auswirkungen des Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes, Bonn: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 07.008, 1980.

¹⁹⁾ Vgl. Hartmut Bulwien und Wolfgang Schultes, Wirtschaftlichkeit und Mietpreisentwicklung bei freifinanzierten und älteren Mietwohnungen, Bonn: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 07.009, 1980.

²⁰⁾ Statistisches Bundesamt, Fachserie F, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, H. 4, Stuttgart und Mainz 1981, S. 10f. und S. 28f. und eigene Berechnungen.

²¹⁾ Ebda., H. 2, Stuttgart und Mainz 1980, S. 27 und 29. Zu den gut 5 Mio. nach 1948 errichteten nicht preisgebundenen Mietwohnungen sind auch die ehemaligen Sozialmietwohnungen zu zählen, die durch Rückzahlung der öffentlichen Darlehen nicht mehr den Preis- und Belegungsbindungen unterliegen.

1948 errichtet worden waren, und die 4 Mio. Sozialmietwohnungen.

5. Die Entwicklung des Eigenheimbaus

Die Zahl der fertiggestellten Eigenheime (Gebäude mit einer Wohnung bzw. zwei Wohnungen) war im Zeitverlauf stets viel konstanter als die Zahl der Geschoßwohnungen. Seit Anfang der sechziger Jahre wurden jährlich etwa knapp 200 000 Eigenheime neu errichtet, und diese konstante Zahl machte auch die Einbrüche in der Wohnungsbautätigkeit in den siebziger Jahren nicht mit²²⁾.

Das mag angesichts der rasanten Baukostensteigerungen erstaunen. Jedoch stiegen die Baukosten bis 1979 nur unwesentlich schneller als die Nettojahreseinkommen durchschnittlich verdienender Arbeitnehmer: 1968 mußte dieser Arbeitnehmer 9,1mal sein Jahreseinkommen sparen, um die Kosten eines Einfamilienhauses decken zu können (ohne Grundstück), 1979: 9,8mal²³⁾.

Dennoch litten gerade untere und mittlere Einkommenschichten zunehmend unter der Zinsentwicklung. Die dadurch entstehenden Lasten sind zumal deswegen nicht mehr tragbar, weil zwar die Eigentümlösung längerfristig gesehen in der Vergangenheit für Wohnungen von gleicher Qualität fast immer günstiger war als die Mietslösung; jedoch forderte und fordert der Eigenheimbau in den ersten Jahren nach Fertigstellung vom Bauherren erhebliche Opfer an Konsumverzicht; starke Zinsschwankungen lassen die Annuitätsleistungen (Zins und Tilgung) in Hochzinsphasen enorm in die Höhe schnellen.

Bausparen könnte diese Risiken mindern, vorausgesetzt allerdings, daß das Bausparvolumen insgesamt nicht zurückgeht — dann nämlich verlängern sich die Ansparfristen bis zur Auszahlung der Darlehen und die Belastung der Bauherren in der Anfangsphase nach Fertigstellung steigt für den Bausparer noch anstatt zu sinken.

Der Staat hat mit seinem Förderungssystem bisher nicht bei den unteren und mittleren Einkommenschichten angesetzt, sondern im wesentlichen Steuervergünstigungen gewährt, die Bezieher höchster Einkommen am meisten begünstigten. 1972 (neuere Daten liegen leider noch nicht vor) entfiel bei einem

²²⁾ Uwe Wullkopf, Grunddaten zur Förderungspolitik, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt 1982, S. 47.

²³⁾ Knut Gustafsson, Strukturfragen der Wohnungseigentumspolitik, in: Bundesbaublatt, H. 7 (1980), S. 430.

durchschnittlichen Förderungsbetrag pro Haushalt von DM 477 auf die Haushalte in der obersten Einkommensklasse durchschnittlich mehr als das Achtfache des Subventionsbetrags,

der an die Haushalte der untersten Einkommensklasse ging. Die folgende Tabelle zeigt die Verteilungswirkungen im einzelnen auf:

Tabelle 3: Verteilung der Vergünstigungen für Eigentümer auf Einkommensklassen im Jahr 1972

Einkommensklasse in DM	Eigentümerhaushalte		Steuervergünstigungen		Öffentliche Förderung		Lastenzuschüsse		Vergünstigungen zusammen		Durchschn. Förderungsbetrag DM
	1 000	v. H.	Mill. DM	v. H.	Mill. DM	v. H.	Mill. DM	v. H.	Mill. DM	v. H.	
unter 800	1 170	16,6	63	2,7	53	5,5	10	11	126	3,7	108
800-1 200	1 623	23,0	325	14,0	195	20,4	30	33	550	16,3	339
1 200-1 600	1 442	20,4	472	20,3	236	24,7	29	31	737	21,9	511
1 600-2 000	1 071	15,2	407	17,5	190	19,9	13	14	610	18,1	570
2 000-2 500	766	10,8	360	15,5	149	15,6	8	9	517	15,3	675
2 500-3 000	375	5,3	214	9,2	66	6,9	2	2	282	8,4	752
3 000 u. mehr	616	8,7	484	20,8	66	6,9	.	.	550	16,3	893
insgesamt	7 064 ¹⁾	100,0	2 325	100,0	955	100,0	91 ¹⁾	100	3 371 ¹⁾	100,0	477

¹⁾ Abweichungen in der Summe durch Runden

Quelle: Rudi Ulbrich, Verteilungswirkungen des Förderungssystems für den Wohnungsbau, Bonn: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 07.010, 1980, S. 213.

Kein Wunder, daß die Eigentumsbildung angesichts dieser Politik zunehmend eine Sache für höhere Einkommenschichten geworden ist: die Eigentumsquote — also der Anteil der Eigentümerwohnungen an allen Wohnungen — der 20 % Haushalte mit dem niedrigsten Einkommen sank von 29,3 % im Jahre 1965 auf 25,7 % im Jahre 1978; die Eigentumsquote der

20 % Haushalte mit dem höchsten Einkommen stieg dagegen von 45,1 % im Jahre 1965 auf 54,1 % im Jahre 1978²⁴⁾.

Insgesamt lag die Eigentumsquote 1978 bei 38 %. Der Bestand an Eigentümerwohnungen beträgt heute ca. 9,5 Millionen; davon waren ca. 3,5 Millionen bis 1948 errichtet worden²⁵⁾.

II. Die jetzige Lage auf den Wohnungsmärkten

1. Veränderte ökonomische Rahmenbedingungen

Die öffentlichen Mittel sind knapp geworden. Die Zunahme der Staatsverschuldung soll gebremst werden. Mit den vorhandenen Mitteln soll das Zahlungsbilanzgleichgewicht wieder hergestellt, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft gestärkt und das Erdöl durch andere Energiearten ersetzt werden. Dem Wohnungsbau wird vom Staat angesichts dieser Probleme eine geringere Priorität zugemessen als in der Nachkriegszeit.

Jedoch könnte verstärkter Wohnungsbau wirksam zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen. Die Wohnungsbausubventionen könnten sich durch höhere Steuereinnahmen und niedrigere Staatszuschüsse zur Arbeitslosenversicherung wieder amortisieren, zumal wenn man den „Multiplikatoreffekt“ höherer

Wohnungsproduktion auf andere Wirtschaftsbereiche mit berechnet. Unklar ist dabei allerdings, ob langfristig überhaupt noch sehr viel mehr Wohnungen gebraucht werden und für wen und durch wen die neuen Wohnungen gebaut werden sollten.

In dieser etwas widersprüchlichen Situation stimmen alle drei im Bundestag vertretenen Parteien darin überein, daß die Rolle des Staates in der Wohnungspolitik darauf zu reduzieren sei,

— bestimmte sozialpolitisch motivierte Maßnahmen zu treffen, damit die Disparitäten in

²⁴⁾ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Abschwächung der Wachstumsimpulse. Materialband 2 zur Strukturberichterstattung 1980, Berlin: DIW, März 1981, S. 378.

²⁵⁾ Statistisches Bundesamt, Fachserie F. 1%-Wohnungsstichprobe 1978, H. 2, a. a. O., S. 27ff. und eigene Schätzungen.

der Wohnungsversorgung zwischen den sozialen Gruppen nicht zu groß würden, und

— Anreize auf dem Kapitalmarkt zu schaffen, damit ausreichend Mittel für den Wohnungsbau vorhanden seien.

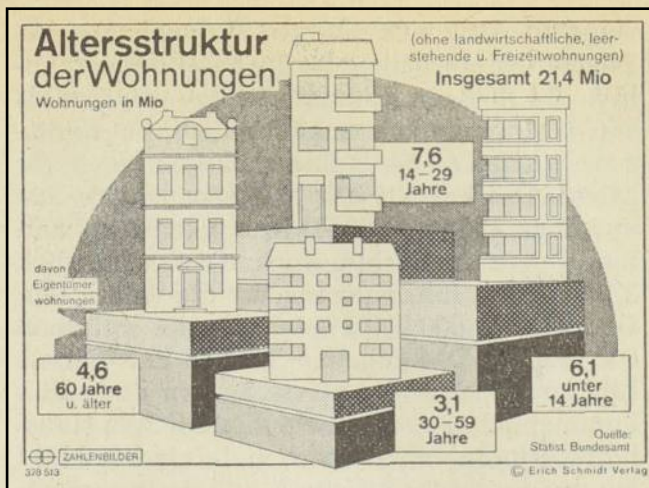
2. Disparitäten in der Wohnungsversorgung

Gerade große Familien sind immer noch mit Wohnraum unterversorgt. Der Gesetzgeber hat hier als Maßstab der Wohnraumversorgung die Bedarfsnorm des § 39 des II. Wohnungsbaugesetzes formuliert: jedes Haushaltsmitglied soll über wenigstens ein Zimmer (Küche oder Kochnische nicht mitgerechnet) verfügen. Nach dieser Norm waren 1978 in der Bundesrepublik rund drei Mio. Haushalte (13 % der Wohnungsinhaberhaushalte) mit Wohnraum unterversorgt²⁶⁾. Die Unterversorgung nimmt mit der Zahl der Haushaltsmitglieder überproportional zu. Der Anteil der unterversorgten Haushalte ist bei den Vierpersonenhaushalten mehr als doppelt und bei den Haushalten mit fünf und mehr Personen sogar fast viermal so hoch wie im Durchschnitt aller Haushalte. Dabei sind Mieterhaushalte stärker von der Wohnungsunterversorgung betroffen als Eigentümerhaushalte. Besonders kraß ist das Ausmaß der Unterversorgung bei den Bewohnern von Sozialmietwohnungen sowie bei ausländischen Familien.

Bei den Sozialmietern und bei den Ausländern waren jeweils ca. 90 % der Großhaushalte mit fünf und mehr Personen unzureichend mit Wohnungen ausgestattet. Während Deutsche und Ausländer zusammen bei den Großhaushalten durchschnittlich über 116 m² verfügten, lag die durchschnittliche Flächenversorgung der ausländischen Großhaushalte allein lediglich bei 77 m².

Auf den ersten Blick scheint die größere Versorgungsdisparität bei den Ausländern vielleicht nicht ein wohnungspolitisches Problem zu sein; man muß aber auch bedenken, daß sichere Zukunftserwartungen für die Ausländer nicht nur eine höhere Wohnungsnachfrage auslösen würden, sondern eine bessere Wohnungsversorgung der Ausländer auch deren Zukunftserwartungen stabilisieren und Diskriminierungen abbauen können.

²⁶⁾ DIW, Abschwächung der Wachstumsimpulse, a. a. O., S. 391—393.



Die Messung der Versorgungsdisparitäten in der *Wohnungsausstattung* ist etwas schwieriger. Sozusagen auf unterstem Niveau gibt es Normen über Wohnungsmaßstäbe in Wohnungsaufsichtsgesetzen. Höhere Standards lassen sich etwa ableiten aus dem Katalog förderungswürdiger Tatbestände im Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz. Häufig wird auch die — statistisch einfacher meßbare — Ausstattung mit Sammelheizung, Bad/Dusche und WC herangezogen.

Legt man dieses Maß der Ausstattungsqualität zugrunde, so waren 1978 im Bundesgebiet noch 13,7 % der Wohnungen ohne Bad und/oder ohne WC ausgestattet. Dabei waren kleinere Haushalte schlechter ausgestattet als große: 22,7 % der Einpersonenhaushalte lebten in Wohnungen ohne Bad. Während also wohnflächenmäßig gerade die großen Haushalte unterversorgt waren, waren umgekehrt ausstattungsmäßig die kleinen (dabei insbesondere solche, deren Haushaltsvorstand 65 Jahre und älter war) Haushalte schlechter versorgt als der Durchschnitt²⁷⁾. Die Wohnungen ohne Bad werden hauptsächlich von besonders Einkommensschwachen bewohnt. Die Ausländer waren nicht nur flächenmäßig, sondern auch ausstattungsmäßig sehr viel schlechter versorgt als die Deutschen: 35,1 % der Ausländer lebten 1978 in Wohnungen ohne Bad und/oder WC und nur 38,1 % in Wohnungen mit Bad und Sammelheizung²⁸⁾.

Das Hauptproblem der Wohnungspolitik sind gegenwärtig aber untragbare *Mietbelastungen*. Als Mietbelastungsquote wird das Verhältnis zwischen Miete und Haushaltseinkommen bezeichnet. Für alle Einkommensgruppen liegt die Mietbelastungsquote bei 14 %. Diese Quote gilt jedoch nicht für alle Einkommensklassen gleichermaßen: vielmehr ist die Mietbelastungsquote bei den Haushalten mit ge-

²⁷⁾ Ebda., S. 395.

²⁸⁾ Ebda., S. 393—396.

