

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Everhard Holtmann/Winfried Killisch

Wohnungspolitik im geeinten Deutschland
Problemlagen und Entwicklungsperspektiven

Rudi Ulbrich

Wohnungsversorgung
in der Bundesrepublik Deutschland

Marlo Riege

Der soziale Wohnungsbau
Sein Beitrag und seine Grenzen für eine soziale Wohnungspolitik

Martina Gilges/Rainer Schaefer

Wohnzufriedenheit, Wohnpräferenzen
und ihre Umsetzung in kommunale Wohnungspolitik

B 8-9/93

19. Februar 1993

Everhard Holtmann, Dr. phil. habil., geb. 1946; Professor für Politikwissenschaft an der Martin-Luther-Universität in Halle-Wittenberg.

Veröffentlichungen u. a.: Politik und Nichtpolitik. Erscheinungsformen Politischer Kultur im frühen Nachkriegsdeutschland 1945 bis 1950, Opladen 1989; (Hrsg.) Politik-Lexikon, München – Wien 1991; (zus. mit Winfried Killisch) Lokale Identität und Gemeindegebietsreform. Der Streitfall Ermershausen. Eine empirische Studie über unkonventionelles Protestverhalten, Erlangen 1991.

Winfried Killisch, Dr. phil., Dr. rer. nat. habil., geb. 1943; Professor für Geographie an der Universität Erlangen-Nürnberg.

Veröffentlichungen u. a.: Räumliche Mobilität, Kiel 1979; Wohnungsnot im Wohlstand, in: Standort, (1991) 4; (zus. mit Everhard Holtmann) Lokale Identität und Gemeindegebietsreform, Erlangen 1991.

Rudi Ulbrich, Dr. rer. pol., geb. 1944; Studium der Volkswirtschaftslehre in Hamburg; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt.

Veröffentlichungen u. a.: Das Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung, Bern – Frankfurt am Main 1975; Verteilungswirkungen des Förderungssystems für den Wohnungsbau, Schriftenreihe Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 07.010, Bonn 1980; Bestandsanalyse der Wohnungsversorgung bestimmter Haushaltstypen durch verschiedene Anbietergruppen, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt 1983; Verteilungswirkungen wohnungspolitischer Instrumente, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt 1992.

Marlo Riege, Dr. rer. pol., geb. 1946; Professorin für Soziologie an der Fachhochschule Niederrhein, Krefeld/Mönchengladbach.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Renate Petzinger) Die neue Wohnungsnot, Hamburg 1981; Wohnungspolitische Rahmenbedingungen der 90er Jahre, in: Wohnbund (Hrsg.), Wohnungspolitische Innovationen '90, Darmstadt 1990; Förderung bedarfsorientierten Wohnungsbaus, in: ebd.; (zus. mit Joachim Brech und Klaus Novy) Gruppenbezogene Wohneigentumsformen, Bonn 1990; Dimensionen und Perspektiven einer sozialen Wohnungspolitik, in: Franz Koch Claus Reis (Hrsg.), Wohnungspolitik als Sozialpolitik, Frankfurt am Main 1993.

Martina Gilges, M.A., geb. 1966; Studium der Publizistik, Politikwissenschaft und Jura in Mainz; wissenschaftliche Mitarbeiterin am DFG-Forschungsprojekt „Wohnformen, Wohnpräferenzen und Wohnungspolitik in der Großstadt, untersucht am Beispiel Nürnbergs“ am Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum der Universität Erlangen-Nürnberg. Veröffentlichungen u. a.: Lesewelten. Geschlechtsspezifische Nutzung von Büchern bei Kindern und Erwachsenen, Bochum 1992.

Rainer Schaefer, Dr. phil., geb. 1954; Studium der Geschichte, Germanistik, Sozialkunde und Politischen Wissenschaft in Erlangen; wissenschaftlicher Angestellter am Institut für Politische Wissenschaft und am Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum der Universität Erlangen-Nürnberg, Mitarbeiter am DFG-Forschungsprojekt „Wohnformen, Wohnpräferenzen und Wohnungspolitik in der Großstadt, untersucht am Beispiel Nürnbergs“.

Veröffentlichungen u. a.: SPD in der Ära Brüning. Tolerierung oder Mobilisierung?, Frankfurt am Main – New York 1990.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

– Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

– Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;

– Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 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.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Wohnungspolitik im geeinten Deutschland

Problemlagen und Entwicklungsperspektiven

I. Die Wohnung: Wirtschaftsgut oder Sozialgut?

Vom „Wohnwert“ zu sprechen, hat doppelte Bedeutung: Einmal gehört die Möglichkeit, angemessen wohnen zu können, zu den elementaren Voraussetzungen eines freien und menschenwürdigen Daseins. Diesem Erfordernis tragen verfassungsrechtliche Normen Rechnung, die die Unverletzlichkeit der Wohnung garantieren (Artikel 13 Grundgesetz) oder die – wie jüngst in die neuen Landesverfassungen Ostdeutschlands mit aufgenommen – als Staatsziel die „Bereitstellung ausreichenden, menschenwürdigen Wohnraums zu angemessenen Bedingungen“ deklarieren¹. Zum anderen ist unter marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Ware Wohnung ein geldwertes Tausch- und Anlageobjekt, das, zumal bei gegebener Wohnungsknappheit, am Markt zu vergleichsweise hohen Preisen gehandelt wird.

Weil der Daseinsgrundbedarf an Wohnraum nicht substituierbar ist, herrscht auf dem freien Wohnungsmarkt, außer in speziellen Teilmärkten (derzeit etwa bei Eigentumswohnungen mit gehobener Ausstattung), in der Regel ein Bedarfs- und Nachfrageüberhang, der den Wohnungsanbietern Marktvorteile verschafft. Auch temporäre Leerstände, wie sie beispielsweise in der ersten Hälfte der achtziger Jahre selbst in Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus auftraten², verdecken nicht, daß die Selbststeuerungskräfte des Wohnungsmarktes in der (alten) Bundesrepublik vor der öffentlichen Aufgabe versagen, *preisgünstigen* Wohnraum in ausreichender Zahl bereitzustellen

1 Vgl. Art. 40 (1) der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992 (ähnlich: Sachsen, Art. 7, und Brandenburg, Art. 47).

2 Anteil leerstehender Wohnungen im Bestand gemeinnütziger Wohnungsunternehmen 1985: 1,03 Prozent. 1984 betrug die Leerstandsquote im gesamten Mietwohnungsbestand knapp 2 Prozent. Vgl. Bundestags-Drucksache (BT-Ds.) 12/2883 vom 23. 6. 1992, (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der SPD-Fraktion zur Zukunft des sozialen Wohnungsbaus), S. 2 und 7.

bzw. zu erhalten. Zwar hat die Wohnungsversorgung einen auch international vergleichbar hohen Standard erreicht, welcher der ganz überwiegenden Mehrheit der Bundesbürger gute bis komfortable Wohnverhältnisse ermöglicht. Aber die hohen Kosten für Bauplanung, Bauerrichtung und Modernisierung, für Fremdfinanzierung und rasant verteuertes Wohnbauland, das im letzten Jahr in Ballungsräumen bis zu 50 Prozent im Preis gestiegen ist, erfordern einen enormen Einsatz von langfristig gebundenem Kapital. Aus Sicht der Investoren rechnet sich dies nur dann, wenn Verkaufspreise, Anfangsmietpreise und Mieterhöhungen entsprechend hoch angesetzt werden.

Hohe Grundmieten sind für einkommensschwache Haushalte kaum erschwinglich. Kommt es überdies zu einer Situation, in der etliche bedarfssteigernde Faktoren zusammentreffen, entsteht gerade auf dem wichtigen Teilmarkt des preisgünstigen Mietwohnraums ein erhöhter Nachfrage- druck. Dies ist die Situation im Westen Deutschlands der späten achtziger und ersten neunziger Jahre. Einerseits sind hohe Zuwanderungsraten und ein weiter expandierendes Haushaltsgründungsverhalten zu registrieren (zwischen Mai 1987 und April 1990 stieg die Zahl der Haushalte von rd. 26,2 Millionen auf ca. 28,17 Millionen an³), andererseits fallen ältere Sozialmietwohnungsbestände infolge des planmäßigen oder vorzeitigen Auslaufens der Bindungsfrist aus der Mietpreis- bzw. Belegungsbindung sukzessive heraus (jährlich schätzungsweise rd. 150 000). Erschwerend kommt hinzu, daß sich der Bund 1986 bis 1988 mit dem Argument, der Markt sei gesättigt, aus der Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus völlig zurückgezogen hatte⁴.

Die Folgen des Marktversagens, das zugleich ein Versagen der *Wohnungspolitik* signalisiert, bilanziert die Bundesregierung inzwischen selbst nüchtern: „Engpässe in der Wohnraumversorgung bestehen inzwischen in allen Regionen. Sie sind in Ballungsräumen besonders ausgeprägt. Besonders

3 Vgl. BT-Ds. 12/2883 (Anm. 2), S. 3.

4 Vgl. den Beitrag von Marlo Riege in diesem Heft

schwierig ist die Wohnungssuche für Alleinerziehende mit mehreren Kindern, kinderreiche Familien und Ausländer.“⁵ Hinzuzufügen ist, daß, ebenfalls lt. Information der Bundesregierung, in den alten Bundesländern etwa 830 000 Obdachlose leben. Für die neuen Länder wird die Zahl der potentiell obdachlosen Personen auf rd. 200 000 geschätzt.

Angesichts der neuen Wohnungsnot, die sich in Ballungsräumen noch zuspitzen dürfte (so prognostiziert eine GEWOS-Studie zum Beispiel für die Region München bis zum Ende des Jahrtausends Mietpreise von 30 DM bis 50 DM pro Quadratmeter, bei jährlichen Steigerungsraten von sieben bis acht Prozent⁶), stellt sich auch unter marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Frage, ob „das Gut Wohnung entweder ein Wirtschafts- oder ein Sozialgut ist“⁷.

II. Unterschiedliche Optionen staatlicher Wohnbauförderung

Die unterschiedlichen Zielgrößen profitabler Verwertung und sozialgebundener Anbietung von Wohnraum miteinander auszubalancieren, fällt in den Aufgabenbereich staatlicher bzw. kommunaler Wohnungspolitik. Daß es auch unter marktwirtschaftlichen Vorzeichen im sozial sensiblen Wohnungssektor öffentlicher Förderung und Intervention bedarf, ist weithin unumstritten. Ordnungspolitisch kontrovers ist hingegen, inwieweit die öffentliche Hand eine eher eigentums- oder eher mietbedarfsorientierte Förderlinie verfolgen soll.

Eine eher der Eigentumsförderung verpflichtete Wohnungspolitik, wie sie vom Bund seit 1983 verstärkt praktiziert wird, setzt auf die Liberalisierung und Deregulierung des Wohnungsmarktes. Die zur Beseitigung der Wohnungsengpässe notwendigen Mengeneffekte im Wohnungsneubau sollen durch Mobilisierung von zusätzlichem privatem Anlagekapital erzielt werden. Die Anreizpalette reicht dabei von Steuervergünstigungen über Direktsubventionen für Bauwillige (z. B. bei Modernisierung im Altbaubestand oder eigengenutztem Neubau) bis hin zur Lockerung des Mietrechts, die den

Wohnungseigentümern gewisse „Deregulierungsrenten“ verheißt. Dieser ordnungspolitischen Strategie unterliegt die Annahme, daß Engpässe am Wohnungsmarkt am ehesten beseitigt werden können, wenn privaten Investoren erhöhte Renditeaussichten eröffnet werden.

Der Vorteil gegenüber der direkten Objektförderung im Mietwohnungsbau (erster Förderweg) wird darin gesehen, daß der Förderaufwand für eine Wohneigentumsmaßnahme um ein Mehrfaches unter dem für sozialen Mietwohnungsbau erforderlichen Mitteleinsatz liege. Folglich erlaube die eigentumsbezogene Förderungsvariante (zweiter Förderweg) einen effizienteren und auch zielgenaueren Einsatz knapper öffentlicher Gelder. Jeder neue Eigentümer scheidet außerdem als Mitbewerber auf dem Mietwohnungsmarkt aus und mache häufig eine preisgünstige Mietwohnung für einkommensschwächere Nachfrager frei⁸. Der sozialen Komponente sucht man durch einkommensabhängige Gestaltung der Förderkriterien Rechnung zu tragen (so z. B. bei der sog. vereinbarten Förderung im dritten Förderungsweg nach § 88d des II. Wohnungsbaugesetzes). Finanzielle Härten, die nachfrageseitig durch erhöhte Wohnkostenbelastungen einkommensschwächerer Haushalte entstehen, sollen durch die direkte Subjektförderung der Wohnungsbenutzer (Wohngeld) abgedeckt werden.

Skizziert sind hiermit wesentliche Zielgrößen einer vorrangig eigentums- bzw. vermögenspolitisch ausgelegten „Politik der Angebotsausweitung“, die allerdings keine Neuerfindung der konservativ-liberalen Bundesregierung ist. Steuerpolitische Anreizprogramme, die auf die Belebung des freifinanzierten Wohnbaus abzielen, datieren vielmehr bereits aus der Zeit der sozialliberalen Koalition. So wurde etwa zum 1. Januar 1977 der Kauf eigengenutzter Altbauwohnungen von der Grundsteuer befreit sowie der Steuerbonus nach § 7b (heute § 10e) Einkommensteuergesetz auf den Altbaubestand übertragen. Um der Angebotsausweitung zusätzliche Impulse zu geben, lockerte die neue Bonner Koalition 1983 die geltenden Mietrechtsbestimmungen durch Einführung von Staffelmieten, zeitlich befristeten Mietverträgen und Änderung der Vergleichsmietenvorschriften. Des weiteren wurde die indirekte Förderung, die im Kern steuerliche Abschreibungserleichterungen vorsieht, ausgeweitet. Die objektbezogene Direktför-

5 Vgl. BT-Ds. 12/2883 (Anm. 2), S. 3 und S. 19.

6 Vgl. Alfred Dürr, Die Wohnungsnot steigert sich zur Katastrophe, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 5. November 1992.

7 So Helmut W. Jenkis, Überführung der sozialistischen Wohnungswirtschaft in die soziale Marktwirtschaft, in: Zeitschrift der Wohnungswirtschaft Bayerns, 81 (1991) 12, S. 662.

8 Lt. Angabe des Bundesministeriums (BMin.) für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sind seit 1983 über 900 000 öffentlich geförderte Mietwohnungen als Folge von Eigentumbildung durch Neubau freigemacht worden. Vgl. BT-Ds. 12/2883 (Anm. 2), S. 12.

derung, bei welcher die öffentlichen Mittel zur (Mit)Finanzierung von Neubauten, für laufende Aufwendungen in der Nutzungsphase und für Modernisierungsmaßnahmen eingesetzt werden, wurde hingegen im Volumen zurückgefahren und auf Eigentümergebietungen umgeschichtet⁹.

III. Zweimaliges Umsteuern der Wohnbauförderung

1. 1986: Bund stellt Subventionen für den sozialen Mietwohnungsbau ein

Kennzeichnend für das nach dem Regierungswechsel von 1982 eingeleitete Umsteuern in der Wohnungspolitik war insbesondere der vorübergehende völlige Rückzug des Bundes aus der Objektförderung im Mietwohnungsbau. 1986 hatte der Bund die Subventionen für den sozialen Mietwohnungsbau eingestellt. Dies hatte zur Folge, daß auch die Länder ihre Komplementärförderung vermehrt auf eigentumsbildende Bauvorhaben hin ausrichteten. Die Haushaltspläne des Bundes enthielten für die Jahre 1985 bis 1988 die Maßgabe, die Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau ausschließlich für Eigentumsmaßnahmen (Familienheime, selbstgenutzte Eigentumswohnungen) einzusetzen. Unter dem Eindruck des wachsenden Nachfrageüberhangs wurden 1989 die Förderziele neuerlich korrigiert. Der Bund sah sich genötigt, ein Wohnungsbau-Sofortprogramm aufzulegen. Die direkte Förderung des Mietwohnungsneubaus (erster Förderweg) wurde 1989 wiederaufgenommen.

2. 1989: Bund nimmt Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus wieder auf

a) Erster und zweiter versus neu geschaffener dritter Förderweg

Allerdings werden die aufgestockten Finanzhilfen seither größtenteils für den neugeschaffenen dritten Förderweg bereitgestellt. Im Unterschied zum ersten Förderweg mit seinen langfristigen Mietpreis- und Belegungsbindungen sind hierbei die Bindungsfristen deutlich kürzer, je nach Bundesland zehn, zwölf, teilweise auch 25 Jahre. Zudem können im Zuge der vereinbarten Förderung die Sozialmietsätze flexibler, d. h. nach Einkommen differenziert, festgelegt und stärker an den

Marktmieten ausgerichtet werden. Mit Einrichtung des dritten Weges waren drei Erwartungen verknüpft: Erstens sollten auch Haushalte, deren Einkommen die Berechtigungsgrenzen des ersten Förderweges überschreiten, Zugang zu Sozialmietwohnungen erhalten. Auf diese Weise hoffte man, das Problem der Fehlbelegungen (die schätzungsweise 30 Prozent im Sozialwohnungsbestand ausmachen) zu reduzieren und Tendenzen sozialer „Entmischung“ in Sozialwohnungsbereichen abzuschwächen. Zweitens sollte zusätzliches Privatkapital für den sozialen Wohnungsbau erschlossen werden, denn: „Ein Teil der in Frage kommenden Investoren ist nicht bereit, die für Sozialwohnungen im 1. Förderweg üblichen Bindungsfristen von mehr als 30 Jahren zu übernehmen.“¹⁰ Drittens wurde eine breitere Streuung der Fördereffekte kalkuliert, da das Finanzvolumen des dritten Weges (derzeit rd. 60 000 DM Grundförderung pro Wohneinheit) sich theoretisch auf eine größere Zahl von Förderobjekten verteilen läßt¹¹.

Von der Regierungskoalition als eine Art Königsweg zur Belebung des freifinanzierten und dennoch sozialgebundenen Wohnungsbaus propagiert, hat sich der dritte Förderweg bislang für den angespannten Teilmarkt preisgünstiger Mietwohnungen nicht wirklich entlastend ausgewirkt. Die Bundesregierung reklamiert als Erfolg, daß infolge der aufgestockten Finanzhilfen die Zahl der 1991 geförderten Sozialwohnungen mit knapp 94 000 (darunter über zwei Drittel Mietwohnungen) die Vergleichsrate des Jahres 1988 um das Zweieinhalbfache übersteigt. Demgegenüber belegen kommunale Erfahrungsberichte, daß die im dritten Förderweg bereitgestellten Mittel in Ballungsräumen nur zögerlich abgerufen werden, weil sich aufgrund der hier hohen Baukosten die pro Wohneinheit durchschnittlich zugeteilten 840 DM pro Quadratmeter für private Investoren nicht rechnen¹². Im April dieses Jahres hat der Deutsche Städtetag bemängelt, daß die im dritten Weg geförderten Bestände Mietsprünge verursachten und hohe Nachsubventionen erforderten, wolle man diesen Wohnraum dem Teilmarkt preiswerter Angebote erhalten. Die in der Städtetagsentschließung formulierte Forderung, den ersten Förderweg des sozialen Mietwohnungsbaus mit seinen langfristigen Mietpreis- und Sozialbindungen,

¹⁰ BT-Ds. 12/2883 (Anm. 2), S. 12.

¹¹ Vgl. Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg (Anm. 9), S. 374.

¹² Vgl. Stadt Nürnberg – Arbeitsgruppe Nürnberg-Plan (Hrsg.), Wohnungspolitik und Stadtentwicklung: Derzeitige Wohnungsmarktsituation, Entwicklung der künftigen Rahmenbedingungen und Anforderung an die kommunale Wohnungspolitik, Nürnberg (Juli) 1992, S. 22.

⁹ Vgl. BMin. für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg, Schriftenreihe Forschung, Nr. 482, Bonn 1990.

trotz höherer Objektsubventionierung, wieder vorrangig zu bedienen, wird in der Praxis offenbar zumindest teilweise schon realisiert. Die Bundesländer setzen nämlich die vom Bund für den dritten Weg bereitgestellten Zuschüsse partiell zu den Bedingungen des ersten und zweiten Förderungsweges ein¹³.

Gemessen an der Akzeptanz des dritten Förderwegs bei Immobilien-Anlegern, hat die Einführung des Instruments der vereinbarten Förderung institutionelle und private Investoren nicht dazu bewegen können, ihre Zurückhaltung im Mietwohnungsbau aufzugeben. Hierzu tragen gestiegene Baukosten, das bis vor kurzem hohe Zinsniveau bei Hypotheken und das knappe Angebot an Bauland sowie dessen exorbitante Verteuerung in Ballungsräumen mit bei. Gleichzeitig wird der preisgünstige Mietwohnungsbestand weiter ausgedünnt: Ältere Sozialwohnungen fallen aus der Bindung, weil viele Eigentümer die ihnen 1983 vom Gesetzgeber eingeräumte Möglichkeit nutzen, öffentliche Darlehen vorzeitig zurückzuzahlen. Zum anderen hat die 1977 eingeführte Ausweitung der Steuerförderung auf den Erwerb von Altbestand (§ 7b EStG) zwar die Aufwertung und Sanierung von Innenstadt-Wohnlagen vorangebracht, zugleich aber eine Tendenz zur Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen freigesetzt, die Altmietler aus gewachsenen Wohnstrukturen verdrängt und zur Vernichtung von Mietwohnungsbeständen führt (dazu ausführlich unten). Dem Teilmarkt für preiswerte Mietwohnungen gehen durch Umwandlung jährlich schätzungsweise ca. 100 000 Wohneinheiten verloren. Schließlich sind auch die durch Förderung von Wohneigentum erhofften Sickereffekte im Mietwohnungsbestand hinter den Erwartungen zurückgeblieben, denn bei der Wiedervermietung von Altbauwohnungen treten überdurchschnittliche Mietsprünge ein, die 1989 und 1990 in Großstädten bei 12 bzw. 13 Prozent lagen¹⁴.

b) Korrektur wohnungspolitischer Versäumnisse

Angebotsorientierte Wohnungspolitik kann sich ersichtlich nicht auf den Ausbau des dritten Förde-

13 Vgl. Deutscher Städtetag (Hrsg.), Die Städte zur Wohnungspolitik, Köln (September) 1992; vgl. auch BT-Ds. 12/2883 (Anm. 2), S. 9. – Der zweite Förderungsweeg wurde eingeführt durch das Wohnungsbauänderungsgesetz von 1965 mit dem Ziel, die Eigentumsbildung von Haushalten mit mittleren Einkommen anzuregen. Für die (degressive) Förderung wurden die Einkommensobergrenzen um 40 Prozent oberhalb des ersten Förderungsweges festgesetzt. Vgl. Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg (Anm. 9), S. 372 ff.

14 Vgl. Reinhold Gütter/Winfried Killisch, Wohnungsnot im Wohlstand, in: Standort – Zeitschrift für angewandte Geographie, (1991) 4, S. 18 ff. – Vgl. auch Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg (Anm. 9), S. 381.

rungsweges beschränken. Sie muß vielmehr die zum Teil von ihr selbst induzierten Versäumnisse und Fehlentwicklungen in dreifacher Richtung korrigieren: erstens durch neuerliche Aufstockung der direkten Mietbausubventionen im ersten Förderungsweeg, zweitens durch gesetzliche Bestandsicherung im Mietwohnungsaltsbau und drittens durch die Erschließung zusätzlicher Baulandreserven, die derzeit z. T. in spekulativer Absicht gehalten werden. Doch scheint die Bundesregierung für entsprechende Gesetzesvoorschläge nach wie vor nur bedingt aufgeschlossen zu sein. Im Entwurf zum Wohnbaulandgesetz, das vom Bauministerium erarbeitet wird, ist das zunächst vorgesehene „zonierte gemeindliche Satzungsrecht“ weggefallen (Stand: Januar 1993). Dieses soll Gemeinden eine rechtliche Handhabe geben, baureife, unbebaute Grundstücke mit einer erhöhten Grundsteuer zu belegen¹⁵. Denn es fehlt an verfügbarem Bauland, nicht aber nur, wie häufig behauptet wird, an Baulandausweisungen (in Bayern könnten den Erhebungen der Obersten Baubehörde in München zufolge auf der Basis rechtskräftiger Bebauungspläne 240 000 Wohneinheiten sofort gebaut werden).

Immerhin soll der in den neuen Bundesländern praktizierte „Vorhaben- und Erschließungsplan“, der Investitionsplanungen beschleunigt, auch im Westen eingeführt werden. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme soll Dauerrecht werden. Darüber hinaus beabsichtigt die Koalition offenbar, wie auch von der Mehrheit des Bundesrates gefordert, durch Ergänzung des Baugesetzbuches die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen von einem kommunalen Genehmigungsvorbehalt abhängig zu machen¹⁶.

IV. Kein Bekenntnisstreit „Markt gegen Staat“

Der inzwischen erreichte Stand im Gesetzgebungsprozeß zeigt beispielhaft, daß die wohnungspolitische Auseinandersetzung nicht auf der Ebene

15 Vgl. dazu die Presseberichte in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) vom 15. August und 30. September 1992; s. auch: Bayerischer Städtetag, Bundesfinanzminister interveniert beim Wohnbaulandgesetz, in: Informationsbrief, (1993) 1, S. 12 f.

16 Vgl. dazu die Presseberichte „Bonner Koalitionsfraktionen wollen Umwandlung von Wohnungen stoppen“ in der SZ vom 26. Oktober 1992; außerdem: „Im Mietrecht dringt die Union auf baldige Entscheidungen“, in: FAZ vom 7. Januar 1993.

eines holzschnittartig ideologisierten Schlagabtausches „Markt gegen Staat“ geführt wird. Wie für Anhänger einer liberalisierten Wohnungspolitik der weitere Einsatz öffentlicher Fördermittel grundsätzlich nicht in Frage steht, so gehen umgekehrt Befürworter verschärfter regulativer Maßnahmen davon aus, daß der Nachfragestau bei preisgünstigen Mietwohnungen nur durch die Kombination öffentlicher Förderung und freier Finanzierung abgebaut werden kann.

Unterhalb des marktwirtschaftlichen Minimalkonsenses ist indes eine doppelte Konfliktlinie erkennbar: Wohnungspolitik wird einerseits primär als *Vermögens-*, andererseits als *Versorgungspolitik* definiert. Je nach Nähe zu einen oder anderen dieser Zielvorgaben fallen die Vorstellungen über Ausmaß, Intensität und Richtung öffentlicher Förderung und rechtlicher Eingriffe unterschiedlich aus. Vermögensorientierte Wohnungspolitik soll vor allem günstige Rahmenbedingungen für private Investoren schaffen. Favorisiert werden folglich staatliche bzw. kommunale Anreizprogramme, beispielsweise auch der gezielte Einsatz von öffentlichen Finanzhilfen für bauwillige Mieterhaushalte, die „an der Schwelle zur Eigentumbildung stehen“, aber über den förderungsfähigen Einkommensgrenzen liegen¹⁷. Versorgungsorientierte Wohnungspolitik setzt bei Fördermodellen den Schwerpunkt bei langfristigen Sozialbindungen und räumt beispielsweise der Mieterschutzgesetzgebung (etwa durch Minderung der Kappungsgrenze) Priorität ein.

Wohnungspolitische Positionen sind weder immer durch Parteigrenzen markiert, noch folgen sie auf Bundesebene durchgehend der klassischen Frontstellung zwischen Regierung (smajorität) und parlamentarischer Opposition. Statt dessen sind wiederum zwei Muster politischer Bündnis- und Konfliktkonstellationen erkennbar: Auf der Ebene des für die Wohnungsgesetzgebung zuständigen Bundes verläuft die *horizontale* Konfliktlinie zwischen Regierungsmehrheit und Oppositionsfraktionen, aber auch koalitionsintern zwischen CDU/CSU und FDP. *Vertikal*, d. h. durch Abstimmung unterschiedlicher Politikebenen, formiert sich bedarfsweise eine parteiübergreifende Große Fachkoalition, die eine Mehrheit der für die Wohnbauförderungsbestimmungen zuständigen Länder, CDU/CSU- und SPD-regierte Städte sowie wohnungspolitische Experten der großen Parteien umfaßt. Diese Allianz versucht derzeit zum Beispiel, die gesetzliche Beschränkung der Umwandlungsspekulation durchzusetzen.

17 Vgl. Die Wohnungswirtschaft, (1992) 8, S. 376.

V. Die besondere Betroffenheit der Kommunalpolitik

Gerade die Kommunen, und hier speziell große Städte, fordern eine deutliche Belegung des sozialen Mietwohnungsbaus und zusätzliche baurechtliche Instrumente zur Baubelegung und Bestandssicherung. Dieses ausgeprägte kommunale Regelungsinteresse erklärt sich aus der besonderen Betroffenheit und Zuständigkeit der lokalen Ebene im Politikfeld Wohnen:

- a) Den Gemeinden ist innerhalb ihrer Gemarkungsgrenzen die Planungshoheit übertragen. In Ausführung dieser Befugnis entscheiden sie durch Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen über Zuwächse bzw. Veränderungen im Wohnflächenbestand (Ausweisung und Erschließung von Bauland, Nachverdichtung).
- b) Es ist Sache kommunaler Organe, die vorhandenen rechtlichen Instrumente zur Neubauförderung, Sicherung des Wohnungsbestandes und Erhaltung preisgünstigen Wohnraums kraft eigener Satzung bzw. im örtlichen Verwaltungsvollzug praktisch umzusetzen. Dabei werden Mängel und Lücken dieses Instrumentariums unmittelbar spürbar. So weist z. B. der Münchner Armutsbericht 1991 auf ungleiche Verteilungschancen als Folge der bestehenden Förderungskriterien hin: „45 Prozent der direkten und indirekten Wohnungsbausubventionen fließen dem obersten Fünftel der Einkommensbereiche zu, dem unteren Fünftel aber nur fünf Prozent.“¹⁸
- c) Die kommunal anwendbaren Instrumente zur Wohnbauförderung und -sicherung sind vielfältig. Sie umfassen u. a. die Anwendung gesetzlicher Vorkaufsrechte (§§ 24 ff. Baugesetzbuch/BauGB), die Erhaltungssatzung (§ 172 Bundesbaugesetz/BBauG) und das Zweckentfremdungsverbot, ferner Maßnahmen kommunaler Liegenschaftspolitik (Bodenbevorratung, Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen durch Anwendung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach § 165 BBauG), außerdem die Wohnungsaufsicht (Mietpreisüberwachung, Belegungskontrolle, Erhebung der Fehlbelegungsabgabe) sowie die Verbesserung der Bestandsnutzung (kommunale Sozialwohnungs-

18 Zitiert bei Sven Loerzer, Die Armut wächst sich zur Bedrohung aus, in: SZ vom 12. November 1992, S. 44.

vermittlung, Umzugsprämien, Belegrechte und Mietzuschüsse). Auch das Wohngeld wird in Ausübung staatlicher Auftragsverwaltung von kommunalen Stellen ausgezahlt.

- d) In den Kommunen sind die Auswirkungen und sozialen Folgewirkungen der neuen Wohnungsnot auch stadträumlich direkt fühlbar. Die eingetretene Spaltung des Wohnungsmarktes in innerstädtische „Wohlstandszonen“ des gehobenen Bedarfs, in suburbane Eigenheimsiedlungen und in einen kritischen Teilmarkt für erschwingliche Mietwohnungen hat für die Stadtbevölkerung sozialkulturell bedenkliche Folgen: In Innenstadtquartieren, die im Zuge der Luxusmodernisierung von Altbaubeständen aufgewertet werden, kommt es infolge der Vertreibung alteingesessener Bewohner zur „Entmischung“ gewachsener Sozialstrukturen. Zudem sehen sich sog. Problemgruppen des Wohnungsmarktes, zu denen in wachsendem Ausmaß auch Angehörige der unteren Mittelschicht stoßen, zunehmend auf Großwohnsiedlungen am Stadtrand verwiesen, die mit Sozialbindungen bzw. kommunalen Belegrechten ausgestattet und gerade noch bezahlbar sind. Hier entstehen im Gefolge der sozial-räumlichen Marginalisierung bestimmter Bevölkerungsgruppen neue „Armutinseln“, wo sich das Betroffensein durch Arbeitslosigkeit oder niedriges Einkommen, durch fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten (bei Alleinerziehenden) und Wohnungsnot gleichsam kumuliert¹⁹.
- e) In urbanen Ballungsräumen sind nicht allein sozial und finanziell schwache Schichten auf den Mietwohnungsmarkt angewiesen. Vielmehr wohnt die Großstadtbevölkerung insgesamt ganz überwiegend zur Miete. Die Eigentumsquoten – z.B. in Berlin 19 Prozent, in Frankfurt am Main 12,3 Prozent, in München 17,8 Prozent – liegen beträchtlich unter dem westdeutschen Durchschnittswert von etwa 40 Prozent²⁰. Auch dies erklärt, daß städtische Wohnungspolitik traditionell auf den Mietwohnungsbau hin ausgerichtet ist.
- f) Der Druck auf die kommunalen Akteure in Rat und Verwaltung ist auch deshalb besonders nachhaltig, weil Wohnungssuchende gewöhnlich zuerst die Kommunalpolitik als Verursacherin des Mangels ausmachen und verantwortlich machen²¹. Bedenkt man, daß etwa allein in

Nürnberg zur Jahreswende 1991/92 knapp 27 000 Wohnungssuchende mit Anspruch auf eine Sozialwohnung vorgemerkt waren, so wird deutlich, daß das Mengenproblem der Wohnungsnot durchaus auch eine wahlpolitische Dimension hat. Unsicherheit und Unzufriedenheit, die sich infolge der Unterversorgung mit Wohnraum örtlich aufstauen, bergen für die gewählten Kommunalvertreter das Risiko politischen Vertrauensentzugs, was sich bei Wahlen in Stimmverlusten niederschlagen und sich zur Legitimationsschwäche des kommunalen Parteiensystems ausweiten kann. Für die Bremer Bürgerschaftswahlen 1987 und 1991 zeigt eine eben erschienene Studie statistische Zusammenhänge auf zwischen der Lebens- und Wohnsituation in Unterschicht-Sozialwohnungsquartieren, die von sozialer „Entmischung“ betroffen sind, und überdurchschnittlichen Wahlpräferenzen für rechtsextreme Parteien²². Auch aus vitalem politischen Eigeninteresse formieren sich also großstädtische Kommunalpolitiker aus CDU/CSU und SPD wiederholt zu wohnungspolitischen Frühwarn-Allianzen gegenüber Bund und Ländern. Und umgekehrt ist es nicht nur das wirtschaftsliberale Credo der FDP, sondern auch deren relativ geringe kommunale Verankerung, die dieser Partei den inhaltlichen Widerstand gegen eine strengere Regulierung des Wohnungsmarktes erleichtern.

- g) Kommunale Wohnungsunternehmen erfüllen seit jeher bei der Versorgung der Bevölkerung mit preisgünstigen Mietwohnungen eine erst-rangige Funktion. Im Jahr 1987 hielten Gemeinden und Gemeindeverbände über ihre 310 gemeinnützigen Unternehmen etwa eine Million Wohnungen. Weil diese Bauträger einen großen Bestand an Sozialwohnungen vorhalten, bilden sie, wie zu Recht betont wird, gegenüber anderen Anbietergruppen ein auch sozialpolitisch wichtiges Korrektiv. „Insbesondere bei der Bereitstellung von Wohnraum für Bürger mit geringem Einkommen, für alte Menschen oder kinderreiche Familien etc. kommt der kommunalen gemeinnützigen Wohnungswirtschaft eine Schlüsselstellung zu.“²³

Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart u.a. 1985², S. 243.

