

### Sozialstaatliche Sicherung der Wohnungsversorgung in Deutschland

Hinrichs, Wilhelm

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hinrichs, W. (2001). Sozialstaatliche Sicherung der Wohnungsversorgung in Deutschland. In L.-H. Röller, & C. Wey (Hrsg.), *WZB-Jahrbuch 2001: Die Soziale Marktwirtschaft in der neuen Weltwirtschaft* (S. 133-166). Berlin: Ed. Sigma.  
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-209496>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

# Sozialstaatliche Sicherung der Wohnungsversorgung in Deutschland

Wilhelm Hinrichs

## 1. Einführung

Seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts beobachten wir in den westeuropäischen Ländern eine zunehmende Erhöhung des Wohnstandards und eine Angleichung der Wohnverhältnisse breiter Bevölkerungskreise. Deutschland nimmt in der quantitativen und qualitativen Wohnungsversorgung innerhalb Westeuropas eine gute Mittelposition ein. Erreicht wurden diese Ergebnisse, indem primär der Sozialstaat die wirtschaftlichen Risiken des Anbieters und des Nachfragers auf dem Wohnungsmarkt übernahm und die Wohnungsversorgung für breite soziale Schichten subventionierte. Der Wohnungssektor entwickelte sich nach der Landwirtschaft zum zweitgrößten Subventionsempfänger (van Suntum 1997, S. 20). Neben den gewollten positiven sozialen Folgen, die sich insbesondere in einer ausgeglichenen quantitativen Versorgung und einem hohen Durchschnittsstandard niederschlagen, führte das immense Ausmaß wohlfahrtsstaatlichen Engagements auch zu ungewollten Wirkungen. Sie bestehen vor allem in

- einer mangelnden sozialen Zielgenauigkeit der wohnungspolitischen Instrumente und einer zunehmenden Belastung der Sozialbudgets;
- einem Anstieg der Wohnansprüche und einer Zunahme des Ressourcenverbrauchs;
- einer überdurchschnittlichen Teuerungsrate bei den Wohnkosten;
- einer geringen Flexibilität und Mobilität auf dem Wohnungsmarkt.

Hohe finanzielle Belastungen des Staatshaushalts, die sich aus der Altersentwicklung der Bevölkerung, der anhaltenden Arbeitslosigkeit und dem Ausmaß der Staatsverschuldung ableiten, zwangen ebenfalls dazu, neue Überlegungen zum bisherigen Subventionssystem im Wohnbereich anzustellen, das auf eine Förderung breiter sozialer Schichten zielt.

Mitte der achtziger Jahre ging die Wohnungspolitik in Deutschland dann zu einer Deregulierungsstrategie über. Seit 1985 schrumpfte der Anteil der

verbunden war. Der Anteil der sozial geförderten Eigentumsprojekte erreichte hingegen Höchstwerte. Schließlich wurde 1990 die Gemeinnützigkeit der Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften aufgehoben. Als Folge dieses steuerungspolitischen Kurswechsels entstand Ende der achtziger/Anfang der neunziger Jahre eine „neue Wohnungsnot“. Deshalb intervenierte die Wohnungspolitik 1993 bis 1997 nochmals und erhöhte massiv die Bewilligungen im sozialen Mietwohnungsbau. Die durch den wieder angekurbelten sozialen Wohnungsbau erzielten Rekordzahlen in den Fertigstellungen erweiterten zwar das quantitative Angebot, konnten aber die Wirkungen der Liberalisierung seit Beginn der achtziger Jahre, die zu verstärkten sozialen und regionalen Differenzen geführt hatte, nicht revidieren.

In den achtziger Jahren vertieften sich die Unterschiede in den Wohnverhältnissen einkommensstarker und einkommenschwacher Haushalte bzw. zwischen Mietern und Eigentümern. Festzumachen ist dies nicht zuletzt an der auseinanderklaffenden Situation in hochverdichteten Räumen einerseits und weniger verdichteten Räumen andererseits, wie etwa zwischen Stadt und Umland. Auch innerhalb der großen Städte kam es zunehmend zu Konzentrationen von privilegierten und benachteiligten Wohngebieten. Allgemein setzte sich eine überdurchschnittliche Preisentwicklung auf dem Wohnungsmarkt durch. Die Kosten für das Wohnen wuchsen wesentlich schneller als die Lebenshaltungskosten insgesamt. Darüber hinaus traten in verstärktem Maße ökologisch nachteilige Wirkungen zutage, insbesondere die Zersiedelung des Umlandes der Städte sowie eine wohnstandortbedingte Ausweitung des Individualverkehrs.

Die zentralen Fragen, denen im folgenden nachgegangen wird, lauten vor diesem Hintergrund: Wie läßt sich sozialstaatliche Wohnungspolitik zukünftig gestalten, wenn sie weder als breite Subventionspolitik noch als einseitige Deregulierungspolitik fortzuführen ist? Welche Neukombination der Tätigkeit der Wohlfahrtsakteure ist denkbar bzw. welche neuen wohnungspolitischen Akzente sind – unter Beibehaltung des sozialstaatlichen Grundprinzips der Wohnungsversorgung – angebracht?