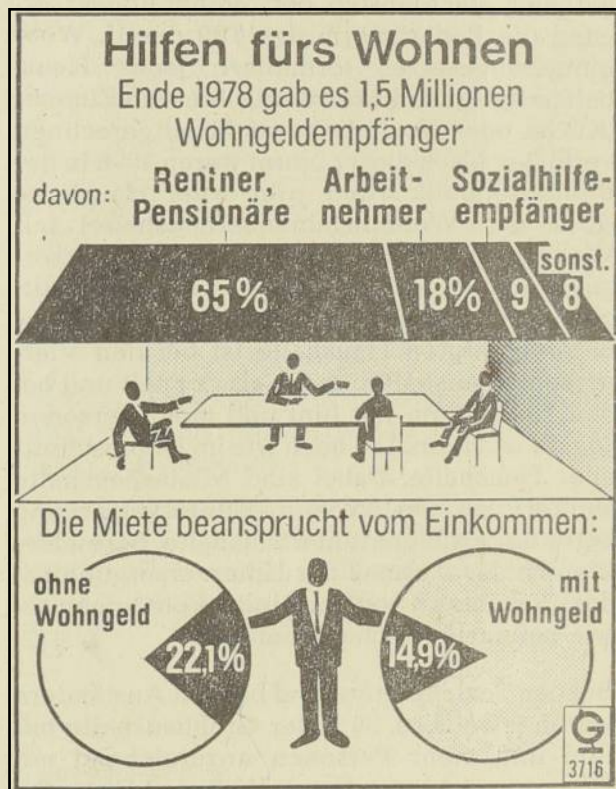
ringsten Einkommen extrem hoch: Die ca. 240 000 Mieterhaushalte in der Bundesrepublik, die 1978 ein Einkommen von weniger als 450 DM monatlich angaben, zahlten *durchschnittlich* ca. 34 % ihres Einkommens für Miete. Die ca. 430 000 Mieterhaushalte, die zwischen 450 und 600 DM zur Verfügung hatten, gaben immerhin noch durchschnittlich 27,6 % ihres Einkommens für die Miete aus. Und die ca. 800 000 Haushalte, die zwischen 600 und 800 DM angaben, zahlten 22,7 % ihres Einkommens für die Miete. In den neun Einkommensklassen ab einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von mehr als 2 000 DM lag die durchschnittliche Mietbelastung demgegenüber jeweils unter dem Gesamtdurchschnitt von 14 %, ab 4 000 DM lag sie unter 10 %. Geht man einmal von der recht rigorosen Norm aus, die Mietbelastung solle nicht mehr als 25 % eines Einkommens betragen, so waren 1978 im Bundesgebiet 17 % der Hauptmieterhaushalte zu stark belastet. Heute dürfte diese Quote eher höher liegen.

Bei den Ausländern wird die Schlechterversorgung nach Flächen und Ausstattung allerdings auch mit einer geringeren Mietbelastung „vergolten“: nur 10,8 % der ausländischen Hauptmieterhaushalte waren nach der 25 %-Norm zu stark belastet. Bei den Haushalten mit einem Haushaltsvorstand von 65 und mehr Jahren war der Anteil der zu stark Belasteten dagegen überproportional hoch: er betrug 22 % gegenüber 16 % bei den übrigen (jüngeren) Haushalten. Ganz schlecht geht es, was die Mietbelastung betrifft, Haushalten mit einem weiblichen Haushaltsvorstand von 65 und mehr Jahren: 30 % dieser Haushalte waren 1978 zu stark belastet. Eine besondere Problemgruppe stellen ferner sogenannte unvollständige Familien mit Kindern dar, deren Zahl rasch zunimmt und 1978 auf ca. eine halbe Million angewachsen war: 40 % (1972 lediglich 25 %) waren nach der 25 %-Norm zu stark belastet. Im Laufe der siebziger Jahre stark verschlechtert hatte sich schließlich auch die Mietbelastung der Haushalte mit einem Haushaltsvorstand von unter 30 Jahren: 21 % dieser Haushalte waren zu stark belastet gegenüber nur 13 % im Jahre 1972²⁹⁾.

Man muß bei der Beurteilung dieser Mietbelastungsquoten allerdings berücksichtigen, daß das *Wohngeld* die Belastung teilweise senkt. In seiner gegenwärtigen Ausgestaltung reduziert das Wohngeld jedoch die tatsächliche Belastung nicht überall auf tragbare Maße.

²⁹⁾ Alle Zahlen nach DIW, Abschwächung der Wachstumsimpulse, a. a. O., S. 396—406 (Berechnungen aufgrund der 1vH-Wohnungstichprobe 1978).

Was die *regionalen* Disparitäten in der Wohnungsversorgung betrifft, so war die Wohnflächenversorgung in ländlichen Regionen zwar mit 31,3 m² *pro Person* etwa gleich gut wie in hochverdichteten Regionen (31,6 m²); *pro Haushalt* betrachtet waren allerdings die Wohnungen in den ländlichen Regionen bei jeder Haushaltsgröße etwas größer als in den hoch verdichteten Regionen. Umgekehrt, nämlich zugunsten der Verdichtungsgebiete, gab es Versorgungsdisparitäten zwischen Stadt und Land in der Ausstattung der Wohnungen³⁰⁾.



Das eigentliche Problem der Ballungsgebiete liegt aber im zu geringen Bestand an billigen Wohnungen. Die Zahl der einkommensschwachen Wohnungssuchenden nimmt in den Ballungsgebieten laufend zu, wobei besonders junge Haushalte, Rentner und Unterstützungsempfänger betroffen sind. In Frankfurt am Main beispielsweise erhöhte sich von Anfang 1975 bis Ende 1978 die Zahl der Wohnungssuchenden von 8 400 um 140 % auf 20 000³¹⁾. Die Länge der „Warteschlangen“ vor den Wohnungsämtern nimmt so bedrohliche Ausmaße an, daß man in der Tat wieder von einer neuen Wohnungsnot sprechen kann. Dementsprechend verwundert es nicht, daß schon 1978 in allen Baualtersklassen die m²-

³⁰⁾ Sachverständigenkommission „Wohnungspolitik“ beim Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, bes. Tabellenanhang 4/4.

³¹⁾ Stadt Frankfurt am Main, Jahresbericht 1978 der Kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle, S. 3.

Miete in Hamburg und München über dem Bundesdurchschnitt lag; gerade diese Mietpreise dürften inzwischen noch erheblich überdurchschnittlich weiter angestiegen sein³²).

Bei der bisherigen Disparitätenanalyse handelt es sich lediglich um eine Analyse des Nachholbedarfs: Wie viele Wohnungen welcher Größe und Ausstattung hätten wir 1978 zusätzlich haben müssen, damit der Normbedarf gedeckt gewesen wäre, und wie hätten die Mietpreise sein müssen?

Eine durchdachte Wohnungspolitik muß darüber hinaus aber auch den Neubedarf berücksichtigen, also den Bedarf, der sich ergibt infolge von Bevölkerungs- und Haushaltsprognosen. Der Neubedarf kann sicher vielfach auf dem Markt selbst gedeckt werden, aber wegen der Besonderheiten des Wohnungsmarktes hat der Staat hier auch eine Investitionsanreizfunktion, die neben die sozialpolitische Funktion des Disparitätenausgleichs tritt. Beim Neubedarf wird nun von vielen folgende These vertreten:

Da von 1965 bis 1980 die Geburtenrate erheblich abgenommen habe, sei etwa ab Anfang bis Mitte der neunziger Jahre, wenn diese Gruppen ins Alter kommen, wo sie eigene Haushalte gründen, mit einer erheblichen Abnahme der Haushaltsneugründungen zu rechnen. Somit seien Investitionen in den Wohnungsbau Fehlinvestitionen, da langfristig der vorhandene Wohnungsbestand durchaus ausreiche.

Diese These leidet genau wie die These vom ausgeglichenen Wohnungsmarkt unter einer unzulässigen Pauschalierung der erwarteten Entwicklung für die Zukunft. Drei Aspekte sollen hier besonders herausgegriffen werden:

a) *Der „Altenberg“*: Das Verhältnis von Personen im Rentenalter zu Personen im Erwerbsalter beträgt zur Zeit 1 : 3. In fünfzig Jahren wird dieses Verhältnis 2 : 3 betragen³³). Das Verhältnis der Alten zu den Erwerbsfähigen wird also ganz anders aussehen als heute. Bisher gingen die Theorien über großräumige Bevölkerungswanderungen von der These aus, die Bevölkerung wandere tendenziell zu den Orten, wo geeignete Arbeitsplätze, Berufsbildungsmöglichkeiten und höhere Verdienstmöglichkeiten geboten würden.

³²) Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Die Wohnungsmarktlage in den Großstädten, Pressemitteilung 22/1981.

³³) Volker Meinhardt, Verlängerte Lebenserwartung — zusätzliche Probleme für die Alterssicherung, in: DIW-Wochenbericht 28 (1981), S. 323f.

Wenn knapp die Hälfte der Haushalte aus Rentnern und Pensionären besteht, spielen aber ganz andere Faktoren eine Rolle: Der Wohnwert und der Freizeitwert rücken in den Vordergrund; schon in den siebziger Jahren erlebten die USA dramatische Wanderungsbewegungen aus dem „frost belt“ des Nordostens in den „sun belt“ des Südwestens. Bei einigermaßen stabilen wirtschaftlichen Verhältnissen würden unter diesen Voraussetzungen München, Freiburg, das Alpenvorland, der Schwarzwald immer Wohnungsknappheit behalten. Zwar dürften die Renten ihr jetziges Wachstumsniveau relativ verlieren, aber viele unter den Alten werden auch über Vermögensreserven verfügen. Dabei stellt sich dann die Frage, wie die Alten der Gesellschaft künftig leben werden oder sollen.

Lehnt man die großen ‚Sterbefabriken‘ ab und setzt sich statt dessen für eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips ein, so könnten sich für den Staat Wohnungssubventionen an Familien lohnen, die sich verpflichten, dafür ihre Eltern mit zu versorgen; das ist nicht nur humaner, sondern es könnte billiger sein als Altenheime mit immensen Folgekosten.

b) *Die Arbeitslosenquote*: Eine Zunahme der Arbeitslosenquote in den achtziger Jahren wurde von den großen Wirtschaftsforschungsinstituten schon seit mehreren Jahren vorhergesagt³⁴). Insbesondere werden es Jugendliche ohne Hauptschulabschluß und ohne abgeschlossene Berufsausbildung immer schwerer haben, einen dauerhaften Arbeitsplatz zu bekommen. Unklar ist, ob der für die neunziger Jahre erwartete Rückgang des Arbeitskräfteangebots die Arbeitslosigkeit *aller* beseitigen wird. Denkbar ist auch die dauerhafte Herausbildung eines Arbeitsmarktes, auf dem ein Teil der Erwerbsspersonen stets potentiell arbeitslos bleibt und bei dem der Anteil der informellen Arbeit, der Schwarzarbeit usw., höher ist als heute. Diese Prozesse könnten wohnungs- und siedlungsstrukturell in einer verstärkten sozialen Segregation ihren Niederschlag finden, vielleicht auch in der Verslumung von Stadtquartieren und der Verarmung bestimmter Regionen.

c) *Der Ausländeranteil*: Die Ausländerpolitik wird zur Zeit sehr kontrovers erörtert. Aber selbst, wenn dem Ausländerzustrom im großen und ganzen Einhalt geboten würde, würden Eheschließungen und Kinderzahl der

³⁴) Vgl. etwa Eduard Pestel, Rolf Bauerschmidt, Michael Gottwald, Peter Möller und Wolfgang Oest, Das Deutschland-Modell, Stuttgart 1978, bes. S. 129f.; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Eine mittelfristige Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, in: DIW-Wochenberichte, H. 15 (1978), bes. S. 150ff.

Ausländer ein Ansteigen ihres Anteils an der Bevölkerung bewirken. Für Frankfurt etwa wird prognostiziert, daß selbst bei gegebener Ausländerpolitik der Ausländeranteil bis zum Jahr 2 000 von zur Zeit 21,4 % auf knapp 50 % steigen werde³⁵). Die Integration der Ausländer ist zwar hauptsächlich ein Problem der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, aber die Wohnungspolitik könnte gewiß auch in der Ausländerfrage eine wichtige Rolle spielen, es sei denn, wir nähmen Entwicklungen wie im New Yorker Stadtteil Bronx in Kauf, wo sich der Staat einschließlich Polizei und Wohnungspolitik aus bestimmten Stadtteilen einfach herauszieht und diese Stadtteile samt ihrer Bewohnerschaft schlicht verkommen läßt.

3. Investitionsanreize

Es handelt sich bei der Wohnung um ein langlebiges Wirtschaftsgut. Die Baukosten verdoppeln sich alle sieben bis acht Jahre. Die älteren Mietwohnungen, deren Herstellungskosten niedrig waren und bei denen die Hypotheken bereits getilgt sind, können schon bei einem relativ niedrigen Mietpreis Gewinn abwerfen.

Demgegenüber liegen — wie wir oben sahen — typischerweise die Aufwendungen für die Mietwohnung in den ersten ca. zehn bis fünfzehn Jahren nach ihrer Errichtung — zur Zeit vielleicht sogar noch länger — über den Erlösen. Eine Rentabilität des Gutes Mietwohnung ergibt sich somit erst bei einer langfristigen Kalkulation. Bei hohen Zinssätzen und kurzfristigen Zeithorizonten der Investoren sowie bei unsicheren Zukunftserwartungen, wie sie bezeichnend für die Gegenwart sind, leidet die Investitionsneigung in den Wohnungsbau ganz unvermeidlich.

Ähnlich in der Eigenheimförderung: Die hohe Anfangsbelastung hindert gerade junge Familien mit mittlerem Einkommen am Eigentumserwerb, selbst wenn das Eigentum langfristig für diese Familie auch wirtschaftlich vorteilhafter ist als die Mietwohnung. Hier hat der Staat in den letzten Jahren völlig falsche Akzente gesetzt: er hat vor allem die gut verdienenden Eigentümer subventioniert. Im Bundesbauministerium wird der Anteil der Mitnehmereffekte bei den Steuervergünstigungen nach § 7 b Einkommensteuergesetz auf 90

³⁵) Bernd Hausmann, Nicht die Konzentration, sondern das Getto verhindern, in: Frankfurter Rundschau, Nr. 195 vom 25. 8. 1981, S. 7f.; vgl. auch: Herwig Birg, Simulationsrechnung zur Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland für Deutsche und Ausländer bis zum Jahre 2030, in: DIW-Wochenbericht, H. 24 (1981), S. 263ff.