²² Vgl. Jürgen Dinse, Zum Rechtsextremismus in Bremen. Ursachen und Hintergründe der Erfolge rechtsextremer Parteien, Bremen 1992.

²³ Vgl. R. Reschl (Anm. 21), S. 251. Seit 1. Januar 1990 sind die mit dem Gemeinnützigkeitsstatus verbundenen wohnungswirtschaftlichen Steuervorteile entfallen.

¹⁹ Vgl. ebd.

²⁰ Vgl. Stefan Jokl, Wie der Wohnungsmarkt entlastet werden kann, in: SZ vom 2./3. Januar 1993.

²¹ Vgl. auch Richard Reschl, Kommunale Wohnungspolitik, in: Theodor Pfizer/Hans-Georg Wehling (Hrsg.),

Im folgenden wird zunächst anhand der Umwandlungsproblematik der Handlungsspielraum der Kommunen exemplarisch dargestellt. Der danach folgende Abschnitt befaßt sich mit der speziellen Situation der Wohnungspolitik in den neuen Bundesländern.

VI. Die Problematik der Umwandlung von Altbaumietwohnungen in Eigentumswohnungen

Am 30. Juni 1992 hat der Gemeinsame Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes eine Entscheidung gefällt, mit der die Umwandlung von Altbaumietwohnungen wieder erleichtert wurde. Bis dahin hatten die Kommunen, auf der Suche nach Möglichkeiten gegen die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, mit der bautechnisch begründeten Verweigerung von Abgeschlossenheitsbescheinigungen eine Hilfskonstruktion entdeckt, wodurch sich seit 1988 die Zahl dieser Vorgänge auf ein Drittel und weniger im Vergleich zu den Vorjahren reduziert hatte.

1. Zur Vorgeschichte

Im Gefolge der Umorientierung von der Neubauf auf die Bestandspolitik hatte sich seit Mitte der siebziger Jahre ein Gebrauchtwohnungsmarkt entwickelt. Diese Entwicklung wurde durch die Öffnung des Bauherrenparagraphen (§ 7b, heute § 10e Einkommensteuergesetz) begünstigt und führte innerhalb kurzer Zeit zu einer Aufwertung (Gentrification) des Altbaubestandes, verbunden mit einem Verdrängungsprozeß der alten Mieter. So wurden in München in den achtziger Jahren über 50 000 preisgünstige Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt, in Nürnberg waren es über 10 000. Daß diese Regelung vor allem zu Lasten der Neubautätigkeit ging, belegen die Zahlen für Wuppertal. Dort entstanden drei von vier Eigentumswohnungen 1980 bis 1989 durch Umwandlungen²⁴.

2. „Münchener Linie“ gegen mieterverdrängenden Umwandlungsprozeß

Um die mietpreistreibenden und mieterverdrängenden Umwandlungen wenigstens abzubremsen,

²⁴ Vgl. Stadt Wuppertal – Amt für Stadtentwicklung und Stadtforschung (Hrsg.), Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen 1982 bis 1992, Wuppertal 1992, S. 6.

änderte die Landeshauptstadt München Mitte der achtziger Jahre ihre Entscheidungspraxis bei der Erteilung der Abgeschlossenheitsbescheinigung, die für die Aufteilung des Wohnungsbestandes erforderlich ist. Erteilt wurde sie nur noch dann, wenn der Antragsteller belegen konnte, daß die Wohnungen den heute gültigen Bauvorschriften hinsichtlich Brand-, Wärme- und Schallschutz entsprechen²⁵.

Nachdem diese Rechtsauffassung der sog. „Münchener Linie“ u. a. vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt worden war, besaßen die Kommunen ein wirksames Instrument „im Kampf gegen die Umwandlungsspekulation“. Da die meisten Altbauten den heute gültigen baurechtlichen Normen nicht entsprechen, wurden Umwandlungen wegen der erforderlichen kostenaufwendigen bautechnischen Nachrüstung wirtschaftlich unattraktiv. Dank der Münchener Linie kamen die Umwandlungen bundesweit fast zum Erliegen. In München, einem Brennpunkt des Umwandlungsgeschehens, waren zwischen 1981 und 1988 41 734 Abgeschlossenheitsbescheinigungen erteilt worden, im Jahresdurchschnitt also mehr als 5 000, im Jahr 1991 dagegen nur noch 991. Ähnlich stark war der Rückgang in den anderen Großstädten; in Stuttgart z. B. verringerte sich die Zahl der Umwandlungen von 1478 im Jahr 1989 auf 270 bzw. 207 Wohneinheiten in den Jahren 1990 und 1991²⁶.

3. Erneute Erleichterung von Umwandlungen durch Beschluß des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes

Der Gemeinsame Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes verwarf jedoch 1992 die strenge Verwaltungspraxis der Münchener Linie aus rechtssystematischen Gründen. Unmittelbar nach Bekanntgabe des Beschlusses erhob sich auf kommunaler Ebene ein heftiger Proteststurm. Die Städte forderten den Gesetzgeber auf, umgehend mit einer Mietrechtsnovelle zu reagieren. Sie befürchteten eine beispiellose Welle der Umwandlungsspekulation. Tatsächlich ist die Zahl der Anträge auf Erteilung von Abgeschlossenheitsbescheinigungen in den großen Städten stark angestiegen. In Hamburg wurden im dritten Quartal 1992 2 612 Anträge gestellt gegenüber 674 Bescheinigungen im gesamten Jahr 1991. Noch steiler ist der Anstieg in Mannheim (1 375 zu 118) und Nürnberg (2 741 zu 332). München registrierte von Juli bis Ende Okto-

²⁵ Vgl. Christian Ude (Hrsg.), Wege aus der Wohnungsnot, München 1990, S. 92.

²⁶ Vgl. Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.), Wohnungsbericht 1991; außerdem: Bayerischer Städtetag, Rundschreiben (1992), Nr. 57.

ber 5 115 Anträge gegenüber nur 991 (Neubauten eingeschlossen) im Jahr 1991²⁷.

Im Gegensatz zum Bauministerium, das diesen Anstieg auch auf den Umwandlungsstau, bedingt durch die jahrelange restriktive Verwaltungspraxis, zurückführt, rechnet der Berliner Bausenator für die nächsten zwei Jahre mit 20 000 Umwandlungen; in München werden insgesamt 200 000 Wohnungen als umwandlungsgefährdet angesehen. Für die alten Bundesländer schätzt der Deutsche Mieterbund eine Zahl von über einer Million Wohnungen. Die sozialen Probleme eines neuen Umwandlungsbooms wären heute sehr viel gravierender als noch in den achtziger Jahren. Die inzwischen herrschende Wohnungsnot wird zusätzlich verschärft auf dem preisgünstigen Marktsegment durch das gehäufte Auslaufen von Sozialbindungen im älteren, preisgünstigeren Wohnungsbestand. Ohne gesetzlichen Bestandsschutz werden gerade diese Bestände Objekt künftiger Luxusmodernisierung durch Umwandlung sein.

Der Bundesrat hat am 27. November 1992 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuches (Mietsicherungsgesetz) vorgelegt, der die Münchner Linie faktisch absichern soll. Danach soll die Umwandlung in Zukunft einem Genehmigungsvorbehalt unterliegen, allerdings nur für Wohnungen, die vor dem 1. Januar 1992 errichtet wurden, und nur in Gemeinden mit erhöhtem Wohnbedarf.

Im Gegensatz zu den Kommunen und den wohnungspolitischen Sprechern der großen Parteien sehen die der FDP angehörenden Justiz- und Bauministerinnen des Bundes, Sabine Leuthäuser-Schnarrenberger und Irmgard Schwaetzer, keinen Handlungsbedarf. Sie verweisen auf die bereits von drei auf fünf Jahre verlängerte Sperrfrist für Eigenbedarfskündigungen. Diese Auffassung steht in krassem Gegensatz zur kommunalen Wirklichkeit. Allein in der Stadt Nürnberg wurden im Jahr 1986 1 568 meist preiswerte Mietwohnungen umgewandelt²⁸. Von den umwandlungsbetroffenen Haushalten haben nur 11 Prozent der (meist einkommensstärkeren) Haushalte die Wohnung gekauft. Dagegen wurden 35 Prozent aller Haushalte bereits innerhalb von zwölf Monaten nach der Umwandlung eigenen Angaben zufolge aus ihrer Woh-

nung verdrängt; im Laufe eines weiteren Jahres erhöhte sich dieser Anteil auf 49 Prozent. Schwerpunkte der Umwandlungen waren die innenstadtnah gelegenen Altbauwohnungen und die Bestände der Wiederaufbauphase mit einem hohen Anteil von Sozialwohnungen. Allgemein ist zu beobachten: Je älter der Wohnungsbestand, desto höher die Verdrängungsrate. Verdrängungsgründe waren vor allem ungerechtfertigte Kündigungen, Mieterhöhungen oder aufwendige Modernisierungen, aber auch bloße Ankündigungen solcher Maßnahmen, bisweilen verbunden mit massivem Druck seitens der Umwandler.

4. Die Folgen: Verdrängung der Mieter durch Umwandlung und Verknappung preiswerten Wohnraums

Umwandlungsverdrängt wurden vor allem sozial- und einkommensschwache, insbesondere ältere Haushalte. Etwa die Hälfte von ihnen hat die mit dem Umzug verbundenen, z. T. erheblich höheren Mietkosten der neuen Wohnung durch eine kleinere Wohnungsgröße kompensieren müssen; etwa ein Drittel der einkommensschwachen Haushalte wurde in sog. Armutsinseln verdrängt. Im Mittel erhöhte sich die Nettomietbelastung der verdrängten Haushalte von 19 auf 30 Prozent. Aber auch die verbliebenen Altmietler waren von Mieterhöhungen betroffen (im Schnitt um 32 Prozent). Bei den als Mieter oder als selbstnutzende Eigentümer neu zugezogenen Haushalten handelt es sich dagegen fast ausschließlich um ausgesprochen zahlungskräftige Haushalte mit einem hohen Anteil kinderloser jüngerer und mittlerer Altersgruppen. Gemessen an der sozialen Schichtzugehörigkeit, dem ökonomischen Potential und den Lebenszyklusphasen bewirken die Umwandlungen innerhalb kürzester Zeit eine völlige Umschichtung der Haushalts- und Sozialstruktur.

Insgesamt bestätigt das Nürnberger Fallbeispiel, daß Umwandlungen – zusammen mit anderen Faktoren (Mietrechtsänderungen, Rückführung der direkten Wohnungsbauförderung, Auslaufen der Sozialbindungen etc.) – ganz wesentlich zur Verknappung preiswerten Wohnraums und damit zur Verschärfung der Wohnungsnot einkommensschwächerer Haushalte beitragen.

Auch eine nochmalige Verlängerung der Sperrfrist wäre kein wirksamer Schutz der Mieter gegen Verdrängung durch Umwandlung. Wirksam wären letztlich nur die Erschwerung der Wohnungsaufteilung oder ein generelles Umwandlungsverbot in Gebieten mit erhöhtem Wohnbedarf. Berücksichtigt man, daß insbesondere Haushalte mit sehr ho-

27 Vgl. dazu Pressemitteilung des BMin. für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 10. November 1992.

28 Vgl. hierzu Winfried Killisch/Reinhold Gütter/Michael Ruf, Bestimmungsfaktoren, Wirkungszusammenhänge und Folgen der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, in: Jörg Blasius/Jens S. Dangschat (Hrsg.), Gentrification – Die Aufwertung innenstadtnaher Wohnviertel, Frankfurt am Main – New York 1990, S. 325 ff.

hen zu versteuernden Einkommen als Käufer dieses Wohnungsbestandes auftreten, scheint eine Abschaffung bzw. deutliche Reduzierung der Möglichkeit, den Erwerb von Wohnungen aus dem Bestand steuerlich abzusetzen, im Sinne einer nachfrageseitig flankierenden Maßnahme sinnvoll. Dies wäre auch im Sinne der dringend notwendigen Neubauförderung, da mehr als zwei Drittel der Erwerber sich auch den Kauf von teureren Neubauwohnungen leisten könnten²⁹.

VII. Die städtebauliche Erhaltungssatzung zum Schutz der Sozialstruktur

Die Umwandlungsproblematik macht deutlich, wie schwer es für die Kommunen ist, den Fehlentwicklungen staatlicher Wohnungspolitik im Sinne einer sozial verantwortlichen Kontrolle gegenzusteuern. Dabei müssen sie sich jedoch meist auf „eine Reihe punktuell einsetzbarer und befristet wirksamer Instrumente mit Feuerwehrfunktion“ stützen³⁰. Dazu zählen u. a. die Ausübung von Vorkaufsrechten (§ 24 BauGB), die Nachsubventionierung im Sozialwohnungsbestand oder der Erwerb von Belegungsrechten. Zur Eindämmung der Umwandlungsfolgen gewinnt mit der Milieuschutzsatzung (§ 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) ein bauplanungsrechtliches Instrument an Bedeutung, das bisher von wenigen Städten angewendet wird³¹. Dieses dient der Erhaltung der sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung aus städtebaulichen und sozialpolitischen Gründen.

In Erhaltungsgebieten bedürfen Abbruch, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen der Genehmigung. Bei konsequenter Handhabung ermöglichen Milieuschutzsatzungen eine sinnvolle und angemessene Kontrolle der Modernisierungstätigkeit: Einerseits können überzogene und für die gebietstypischen Haushalte nicht zu

29 Vgl. ausführlich: Reinhold Gütter/Winfried Killisch, Die Folgen der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 45 (1992) 9, S. 445 ff.

30 Vgl. Werner Heinz, Die Rolle der Kommunen bei der Versorgung unterer Einkommensschichten mit Wohnraum, in: Alan Norton/Klaus Novy (Hrsg.), Soziale Wohnpolitik der 90er Jahre, Basel u. a. 1990, S. 209; vgl. außerdem: Rolf Froessler/Klaus Selle, „Friede den Hütten...?“ Traditionelle und erweiterte Handlungsansätze zur Sicherung preiswerter Wohnverhältnisse, in: J. Blasius/J. S. Dangschat (Anm. 28), S. 128 ff.

31 R. Froessler/K. Selle (Anm. 30), S. 141 f.

verkräftende Modernisierungen unterbunden, andererseits können städtebauliche Umstrukturierungen, die zu Lasten der angestammten Bewohnerschaft gehen, gebremst werden. Schließlich kann drittens miethausgünstiger Altwohnraumbestand gesichert werden³².

Die Aufstellung einer Erhaltungssatzung setzt besondere städtebauliche Gründe voraus³³. Anerkannte Gründe sind u. a. eine drohende Verdrängung der Bevölkerung, welche zur Folge hätte, daß an anderer Stelle ersatzweise Sozialwohnungen errichtet werden müßten, sowie der Verlust einer speziell auf die Bevölkerungsstruktur ausgelegten Infrastruktur³⁴.

Nicht eingesetzt werden kann das Instrument zum ausschließlichen Schutz individueller Mieterinteressen. Gleichwohl erhoffen sich die Kommunen davon insbesondere eine abschreckende Wirkung auf Umwandlungs- und Aufwertungsspekulanten. In dieser Funktion wird das Instrument z. B. in großem Stil in München eingesetzt: Dort hat es dazu geführt, daß reine Verwertungsgesellschaften in Erhaltungsgebieten kaum noch aktiv sind. Eine Vorreiterrolle bei der Ausweisung von Erhaltungssatzungsgebieten kommt der Stadt Nürnberg zu, in der sie seit 1981 zielgerichtet und erfolgreich zur Erhaltung preisgünstigen Wohnraums eingesetzt wird. Für die ostdeutschen Kommunen ist die Erhaltungssatzung insofern bedeutsam, als das Instrument auch eingesetzt werden kann, um sozialorientierte Sanierungen auch nach Abschluß der Maßnahmen sicherzustellen.

VIII. Wohnungspolitik in den neuen Bundesländern

1. Kostenfragen und Konversionsprobleme

Die Lage auf dem Wohnungssektor in den neuen Bundesländern bedeutet für die Wohnungspolitik eine enorme zusätzliche Herausforderung. Sollen in einem überschaubaren Zeitrahmen von etwa 15 Jahren die Lebensverhältnisse in Ostdeutschland westdeutsches Niveau erreichen, müssen riesige Finanzsummen aufgebracht bzw. transferiert

32 Vgl. Chr. Ude (Anm. 25), S. 267.

33 Vgl. ausführlich: Ursula Stein, Die Erhaltungssatzung als Mittel zum Erhalt der Sozialstruktur, in: J. Blasius/J. S. Dangschat (Anm. 28), S. 154 ff.

34 Vgl. Wolfgang Becker/Dietmar Wassener, Die Milieuschutzsatzung als Instrument kommunaler Wohnungspolitik, in: Der Städtetag, (1992), S. 566 ff.

werden. Berechnungen des Ifo-Instituts zufolge ist für Neubau, Instandsetzung und Modernisierung im Wohnbereich ein Gesamtbedarf von fast einer Billion DM (in Preisen von 1990), oder bis zum Jahr 2005 von 65 Milliarden DM jährlich, erforderlich³⁵. Große Probleme entstehen überdies im Zuge des bereits laufenden Prozesses, die ehemals zentralistischer Staatsbewirtschaftung unterliegenden Realien der DDR-Wohnungswirtschaft in eine regulierte Marktwirtschaftsordnung zu überführen. Blockiert und behindert wird die ordnungspolitische Konversion insbesondere durch ungeklärte Eigentumsverhältnisse und schleppende Privatisierung, durch überlastete Verwaltungen, nicht kostendeckende Mieten und die zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Wohnungsunternehmen strittige Altschuldenlast. Schließlich stellt sich hier der erwähnte Zielkonflikt zwischen Wohnung als Wirtschafts- und Sozialgut eher noch krasser dar: Einerseits sind Sozialbindungen im Mietwohnungsbestand angesichts der vergleichsweise niedrigen ostdeutschen Haushaltseinkommen unverzichtbar, andererseits ist ein vom freifinanzierten Wohnungsbau getragener Anschubeffekt aufgrund der notwendigen Neubau- und Ersatzinvestitionen besonders dringlich. Entsprechend müssen die wohnungspolitischen Programme und Instrumente der ostdeutschen Sondersituation angepaßt werden.

2. DDR-Wohnungspolitik bis zur Wende

Die Verfassung der DDR hatte ihren Bürgern das Recht auf Wohnraum „entsprechend den volkswirtschaftlichen Möglichkeiten und örtlichen Bedingungen“ garantiert. Zugleich wurde die staatliche Lenkung des gesamten Wohnraums gesetzlich festgelegt. Zur Einlösung dieses Verfassungspostulats waren die wohnungswirtschaftlichen und demographischen Bedingungen im Vergleich zu Westdeutschland in manchem günstiger. Die geringere Kriegszerstörung, die im nachmaligen Gebiet der DDR bereits vor 1939 niedrigere Wohn-dichte sowie der nach 1948 kontinuierliche Rückgang der Bevölkerung (ca. 2 Millionen von 1949 bis 1989³⁶), der heute noch anhält, ermöglichten eine Wohnraum-Versorgungsquote, die bis Ende der sechziger Jahre quantitativ besser war als in der Bundesrepublik³⁷.

35 Vgl. Lothar Julitz, Neun Billionen DM Baubedarf in Deutschland bis zum Jahre 2005, in: FAZ vom 12. Juni 1992, S. 39.

36 1989: 16,6 Millionen – Okt. 1990: 16,1 Millionen. Zum anhaltend negativen Wanderungssaldo in allen neuen Bundesländern vgl. Statist. Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1992, S. 50f. und 61.

37 Vgl. Helmut W. Jenkis, Wohnungswirtschaft und Woh-

Ähnlich der gesellschaftlichen Entwicklung im Westen Deutschlands nahm die Zahl der Einpersonenhaushalte und der nichtehelichen Lebensgemeinschaften in den siebziger und achtziger Jahren in der DDR zu. Dies sowie die Überalterung und mangelhafte Pflege des z.T. noch mit Kriegsschäden versehenen Wohnungsaltbestands, mit der Folge von Verfall, Abriß und Unbewohnbarkeit, erhöhte den Nachfragedruck, der durch den forcierten Aufbau industriell gefertigter Plattenbau-Großsiedlungen in städtischen Ballungsräumen allenfalls zahlenmäßig, nicht aber der Ausstattungs- und Wohnumfeldqualität nach ausgeglichen werden konnte. Die in Großplattenbauweise errichteten Neubauten wurden in der Regel „zu hoch, zu uniform und in den zentralen attraktiven Bereichen der Städte ohne gesellschaftliche Funktionen im Erdgeschoß gebaut“³⁸.

Die Massierung der Baukapazitäten für Großwohnanlagen hatte erhebliche bauliche Mängel und Fehlentwicklungen zur Folge. Hohe Produktionsziffern im Wohnungsbau, resümiert Wilhelm Hinrichs, wurden „durch Einschränkung in der Qualität und durch Vernachlässigung städtebaulicher Erfordernisse erkaufte“: durch gleichförmige und monotone Neubauten, mangelhafte Infrastruktur, fehlende Zentraleinrichtungen, unzureichende Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr, geringeres Ausstattungsniveau, verfallende Altbausubstanz. Insgesamt gesehen war der „Bonus günstigerer Startbedingungen“ im Wohnungssektor der DDR gegen Ende des zweiten Nachkriegsjahrzehnts aufgebraucht³⁹.

3. Die Lage auf dem Wohnungsmarkt nach der Wende

Im Jahr 1989 war das quantitative Wohnversorgungs-niveau im innerdeutschen Ost-West-Vergleich in etwa ausgeglichen. Allerdings liegt die qualitative Ausstattung im ostdeutschen Wohnungsbestand insgesamt niedriger. So standen den Bürgern im Westen 1990 durchschnittlich 36,5, im Osten 28,1 Quadratmeter pro Kopf zur Verfü-

nungspolitik in der DDR, in: ders. (Hrsg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft, München-Wien 1991, S. 505f., S. 489f. und 492; Wilhelm Hinrichs, Wohnungsversorgung in der ehemaligen DDR – Verteilungskriterien und Zugangswege (WZB Paper P 92-105), Berlin 1992, S. 4-8.

38 Günther Kabus, Stadterneuerung und Modernisierung in der Deutschen Demokratischen Republik, in: H. W. Jenkis, Kompendium der Wohnungswirtschaft (Anm. 37), S. 565.

39 W. Hinrichs, Wohnungsversorgung (Anm. 37), S. 8, S. 11f. und S. 39.

gung⁴⁰. Außerdem sind von ca. sieben Millionen vorhandenen Wohnungen etwa 1,5 Millionen dringend instandsetzungsbedürftig; die Leerstände summieren sich nach Schätzungen auf etwa eine halbe Million. Ebenso hoch beziffert sich der dringende Wohnungsfehlbedarf. Bis Ende des Jahrtausends wird nach heutiger Berechnung ein Ersatzbedarf im Neubau- und Altbaubestand von rund einer Million anfallen. Berechnungen der Wohnungswirtschaft zufolge werden allein für die Sanierung des Wohnungsbestands rd. 550 Milliarden DM (im Schnitt knapp 80 000 DM je Wohnung) aufzuwenden sein⁴¹.

Schlechter Zustand und fortschreitender Substanzzerfall des ostdeutschen Wohnungsbestands gründen wesentlich in den zu DDR-Zeiten nicht kostendeckenden Mieten. Die (Grund)Mieten waren in volkseigenen Neubauwohnungen bei Quadratmeterpreisen zwischen 0,80 und 1,25 Mark (der DDR) eingefroren, mit der Folge, daß der Staat für Neubau, Bauunterhalt und Betriebskosten laufend beträchtliche Mittel zuweisen mußte. Die Politik subventionierter Mieten verbesserte die Lebensbedingungen der DDR-Bevölkerung nur scheinbar. Denn einmal wurde der Mietkostenvorteil durch geringere Realeinkommen indirekt aufgewogen. Zum anderen war die Wohnsituation keineswegs für alle Bürger gleich: „Die Arbeiterschaft bewohnte zu über 60 Prozent die schlechtesten, maroden Altbauquartiere. Die Angestellten belegten überdurchschnittlich hoch die nach DDR-Standard relativ gut ausgestatteten Neubauwohnungen.“⁴² Ähnlich wie im Westen Deutschlands werden auch in den neuen Bundesländern künftig vornehmlich Rentner, kinderreiche Familien, Alleinerziehende und andere sozial schwache Bevölkerungsgruppen auf den sozialen Mietwohnungsbau angewiesen sein⁴³.

Wohnungspolitischer Handlungsbedarf für Bund, Länder und Gemeinden besteht derzeit und in naher Zukunft vorrangig in folgenden Bereichen: Mietenanpassung, Regelung der sog. Altschulden der vormals volkseigenen Wohnungsbestände, Klärung der Eigentümer- und Nutzungsrechte bei „restitutionsbehafteten“ Häusern und Grundstücken, Stimulierung von Neubau- und Erhaltungs-

investitionen (u. a. auch durch beschleunigte Privatisierung). Die genannten Problemfelder ergänzen sich bei der gegenwärtigen Blockade von Wohnungsbaumaßnahmen wechselseitig. So stockt der freifinanzierte Wohnungsbau (1992 wurden lediglich rd. 25 000 neue Wohnungen fertig, für 1993 werden rd. 40 000 erwartet⁴⁴), weil Eigentumsverhältnisse häufig ungeklärt sind, weil nicht kostendeckende Mieten keinen Spielraum für Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen lassen oder weil aufgrund von Altschulden keine Kredite gewährt werden. Folglich bedarf es einer wohnungspolitischen Gesamtlösung, in welche die Anpassung bau-, boden- und mietrechtlicher Bestimmungen an die besondere Bedarfslage in den neuen Ländern sowie die Änderung und Ergänzung des Instrumentariums und Förderaufkommens der Wohnungspolitik einbezogen sind. Im folgenden werden diese Problemzusammenhänge exemplarisch dargestellt.

a) Ungeklärte Eigentumsfragen

Im Einigungsvertrag ist 1990 der Rechtsgrundsatz „Rückgabe vor Entschädigung“ festgeschrieben worden. Bis zum Jahresende 1992, dem Zeitpunkt des gesetzlich festgelegten Beginns der Ausschlußwirkung danach angemeldeter Vermögensrückforderungen, wurden ca. 1,7 Millionen private Einzelansprüche auf Rückübertragung von Gebäude- und Grundstückseigentum angemeldet. Diese Rückgabeansprüche betrafen schon im September 1992 etwa drei von vier Altbauwohnungen in den neuen Bundesländern. Im gleichen Monat waren erst elf Prozent aller offenen Eigentumsfälle entschieden⁴⁵. Für diesen Rückstand sind, neben verwaltungsbedingten Verzögerungen (Personalmangel, fehlende bzw. unleserliche Grundbuchkaster), die komplizierten eigentumsrechtlichen Verhältnisse (unbekannte oder konkurrierende Alteigentümer, die nach DDR-Recht übliche Unterscheidung von Nutzungsrechten am staats-eigenen Boden und privateigenen Baubestand⁴⁶, versäumte Grundbucheinträge selbst bei volkseigenen Neubauten) verantwortlich.

Der Erledigungsstau bei Restitutionsansprüchen erweist sich als ein entscheidendes Investitions-

40 Vgl. ebd., S. 36f.

41 Angaben nach W. Jenkis (Anm. 7), S. 665; ders. (Anm. 37), S. 538f.; W. Hinrichs (Anm. 37), S. 36f.; vgl. auch: Die Wohnungswirtschaft, (1992) 8, S. 368.

42 W. Hinrichs (Anm. 37), S. 41, auch S. 17; vgl. ferner W. Jenkis (Anm. 7), S. 665, der darauf hinweist, daß die vormaligen Mieten eben 20 Prozent der Kosten deckten; vgl. auch: ders. (Anm. 37), S. 524 und S. 539.

43 Vgl. Pilz/Ortwein, Das vereinte Deutschland, Stuttgart-Jena 1992, S. 139f.

44 Vgl. FAZ vom 8. Dezember 1992.

45 Vgl. Mitteldeutsche Zeitung (MZ) vom 22. Oktober 1992 und FAZ vom 22. und 23. November 1992; außerdem: FAZ vom 4. September 1992. – In Sachsen-Anhalt z. B. liegen auch auf 26 Prozent der kommunal bewirtschafteten Wohnungen Rückführungsansprüche (MZ vom 22. Oktober 1992).

46 Vgl. Günter Rhode, Die Bodenordnung im Rechtssystem der DDR, in: W. Jenkis (Anm. 37), S. 550.

hemmnis für Neubauten, Wohnungserwerb und Wohnungsmodernisierung. Grundsätzlich dürfte schwerlich jemand in ein Objekt investieren, dessen Besitzverhältnis unklar ist. Zudem ist der Erwerb des Objekts vonnöten, um als Eigentümer gegenüber Banken die bei Krediten verlangten Sicherheiten stellen zu können. Ohne Kredite stocken jedoch Neubau und Bestandssanierung. Für die betroffenen Mieter bedeutet dies wiederum, daß „kommissarisch“ verwaltete Wohnungen zwischenzeitlich nicht instandgesetzt und erneuert werden. Infolge schwebender Rückführungsansprüche kommt auch die Privatisierung von Teilen des sanierungsbedürftigen Mietwohnungsbestands nur schleppend voran. Denn die Klärung der Eigentumsfrage ist Voraussetzung für den Erwerb von Wohneigentum, an das auch bestimmte staatliche Förderrichtlinien und Subventionen geknüpft sind⁴⁷.

Mit der Novelle zum Vermögensgesetz (VermG) und dem Investitionsvorranggesetz (InvVG), die zum 22. Juli 1992 in Kraft traten, hat der Bund wohnungspolitisch reagiert. Die Maßregel „Rückgabe vor Entschädigung“ wurde insoweit modifiziert, als nunmehr die Investition vor der Rückgabe Vorrang hat. Demnach kann auch bei restitutionsbelasteten Vermögenswerten der z. Z. Verfügungsberechtigte (etwa eine Kommune) die Investitionsbereitschaft des Alteeigentümers klären: Ist dieser investitionswillig, hat er einen Rechtsanspruch auf Erteilung eines Investitionsvorrangbescheides. Andernfalls kann das fragliche Objekt an Investoren, die ein tragfähiges Investitionskonzept vorlegen, verkauft werden. Der Verkaufserlös ist an den Alteeigentümer weiterzuleiten. Ist ein solcher unauffindbar, kann ein Kaufinteressent die Kommune bitten, einen „Vertreter“ des Eigentümers einzusetzen, der die Transaktion stellvertretend vornimmt⁴⁸.

b) Der Streit um die Altschulden

Laut Artikel 22, Absatz 4 Einigungsvertrag ist der vormals volkseigene Wohnungsbestand „mit gleichzeitiger Übernahme der anteiligen Schulden“ in kommunales Eigentum übergegangen. Die rd. 1100 kommunalen Wohnungsunternehmen

47 Statt beabsichtigter 87000 haben die Wohnungsunternehmen bis Ende 1991 nur gut 7100 Wohnungen (davon 614 an Mieter) verkauft. Vgl. Artikel „Nur 614 Wohnungen an Mieter verkauft“, in: FAZ vom 4. September 1992; vgl. außerdem: SZ vom 13. Juli 1992.

48 Vgl. Hans Koerner, Vermögensgesetz: Lösung mit Fallstricken, in: SZ vom 30. Juli 1992; FAZ vom 11. Juli 1992; Wichtige Neuregelungen für den Osten, in: Die Wohnungswirtschaft, (1992), 8, S. 371f.; MZ vom 13. Januar 1993.

und Genossenschaften, die nun etwa 60 Prozent des ostdeutschen Wohnungsbestands bewirtschaften, haben damit eine buchstäblich schwere Hypothek übernommen: Aus DDR-Zeiten lasten auf den Wohnungen Schulden von 36 Milliarden DM, die nach Ablauf des bis Ende 1993 befristeten Zinsmoratoriums um weitere 15 Milliarden DM angewachsen sein werden. Die durchschnittliche Altschuld pro Wohnung liegt bei 23000 DM, bei jüngeren Neubauwohnungen bis zu 50000 DM, anderen Angaben zufolge bei bis zu 87000 DM⁴⁹.

Die enorme Altschuldenlast wirkt sich in hohem Maße investitionshemmend aus. Obwohl den ursprünglich DDR-staatlichen Wohnungs(bau)zuschüssen, die mit dem Einigungsvertrag im Verhältnis 2:1 umgestellte, rechtsgültige Kreditverbindlichkeiten geworden sind, ein beträchtliches Anlagevermögen gegenübersteht, scheitert die Bewilligung neuer, für die Wohnungssanierung benötigter Kredite durch die Banken an die Wohnungsträger daran, daß die sog. erstrangigen Beleihungsspielräume durch die Altschulden belegt sind und oft eine Überschuldung die Folge wäre⁵⁰.

Über die rechtliche Behandlung und künftige finanzielle Bedienung der Altschulden sind Bund, Länder und Kommunen uneins. Während der Bund auf die Verpflichtungen des Einigungsvertrags pocht, vertreten die ostdeutschen Landesbauminister, unterstützt von den Kommunen, den Rechtsstandpunkt, daß es sich bei den Altverbindlichkeiten nicht um Darlehen im Sinne des bundesdeutschen Kreditrechts handele, jene folglich auf den Bund zurückfallen müßten. Eine Einigung ist derzeit nicht in Sicht. Während ein zwischen Bundesfinanz- und Bundesbauministerium erzielter Kompromiß vorsieht, die Mieten ab Mitte 1995 für den Kapitaldienst der Altverbindlichkeiten mit heranzuziehen, lehnen die ostdeutschen Bauminister eine so terminierte Mehrbelastung der Mieter ab. In ihren „Magdeburger Beschlüssen“ fordern sie, die der Wohnungswirtschaft übertragenen Verbindlichkeiten erst ab 1997 mit je 1 Prozent Zins und Tilgung abzutragen⁵¹.

c) Sanierung durch Anpassung der Mieten?

Auch nach Auffassung der Wohnungsunternehmen ist eine spürbare Teilentschuldung der ost-

49 Vgl. FAZ vom 3. Februar und 19. Oktober 1992.

50 Vgl. ebd. und FAZ vom 11. September 1992.

51 Vgl. SZ vom 26. November 1992 und vom 3. Dezember 1992; außerdem: Werner Cholewa, Unterstützung ist angebracht, in: Die Wohnungswirtschaft, (1991) 11, S. 582; SZ vom 21./22. November 1992 und FAZ vom 24. November 1992.

deutschen Wohnungswirtschaft zu Lasten der öffentlichen Etats unumgänglich. In den kommenden Jahren seien die Mieterlöse wie auch mögliche Mehreinnahmen durch Mietanhebungen für Investitionen zur Bestandserneuerung zu verwenden; für den Abbau der Altschulden bleibe da kein Spielraum⁵². Werde das Zinsmoratorium nicht über 1994 hinaus verlängert, würden die mit dem fälligen Schuldendienst verbundenen Mehrbelastungen von zwei bzw. drei DM pro Quadratmeter 50 bis 75 Prozent der dann im sozial gebundenen Mietwohnungsbestand voraussichtlich auf vier DM pro Quadratmeter angehobenen Durchschnittsmieten betragen.

Eine noch höhere Mietsteigerung dürfte angesichts der Einkommenssituation sozialpolitisch kaum vertretbar sein. Die verfehlte Mietenpolitik der DDR hat der heutigen und künftigen Wohnungspolitik ein Dilemma vererbt. Einerseits haben die Mieten zu Zeiten der zentral gelenkten Wohnungswirtschaft lediglich ein Fünftel der realen Kosten gedeckt. Eine schrittweise Mietanpassung, wie sie mit den Grundmietenverordnungen zum 1. Okto-

ber 1991 und zum 1. Januar 1993 vorgenommen worden ist, war deshalb unvermeidlich. Andererseits ist die durchschnittliche Wohnkostenbelastung in den neuen Bundesländern von 1989 bis heute von etwa vier auf über 18 Prozent gestiegen. Diese Belastung der Haushaltseinkommen wird über Zahlung von Wohngeld, das im 3. Quartal 1991 rund 30 Prozent der ostdeutschen Mieter bezogen, teilweise gemindert⁵³.