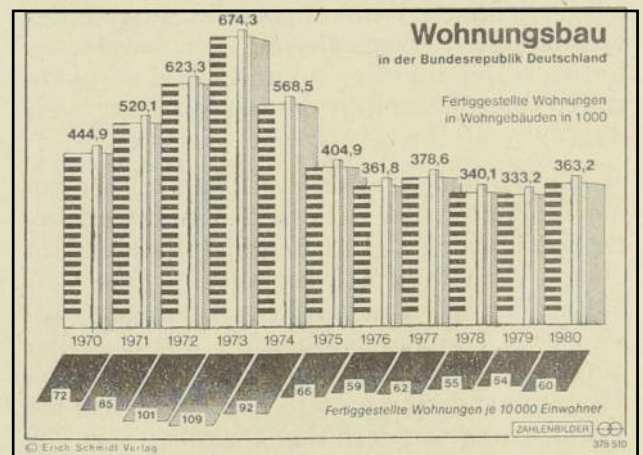
bis 95 %³⁶) geschätzt; diese 90 bis 95 % der Bauherren und Erwerber hätten auch ohne Förderung Eigentum erworben. Außerdem ist die Eigentumsförderung in den siebziger Jahren großenteils in ländliche Räume geflossen und nicht in Gebiete mit besonderem Wohnungsbedarf³⁷).

Darüber hinaus wurden, besonders durch die Ausweitung der Steuervergünstigungen nach § 7 b und durch die Modernisierungs- und Energiesparförderung, gerade Einkommensstarke zu sehr ermuntert, statt neu zu bauen ihre zusätzliche Wohnungsnachfrage im Bestand zu befriedigen. Die Akzente hätten statt dessen auf der Neubauförderung liegen müssen.

Stark kontrovers, auch zwischen den politischen Parteien, wird zur Zeit die Frage erörtert, welche Investitionsanreize für den Staat, d. h. für den Arbeitsmarkt wie für die Mieter, am effizientesten seien.

Die eine Richtung meint, da die öffentlichen Kassen leer seien, solle man vor allem die Gelder privater Investoren in den Wohnungsmarkt lenken und damit auch zugleich die Baukonjunktur anreizen; das könne am besten geschehen durch Gewährung zusätzlicher Steuervergünstigungen für den Mietwohnungsbau und — vor allem — für den Eigenheimbau.

Die andere Richtung will die Disparitäten direkter beseitigen, insbesondere durch Wiederbelebung des Sozialen Mietwohnungsbaus, aber auch durch gezielte Eigentumsförderung zugunsten von mittleren Einkommenschich-



³⁶) Ulrich Pfeiffer, Wohnungsmarkt, Wohnungspolitik und Zinsexplosion, in: Bundesbaublatt, H. 8 (1981), S. 524.

³⁷) Zum Ausmaß der regionalen Disparitäten vgl. Hartmut Meuter und Jutta Schmidt-Bartel, Regionale Unterschiede in der Wohnungsversorgung von Haushalten in der Bundesrepublik Deutschland, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5/6 (1981), S. 389ff. und H. 7/8 (1981), S. 579ff.

ten unter Vermeidung von Mitnehmereffekten. Zwar ist dieser Ansatz zielgerichteter, er erfordert aber auch einen wesentlich höheren Einsatz an öffentlichen Mitteln pro Wohnneinheit.

Welche der beiden Richtungen wirklich die besseren Resultate bringen würde, hängt z. T. wohl von ordnungspolitischen Grundsatzentscheidungen ab, z. T. aber auch von der Wirksamkeit des „Sickereffekts“: Werden durch die aufgrund von Steuervergünstigungen zugunsten von Einkommensstarken zusätzlich errichteten Wohnungen „Umzugsketten“ so initiiert, daß sich auch rasch die Versorgungslage der Einkommensschwachen verbessert, oder besteht der Wohnungsgesamtmarkt aus einer Vielzahl voneinander mehr oder weniger unabhängiger regionaler und sozialer Teil-

Angesichts der knappen öffentlichen Mittel kann die öffentliche Hand ihr Subventionsvolumen, das zur Zeit noch ca. 20 Mrd. DM jährlich ausmacht, nicht mehr gießkannenmäßig verteilen. Betrachtet man die Struktur dieses Subventionsvolumens, so zielen gegenwärtig ca. drei Viertel dieser Mittel auf Wohnungseigentum, während nur die restlichen 25 % direkt den Mieterhaushalten zugute kommen, die immerhin über 60 % aller Haushalte umfassen.

Die größten Anteile am jährlichen Förderungsvolumen haben heute nach Schätzungen des IFO-Instituts die Bereiche

- sozialer Wohnungsbau mit ca. 28 %,
- erhöhte Abschreibung nach § 7 b EStG mit ca. 26 %,
- Wohngeld mit ca. 15 % und
- Bausparförderung mit ebenfalls ca. 15 %⁴⁰⁾.

³⁸⁾ Vgl. u. a. Reinhold Weissbarth und Matthias Thomae, Sickereffekte verschiedener Formen der Wohnbau- und Bausparförderung, Bonn: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 07.003, 1978; Helmut Westphal, Die Filtering-Theorie des Wohnungsmarktes und aktuelle Probleme der Wohnungsmarktpolitik, in: Leviathan, H. 4 (1978), S. 536—557; Detlev Ipsen, H. Glasauer und W. Heinzl, Teilmärkte und Wirtschaftsverhalten privater Miethausbesitzer, Kassel: Fachbereich für Stadt- und Landschaftsplanung der Gesamthochschule, 1980.

³⁹⁾ Vgl. Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e. V., Warteschlangen vor den Wohnungsämtern, Hamburg 1980.

⁴⁰⁾ Karin Behring, Sparen an Wohnungssubventionen?, in: ifo-Schnelldienst, H. 22 (1981), S. 12.

märkte, so daß etwa eine Vermehrung des Wohnungsangebots auf einem Teilmarkt für Einkommensstarke auf dem Lande nicht zur Beseitigung der Wohnungsnot etwa von Studenten oder Ausländern in Großstädten beiträgt?

Die Antworten durch theoretische und empirische Analysen sind keineswegs eindeutig³⁸⁾. Vieles deutet allerdings darauf hin, daß Anfang der achtziger Jahre die „Teilmarkttheorie“ stärker zu belegen ist als im Jahrzehnt davor; offensichtliche Indizien dafür sind die zunehmenden Warteschlangen vor den Wohnungsämtern³⁹⁾ und das Phänomen der Hausbesetzungen. Vieles spricht also für eine gewisse Wiederbelebung des Sozialen Wohnungsbaus. Ist dieser aber noch finanzierbar?

III. Wohnungspolitik am Ende?

Am wenigsten umstritten ist dabei noch das Wohngeld. Es erfüllt eine wichtige sozialpolitische Funktion⁴¹⁾, wengleich es die Mietbelastung der unteren Einkommensschichten lediglich um etwa ein Drittel senkt. Auch gehen vom Wohngeld wenigstens unmittelbar keine Investitionsanreize für den Neubau aus.

Das bisherige System der Steuervergünstigungen zur Eigentumsförderung läßt sich nicht anders als Verschwendung öffentlicher Gelder bezeichnen, wenn es tatsächlich 90—95 % „Mitnehmereffekte“ beinhaltet, wie vom Bundesbauministerium postuliert.

Die Bausparförderung hat gute Wirkungen, nur sollten gerade einkommensschwächere junge Haushalte und große Familien besonders begünstigt werden.

Der traditionelle soziale Wohnungsbau birgt, wie wir sahen, viele Ungerechtigkeiten wie Mietverzerrungen und Fehlbelegungen, obwohl er in der Lage wäre, auf den Teilmärkten Erleichterungen zu schaffen, auf denen die Versorgungsdisparitäten noch besonders groß sind. Auf jeden Fall ist das notwendige Subventionsvolumen pro Neubauwohnung doch recht hoch.

Angesichts dessen macht sich gerade auf Bundesebene zur Zeit eine eher resignative Haltung breit: vom Wohngeld abgesehen, wird wenigstens mittelfristig ein Rückzug aus der Wohnungspolitik angestrebt. Diese Rückzugs-

⁴¹⁾ Jörn Barnbrock, Stephen Mayo, Eugen Dick, Subventionswirkung von Wohngeld, Bauwelt 48, 71. Jg. (1980), S. 2162—2167.

absichten erhalten durch Kompetenzprobleme bei der „Mischfinanzierung“ der Wohnungsbausubventionen zwischen Bund und Ländern noch weitere Nahrung. Die Verlagerung der Wohnungspolitik auf die untere Ebene wäre zwar insofern plausibel, als die Probleme von Gemeinde zu Gemeinde ganz unterschiedlich ausgeprägt sind. Im Gegensatz zur Nachkriegszeit, wo es darauf ankam, überall so viele Wohnungen wie möglich zu errichten, sind die Wohnungsprobleme heute sehr vielfältig und reichen von der Beseitigung sozialer Diskriminierung über den Denkmalschutz bis zum Management von Baulandknappheit. Die Kommunen könnten also am ehesten die Ineffizienz des „Gießkannenprinzips“ überwinden und die Mittel so einsetzen, daß sie direkt an den jeweiligen Engpässen wirken.

Allerdings mangelt es den Gemeinden zur Zeit

— an ausreichenden aktuellen Daten für eine umfassende Lageanalyse; der Bund besitzt da auf seiner Ebene mit der 1vH-Wohnungsstichprobe eine bessere Datengrundlage;

— an der Verfügungsmöglichkeit über nicht allzu eng zweckgebundene Finanzmittel, die jeweils der Problemlage entsprechend würden eingesetzt werden können;

— an der Kenntnis über die Wirkungsweise alternativer Maßnahmen und vor allem an einer wohnungspolitischen Gesamtkonzeption;

— an den institutionellen Voraussetzungen innerhalb der Verwaltung, so daß die wohnungspolitischen Strategien in der Praxis nicht durchgeführt werden könnten.

Kurz- und mittelfristig wäre ein Rückzug des Bundes aus der Wohnungspolitik also nicht sinnvoll; auf jeden Fall bleibt eine Rahmenfinanzierung „von oben“ unerlässlich.

Künftige Förderungssysteme im sozialen Wohnungsbau müssen so gestaltet werden, daß Mietverzerrungen vermieden werden und Mietvorteile gezielt sozial Schwachen zufließen. Die Erlöse aus der Wegnahme der Mietvorteile höherer Einkommensschichten müßten zur Finanzierung des Neubaus herangezogen werden. Das Institut Wohnen und Umwelt hat in diesem Zusammenhang einen Vorschlag für einen „lastengerechten Wohnungsbau“ entwickelt⁴²⁾.

⁴²⁾ Rudi Ulbrich, Rudolf Halberstadt, Rolf Niederberger und Uwe Wullkopf, Grundsätze für die künftige Wohnungspolitik, Darmstadt: Institut Wohnen und Umwelt, 1980. Vgl. auch Institut Wohnen und Umwelt (Hrsg.), Wohnungspolitik am Ende?, Opladen 1981.

Klar ist auch, daß der notwendige Abbau in den Disparitäten nicht nur und noch nicht einmal hauptsächlich durch Wohnungsneubau erfolgen kann — das wäre für den Staat viel zu teuer —, sondern auch und hauptsächlich durch eine Wohnungsbestandspolitik. Am naheliegendsten ist dabei eine neue Politik des Sozialwohnungsbestandes, weil hier der Staat den Bau wesentlich (schon) finanziert hat und dieser Bestand den Preis- und Belegungsbindungen im Prinzip schon unterliegt. Allerdings werden die Lösungen zur Zeit auch kontrovers gesehen. Einige meinen, man solle den Mietwohnungsmarkt möglichst vereinheitlichen und deshalb den Bestand zumindest der privaten und sonstigen Bauherren und der freien Unternehmen aus den Bindungen befreien, indem man die Eigentümer zur vorzeitigen Ablösung der öffentlichen Darlehen — z. B. durch Zinsanhebungen — anreizt⁴³⁾; die Gelder könnte man zur Aufstockung des Subventionsvolumens für den Neubau nutzen. Andere dagegen argumentieren, daß die vorzeitige Ablösung der Darlehen eine einseitige Bevorzugung der Bauherren darstelle, denen der Staat dann in der Anfangsphase nach Errichtung der Wohnungen das Verlustrisiko genommen habe, die erst später sich entwickelnden Mietvorteile könnte der Eigentümer nun selbst erzielen; es komme vielmehr darauf an, die Wohnungen so lange wie möglich in den Bindungen zu halten, weil dann erst Mietvorteile gegenüber marktmäßig angebotenen Wohnungen zur Geltung kommen und für sozialpolitische Ziele nutzbar gemacht werden könnten⁴⁴⁾.

Eine Möglichkeit für Vermieter, die Bindungsvorschriften sowie die Nachwirkungsfrist — die bei vorzeitiger Rückzahlung der öffentlichen Darlehen die Bindungswirkungen in einigen Gebieten verlängert — zu umgehen, ist die Umwandlung der Sozialmietwohnungen: denn im Kaufpreis können die zukünftigen Marktmieten (oder, bei Gemeinnützigen, der Wiederbeschaffungspreis) schon sofort realisiert werden und zudem noch vom Erwerber Steuervorteile bei Kauf (§ 7b EStG), Modernisierung und Instandsetzung. Hinzu kommt, daß viele ältere Sozialmietwohnungen nicht ausreichend instandgehalten worden waren und die dafür vorgesehenen Pauschalen im

⁴³⁾ So z. B. der Bundesminister für Wirtschaft Otto Graf Lambsdorff anlässlich des F.D.P.-Fachkongresses „Liberale Wohnungs- und Städtebaupolitik für die 80er Jahre“ am 16. 11. 81 in Osnabrück (Manuskript S. 25).

⁴⁴⁾ So z. B. Bernd Bartholmai und Rudi Ulbrich, Freigabe der Sozialwohnungen?, in: DIW-Wochenbericht, H. 1/2 (1979), S. 1—5; ebenso „Zur Problematik der Liberalisierung des Sozialwohnungsbestandes“, in: Bundesbaublatt, H. 4 (1979), S. 195—198.

Rahmen der „Kostenmiete“ praktisch über Jahrzehnte hin wie ein Gewinn verwendet worden waren. Bevor die Mängel sichtbar werden und aufwendige Renovierungen anstehen, lohnt sich ein Verkauf besonders.

Wohnungspolitisch drohen aber Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen das Angebot an preiswerten Mietwohnungen zu verteuern und zu verknappen. Hinzu kommt, daß trotz aller Beteuerungen der Vermieter die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen fast immer zu erheblichen Verdrängungen der angestammten Mieter führt: besonders verdrängungsgefährdet sind untere Sozialschichten, ältere Menschen und ausländische Arbeitnehmer. Diese Mieter kennen ihre Rechte auch vielfach zu ungenügend. Und wenn Mieter kaufen, dann zeigt die Erfahrung, daß viele von ihnen den Kaufentschluß bei gründlichen Überlegungen und weniger Außendruck nicht getroffen hätten⁴⁵⁾.

Damit ist zu den Zielen des sozialen Wohnungsbaus neben der Angebotsausweitung zugunsten breiter Schichten der Bevölkerung zunehmend das Ziel der Erhaltung des Sozialwohnungsbestandes insbesondere für sozial benachteiligte Gruppen getreten. Das gilt insbesondere angesichts der neuen Wohnungs-

⁴⁵⁾ Nach einer Untersuchung von Infratest für das BMBau (bisher unveröffentlicht).

not⁴⁶⁾ in den Städten, für Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf⁴⁷⁾, in denen die Erhaltung und der Ausbau des Bestandes an Sozialmietwohnungen m. E. die geeignetste und fiskalisch langfristig günstigste Strategie ist, um sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen auf Dauer akzeptable Wohnverhältnisse zu sichern.

Die Weichen für die künftige Wohnungspolitik werden gegenwärtig gestellt. Die Richtung und der Umfang der künftigen Maßnahmen werden zunehmend von den wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hände diktiert. Ein „Ei des Kolumbus“ zur Lösung der wohnungspolitischen Probleme wird wohl niemandem einfallen; doch kann die Lösung weder in der Subventionierung nahezu aller Bevölkerungsgruppen nach dem „Gießkannenprinzip“ noch in der uneingeschränkten Überführung der Wohnungswirtschaft in die Marktwirtschaft ohne soziale Absicherungen liegen.

⁴⁶⁾ Vgl. dazu auch: Deutscher Städtetag (Hrsg.), Neue Wohnungsnot in unseren Städten (Neue Schriften des deutschen Städtetages, H. 41), Stuttgart 1980, sowie Michael Müller, Verknappung des preiswerten Wohnungsbestandes als Hauptproblem der Wohnungspolitik, in: WSI-Mitteilungen, H. 9 (1980), S. 525—534.

⁴⁷⁾ Dazu Heinz Sautter und Uwe Wullkopf, Festlegung von Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf nach dem Wohnungsbindungsgesetz, in: Der Gemeinderat, H. 12 (1980), S. 18—19.

Haben wir wieder eine Wohnungsnot?

Die Situation am Wohnungsmarkt

Geänderte Verhaltensmuster in der Bevölkerung

Monate- oder gar jahrelang leerstehende Häuser in oft noch hervorragendem baulichen Zustand haben vor zehn Jahren allenfalls die kommunalen Baureferate gestört. In einer regen Neubautätigkeit und Baulandausweisung in den sechziger und siebziger Jahren war in breiten Bevölkerungskreisen und kommunalen Ämtern wenig Interesse an alter Bausubstanz vorhanden. Die Situation hat sich Ende der siebziger Jahre geändert:

— Einmal stieg im Zeichen der Nostalgie- welle das Interesse an historischer Bausubstanz und Ornamentik im allgemeinen, die Beliebtheit der Jugendstilhäuser, neoklassizistischer- und neobarocker Stadthäuser im besonderen.

— Zum anderen richtete sich das Interesse einkommensstarker Bevölkerungsschichten auf die Kerne der Großstädte, die früher eher verlassen wurden, was zur berühmt-berüchtigten Monostruktur der Innenstädte (Geschäfte, Banken) geführt hatte. Die Nachfrage nach historisch-liebenswert gewordener Bausubstanz stieg aber auch bei der Jugend. Viele sehnten und sehnen sich nach einem Wohnumfeld und einem Milieu mit stärkeren Identifikationsmöglichkeiten, als dies in den oft monotonen Neubaugebieten möglich ist.

Angesichts dieser geänderten Verhaltensmuster und des jetzt seit drei Jahren in manchen Städten ansteigenden Wohnraummangels¹⁾ wurden leerstehende und noch dazu in der Wertschätzung gestiegene historische Stadthäuser zu einem Ärgernis. Weil leerstehende Häuser in manchen Stadtkernen keine Seltenheit sind, nützten Hausbesitzer die allgemeine Stimmung und den Mißmut vieler Wohnungssuchenden für ihre spektakulären Aktionen aus, um auf eine Wohnungsnot hinzuweisen.

Absehbare tatsächliche Wohnungsmängel in den Städten

Nun stellt sich die berechtigte Frage: Haben wir, gemessen an der Einwohner-Wohnflä-

¹⁾ Siehe u. a. Wolfram Engels, Das Schlagwort von der Wohnungsnot, in: FAZ v. 7. 3. 1981.

chen-Relation, objektiv eine Wohnungsnot? Die Frage, so gestellt, läßt sich mit ja und mit nein beantworten: Es gibt mit Sicherheit keine Wohnungsnot wie nach dem Zweiten Weltkrieg, als z. B. 1950 jeder 3. Haushalt über keine eigene Wohnung verfügte. Heute gibt es den Wohnungsmarkt, wie er in der sechziger Jahren bestand, nicht mehr. Es gibt dafür Teil-

märkte,
— also Gebiete mit ausgeglichener Wohnversorgung beispielsweise im ländlichen Raum, in den Mittelzentren und meisten Oberzentren;
— Gebiete, in denen für bestimmte, finanziell schlechter gestellte Bevölkerungsgruppen wie kinderreiche Familien, Teile der Studentenschaft, ältere Menschen und ausländische Arbeitnehmer nur schwer eine erschwingliche Wohnung zu bekommen ist. Dies ist meist in den Verdichtungsgebieten der Fall. Freilich gibt es auch in den Verdichtungsgebieten für doppelverdienende Ehepaare ohne Kinder und einkommensstarke Bevölkerungsgruppen auf dem Wohnungsmarkt problemlos eine gute Wohnung, sehen wir von der extremen Situation des Wohnraumman- gels in München und Berlin einmal ab.

In den Verdichtungsgebieten bestimmt eine gegenläufige Entwicklung von Angebot und Nachfrage die Entwicklung: Die Zahl der Wohnungssuchenden steigt, das Angebot preisgünstiger Altbauwohnungen nimmt ständig ab²⁾. Hinzu kommt, daß die Auftragsvergabe an das Bauhauptgewerbe seit 1980 durch einen spürbaren konjunkturellen Rückgang gekennzeichnet ist. 1980 wurden um ca. 10 % weniger Aufträge vergeben als 1979. Die Entwicklung im Ausbaugewerbe ist dagegen wegen der großen Bedeutung der Altbauerneuerung und Energieeinsparung günstiger verlaufen. Hohe Zinsen, horrend hohe Baulandpreise (1979 lag der durchschnittliche Preis für baureifes Land im Bundesgebiet bei 69,09 DM/m², 1980 bereits 87,89 DM/m²) und Baukosten ließen die Wohnungsbauinvestitionen auch 1981 um etwa 4 % abnehmen³⁾. Wurden 1980 noch

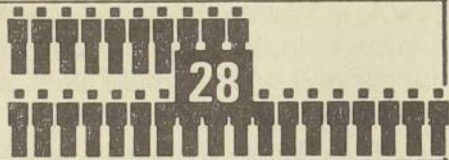
²⁾ Siehe Antwort des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Dieter Haack, auf eine Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, BT-Drs. 9/341 zu Ziff. I.

³⁾ Vgl. dazu: Verstärkter Produktionsrückgang im Baugewerbe, in: Wochenbericht 13/81 des DIW, 48. Jg. v. 26. 3. 1981, S. 148.

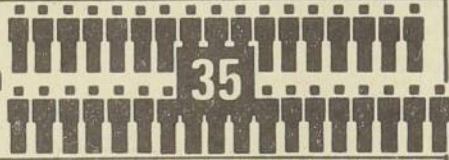
So wohnen die Mieter

Von je 100
Mieter-Haushalten
wohnen in:

Sozial-
wohnungen



Frei
finanzierten
Wohnungen



Altbauten
(bis 1948)



380 000 Wohnungen fertiggestellt, waren es 1981 nur mehr 350 000 Wohnungen⁴⁾. 1973, im Jahr der ersten Energiekrise, waren noch 710 000 Wohnungen gebaut worden⁵⁾. Von 1970 bis 1979 wurden im Bundesgebiet rund 5 Mio. Wohnungen gebaut, während die Bevölkerung im gleichen Zeitraum um etwa 1 Mio. abnahm⁶⁾. Das heißt: Die Wohnungsversorgung hat sich gegenüber 1970 um 25 % verbessert.

Auf den ersten Blick scheint es übertrieben, von einer Wohnungsnot zu sprechen. In der Tat: Man kann denn auch allenfalls von einer *partiellen Wohnungsnot* in einigen Verdichtungsgebieten und Universitätsstädten sprechen. Zum Thema „Wohnungsnot in den Großstädten“, das seit Wochen mit zunehmender Heftigkeit diskutiert wird, hat das Wohnungsbauministerium (BMBau) in der Beantwortung der Kleinen Anfrage der CDU/CSU-Fraktion „Wohnungsmarktlage in den Großstädten“⁷⁾ folgendes herausgefunden:

Die Zahl der fertiggestellten Neubauwohnungen ist von 1975 bis 1978 in den Verdichtungsgebieten um 36 %, im gesamten Bundesgebiet aber nur um 16 % zurückgegangen⁸⁾. Der

⁴⁾ Siehe: Wohnungsbau, in: DIW-Wochenbericht 41/81, 48. Jg. v. 8. 10. 1981, S. 466.

⁵⁾ Siehe: Baurezession in Westeuropa, Ergebnisse einer EURO-CONSTRUCT-Konferenz, in: Ifo-Schnelldienst 5/81, S. 18.

⁶⁾ Siehe dazu: Wolfram Engels, Das Schlagwort von der Wohnungsnot, in: FAZ v. 7. 3. 1981.

⁷⁾ Siehe BT-Drs. 9/341, Ziff. III, Frage 1 und 2.

⁸⁾ BT-Drs. 9/341, Ziff. I.

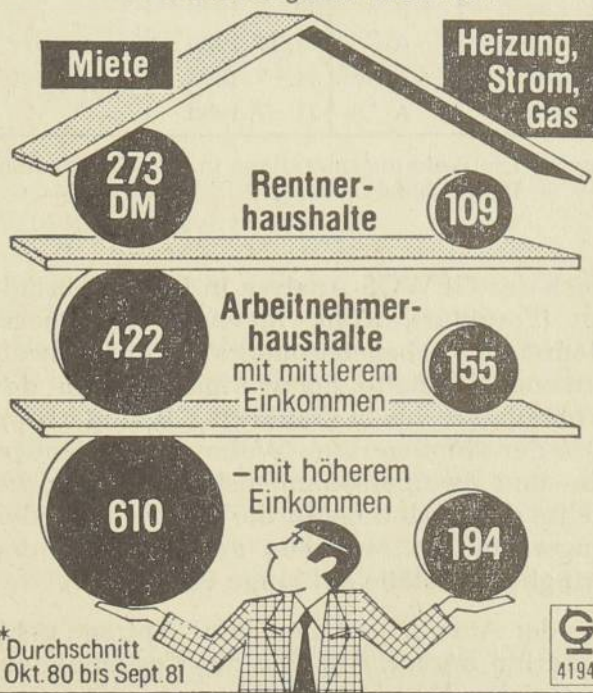
Rückgang der Wohnungsproduktion ist also eindeutig zu Lasten der städtischen Wohnungsmärkte gegangen. Allerdings konnte die Wohnungsnachfrage bis in das Jahr 1979 hinein noch in gewissem Umfang aus restlichen Überschubbeständen gedeckt werden, die durch die weit über die Nachfrage hinausgehende Bautätigkeit der Jahre 1972 bis 1974 entstanden waren.

Die GEWOS-Analyse

Die Antwort auf die Kleine Anfrage (BT-Drs. 9/341), eine bereits 1976 abgeschlossene regionale Wohnungsmarktanalyse in zehn Großstädten sowie eine von der Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen (GEWOS) in Zusammenarbeit mit dem BMBau, dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund durchgeführte Analyse der Warteschlangen vor den Wohnungämtern sind die derzeit einzigen greifbaren Datenunterlagen für eine quantitative Ermittlung „echter Wohnungsnotstände“ oder nur scheinbarer Wohnungsnot. Die gestellte Frage, ob — gemessen an Einwohnerzahl, Wohnungsneubau und Belegungsdichte pro Wohneinheit — heute eine Wohnungsnot herrscht, ist daher nicht eindeutig zu beantworten. Die oft in der Presse genannte Zahl von einem rechnerischen Fehlbestand an Wohnungen im Bundesgebiet in der Größenordnung von 500 000 bis 800 000 Wohnungen ist sicher nicht richtig!