Somit erscheint ein Mieterhöhungstempo, das Mittel für Instandsetzung, Modernisierung und Schuldendienst bereits ab Mitte der neunziger Jahre abschöpft, weder sozialverträglich noch wohnungswirtschaftlich realistisch. Hier, und insbesondere im Sektor sozialer Wohnungsbau, werden Bund und Länder die Mittel für Wohnbauförderung eher noch steigern müssen. In der Tat dürfte die Zahl privater Investoren, die steuerliche Förderinstrumente nutzen können, auf mittlere Sicht sehr begrenzt bleiben⁵⁴. Auch im Osten Deutschlands geht es darum, den Teilmarkt preisgünstiger Mietwohnungen zu erhalten.

53 Vgl. W. Jenkis (Anm. 7), S. 665f.; FAZ vom 11. September 1992.

54 Vgl. Pils/Ortwein (Anm. 43), S. 148.

52 Vgl. FAZ vom 19. Oktober 1992.

Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland

I. Wohnungsversorgung in den westlichen Bundesländern

1. Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung 1987

Die letzte (1987) in der Bundesrepublik Deutschland durchgeführte Gebäude- und Wohnungszählung dokumentierte für die heute westlichen Bundesländer eine – global gesehen – gute Wohnungsversorgung. 26,1 Millionen Haushalten (ohne doppelt gezählte Haushalte in Zweit- und Ferienwohnungen) stand eine Zahl von 26,3 Millionen Wohnungen¹ gegenüber, so daß es zumindest rechnerisch für jeden Haushalt eine Bleibe gab. Damit ist freilich nicht gesagt, daß auch an jedem Ort ausreichend Wohnungen vorhanden waren – zumal Abschlüsse für notwendige Fluktuationsreserve, nicht zur Verfügung stehende Zweit- und Ferienwohnungen, Schlechtbestände und weitere nur bedingt disponible Wohnungsbestände noch nicht berücksichtigt worden sind. Tatsächlich hatten damals auch nicht alle Haushalte in Westdeutschland eine eigene Wohnung; 1,5 Millionen waren Untermieter oder teilten sich eine Wohnung mit einem anderen Haushalt.

a) Anzahl und Größe der Wohnungen

Gegenüber dem Zeitpunkt der vorletzten Gebäude- und Wohnungszählung (1968) hatte sich die Wohnungsversorgung nicht nur quantitativ (damals 19,7 Millionen Wohnungen für 20,5 Millionen Haushalte), sondern vor allem qualitativ verbessert. Aus Tabelle 1 läßt sich im Vergleich zu 1968 ablesen, daß die Zahl der Wohnungen um 6,6 Millionen oder 34 Prozent größer geworden war. Dagegen lebten in der Bundesrepublik 1987 nur 3,4 Millionen oder 6 Prozent mehr Personen als 1968.

¹ Ohne Wohnungen, die keine Küche oder Kochnische enthalten, und ohne Behelfsheime (= sonstige Wohneinheiten). Es sei an dieser Stelle darauf verwiesen, daß sich die Verhältnisse in den folgenden Jahren infolge eines Bevölkerungsanstiegs von mehr als drei Millionen Menschen (Aus- und Übersiedler aus dem osteuropäischen Ausland und der ehemaligen DDR) enorm verschlechtert haben.

Der Vergleich mit der Zahl an Haushalten fällt demgegenüber nicht so günstig aus. Diese hat sich seit 1968 immerhin auch um 5,9 Millionen oder 28 Prozent erhöht, was bedeutet, daß die Relation zwischen Haushalten und Wohnungen bis 1987 nicht gerade dramatisch gestiegen war. Aber die durchschnittliche Haushaltsgröße ist in den letzten zwanzig Jahren stark zurückgegangen. Das hat zur Folge, daß die Haushalte heute im allgemeinen doch wesentlich geräumiger wohnen können als damals.

So hatte sich die Zahl der Personen je Wohnung von 3,0 auf 2,4 verringert, während gleichzeitig die durchschnittliche Wohnfläche von 71 auf 86 Quadratmeter angestiegen war. Dadurch standen je Person statt vorher 24 nun 35,5 Quadratmeter Wohnfläche zur Verfügung. Das bedeutet eine Steigerung um fast 50 Prozent. Haushalte in Mietwohnungen wohnen weniger großzügig als Haushalte in Eigentümerwohnungen, aber die jeweiligen Versorgungskennziffern differieren nicht sehr stark, bezüglich der Wohnfläche etwas mehr als bezüglich der Raumzahl. Von den Verbesserungen im Zeitablauf haben beide Gruppen kaum unterschiedlich profitiert. Bei dieser Betrachtung wird freilich vernachlässigt, daß Mieterhaushalte meistens eine kleinere Personenzahl als Eigentümerhaushalte aufweisen und kleine Haushalte pro Kopf mehr Raum oder Fläche benötigen als große Haushalte. Die Situation der Mieterhaushalte erscheint dadurch günstiger, als sie tatsächlich ist. Differenziert man nach der Haushaltsgröße, dann zeigt sich, daß bei übereinstimmender Personenzahl die Eigentümerhaushalte stets um 40 bis 50 Prozent mehr an Wohnfläche zur Verfügung hatten als die betreffenden Mieterhaushalte.

Die günstigere Situation der Haushalte in Wohneigentum bestätigt sich bei einer näheren Untersuchung raummäßiger Unterversorgungen. Geht man von der Norm aus, daß jedem Haushaltsmitglied mindestens ein Wohnraum zur Verfügung stehen sollte, dann waren 1987 insgesamt 14 Prozent der Mehrpersonenhaushalte als unterversorgt anzusehen. In der Unterscheidung nach der Haushaltsgröße und dem Wohnverhältnis (vgl. Tabelle 2) ergibt sich, daß große Haushalte sehr viel häufiger raummäßig unterversorgt waren als Haushalte mit

Tabelle 1: Entwicklung einiger Kennziffern zur Wohnungsversorgung 1968 bis 1987

Gegenstand der Nachweisung	Einheit	1968	1978	1987	Veränderung		Veränderung in Prozent	
					1968-87	1978-87	1968-87	1978-87
<i>Wohneinheiten</i>	Mio.	20,30		26,60	6,30		31,0	
<i>Haushalte (als Wohnparteien)¹⁾</i>	Mio.	20,85		26,74	5,89		28,2	
<i>darin Personen</i>	Mio.	58,98		62,40	3,42		5,8	
<i>Wohnungen</i>	Mio.	19,66		26,28	6,62		33,7	
<i>leer</i>	Mio.	0,31		0,47	0,16		51,6	
<i>bewohnt</i>	Mio.	19,35		25,81	6,46		33,4	
<i>Miet- und Eigentümerwohnungen²⁾</i>	Mio.	19,15		25,32	6,17		32,2	
<i>Raumzahl je Wohnung</i>		4,14	4,43	4,45	0,31	0,02	7,5	0,5
<i>je Person</i>		1,38	1,72	1,83	0,45	0,11	32,6	6,4
<i>Personen je Wohnung</i>		3,00		2,43	- 0,57		-19,0	
<i>je Raum</i>		0,72		0,55	- 0,17		-23,6	
<i>Wohnfläche je Wohnung</i>	m ²	71,3	80,0	86,3	15,0	6,3	21,0	7,9
<i>je Person</i>	m ²	23,8	31,1	35,5	11,7	4,4	49,2	14,1
<i>Mietwohnungen²⁾</i>	Mio.	12,17		15,37	3,20		26,3	
<i>(in Prozent)</i>		= 63,6	= 62,5	= 60,7				
<i>Raumzahl je Wohnung</i>		3,59	3,80	3,73	0,14	-0,07	3,9	- 1,8
<i>je Person</i>		1,33	1,68	1,78	0,45	0,10	33,8	6,0
<i>Personen je Wohnung</i>		2,71		2,10	- 0,61		-22,5	
<i>je Raum</i>		0,75		0,56	- 0,19		-25,3	
<i>Wohnfläche je Wohnung</i>	m ²	61,0	66,6	69,2	8,2	2,6	13,4	3,9
<i>je Person</i>	m ²	22,5	29,3	33,0	10,5	3,7	46,7	12,6
<i>Quadratmeter-Miete³⁾</i>	DM	2,28	4,32	6,87	4,59	2,55	201,3	59,0
<i>Eigentümerwohnungen²⁾</i>	Mio.	6,98		9,95	2,97		42,6	
<i>(in Prozent)</i>		= 36,4	= 37,5	= 39,3				
<i>Raumzahl je Wohnung</i>		5,10	5,45	5,55	0,45	0,10	8,8	1,8
<i>je Person</i>		1,46	1,79	1,88	0,42	0,09	28,8	5,0
<i>Personen je Wohnung</i>		3,50		2,95	- 0,55		-15,7	
<i>je Raum</i>		0,69		0,53	- 0,16		-23,2	
<i>Wohnfläche je Wohnung</i>	m ²	89,3	103,5	112,7	23,4	9,2	26,2	8,9
<i>je Person</i>	m ²	25,5	33,8	38,3	12,8	4,5	50,2	13,3
<i>Ausstattung²⁾</i>								
<i>mit Bad, WC, Sammelheizung</i>	Prozent	29,8	60,7	73,3	43,50	12,60	146,0	20,8
<i>ohne Bad</i>	Prozent	28,4	10,4	4,1	-24,30	-6,30	-85,6	-60,6

1 Doppelzählung der Haushalte in Zweit- und Ferienwohneinheiten.

2 Ohne von Angehörigen ausländischer Streitkräfte privatrechtlich gemietete Wohnungen, ohne Freizeitwohnungen, ohne Wohnungen in Gebäuden mit vollständiger Wohnheimnutzung.

3 Reine Mietwohnungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Gebäude- und Wohnungszählung 1968, 1987; 1-Prozent-Wohnungstichprobe 1978.

kleinerer Personenzahl und Mieterhaushalte häufiger als Haushalte mit Wohneigentum. Im Zeitablauf haben sich in dieser Hinsicht besonders die großen Mieterhaushalte auch nicht verbessern können, eher ist das Gegenteil der Fall. Hauptmieter mit fünf oder mehr Personen hatten 1987 zu einem Anteil von ca. drei Viertel (darunter Ausländer sogar mit einem Anteil von mehr als 85 Prozent) nicht für jedes Haushaltsmitglied einen eigenen Wohnraum zur Verfügung. Eigentümerhaushalte dieser Größe waren dagegen nur zu einem Viertel raummäßig unterversorgt. Auch bei den Haushalten mit zwei bis vier Personen ergaben sich für Eigentümer viel günstigere Versorgungsrelationen als für Mieter.

b) Ausstattung der Wohnungen

Die Wohnungen sind in zwanzig Jahren nicht nur größer, sondern auch erheblich komfortabler geworden. Der Anteil der Wohnungen ohne Bad hat sich von 28 Prozent im Jahr 1968 auf nur noch 4 Prozent im Jahr 1987 verringert. Umgekehrt vergrößerte sich der Anteil der mit Bad, WC und Sammelheizung vollausgestatteten Wohnungen von 30 auf fast 75 Prozent. Dabei sind aber auch die Wohnkosten beträchtlich angestiegen. Die Mietpreise haben sich im Betrachtungszeitraum auf das Dreifache ihres Anfangswertes erhöht. Das bedeutet eine Steigerungsrate von jahresdurchschnittlich 6,1 Prozent, die damit deutlich über

Tabelle 2: Mit Wohnraum unterversorgte Haushalte

Gegenstand der Nachweisung	Haushalte insgesamt	Mit weniger als 1 Wohnraum je Person		Haushalte insgesamt	Mit weniger als 1 Wohnraum je Person	
		Anzahl in 1 000	Prozent		Anzahl in 1 000	Prozent
	1978			1987		
1. Wohnungsinhaber						
mit 2 Personen	6 679,9	314,2	4,7	7 386,0	277,4	3,8
mit 3 Personen	4 227,4	460,4	10,9	4 613,1	456,2	9,9
mit 4 Personen	3 457,1	1 099,8	31,8	3 586,5	996,5	27,8
5 und mehr Personen	2 211,5	896,7	40,5	1 750,9	770,5	44,0
zusammen	16 575,9	2 771,1	16,7	17 336,6	2 500,7	14,4
2. Hauptmieter						
mit 2 Personen	4 303,3	275,4	6,4	4 504,9	229,2	5,1
mit 3 Personen	2 467,2	392,8	15,9	2 322,4	359,3	15,5
mit 4 Personen	1 712,1	875,4	51,1	1 482,5	731,2	49,3
5 und mehr Personen	841,2	590,1	70,1	600,1	461,6	76,9
zusammen	9 323,8	2 133,7	22,9	8 910,0	1 781,3	20,0
<i>darunter: Ausländer</i>						
mit 2 Personen	216,5	46,6	21,5			
mit 3 Personen	216,9	91,5	42,2			
mit 4 Personen	197,9	151,9	76,8			
5 und mehr Personen	138,4	119,5	86,3			
zusammen	769,7	409,5	53,2			
3. Eigentümer						
mit 2 Personen	2 376,6	38,8	1,6	2 881,1	48,2	1,7
mit 3 Personen	1 760,2	67,6	3,8	2 290,7	96,8	4,2
mit 4 Personen	1 745,0	224,4	12,9	2 104,0	265,3	12,6
5 und mehr Personen	1 370,3	306,6	22,4	1 150,8	309,0	26,8
zusammen	7 252,1	637,4	8,8	8 426,6	719,6	8,5

Quelle: Statistisches Bundesamt, 1-Prozent-Wohnungsstichprobe 1978, Gebäude- und Wohnungszählung 1987.

dem Anstieg der Löhne und Gehälter lag (5,5 Prozent).

Tabelle 1 enthält – zum Vergleich zu 1968 – auch Versorgungskennziffern aus der Wohnungsstichprobe des Jahres 1978. Danach waren die Verbesserungen in der Wohnungsversorgung in den siebziger Jahren wohl ausgeprägter als im Jahrzehnt danach. Das gilt auch für die Wohneigentumsquote, deren Erhöhung stets ein wichtiges Anliegen aller Bundesregierungen war. Noch bis Mitte der achtziger Jahre ist der Anteil der Haushalte, die in eigenen vier Wänden wohnten, kontinuierlich größer geworden; 1987 lieferte die Gebäude- und Wohnungszählung erstmals wieder eine etwas reduzierte Quote. Im Gegensatz zur Ansicht der Bundesregierung² hat sich offenbar zuletzt auch für die größeren Haushalte die Ausstattung mit Wohneigentum nicht mehr verbessert (vgl. Tabelle 3).

² Vgl. Deutscher Bundestag, Vernachlässigung des Wohneigentums durch die Bundesregierung, Drucksache 11/8440, Bonn 1990, S. 1f.

Die Eigentumsquote für Ehepaare mit minderjährigen Kindern ist von 1978 bis 1985 zunächst noch recht vorteilhaft von 45 auf fast 50 Prozent angewachsen, dann aber wieder leicht zurückgegangen auf etwa 48 Prozent³. Erst wenn man auch alle Haushalte mit erwachsenen Kindern in die Betrachtung einbezieht, gelangt man zu noch höheren Wohneigentumsquoten.

Der Grund für die relativ schlechtere Wohneigentumsausstattung der Familien mit kleineren Kindern besteht darin, daß der Erwerb eines eigenen Hauses oder einer Wohnung oft erst recht spät erfolgt, wenn viele Kinder schon über das Grundschulalter hinaus sind. 1987 bis 1990 betrug das Durchschnittsalter der Erwerber von Wohneigentum nach einer Infratest-Studie 38 Jahre und war damit noch um ein Jahr höher als im Zeitraum 1983 bis 1985⁴. So ist es denn auch nicht überr-

³ Haushalte ohne Kinder konnten 1987 freilich nur zu einem Anteil von 37 Prozent Wohneigentum nutzen.

⁴ Vgl. Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen (Hrsg.), Eigentumsbildung im Wohnungsbau 1987–1990, Schriftenreihe LBS-Marktforschung, Nr. 4, Bonn 1992, S. 10f.

Tabelle 3: Entwicklung der Wohneigentumsquote

Haushalte nach Größe und Familientyp	Haushalte mit selbstgenutztem Wohneigentum in Prozent aller Haushalte der jeweiligen Kategorie			
	1978	1982	1985	1987
<i>Haushalte nach Größe</i>				
1 Person	18,4	20,4	21,7	17,6
2 Personen	35,3	39,4	41,3	38,6
3 Personen	41,5	46,5	48,7	49,3
4 Personen	50,3	55,3	58,0	58,4
5 oder mehr	61,8	65,2	65,8	65,6
insgesamt	36,1	38,8	39,8	38,1
<i>Haushalte mit Kindern¹⁾</i>				
vollständige Familien	44,5	49,0	50,3	48,1
darunter Ausländerhaushalte	5,4	8,3	11,2	10,0
HV unter 30 Jahre	15,9	18,4	19,8	18,3
unvollständige Familien	22,6	22,1	20,8	18,5
sonstige Haushalte	73,7	70,4	69,3	-

¹ Kinder unter 18 Jahre; HV = Haushaltsvorstand.

Quelle: Statistisches Bundesamt, 1-Prozent-Wohnungstichprobe 1978; Mikrozensus 1982, 1985; Gebäude- und Wohnungszählung 1987.

schend, daß von den jungen Familien mit Kindern (Haushaltsvorstand jünger als 30 Jahre) nur weniger als 20 Prozent mit Wohneigentum ausgestattet sind.

Neben den Normalfamilien dürfen die Alleinstehenden mit Kindern nicht aus dem Blick verloren werden. Diese bewohnen ebenfalls nur zu einem Anteil von weniger als 20 Prozent Haus- oder Wohnungseigentum, und im Zeitablauf hat sich ihre Eigentumsquote sogar reduziert. Zu einem noch geringeren Anteil (lediglich 10 Prozent) können Ausländerfamilien Wohneigentum nutzen.

Während sich in regionaler Hinsicht die Ausstattung der Wohnungen mit Bad, WC und Sammelheizung ziemlich einheitlich darstellt und auch die Wohnflächenversorgung der Haushalte regional nur wenig streut⁵, weichen die Wohneigentumsquoten von Ort zu Ort ganz erheblich voneinander ab. So konnten in den westdeutschen Großstädten mit mehr als 500 000 Einwohnern 1987 insgesamt nur 17 Prozent der Haushalte Wohneigentum nutzen, in Berlin und Frankfurt am Main sogar nur 11 bis 12 Prozent; lediglich in Bremen waren es etwas mehr als 30 Prozent⁶. Schon in den Umlandgemeinden der größeren

Städte erhöhte sich die Wohneigentumsquote oft auf über 50 Prozent, und in den ländlichen Gemeinden waren bis zu zwei Drittel der Haushalte mit Wohneigentum ausgestattet.

2. Wohnverhältnisse einkommenschwächerer Schichten

In einer überwiegend am Markt orientierten Wirtschaftsordnung sind die finanziellen Mittel, über die die Haushalte verfügen können, entscheidend für ihre Möglichkeiten zur Bedürfnisbefriedigung. Das gilt auch für die Wohnungsversorgung. Nicht überraschend ist es deshalb, daß sich Besserverdienende gut mit Wohnraum versorgen können. Aber gilt das auch für Haushalte, die finanziell weniger leistungsfähig sind?

a) Ausstattung und Wohnfläche

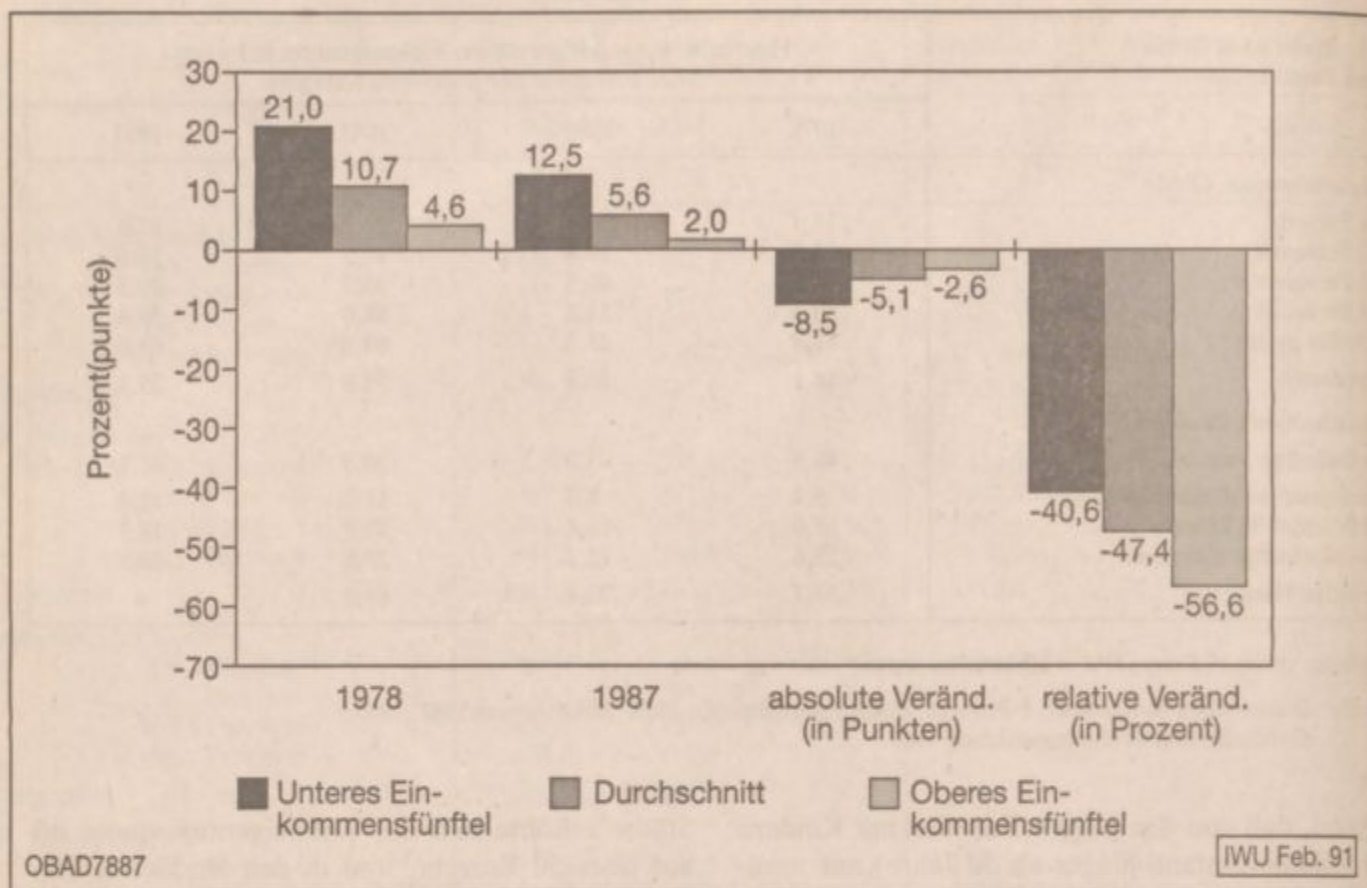
Generell läßt sich feststellen, daß einkommenschwächere Haushalte in älteren, kleineren und schlechter ausgestatteten Wohnungen leben als Haushalte, die über höhere Einkommen verfügen. Gemessen an gängigen Wohnungsversorgungsnormen (z. B. Mindestausstattung der Wohnung mit WC und Bad, Kölner Empfehlungen zur Mindestwohnfläche) ist dennoch nur eine Minderheit als unversorgt zu bezeichnen. Zumindest bis 1987 läßt sich auch die populäre Behauptung⁷, die Fortschritte in der Wohnungsversorgung der Bessers-

⁵ Das erklärt sich daraus, daß die kleineren Stadtwohnungen zumeist auch von Kleinhaushalten bewohnt werden, die größeren Wohnungen auf dem Lande dagegen oft von Familien mit Kindern.

⁶ Vgl. Bernd von Monschaw, *Miete kontra Eigentum?*, in: *Der Langfristige Kredit*, 43 (1992), S. 646.

⁷ Vgl. etwa Roland Stimpel, *Der verbaute Markt*, Frankfurt am Main 1990, S. 21ff.

Abbildung 1: Haushalte in Wohnungen ohne Bad (Anteil in Prozent)



Quelle: Eigene Graphik des Institutes Wohnen und Umwelt Darmstadt (IWU).

tuieren gingen zu Lasten der Bezieher niedriger Einkommen, nicht bestätigen. An den allgemeinen Verbesserungen der Wohnverhältnisse waren Haushalte mit geringeren Einkommen (hier eingegrenzt auf das untere Fünftel in der Einkommenschichtung) vielmehr ebenfalls beteiligt.

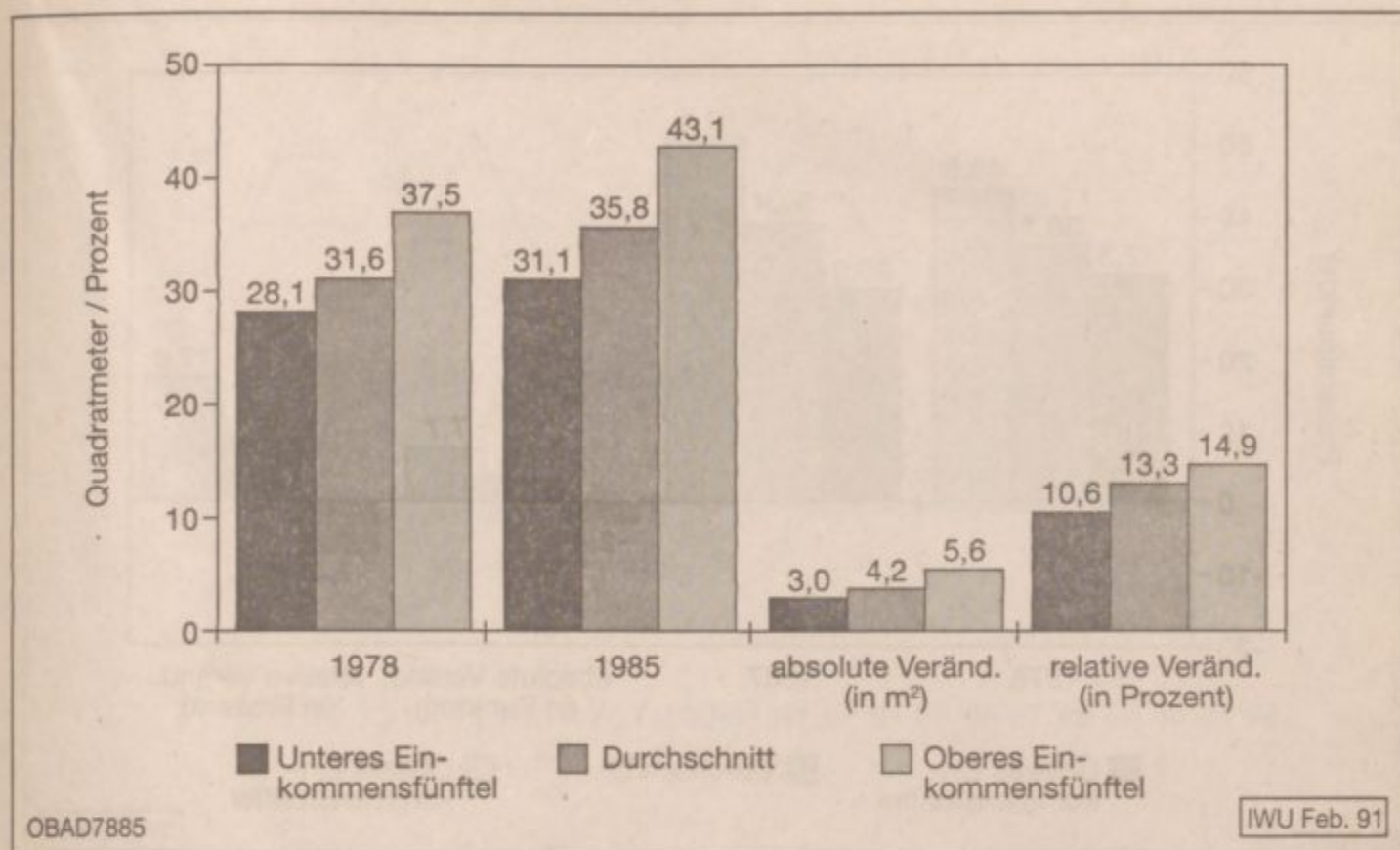
Besonders deutlich zeigt sich dies in der Ausstattung ihrer Wohnungen. So hat sich von 1978 bis 1987 der Anteil der Haushalte, die ohne Bad in ihrer Wohnung auskommen müssen, von 21 auf 12 Prozent verringert (vgl. Abbildung 1); der Wohnflächenverbrauch ist von durchschnittlich 28 Quadratmetern pro Kopf im Jahr 1978 auf 31 im Jahr 1985 (vgl. Abbildung 2, neuere Zahlen sind in der Einkommensdifferenzierung nicht verfügbar) angestiegen; flächenmäßig unterversorgt waren 1978 fast 32 Prozent der Haushalte im unteren Einkommensfünftel, 1987 noch 23 Prozent. Festzustellen ist freilich auch, daß die Versorgungsverbesserungen der einkommensschwächeren Haushalte oft hinter denen der Haushalte im oberen Einkommensbereich zurückgeblieben sind. Einkommensschwache Haushalte mit fünf oder mehr Personen mußten seit Ende der siebziger Jahre sogar eine (leichte) Verringerung ihres Wohnflächenverbrauchs hinnehmen.

b) Wohneigentum

Insbesondere hat sich aber die Ausstattung der weniger gut verdienenden Haushalte mit Wohneigentum verschlechtert. Entfiel in den siebziger Jahren vom Nettozugang an Eigentümerwohnungen gut ein Drittel auf die untere Einkommenshälfte, so betrug der Anteil danach nur noch 20 Prozent. Das unterste Einkommensfünftel hat seit 1978 netto kein Wohneigentum mehr bilden können. Die Zahl der Eigentümerhaushalte hat sich in dieser Einkommensschicht bis 1987 sogar verringert, im Gegensatz dazu ist die Wohneigentumsquote für die Haushalte des oberen Einkommensfünftels um so stärker angestiegen (vgl. Abbildung 3).

Obwohl somit eine zunehmende Schiefe der Verteilung des Wohneigentums auf Einkommenschichten festzustellen ist, gibt es immer noch auch eine beträchtliche Anzahl von Eigentümerhaushalten, die nur über geringe Einkommen verfügen. Großenteils handelt es sich dabei um ältere Menschen, die ihr Wohneigentum schon vor langer Zeit erworben haben. Da diese Haushalte oft nur eine oder zwei Personen umfassen, ist die Verteilung des Wohneigentums über die Einkommenschichten bei den kleinen Haushalten viel gleichmäßiger als bei den größeren (vgl. Abbildung 4), obwohl

Abbildung 2: Wohnflächen pro Kopf (in m²)



Quelle: Eigene Graphik des IWU.

sich hier „Normalisierungstendenzen“ ebenfalls andeuten. Ein- und Zweipersonenhaushalte machen jedoch weniger als die Hälfte der Haus- und Wohnungseigentümer aus, und bei den größeren Haushalten hat sich die Eigentümerstruktur immer mehr zugunsten der oberen Einkommensgruppen verschoben. Das zeigt sich besonders deutlich bei kinderreichen Familien (Haushalte mit fünf oder mehr Personen), deren Wohneigentumsquote sich seit 1978 im untersten Einkommensfünftel um nicht weniger als 15 Prozentpunkte verringert hat, während sie sich im obersten Einkommensfünftel von einem ohnehin schon hohen Niveau aus noch einmal um 10 Prozentpunkte erhöhte.

c) Mieten und Mietbelastungen

Die Mehrzahl der einkommensschwächeren Haushalte ist heute noch mehr als früher darauf angewiesen, in Mietwohnungen eine Bleibe zu finden. Das gilt auch für kleinere, insbesondere junge Haushalte, die erst am Anfang ihrer Berufskarriere oder noch in der Ausbildung stehen. Alleinerziehende – und hier vor allem Frauen – zählen ebenfalls zu jenen Haushalten, die nur selten über Wohneigentum verfügen können. Und ganz besonders sind aus dem Ausland zuziehende Haushalte zunächst auf Mietwohnungen angewiesen. Für diese Haushalte müßte ein ausreichend großer

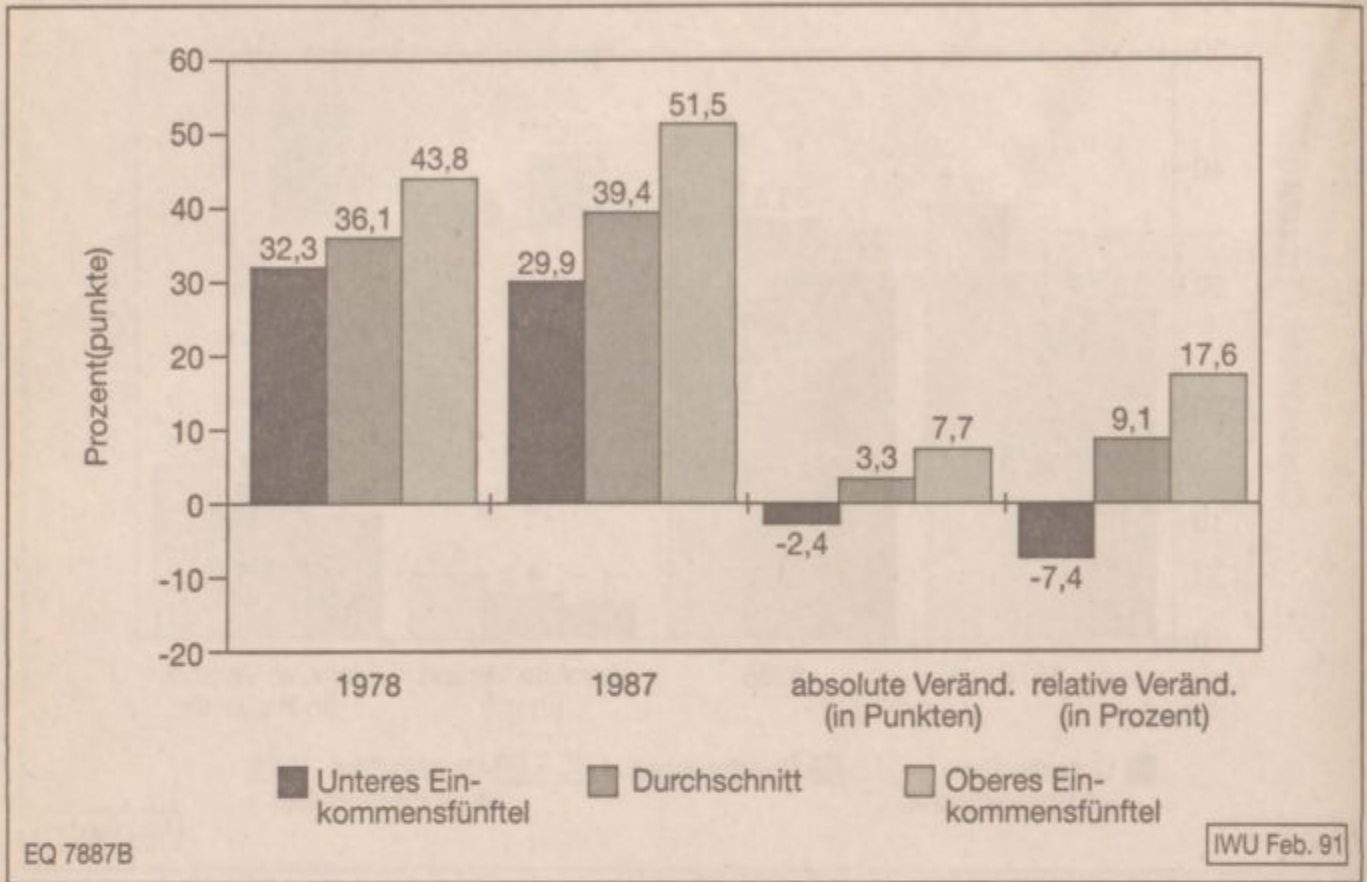
Wohnungsbestand mit für sie tragbaren Mieten zur Verfügung stehen.