Miete und „zweite Miete“

Monatliche Ausgaben* in DM für:



Einzigster jüngster Datenanhaltspunkt ist die GEWOS-Analyse der Warteschlangen vor den Wohnungsämtern. Denn das quantitative Verhältnis von Haushalten zu vorhandenen Wohnungen kann nicht angegeben werden, weil es noch keine laufende Fortschreibung der in der letzten Volkszählung von 1970 ermittelten Zahl der Privathaushalte gibt. Für den Wohnungsbestand gibt es zwar eine Fortschreibung der in der letzten Gebäude- und Wohnungszählung (1968) ermittelten Wohnungszahlen. Da jedoch im Rahmen der Fortschreibung nur ein Teil erfaßt werden kann, entfernt sich das Bild, das die statistischen Daten vermitteln, mit zunehmendem zeitlichen Abstand von der letzten Totalzählung immer weiter von der Realität.

In keiner Stadt wird außerdem die Gesamtzahl der Wohnungssuchenden erfaßt. Dies gilt vor

allem für die große Zahl der Wohnungssuchenden, die sich eine Wohnung auf dem freien Wohnungsmarkt suchen. Die nach der GEWOS-Analyse aus einzelnen Städten bekannten Daten über die Warteschlangen vor den Wohnungsämtern beziehen sich auf verschiedene Typen von Dringlichkeitsfällen⁹⁾:

Typ A = Warteschlangen beim Amt für Wohnungswesen ohne Kennzeichnung von Wohnungsstand oder Dringlichkeit durch die Bewerber.

Typ B = Warteschlangen mit Registrierung der Bewerber um eine Wohnung mit Dringlichkeit oder anerkannter Notstandsdringlichkeit.

Typ C = Warteschlangen aus registrierten und als Dringlichkeitsfälle anerkannten Bewerbern.

Tabelle 1: Wohnungssuchende in einigen Großstädten und Gemeinden

Stadt	Typ der Warteschlange	Stichtag	Länge der Warteschlange	Registrierte Bewerber um eine Wohnung		
				Anerkennung als Wohnungsnotstands-Dringlichkeitsfall	ohne Anerkennung als Wohnungsnotstands-Dringlichkeitsfall	Antragsteller auf Wohnberechtigungsschein gem. § 5 WoBindG
Hamburg	C	30. 6. 1980	41 138	7 077		34 061
München	B	30. 9. 1980	16 219	14 540	1 673	
Köln	B	31. 3. 1980	15 849	10 100	ca. 5 900	
Frankfurt	B	31. 12. 1979	ca. 20 500	4 083	16 417	
Nürnberg	A	31. 12. 1979	5 257		5 257	
Bielefeld	C	31. 12. 1979	4 350	3 747		603
Mannheim	C	30. 6. 1980	6 500	2 000		4 500
Velbert	B	31. 8. 1980	1 700	749	951	
Ratingen	B	8. 7. 1980	940	250	690	
Herten	B	1. 4. 1980	712	200	512	
Fellbach	B	30. 4. 1980	250	60	190	
Seelze	A	1. 10. 1980	277		277	
Paderborn	A	31. 7. 1980	ca. 700		700	
Coesfeld	A	31. 7. 1980	20		20	

Quelle: Die Wohnungsmarktlage in den Großstädten, Antwort auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion, BT-Drs. 9/341.

Nach der GEWOS-Analyse in fünf Großstädten (Frankfurt, Köln, Bielefeld, Paderborn, Mannheim) haben besonders Ein- und Zweipersonenhaushalte Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche. In Frankfurt z. B. sind knapp 70 % der vorgemerkten Wohnungssuchenden Ein- und Zweipersonenhaushalte. Knapp die Hälfte davon sind Leute, die 30 Jahre alt oder jünger sind. In München entfallen 22 % der Dringlichkeitsfälle auf junge Familien¹⁰⁾.

Aus der Antwort auf die Kleine Anfrage geht weiterhin hervor, daß sich die Kostenmieten im sozialen Wohnungsbau immer weiter von

den Marktmieten entfernen. Das bedeutet, daß der Staat zunehmend mehr Mittel aufwenden muß, um die davoneilenden Kostenmieten auf die Sozialmieten herunter zu subventionieren. Die Bundesregierung gibt die Gesamtproduktionskosten je qm Wohnfläche im sozialen Wohnungsbau mit 2 500—3 000 DM an. Bei dem derzeitigen Zinsniveau von rund 10,5 % effektiv errechnete das BMBau Kostenmieten, die mit 21 bis 25 DM je qm doppelt so hoch

⁹⁾ Siehe: BT-Drs. 9/341, Ziff. III, Frage 4.

¹⁰⁾ Siehe BT-Drs. 9/341, Ziff. III, Frage 5.

sind wie die am Markt orientierten Vergleichsmieten (12—15 DM/qm).

In allen Baualterklassen liegt die Miete pro Quadratmeter in den genannten Großstädten über dem Bundesdurchschnitt. Auffallend ist darüber hinaus, daß die Miete in schlecht ausgestatteten Altbauwohnungen in Großstädten relativ hoch ist: Während sie im Bundesgebiet im Durchschnitt 2,97 DM beträgt, liegt sie in München bei 3,35 DM und in Hamburg bei 3,83 DM.

Weitere Kennzeichen des Wohnungsmangels

Weiter geht aus der Antwort des BMBau auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion als

besonders markantes Kennzeichen der derzeitigen Situation am Wohnungsmarkt in den Ballungsgebieten hervor:

- Dramatischer Rückgang des Mietwohnbaus; Versicherungen ziehen sich vom Wohnungsmarkt zurück;
- hoher Fehlbestand an Wohnungen für sozial Schwache;
- hohe Fehlbelegung (20—40%) in Sozialwohnungen;
- Verfall der Altbauten. Gründe: Schlechte Rendite, schlechtes Wohnumfeld (Verkehr);
- 49 % aller Miethaushalte mit drei Kindern sind unterversorgt;
- 59 % aller Miethaushalte mit vier und mehr Kindern sind unterversorgt.

Die Gründe für die Wohnungsnot in den Innenstadt- und Stadtrandgebieten

Der wachsende Flächenanspruch großer Bevölkerungsteile

Der steigende Wohnflächenanspruch der Bundesbürger — nicht unzutreffend als „Wohlstandseffekt“ bezeichnet — schlägt wiederum auf jene zurück, die gegenüber der Angebotsituation am Wohnungsmarkt ohnehin stark benachteiligt sind¹¹⁾. Die statistische Verbesserung der Wohnungsversorgung ist etwa zu vier Fünftel den Bürgern zugute gekommen, deren stetig gestiegenes Einkommen den hohen Standard der Neubauwohnungen maßgeblich bestimmt hat.

Woher kommt nun dieser wachsende Flächenanspruch? Viele Faktoren wirken hier wiederum zusammen. Es soll versucht werden, einige wichtige Gründe herauszufinden.

Noch in den sechziger Jahren waren fast alle Funktionen des Familienlebens auf die Woh-

nung konzentriert und vor allem in der Heizungsperiode auf nur wenige Räume. Oft wohnten zwei oder drei Generationen in einem Haushalt. Dann kam es immer mehr zur Funktionstrennung, die von Sozialforschern, Pädagogen und Architekten befürwortet wurde: Essen, Schlafen, Freizeit, eigenes Kinderzimmer usw. Die Funktionstrennung war aber mit einem immer höheren Flächenverbrauch verbunden. Die Motorisierung brachte zusätzliche Mobilität in Form von Zweitwohnbesitz. Möbelindustrie und Wohn-Zeitschriften haben die Funktionstrennung ebenfalls beeinflusst. Hinzu kommen — im Gegensatz etwa zur mediterranen Gesellschaft — das Abstandsdenken zum Nachbarn und der Trend zum Abkapseln in der eigenen geräumigen Wohnung.

Geburtenstarke Jahrgänge drängen auf den Wohnungsmarkt

Aber nicht nur höhere Flächenansprüche, wachsender Wohlstand und Isolierung unseres internen Lebensraumes tragen zur Entwicklung unserer Wohnungsnot bei, sondern auch die Tatsache, daß in den nächsten Jahren geburtenstarke Jahrgänge volljährig werden und damit in das „Selbständigenalter“ vorrücken¹²⁾. Junge Menschen lösen sich heute mit 18 Jahren vom Elternhaus und beanspruchen dann sofort eine Wohnung, wenn möglich so-

¹¹⁾ Wachsende Wohnflächenansprüche der Bevölkerung sind der wichtigste Grund der partiellen Wohnraumverknappung. Das läßt sich sogar statistisch belegen: 1973 beanspruchten die Münchner Bürger 24,55 qm, 1978 waren es 27,08 qm, 1981 ist nach vorläufigen Berechnungen der Bedarf pro Einwohner auf 30,00 qm angestiegen. Siehe dazu: Egon Dheus, Leiter des Statist. Amtes München, Gründe für die Wohnungsnot, in: Münchner Stadtanzeiger, Nr. 36 v. 12. 5. 1981, S. 1 und S. 19. Eine ganz ähnliche Steigerung der Wohnraumanprüche wird für Stuttgart nachgewiesen: Schätzungen aus dem Jahre 1960 beziffern den Wohnraumbedarf pro Einwohner auf 20 qm. Somit hat sich der Wohnflächenbedarf in den letzten 20 Jahren um 10 qm je Einwohner gesteigert. Siehe dazu: Lothar Späth, Wieder mehr Mut zum Markt, in: Die Zeit, Nr. 11 vom 6. 3. 1981, S. 19.

¹²⁾ In München werden es beispielsweise in den nächsten fünf Jahren jährlich etwa 15 000 bis 16 000 junge Menschen sein. Siehe E. Dheus, a. a. O.

gar eine abgeschlossene eigene Wohnung (Ein-Zimmerwohnung). Verhaltensmuster und Wohlstandsdenken der Erwachsenen färben hierbei zweifelsohne auf die Jugend ab¹³⁾. Hier wird eine Entwicklung sichtbar, die den betroffenen Kommunalpolitikern großes Kopfzerbrechen bereitet. Denn durch den Fortzug aus der elterlichen Wohnung wird ja nicht Wohnraum dadurch frei, daß die Eltern den Wohnraum an Studenten oder Auszubildende vermieten, sondern er wird von ihnen und den noch zu Hause verbleibenden Kindern selbst weitergenutzt.

Die rasche Zunahme der Scheidungen trägt ebenfalls dazu bei, die Situation auf dem Wohnungsmarkt zu verschärfen: Bezug einer Ein- oder Zweizimmerwohnung durch den weichen Ehepartner. Vor allem am Problem der ausziehenden Kinder und der zurückbleibenden Familienangehörigen wird deutlich, daß vor allem die Bautechniken neu überdacht werden müssen. Dies wird heute schon ein immer dringenderes Problem, da zusätzlicher Bauboden immer seltener wird. Wie knapp Bauboden mittlerweile geworden ist und noch wird, signalisiert nicht nur der hohe Preis von 400 bis 600 DM/qm im Raum München und

Oberbayern — eines Raumes, der wegen seines hohen Freizeitwertes, seiner guten Dienstleistungen und zahlreicher Wachstumsbranchen aus dem ganzen Bundesgebiet besonders nachgefragt wird.

Ausmaß und Gründe für leerstehende Wohnungen in den Großstädten

Die Zahl der leerstehenden Wohnungen ist nicht bekannt. Wie die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag zur Frage 12 darlegt¹⁴⁾, liegen jedoch für die einzelnen Länder Angaben über den Grund und die Dauer des Leerstehens von Wohnungen vor, die auf der 1%-Wohnungsstichprobe 78 beruhen (vgl. Tabelle 2).

Zum Leerstehen von Wohnungen kommt es aus verschiedenen Gründen¹⁵⁾. Oft handelt es sich um kurzfristige oder langfristige Leerstände

- bei Einzug der Nachfolgebewohner;
- kurz bevor die Wohnungen gerade modernisiert bzw. ihre Modernisierung konkret geplant oder terminiert ist;

¹³⁾ Allein durch das stärkere Drängen dieser geburtenstarken Jahrgänge auf den Wohnungsmarkt werden beispielsweise in München bis 1985 Jahr für Jahr etwa 7 000 bis 8 000 Wohnungen benötigt; siehe Egon Dheus, a. a. O., S. 19.

¹⁴⁾ BT-Drs. 9/341, Frage 12.

¹⁵⁾ Siehe Bericht über „Wohnungs- und städtebauliche Hintergründe der Hausbesetzungen“ v. 4. 2. 1981 des Bundesministeriums für Raumordnung, Städtebau und Wohnungswesen.

Tabelle 2: Leerstehende Wohnungen in nichtlandwirtschaftlichen Wohngebäuden

Land	zusammen	Grund des Leerstehens			Dauer des Leerstehens			Anteil der länger als 3 Monate leerstehenden Wohnungen an allen Wohnungen in nichtlandwirtschaftl. Wohngebäuden	
		noch nicht bezogene Neubauwohnung	Eigentümer oder Mieterwechsel	Modernisierung, Renovierung, Umbau	bis zu 3 Monate	länger als 3 Monate	unbekannt		
		% von Spalte 1			% von Spalte 1				%
		1	2	3	4	5	6		7
Schleswig-Holstein	23,5	3,8	86,0	10,2	52,8	45,1	2,1	1,2	
Hamburg	13,0	0,8	81,5	17,7	63,1	23,8	13,1	0,4	
Niedersachsen	80,3	5,1	82,9	12,0	45,0	28,5	26,5	0,9	
Bremen	10,1	8,9	58,4	32,7	24,7	71,3	4,0	2,4	
Nordrhein-Westfalen	128,0	2,0	83,1	14,9	32,3	29,1	38,6	0,6	
Hessen	51,1	3,5	86,1	10,4	49,9	37,8	12,3	0,9	
Rheinland-Pfalz	46,1	5,4	79,8	14,8	47,1	39,3	13,6	1,4	
Baden-Württemberg	151,6	4,6	89,4	6,0	15,6	19,6	64,8	0,9	
Bayern	116,3	6,2	81,6	12,2	23,6	31,4	45,0	1,0	
Saarland	7,9	6,3	70,9	22,8	19,0	51,9	29,1	1,0	
Berlin (West)	27,2	11,8	73,5	14,7	46,3	43,4	10,3	1,2	
Bundesgebiet	655,1	4,7	83,4	11,9	32,5	30,6	36,9	0,9	

- vor allem bei beabsichtigtem Abriß etwa infolge von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen oder wegen des Baus von Infrastruktureinrichtungen;
- infolge der Erwartung einer höheren Rendite durch den Neubau nach Abriß oder durch öffentlich geförderte umfassende Modernisierungen;
- bei ungesicherter Finanzierung einer Baumaßnahme nach Erteilung der Abrißgenehmigung;
- bei Verzögerung der Umsetzung einzelner Mieter in ein anderes, teilweise schon leerstehendes Gebäude wegen mangelnder Ersatzwohnungen;
- bei Nichterteilen einer Abrißgenehmigung trotz bereits erfolgter Räumung;
- infolge Änderung der Planung einer Gemeinde;
- infolge Nichtbereitstellung oder Verzögerung öffentlicher Fördermittel;
- bei spekulativen Verkaufserwartungen.

Der Bericht des Bundesbauministers „Wohnungs- und städtebaupolitische Hintergründe von Hausbesetzungen“ beziffert die leerstehenden Wohnungen im Bundesgebiet ungefähr auf 10 000, davon etwa 7 200 in Stadterneuerungsgebieten.

Neben der besonders gespannten Lage in Berlin wurden Häuser in etwa 20 Städten des Bundesgebietes besetzt. Darunter sind Großstädte, wie Frankfurt, München, Stuttgart, Köln,

Nürnberg, Fürth, Freiburg, Münster und Göttingen sowie mittlere und kleinere Städte und Gemeinden wie Detmold, Herford, Marburg, Esslingen, Kirchheim/Teck und Memmingen¹⁶⁾.

Besonders schlimm ist die Lage in Berlin (West). Nach dem „Bericht einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe des Senats“ vom 15. 1. 1981 sind von den 585 000 Altbauwohnungen in Berlin über 300 000 Wohnungen aufgrund ihrer schlechten Bausubstanz modernisierungsbedürftig. Die Investitionsbereitschaft der Eigentümer — so der Bericht — sei aufgrund der häufig hohen Investitionssummen und aufgrund mangelnder Rentabilität der Investitionen sehr niedrig. Wenn Eigentümer aber investieren, ziehen sie renditeträchtige, durchgreifende Modernisierungsinvestitionen vor. Nach vorliegenden Informationen führen die hiermit verbundenen „Blockentkernungen“ zu einem jährlichen Verlust von 3 000 Wohnungen durch Abriß. Dieser Verlust an preiswerten Wohnungen durch Abriß oder Modernisierung wird auf dem Berliner Wohnungsmarkt wegen der außerordentlich geringen Neubautätigkeit kaum ausgeglichen.

In den Städten des Bundesgebietes kommt es jedoch erfreuerlicherweise mehr und mehr zur Umorientierung in der Sanierungspolitik: Statt Abriß und Flächensanierung, sprich Kahlschlag, geht man jetzt weitgehend zur „erhaltenden Stadterneuerung“ oder „Haus für Haus-Sanierung“ über.

Instrumente und Wege zur Beilegung der Krise

Wenn man eine Art Bilanz der hier vorgenommenen Untersuchung über die Wohnungsraumsituation ziehen will, so könnte man grob zu folgendem Resümee gelangen: *Nicht Wohnraum, sondern billige Wohnungen sind knapp.* Schon die hier aufgezeigten wenigen Beispiele zeigen, wie differenziert die Situation betrachtet werden muß. In Anbetracht des akuten Wohnungsengpasses insbesondere in den Ballungsräumen sollte alles versucht werden, leerstehende und vor allem zusätzliche Wohnungen wieder dem Markt zuzuführen. Aber wie?

Mit einem Verfechten der reinen marktwirtschaftlichen Position auf der einen und dem irrealen Wunsch nach totaler sozialer Absicherung auf der anderen Seite sind die komplizierten Probleme nicht zu lösen. Zwar gibt das bestehende gesetzliche Instrumentarium den Gemeinden ausreichend Mittel in die Hand,

ein Leerstehen von Wohnungen zu verhindern. Aber ausschließlich dirigistische Bestimmungen und Zwangsmaßnahmen — das sei gleich vorweg gesagt — sind wohl der falsche Weg, Eigentümer zur Vermietung ihrer Wohnungen anzuhalten. Was wir dagegen brauchen, ist ein stufenweises, in seinen Zielprojekten und Maßnahmekatalogen sorgfältig aufeinander *abgestimmtes Gesamtkonzept*, das sowohl die Wiederbelebung der Marktkräfte herbeiführt als auch die Beachtung der sozialen Komponenten bei der Wohnungsversorgung sicherstellt.

Zunächst soll kurz aufgezeigt werden, welche Handlungsmöglichkeiten nach dem Städte-

¹⁶⁾ Siehe auch die Stellungnahme des Innenministeriums Baden-Württemberg zu einem Antrag der SPD im Landtag, Lt-Drs. 8/1035 v. 20. 2. 1981, S. 2 („Nutzung leerstehender Wohnungen“).

bau- und Wohnungsrecht für die Gemeinden bereits bestehen. Danach sollen Lösungsmodelle bzw. konkrete Vorschläge zur langfristigen Beseitigung des partiellen Wohnungsmangels unterbreitet werden.

Wenden wir uns zuerst dem Instrumentarium zu, mit dem den unterschiedlichen Ursachen des Leerstehens von Wohnungen und damit den Anlässen von Hausbesetzungen begegnet werden kann.

Möglichkeiten zur Verhinderung des Leerstehens von Wohnraum

Zweckentfremdungsverordnung

Das Leerstehenlassen von Wohnungen ist eine Zweckentfremdung, die nach Art. 6 des Mietrechtsverbesserungsgesetzes vom 4. 11. 1971 in den von den Landesregierungen bestimmten Gemeinden der Genehmigung bedarf. Von dieser gesetzlichen Ermächtigung hat die überwiegende Zahl der Länder bis auf Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Saarland Gebrauch gemacht.

Als Zwangsmaßnahme zur Beseitigung einer Zweckentfremdung ist ein Bußgeld bis zu einer Höhe von 20 000 DM zugelassen. Die Frage, ob — über die Verhängung eines Bußgeldes hinaus — das Gebot, die Wohnung als Wohnraum wieder zu nutzen, verfügt und damit auch durchgesetzt werden kann, hat inzwischen der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in seinem Urteil vom 17. 12. 1980 — 6 S 722/80 — bejaht. Das Innenministerium in Stuttgart wird dieses Urteil zum Anlaß nehmen, um die Gemeinden nochmals auf diese Möglichkeit hinzuweisen¹⁷⁾.

Beratung durch die jeweilige Stadt

Anknüpfend an die oben getroffene Feststellung, wonach in ausgewiesenen Stadterneuerungsgebieten allenfalls kurzfristige Wohnungsleerstände festzustellen sind, läßt sich verallgemeinernd festhalten, daß ein Weg zur Vermeidung problematischer Leerstände darin besteht, daß die jeweilige Stadt sich planend, beratend und betreuend der Innenstadtgebiete annimmt, in denen aufgrund der schlechten Gebäudesubstanz, der Bevölkerungsstruktur oder der Immissionsbelastung Leerstände entstehen können.

Den Kommunen erwächst hier eine zusätzliche Aufgabe: Es genügt nicht mehr, allein durch Bebauungspläne eine geordnete und

sinnvolle städtebauliche Entwicklung vorzuzeichnen; geboten ist in kritischen innerstädtischen Quartieren — oft ganz unabhängig von der Bauleitplanung — ein kommunales Tätigwerden. Das Erfordernis eines aktiven Engagements ist aus den förmlichen Stadterneuerungsverfahren bekannt. Dieses Engagement der Städte sollte aber — wie die Entwicklung zeigt — über die geförderten und in Gesetz und Richtlinien umschriebenen Stadterneuerungsmaßnahmen ausgedehnt werden, um Wohnungsleerstände und andere Fehlentwicklungen zu minimieren.

Die Innenministerien können hierbei die Städte bei der Bewältigung dieser nach Art und Umfang relativ neuen Aufgabe beraten und unterstützen, indem z. B. unter Einschaltung der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien und in Zusammenarbeit mit dem Städte- tag sowie dem Gemeindetag jährlich mehrere Fortbildungsveranstaltungen angeboten werden, in denen rechtliche, finanzielle und praktische Durchführungsprobleme unter Einbeziehung der im Antrag genannten Rechtsinstrumente erörtert werden.

Darüber hinaus gibt es die Instrumente des Bauaufsichtsrechts und Wohnungsaufsichtsrechts, das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot, die Möglichkeit von der Erhaltungssatzung nach dem Bundesbaugesetz sowie das Verkaufsrecht nach dem BBauG. Diese Instrumente anzuwenden, ist oft schwierig, weil jede gegebene Situation wiederum nur individuell lösbar erscheint und die Gesetze somit schlecht anwendbar sind.

Vorschläge für die Linderung der Wohnraumbeschaffungsprobleme in den Ballungsräumen

Zur Belebung der vorhin angesprochenen Marktkräfte bei der Wohnraumversorgung sind mehrere Maßnahmen erforderlich. Die erforderliche Kurskorrektur nach diesem „Sowohl-als-auch-Prinzip“ muß folgende Ziele in Auge haben:

- Mehr Entfaltungschancen für die marktwirtschaftlichen Kräfte durch Schaffung vernünftiger, unbürokratischer und langfristig berechenbarer Rahmenbedingungen;
- mehr Hilfe zur Selbsthilfe im Sinne einer verbesserten Eigentumsförderung;
- mehr soziale Treffsicherheit durch eine zielgruppenorientierte Mischung aus Objekt- und Subjektförderung;
- eine auf städtebauliche und siedlungsstrukturelle Erfordernisse ausgerichtete Mobilisierung von Baulandreserven, die das vor-

¹⁷⁾ Siehe Stellungnahme „Nutzung leerstehender Wohnungen“, Lt.-Drs. 8/1035 v. 20. 2. 1981, S. 3 (Baden-Württembergischer Landtag).

handene bodenrechtliche Instrumentarium durch Anwendung auf die vorhandenen Möglichkeiten der Siedlungsstrukturen konsequent nützt.

Die Rückkehr zu marktwirtschaftlichen Verhältnissen kann im Grunde nur in der Aufhebung des unpraktikablen Vergleichsmietensystems bestehen. In ihrem „Kommentar zu den mietrechtlichen Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches und zum Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetz“ kommen die Professoren Dr. Volker Emmerich (Bielefeld) und Professor Dr. Jürgen Sonnenschein (Kiel) zu der Schlußfolgerung, es wäre besser gewesen, der Gesetzgeber hätte 1975, anstatt das mißglückte Erste Wohnraumkündigungsschutzgesetz zu verlängern, die Mietzinsbildung wieder ganz dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage überlassen, dafür aber die inflatorischen Tendenzen energisch bekämpft und vor allem alles getan, um das Angebot an Mietwohnungen zu vermehren: „Die bloße Verwaltung des Mangels hat noch nie dazu geführt, daß auch nur eine einzige Wohnung auf den Markt kommt.“

Praktikables Mieterhöhungsverfahren nötig

In der Wohnungsversorgung bestehen regionale und zielgruppenbezogene Engpässe, obwohl der Wohnungsmarkt an sich statistisch ausgeglichen ist. Andererseits stehen derzeit in großer Zahl Wohnungen leer — sei es als Zweitwohnungen für das eventuelle Studium der Kinder für spätere Zeit vorgehalten (in München ca. 20% Zweitwohnungen) oder zum Übernachten für auswärts Wohnende z. B. nach einem Theaterbesuch in der Großstadt. Wohnungen also in Reservehaltung — oder fehlbelegt. Der frei finanzierte Mietwohnbau ist zum Erliegen gekommen. Der private Eigenwohnbau, derzeit die einzige Konjunkturstütze im Wohnungsbau, kann die Bau- und Bedarfspreisssteigerungen nur noch schwer verkraften. Daher ist es notwendig, durch einen stufenweisen Übergang in eine sozial abgesicherte Wohnungswirtschaft die Staatsquote im Wohnungsbau zu senken. Hierzu sind die Verbesserung des Investitionsklimas und die Rendite im Mietwohnbau unverzichtbar. Folgende Maßnahmen stehen bereits in der Diskussion oder sind denkbar:

— An die Stelle des Vergleichsmietensystems sollte die Einführung eines für Mieter und Vermieter nicht mit unzumutbaren Risiken behaftetes Mieterhöhungsverfahren treten, das es dem Vermieter ermöglicht, aufgrund freier vertraglicher Vereinbarungen die

jeweilige Marktmiete für seine Wohnung zu erzielen, die er nach der erklärten Absicht des Gesetzgebers auch erzielen darf. Dabei muß es zur Begründung eines Mieterhöhungsverlangens aber genügen, wenn der Vermieter eine auf die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung und auf die Erfordernisse des Mietobjekts bezogene Grundlage gibt, die nicht abwegig ist und die im Streitfall einer richterlichen Nachprüfung standhält.

— Es kommt hinzu, daß dem sozialen Frieden zwischen Mietern und Vermietern durch die jetzige Regelung schon allein deswegen nicht gedient ist, weil die Fristen des Gesetzes den Vermieter geradezu zur Klageerhebung zwingen. Den juristischen Erwägungen, die dieser Konstruktion des Gesetzes zugrunde liegen, stehen nicht nur die Mietparteien zunehmend verständnislos gegenüber. Den Erfordernissen eines auf Partnerschaft gerichteten Mietrechts wird das Zweite Wohnraumkündigungsschutzgesetz ebenfalls in keiner Weise gerecht.