Der Mietpreisanstieg in den achtziger Jahren fiel im Durchschnitt nominal zwar geringer aus als in dem Jahrzehnt zuvor, doch ist dabei in Rechnung zu stellen, daß auch die allgemeine Inflationsrate wesentlich niedriger lag. Real (d. h. unter Berücksichtigung der Preissteigerungen für die gesamte Lebenshaltung) sind gerade umgekehrt die Mietpreise in den achtziger Jahren durchschnittlich stärker geklettert als in den siebziger Jahren (vgl. Abbildung 5). Seit Anfang der neunziger Jahre ist vor allem nominal, aber auch real erneut eine Forcierung des Mietpreisanstiegs zu konstatieren.

Von 1978 bis 1987 haben sich die Mietpreise im Bundesdurchschnitt von 4,32 DM je Quadratmeter Wohnfläche um 59 Prozent auf 6,87 DM je Quadratmeter erhöht. Inzwischen dürfte die Durchschnittsmiete auf annähernd neun DM angestiegen sein. Im Altbau und im Sozialwohnungsbau liegen die Mietpreise durchschnittlich um etwa eine DM darunter, im freifinanzierten Neubau um mehr als eine DM darüber.

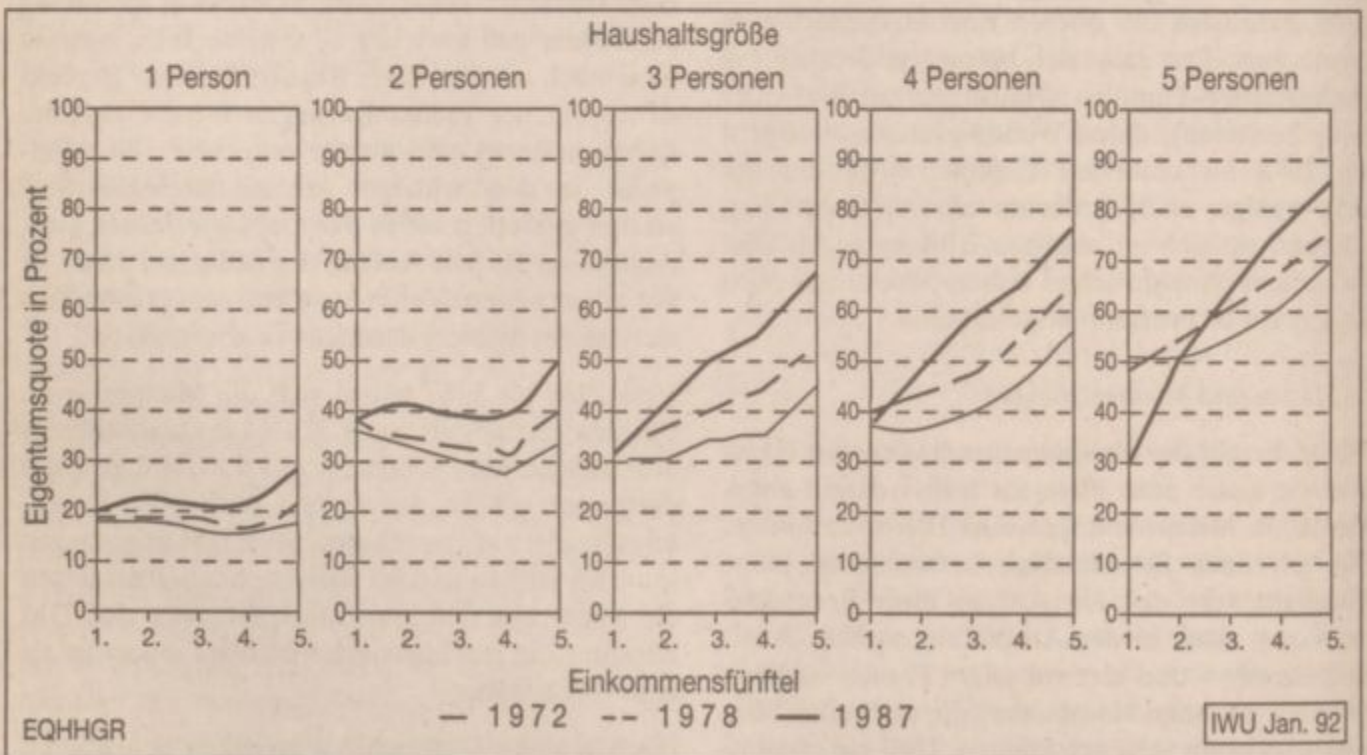
Noch größere Unterschiede zwischen den Mieten bestehen in regionaler Hinsicht. 1987 lag das Mietpreinsniveau in den zwölf größten Städten der Bundesrepublik um nahezu zwei DM oder 30 Prozent

Abbildung 3: Wohneigentumsquote (Anteil in Prozent)



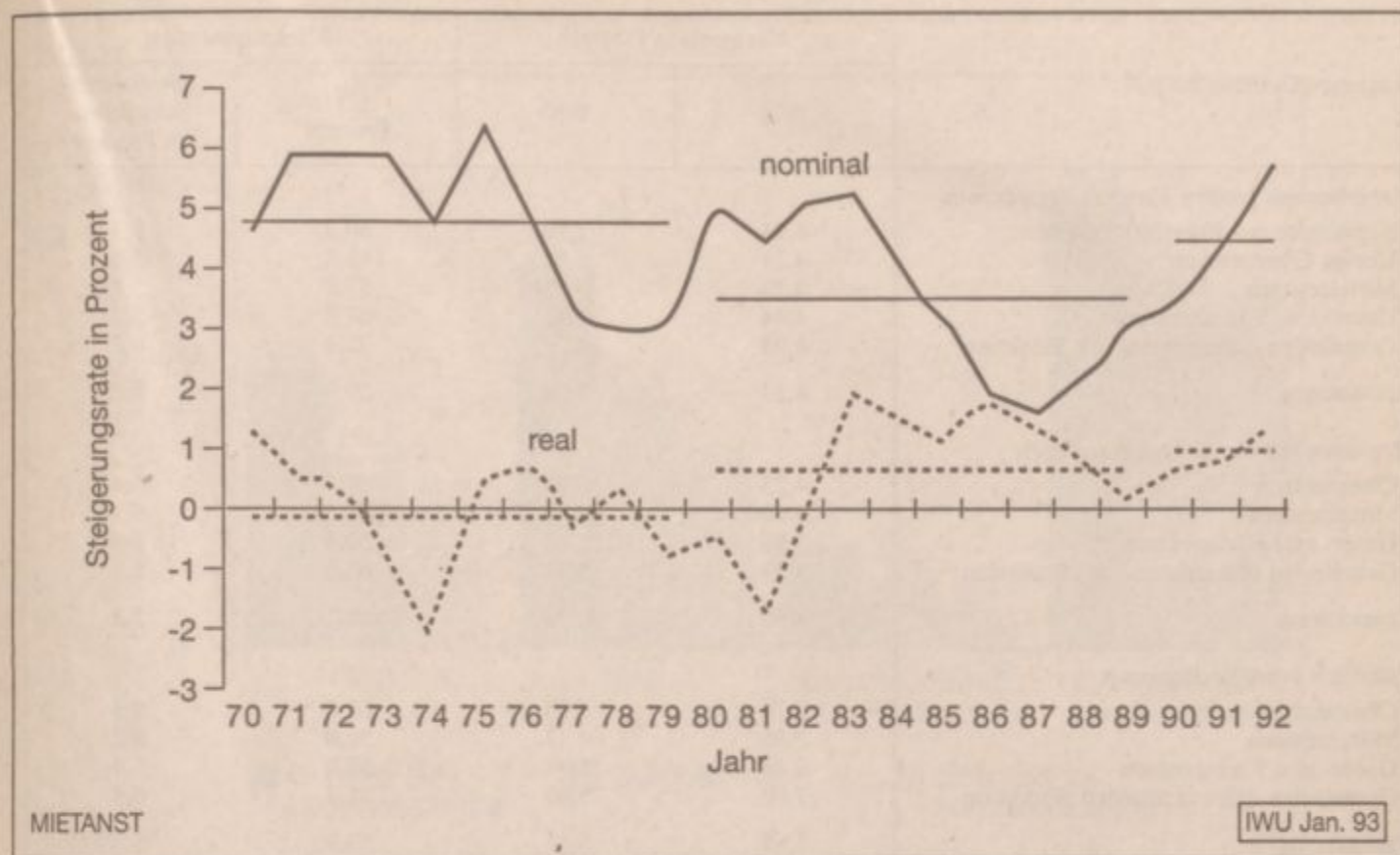
Quelle: Eigene Graphik des IWU.

Abbildung 4: Entwicklung der Wohneigentumsquote nach Haushaltsgröße und Einkommen



Quelle: Eigene Graphik des IWU.

Abbildung 5: Mietpreisanstieg (Prozent gegenüber Vorjahr)



Quelle: Eigene Graphik des IWU.

über dem der ländlich geprägten Regionen. Im Altbau und im sozialen Wohnungsbau waren die Unterschiede etwas geringer, aber bei neueren freifinanzierten Wohnungen betrug die Abweichungen bis über vier DM (mehr als 60 Prozent). Während Niveauunterschiede eindeutig nachweisbar sind, läßt sich dagegen nicht erkennen, daß die Mietpreise in den Ballungsgebieten auch wesentlich stärker *zugenommen* hätten als auf dem Lande. Von 1978 bis 1987 betrug die Mietsteigerungsrate in Großstädten mit mehr als 500 000 Einwohnern im Jahresmittel 5,3 Prozent und war damit nur unwesentlich höher als im Durchschnitt aller Gemeindetypen (5,2 Prozent), während sie sich in kleinen Umlandgemeinden oder gerade auch in kleineren Gemeinden in ländlich geprägten Regionen oft auf mehr als 6 Prozent belief (vgl. Tabelle 4). Die Mietpreisübersichten des Rings Deutscher Makler lassen auch für die Zeit nach 1987 nicht erkennen, daß das Mietniveau in Großstädten stärker *gestiegen* wäre als in kleineren Städten⁸.

Da zumindest in der ersten Hälfte der achtziger Jahre die Einkommen der Haushalte hinter dem

Mietpreisanstieg zurückgeblieben sind, haben sich die Mietbelastungen deutlich erhöht. Besonders Haushalte mit geringem Einkommen mußten stark steigende Belastungen ihres Budgets durch höhere Mieten in Kauf nehmen (vgl. Abbildung 6). Haushalte des unteren Einkommensfünftels mußten für die Miete 1988 bereits fast ein Drittel ihres Einkommens aufbringen, im untersten Einkommenszehntel sogar 37 Prozent.

Der Anstieg der Mietbelastungen darf allerdings nicht ohne Hinweis auf die Entlastungseffekte durch das Wohngeld diskutiert werden. Die positive Wirkung dieses Instruments ist im Einzelfall durchaus beachtlich. 1990 führte das Wohngeld bei den Empfängern von Mietzuschüssen im Durchschnitt zu einer Reduzierung ihrer vorherigen Wohnkosten um mehr als ein Drittel. Bei Haushalten mit sehr niedrigen Einkommen lag die Entlastung oft bei 60 Prozent oder mehr. Insgesamt sind die Wirkungen des Wohngeldes jedoch nicht so günstig, weil viele wohngeldberechtigte Haushalte ihre Ansprüche nicht realisieren. Es ist eine Ausschöpfungsquote von weniger als 50 Prozent anzunehmen⁹. Abbildung 7 zeigt die Entlastungseffekte

⁸ Vgl. dazu auch Helga Gerlach/Reinhard Malik/Hanno Osenberg/Alfred Schwandt, Erste Regionalinformationen zur Wohnungsversorgung im vereinten Deutschland, in: Informationen zur Raumentwicklung, (1991) 5/6., S. 272.

⁹ Vgl. Rudi Ulbrich, Verteilungswirkungen wohnungspolitischer Instrumente, Darmstadt (Institut Wohnen und Umwelt) 1992, S. 62 ff.

Tabelle 4: Regionale Mietpreisunterschiede

Regions-/Gemeindetyp	Mietpreis in DM/m ²		Mietpreisanstieg	
	1978	1987	in Prozent	jahresdurchschnittlich in Prozent
<i>Regionen mit großen Verdichtungsräumen</i>				
Kernstädte mit über 500 000 Einw.	4,73	7,59	60,3	5,3
Übrige Oberzentren	4,33	6,99	61,4	5,4
Mittelzentren	4,39	6,93	57,8	5,2
Unter- und Kleinzentren	4,44	7,32	64,8	5,7
Gemeinden ohne zentralörtl. Funktion	4,03	6,93	72,1	6,2
zusammen	4,53	7,24	59,9	5,3
<i>Regionen mit Verdichtungsansätzen</i>				
Oberzentren	4,33	6,96	60,9	5,4
Mittelzentren	3,86	6,06	57,0	5,1
Unter- und Kleinzentren	3,86	5,80	50,4	4,6
Gemeinden ohne zentralörtl. Funktion	3,39	5,71	68,6	5,9
zusammen	4,00	6,33	58,1	5,2
<i>Ländlich geprägte Regionen</i>				
Oberzentren	3,70	6,03	62,8	5,5
Mittelzentren	3,85	6,12	59,0	5,2
Unter- und Kleinzentren	3,49	5,48	57,0	5,1
Gemeinden ohne zentralörtl. Funktion	3,00	5,45	81,7	6,8
zusammen	3,65	5,84	59,9	5,3
insgesamt	4,32	6,87	58,9	5,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, 1-Prozent-Wohnungstichprobe 1978; Gebäude- und Wohnungszählung 1987.

des Wohngeldes unter Berücksichtigung dieser Tatsache.

Erkennbar ist zunächst, daß wenig verdienende Einkommensbezieher am stärksten vom Wohngeld profitieren. Im untersten Einkommenszehntel reduzierte sich 1988 durch die Gewährung von Mietzuschüssen die Belastungsquote von durchschnittlich 37 auf 28 Prozent. Das bedeutet eine Entlastung von den ursprünglichen Wohnkosten um rund ein Viertel. Für die Haushalte des folgenden Einkommenszehntels ergab sich bei einer Verminderung der Belastungsquote von 27 auf 25 Prozent durch das Wohngeld noch eine Entlastungswirkung von gut einem Zehntel. Gegenüber 1978 ist als Folge der Reform von 1986 die Vergünstigungswirkung des Wohngeldes zwar gesteigert worden, aber die verbleibenden Mietbelastungen für die einkommensschwächsten Haushalte in der Bundesrepublik sind immer noch weitaus am höchsten und im Zeitablauf auch am stärksten angewachsen¹⁰. Die Entlastungseffekte hätten indes wesentlich größer sein können, wenn alle berechtigten Haushalte ihr Wohngeld auch beantragt hätten.

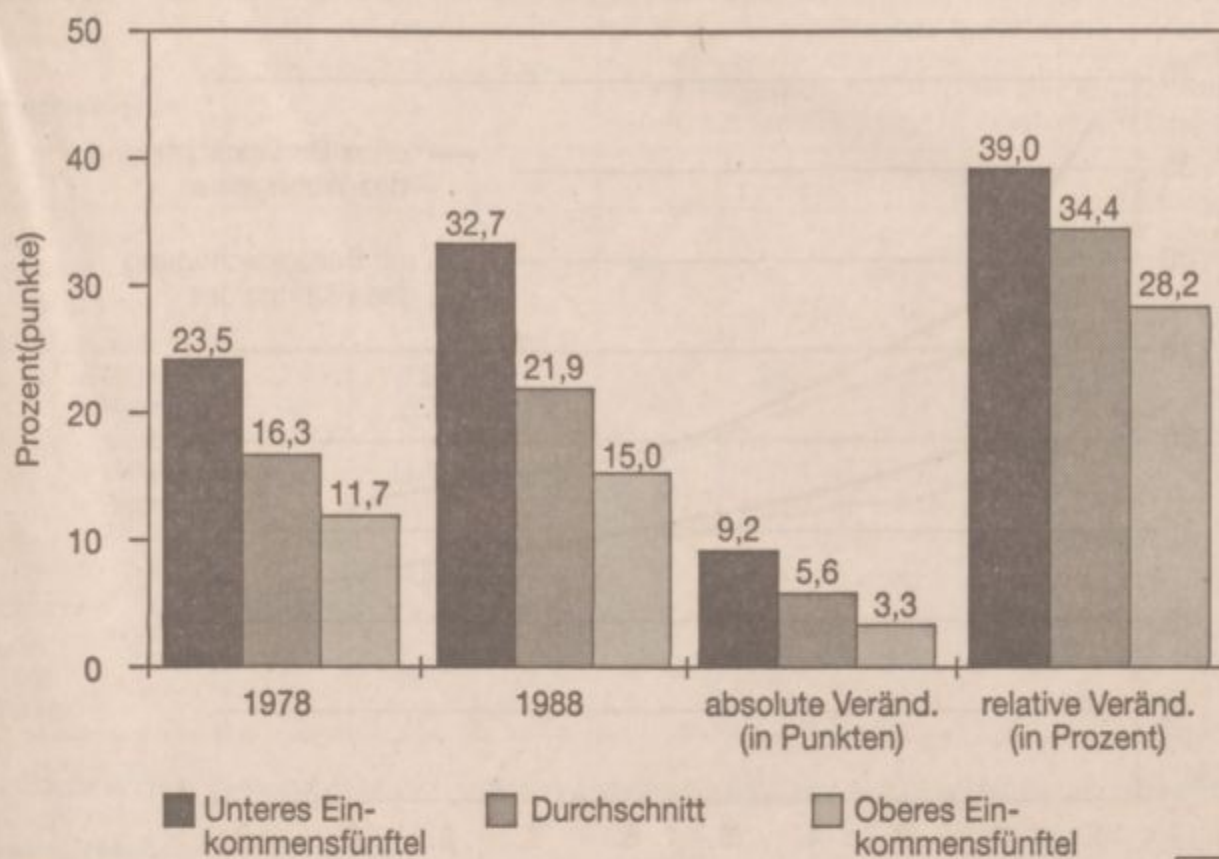
¹⁰ Vgl. ebd., S. 80.

3. Unzulängliche Wohnverhältnisse

Die Zahl der von unzulänglichen Wohnverhältnissen betroffenen Haushalte ist zwar relativ gering und hat im Zeitablauf insgesamt abgenommen, aber die Entwicklung ist nicht in allen Bereichen so positiv verlaufen.

Im einzelnen ergibt sich (vgl. Tabelle 5), daß seit Ende der siebziger Jahre die Zahl der in Behelfsheimen (Unterkünften) lebenden Haushalte von ca. 65 000 auf 25 000 abgenommen hat. Weiter wohnten 1978 noch 800 000 Haushalte in Wohnungen ohne jegliche Komfortmerkmale, d. h. ohne Bad, ohne WC in der Wohnung und ohne Sammelheizung; 1987 waren das nur noch 250 000 Haushalte. Über 200 000 Haushalte wohnten 1978 extrem beengt mit mehr als zwei Personen pro Raum. Bis 1982 hatte sich die Zahl der Haushalte in überbelegten Wohnungen auf 90 000 reduziert, ist dann aber offenbar allmählich wieder bis auf 120 000 (1987) angestiegen¹¹. Insgesamt waren 1987 gut 300 000 bis 350 000 Haushalte, in denen

¹¹ Aus- und Übersiedlerhaushalte in Gemeinschaftsunterkünften sind dabei nicht mitgezählt worden.



MB7888B

IWU Feb. 91

Quelle: Eigene Graphik des IWU.

800 000 bis 900 000 Personen lebten, nach diesen Kriterien unzulänglich untergebracht.

Häufiger als Haushalte in Wohneigentum sind davon Mieterhaushalte betroffen gewesen. Hinsichtlich der Ausstattung unterversorgt waren verhältnismäßig oft Einpersonenhaushalte, einerseits junge und andererseits alte Haushalte, Ausländer drei bis viermal so häufig wie deutsche Haushalte. Haushalte des unteren Einkommensfünftels wohnten dreimal so oft in Wohnungen ohne Bad, WC und Sammelheizung wie die Haushalte im Durchschnitt. Mehr als die Hälfte der unzulänglich ausgestatteten Wohnungen entfiel auf diese Einkommensschicht.

Von Überbelegungen waren vor allem Ausländerhaushalte betroffen: zehnmal so häufig wie deutsche Haushalte. Fast die Hälfte der überbelegten Wohnungen wurde von ihnen bewohnt, obwohl sie nur 6 Prozent aller Wohnungsinhaberhaushalte ausmachten. Insgesamt wohnten 3,5 Prozent der ausländischen Mehrpersonenhaushalte extrem beengt, von den Haushalten mit fünf oder mehr Personen sogar 7,5 Prozent. Es muß wohl damit gerechnet werden, daß sich durch die angespannten Wohnungsmarktverhältnisse der letzten Jahre die Ausbreitung extremer Wohndichte wieder ver-

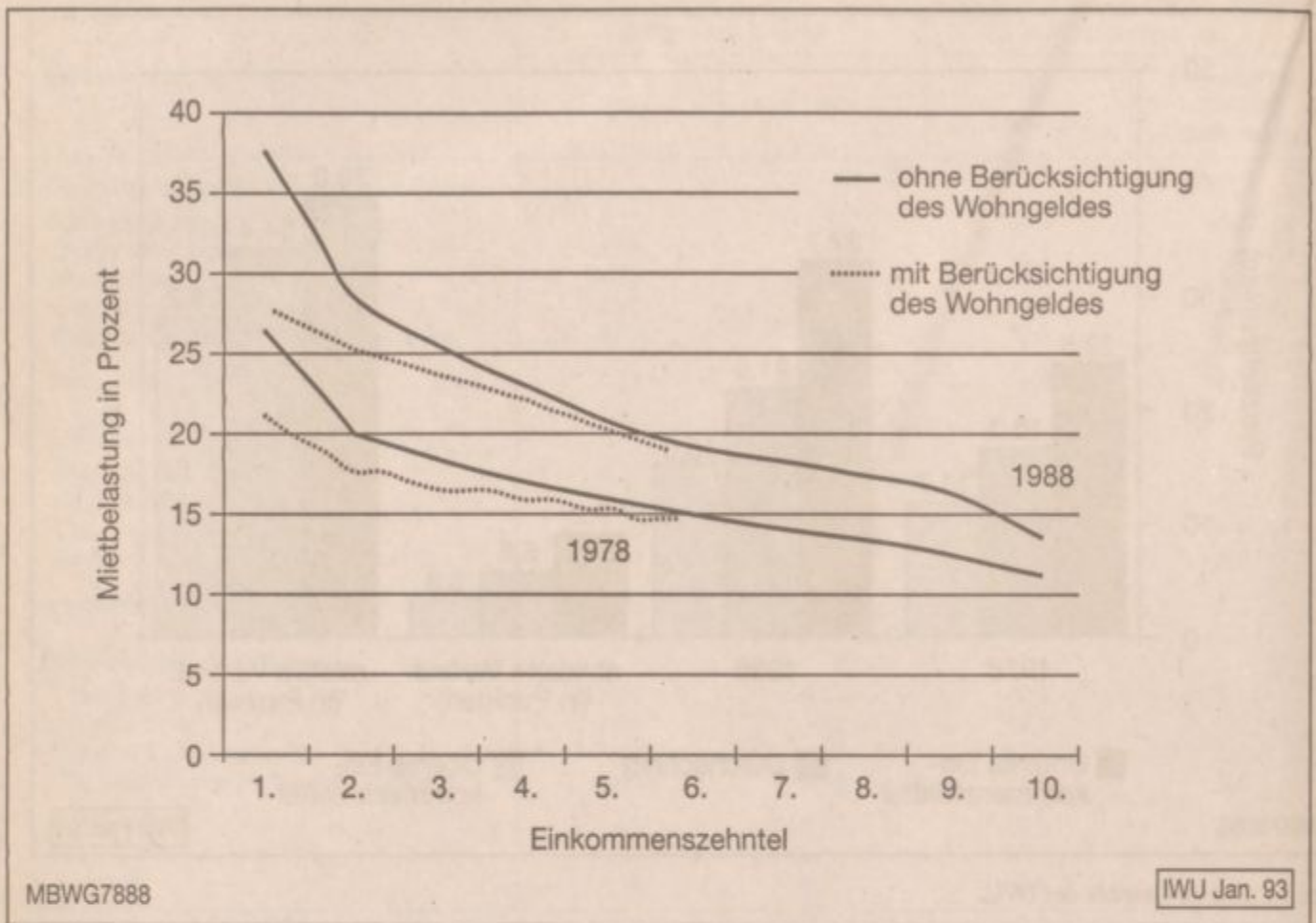
stärkt hat; statistische Belege dafür gibt es zur Zeit aber nicht.

Die krasseste Form der Unterversorgung mit Wohnraum ist sicherlich die Obdachlosigkeit¹². Darüber, wie viele Menschen in der Bundesrepublik Deutschland kein Dach über dem Kopf haben, gibt es ebenfalls keine offiziellen Statistiken. Nach Angaben der Städte und Gemeinden ist aber in allen Landesteilen eine steigende Zahl von Obdachlosenfällen zu beobachten, wobei die mangelnde Fähigkeit, die Wohnkosten tragen zu können, als eine entscheidende Ursache für Wohnungsverlust und Ableiten in die Obdachlosigkeit angesehen wird. Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Wohnungslosenhilfe hat die Zahl der Obdachlosen in den alten Ländern im Jahr 1990 auf mehr als 800 000 geschätzt, darunter

- 130 000 alleinstehende Wohnungslose,
- 300 000 Personen in Obdachlosenunterkünften,
- 100 000 Personen in gewerblichen Unterkünften (Pensionen),

¹² Vgl. Thomas Specht-Kittler, Obdachlosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/92, S. 31-41.

Abbildung 7: Einfluß des Wohngeldes auf die Mietbelastungen



Quelle: Eigene Graphik des IWU.

- 100 000 in Heimen und psychiatrischen Einrichtungen und
- 200 000 Aus- und Übersiedler in Übergangsunterkünften.

4. Entwicklungen seit 1987

Spätestens seit 1987 kann in der Bundesrepublik Deutschland auch von einem global ausgeglichenen Wohnungsmarkt nicht mehr die Rede sein.

Von Ende 1986 bis Ende 1991 hat sich der Wohnungsbestand von 26,4 Millionen lediglich um 900 000 auf 27,3 Millionen erhöht. Im Jahrfünft zuvor sind es noch 1,3 Millionen Einheiten gewesen. Ursächlich dafür ist die rückläufige Wohnungsbau-tätigkeit seit Mitte des Jahrzehnts¹³. Wurden zu Beginn der achtziger Jahre im Jahresdurchschnitt 370 000 Wohnungen fertiggestellt (mit einem Höhepunkt von 400 000 Fertigstellungen im Jahr 1984), so waren es in den Jahren ab 1986 im Schnitt nur noch gut 230 000 Wohnungen. 1988 wurden lediglich 208 000 Wohnungen neu gebaut, auch nach

13 Vgl. hierzu den Beitrag von Marlo Riege in diesem Heft.

der Wiederankurbelung des Wohnungsbaus sind es 1991 nur 315 000 Wohnungsbaufertigstellungen gewesen.

Seit Ende 1986 hat die Anzahl der Haushalte sehr viel stärker zugenommen als der Bestand an Wohnungen, und zwar um mehr als 1,9 Millionen bis Ende 1991. Lag die Wohnungszahl noch 1986 um ca. 400 000 über der Zahl der Haushalte, so ergab sich 1991 bereits ein Defizit von 600 000 Wohnungen. Auch wenn in den letzten Jahren zur Deckung der Zusatznachfrage zunächst noch ein Teil der leerstehenden Wohnungen (1987 etwas mehr als 450 000) genutzt worden sein dürfte, muß sich doch die Zahl der Haushalte, die zur Untermiete wohnen oder die eine Wohnung mit einem anderen Haushalt (zumindest vorübergehend) teilen (müssen), von damals 1,5 Millionen auf mehr als 3 Millionen erhöht haben. Anhand der Kurvenverläufe in Abbildung 8 ist erkennbar, wie stark sich die Wohnungsmarktverhältnisse in den letzten Jahren angespannt haben.

Verursacht wurde der Haushaltszuwachs durch die anhaltende Verringerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße und den kräftigen Bevölkerungs-

Tabelle 5: Haushalte in unzulänglichen Wohnverhältnissen (Anzahl in 1 000 bzw. Prozent der jeweiligen Kategorie)

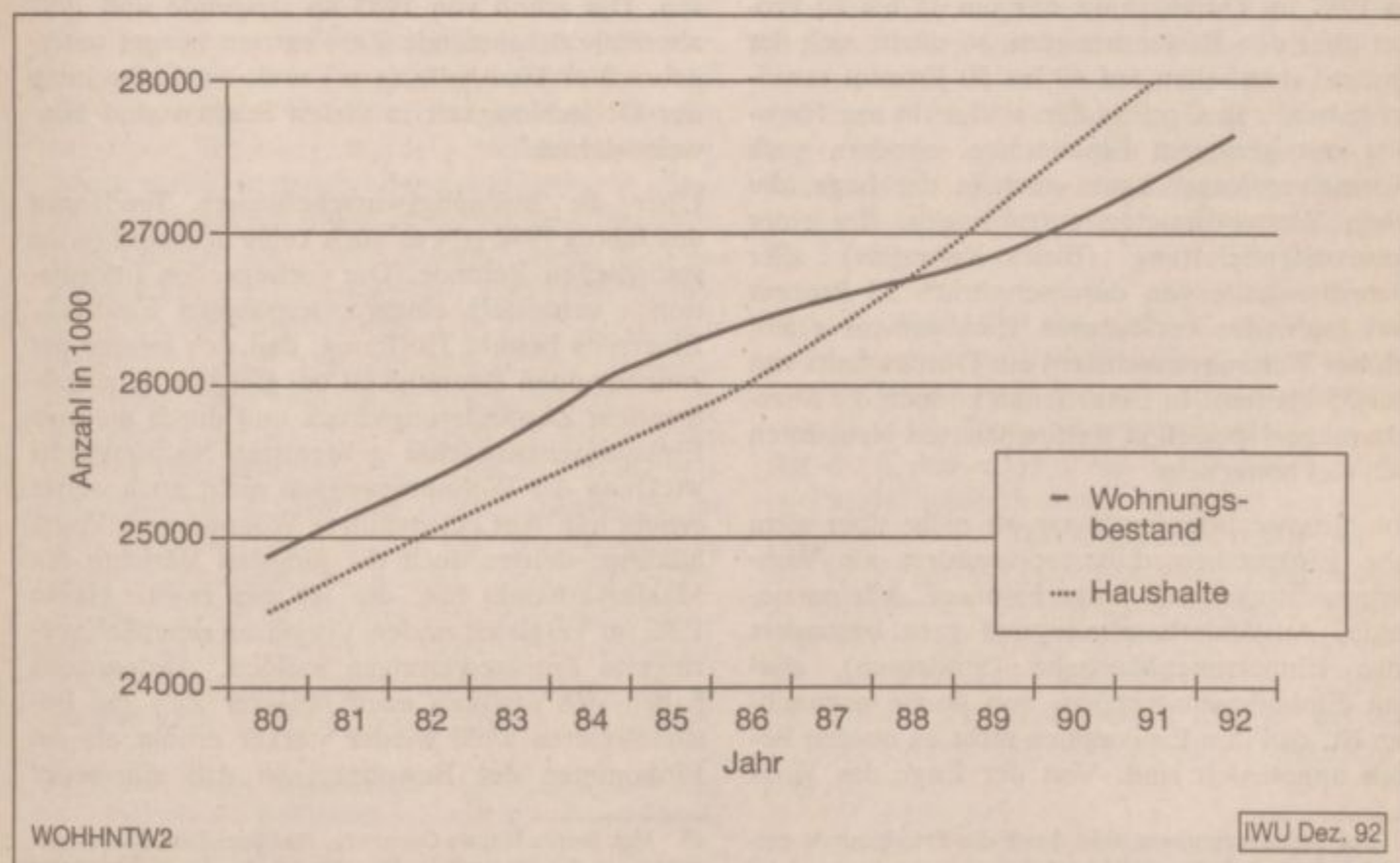
Haushaltskategorie	Haushalte in Unterkünften			Haushalte in Gebäuden					
				in Wohnungen ohne Bad, WC und ohne Sammelheizung			in überbelegten Wohnungen (zwei o. mehr Pers. je Raum)		
	1978	1982	1987	1978	1982	1987	1978	1982	1987
<i>Wohnungsinhaber</i>									
in 1 000	60,9	43,6	20,4	802,3	510,6	251,3	205,1	90	120,5
in Prozent	0,3	0,3	0,1	3,5	2,1	1,0	0,9	0,4	0,5
Davon: Hauptmieter									
in 1 000	32,9	29,9	13,9	594,7	386,9	174,8	163,2	81	95,6
in Prozent	0,2	0,2	0,1	4,1	2,7	1,1	1,1	0,6	0,6
Eigentümer									
in 1 000	28,0	13,7	6,5	226,6	123,7	76,5	41,9	(8)	24,9
in Prozent	0,3	0,1	0,1	2,7	1,3	0,8	0,5	(0,1)	0,26
<i>Untermieter</i>									
in 1 000	(5,9)	(4,9)	2,2	-	-	-	-	-	-
in Prozent	(0,8)	(0,7)	0,3	-	-	-	-	-	-
<i>zusammen</i>									
in 1 000	66,8	48,5	22,6*	-	-	-	-	-	-
in Prozent	0,3	0,2	0,1	-	-	-	-	-	-

Ohne Haushalte in Freizeitwohneinheiten, 1987 auch ohne Haushalte in Gebäuden und Unterkünften mit vollständiger Wohnheimnutzung.

* 25,4 einschl. Haushalte in Wohnheimen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, 1-Prozent-Wohnungstichprobe 1978; Mikrozensus 1982; Gebäude- und Wohnungszählung 1987.

Abbildung 8: Entwicklung der Haushalte und Wohnungen



Quelle: Eigene Graphik des IWU.

anstieg als Folge des Zustroms von Aus- und Übersiedlern aus dem osteuropäischen Ausland und der ehemaligen DDR und der verstärkten Zuwanderung von Ausländern. Der Wanderungsüberschuß der Jahre 1987 bis 1991 ergibt sich mit 3,5 Millionen. Bei einer Fortsetzung des Trends der Haushaltsgrößendegression der vorherigen eininhalb Jahrzehnte hätte sich die Haushaltszahl allerdings auch ohne Zuwanderungen um weit mehr als eine Million erhöht. Es wäre also auch infolge des „natürlichen“ Haushaltsbildungsverhaltens zu Verengungen am Wohnungsmarkt gekommen, die dann tatsächlich durch den Bevölkerungszuwachs ganz wesentlich verstärkt worden sind.