Von einem Verzicht auf das Vergleichsmietenprinzip ist keineswegs eine besonders starke Steigerung der Mieten zu befürchten. Die Bundesregierung hat selbst immer wieder die Auffassung vertreten, vor allem die Marktsituation bremse die Aufwärtsentwicklung der Mieten. Wenn das so ist, kann die Aufhebung des jetzigen Mietanhebungsverfahrens aber nicht bedeuten, daß damit ein untragbares Risiko für die Mieter verbunden ist. Auf der anderen Seite kann es nach übereinstimmender Meinung in der Wohnungswirtschaft keinen Zweifel daran geben, daß dem Vermieter durch das Mietrecht praktisch die Chance verwehrt wird, die wirklich marktgerechte Miete auch nur suchen zu können. Genau dies aber muß gewährleistet sein, wenn sich private Anleger wieder dem Gedanken zuwenden wollen, Geld in den Bau von Wohnungen für andere zu stecken.

— Konzentration der Förderung neuer Sozialwohnungen auf kinderreiche Familien, Alleinerziehende, Schwerbehinderte, Spätaussiedler und ältere Menschen, die nur schwer in der Lage sind, sich am Markt zu zumutbaren Preisen mit Wohnraum zu versorgen.

— Kombination der Möglichkeiten für steuerpflichtige Bauherren (Bauherrenmodell) mit öffentlichen Wohnungsbaufördermitteln unter Beibehaltung der Bindungen des sozialen Wohnungsbaus.

Die Diskussion in den Parteien, Gegensatz Bundesregierung — Opposition

Unbestritten ist in der derzeitigen Diskussion, auch unter den politischen Parteien, der Mi-

sere am Wohnungsmarkt durch eine stärkere Hinwendung zum Markt zu begegnen. So ist es nicht verwunderlich, daß die Vorschläge der Bundesregierung in vielen Details denen der Opposition im Bundestag ähneln, wenn sie auch in ihrer Grundkonzeption mehr dem Staat als dem Markt vertraut¹⁸⁾. Dennoch bestehen Differenzen zwischen der CDU/CSU und FDP einerseits und der SPD andererseits.

Während die Bundesregierung 60 000 neue Wohnungen über ein Sofortprogramm bauen lassen möchte — wobei die Finanzierung angesichts der angespannten Haushaltslage und der starken öffentlichen Verschuldung völlig fraglich ist —, befürworten die Union und die FDP vor allem die

— Erhöhung der degressiven Abschreibung für Wohngebäude in der ersten 12jährigen Absetzungsperiode von 3,5 auf 5% (Bayr. Staatsregierung: auf 8% in den ersten 4 Jahren);

— eine Verdoppelung der Abschreibungshöchstbeträge nach § 7b EStG in der Weise, daß Ehegatten mit mindestens einem Kind die ihnen für insgesamt zwei Objekte zustehenden Höchstbeträge auf ein Objekt konzentrieren können;

— eine Beseitigung der Stichtagsgrenzen für die Förderung von Ausbauten und Erweiterungen nach § 7b Abs. 2 EStG und Einführung einer Fristenregelung, wonach Ausbau und Erweiterungen dann begünstigt sind, wenn seit der Anschaffung und Fertigstellung des Gebäudes mindestens acht Jahre vergangen sind;

— eine Erhöhung des kinderbedingten Prämiensatzes bei der Wohnungsbauprämie um einen Prozentpunkt für jedes Kind.

Die degressive Abschreibung von 3,5% auf 5% ist auch ein Gesetzesinitiativ-Vorhaben der Bundesregierung¹⁹⁾. Mit dem wohnungspolitischen Gesetzespaket beschloß die Bundesregierung u. a. auch die Einführung der „Staffelmiete“, die von den Verbänden der Wohnungswirtschaft und des Kreditgewerbes begrüßt wird. Dieser Schritt allein reicht jedoch nach Auffassung dieser Verbände nicht aus, um das gestörte Investitionsklima nachhaltig zu verbessern. Sie sprechen sich daher für die Staffelmiete nicht nur für Neubau, sondern auch

¹⁸⁾ Vgl. dazu: „Unions-Programm für den Wohnungsbau“, in: SZ v. 15. 5. 1981; „FDP will ein anderes Wohnungsbau-Konzept, gegen ein Sonderprogramm für 60 000 Sozialwohnungen“, in: SZ v. 14. 5. 1981, S. 29; „Bis 1985 rund 60 000 zusätzliche Wohnungen“, in: SZ v. 7. 5. 1981, S. 25; Handelsblatt v. 6. 4. 1981: „Bayer. Vorschläge für Investitionsschub“.

¹⁹⁾ Siehe dazu: „Ein Sonderprogramm von 30 000 Wohnungen oder Erhöhung der Abschreibung“, in: FAZ, Nr. 100 v. 30. 4. 1981, S. 13.

für den Wohnungsbestand aus. Der Deutsche Mieterbund befürchtet dagegen, daß mit der Zulassung periodischer Mietsteigerungen das Vergleichsmietenprinzip umgangen wird.

Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen

Das Bonner Institut für Städtebau und Wohnungswirtschaft plädiert für eine Rückkehr zur Vertragsmiete, die in Anlehnung an das Erbbaurecht erhöht werden soll²⁰⁾. Im Bundesrat hat das Land Berlin eine von allen Parteien des Abgeordnetenhauses getragene Gesetzesinitiative ergriffen, den Mieterschutz für bestimmte Personengruppen in Mietwohnungen, die in Eigentumswohnungen umgewandelt werden sollen, zu verstärken²¹⁾. Was in Berlin besonders dringlich geworden sei, meinte der Senator für Bau- und Wohnungswesen, treffe auch auf die großstädtischen Ballungsräume im Bundesgebiet zu. Den Mietern müsse die Angst genommen werden, durch eine Eigenbedarfskündigung des Wohnungseigentümers aus der Wohnung verdrängt zu werden. Dem widersprach der rheinland-pfälzische Finanzminister Gaddum im Bundesrat. Er bezweifelte, daß der vorgeschlagene Weg die Probleme lösen werde, vielmehr verschärfe er sie. Auch die Hauseigentümer wie die Banken haben gegen die Berliner Bundesrats-Initiative Bedenken. Damit — so meinen sie — werde der Eigentumsbegriff ausgehöhlt; sie argumentieren, daß mit einem derartigen Pauschalschutz der Mieter ohne Rücksicht auf deren finanzielle Verhältnisse eine neue Art von Fehlbelegung geschaffen werde²²⁾.

Die Bundesregierung hat mittlerweile beschlossen — wie übrigens in der Regierungserklärung auch angekündigt²³⁾ —, den Mietern die Möglichkeit einzuräumen, mit Hilfe von Bausparverträgen ihre eigenen Wohnungen zu modernisieren.

Lösungsvorschläge gegen die Fehlbelegung von Sozialwohnungen

Am heftigsten umstritten ist unter den Parteien die Lösung des Fehlbelegungsproblems von Sozialwohnungen, in denen mittlerweile

²⁰⁾ Dazu: „Rückkehr zur Vertragsmiete vorgeschlagen: Städtebauinstitut: Mieten sollen nach dem Erbbaurecht erhöht werden“, in: SZ v. 22. 4. 1981.

²¹⁾ Vgl. dazu: „Berliner Initiative im Bundesrat gegen Spekulation mit Wohnungen“, in: Das Parlament, Nr. 19 v. 9. 5. 1981, S. 1.

²²⁾ Siehe: „Ein Sonderprogramm von 30 000 Wohnungen?“, in: FAZ Nr. 100 v. 30. 4. 1981, S. 13.

²³⁾ Vgl. dazu: Parl. Staatssekretär Rolf Böhme, Aktuelle Probleme der Finanz- und Steuerpolitik, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 43 v. 13. 5. 1981, S. 373.

gut verdienende Mieter ohne Entwicklung einer Sozialverpflichtung ihres Gewissens wohnen. Innerhalb der Koalition denkt man an eine Fehlbelegungsabgabe auf Sozialwohnungen. Die Opposition wiederum schreckt der gewaltige Verwaltungsaufwand, der damit verbunden wäre.

In der Tat wäre nach einhelliger Auffassung wegen der angespannten Haushaltslage und der hohen Staatsquote eine Fehlbelegungsabgabe die schlechteste Lösung²⁴⁾. Sie wäre eine Art Zusatzsteuer und schon deshalb abzulehnen, weil die öffentlichen Kassen damit wieder ein bißchen mehr vom privaten Sektor für ihre Zwecke abzweigten. Der soziale Wohnungsbau bedarf vielmehr einer grundlegenden Änderung: Wie wäre es, wenn wir den Grundsatz des lebenslänglichen Sozialschutzes aufgäben und zu einer Sozialmiete auf Zeit kämen? Jeder Sozialmieter könnte nur eine bestimmte Zeitspanne von beispielsweise fünf oder zehn Jahren mit der verbilligten Miete rechnen. Danach läuft der Sozialtarif automatisch aus. Der Mieter hat die Wahl, sich auf dem freien Markt eine Wohnung zu suchen oder in der Sozialwohnung zu bleiben, dann aber die Marktmiete zu zahlen. Besteht die soziale Bedürftigkeit auch nach dem Zeitablauf weiter, kann der Mieter eine Verlängerung des Sozialtarifs beantragen. Praktisch ließe das nur auf eine Umkehrung der Beweislage hin: Nicht der Staat muß Einkommensprüfungen vornehmen, um seine Fehlbelegungsabgabe einzuziehen, sondern der Mieter muß, wenn er den automatisch auslaufenden Sozialtarif behalten will, unter Darlegung seiner Einkommens- und Familienverhältnisse einen Verlängerungsantrag stellen.

Die Probleme des Wohnraummangels sind besonders in den Großstädten evident. Lösungsansätze sind in der Diskussion, der Handlungsspielraum der öffentlichen Hände — was die Neufinanzierung von zusätzlichen Wohnbauprojekten großen Stils angeht — jedoch gering. Der Bauboden ist ebenfalls in dem Ausmaß nicht mehr vorhanden. Die ärgsten Versäumnisse können allerdings durch Ausbaumaßnahmen der Speicher in Wohnblöcken und Einfamilienhäusern sowie durch zügige Baulückenschließung in Angriff genommen werden. Dazu müßten baurechtliche Vor-

Die dadurch entstehende Unruhe auf dem Markt für Sozialwohnungen ist erwünscht. Sie führt auch nicht zu existentiellen Notlagen, weil die sozial Schwachen weiterhin ihren Sozialtarif behalten dürfen. Wohl aber kämen aus dieser Unruhe beträchtliche Impulse für den Wohnungsbau. Und wir hätten die Gewißheit, daß den Sozialtarif für Wohnungen dann wirklich nur noch wirklich Bedürftige in Anspruch nähmen.

Vorschlag Sozialpfandbrief

Um den Sozialwohnungsbau zu beleben²⁵⁾, wurde die Einführung des Sozialpfandbriefs erneut in die Diskussion gebracht. Zur Finanzierung des Sozialwohnungsbaus müssen beträchtliche Mittel aufgebracht werden. Der Sozialpfandbrief mit zehn bis fünfzehn Jahren Laufzeit könnte dazu ein wichtiges Finanzierungsinstrument sein: Einmal würden hier Mittel mobil gemacht, die die öffentliche Hand am geringsten belasten würde. Durch die wesentlich kürzere Laufzeit gegenüber früheren Pfandbriefen mit 30—35 Jahren Laufzeit ergibt sich eine höhere Effektivität.

Bei einer 80 qm großen Wohnung, die ca. 200 000 DM kostet und zu 80% mit Fremdkapital finanziert wird, errechnet sich bei 5,5% Zins für den Sozialpfandbrief eine monatliche Belastung für Kapitaldienst und Bewirtschaftungskosten von 14,83 DM je qm, wogegen es bei einer heute üblichen Fremdkapitalverzinsung von 11% runde 24 DM sind. Setzt man die beschäftigungspolitischen Effekte des Sozialpfandbriefes in die Rechnung ein und vergleicht man sie mit den Einbußen für den Fiskus, so fällt die Modellrechnung für den Fiskus unter dem Strich positiv aus.

Zusammenfassung

schriften geändert werden. Neben den steuerrechtlichen Maßnahmen zur Anreizschaffung, der Einführung der Staffelmiete und Förderung des sozialen Wohnungsbaus sind zwei wesentliche Faktoren unerläßlich, soll die Wohnraumversorgung in den Verdichtungsgebieten sich bessern:

— Einmal müssen wir, wie unsere Vorfahren auch, bereit sein, mehr Einkommen für die

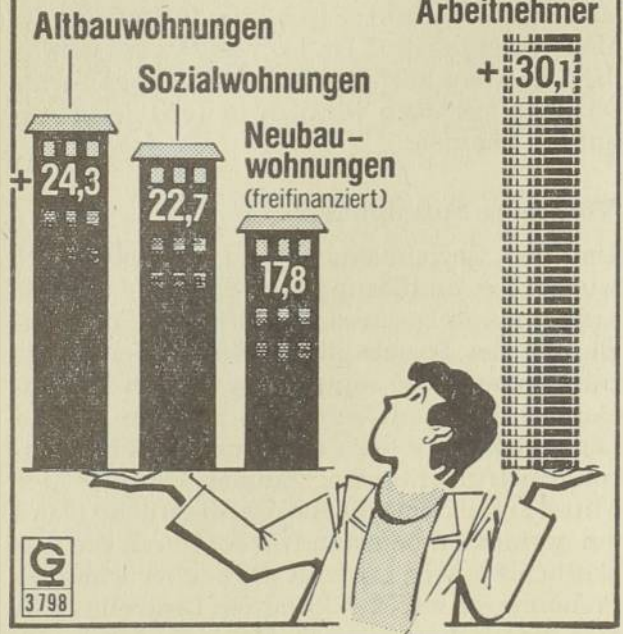
²⁵⁾ Der ehemalige Vorstandsvorsitzende des gewerkschaftseigenen Wohnungsbaukonzerns Neue Heimat, Albert Vietor, nannte in einem SZ-Gespräch zur Behebung des Wohnungsmangels die erforderliche Anzahl von 100 000 Sozialwohnungen jährlich fünf Jahre lang. Siehe SZ: Nr. 93 v. 23. 4. 1981, S. 26.