Kennzeichen der Anspannungen auf dem Wohnungsmarkt sind stark anziehende Mieten bei der Neu- und Wiedervermietung von nicht öffentlich gefördertem Wohnraum¹⁴. Zwar gibt es hierzu keine Repräsentativstatistiken; die jährlichen Mitteilungen des Rings Deutscher Makler lassen jedoch erkennen, daß sich in den Ballungszentren der westlichen Bundesländer die Mieten für Wohnungssuchende von 1987 bis 1991 um rd. 50 Prozent verteuert haben. Dem steht für die Mieten insgesamt (die sich überwiegend aus Bestandsmieten zusammensetzen) ein Anstieg um weniger als 20 Prozent gegenüber. Lagen die Neuvertragsmieten 1987 im Durchschnitt nur um 15 bis 20 Prozent über den Bestandsmieten, so dürfte sich der Abstand inzwischen auf 40 bis 50 Prozent erweitert haben¹⁵. In Großstädten sind nicht nur Haushalte mit geringem Einkommen, sondern auch „Normalverdiener“ kaum noch in der Lage, die hohen Einstandsmieten aufzubringen. Bei einer Wohnkostenbelastung (Brutto-Kaltmiete) aller Mieterhaushalte von durchschnittlich 23 Prozent ihres laufenden verfügbaren Einkommens ergibt sich bei Wohnungswechslern ein Durchschnitt von über 35 Prozent. In Einzelfällen können die Mietbelastungen speziell in freifinanzierten Neubauten noch viel höher sein.

Wohnungswechsler verfügen oft nicht über allzu hohe Einkommen. Überrepräsentiert als Wohnungsnachfrager sind junge Familien, Alleinerziehende, Ausländerhaushalte und ganz besonders junge Einpersonenhaushalte (Studenten), allesamt Einkommensgruppen, von denen anzunehmen ist, daß ihre Einkommen nicht im oberen Bereich angesiedelt sind. Von der Enge des Woh-

nungsmarktes sind demnach einkommensschwächere Gruppen besonders betroffen. Sie müssen nicht nur mit den besser situierten „Wohlstandswechslern“, gegenüber denen sie ohnehin im Hintertreffen sind¹⁶, sondern seit 1988 auch mit Hunderttausenden von Aus- und Übersiedlern um das knappe Angebot an Wohnungen konkurrieren. Wesentlich für ihre Schwierigkeiten ist weiter, daß auch das Angebot an Sozialwohnungen, in denen weniger verdienende Haushalte bislang noch unterkommen konnten, wegen der Talfahrt im Sozialwohnungsbau¹⁷ und des Auslaufens von Wohnungsbindungen stark zurückgegangen ist. Die ohnehin niedrigen Fluktuationsraten im Sozialwohnungsbestand, die sich nach Auskunft der städtischen Wohnungsämter zuletzt noch weiter reduziert haben, tragen zur Verschärfung der Situation bei.

Als Folge des neuen Wohnungsmangels dürfte der Trend zur Haushaltsverkleinerung und zur Ausdehnung der Wohnfläche zunächst einmal gebrochen sein. Darauf deutet der (leichte) Wiederanstieg der durchschnittlichen Haushaltsgröße in den Ergebnissen der jüngsten Mikrozensus von 1990 und 1991 hin. Für die schlechter verdienenden Haushalte könnte sich diese Situation sogar dahingehend auswirken, daß sie sich in ihrem Verbrauch an Wohnfläche wieder einschränken müssen. Die schon von 1985 an steigende und 1987 abermals zunehmende Zahl extrem beengt untergebrachter Haushalte (s. o.) und die Ausbreitung der Obdachlosigkeit in vielen Städten sind Hinweise darauf.

Über die wohnungswirtschaftlichen Tendenzen des Jahres 1992 gibt es noch keine abschließenden statistischen Befunde. Die vorliegenden Informationen vermitteln einen zwiespältigen Eindruck. Einerseits besteht Hoffnung, daß sich infolge der zunehmenden Bautätigkeit bei gleichzeitig abnehmendem Zuwanderungsdruck und durch niedrige Einkommenszuwächse gebremster Nachfrageentwicklung der Wohnungsengpaß nicht noch weiter erhöht hat. Auf entspanntere Wohnungsmarktheltnisse deuten auch die jüngsten Berichte der Maklerverbände hin, die für die zweite Hälfte 1992 im Vergleich zu den Vorjahren erheblich verringerte Preissteigerungen melden. Andererseits haben sich erstmals nach längerer Zeit die Bestandsmieten wohl wieder stärker erhöht als die Einkommen der Bewohner, so daß ein neuer

14 Bei Sozialwohnungen sind durch die Preisbindung entsprechende Anhebungen nicht möglich.

15 Vgl. Rudi Ulbrich, Anstieg der Mietbelastungen und seine Ursachen, in: Der Langfristige Kredit, 42 (1991) 20, S. 639f.

16 Vgl. hierzu Hanno Osenberg, Auf Sozialwohnungen angewiesen, Schriftenreihe „Forschung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft Nr. 485, Bonn 1991.

17 Vgl. hierzu den Beitrag von Marlo Riege in diesem Heft.

Schub für die Mietbelastung recht wahrscheinlich geworden ist.

II. Wohnungsversorgung in den östlichen Bundesländern

Über die Wohnungsversorgung der Haushalte in den östlichen Bundesländern liegt nur wenig repräsentatives statistisches Material vor. Insbesondere ist es kaum möglich, die besser fundierten Angaben über die Struktur des Wohnungsbestandes mit Daten zur Haushaltsstruktur zu verknüpfen, um so Aussagen über die Wohnungsversorgung verschiedener Haushaltsgruppen oder Einkommenschichten treffen zu können.

Bei einem Gesamtbestand von 26,2¹⁸ (1987, West) bzw. 7 Millionen Wohnungen (1989, Ost) stehen im Westen wie im Osten der Republik je 1 000 Einwohner etwa 430 Wohnungen zur Verfügung (vgl. Tabelle 6). Bezogen auf die Zahl der Haushalte (26,2 bzw. 6,6 Millionen) ergibt sich im Osten sogar eine günstigere Relation als im Westen – zumal dann, wenn man für die westlichen Bundesländer nicht die Situation von 1987, sondern die gegenwärtigen Verhältnisse zugrunde legt.

Die Angaben zum Wohnungsbestand in der ehemaligen DDR sind allerdings als deutlich überhöht anzusehen. Zum einen beruhen sie nicht wirklich auf einer Erhebung, sondern stellen Fortschreibungsergebnisse dar, bei denen ein Fehler in unbekannter Größenordnung zu berücksichtigen wäre. Zum anderen sind in den Bestandszahlen auch die wegen vorgeschrittenen Verfalls nicht mehr nutzbaren Wohnungen enthalten. Die Zahl der wegen schwerwiegender baulicher Mängel unbewohnbaren Wohnungen muß mit weit mehr als 100 000 angenommen werden, z. T. reichen die Schätzungen an eine halbe Million heran¹⁹. Daß auch in der ehemaligen DDR die Wohnungsmarktlage angespannt war, zeigt sich etwa daran, daß bei den für die Wohnungsvergabe zuständigen kommunalen Stellen zuletzt 780 000 Anträge von Wohnungssuchenden vorlagen. Der größte Teil der Antragsteller (470 000) waren Haushalte, die sich zusammen mit anderen eine Wohnung teilen mußten; bei den üb-

rigen handelte es sich um Wohnungssuchende, die entweder in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht waren oder in Wohnungen, die wegen baulicher Mißstände von Räumung bedroht waren²⁰. Daß sich die Lage seit 1989 trotz der hohen Abwanderung nicht gebessert hat, ergibt sich aus der Zahl der ausgestellten Wohnberechtigungsscheine. Von September 1990 bis Juni 1991 haben 6 Prozent aller Haushalte einen Wohnberechtigungsschein mit Dringlichkeit erhalten. Versorgt werden konnten davon im gleichen Zeitraum lediglich 28 Prozent²¹.

Auffällig im Vergleich zu den westlichen Bundesländern ist der große Wohnungsbestand der öffentlichen Hand. Der Anteil der ehemals volkseigenen, heute im kommunalen Besitz befindlichen Wohnungen beläuft sich auf über 40 Prozent; im Westen spielt kommunales Wohneigentum nur eine untergeordnete Rolle. Privateigentum an Wohnungen, das in den westlichen Bundesländern vier Fünftel des Bestandes ausmacht, bestand in der DDR demgegenüber nur in ebenfalls etwa 40 Prozent der Fälle. Private Haushalte waren vor allem Eigentümer von Ein- und Zweifamilienhäusern, sehr viel weniger auch von Mehrfamilienhäusern oder von Eigentumswohnungen.

Während im Westen der Bundesrepublik 70 Prozent der Wohnungen nach dem Zweiten Weltkrieg gebaut worden sind, war es in den östlichen Bundesländern noch nicht einmal die Hälfte. Mehr als ein Drittel des Wohnungsbestandes stammt hier sogar aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg. Besonders Ein- und Zweifamilienhäuser weisen ein hohes Baualter auf, nur ein Fünftel besteht aus Nachkriegsbauten.

Hinzu kommt, daß die seit Anfang der siebziger Jahre gesteigerte Neubautätigkeit durch eine Vernachlässigung des Wohnungsbestandes erkaufte worden ist²². Dadurch verschlechterte sich nicht nur der Erhaltungszustand der Wohnungen mehr und mehr, sondern auch hinsichtlich der Ausstattungsqualität der Wohnungen sind erhebliche Defizite im Vergleich zu den westlichen Bundesländern zu konstatieren. So verfügt immer noch knapp ein Viertel der Ost-Wohnungen nicht über ein Innen-WC, im Westen der Republik sind nur 2 Prozent der Wohnungen von diesem Mangel betroffen. Und während in den westlichen Bundesländern be-

18 Ohne sonstige Wohneinheiten (vgl. Anm. 1) und ohne von Angehörigen ausländischer Streitkräfte privatrechtlich gemietete Wohnungen.

19 Vgl. z. B. Bernd Bartholmai/Manfred Melzer/Erika Schulz, Aktuelle Tendenzen der Wohnungsmarktentwicklung in Deutschland, in: Informationen zur Raumentwicklung, (1991) 5/6, S. 309.

20 Vgl. ebd., S. 309.

21 Vgl. Zur kommunalen Wohnungsversorgung in den neuen Ländern, in: BfLR-Mitteilungen, Nr. 6, November 1991, S. 4.

22 Vgl. Wohnen in der DDR, in: WZB-Mitteilungen, Nr. 57 vom September 1992, S. 38.

Tabelle 6: Vergleich einiger Kennziffern zur Wohnungsversorgung in den westlichen und östlichen Bundesländern (Stand 1987 bzw. 1989)

Gegenstand der Nachweisung	Einheit	Westliche Bundesländer	Östliche Bundesländer		
		insgesamt	Gebäude mit ... Wohnungen		
			1 oder 2	3 und mehr	
<i>Wohnungen</i>	Mio.	26,2	7,0	2,3	4,7
<i>Eigentumsform:</i>					
Kommunal	Prozent		41	13	54
Genossenschaftlich	Prozent		18	3	25
Privat- o. sonst. Eigent.	Prozent		41	84	21
<i>Baujahr:</i> bis 1918	Prozent	18	35	48	29
1919 bis 1945	Prozent	12	19	30	14
nach 1945	Prozent	70	46	23	57
<i>Erhaltungszustand:</i>					
gut	Prozent		32 ²	30	
geringe bis mittlere Schäden	Prozent		46 ²	50	
schwere Schäden	Prozent		22 ²	20	
<i>Ausstattung:</i> mit Bad/Dusche	Prozent	95	82	54	97
mit Innen-WC	Prozent	98	76	54	87
mit moderner Heizung	Prozent	75	47	20	62
<i>Wohnungsgröße:</i> 1 o. 2 Räume	Prozent	8	11		
3 Räume	Prozent	21	27		
4 Räume	Prozent	29	38		
5 Räume	Prozent	20	17		
6 oder mehr	Prozent	22	8		
Einwohner	Mio.	61,2	16,4		
Haushalte	Mio.	26,2	6,6		
Wohnungen je 1000 Einwohner		428	426		
Wohnfläche je Wohnung	m ²	86,1	64,3	73	61
je Einwohner	m ²	36,8	27,4		
Räume je Wohnung		4,4	3,8		
je Einwohner		1,9	1,6		
Mietwohnungen	Mio.	15,4	5,1 ³	0,4	4,7
	Prozent	(= 60,7 ¹)	(= 73)		
Wohnfläche je Mietwohnung	m ²	69,2	62	79	61

¹ Anteil an bewohnten Wohnungen (ohne Freizeitwohnungen)

² 1986

³ Einschließlich leerstehender Wohnungen und der vom Eigentümer selbstgenutzten Wohnungen in Mehrfamilienhäusern, jedoch ohne privat vermietete Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern

Quelle: Zusammenstellung des IWU.

reits drei Viertel der Wohnungen mit modernen Zentralheizungsanlagen ausgestattet sind, macht der Anteil dieser Wohnungen im Osten weniger als die Hälfte aus. Besonders die Ein- und Zweifamilienhäuser weisen wegen nicht vorgenommener Modernisierungen – gemessen am modernen Standard – hohe Ausstattungsdefizite auf. Andererseits ist ihr Erhaltungszustand – wohl weil sie überwiegend von privaten Eigentümern bewirtschaftet worden sind, die sich selbst darum gekümmert haben – oft besser als der von Mehrfamilienhäusern aus der Vorkriegszeit.

Schließlich sind in Westdeutschland die Wohnungen zumeist auch beträchtlich größer als im Osten. Das liegt vor allem im sehr viel höheren Anteil des Eigenheimbaus begründet, in dem wesentlich größere Wohnflächen als im Mietwohnungsbau realisiert worden sind. Die an der Wohnfläche gemessene Versorgung der westlichen Bundesbürger ist darum mit 36 Quadratmetern je Einwohner deutlich besser als in Ostdeutschland mit 28 Quadratmetern. Der Wohnungsbestand in der ehemaligen DDR wird deshalb oft als wenig bedarfsgerecht qualifiziert. Die Wohnungen sind klein und schrän-

ken individuelle Wohnbedürfnisse ein²³. Fast 40 Prozent der Wohnungen weisen nur ein oder zwei Wohnräume auf (knapp 30 Prozent in den westlichen Bundesländern). Es fehlen alters-, behinderten- und familiengerechte Wohnungen. Ausreichend familienfreundliche Wohnungen gibt es in den westlichen Bundesländern allerdings auch nur im eigengenutzten Wohnungsbestand und viel zu wenig als Mietwohnungen (vgl. Tabelle 2). Der Vergleich der genutzten Wohnflächen im Mietwohnungsbestand offenbart deshalb zwischen Ost und West erheblich geringere Unterschiede als bei Betrachtung des gesamten Wohnungsbestandes.

Entsprechend der Eigentümerstruktur des Wohnungsbestandes in den neuen Ländern liegt der Anteil des selbstgenutzten Wohneigentums lediglich bei 20 bis 25 Prozent und damit fast nur halb so hoch wie in den alten Ländern²⁴. Festzustellen ist allerdings, daß Wohneigentum in der ehemaligen DDR kein Privileg der Besserverdienenden war. Untersuchungen des Statistischen Bundesamtes offenbaren sogar eine niedrigere Wohneigentumsquote für Familien mit höherem Einkommen als für Haushalte mit mittlerem oder niedrigerem Einkommen²⁵.

Sehr niedrig waren in der ehemaligen DDR die Mieten. Der Mietpreis je Quadratmeter Wohnfläche lag 1989 bei weniger als einer Mark (Ost); einschließlich Heizung und Warmwasser waren etwa 1,50 Mark pro Quadratmeter aufzubringen²⁶. Dagegen belief sich die Kaltmiete in den alten Bundesländern bereits 1987 auf nahezu 7 DM pro Quadratmeter. Entsprechend niedrig waren die Mietbelastungen im Osten: Die verfügbaren Einkommen wurden durch Ausgaben für die Miete nur in Höhe von drei bis fünf Prozent belastet.

Zum 1. Oktober 1991 sind in einer ersten Stufe die Mieten in den neuen Bundesländern deutlich angehoben worden. Die Brutto-Kaltmiete ist dadurch auf mehr als drei DM pro Quadratmeter, die Warmmiete auf mehr als 5 DM angestiegen. Von der zweiten Mietstufe, die zum 1. Januar 1993 gültig wurde, erwartet z. B. das Land Brandenburg einen Anstieg auf 5 bis 5,50 DM pro Quadratmeter

kalt (brutto) bzw. auf 7 bis 7,50 DM warm²⁷. Im Vergleich dazu beläuft sich die Brutto-Kaltmiete in den westlichen Bundesländern gegenwärtig auf ca. 9 DM pro Quadratmeter, einschließlich Heizung und Warmwasser auf ca. 10,50 DM – bei einem freilich wesentlich höheren Qualitätsstandard der Wohnungen als im Osten Deutschlands.

Die Mietlastquote ist in den östlichen Bundesländern für 1992 auf 11 bis 12 Prozent geschätzt worden. Die Ausgaben für die Warmmiete sollen sich auf 18 Prozent des verfügbaren Einkommens belaufen haben²⁸. Die Mieterhöhungen des Jahres 1993 dürften unter Berücksichtigung der gleichzeitigen Einkommenssteigerungen zu einer Erhöhung des Niveaus um drei Prozentpunkte führen. Bei gleicher Berechnungsweise ergibt sich für die westlichen Bundesländer eine Mietbelastung (bezogen auf die Brutto-Kaltmiete) von mehr als 20 Prozent.

Angesichts des immer noch relativ niedrigen Einkommensniveaus in den neuen Bundesländern spielt die Entlastung von den Wohnkosten durch Wohngeld eine besondere Rolle. Anders als im Westen sind hier nicht nur die Brutto-Kaltmieten, sondern auch die Heizungs- und Warmwasserkosten wohngeldfähig. Insgesamt erhalten gut 30 Prozent der Mieter und 20 Prozent der Haushalte mit selbstgenutztem Wohneigentum Wohngeld²⁹. In Westdeutschland sind dagegen nur 10 bis 11 Prozent der Mieter und sogar nur ein Prozent der Eigentümer Wohngeldempfänger. Durch die Wohngeldzahlungen reduziert sich der Anteil der selbst zu tragenden Wohnkosten (Brutto-Kaltmiete zuzüglich wohngeldfähiger Heizzuschläge) am verfügbaren Einkommen bei den Begünstigten von 27 auf 17 Prozent. Das bedeutet einen Entlastungseffekt von 37 Prozent. In den alten Bundesländern wird durch Mietzuschüsse nur eine Reduzierung der wesentlich höheren Wohnkostenbelastung (Warmmiete) von 42 auf 31 Prozent bewirkt (Entlastungseffekt: 26 Prozent).

Durch Mieterhöhungen wird in den östlichen Bundesländern ein Anstieg des für die Warmmiete aufzubringenden Einkommensanteils auf 18 bis 19 Prozent nach Wohngeld erwartet. Auch damit bleiben die von Wohngeldempfängern im Osten zu tragenden Belastungen noch erheblich unter den im Westen für Wohngeldempfänger üblichen Belastungen.

23 Vgl. H. Gerlach u. a. (Anm. 8), S. 258.

24 Vgl. ebd., S. 269.

25 Vgl. Hilde Fiebiger, Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte im früheren Bundesgebiet sowie den neuen Ländern und Berlin-Ost 1991, in: *Wirtschaft und Statistik*, (1992) 11, S. 829.

26 Vgl. Joachim Frick/Herbert Lahmann, Wohnsituation und Wohnkosten von Privathaushalten in Ostdeutschland, in: *Wochenbericht des DIW*, 58 (1991) 28, S. 400.

27 Vgl. Bericht der Landesregierung zur Situation der Mieter im Land Brandenburg, o. O., o. J. (1992), S. 11f.

28 Vgl. Mieten und Wohnkostenbelastung in den neuen Bundesländern – Ergebnisse der BfLR-Umfrage von Ende 1991, in: *BfLR-Mitteilungen*, Nr. 5, Oktober 1992, S. 2.

29 Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Wohngeldsondergesetzes, o. O., o. J. (1992), S. 14ff.

Der soziale Wohnungsbau

Sein Beitrag und seine Grenzen für eine soziale Wohnungspolitik

I. Vorbemerkungen

Als Ende der achtziger Jahre Wohnungsknappheit und Wohnungsnot wachsender Teile der Bevölkerung von der Politik endlich zur Kenntnis genommen wurden, erfuhr auch der soziale Wohnungsbau eine Renaissance. Nun bildete sein Rückgang zweifellos *einen* Grund für die Wohnungsnot und insofern war stärkeres staatliches Engagement im Wohnungssektor eine folgerichtige Reaktion auf die entstandene Mangelsituation. Jedoch lagen und liegen die Probleme tiefer; sie bestehen nicht nur im zu geringen Umfang des sozialen Wohnungsbaus, sondern in Strukturproblemen, die ihn selbst, aber auch sein Umfeld – d. h. die staatliche Wohnungsbauförderung insgesamt – kennzeichnen.

Diese Strukturprobleme sind nicht neu, und sie waren seit langem thematisiert worden: Finanzielle und soziale Verzerrungen, Unzufriedenheit mit der Qualität und Gestaltung, Kritik an bürokratischer Verwaltung hatten den sozialen Wohnungsbau in Mißkredit gebracht. Jedoch bestanden diese Probleme nicht von Anfang an – zumindest nicht manifest. Offensichtlich sind also Veränderungen erfolgt, durch die das einstmals erfolgreichste Instrument zur Beseitigung der enormen Wohnungsnot der Nachkriegszeit sukzessive geschwächt und in seinen Zielsetzungen sogar konterkariert worden war.

Im folgenden sollen daher *erstens* Ziele, Instrumente und Wirkungen des sozialen Wohnungsbaus vor allem der „ersten Generation“ (fünfziger Jahre) dargestellt werden. In einem *zweiten Schritt* werden die Probleme aufgezeigt, die sich aus der ordnungspolitischen Grundorientierung des sozialen Wohnungsbaus und den damit verbundenen Veränderungen in den Instrumentarien einerseits, aus der ungenügenden Anpassung an veränderte gesellschaftliche Bedingungen andererseits ergeben haben¹. Schließlich wird im abschließenden

dritten Teil das Verhältnis zwischen sozialem Wohnungsbau und anderen Instrumenten staatlicher Wohnungsbauförderung einer kritischen Betrachtung unterzogen.

II. Der soziale Wohnungsbau – zentraler Pfeiler des deutschen Wohnungswunders

1. Sozialer Wohnungsbau als öffentliche Aufgabe

Die Bewältigung der enormen Wohnungsnot der Nachkriegszeit (mehr als sechs Millionen Wohnungen Fehlbestand) war nur möglich unter der Bedingung rascher und umfassender staatlicher Eingriffe in den Wohnungssektor. Diese betrafen zum einen die Wohnraumbewirtschaftung der noch vorhandenen rund neun Millionen Altbauwohnungen, d. h. die Kontrolle der Wohnungsbelegungen und der Mieten durch kommunale Wohnungsämter. Sie betrafen zum anderen die schnelle und nachhaltige Ankurbelung des Wohnungsneubaus. Als Kernstück der Wohnungsneubaupolitik galt der soziale Wohnungsbau, d. h. der mit öffentlichen Mitteln geförderte Wohnungsbau, der in der Tat wesentlichen Anteil an der Neubautätigkeit in der ersten Nachkriegsperiode gehabt hat. Das erste Wohnungsbaugesetz von 1950 macht die Förderung des Wohnungsbaus – im Gesetz selbst als in-

lichere Darstellungen finden sich etwa bei Friedrich O. Blumers/Axel Werner, Sozialer Wohnungsbau in der Krise – Sozialer Wohnungsbau in der Zukunft?, Stuttgart 1979; Renate Petzinger/Marlo Riege, Die neue Wohnungsnot. Wohnungswunder Bundesrepublik, Hamburg 1981; Karl-Heinz Peters, Wohnungspolitik am Scheideweg. Wohnungswesen, Wohnungswirtschaft, Wohnungspolitik, Berlin 1984; Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg. Im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, bearbeitet vom GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH Hamburg, Bonn 1990. Vgl. auch die Debatte des Deutschen Bundestages am 15. Januar 1993 über ein neues Wohnungsstatistikgesetz und über aktuelle Fragen in der Wohnungsbaupolitik, in: Das Parlament vom 29. Januar 1993, S. 8/9.

¹ In der hier gebotenen Kürze kann sich die Darstellung selbstverständlich nur auf Grundzüge beziehen. Ausführ-

haltliches und zeitliches Programm konkretisiert – zur gesetzlichen Pflicht. „Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände haben den Wohnungsbau unter besonderer Bevorzugung des Baues von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete (Lasten) für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind (sozialer Wohnungsbau), als vordringliche Aufgabe zu fördern mit dem Ziel, daß innerhalb von 6 Jahren möglichst 1,8 Mio. Wohnungen dieser Art geschaffen werden . . .“, heißt es in Paragraph 1 des ersten Wohnungsbaugesetzes. Vor allem in den ersten Jahren wurde ein Teil dieser Wohnungen bevorzugt an Vertriebene und Kriegssachgeschädigte vergeben, daneben gab es den Bergarbeiterwohnungsbau als Sonderform des sozialen Wohnungsbaus².

Entsprechend der marktwirtschaftlichen Grundorientierung der damaligen Regierung war der soziale Wohnungsbau nicht als Wohnungsbau unter direkter öffentlicher Regie, d. h. als direkt vom Staat, von den Kommunen betriebener Wohnungsbau, konzipiert. Vielmehr bestand er aus einem System von öffentlichen Zuwendungen, mit denen die jeweiligen Bauherren (private Haushalte, gemeinnützige und freie Wohnungsunternehmen) subventioniert wurden und die gebunden waren an Richtlinien über die Belegung von Wohnungen (im wesentlichen Einkommensbegrenzungen), an Mietobergrenzen (Richtsatzmiete nach dem ersten und Kostenmiete nach dem zweiten Wohnungsbaugesetz) sowie an bestimmte Ausstattungsstandards³. Die staatlichen Maßnahmen im Wohnungssektor sollten somit die private Bautätigkeit unterstützen bzw. anreizen und die soziale Tragbarkeit sicherstellen. Sie sollten jedoch nicht – zumindest nicht auf Dauer – den Markt als zentrale Regulierungsinstanz außer Kraft setzen.

Schon im ersten Wohnungsbaugesetz war eine Vielzahl öffentlicher Förderungsarten vorgesehen, und diese bezogen sich auch nicht nur auf den sozialen Wohnungsbau. In der Anwendung lassen sich drei größere Etappen mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen in Art und Umfang der Förderung unterscheiden: die Förderung durch zinslose Darlehen, durch Aufwandsdarlehen und die Förderung über den sogenannten zweiten Förderungsweg (s. u.). Diese unterschiedlichen Formen der öffentlichen Mittelvergabe beinhalten zu-

gleich unterschiedliche Grade der öffentlichen Kontrolle im Wohnungsangebot, setzen also bereits erste Vorbedingungen für die Herausbildung von Teilmärkten und unterschiedlichen Begünstigungen innerhalb der öffentlichen Förderung. In den fünfziger Jahren bildete die Vergabe unmittelbar staatlicher, zinsloser bzw. zinsverbilligter Darlehen für den sozialen Wohnungsbau das wichtigste Förderungsinstrument. Diese Form der finanziellen Unterstützung des Wohnungsneubaus war allerdings von vornherein nur als Übergangslösung für den Zeitraum geplant, in dem privates Kapital noch nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stand. Mit dem zweiten Wohnungsbaugesetz des Jahres 1956 wurde dieser Zielsetzung entsprechend ein schrittweise immer größerer Anteil der Sozialwohnungen mit Aufwandssubventionen – d. h. durch Subventionierung der am Kapitalmarkt entstandenen Zins- und Tilgungskosten – gefördert; außerdem gewann der steuerbegünstigte Wohnungsbau an Gewicht. Dieser wird seit 1966 als sogenannter zweiter Förderungsweg zum sozialen Wohnungsbau gezählt; zeitweilig liegt die Anzahl der hierüber bezuschußten Wohnungen über derjenigen des ersten, „klassischen“ Förderungswegs⁴.

2. Das deutsche Wohnungswunder: rascher Abbau der Wohnungsnot in der Nachkriegszeit

Trotz dieser frühzeitigen „Aufweichungen“ des ursprünglichen Förderungssystems des sozialen Wohnungsbaus existierte ein beachtlicher gesellschaftlicher Fonds für die Wohnungsversorgung. In den fünfziger Jahren wurden im Schnitt jährlich zwischen 500 000 und 600 000 Wohnungen erstellt, mehrheitlich im sozialen Wohnungsbau (vgl. Abbildung 1).

Das Niveau von jährlich 500 000 bis 600 000 Neubauwohnungen wurde auch in den sechziger Jahren aufrechterhalten, bei allerdings sukzessive abnehmendem Anteil des sozialen Wohnungsbaus und bei allmählich zunehmendem „Wohnungsabgang“ durch Abriß und Umwidmung. Auch wenn Ende der sechziger Jahre immer noch ein rechnerisches Defizit von mindestens zwei Millionen bestand⁵, war die Wohnungsversorgung als massen-

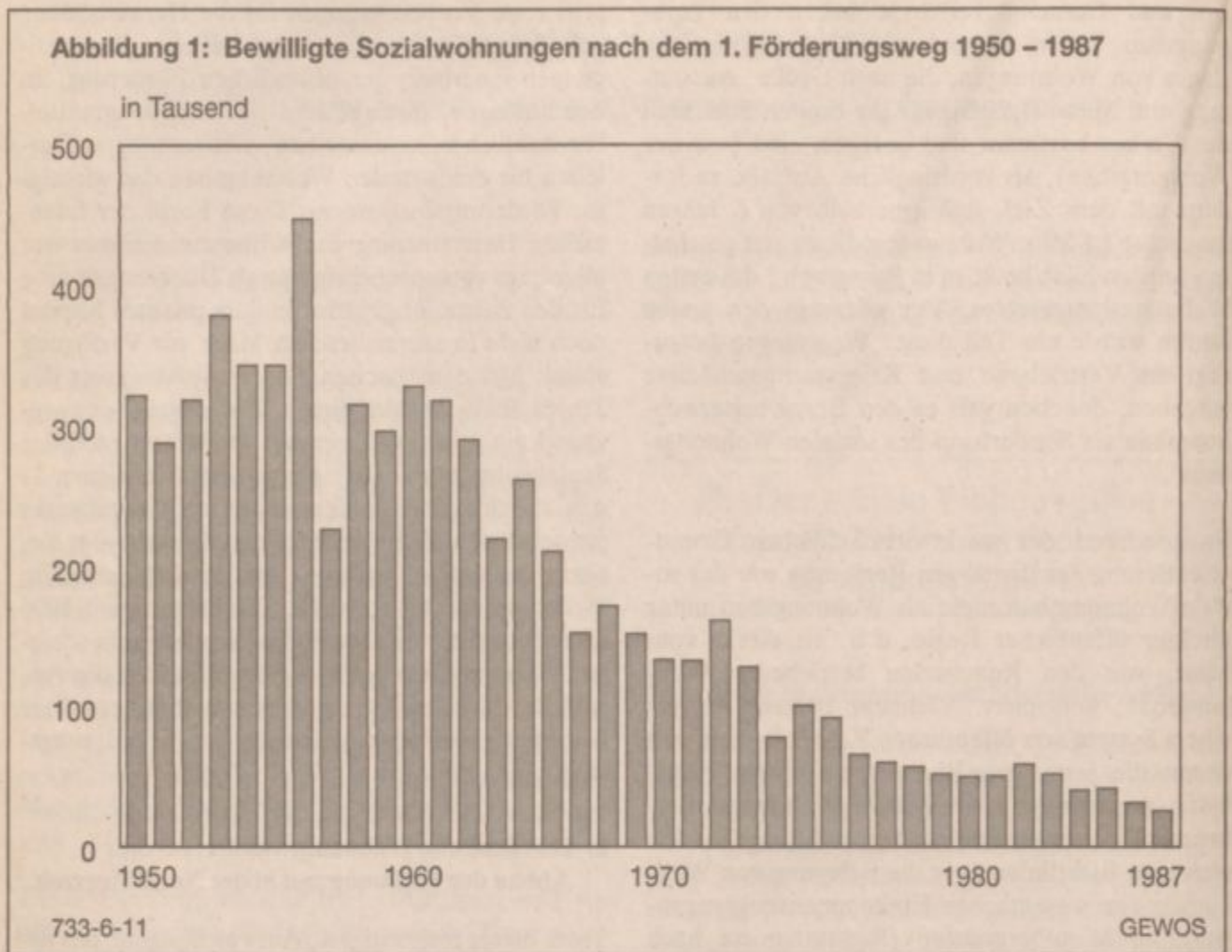
² Vgl. Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg (Anm. 1), S. 44f.

³ Vgl. zur Problematik des Gleichheitsgrundsatzes in der Wohnungsbauförderung K.-H. Peters (Anm. 1), S. 167ff.

⁴ Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), Haus und Wohnung im Spiegel der Statistik, Bonn 1991, S. 64; zur Entwicklung und Problematik der Förderungsentwicklung vgl. R. Petzinger/M. Riege (Anm. 1), S. 87ff.; K.-H. Peters (Anm. 1), S. 178ff.; Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg (Anm. 1), S. 35ff., 301ff.

⁵ 21,8 Mio. Haushalte gegenüber 19,8 Mio. Wohnungen; vgl. F. O. Blumers/A. Werner (Anm. 1), S. 18.

Abbildung 1: Bewilligte Sozialwohnungen nach dem 1. Förderungsweg 1950–1987



Quelle: Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg (Anm. 1), S. 305.

haftes Problem erledigt. Der unmittelbare Problemdruck der Nachkriegszeit, überhaupt eine Wohnung zu haben bzw. aus den extrem beengten, oft mit anderen Familien oder Personen geteilten Wohnverhältnissen in eine eigene Wohnung zu kommen, war schnell und erfolgreich abgebaut worden, und hieran hatte der soziale Wohnungsbau einen wesentlichen Anteil.

3. Verbesserung der Wohnqualität für breite Bevölkerungsschichten

Die Behebung der Wohnungsnot in der Bundesrepublik Deutschland ist von einer kontinuierlichen Verbesserung der Wohnqualität begleitet gewesen, bezogen auf Wohnungsgröße und Wohnungsausstattung. 1950 standen im Bundesdurchschnitt pro Person 15 Quadratmeter Wohnfläche und 0,6 Räume zur Verfügung. Die Entwicklung der Neubautätigkeit und die Möglichkeit für viele Haushalte, eine eigene Wohnung zu beziehen, führte

bis 1968 zur Erhöhung dieser Durchschnittswerte auf 24 Quadratmeter Wohnfläche und 1,0 Wohnräume pro Person. Gleichzeitig wurden die Ausstattungsmerkmale der Wohnungen verbessert. Hatten 1950 noch 80 Prozent der damals überwiegenden Altbauwohnungen kein Bad, so waren es 1968 nur noch knapp 30 Prozent, umgekehrt waren zu diesem Zeitpunkt bereits 30 Prozent mit WC, Bad und Sammelheizung ausgestattet⁶.

Diese Durchschnittswerte setzten sich allerdings aus sozial unterschiedlich ausgeprägten Wohnqualitäten zusammen. Dennoch gilt festzuhalten, daß gerade in den fünfziger und sechziger Jahren Wohnstandards verallgemeinert wurden, die in der

6 Vgl. Ingrid Herlyn/Ulfert Herlyn, Wohnverhältnisse in der BRD, Frankfurt am Main–New York 1976, S. 46ff.; Wolfgang Glatzer, Wohnungsversorgung im Wohlfahrtsstaat, Frankfurt am Main–New York 1980, S. 89, 95; F. Blumers/A. Werner (Anm. 1), S. 22; zur weiteren Entwicklung s. Gliederungspunkt III. 3

Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg noch das Privileg der höheren Einkommenschichten gewesen waren. Hieran hatte der soziale Wohnungsbau mit seinen vorgeschriebenen Ausstattungsmerkmalen einen erheblichen Anteil. Die heute so überaus deutliche Polarisierung in der Wohnqualität hat sich nachhaltig vor allem seit Ende der siebziger Jahre entwickelt, nicht zufällig also in einem Zeitraum, in dem der soziale Wohnungsbau seinen prägenden Einfluß auf die Wohnungsbauentwicklung weitgehend eingebüßt hatte.

Zusammenfassend kann der soziale Wohnungsbau in seiner Bedeutung für die Beseitigung des dramatischen Wohnungsmangels nach dem Zweiten Weltkrieg als sehr erfolgreich eingeschätzt werden. Seine gesetzliche Verankerung als öffentliche Aufgabe mit eigenem Förderungssystem hat zu enormen quantitativen Neubauleistungen geführt, und mit seinen Richtlinien ist eine Wohnqualität durchgesetzt und verallgemeinert worden, die für viele Haushalte deutlich spürbare Verbesserungen der Wohn- und Lebensbedingungen bedeutet hat. Entsprechend hoch war die allgemeine Zustimmung. Jedoch sind in allen drei angesprochenen Dimensionen bereits „Sprengsätze“ für die zukünftig abgeschwächte Wirkung des sozialen Wohnungsbaus, für seine zunehmenden Defizite und Widersprüche enthalten.

III. Sozialer Wohnungsbau – Defizite und Grenzen

1. Das Förderungssystem – Strukturmerkmale und spätere Folgen

Der soziale Wohnungsbau bundesrepublikanischer Prägung bedeutete von Anfang an nicht Wohnungsproduktion unter staatlicher Regie. Im Unterschied zu anderen Ländern ist der Anteil des unmittelbar in öffentlicher Hand befindlichen Wohnungsbaus – vor allem in Gestalt eines kommunalen Wohnungsbaus – in der BRD immer sehr niedrig gewesen⁷. Der soziale Wohnungsbau bestand vielmehr aus einem System von öffentlichen Zuwendungen, mit denen die jeweiligen Bauherren subventioniert wurden und die an die beschriebenen Auflagen geknüpft waren. Das bedeutet, daß in die Wohnungsproduktion und deren Preisbildung, wie sie sich über die drei beteiligten Wirtschaftsbereiche (Grundeigentum, Bauwirt-

schaft, Kapitalmarkt) vollzieht, selbst nicht eingegriffen worden ist – jedenfalls nicht nachhaltig. Die beiden einzigen Formen, mit denen die Kostenstruktur der Neubautätigkeit beeinflußt und d.h. effektiv gesenkt werden konnte – die zinsverbilligten oder zinslosen Darlehen sowie die Bereitstellung von Bauland –, waren in nennenswertem Umfang nur in den fünfziger Jahren praktiziert worden. Sie wurden sukzessive durch andere, die Marktkosten subventionierende Förderformen abgelöst. In diesem Verzicht auf eine direkte und nachhaltige Kontrolle der Kostenbildung des Wohnungsbaus waren die Bedingungen für die später aufbrechenden Probleme von Anfang an angelegt: Preis- und Mietsteigerungen, Ungleichheiten zwischen dem sozialen Wohnungsbau unterschiedlicher Jahrgänge.

Die vor allem in den siebziger Jahren aufgekommene Kritik am teuren und schlecht funktionierenden sozialen Wohnungsbau trifft somit einen sehr richtigen Punkt⁸. Jedoch scheint mir eher ein Zuviel als ein Zuviel an staatlicher Kontrolle die Ursache für diese Entwicklungen gewesen zu sein. Dies gilt auch für die Fehlbelegungsproblematik, für den Tatbestand also, daß vor allem in den älteren Sozialwohnungen Mieter und Mieterinnen wohnen, die nach Einkommen und Haushaltsgröße oft nicht mehr den Bestimmungen des sozialen Wohnungsbaus entsprechen. Die Forderung nach einer einkommensbezogenen Miete hätte diese Ungerechtigkeiten erheblich mildern können, ist jedoch immer als „dirigistische Maßnahme“ abgelehnt worden. Die mittlerweile erhobenen Fehlbelegungsabgaben (einkommensabhängige Mietzuschläge) sind für spürbare Umschichtungen in der Regel zu niedrig, und sie beschränken sich auf die Sozialmietwohnungen, lassen die im sozialen Eigenheimbau ja ebenfalls stattgefundenen Einkommensanstiege also unberührt.

In das Förderungssystem des sozialen Wohnungsbaus ist seine spätere „Privatisierung“ in Form des sogenannten Bindungsauslaufs von Anfang an eingeschlossen gewesen: In dem Maße, wie die öffentlichen Zuwendungen zurückgezahlt werden, entfallen (innerhalb bestimmter Fristen) auch die daran gekoppelten Einschränkungen und Verpflichtungen, also in erster Linie die Vergabe an Wohnungsberechtigte und die Mietobergrenzen⁹.

8 Vgl. z.B. Kurt H. Biedenkopf/Meinhard/Miegel, Wohnungsbau am Wendepunkt – Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, Bonn 1978; F. O. Blumers/A. Werner (Anm. 1), S. 9ff.; Roland Stimpel, Der verbaute Markt. Villenglück und Wohnungsnot, Frankfurt am Main 1990.

9 Durch Zinsanhebungen und beschleunigte Tilgungen sind diese Bindungsfristen teilweise noch erheblich verkürzt wor-

7 Vgl. Walter Prigge/Wilfried Kaib, Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main, 1988.

Dies betrifft zur Zeit die starken Baujahrgänge der fünfziger und sechziger Jahre und stellt eine wesentliche Ursache dar für den aktuellen und zukünftigen Mangel an preiswerten Mietwohnungen. Weitgehend übereinstimmend wird davon ausgegangen, daß von den rd. drei Millionen Mietwohnungen des sozialen Wohnungsbaus, die 1988 noch existierten, bis 1995 etwa die Hälfte und bis zum Jahr 2000 ca. zwei Drittel aus der Bindung herausfallen und damit privat vermietbar und verkaufbar sein werden¹⁰. Übrig bleiben dann vor allem diejenigen Bestände mit den höchsten Mieten und den teuersten Nachsubventionen sowie in teilweise wenig akzeptierten Siedlungsformen (Großsiedlungen).

Vor diesem Hintergrund wird die ganze Dramatik der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit zum 1. Januar 1990 deutlich. Denn hiermit sind auch die für diesen Sektor geltenden Mietpreisbegrenzungen nach dem Kostenmietenprinzip entfallen; und zwar sowohl für die 2,4 Millionen Sozialwohnungen der (ehemaligen) gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, die ja auch hier nach und nach aus den Bindungen herausfallen, als auch für die knapp eine Million freifinanzierter Wohnungen¹¹.

2. Verlagerung der Förderung: Marktkompatibilität und Eigenheimbau

Ein Teil der Vorgänge, die in den achtziger Jahren als Deregulierung bezeichnet wurden, ist somit die Folge des im Charakter des sozialen Wohnungsbaus angelegten Automatismus. Damit ist die Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus jedoch nicht hinreichend beschrieben – vielmehr erfolgten bereits in den fünfziger und verstärkt in den sechziger Jahren Veränderungen vor allem in zwei Richtungen: Zu nennen sind zum einen der relative Rückgang des sozialen Wohnungsbauvolumens und die zunehmende Marktkompatibilität der Förderungsinstrumentarien, zum anderen Strukturverschiebungen im sozialen Wohnungsbau selbst – in Form wachsender Eigenheimanteile und damit verknüpft die Öffnung der Förderung für mittlere Einkommenschichten.

den – auch nach warnenden Hinweisen auf die Folgeprobleme. Vgl. Jürgen Veser, Das Abschmelzen des Sozialwohnungsbestandes, in: Informationen zur Raumentwicklung, (1991) 5/6, S. 359–387.

¹⁰ Vgl. Wohnungswirtschaftliche Informationen, (1990) 3, S. 1f.

¹¹ Vgl. Marlo Riege, Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit. Die Deregulierung des Wohnungsmarktes schreitet voran, in: WSI-Mitteilungen, (1989) 9, S. 525–537.

Obwohl die Lage auf dem Wohnungsmarkt Mitte der fünfziger Jahre immer noch angespannt war, erschienen weitere rasche Verbesserungen in Reichweite¹². Diese Erwartungen stützten sich auf die hohen Neubauraten während der Wirkungsperiode des ersten Wohnungsbaugesetzes und waren darüber hinaus eingebettet in den allgemein verbreiteten Optimismus des beginnenden „deutschen Wirtschaftswunders“ mit seinen hohen Wachstumsraten, der allmählichen Herstellung von Vollbeschäftigung und der kontinuierlichen Verbesserung des Lebensstandards. Vor diesem Hintergrund wird der breite Konsens für die weitere „Überführung der Wohnungswirtschaft in die soziale Marktwirtschaft“ verständlich – trotz parlamentarischer Auseinandersetzungen um das zweite Wohnungsbaugesetz von 1956 (und später, 1960, um das sogenannte Abbaugesetz) und der Opposition von Deutschem Mieterbund und Gewerkschaften gegen die Schwächung öffentlicher Kontrolle über den Wohnungsbau. Ökonomisch war diese Orientierung durchsetzbar, weil inzwischen ein wachsender privater Kapitalmarkt bereitstand – sowohl die Sparkassen, Hypothekenbanken und Versicherungen als auch die privaten Bauherren konnten Teile der Wohnungsbaufinanzierung übernehmen. Entsprechend ging der Anteil öffentlicher Mittel an den gesamten Wohnungsbauinvestitionen von knapp der Hälfte 1950 auf gut ein Viertel 1956 zurück¹³.

Dieser Rückgang erfolgte im wesentlichen über die genannte Umstrukturierung der Förderung: Die zinslosen bzw. zinsverbilligten Darlehen wurden abgebaut zugunsten von staatlichen Zuschüssen für die Zins- und Tilgungslasten von Krediten, die auf dem privaten Kapitalmarkt aufgenommen wurden. „Mit weniger öffentlichen Mitteln weiterhin hohe Neubauzahlen fördern“, war die Devise, und in der Tat wurde auch in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre ein Jahresdurchschnitt von noch über 300 000 geförderten Wohnungen erreicht. Diese Form der direkten Förderung als Subventionierung von Zins- und Tilgungskosten wurde auch in den folgenden Jahrzehnten beibehalten – in unterschiedlichen Varianten und in unterschiedlicher Gewichtung in den

¹² Im statistischen Durchschnitt kamen 1,3 Haushalte auf eine Wohnung; 20 Prozent aller Haushalte wohnten noch zur Untermiete. Vgl. Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg (Anm. 1), S. 74.

¹³ Bis Mitte der sechziger Jahre sank dieser Anteil auf 15 Prozent, in den 70er und 80er Jahren lag er zwischen 3,5 und 6,5 Prozent. Vgl. Hans Jörg Duvigneau/Ludwig Schönfeldt, Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Materialien Nr. 23 des Gesamtverbandes Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen, Köln 1989, S. 12.

jeweiligen Länderprogrammen und bei insgesamt zurückgehendem Umfang der Sozialwohnungen¹⁴.

Mittelfristig erwies sich diese Subventionsform gerade unter Kostenaspekten als Bumerang: Zum einen waren Einsatz bzw. Wirksamkeit der öffentlichen Mittel den Bewegungen und Zinsentwicklungen des Kapitalmarktes untergeordnet – anstatt diesem, wie bei den direkten öffentlichen Baudarlehen, einen eigenen Fonds gegenüberzustellen; zum anderen waren mit den Rückzahlungen der Subventionen automatische Mietsprünge in die Kostenmieten eingebaut worden, die von den Haushalten immer weniger getragen werden konnten, sondern durch – oft mehrfache – Nachsubventionierungen wieder gedämpft werden mußten. (Dies betrifft noch nicht das Wohngeld). Diese Entwicklung bildete einen wichtigen Hintergrund für die Kritik am zu teuren sozialen Wohnungsbau und für seine zunehmend sinkende Akzeptanz¹⁵. Rückgang und Veränderungen in der direkten Förderung des sozialen Wohnungsbaus wurden in den kommenden Jahrzehnten begleitet bzw. „kompensiert“ von einer kontinuierlichen Zunahme der sogenannten indirekten Förderung von Wohnungsbaumaßnahmen in Form von Steuervergünstigungen (vgl. hierzu Gliederungspunkt IV.).

Das „Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht“ von 1960, das „Abbaugesetz“ oder der sogenannte „Lückeplan“ (nach dem damaligen Wohnungsbauminister), betraf den sozialen Wohnungsbau nicht unmittelbar, jedoch seine Rahmenbedingungen. Ansatzpunkt des Abbaugesetzes waren die Verzerrungen, die sich im Verlauf der fünfziger Jahre auf dem Wohnungsmarkt herausgebildet hatten, denn dieser bestand inzwischen faktisch aus drei Teilmärkten: dem Markt der Altbauten, deren Mieten immer noch festgeschrieben und daher sehr niedrig waren, der neugebauten Sozialwohnungen mit ebenfalls festgeschriebenen Mieten (Richtwert- bzw. Kostenmiete) und dem wachsenden Markt der freifinanzierten Neubauwohnungen

mit den in dieser Periode höchsten Mieten. Neben den sozialen Ungerechtigkeiten, die es vor allem zwischen den billig wohnenden „Alteingesessenen“ und den Mietern im privaten Neubau gab (der Umfang des sozialen Wohnungsbaus reichte längst nicht für alle Wohnberechtigten aus), bestand die Gefahr, daß erhebliche Teile des Altbaubestandes durch unterlassene Reparaturen und Modernisierungen verfallen würden, da die geringen Mieten hohe Investitionen nicht zuließen bzw. nicht dazu anreizten.

Der beschrittene Weg, diesen Problemen entgegenzuwirken, folgte der dominierenden ordnungspolitischen Orientierung: Rücknahme staatlicher Regulierungen. Das Mitwirkungsrecht der Wohnungsämter bei der Neuvergabe freigewordener Altbauwohnungen sollte abgeschafft, der Kündigungsschutz für diesen Sektor gelockert werden, und es sollten schrittweise (nach festgelegten Bedingungen und Zeiteinheiten) die Mieten frei vereinbart werden können. Obwohl die allgemeine Durchsetzung des Abbaugesetzes sehr viel länger dauerte als ursprünglich vorgesehen – besonders die Großstädte waren weit entfernt von ausgeglichenen Wohnungsmärkten („Weiße Kreise“) –, führte es bereits in den sechziger Jahren zu hohen Mietsteigerungen. Die durchschnittliche Mietbelastung stieg von 9,5 Prozent am Haushaltseinkommen Anfang der sechziger auf knapp 14 Prozent Ende der sechziger Jahre, mit erheblichen Streuungen zwischen den verschiedenen Haushaltstypen: Kleine und einkommensschwache Haushalte haben – damals wie heute – überdurchschnittliche Mietbelastungen zu tragen¹⁶. Das Abbaugesetz schuf ferner eine wichtige Grundlage für die ab Ende der siebziger Jahre in großem Maßstab einsetzenden Modernisierungen im Altbau mit z. T. extremen Mieterhöhungen und mit den beginnenden Umwandlungen von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen als Folgen.

Bezogen auf die Struktur des sozialen Wohnungsbaus selbst wurden mit dem zweiten Wohnungsbaugesetz ebenfalls entscheidende Weichen gestellt. Sein Untertitel „Wohnungs- und Familienheimgesetz“ weist bereits darauf hin, daß neben der nach wie vor dringlichen Aufgabe der allgemeinen Wohnbauförderung weitere Ziele an Bedeutung gewannen. Diese betrafen die Förderung von Eigenheimen im Rahmen der Familienpolitik, die verstärkte Betonung von Qualitätsstandards sowie den Einsatz von Förderformen, die nicht mehr allein auf die Unterstützung privater Bauinvestitio-

14 Wurden zwischen 1951 und 1955 jährlich noch rd. 340 000 Wohnungen bewilligt, 65 Wohnungen pro 10 000 Einwohner, so waren es zwischen 1961 und 1965 im Durchschnitt noch knapp 260 000 Sozialwohnungen, zwischen 1966 und 1970 noch rd. 180 000, zwischen 1971 und 1975 noch rd. 160 000 und zwischen 1981 und 1985 nur noch rd. 90 000, 15 pro 10 000 Einwohner. Bis 1988 ging die Zahl der bewilligten Sozialwohnungen auf rd. 40 000 Wohnungen zurück – hieran war seit 1986 der Bund nicht mehr beteiligt. Vgl. Bundesministerium (Anm. 4), S. 64.

15. Vgl. F. O. Blumers/A. Werner (Anm. 1), S. 11 ff., 23 ff.; Rudi Ulbrich, Sozialer Wohnungsbau, Probleme und Lösungsvorschläge, in: Institut Wohnen und Umwelt (Hrsg.), Wohnungspolitik am Ende?, Opladen 1981, S. 60–73.

16 Vgl. W. Glatzer (Anm. 6), S. 105f.; K.-H. Peters (Anm. 1), S. 322.

nen gerichtet, sondern auch an der allmählich einsetzenden Vermögenspolitik orientiert waren¹⁷.

Die unmittelbaren Effekte der expliziten Eigenheimförderung waren während der ersten Geltungsperiode des zweiten Wohnungsbaugesetzes eher gering. Mit dieser Orientierung und vor allem mit der damit einhergehenden Differenzierung der Förderungsformen sind jedoch Weichen gestellt worden, die in der Folge den Eigenheimbau (später auch Eigentumswohnungen) zum immer gewichtigeren Bestandteil des sozialen Wohnungsbaus werden ließen, in den achtziger Jahren zum dominierenden Teil. Machten Ende der fünfziger Jahre Eigenheime und Eigentumswohnungen rund ein Viertel des öffentlich geförderten Wohnungsbaus aus, so erhöhte sich ihr Anteil bis Mitte der siebziger Jahre auf knapp die Hälfte und in den achtziger Jahren teilweise auf zwei Drittel; erst seit 1989 werden wieder überwiegend Mietwohnungen gefördert¹⁸. Neben der zunehmenden Verlagerung der direkten Wohnungsbauförderung auf Aufwands-subsidien öffnete der Eigenheimbau den Weg für *indirekte Förderungen* in Form von Steuervergünstigungen – zunächst vorwiegend als grundsteuerbegünstigter Wohnungsbau, dann immer stärker durch Steuervergünstigungen auf der Basis des Einkommensteuerrechts. Dies bedeutete zugleich eine erhebliche Verschiebung der Begünstigten in Richtung mittlerer und höherer Einkommensschichten.

3. Wohnstandards – bürokratische Normierung statt Anpassung an neue Wohnbedürfnisse

Nicht zufällig war die Hinwendung zu verstärkter Eigenheimförderung – mit ihrer Veränderung der Förderinstrumentarien und der Ausweitung des Kreises der Begünstigten – die Phase, in der (wesentlich stärker noch als während des ersten Wohnungsbaugesetzes) bestimmte Mindeststandards an Wohnqualität durchgesetzt und die Qualitätsanforderungen selbst angehoben wurden. Diese betrafen die Wohnungsgröße und die für unterschiedliche Haushaltstypen vorgesehenen Raumzahlen sowie Ausstattungsstandards, in erster Linie WC, Bad, Sammelheizung und zunehmend Balkone.

Es gilt vor allem für die Wirkungsperiode des zweiten Wohnungsbaugesetzes, daß der soziale Wohnungsbau oft Vorreiter bei der Durchsetzung und Verallgemeinerung von Wohnstandards gewesen ist, an die sich der freifinanzierte Wohnungsneubau

gewissermaßen anschloß – eine wohnungspolitische Leistung, die nicht hoch genug einzuschätzen ist. 1962 hatten bereits 97 Prozent aller neu erbauten Wohnungen Bad oder Dusche innerhalb der Wohnung; solchermaßen ausgestattete Wohnungen machten zu diesem Zeitpunkt knapp 55 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes aus. Sammelheizungen gehörten noch nicht zum allgemeinen Mindeststandard (1962 erst bei 43 Prozent der Neubauwohnungen), 1968 waren jedoch schon 30 Prozent aller Wohnungen mit Bad/WC und Sammelheizung ausgestattet, und Anfang der achtziger Jahre gut 90 Prozent aller Wohnungen mit Bad und WC und 73 Prozent mit einer Sammelheizung¹⁹.

Mit diesen Qualitätsentwicklungen im sozialen und freifinanzierten Wohnungsbau wurde die Kluft zu den Wohnstandards im Altbaubestand immer größer und auch der Unterschied zu den Sozialwohnungen der ersten Förderjahre. Es war absehbar, daß dieser Zustand nicht auf Dauer bestehen bleiben konnte; die ersten Abrißwellen begannen, erreichten jedoch beileibe noch nicht das Ausmaß der Sanierungs- und Modernisierungsprozesse der siebziger und achtziger Jahre. Da es sich hierbei um allgemeine Wohnstandards handelte, kamen immer breitere Bevölkerungsschichten in den Genuß dieser verbesserten Wohnqualität. Gleichwohl blieben schichtspezifische, d. h. im wesentlichen vom Einkommen und damit von der Mietbelastung abhängige Unterschiede bestehen. Dies betraf zum einen Unterschiede zwischen den Eigenheimbewohnern und den Mietern, zum anderen Unterschiede innerhalb des Mietwohnungsbaus.

Gemessen an den (damals) üblichen Qualitätskriterien war die Ausstattung und hier insbesondere Wohnfläche und Raumzahl bei den geförderten Eigenheimen im Durchschnitt besser als bei den Mietwohnungen. Hierin drücken sich die unterschiedlichen Förderkonditionen aus (der steuerbegünstigte Wohnungsbau – und dies ist in erster Linie Eigenheimbau – sieht Wohnflächen vor, die 20 Prozent über denen des sozialen Wohnungsbaus nach dem ersten Förderweg liegen), aber auch die ökonomische Situation derjenigen, die diese Förderung in Anspruch nahmen bzw. nehmen konnten. Trotz der oben betonten *allgemeinen* Anhebung der Wohnstandards blieb die *konkrete Inanspruchnahme* durch schicht- und einkommensspezifische Unterschiede geprägt. Dies galt für die Verteilung von Mietwohnungen und Eigenheimen wie auch für die Unterschiede innerhalb der Mietwohnungen.

17 Der Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern war auch schon im 1. Wohnungsbaugesetz vorgesehen, faktisch waren jedoch weit überwiegend Mietwohnungen durch große Wohnungsunternehmen gebaut worden.

18 Vgl. Bundesministerium (Anm. 4), S. 67.

19 Vgl. Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg (Anm. 1), S. 121, 173, 255f.; vgl. auch den Beitrag von Rudi Ulbrich in diesem Heft.

Diese Entwicklungen verliefen nicht kontinuierlich: Nachdem vor allem in den sechziger Jahren der Abstand zwischen den Schichten geringer geworden war, wird er seit den siebziger und verstärkt in den achtziger Jahren wieder größer²⁰. Die zunehmende Wohnungsversorgung über den Wohnungsmarkt, in dem der soziale Wohnungsbau nur noch einen – schwächer werdenden – Teil bildet, drückt sich somit in einkommensspezifischen Versorgungsdisparitäten aus, die für Marktabhängigkeiten immer charakteristisch sind.

Dies bedeutet allerdings nicht, daß innerhalb des sozialen Wohnungsbaus die Versorgung der schwächsten Marktteilnehmer problemlos erfolgt wäre. Im Gegenteil – aufgrund der hohen Neubaukosten und der begrenzten öffentlichen Fördermittel waren selbst in den fünfziger Jahren die Sozialmieten oft so hoch, daß sie von Wohnungssuchenden mit geringem Einkommen (d. h. in der Mittel- oder Unterlage der Berechtigungsgrenzen) nicht aufgebracht werden konnten. Als Reaktion darauf waren in das zweite Wohnungsbaugesetz „Wohnungssuchende mit geringen Einkommen“ (definiert als 20 Prozent unter der allgemeinen Einkommensgrenze der Wohnberechtigung) als besondere Zielgruppe aufgenommen worden, ohne daß allerdings gesonderte Mittel für die Förderung dieses Personenkreises ausgewiesen wurden.

Das Problem, daß selbst im sozialen Wohnungsbau die am stärksten Bedürftigen der Konkurrenz der „Normalberechtigten“ oft unterlagen, ist damit nicht gelöst worden. Es zieht sich durch die kommenden Jahrzehnte hindurch und führt vor allem seit den siebziger Jahren zur „begrifflichen“ Unterscheidung zwischen den „Problemgruppen des Wohnungsmarktes“ und der „Normalbevölkerung“. Dies ist im wesentlichen eine semantische Ummantelung des Versagens einer sozialen Wohnungspolitik, der es nicht gelungen war – und immer weniger gelang –, die Minderbemittelten unter den breiten Schichten des Volkes ausreichend mit Wohnungen zu versorgen. Sozial- und gesellschaftspolitisch hat diese Entwicklung nicht unwesentlich zu den Segmentierungs- und Ausgrenzungsprozessen der achtziger und neunziger Jahre beigetragen und zur Verlagerung von Wohnungsproblemen auf soziale Einrichtungen und Institutionen der sozialen Arbeit.

20 Vgl. W. Glatzer (Anm. 6), S. 86 ff., 113 f.; I. Herlyn/U. Herlyn (Anm. 6), S. 46 ff., 55; R. Petzinger/M. Riege (Anm. 1), S. 48 ff.; Rudi Ulbrich, Entwicklung und Stand der Wohnungsversorgung, in: W. Prigge/W. Kaib (Anm. 7), S. 80–93; vgl. außerdem den Beitrag von Rudi Ulbrich in diesem Heft.

Allmählich begannen sich jedoch auch Fehlentwicklungen anderer Art abzuzeichnen. So wichtig die Funktion verbindlicher Standards in den fünfziger und sechziger Jahren bezogen auf eine allgemeine Verbesserung der Wohnqualität gewesen ist, so hat doch ihre ungenügende Weiterentwicklung und ihre meist unflexible Handhabung verhindert, daß auf die geänderten Lebensformen und auf damit veränderte Wohn- und Wohnumfeldbedürfnisse entsprechend reagiert werden konnte. Dies betrifft vor allem den Rückgang der Kleinfamilie und die Zunahme von Ein- und Zweipersonenhaushalten, aber auch Veränderungen in der Lebensführung, die aus gestiegenen Einkommen, der erreichten sozialen Absicherung, der Zunahme an Freizeit sowie dem höheren Bildungs- und Qualifikationsniveau resultierten und die sich in veränderten Einstellungen zum Wohnen niederschlugen²¹. Gestiegen ist auch die Bedeutung der Wohnung als Raum, in dem frei verfügbare Zeit selbstbestimmt verbracht wird. Gestiegen ist ferner die Bedeutung der Wohnung als Arbeitsort bzw. die Wahrnehmung dieser Bedeutung. Dies umfaßt Hobbyarbeiten (nicht zuletzt an der Wohnung selbst), Bildungs- und Weiterbildungsaktivitäten und die Verrichtung beruflicher Tätigkeiten in der Wohnung. Es umfaßt vor allem die – verspätete – „Entdeckung“ der Wohnung als zentraler Arbeitsort für die Frauen: als ausschließlicher bei den Nicht-Berufstätigen und als wesentliche – erleichternde oder erschwerende – Rahmenbedingung berufstätiger Frauen, vor allem berufstätiger Mütter²². Gestiegen ist aber auch die Bedeutung des Wohnumfeldes, der Bedarf an kultureller und sozialer Infrastruktur. Zuzunehmen scheint inzwischen das Bedürfnis nach neuen Formen von Nachbarschaft und Gemeinschaftlichkeit – nicht bei allen, aber als unübersehbare Tendenz, in der sich die Defizite eines offensichtlich zu einseitigen Individualisierungsprozesses widerspiegeln. Und schließlich nehmen Forderungen nach wohngebietsnahen Arbeitsplätzen zu, in erster Linie bei den Frauen und hier insbesondere bei den (alleinerziehenden) Müttern.

21 Vgl. Walter Siebel, Wandlungen im Wohnverhalten, in: Joachim Brech (Hrsg.), Neue Wohnformen in Europa. Berichte des vierten internationalen Wohnbund-Kongresses in Hamburg, Bd. 1, Darmstadt 1989, S. 13–40; Erika Spiegel, Wohnungsneubau für wen? Neue Wohnbedarfe, neue Haushaltstypen und Veränderungen der Wohnungsnachfrage in den 90er Jahren, in: Beate Huke-Schubert (Hrsg.), Wohnen morgen – Wohnungsbau in den 90er Jahren, Darmstadt 1990, S. 173–195.

22 Vgl. Kerstin Dörhöfer (Hrsg.), Stadt-Land-Frau. Soziologische Analysen – Feministische Planungsansätze, Freiburg i. Br. 1990; Barbara Martwich (Hrsg.), Frauenpläne. Stadtumbau, sozialer Wandel und Fraueninteressen, Darmstadt 1991.

Dies alles sind Ansprüche, die das lange Zeit verfolgte Leitbild der strikten Funktionstrennung städtischen Lebens (Arbeit – Wohnen – Verkehr – Freizeit) und die vorrangige Orientierung der Wohnung an der Kernfamilie in Frage stellen.

An diesen einschneidenden Veränderungen in den Haushalts- und Lebensformen der bundesrepublikanischen Bevölkerung ist lange Zeit vorbeigebaut worden – auch und gerade im sozialen Wohnungsbau, und hier am krassesten in den Großsiedlungen an den Stadträndern. Mit den in Eigeninitiative organisierten Wohnprojekten und den Maßnahmen im experimentellen Wohnungs- und Städtebau sind inzwischen erste Schneisen in die durch DIN-Vorgaben, Verwaltungs- und Finanzierungsvorschriften und langjährige Gewohnheiten entstandenen Erstarrungen geschlagen worden²³. Indem solche Projekte nicht nur die Bedeutung veränderter und anpaßbarer Wohnungsgrundrisse, der Mischung unterschiedlicher Wohnungstypen, der Mitsprache der zukünftigen Nutzer und Nutzerinnen begründeten, sondern auch die Realisierbarkeit praktisch demonstrierten, haben sie wahre Pionierarbeit geleistet. Diese schließt auch die Erfahrung ein, daß derartiger Wohnungsbau keineswegs teurer sein muß, im Gegenteil, unter Berücksichtigung baulicher (Nachbesserung von Großsiedlungen!) und sozialer Folgekosten sogar billiger sein kann. Das ist z. B. der Fall, wenn alleinerziehende Mütter im Rahmen einer entsprechenden Infrastruktur oder gemeinschaftlicher Wohnformen arbeiten gehen können, anstatt Sozialhilfe beziehen zu müssen, oder wenn ältere oder behinderte Menschen in bedarfsgerechteren oder anpassungsfähigen Wohnungen länger in der alten Nachbarschaft bleiben können, anstatt auf institutionalisierte Hilfen angewiesen zu sein oder vorzeitig in Heime ziehen zu müssen.

Die Öffnung der Förderrichtlinien bzw. deren Anwendung in der Praxis für derartige Erkenntnisse und Entwicklungen ist gerade bei den gegenwärtig wieder erhöhten Wohnungsbauprogrammen drin-

23 Zur Kritik vgl. z. B. Michael Wilkens, Stand der Technik – Stillstand der Technik. Über den „Zwangskonsum“ im sozialen Wohnungsbau, in: Wohnbund (Hrsg.), Wohnpolitische Innovationen '92, Darmstadt 1992, S. 91–98; Marlo Riege, Förderung bedarfsorientierten Wohnungsbaus, in: Wohnbund (Hrsg.), Wohnpolitische Innovationen '90, Darmstadt 1990; S. 59–69. In der Unterstützung, Vernetzung und Propagierung neuer Wohnformen, engagiert sich in der BRD vor allem der WOHNBUND (Verein zur Förderung wohnungspolitischer Initiativen e. V.). Vgl. J. Brech (Hrsg.) (Anm. 21); Wohnbund (Hrsg.), Wohnpolitische Innovationen '90, '91, '92, jeweils Darmstadt; Joachim Brech/Klaus Novy/Marlo Riege, Gruppenbezogene Wohneigentumsformen. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1990.

gend notwendig – werden damit doch Wohnungen gebaut, die die Lebensverhältnisse weit über das Jahr 2000 hinaus beeinflussen werden.

IV. Staatliche Wohnungsbaupolitik – vom sozialen Wohnungsbau zum Subventionsdschungel

Entwicklung und Probleme des sozialen Wohnungsbaus lassen sich nicht isoliert vom Verlauf der staatlichen Wohnungsbauförderung insgesamt diskutieren. Die beschriebenen Verschiebungen in Förderformen und Wohnungsbautypen sind Ausdruck einer Wohnungsbaupolitik gewesen, die sich immer stärker als Bestandteil der sozialen Marktwirtschaft verstanden wissen wollte²⁴. Keineswegs bedeutete diese Entwicklung jedoch einen entsprechenden Rückgang der öffentlichen Mittel für den Wohnungsbausektor (jedenfalls nicht als kontinuierliche Tendenz), vielmehr eine Verlagerung öffentlicher Gelder in andere Formen der Subventionierung von Baumaßnahmen einerseits und der Absicherung der sozialen Tragbarkeit andererseits. Entfielen in den fünfziger Jahren noch über die Hälfte und in den sechziger Jahren noch fast die Hälfte der öffentlichen Wohnungsbaumittel auf den sozialen Wohnungsbau (einschließlich der Eigentumsmaßnahmen im sozialen Wohnungsbau), so verschieben sich in den siebziger und achtziger Jahren die Proportionen immer stärker in Richtung Steuervergünstigungen für die Eigentumsbildung, für Modernisierungsmaßnahmen sowie zum Wohngeld.

Das *Wohngeld* wird als sogenannte Subjektförderung von vielen als die beste, weil treffsicherste und ordnungspolitisch verträglichste Form öffentlicher Leistungen im Wohnungssektor betrachtet. Es war 1965 eingeführt worden zur Abmilderung der damals einsetzenden hohen Mietsteigerungen für untere Einkommenschichten und verzeichnete zunächst eine relativ langsame, seit den siebziger Jahren dann eine immer raschere Aufwärtsentwicklung. 1990 gab es in der alten BRD rd. 1,8 Millionen Wohngeldempfänger, und die Wohngeldzahlungen lagen bei etwa vier Milliarden (Bund und Länder). Für die „Umstellung“ des Wohnungsmarktes in den neuen Bundesländern sind Sonderregelungen verabschiedet worden, die für 1992 einen Anstieg auf insgesamt 6 bis 8 Milliarden DM bedeuten werden²⁵.

24 Vgl. ausführlicher R. Petzinger/M. Riege (Anm. 1); M. Riege (Anm. 11).

25 Vgl. Bundesminister (Anm. 4), S. 80ff.

Momentan kann auf das Wohngeld als Unterstützung zur Miete, als sozialpolitische Transferleistung also, natürlich auf keinen Fall verzichtet werden. Als *wohnungspolitisches Förderungsmittel* ist das Wohngeld jedoch auf Dauer perspektivlos, denn damit werden keinerlei Wohnungen neu geschaffen, sondern faktisch hohe Mieten stabilisiert. Für die öffentlichen Mittel, die hierfür eingesetzt werden – schon jetzt weit mehr als für den sozialen Wohnungsbau auf Bundesebene –, behält die öffentliche Hand keinen realen Gegenwert, es sind reine (verlorene) Zuschüsse.

Hinsichtlich der finanziellen Größenordnungen wie auch der wohnungspolitischen Effekte bilden die verschiedenen Formen der *Steuervergünstigungen* den inzwischen wichtigsten Teil der mit öffentlichen Mitteln betriebenen Wohnungsbauförderung. Vor diesem Hintergrund ist die Unterscheidung zwischen öffentlich gefördertem und freifinanziertem Wohnungsbau im Grunde genommen hinfällig; denn das, was jährlich an Steuervergünstigungen in den sogenannten freifinanzierten Wohnungsbau fließt, macht inzwischen ein Mehrfaches dessen aus, was als öffentliche Wohnungsbauförderung offiziell ausgewiesen wird²⁶.