²⁴⁾ Vgl. dazu etwa: Arno Surminski, „Umkehr in der Wohnungspolitik“, in: FAZ v. 18. 4. 1981.

Mieten und Einkommen

Anstieg 1975 – 1980 in %
(Bundesdurchschnitt)

Nettoverdienste
der
Arbeitnehmer



Miete auszugeben. Der Sachverständigenrat fordert in seinem Jahresgutachten 1980 zu Recht, daß „auch für die Wohnung im Prinzip gelten soll, für ein Gut zu bezahlen, was es kostet und es bereitzustellen“. Nur ungern lassen sich die von wohlfeilen Wahlkampfparolen (das Wohnen sei ein „Gut besonderer Art“) verführten Betroffenen daran erinnern, daß beispielsweise unsere Großeltern in der viel zitierten und von den meisten Mitbürgern zum Maßstab aller Dinge erklärten „guten alten Zeit“ durchweg ein Viertel ihres monatlichen Nettoeinkommens für den Mietzins erübrigen mußten.

Demgegenüber nimmt sich die unlängst vom Statistischen Bundesamt für heute errechnete durchschnittliche Mietbelastung von unter 15 Prozent des Monatseinkommens noch geradezu bescheiden aus. Es soll und kann keineswegs in Abrede gestellt werden, daß es jenseits der genannten Durchschnittsbelastung hier und da mietsucherische Exzesse gibt, die jedoch von Mietern wie auch Vermietern gleichermaßen an den Pranger gestellt werden. Aber vielleicht trägt der Hinweis einer angesichts der Lohn- und Gehaltssteigerungen gegenüber früher nahezu halbierten durchschnittlichen Mietbelastung dazu bei, die von klassenkämpferischen Parolen begleitete gegenwärtige Diskussion um Wohnraum und Mietaufwand wieder auf den Boden sachlicher Wertvorstellungen zurückzuführen.

— Zum anderen müssen wir mit dem Bauboden geizen: Eine Vielfalt von verschiedenen lockeren Siedlungseinheiten, die untereinander in keiner Beziehung stehen, können wir uns nicht mehr leisten. Das Recht leistet leider bei uns dieser ungunstigen Zersiedlung noch Hilfe: Durch Baustaffel und Bauordnung werden zwar Richtlinien zur Einhaltung des Umgebungscharakters gesetzt, doch sehen die Länderbauordnungen Abstandsflächen vor, die zur Grundstücksgrenze des Nachbarhauses eingehalten werden müssen. Anstatt die Gebäude untereinander in Beziehung zu bringen, werden sie flächenaufwendig auseinandergesetzt. Die Gestaltung des Einzelhauses erfolgt außer der festgelegten Höhe und Nutzungsziffern nach den Nachbarschaftsabständen. Eine schematisch definierte Festsetzung der Abstandsflächen zum Nachbarn bestimmt also unsere Bebauungspläne, ohne einer qualitativen räumlichen Zuordnung unter flächensparenden Aspekten Rechnung zu tragen. Nach dieser Wertorientierung ist ein Bebauungsplan dann gut, wenn alle Abstandsflächen korrekt eingehalten sind. Was Wunder, wenn gerade durch dieses flächenaufwendige Bebauen in der Vergangenheit Bauboden zu großzügig geopfert wurde.

Dieser Gedankengang und die Intention zu einem flächensparenden Bauen begegnen sich hier in der Möglichkeit der Kombination von Atriumbauweise mit preisgünstiger Gestaltung. Will ein junges Paar in den Genuß eines

Grundstückspreise

Ein Quadratmeter baureifes Land kostete in DM



eigenen Heimes gelangen, muß es aus Kostengründen ein einfaches Haus sein. Es kann dann getauscht werden gegen ein größeres, wenn später die Kinder größer sind, und es kann noch einmal getauscht werden gegen ein kleineres, bequemeres, wenn die Kinder aus dem Haus sind. Das totale Engagement einer Familie bis zum Lebensende nach dem „Burgdenken“ macht Wunschänderungen, die notwendigerweise im Laufe der Zeit gehegt werden, im allgemeinen unerfüllbar; denn ein junges Ehepaar kann nicht ein Haus unter dem Motto kaufen: „Wenn wir einmal Kinder haben, müssen wir mehrere Räume haben“ und später: „Wenn die Kinder aus dem Haus sind, wollen wir nicht mehr ein so großes Haus.“ Dieser Zustand führt zwangsläufig dazu, daß der Gedanke, ein Haus habe Generationen zu überdauern, überprüft werden sollte. Hand in Hand mit einer flexiblen Fertigbauweise muß der Trend zur Flächeneinsparung im Umland der Städte und Dörfer endlich in das Bewußtsein der verantwortlichen Kommunalpolitiker Eingang finden, soll Boden nicht mehr und mehr unwiederbringlich verschwinden. Um neue Lösungen zu flexibleren, den verschiedenen Generationsbedürfnissen adäquaten und landschaftsschonenden Bauweisen zu finden, könnten Wettbewerbe für Bauten hoher Wohndichte mit Mitteln der öffentlichen Hand unterstützt werden.

Alle diese Vorschläge sind nicht von heute auf morgen zu realisieren. Aber wir müssen damit

beginnen, die Probleme anzupacken, bevor sie uns in noch stärkerem Maße als bisher einholen.

Wir haben zwar nicht generell eine Wohnungsnot, aber partiell in einigen Ballungsräumen. Dort sind Hausbesetzungen als Signal der Unzufriedenheit von Teilen der Jugend und als eine Herausforderung für Bund, Länder und Gemeinden zu sehen. Das Problem darf nicht auf die leichte Schulter genommen werden. Nicht nur die öffentlichen Hände können einen beträchtlichen Teil zur Problemlösung in den Ballungsräumen beisteuern, sondern auch die Bevölkerung selbst. Mehr Bescheidenheit bei den Wohnraumwünschen auf der einen Seite — vor allem unter der Jugend — und ein höherer solidarischer Beitrag durch die ältere Generation sind jetzt erforderlich. Viele alleinstehende oder ältere Menschen könnten — nachdem die Kinder aus dem Haus sind und eigene Haushalte gegründet haben — durchaus Wohnraum vermieten und damit zur Entlastung auf dem bedrängten Wohnungsmarkt beitragen. Wenn wir wieder mehr gegenseitiges Entgegenkommen und Gespräch statt Abkapseln zwischen den teilweise entfremdeten Generationen praktizieren und alle Beteiligten sich Mühe geben, braucht die derzeitige Engpaßsituation auf dem Wohnungsmarkt der großen Städte nicht unsere demokratische Ordnung zu erschüttern.

Dietrich Sperling: Gebaute Umwelt und soziales Verhalten. Die Bedeutung der gebauten Umwelt für das Zusammenleben der Menschen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/82, S. 3—10

Die Gestaltung von Gebäuden und ihre Anordnung und Zuordnung zueinander sind nicht nur Ausdruck von Lebensweise und Kultur einer Gesellschaft, sondern beeinflussen auch das Verhalten der Menschen und ihre Lebensbedingungen. Diesem Wissen um die grundsätzliche Bedeutung der gebauten Umwelt für die Bedingungen des menschlichen Zusammenlebens stehen jedoch keine entsprechenden Kenntnisse über Art und Umfang der Auswirkungen und über die Zusammenhänge von gebauter Umwelt und sozialem Verhalten gegenüber. Viele große Massensiedlungen der Nachkriegszeit sind ohne sozialwissenschaftliche Überlegungen und Kenntnisse geplant worden.

Eine der häufig vertretenen, aber irreführenden Thesen ist die vom direkten Zusammenhang von Kriminalität und Hochhäusern. „Soziale Tatsachen“ haben jedoch immer eine Vielzahl von Ursachen und stehen in verflochtenen Wechselwirkungen. Forschungen haben z. B. ergeben, daß die soziale Integration der Bewohner nicht mit der Wohndichte in einem direkten Zusammenhang steht. Sie ist sowohl bei Hochhäusern als auch bei klassischen Siedlungen aus freistehenden Einfamilienhäusern geringer als im sogenannten verdichteten Flachbau auf kleinen Grundstücken. Auch die Qualität des Wohnumfeldes hat ganz entscheidende Bedeutung für die Bewertung der Wohnverhältnisse. So sind etwa die spezifischen Strukturen alter Wohngebiete für ihre einkommensbenachteiligten Bewohner bei der Bewältigung ihrer sozialen Lage hilfreich. Deshalb sollten bei Sanierungen unvermeidbare Umsetzungen innerhalb des Quartiers vorgenommen werden.

Für eine gezieltere und den Bedürfnissen besser entsprechende Städtebau- und Sanierungspolitik ist weitere Forschung unerlässlich. Die Beteiligung der Betroffenen und Nutzer bei Planungsprozessen muß verstärkt werden. Wesentliches Element von Wohnumfeldverbesserungen ist die Verkehrsberuhigung, die Rückgewinnung der Straße als Lebensraum für alle Generationen.

Städtebauliche Aufgaben sind heute weitgehend Stadtumbau, Sanierung und Modernisierung als gemeinsame Gestaltung der gemeinsam zu nutzenden Umwelt durch die Bürger.

Uwe Wullkopf: Wohnungsbau und Wohnungsbaupolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/82, S. 11—25

Es gibt heute im Bundesgebiet ca. 14 Mio. Mietwohnungen und 9,5 Mio. Eigenheime. Von den Mietwohnungen wurden knapp 5 Mio. bis 1948 errichtet; von den danach gebauten Wohnungen sind etwa 4 Mio. Sozialmietwohnungen.

Dieser Wohnungsbestand reicht im großen und ganzen aus, um alle Haushalte mit Wohnungen zu versorgen. Allerdings gibt es noch sogar zunehmend Versorgungsengpässe auf einigen Teilmärkten, vor allem in Ballungsgebieten auf Märkten für Bezieher niedriger Einkommen. Auf diesen Engpaßmärkten besteht das Angebot vor allem aus Altbaumietwohnungen und Sozialmietwohnungen. Diese Wohnungen sind häufig für eine angemessene Wohnungsversorgung großer Familien zu klein. Besonders alte Menschen und Ausländer leben vielfach auch noch in zu schlecht ausgestatteten Wohnungen.

Zunehmend in den Vordergrund rückt darüber hinaus das Problem der zu hohen Mietbelastung bei unteren Einkommenschichten. Je niedriger das Einkommen eines Haushalts ist, desto höher ist der Durchschnitt seiner Mietbelastung: Bezieher höchster Einkommen zahlen im Schnitt weniger als 10 %, Bezieher niedrigster Einkommen mehr als 25 % ihres Nettoeinkommens für die Miete. Wohngeld vermag untragbare Mietbelastungen nur teilweise aufzufangen.

Da in den nächsten zehn Jahren die Zahl der Haushalte noch wachsen wird und insbesondere auf Gruppen wie Rentner, Arbeitslose und Ausländer besondere Wohnungsprobleme zukommen werden, müssen die Parteien wohnungspolitische Konzeptionen entwickeln, die einerseits das vorhandene Subventionsvolumen von ca. 20 Mrd. DM jährlich gezielt dort für Neubauanreize einsetzen, wo die Marktengpässe und Versorgungsdisparitäten besonders groß sind. Andererseits muß der Disparitätsabbau hauptsächlich durch eine Wohnungsbestandspolitik erfolgen, bei der insbesondere der Sozialwohnungsbestand, aber auch die Altbaumietwohnungen gezielt für sozialpolitische Ziele nutzbar gemacht werden.

Dietmar Görgrmaier: Haben wir wieder eine Wohnungsnot?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/82, S. 26—37

Die Probleme des Wohnraummangels sind besonders in den Großstädten, aber vereinzelt auch in Mittelstädten in der letzten Zeit akut geworden. Die spektakulären Hausbesetzungen vor allem im Jahr 1981 haben gezeigt, daß die öffentlichen Verwaltungen der Problematik der Wohnungsnot und der leerstehenden Häuser bisher zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt haben. Häufig wurden erst in den letzten Monaten die leerstehenden Häuser ermittelt und überprüft.

Die vorliegende Untersuchung zeigt, daß das vorhandene Instrumentarium zur Behebung des Wohnraummangels häufig städtebaulich und nicht wohnungswirtschaftlich orientiert ist. Es muß daher im einzelnen überprüft werden, ob hier durch Rechtsänderungen eine Verbesserung erreicht werden kann (z. B. unter bestimmten Voraussetzungen befristete Mietverträge, vorübergehende Nutzung leerstehender Wohnungen im Rahmen öffentlich-rechtlicher Nutzungsverhältnisse). Weiter werden in dem Beitrag eine Reihe von Lösungsmöglichkeiten unterbreitet, die von der besseren Koordinierung kommunaler Entwicklungs- und Erneuerungsstrategien über den Wohnungsbau aktivierende Maßnahmen (Sozialpfandbrief, Entgegenwirken der Fehlbelegung von Sozialwohnungen) bis zur kurzfristigen und nachhaltigen Verbesserung des Wohnungsangebots in Verdichtungsräumen reichen.

Aber auch das Zurückschrauben der Wohnraumansprüche in weiten Kreisen der Bevölkerung sowie ein höherer Solidarbeitrag durch die ältere Generation, nämlich Wohnraum zu vermieten, könnten zur Linderung der Wohnungsnot in bestimmten Ballungsräumen beitragen. Insgesamt ist festzustellen, daß man von einer Wohnungsnot nur in bestimmten Großstädten sprechen kann, von der Berlin, Hamburg, München und Stuttgart besonders betroffen sind.