Steuervergünstigungen sind die sozial ungerechteste, ineffektivste und in vieler Hinsicht sogar eine kontraproduktive Form der Förderung des Wohnungsbaus – jedenfalls dann, wenn diese der Wohnungsversorgung der breiten Schichten des Volkes zugute kommen soll:

- Sie sind die sozial ungerechteste Form der Wohnungsbauförderung, da die Effekte mit steigenden Einkommen und hohen Bau- oder Modernisierungskosten zunehmen und damit weit überproportional den höheren Einkommenschichten zugute kommen.
- Sie sind am wenigsten mit Gestaltungsvorgaben zu verbinden. Steuerlich begünstigt werden Investitionen im Mietwohnungsbau, aber eben auch in Eigentumsmaßnahmen, in Komfortwohnungen, überhaupt Kapitalanlagen in Im-

²⁶ Verlässliche Angaben über die Gesamthöhe der jährlichen Steuervergünstigungen sind schwierig auszumachen. Nach den Subventionsberichten der Bundesregierung stieg die steuerliche Förderung des Wohnungsbaus von 1,2 Mrd. DM Mitte der sechziger Jahre über 2,7 Mrd. DM Mitte der siebziger Jahre auf über 7 Mrd. DM 1992 (bei unterschiedlicher Gewichtung der Vergünstigungsarten); – im Vergleich: 1992 gibt der Bund rd. 2 Mrd. DM für den sozialen Wohnungsbau aus. Vgl. Bundesminister (Anm. 4), S. 77; anderen Untersuchungen zufolge – etwa denjenigen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung – liegen die Steuervergünstigungen wesentlich höher; z.B. DIW-Wochenberichte, (1985) 21 und (1991) 45.

mobilien, bei denen die Nutzung sogar zweitrangig sein kann, und schließlich – und besonders fatal – auch Käufe und Modernisierungen von Wohnungen aus dem Bestand. Diese steuerlichen Anreize haben ganz entscheidend zu den Umwandlungen von (preiswerten) Mietwohnungen aus dem Altbaubestand in Eigentumswohnungen beigetragen.

- Steuerlich angereizte Baumaßnahmen sind auch regional nicht beeinflussbar. Der am dringendsten benötigte preiswerte Mietwohnungsbau in den Ballungsräumen wird mit diesem „Förderweg“ am allerwenigsten sichergestellt.
- Und sie sind am wenigsten kalkulierbar (obwohl es natürlich Erfahrungswerte gibt): Wer wofür Steuervergünstigungen beansprucht – oft im übrigen als reiner Mitnahmeeffekt –, ist letztlich immer erst hinterher feststellbar.

Zusammengefaßt heißt das: Mit der Verschiebung der öffentlichen Mittel im Wohnungsbau in Richtung Steuervergünstigungen wird vom Staat immer mehr Geld in den Wohnungsbausektor gesteckt, dies jedoch mit immer geringeren Einflußmöglichkeiten. Es wären somit gar nicht unbedingt höhere Summen notwendig, um eine soziale Wohnungspolitik im notwendigen Umfang betreiben zu können, sie müßten allerdings auf andere Weise eingesetzt werden. Vor dem Hintergrund des Vereinigungsprozesses der BRD mit der DDR gewinnt diese Einschätzung zusätzliche Schärfe, kommen doch zu den Fehlbeständen in den alten Bundesländern die enormen Sanierungs- und Ersatzinvestitionen hinzu, die in den Wohnungsbeständen der neuen Bundesländer dringend notwendig sind. Wie in anderen Bereichen ist auch im Wohnungssektor das „Modell BRD“ auf die neuen Bundesländer „übertragen“ worden, ohne deren spezifische Strukturen und Traditionen (hier vor allem die noch anders gelagerten Besitzverhältnisse) zu berücksichtigen, was ein differenziertes Vorgehen erforderlich gemacht hätte.

Die Entwicklung von Wohnungsbauförderung und Wohnungsmarkt in der BRD wie auch die aktuelle Wohnungspolitik in den neuen Bundesländern verweisen auf eine grundsätzliche Problematik. Soziale Wohnungspolitik in einer Marktwirtschaft bewegt sich zwischen zwei im Grundsatz widersprüchlichen Orientierungen: Wohnung als Ware und Wohnung als soziales Gut. Alle Formen der Vermittlung zwischen diesen beiden Orientierungen sind kompliziert und in der Regel für die Gesellschaft auch teuer. Ein Großteil der Fehlentwicklungen gerade im sozialen Wohnungsbau ist Ausdruck solcher Vermittlungsversuche, die offensichtlich

immer weniger gelungen sind. Dieses grundsätzliche Problem stellt sich auch für perspektivische Überlegungen: Wie kann Wohnungspolitik als Sozialpolitik, d. h. in ihren öffentlich kontrollierten Gestaltungs- und Schutzfunktionen, wirksam werden, wenn zugleich die Grundsätze marktorientierten Investitionsverhaltens gelten sollen, Wohnungsbau also Wirtschafts- und Anlagebereich mit marktüblichen Gewinnspannen sein soll? Formulierungen wie „Wohnungspolitik als Wirtschafts- und Sozialpolitik“, „Sozialer Wohnungsbau in einer sozialen Marktwirtschaft“ klingen auf den ersten Blick überzeugend, verdecken aber dieses widersprüchliche Verhältnis.

Soziale Wohnungspolitik, d. h. Wohnungspolitik als sozialpolitische Daueraufgabe, muß danach beurteilt werden, wie effektiv und wie kostengünstig die eingesetzten Instrumentarien sind, um unter den gegebenen marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Wohnungssektor dennoch die angestrebten Gestaltungs- und Schutzfunktionen wahrnehmen und langfristig sicherstellen zu können. Hier könnte und müßte auf die früheren Formen des sozialen Wohnungsbaus zurückgegriffen werden (wie dies in den Länder- und Kommunalprogrammen z. T. bereits geschieht), der mit seinen damaligen Förderinstrumenten tatsächlich einen langfristigen und kontrollierbaren Effekt der eingesetzten Gelder bewirkte und zugleich Dämme gegen privatwirtschaftliche Preismechanismen setzte. Wie wichtig eine derartige Umorientierung ist, zeigt der gegenwärtige Zustand, in dem die vermehrten wohnungspolitischen Anstrengungen der öffentlichen Hand zunehmend durch die immer rascher steigenden Bodenpreise und durch die hohen Kapitalmarktzinsen konterkariert werden. „Rückkehr“ zum klassischen sozialen Wohnungsbau muß natürlich Veränderungen in Gestaltung und Verfahren einschließen. Die Vorgabe von Mindeststandards wird gerade in Zeiten der Wohnungsnot und des vermehrten Rufes nach Schlichtwohnungen notwendig bleiben, diese müssen aber den neuen Lebens- und Wohnformen entsprechend angepaßt, generell flexibler gestaltet und in Richtung Bewohnermitbestimmung einerseits, Wohnumfeldstandards (soziale Infrastruktur, Ökologie) andererseits erweitert werden.

Weder Wohnqualität noch Belegungs- und Bindungskriterien müssen zwangsläufig so bürokratisch bestimmt und gehandhabt werden, wie dies in

weiten Teilen des sozialen Wohnungsbaus der Fall gewesen ist. Das alte Prinzip der Wohnungsgemeinnützigkeit: je mehr Bindung, desto bereitwilliger und desto mehr öffentliche Leistungen, hat früher hervorragend funktioniert und könnte entsprechend reaktiviert werden. Es muß jedoch Untergrenzen geben, unterhalb derer sich der Einsatz öffentlicher Mittel nicht mehr lohnt.

Das seit Ende 1989 wieder verstärkte wohnungspolitische Engagement der Bundesregierung läßt eine Umorientierung gegenüber den bisherigen Leitlinien nicht erkennen²⁷:

- Angesichts des Bedarfs ist das bisher zur Verfügung und zukünftig in Aussicht gestellte Förder-volumen für den sozialen Wohnungsbau viel zu gering (rd. 2 Mrd. DM pro Jahr).
- Der von der Bundesregierung favorisierte und mit Druck auf die Länder durchgesetzte sog. „dritte Förderweg“ (vereinbarte Förderung mit relativ kurzen Bindungen) schreibt die negativen Erfahrungen mit dem Bindungsauslauf bereits jetzt für die Zukunft fest. Er ist im wesentlichen eine – kostspielige – zeitliche Verschiebung, die die nächste Runde wohnungspolitischer (Not-)Maßnahmen bereits vorprogrammiert.
- Umgekehrt sind weder rechtliche noch finanzielle Maßnahmen erkennbar, die den nach wie vor fortschreitenden Bindungsauslauf in den Beständen zum Stoppen bringen könnten. Die Verlängerung der Nachwirkungsfrist verlangsamt diesen Prozeß etwas, kehrt ihn aber nicht um, so daß selbst bei zukünftig stärkerem Engagement im sozialen Wohnungsbau der Gesamtbestand weiter schrumpfen wird.

Es ist nicht Nostalgie, die angesichts dieser Perspektiven auf den „alten“ sozialen Wohnungsbau verweisen läßt; an kritischen Kommentierungen ist in der vorangegangenen Darstellung ja nicht gespart worden. Es ist vielmehr die Überzeugung, daß eine soziale Wohnungspolitik – soll sie auf Dauer gestellt und auf Dauer finanzierbar sein – um Eingriffe in den Markt nicht herumkommt.

²⁷ Dies betrifft die gesamte Wohnungsförderungspolitik, vor allem also die – trotz leichter Modifikationen – beibehaltene Schwerpunktsetzung auf den Steuervergünstigungen.

Wohnzufriedenheit, Wohnpräferenzen und ihre Umsetzung in kommunale Wohnungspolitik

I. Einleitung

Seit Behebung der schlimmsten Wohnungsengpässe Anfang der siebziger Jahre erlebt die Bundesrepublik ein Wechselbad von Diskussionen über Wohnungsnot und Leerstände. Wir wissen heute, daß die Annahmen über eine mittelfristige Sättigung des Wohnungsmarktes Mitte der achtziger Jahre zu einer Reihe von verhängnisvollen wohnungspolitischen Weichenstellungen führten, die jetzt korrigiert werden müssen. Es waren nicht nur die seit 1989 verstärkelt einsetzende und nicht vorhersehbare Zuwanderung, sondern hauptsächlich Fehleinschätzungen des Bedarfs, die Politik und Wohnungswirtschaft gleichermaßen unterliefen. Wenn die derzeitigen Engpässe auf dem Wohnungsmarkt behoben werden sollen, müssen vor allem genauere Vorstellungen über die zukünftigen Bedarfe der verschiedenen Nachfragergruppen auf dem Wohnungsmarkt existieren.

Im vorliegenden Beitrag wird der Frage nachgegangen, wie sich Wohnstandards, -zufriedenheit und -präferenzen in der Bundesrepublik entwickelt haben, welche Nachfrage daraus abzuleiten ist und welche Steuerungsinstrumente auf kommunaler Ebene zur Verfügung stehen, um den unterschiedlichen Bedarfen ein entsprechendes Wohnungsangebot gegenüberzustellen. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf den Problemlagen großstädtischer Wohnungsmärkte in den alten Bundesländern, da hier die breiteste Palette an differierenden Nachfragergruppen zu beobachten ist. Ein knapper Ausblick auf die Situation in den neuen Ländern soll gleichwohl vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Westen gewagt werden.

II. Wohnstandards und Wohnpräferenzen

In den alten Ländern gingen die Haushaltsgrößen in den letzten 40 Jahren kontinuierlich zurück. Kamen 1950 noch 2,99 Personen auf einen Privathaushalt, waren es 1990 nur noch 2,25. Vor allem die Anzahl

der Einpersonenhaushalte stieg enorm an: Während 1950 nur etwa in jedem fünften Haushalt eine Person allein lebte, betrug der Anteil der Einpersonenhaushalte 1987 bereits 32 Prozent (42 Prozent der Hauptmieterhaushalte), drei Jahre später schon 35 Prozent. Die Zahl der Zweipersonenhaushalte stieg ebenfalls an, gleichzeitig verringerte sich die Anzahl der großen Haushalte mit fünf Personen und mehr drastisch (von 16 auf 5 Prozent), aber auch der Anteil der Drei- und Vierpersonenhaushalte ging zurück¹. Die jüngsten Daten deuten allerdings – zumindest vorläufig – auf eine Stagnation der Haushaltsgrößen hin.

Die vorliegenden Daten über die Wohnungsversorgung in den alten Bundesländern lassen hinsichtlich der Wohnstandards und der den Haushalten im Durchschnitt zur Verfügung stehenden Fläche auf ein ausgezeichnetes Versorgungsniveau schließen (vgl. dazu den Beitrag von Rudi Ulbrich in diesem Heft). Um Aussagen über den konkreten Wohnungsbedarf treffen zu können, ist jedoch darüber hinaus eine Untersuchung der Bedürfnisse und der daraus jeweils resultierenden Bedarfe je nach Haushaltstyp und Wirtschaftskraft der Haushalte notwendig.

1. Wohnformen und Wohnwünsche verschiedener Haushaltstypen

Für eine differenzierte Analyse der Wohnformen und Wohnwünsche verschiedener Haushaltstypen greifen wir auf Ergebnisse einer Erhebung mit 1 018 Befragten in drei baulich und sozial unterschiedlich strukturierten Stadtvierteln² in Nürnberg zurück, die im Oktober 1991 bis Januar 1992 von uns durchgeführt wurde³. Dabei wurden Wohnstandards und -präferenzen detailliert nach Haushaltstyp und ökonomischem Potential erfaßt. Die Haushaltstypen teilten wir zu Analysezwecken zunächst grob in drei

1 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1992 für die Bundesrepublik, Wiesbaden 1992, S. 69, 261.

2 Ausgewählt wurden ein Teil der City, ein innenstadtnahes Viertel und eine periphere Nachkriegssiedlung.

3 Die Erhebung fand im Rahmen des DFG-Forschungsprojekts „Wohnformen, Wohnpräferenzen und Wohnungspolitik in der Großstadt, untersucht am Beispiel Nürnbergs“ statt.

Gruppen ein: Alleinlebende, traditionelle Haushaltstypen und „neue“ Haushaltstypen. Den traditionellen Haushaltstypen wurden Familien mit Kindern und/oder anderen Familienmitgliedern sowie alle Ehepaare, sofern beide 45 Jahre und älter waren, auch wenn keine Kinder im Haushalt lebten, zugeordnet. Unter die „neuen“ Haushaltstypen subsumierten wir alle in der Bevölkerungsstatistik quantitativ wachsenden, also an Bedeutung für den Wohnungsmarkt zunehmenden Mehrpersonenhaushalte: (Ehe-) Paare ohne Kinder, mindestens eine(r) jünger als 45 Jahre; nichtverheiratete Paare; Alleinerziehende; Wohngemeinschaften. Um die Wirtschaftskraft der Haushalte erfassen zu können, wurde als Indikator für die Marktfähigkeit der Haushalte die Variable „ökonomisches Potential“ gebildet, die sich aus dem Haushaltsnettoeinkommen, gewichtet nach Haushaltsgröße und Altersgruppen der einzelnen Haushaltsmitglieder, zusammensetzt⁴.

Soweit Daten anderer Umfragen einschließlich der amtlichen Statistik zur Thematik vorliegen, werden sie ergänzend zu dieser lokalen Untersuchung angeführt, um Hinweise auf die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf großstädtische Ballungsräume in den alten Ländern zu erhalten.

a) Eigentumsverhältnisse

Wie viele andere Umfragen bestätigt die Nürnberg-Untersuchung den Wunsch nach Eigentum bei allen Mehrpersonenhaushalten, am stärksten bei den traditionellen Haushaltstypen. Angehörige traditioneller Haushalte, in denen meist Kinder leben, geben überdurchschnittlich häufig an, daß sie unbedingt Eigentümer sein möchten. Dahinter steht der – vor allem von Familien gehegte – Wunsch nach einem Haus im Grünen. Ihrer ausgeprägten Eigenheimpräferenz entspricht, daß die traditionellen Haushalte tatsächlich häufiger Eigentümer eines Hauses oder einer Wohnung sind⁵. Jüngere kinderlose Paare besitzen dagegen häufiger eine Eigentumswohnung. Insgesamt liegt bei den neuen Haushaltstypen der Wunsch, Eigentum zu erwerben, leicht über dem Durchschnitt. Für die Alleinlebenden stellt sich die Eigentumsfrage nur begrenzt⁶,

4 Als Anhaltspunkt für die Gewichtung wurde der bei der Sozialhilfe zugrundeliegende Satz verwendet. Vgl. zu diesem Verfahren Richard Hauser/Wolfgang Glatzer, Einkommensverteilung und Einkommenszufriedenheit, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Datenreport 1989. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1989, S. 393.

5 Vgl. Hans Ulrich Müller, Familie und Wohnen – Wohnung und Wohnumfeld, in: Hans Bertram (Hrsg.), Die Familie in Westdeutschland, Opladen 1991, S. 325.

6 Das hat verschiedene Gründe: Einerseits sind die Kosten für Eigentumbildung für diese Haushalte unverhältnismäßig

daher ziehen es die meisten von ihnen vor, zur Miete zu wohnen. Die amtliche Statistik weist für Alleinlebende nur einen Eigentümeranteil von 19 Prozent aus⁷.

Den unterschiedlichen Eigentumsverhältnissen entsprechend präferieren die Haushaltstypen auch verschiedene Wohnformen. Alleinlebende bevorzugen Etagenwohnungen in Mehrfamilienhäusern. Sowohl bei den traditionellen⁸ als auch bei den neuen Haushaltstypen dominiert hingegen der Wunsch nach einem freistehenden Ein- oder Zweifamilienhaus.

b) Wohnräume und Wohnfläche

Die Alleinlebenden haben durchschnittlich zwei Räume zur Verfügung, die traditionellen Haushaltstypen 1,2 und die neuen 1,3 Räume. Bei den Mehrpersonenhaushalten besitzen die jüngeren Ehepaare ohne Kinder sowie die unverheiratet zusammenlebenden Paare die meisten Räume pro Person (im Durchschnitt: 1,4). Die geringste durchschnittliche Raumanzahl ergibt sich bei den Wohngemeinschaften (1,2) und unverheiratet zusammenlebenden Paaren mit Kindern (0,89). Legt man die Bedarfsnorm des II. Wohnungsbaugesetzes zugrunde, nach der jeder Person mindestens ein Wohnraum zur Verfügung stehen sollte, bleibt etwa ein Fünftel der traditionellen Familien unter dieser Norm. Bei den neuen Haushaltstypen sind dagegen nur neun Prozent mit Räumen unterversorgt⁹. Die Alleinlebenden äußern parallel zu ihrer guten Versorgung auch hohe Ansprüche an Raumanzahl und Wohnfläche. Ihre Wunschwohnung besteht im Durchschnitt aus drei Räumen, während die traditionellen Haushalte relativ bescheiden sind und sich mit 1,4 Räumen pro Person zufriedengeben. Die in sich sehr heterogene Gruppe der neuen Haushaltstypen beansprucht mit 1,7 Räumen eine etwas überdurch-

hoch, zum anderen steht dem Erwerb von Eigentum bei jüngeren Haushalten oft eine gewollte Mobilität entgegen, und bei Älteren fehlt der Anreiz, die nötigen finanziellen Opfer zu bringen. Schließlich ist die Zahl der freiwillig und auf Dauer Alleinlebenden relativ gering, so daß kein Interesse besteht, eine Investition vorzunehmen, die an dieser Haushaltsform orientiert ist.

7 Vgl. Wirtschaft und Statistik, (1991) 5, S. 315 ff.

8 Dies bestätigt auch eine Umfrage von GEWOS. Von den eigentumsinteressierten Mietern präferieren überwiegend Haushalte mit kleinen Kindern bis zu 5 Jahren und große Haushalte mit vier und mehr Personen das Einzelhaus. Vgl. LBS (öffentliche Bausparkasse Hamburg) (Hrsg.), Eigentumsnachfrage Hamburger Mieterhaushalte. Angebot und Nachfragepotentiale auf dem Hamburger Immobilienmarkt, Hamburg 1992, S. 6.

9 19 Prozent stehen außerdem weniger als 20 Quadratmeter pro Person zur Verfügung. Ähnliche Ergebnisse zeigt auch ein Familien-Survey des Deutschen Jugendinstituts. Vgl. H. U. Müller (Anm. 5), S. 324.

schnittliche Raumanzahl, ein Effekt, der sich aus den Anspruchshaltungen der kinderlosen Paare ergibt.

Vertreter der neuen Haushaltstypen äußern häufig, daß sie ein Arbeitszimmer in ihrer Wohnung eingerichtet haben, da sie mehr Wert auf „eigene Bereiche“ und „Ruhe-Zonen“ legen. Die Zimmerwünsche spiegeln die tatsächliche Versorgung mit Räumen wider. Entsprechend ihren hohen Wohnraumansprüchen beanspruchen Alleinlebende fast genauso viele Räume wie andere Haushalte. Singles wünschen sich außerdem öfter große Räume bzw. eine Kombination oder Verbindung von Räumen. Von Angehörigen traditioneller Haushalte wird häufiger der Wunsch nach einem – möglichst geräumigen – Kinderzimmer geäußert. Der Konflikt zwischen Individualbereich und familiärem Zusammenleben kommt bei den Familienhaushalten in der häufigen Kritik an der ungünstigen Lage bestimmter Zimmer zueinander zum Ausdruck. Vielfach wird daher für eine stärkere Abgrenzung der einzelnen Bereiche durch einen zentralen Flur plädiert. Die neuen Haushaltstypen fordern eher Räume zu ihrer persönlichen Entfaltung und für ihre Hobbys. Bei ihnen läßt sich einerseits eine Tendenz zur Abgrenzung und Bewahrung von persönlichen Freiräumen erkennen, andererseits wünschen sich viele eine Raumvergrößerung und Öffnung der Räume. Der Wunsch nach einer stärkeren Abgrenzung wird vor allem von Befragten, die unverheiratet mit einem festen Partner zusammenleben, geäußert. Diese legen besonderen Wert auf die Abgrenzung ihrer Individualbereiche¹⁰. Bei jüngeren verheirateten kinderlosen Paaren besteht dagegen eher der Wunsch nach einer Raumvergrößerung.

Die Wohnfläche beträgt bei den Alleinlebenden durchschnittlich 53 Quadratmeter. Den traditionellen Haushaltsformen steht hingegen pro Person nur eine Fläche von 29 Quadratmeter zur Verfügung, den neuen Haushaltstypen 33 Quadratmeter. Unter diesen verfügen wiederum die jüngeren kinderlosen Ehepaare über die größten Wohnflächen (37 Quadratmeter pro Person). Auch die gewünschte Wohnfläche unterstreicht die verhältnismäßig großen Wohnraumansprüche der Alleinlebenden: So wünschen sich diese durchschnittlich eine Wohnfläche von 74 Quadratmeter. Dagegen nehmen sich die Ansprüche der traditionellen Haushalte mit einer Wohnfläche von 34 Quadratmeter pro Person relativ bescheiden aus. Die neuen Haushaltstypen

haben mit 43 Quadratmeter pro Kopf wieder etwas höhere Wohnflächenansprüche. Hierbei haben die jüngeren verheirateten kinderlosen Paare – einige wohl im Hinblick auf eine geplante Familiengründung –, aber auch die unverheiratet zusammenlebenden Paare die größten Ansprüche.

Diese Tendenzen belegen auch die Ergebnisse der amtlichen Statistik für die alten Länder: Sowohl die Anzahl der Räume als auch die Wohnfläche pro Person nehmen mit steigender Haushaltsgröße ab. So verfügten 1987 die alleinlebenden Eigentümer über eine Wohnfläche von 79 Quadratmeter, die Zweipersonenhaushalte aber nur über 44. Ähnliche Relationen gelten auch für die Mieterhaushalte (53 zu 32 Quadratmetern), die jedoch insgesamt eine höhere Belegungsdichte als die Eigentümerhaushalte aufweisen¹¹. Die Einpersonenhaushalte verbrauchen mehr Wohnraum als der Bevölkerungsdurchschnitt, während große Haushalte mit fünf Personen und mehr deutlich häufiger unterversorgt sind¹². 1,1 Millionen der Einpersonenhaushalte lebten 1987 in sehr großen Wohnungen mit fünf und mehr Räumen (im Vergleich zu 1968 ist das eine Vervielfachung). Die Versorgung der Einpersonenhaushalte mit Wohnräumen und -fläche liegt – unabhängig von den Besitzverhältnissen – weit über dem Durchschnitt.

c) Ausstattung

Auch bei den Ausstattungsstandards bestätigt sich zunächst das Bild der eher bescheidenen traditionellen Haushaltstypen. Von ihnen ist die Mehrheit mit ihrer Ausstattung zufrieden, bei den neuen Haushaltsformen und den Alleinlebenden melden dagegen die meisten weitergehende Ausstattungswünsche an. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Wohnungen der Alleinlebenden zwar von der Wohnfläche und Anzahl der Räume her relativ großzügig, jedoch qualitativ am schlechtesten ausgestattet sind, z. B. fehlen oft Zentral- oder Etagenheizungen. Diese Ergebnisse werden auch durch die amtliche Statistik gestützt¹³. Tatsächlich haben die traditionellen Haushalte die am besten ausgestatteten Wohnungen, da sie häufiger ein eigenes Haus oder eine eigene Wohnung besitzen. Doch auch viele der neuen Haushaltstypen leben in ähnlich gut ausgestatteten Wohnungen.

11 Daten der Volkszählung 1987: Vgl. Statistisches Bundesamt (Anm. 1), S. 261.

12 Geht man von der Norm des II. Wohnungsbaugesetzes aus, waren 1987 14 Prozent der Mehrpersonenhaushalte unterversorgt. Vgl. Rudi Ulbrich, Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Caritas, (1992) 5, S. 205.

13 Vgl. Wirtschaft und Statistik, (1991) 5, S. 315 ff.

10 Vgl. Erika Spiegel, Neue Haushaltstypen. Entstehungsbedingungen, Lebenssituation, Wohn- und Standortverhältnisse, Frankfurt am Main 1986, S. 125, 131.

d) Allgemeine Wohnzufriedenheit

Dennoch liegt die generelle Zufriedenheit mit der Wohnung¹⁴ bei den neuen Haushaltstypen niedriger als bei anderen Haushaltsformen (Durchschnitt: 4,97). So sind die Alleinlebenden trotz ihrer relativ schlechten Ausstattung am zufriedensten (5,33). Dieser Effekt entsteht vorwiegend durch die ganz jungen Haushalte (unter 25 Jahren), vor allem aber durch die 65jährigen und Älteren (Zufriedenheit: 5,42 bzw. 6,1). Bei den anderen Haushaltstypen zeigt sich das Muster, daß mit steigendem Alter die Wohnzufriedenheit durch Anpassung an die gegebenen Verhältnisse ansteigt. Die davon abweichende größere Zufriedenheit der jüngeren Singles dürfte daraus resultieren, daß sie in ihrem ersten eigenen Haushalt noch geringere Ansprüche an das Niveau ihrer Wohnung stellen.

e) Wohnstandortpräferenz und Mobilität

Die Wohnstandortpräferenz hängt entscheidend davon ab, ob in den Haushalten Kinder leben oder nicht. So ist der gewünschte Wohnstandort der Alleinlebenden, vor allem der unter 25jährigen, vornehmlich die Innenstadt oder Innenstadtnähe. Traditionelle Haushalte (45 Prozent), aber auch viele der neuen (36 Prozent), bevorzugen die städtischen Außenbezirke. Differenziert man bei diesen Haushaltstypen zwischen Haushalten mit und ohne Kinder, wird deutlich, daß die traditionellen Haushalte in jedem Fall die Außenbezirke als bevorzugten Wohnstandort angeben – bei ihnen dominiert generell der Wunsch nach einem Haus im Grünen. Bei den neuen Haushaltstypen hängt dagegen die Wohnstandortpräferenz davon ab, ob in den Haushalten Kinder leben oder nicht: Die kinderlosen Haushalte präferieren die Innenstadt oder Innenstadtnähe. Die traditionellen Haushaltstypen verbinden ihren Eigenheimwunsch und ihre Präferenz für die städtischen Außenbezirke mit einer Vorliebe für baulich neue Viertel (35 Prozent). Auch bei einer von GEWOS in Hamburg durchgeführten Umfrage zeigte sich eine Präferenz von Neubauobjekten durch Familien mit kleineren Kindern, wobei der individuelle Gestaltungsbedarf (Zuschnitt, Gartennutzung etc.) eine wichtige Rolle spielt¹⁵. Hingegen bevorzugt die Hälfte der neuen Haushaltstypen, besonders Wohngemeinschaften, aber auch jüngere verheiratete und unverheiratet zusammenlebende Paare sowie die Mehrheit der Alleinlebenden das Leben in einem alten Viertel.

14 Die Zufriedenheit mit der Wohnung wurde anhand einer siebenstufigen Skala erfaßt, wobei „7“ bedeutet, daß die Befragten äußerst zufrieden mit ihrer Wohnung sind, und „1“, daß sie völlig unzufrieden sind.

15 Vgl. LBS (Anm. 8), S. 7.

Auch bei der Mobilität bzw. Mobilitätsbereitschaft ergeben sich deutliche Unterschiede zwischen den Haushaltstypen. Während sich die neuen Haushaltstypen als eher mobile Haushalte erweisen, sind die traditionellen Haushalte aufgrund ihrer familiären Bindungen und durch ihren Besitz von Eigentum vergleichsweise immobil. So geben 76 Prozent der neuen Haushaltstypen an, daß sie für die Erfüllung ihrer Wohnwünsche einen Umzug in Kauf nehmen würden, wobei auch viele bereit sind, die Region zu verlassen. Bei diesen mobilen Haushalten handelt es sich überwiegend um 25- bis 34jährige. Unter den Alleinlebenden kalkulieren die jüngeren (25 bis 44 Jahre) am ehesten einen Orts- und Wohnungswechsel ein, oft in Verbindung mit einem Eigentumswunsch und einer geplanten Familiengründung. Die älteren Haushalte sind in ihrer überwiegenden Mehrheit hingegen nicht mehr zur räumlichen Mobilität bereit¹⁶.

f) Mietbelastung und Zahlungsbereitschaft

Analysiert man die Mietbelastung der unterschiedlichen Haushaltstypen, wird eine hohe Mietbelastung der Single-Haushalte deutlich, die sich durchschnittlich auf 23 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens beläuft. Die finanzschwachen Alleinlebenden sind besonders hoch mit Wohnkosten belastet: Sie müssen im Durchschnitt 34 Prozent ihres Nettoeinkommens für eine Wohnung aufbringen. Bei den traditionellen (19 Prozent)¹⁷ und neuen Haushaltstypen (21 Prozent) beträgt die durchschnittliche Mietbelastung jeweils ungefähr ein Fünftel. Auch die Zahlen der amtlichen Statistik weisen darauf hin, daß die beschriebenen Trends zumindest in den alten Ländern gültig sind: Zwar mußten 1988 die Einpersonenhaushalte im Schnitt die geringste Miete aufbringen (367 DM), aber die Mietbelastungsquote, der Anteil der Miete am Haushaltsnettoeinkommen, ist bei den Alleinlebenden relativ hoch¹⁸. Ähnlich verhält es sich bei Zweipersonenhaushalten mit niedrigem Einkommen. Das heißt, tendenziell sind kleinere Haushalte mit relativ höheren Wohnkosten belastet als größere.

Um die Marktfähigkeit der Haushalte auf dem Wohnungsmarkt zu erfassen, wurde die Frage nach

16 Volker Kreibich weist darauf hin, daß die längere Wohndauer funktional für ältere Menschen zur Bewältigung des Alltags sei. Vgl. Volker Kreibich/plan-lokal, Wohnungsmarktuntersuchung Großraum Hannover. Besondere Bedarfsgruppen, Bd. 2, Hannover 1991, S. 7f.

17 In dem Familien-Survey des Deutschen Jugendinstituts wird eine Belastung von 27 % für Familien mit Kindern unter 16 Jahren angegeben. Vgl. H. U. Müller (Anm. 5), S. 331.

18 Vgl. Statistisches Bundesamt (Anm. 1), S. 558f.

der maximalen Zahlungsbereitschaft für Wohnkosten gestellt. Die Alleinlebenden weisen eine sehr hohe Ausgabenbereitschaft auf, die sich auf durchschnittlich 38 Prozent des Haushaltseinkommens beläuft (Befragte insgesamt: 30 Prozent). Über die Hälfte der Singles ist bereit, mehr als ein Drittel des Einkommens für Wohnkosten auszugeben. Vor allem sind es Alleinlebende im Alter von 25 bis 54 Jahren mit einem hohen ökonomischen Potential, die für Wohnkosten zu relativ hohen Opfern bereit sind. Die traditionellen Haushaltstypen sind am wenigsten gewillt, einen hohen Anteil ihres Einkommens für Wohnkosten zu investieren (Durchschnitt: 27 Prozent), vermutlich weil bei Familien die Kinder als hoher Kostenfaktor berücksichtigt werden müssen.

2. Wohnformen und Wohnwünsche nach der Wirtschaftskraft der Haushalte

a) Eigentumsverhältnisse

Bei einer Differenzierung nach der Wirtschaftskraft der Haushalte lassen sich einige allgemeine Tendenzen erkennen: Die Eigentumsquote ist um so höher, die Wohnung um so größer und die Ausstattung um so besser, je höher die Finanzkraft des Haushaltes ist. Parallel dazu steigen die Ansprüche und Wünsche mit dem ökonomischen Potential an. Auch die Daten der amtlichen Statistik belegen, daß einkommensschwächere Haushalte in älteren, kleineren und schlechter ausgestatteten Wohnungen leben als Besserverdienende. Im Zeitverlauf hat sich vor allem die Eigentumsbildung einkommensschwacher Haushalte verschlechtert, die seit 1978 kaum noch Eigentum bilden konnten. Für sie hat sich auch die Wohnflächenversorgung weniger stark verbessert als für die Haushalte mit einem höheren Einkommen¹⁹. Unter den Haushalten mit einer hohen Wirtschaftskraft sind erwartungsgemäß die meisten Eigentümer zu finden (insgesamt 30 Prozent). Entgegen den Erwartungen unterscheiden sich die gewünschten Eigentumsverhältnisse nicht signifikant nach dem ökonomischen Potential. Sehr unterschiedlich sind allerdings die gewünschten Wohnformen. Erstaunlicherweise präferieren gerade die finanzstarken Haushalte, bei denen die größten Realisierungschancen bestehen würden, weniger stark freistehende Ein- und Zweifamilienhäuser. Sie bevorzugen häufiger Etagenwohnungen in Mehrfamilienhäusern, überwiegend Eigentumswohnungen in der Nähe der Innenstadt. Das dürfte damit zusammenhängen, daß es sich bei diesen Haushalten seltener um Familien mit Kindern handelt. Die finanzschwachen Haushalte he-

gen häufig den Wunsch nach einem freistehenden Haus oder einem Reihnhaus, das sie aber in der Regel nicht finanzieren können.

b) Wohnräume und Wohnfläche

Auch die Wohnungsgröße nimmt mit steigender Wirtschaftskraft der Haushalte zu. So besitzen Befragte mit einem hohen ökonomischen Potential mit 1,8 Räumen pro Person durchschnittlich die meisten Räume, diejenigen mit einem niedrigen die wenigsten mit 1,1 Räumen. Betrachtet man die Wohnraumwünsche, werden hohe Ansprüche der finanzkräftigen Haushalte ersichtlich: Diese halten im Durchschnitt 2,2 Räume pro Person für ihren Haushalt für angemessen, diejenigen mit einem mittleren ökonomischen Potential 1,8 und die mit einem geringen 1,5 Räume pro Person (Befragte insgesamt: 1,8 Räume). Bei den vorhandenen Zimmern läßt sich eine Tendenz zur Individualisierung mit steigendem Einkommen festhalten: Je höher das ökonomische Potential des Haushaltes ist, desto häufiger sind Räume zur persönlichen Entfaltung wie Arbeitszimmer, Hobbyräume sowie Ess- und Gästezimmer vorhanden und werden gewünscht.

Noch deutlicher zeigt sich das Gefälle zwischen den einzelnen ökonomisch-sozialen Gruppen, wenn man die Wohnfläche betrachtet, die mit 48 Quadratmetern pro Person bei finanzkräftigen Haushalten mit Abstand am höchsten ist. Ihre bereits vorhandene Wohnfläche liegt somit sogar über den Wünschen von finanzschwächeren Haushalten. Die Wohnung der Befragten mit einem geringen ökonomischen Potential umfaßt im Vergleich durchschnittlich nur 28 Quadratmeter pro Person. Die Wohnflächenwünsche entsprechen der tatsächlichen Versorgung und den Realisierungsmöglichkeiten: Befragte mit einem hohen ökonomischen Potential beanspruchen im Durchschnitt 61 Quadratmeter pro Person, während sich diejenigen mit einem geringen ökonomischen Potential mit 37 und diejenigen mit einer mittleren Wirtschaftskraft mit 46 Quadratmetern pro Person begnügen. Die Wohnraum- und Wohnflächenwünsche der Befragten mit einem geringen ökonomischen Potential sind somit relativ bescheiden, hingegen liegen die der finanzkräftigen Haushalte deutlich über dem Durchschnitt der Befragten insgesamt. Daß die Wohnflächenansprüche der Haushalte mit wachsendem Einkommen ansteigen, bestätigen auch andere Umfragen²⁰.

19 Vgl. R. Ulbrich (Anm. 12), S. 206 ff.

20 Vgl. LBS (Anm. 8), S. 8 f.; H. U. Müller (Anm. 5), S. 323.

c) Ausstattung

Die Zufriedenheit mit der Ausstattung unterscheidet sich zwar nicht signifikant, doch sind die finanzkräftigen Haushalte zufriedener mit ihrer Wohnsituation. Diese hohe Zufriedenheit resultiert aus ihrer guten Wohnsituation und aus der Tatsache, daß sie öfter Eigentum besitzen. Die meisten Ausstattungswünsche werden von Haushalten mit einer geringen Wirtschaftskraft geäußert, da sie tatsächlich seltener eine Zentral- bzw. Etagenheizung, Isolierglasfenster und einen Balkon besitzen.

d) Allgemeine Wohnzufriedenheit

Entgegen der hohen Zufriedenheit der finanzkräftigen Haushalte mit ihrer Wohnungsausstattung stufen sie sich bei der generellen Beurteilung ihrer Wohnzufriedenheit auf einer siebenstufigen Skala unzufriedener (5,03) als die Befragten insgesamt (5,26) ein – wohl eine Folge des höheren Anspruchsdenkens. Haushalte mit mittlerer Wirtschaftskraft sind mit ihrer Wohnung am zufriedensten (5,30).

e) Wohnstandortpräferenz und Mobilität

Die finanzkräftigen Haushalte zeigen eine Vorliebe für alte Bausubstanz: Mehr als die Hälfte von ihnen will lieber in alten Vierteln leben. Dies bestätigt auch die Präferenz dieser Bevölkerungsschicht für attraktive Innenstadtlagen und ihre Neigung zu renovierten Altbauwohnungen. Hingegen möchten Befragte mit einem niedrigen ökonomischen Potential – entsprechend ihren auf die peripheren Stadtteile ausgerichteten Wohnstandortwünschen – eher in neuen Vierteln wohnen. Die Umzugsbereitschaft unterscheidet sich nur unwesentlich nach der Wirtschaftskraft der Haushalte, wobei allerdings eine größere Mobilität zahlungskräftiger Haushalte erkennbar ist.

f) Mietbelastung und Zahlungsbereitschaft

Die Mietbelastung sinkt mit steigendem ökonomischem Potential der Haushalte entsprechend dem „Schwabeschen Gesetz“²¹. Sie ist bei Befragten mit einer geringen Wirtschaftskraft mit durchschnittlich 27 Prozent am höchsten und liegt damit deutlich über der Wohnkostenbelastung der Befragten insgesamt (21 Prozent): Befragte mit einem mittleren

21 „Je ärmer jemand ist, desto größer ist die Summe, die er im Verhältnis zu seinem Einkommen für Wohnungsmiete verausgaben muß.“ Die Gültigkeit dieses 1868 vom Berliner Statistiker Schwabe aufgestellten Gesetzes wird im Kern noch heute von allen Daten bestätigt. Vgl. Jürgen H. B. Heuer, Lehrbuch der Wohnungswirtschaft, Frankfurt am Main 1985², S. 103.

ökonomischen Potential sind durchschnittlich mit 18 Prozent, diejenigen mit einem hohen mit nur 13 Prozent belastet. Zwar nimmt die Ausgabefreude in absoluten Zahlen gesehen mit steigendem Potential der Haushalte zu. Umgekehrt ist es jedoch bei der Betrachtung in Prozent des Einkommens: Hier steigt die Zahlungsbereitschaft mit niedrigerem ökonomischen Potential an, d. h., Befragte mit einer geringen wirtschaftlichen Kraft sind eher willens, einen hohen Anteil ihres Einkommens für Wohnkosten zu investieren; die Hälfte wäre hier bereit, ein Drittel und mehr dafür auszugeben (Durchschnitt: 37 Prozent); hingegen wollen Personen mit einem hohen ökonomischen Potential durchschnittlich nur 23 Prozent des Haushaltseinkommens investieren, diejenigen mit einer mittleren Wirtschaftskraft 28 Prozent (Befragte insgesamt: 30 Prozent).

Die Ergebnisse der Nürnberg-Studie belegen eindrucksvoll eine auch durch andere Untersuchungen erhärtete Vermutung, nämlich daß es vorwiegend die einkommensstarken Gruppen sind, die sehr hohe Ansprüche an den Standard und vor allem an die Größe der Wohnung anmelden. Besonders kleine Haushalte – Alleinlebende und kinderlose Paare mit hoher Wirtschaftskraft – scheinen eine weitere Steigerung ihres Wohnflächenkonsums für wünschenswert zu halten.

III. Konsequenzen für den Wohnungsmarkt

Insgesamt zeigen die Daten über Wohnstandards und -präferenzen ein weiter steigendes Anspruchsniveau trotz scheinbar ausreichender Versorgung mit Wohnraum und -fläche sowie hoher Qualitätsstandards. Beunruhigen muß die Planer vor allem die Nachfrage nach großzügig dimensionierten Wohnungen für Einpersonenhaushalte, einer Haushaltsform, die wegen ihres überdurchschnittlich hohen Pro-Kopf-Flächenverbrauchs zu einem hohen Wohnungs- und Wohnflächenbedarf beiträgt. Welche Mengeneffekte von der Nachfrage dieser Haushalte ausgehen, verdeutlicht die Tatsache, daß in manchen Großstädten bereits über die Hälfte aller Wohnungen von Alleinlebenden belegt sind. Es liegt der Schluß nahe, durch eine Regulierung über den Preis die Ansprüche an Wohnflächenkonsum und -standards zu dämpfen. Tatsächlich werden ähnliche Forderungen von Politik, Wohnungswirtschaft und dem organisierten Haus-

und Grundbesitz immer wieder erhoben. Sie scheinen um so berechtigter, als die Kosten des Wohnens in der Bundesrepublik und die Gestehungskosten eines Neubaus in keinem realen Verhältnis zueinander stehen. Die folgende Analyse wird jedoch zeigen, daß man sich vor voreiligen Schlüssen hüten muß.

Um aus den ermittelten Präferenzen Aussagen über die Bedarfe machen zu können, muß zunächst die finanzielle Belastbarkeit der Haushalte betrachtet werden. Die finanzkräftigen Haushalte werden mit geringen Abstrichen ihre Wünsche auf dem Wohnungsmarkt auch bei steigenden Preisen realisieren können. Daraus ergeben sich wiederum Implikationen für andere Nachfragergruppen, die mit sinkender Wirtschaftskraft immer mehr von staatlicher Intervention abhängig werden, die ihnen eine ausreichende Wohnungsversorgung sichern muß. Wir wollen im folgenden die Konsequenzen des Nachfrageverhaltens unter den gegenwärtigen Knappheitsbedingungen für die verschiedenen Teilmärkte betrachten.

1. Mietwohnungsmarkt

In den alten Ländern leben über 60 Prozent der Haushalte zur Miete (Angaben der Volkszählung 1987). Noch weit mehr sind es in den Großstädten²² und in den neuen Ländern. Gerade dieser für die Versorgung der Einkommensschwächeren wichtigste Teilmarkt wird durch die Einpersonenhaushalte besonders beansprucht, da für Kleinhaushalte eine Eigentumsbildung wenig attraktiv ist. Es sind vor allem jüngere und von diesen wiederum besonders einkommensstarke Alleinlebende, die hohe Flächenansprüche anmelden. Sie werden auch bei steigenden Preisen ihre Ansprüche durchsetzen können, wenn auch angesichts des beschränkten Angebots auf Kosten anderer, finanziell weniger leistungsfähiger Haushalte. Dies sind die Haushaltsformen, die bereits jetzt überdurchschnittlich hohe Mietbelastungen aufweisen: zum einen jüngere Haushalte mit niedrigem ökonomischem Potential, vor allem traditionelle Familien; zum anderen kleinere Haushalte, z. B. einkommensschwächere Einpersonenhaushalte oder Alleinerziehende. Diese Haushaltstypen sind zwar in der Regel auch bereit, einen hohen Anteil ihres Einkommens für Miete aufzuwenden (mit Ausnahme der Älteren mit langer Wohndauer in ihrer jetzigen Wohnung),

22 Der Anteil der Mietwohnungen in den Großstädten liegt meist über 70 Prozent, zum Teil (z. B. in Hamburg, Hannover, Frankfurt am Main) über 80 Prozent.

aber ihr Spielraum für weitere Mietpreissteigerungen ist eng begrenzt.

Insgesamt ist die Mietbelastungsquote in der Bundesrepublik auch für einkommensschwächere Gruppen noch erträglich. Allerdings ergeben sich dramatische Mietpreissteigerungen bei Wohnungswechseln, so daß die mobilen Haushalte und die neu zu gründenden die großen Verlierer der allgemeinen Wohnkostenverteuerung sind. Dies kann für ökonomisch schwächere mobile Haushalte – das sind vorwiegend die jüngeren Single- und Familienhaushalte – in Ballungsgebieten zu ernststen Versorgungsproblemen führen.

2. Eigenheimmarkt

Der Wunsch nach Eigentum steht in der alten Bundesrepublik im krassen Mißverhältnis zur tatsächlichen Eigentumsquote. Das gilt im besonderen Maß für die Bewohner der Großstädte²³. Dennoch äußern die meisten Befragten auch in den Kernstädten der Ballungszentren den Wunsch nach einem freistehenden Eigenheim. Am stärksten ausgeprägt ist er bei größeren Haushalten mit Kindern. Die Realisierung dieser Wohnpräferenz dürfte aber auch in Zukunft – trotz der Bereitschaft dieser Haushalte, sich finanziell einzuschränken – nur einer Minderheit von Haushalten möglich sein und von diesen wird der weitaus größte Teil ins Umland der Städte ausweichen müssen. Verantwortlich für diese Entwicklung sind neben den gestiegenen Baukosten und Kapitalmarktzinsen vor allem die enormen Bodenpreise. Sie sind Ausdruck einer akuten Flächenknappheit in den Großstädten. Obwohl die Abwanderung steuerzahlungskräftiger Einwohner für die Kernstädte ebenso unerwünscht ist wie für die Region die anwachsenden Mobilitätsströme, können die Städte angesichts der Konkurrenz von Gewerbe-, Wohnbauflächenbedarf und ökologischen Erfordernissen die Ausweisung ausgedehnter Gebiete für die flächenbeanspruchende Wohnform des Einfamilienhauses kaum mehr verantworten²⁴. Eine Entlastung würde nur eine völlig

23 Die Eigentumsquote liegt nur in einigen süddeutschen Großstädten (Stuttgart, Nürnberg) über 20 Prozent, in den meisten norddeutschen Großstädten, aber auch in München und Frankfurt, deutlich unter 20 Prozent.

24 So befinden sich in Nürnberg zwar nur 22 Prozent der Wohnungen in Ein- oder Zweifamilienhäusern, diese stellen aber 64 Prozent aller Wohngebäude. Ähnliche Relationen ergeben sich für andere Städte: München 17 Prozent zu 59 Prozent, Frankfurt am Main 12 Prozent zu 48 Prozent, Hannover 16 Prozent zu 53 Prozent. Ferner ist der Wohnflächenverbrauch von Eigentümerhaushalten deutlich höher als der von Mieterhaushalten. Vgl. dazu auch – neben den Ergebnissen unseres eigenen Forschungsprojekts – H. U. Müller (Anm. 5), S. 322f.

neue Raumordnungspolitik bringen²⁵. Unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen muß aber damit gerechnet werden, daß eine große Zahl von Haushalten, die ein Eigenheim in einem großstädtischen Ballungsraum präferieren, auf andere Teilmärkte auszuweichen sucht.

3. Eigentumswohnungsmarkt

Dafür bietet sich in erster Linie der Markt für Eigentumswohnungen an. Die Nachfrage nach Eigentumswohnungen speist sich nur zum geringeren Teil aus Haushalten, die diese Wohnform als ihr „Ideal“ ansehen, vielmehr besteht die Mehrheit aus verhinderten Hausbesitzern. Die Eigentümer von Eigentumswohnungen äußern ähnliche Präferenzen wie die von Eigenheimen, die Haushalte sind aber in der Regel jünger und im Durchschnitt kleiner und sogar etwas finanzkräftiger. Finanzstarke Kleinhaushalte (Alleinlebende oder kinderlose Paare) geben als Präferenz dagegen oft Eigentumswohnungen an. Konnten Eigentumswohnungen vor einigen Jahren noch preisgünstig erworben werden, ist heute auch auf diesem Markt ein Verdrängungswettbewerb zwischen verschiedenen Haushaltsformen zu beobachten, der die finanzschwächeren Haushalte zu einer weiteren Einschränkung ihrer Ansprüche zwingt. Eine Erweiterung des Angebots durch umgewandelte Eigentumswohnungen aus dem Mietwohnungsbestand würde bei einem gleichbleibenden Angebot zwangsläufig zu Verdrängungsprozessen bei sozial noch schwächeren Gruppen führen und kann daher nicht als Ausweg empfohlen werden.

Insgesamt läßt sich auf dem Wohnungsmarkt ein Verdrängungswettbewerb beobachten, der durch die hohen Flächenansprüche der Haushalte mit hohem ökonomischen Potential – insbesondere der finanzstarken Kleinhaushalte – ausgelöst wird. Da nur ein begrenztes und zunehmend teureres Angebot für diese Nachfrage zur Verfügung steht, tendieren die Haushalte dazu, auf preiswertere Teilmärkte auszuweichen. Die allgemeine Verknappung berührt in zweifacher Hinsicht die Versorgung sozial schwächerer Nachfragergruppen, für die wir relativ bescheidene Wohnpräferenzen ermittelt hatten. Einerseits kann das Angebot im sozialen Wohnungsbau die steigende Nachfrage nach preiswerten Wohnungen nicht decken. Andererseits versucht eine finanziell stärkere Konkurrenz ihre Flächenansprüche durch ein Ausweichen auf den

25 Vgl. dazu die Vorschläge von Ulrich Pfeiffer, Baulandmangel – Marktversagen oder Politikversagen?, in: BDVI-Forum, (1992) 2, S. 320–328.

Teilmarkt des Altbaubestandes zu befriedigen – der zudem wegen seiner ästhetischen Qualität von einigen einkommensstarken Gruppen bevorzugt wird. Pointiert formuliert heißt dies, daß bei einer Regulierung des Wohnungsmarktes über den Preis die finanziell weniger Leistungsfähigen für die hohen Ansprüche der Gutverdienenden bezahlen. Da Mietverteuerungen überproportional bei Wohnungswechseln spürbar werden, sind die mobilen Haushalte die Hauptleidtragenden der Entwicklung.

IV. Kommunale Steuerungspotentiale

Die unzureichende Deckung des Bedarfs an Wohnungen und Wohnfläche müssen die Kommunen „vor Ort“ zu steuern versuchen. Die den Städten dazu zur Verfügung stehenden Instrumente und Ressourcen sollen zunächst knapp skizziert werden, um anschließend Aussagen über ihre Reichweite und Zielgenauigkeit machen zu können.

1. Bestandspolitik

Sieht man die Hauptaufgabe von Politik und Verwaltung angesichts der beschriebenen Verdrängungsspirale in der Versorgung von sozial schwächeren Haushalten²⁶, kommt der Bestandssicherung eine zentrale Funktion zu. Der billige Altbaubestand muß erhalten werden. Das erfordert eine Eindämmung von Aufwertungen und Umwandlungen. Ein Instrument hierzu ist der Einsatz von Erhaltungssatzungen zum Schutz der sozialen Zusammensetzung der Wohnbevölkerung²⁷. In den achtziger Jahren sind einige Städte (darunter München, Nürnberg, Hannover) dazu übergegangen, Gebiete mit einer sozial schwachen, aber stabilen Bevölkerungsstruktur als Erhaltungssatzungsgebiete auszuweisen. Dadurch werden Modernisierungen und Umwandlungen genehmigungspflichtig. Die effektive Nutzung dieses Instruments ist allerdings nur in Verbindung mit der Ausübung des allgemeinen Vorkaufsrechts möglich, das jedoch angesichts der Finanznot der Gemeinden nur in Ausnahmefällen angewendet werden kann.

26 So sehen es auch die Städte selbst: Vgl. die Entschliebung des Deutschen Städtetags vom 22. 1. 1991, in: Der Städtetag, (1991) 3, S. 199.

27 Zu den rechtlichen Voraussetzungen vgl. Wolfgang Becker/Dietmar Wassener, Die Milieuschutzsatzung als Instrument kommunaler Wohnungspolitik, in: Der Städtetag, (1992) 8, S. 566–571.

Zur Kontrolle des Bestandes können die Gemeinden auf eine Reihe von rechtlichen Instrumentarien zurückgreifen, welche eine angemessene Nutzung der vorhandenen Wohnungen sichern sollen (Mietpreisüberwachung, Wohnungssicherung, Zweckentfremdungsverordnung). Eine flächendeckende Überwachung des Bestandes und ihre rechtliche Durchsetzung ist jedoch sehr personalintensiv und übersteigt die Finanzkraft der meisten Städte²⁸.

Eine besondere Gefahr für den preiswerten Wohnungsteilmarkt geht von dem sich Jahr für Jahr verringern den Bestand an belegungsgebundenen Sozialwohnungen aus. In nur drei Jahren, von 1987 bis 1989, reduzierte sich der Sozialwohnungsbestand in den Städten (über 50 000 Einwohner) der alten Länder deutlich von 27,5 auf 24,8 Prozent. Dieser Prozeß wird sich in den nächsten Jahren durch Ablauf von Nachwirkungsfristen und planmäßige Tilgungen noch erheblich beschleunigen²⁹. Die Entwicklung wäre nur durch den Erwerb von Belegungsrechten im großen Stil zu bremsen – dazu fehlen den Kommunen aber die finanziellen Mittel³⁰. So müssen sich die Hoffnungen auf eine Kompensation der verlorengehenden Sozialwohnungen durch eine Ankurbelung des Neubaus konzentrieren.

2. Neubauförderung

Der soziale Wohnungsbau (vgl. dazu den Beitrag von Marlo Riege in diesem Heft) ist vorrangig Aufgabe des Bundes und der Länder. Städtische Baudarlehen werden zwar zur Spitzenfinanzierung zusätzlich zu den Mitteln des Bundes und des Landes eingesetzt. Der Anteil der Kommunen bei den Fördermitteln liegt aber unter 20 Prozent³¹, so daß den Gemeinden keine entscheidende Rolle beim

28 Einen bemerkenswerten Versuch zur Intensivierung der Überwachung der Zweckentfremdung unternimmt zur Zeit die Stadt Frankfurt am Main, die aber sicherlich zu den wohlhabendsten Städten in der Bundesrepublik gehört. Vgl. Heide Platen, Im Fadenkreuz der Wohnungsfahnder, in: Die Tageszeitung vom 28. Dezember 1992, S. 11.

29 Nach einer Untersuchung des Nürnberger Wohnungsamtes wird sich die Zahl der belegungsgebundenen Wohnungen in den nächsten 10 Jahren fast halbieren.

30 Bei Wohnungsunternehmen wären auch andere Gegenleistungen denkbar, z. B. die Vermittlung billiger städtischer Grundstücke – aber auch diese fehlen den Städten.

31 Nach Angaben der Bundesregierung stellten 1990 die alten Bundesländer mit 6,3 Mrd. DM über die Hälfte der Fördermittel, der Bund mit 2 Mrd. DM etwas mehr als die Gemeinden, deren Anteil zwischen 1,5 und 2 Mrd. geschätzt wurde. Vgl. Deutscher Bundestag, Drs. 12/585, 17. 5. 1991, S. 38. Das Verhältnis dürfte sich durch den höheren Anteil des Bundes 1991/1992 noch weiter zuungunsten der Gemeinden verschoben haben.

Umfang des Fördervolumens zukommt. Aufgabe der Kommunen ist die Verteilung der Fördermittel, deren Vergabe sie an bestimmte Bedingungen knüpfen können.

Den Gemeinden obliegt auch die Abwicklung der Baugenehmigungsverfahren. Die Verbesserung der Verwaltungseffizienz kann zu einer beschleunigten Bebauung beitragen, soweit die Strukturen der öffentlichen Verwaltung dies zulassen. Erste Schritte zur Verbesserung der rechtlichen Voraussetzungen wurden bereits durch das Wohnungsbauerleichterungsgesetz geschaffen. Es muß abgewartet werden, ob die konsequente Anwendung dieses Instrumentariums zu einer effektiven Beschleunigung der Verfahren beitragen kann³². Die entscheidenden Impulse müssen unabhängig davon von einer Straffung der Verwaltungsarbeit und einer verbesserten Koordination sowohl zwischen den Ämtern als auch zwischen Verwaltung und Bauträgern (bzw. den Akteuren des Wohnungsmarktes) ausgehen.

3. Baulandausweisung und -mobilisierung

Die wichtigste kommunale Kompetenz liegt in der Planungshoheit. Die Ausweisung von Bauland ist eine originäre Aufgabe der Gemeinden. Dennoch schränkt die Flächenknappheit vor allem in den großstädtischen Kommunen auch diese Kompetenz de facto ein (wobei der Boden in den meisten süddeutschen Großstädten noch knapper ist als in den norddeutschen). Auch sind die ausgewiesenen Flächen keineswegs vollständig verfügbar (Planer rechnen mit einer Mobilisierungsrate von 60 bis 65 Prozent) und die angebotenen Grundstücke für ein kostengünstiges Bauen zu teuer. Eine Bodenvorratspolitik der Gemeinden findet wegen der fehlenden finanziellen Mittel kaum noch statt, so daß sich die Flächenressourcen der Liegenschaftsämter ständig verringern. Eine Chance zum Erwerb preisgünstiger Bauflächen durch die Kommunen besteht im neugefaßten gesetzlichen Instrumentarium der städtebaulichen Entwicklungssatzung, die eine Abschöpfung der Bodenwertsteigerung während einer Planungsphase erlaubt. Auch wenn hierzu bislang noch wenig Erfahrungen vorliegen, weist das Instrument doch in die richtige Richtung.

32 Die ersten Reaktionen der Städte nach Erlaß des Gesetzes waren sehr skeptisch. Sie bezweifelten, daß eine reale Verfahrensbeschleunigung möglich sei. Vgl. dazu Frank Steinfurt, Gesetze zur Förderung des Wohnungsbaus – nur ein Tropfen auf den heißen Stein, in: Der Städtetag, (1991) 1, S. 2 ff.

V. Neue Instrumente für die Kommunen?

Alle beschriebenen Instrumente ermöglichen nur eine Grobsteuerung des Wohnungsmarkts. Investitionen können erleichtert, das Abschmelzen des billigen Wohnungsbestandes kann verlangsamt werden. Bebauungspläne erlauben eine begrenzte Einflußnahme auf Wohnformen (Eigenheim- oder Mehrfamilienhausbau, Maß der Verdichtung). Verantwortlich für das Wohnungsangebot sind die Bauträger; hier können die Gemeinden nur indirekt über ihre kommunalen Wohnungsbau- und Wohnungsgesellschaften eingreifen, die jedoch als formal selbständige Unternehmen nur einer Kontrolle des Trägers, aber keiner unmittelbaren Einflußnahme unterliegen.

Sollen die Kommunen in Zukunft in die Lage versetzt werden, ein ausreichendes Angebot für die verschiedenen Bedarfe zur Verfügung zu stellen, müßte vor allem ihre finanzielle Situation verbessert werden – in Verbindung mit mehr Kompetenzen, die ihnen im Gegenzug eine stärkere Verpflichtung zur Steuerung des Wohnungsmarkts auferlegen. Eine Ausweitung der vorhandenen Regulierungsinstrumentarien muß im Bereich des Bodenrechts gefordert werden, um die noch vorhandenen Flächen wieder für einen preiswerten Wohnungsbau für die „breiten Schichten des Volkes“ (II. Wohnungsbaugesetz § 1, Abs. 1) verfügbar zu machen.

Entscheidend für eine nachhaltige Entspannung auf dem Wohnungsmarkt ist eine Verbesserung der Rahmenbedingungen des Wohnungsbaus, da nur über den Neubau eine Entlastung des Nachfragegedrucks erreicht werden kann. Neben dem sozialen Wohnungsbau muß auch der freifinanzierte Wohnungsbau angekurbelt werden, um die Ansprüche der einkommensstarken Bevölkerungsschichten zu befriedigen und deren Ausweichen auf den für den preiswerten Wohnungsmarkt essentiellen Althausbestand zu vermeiden.

VI. Die Situation in den neuen Ländern

Die neuen Länder stehen im Augenblick noch vor völlig anderen Problemlagen, da hier, anders als im Westen, fast die gesamte Bevölkerung von Versorgungsdefiziten betroffen ist. Das Versorgungsniveau ist sowohl hinsichtlich der Ausstattung als auch der Wohnfläche pro Person nicht mit dem in den alten Ländern vergleichbar³³. Dennoch haben sich auch in der ehemaligen DDR die Formen des Zusammenlebens verändert, die Haushalte sind kleiner geworden, die Haushaltsformen haben sich ausdifferenziert³⁴. Diesem gesellschaftlichen Wandel muß bei zukünftigen Planungen Rechnung getragen werden.

Für die nächste Zukunft wird die Ankurbelung des Neubaus (für alle Wohnformen) und die Sanierung des Bestandes auf ein angemessenes, aber – um Preissprünge zu vermeiden – nicht zu hohes Niveau erforderlich sein³⁵. Auch wenn das bisherige Mietniveau sicher nicht zu halten sein wird, sollten die in den alten Ländern gemachten Fehler vermieden werden: den preiswerten Wohnungsbestand durch die Zielvorgabe eines sehr hohen Ausstattungsniveaus zu gefährden. Allerdings werden erhebliche Investitionen nötig sein, um auch für einkommensstarke Gruppen ein Angebot zu schaffen, das in den neuen Ländern bislang fast völlig fehlt. Insofern muß eine differenzierte Anwendung des Bestandsschutzes gefordert werden.

33 Während im Westen 1990 pro Person 36,5 Quadratmeter Wohnfläche zur Verfügung standen, waren es im Osten nur 28,1 Quadratmeter. Vgl. Arbeitsgruppe Sozialberichterstattung, Wohnen in der DDR, in: WZB-Mitteilungen 57 vom September 1992, S. 39. Andere Angaben gehen von einem noch schlechteren Versorgungsniveau aus. Vgl. Plenarprotokoll des Deutschen Bundestags vom 6. 11. 1992, S. 10054ff.

34 Vgl. Arbeitsgruppe Sozialberichterstattung (Anm. 33).

35 Vgl. Uwe Wullkopf, Wohnungsprobleme in den neuen Ländern, in: WSI-Mitteilungen, (1992) 2, S. 112–119.

Everhard Holtmann/Winfried Killisch: Wohnungspolitik im geeinten Deutschland. Problemlagen und Entwicklungsperspektiven

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8-9/93, S. 3-15

Die Wohnungspolitik in Deutschland sieht sich derzeit einem zweifachen Problemdruck ausgesetzt: Einmal hat sich seit den ausgehenden achtziger Jahren insbesondere in städtischen Ballungsgebieten der Bestand an preisgünstigen Mietwohnungen derart entwickelt, daß die Mangelsituation, die in diesem sozial „kritischen“ Marktsegment eingetreten ist, längst die Größenordnung einer neuen Wohnungsnot erreicht hat. Zum anderen machen sich einigungsbedingte Faktoren bemerkbar: Der verstärkte Zustrom ostdeutscher Zuwanderer vor allem in größere Städte Westdeutschlands erhöht den Nachfragedruck auf dem erwähnten Mietwohnungsteilmarkt. Zugleich erfordert die dringliche qualitative Nachbesserung des Wohnungsbestandes (sowohl der neueren, in Plattenbauweise errichteten Wohneinheiten als auch der älteren Bausubstanz) in den neuen Bundesländern einen immensen Finanzeinsatz, der nur zum Teil durch öffentliche Haushalte aufgebracht werden kann. Hinzu treten bau-, eigentums- und kreditrechtliche Hindernisse, welche – mit unterschiedlicher Ost/West-Gewichtung – Neubau und Bestandserneuerung blockieren: im Westen z. B. ein unzureichender Umwandlungsschutz in aufwertungsbetroffenen Quartieren, im Osten z. B. Rückforderungsansprüche und die ungelöste Altschuldenfrage. Inwieweit Förderwege umgelenkt und gesetzliche Instrumentarien fortentwickelt werden, ist Gegenstand der kontroversen Debatten um die heutige und künftige Wohnungspolitik.

Rudi Ulbrich: Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8-9/93, S. 16-31

Die im Jahr 1987 durchgeführte Gebäude- und Wohnungszählung offenbarte für die (heute) westlichen Bundesländer eine insgesamt gute Wohnungsversorgung: Die Zahl der Wohnungen überstieg (leicht) die der Haushalte; die Wohnverhältnisse hatten sich im Zeitablauf nicht nur für die Bessersituierten, sondern auch für die weniger gut Verdienenden verbessert. Allerdings zeichneten sich auch Probleme ab: In der Bildung von Wohneigentum konnten die Bezieher niedriger Einkommen schon seit langem nicht mehr mithalten; im Mietwohnungsbestand waren sie aber von steigenden Mietbelastungen betroffen, die auch durch Wohngeldzahlungen nicht immer ausreichend reduziert wurden.

Seit 1987 hat sich die Wohnungsmarktsituation sehr zum Schlechten verändert. Bedingt durch den konjunkturellen Aufschwung seit Mitte der achtziger Jahre sowie als Folge eines starken Bevölkerungswachstums durch die Zuwanderungswelle aus der ehemaligen DDR und dem osteuropäischen Ausland ist die Nachfrage nach Wohnungen weitaus stärker gestiegen als das Angebot, so daß jetzt ein empfindlicher Wohnungsmangel herrscht, der sich vor allem in den Ballungsgebieten in einem starken Mietpreisauftrieb, langen Warteschlangen von Wohnungsuchenden vor den städtischen Wohnungsämtern und zunehmender Obdachlosigkeit manifestiert.

Auch in den neuen Bundesländern besteht Mangel an Wohnungen. Hinzu kommt, daß sich der Wohnungsbestand in einem sehr schlechten Zustand befindet. Große Anstrengungen sind hier nötig, um den anhaltenden Verfall der Bausubstanz zu stoppen, die Kernbereiche der Städte zu revitalisieren, die Ausstattung der Wohnungen mit Sanitäreinrichtungen und Heizungen zu verbessern und die dabei notwendigen Mietanpassungen sozial verträglich zu gestalten.

Marlo Riege: Der Soziale Wohnungsbau. Sein Beitrag und seine Grenzen für eine soziale Wohnungspolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8-9/93, S. 32-42

Der soziale Wohnungsbau scheint vor dem Hintergrund akuter Wohnungsnot eine Renaissance zu erfahren. Dies läßt die Würdigung seiner Erfolge, aber auch die Analyse seiner Defizite wichtig werden.

Der Beitrag stellt zunächst Ziele, Instrumente und Wirkungen des sozialen Wohnungsbaus der fünfziger Jahre dar. In einem zweiten Teil werden die aus der ordnungspolitischen Grundorientierung des sozialen Wohnungsbaus resultierenden Veränderungen in den Förderungsinstrumentarien beschrieben wie auch die zunehmenden Verschiebungen in den Objekten: Eigenheimbau zu Lasten des sozialen Mietwohnungsbaus. Die aus diesen Entwicklungen folgenden Probleme sowie die ungenügende Anpassung an veränderte Lebensformen und Wohnbedürfnisse haben den sozialen Wohnungsbau vor allem seit Ende der siebziger Jahre zunehmend in Mißkredit gebracht. Im abschließenden Teil wird kurz auf das Verhältnis zwischen sozialem Wohnungsbau und anderen Formen der Wohnungsbauförderung eingegangen: Die Verlagerung der öffentlichen Mittel auf Steuervergünstigungen haben den sozialen Wohnungsbau wie aber auch eine an sozialen Zielsetzungen orientierte Wohnungspolitik insgesamt entscheidend geschwächt.

Martina Gilges/Rainer Schaefer: Wohnzufriedenheit, Wohnpräferenzen und ihre Umsetzung in kommunale Wohnungspolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8-9/93, S. 43-52

Der Beitrag stellt vor dem Hintergrund sich individualisierender Ansprüche die Wohnformen und Wohnwünsche verschiedener Haushalts- und Einkommensgruppen in den alten Bundesländern vor und leitet daraus Schlußfolgerungen für die Bedarfsplanungen der kommunalen Wohnungspolitik in großstädtischen Ballungsräumen ab.

Dabei werden sehr hohe Ansprüche einkommensstarker Kleinhaushalte (Alleinlebende, Paare ohne Kinder) an den Standard und vor allem an die Wohnfläche deutlich. Angesichts einer Knappheit auf fast allen Wohnungsteilmärkten besteht die Gefahr, daß die ökonomisch Leistungsfähigen zur Befriedigung ihrer Wohnansprüche eine Verdrängungsspirale in Gang setzen, die zu erheblichen Versorgungsproblemen bei sozial Schwächeren führt, wobei die Verteuerungen die jüngeren mobilen Haushalte am stärksten treffen.

Dies kann mittelfristig nur durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Neubau verhindert werden. Insbesondere scheint eine Eindämmung der Bodenpreissteigerungen in den Städten unerlässlich. Kurzfristig sind die Kommunen gefordert, ihre Möglichkeiten zur Bestandssicherung wahrzunehmen, um den preiswerten Altbauwohnungsbestand zu erhalten. Bei den gegenwärtigen rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen können die Kommunen allerdings nur den Mangel verwalten, d.h. ihre Regulierungsinstrumente zum Schutz der Wohnungsversorgung der sozial Schwächsten einsetzen.

In den neuen Ländern ist gegenwärtig die rein quantitative Versorgung vordringlich, doch sollte eine vorausschauende Planung auch hier für die pluralisierten Bedürfnisse ein differenziertes Wohnungsangebot bereitstellen.