Neben innerstaatlichen Herausforderungen sind damit auch Einflüsse der Internationalisierung auf die Wohnungspolitik angesprochen. Zwar kann, anders als beim globalen Arbeitsmarkt, davon ausgegangen werden, daß ein transnationaler Wohnungsmarkt weder zweckmäßig und wünschenswert noch wahrscheinlich ist. Wohnverhältnisse sind abhängig von territorial-klimatischen Bedingungen, von Werten und Traditionen der Nationen und Regionen sowie von der ökonomischen Verfaßtheit der Länder. Aus diesem Grund sind Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik innerhalb der Europäischen Union (EU) eindeutig als nationale Aufgabe der Mitgliedsländer und ihrer innerstaatlichen Organe definiert (Rudolph-Cleff 1996, S. 31). Dementsprechend herrschen im Kreis der Europäischen Gemeinschaft ganz unterschiedliche Regulierungssysteme und Wohnbedingungen vor.

Selbst aus der Sicht international operierender Unternehmen, sich öff-

vereinheitlichte Wohnungspolitik herausfordern würde. Bei grenzüberschreitenden Unternehmensgründungen oder Fusionen etwa werden Arbeitnehmer größtenteils aus der Region rekrutiert. Kapital, Güter und Qualifikationen sind die mobilen Elemente des Wirtschaftsprozesses. Auch die Tatsache, daß heute EU-weit 60 Prozent der privaten Haushalte selbstgenutztes Wohneigentum besitzen, schränkt die transnationale Wohnmobilität ein.

Auswirkungen international vernetzter Wirtschaftstätigkeit auf die Wohnungspolitik in Deutschland dürften aus der erwartbaren stärkeren Präsenz transnationaler Immobilienunternehmen und Wohnungsanbieter auf dem deutschen Wohnungsmarkt erwachsen. Große Finanz- und Immobilienunternehmen erweisen sich schon heute als wenig flexibel auf lokalen Wohnungsmärkten, in denen Kundennähe und Operativität wichtige Erfolgsvoraussetzungen sind. Da solche Unternehmen ausschließlich unter Renditegesichtspunkten handeln, zeigen sie sich gegenüber sozial-lokalen Einzelproblemen in den Regionen, Städten und Wohngebieten weitgehend resistent. Soziales Engagement in den Kommunen und Wohnquartieren zur Wahrung von sozialer Stabilität und individueller Lebensqualität setzt lokale Bindungen voraus, über die ansässige Anbieter in höherem Maße verfügen.

Obwohl Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik also auch in Zukunft primär von der innerstaatlichen Entwicklung der Bevölkerungs- und Familienstrukturen, den Bedürfnissen der nationalen Bevölkerung oder der finanziellen Verfaßtheit der einzelnen Länder geprägt sein werden, ergeben sich aus den internationalen Verflechtungen dennoch Konsequenzen für eine sozialstaatliche Intervention auf dem Wohnungsmarkt. Urbane Infrastrukturen und Wohnverhältnisse sind wesentliche Faktoren im internationalen Wettbewerb der Städte und Regionen als Wirtschafts- und Bildungsstandorte. Investoren werden dort tätig, wo diese Bedingungen günstig sind. Die Freizügigkeit innerhalb der EU erlaubt es jedem Bürger, in einem beliebigen Land der Gemeinschaft seinen Wohnsitz zu nehmen. Im Falle Deutschlands kommt hinzu, daß es arbeitsmarkt- und bevölkerungspolitisch auf Zuwanderung bestimmter Berufs- und Altersgruppen aus Nicht-EU-Ländern angewiesen ist.

Um die aktuellen Fragen zu beantworten, die sich aus innerstaatlichen Entwicklungen, aber auch aus internationalen Einflüssen ableiten, werden im Anschluß zunächst die Besonderheiten des Wohnungsmarktes und des Marktgutes „Wohnung“ gegenüber anderen Märkten und Marktgütern dargestellt. Der dritte Abschnitt widmet sich der Wohnungspolitik in Deutschland von 1945 bis in die Gegenwart, wobei in einem gesonderten Schritt auf Einflüsse der Internationalisierung eingegangen wird. Abgerundet wird der Beitrag durch einen Ausblick auf die zukünftige Entwicklung der Wohnungspolitik in Deutschland.

## 2. Wohnungsmarkt-Akteure zwischen wirtschaftlicher Rationalität und sozialem Anspruch oder: warum Marktversagen eintritt

Zwischen dem gesellschaftlichen Konsensziel einer angemessenen Wohnungsversorgung aller Bürger und dem einzelwirtschaftlichen Renditeziel des Investors bzw. Vermieters stellt sich auf dem Wohnungsmarkt nicht von selbst eine Übereinstimmung her. „Die allgemeinen, zur Erfassung eines Marktgeschehens entwickelten Kategorien und Theorien müssen bei der Anwendung auf den Wohnungsmarkt in ganz besonderem Maße eine Modifizierung und Anpassung an die spezifischen Gegebenheiten des Marktgutes erfahren“ (Heuer 1985, S. 23).

Marktversagen bei der Produktion und dem Absatz des Gutes „Wohnung“ muß in verschiedener Hinsicht registriert werden.

Zum einen setzen Bau und Bewirtschaftung von Wohnungen gegenüber anderen Marktgütern ein hohes Anfangskapital voraus. Die Kapitalumschlagszeit ist vergleichsweise lang.

Die Rendite bei Mietwohnungen ist daher gemessen an anderen Marktgütern niedrig. Deshalb investieren Anleger – selbst bei Knappheit von Wohnungen – nicht ohne zusätzliche staatliche Anreize in den Mietwohnungsbau. „Auf der Angebotsseite ist die Rentabilität des Mietwohnungsbaus im Vergleich zu anderen Anlageformen offensichtlich zu gering, um ausreichenden preiswerten Wohnraum privat zu schaffen. Selbst der sogenannte frei finanzierte Wohnungsbau ist mit erheblichen Steuervorteilen staatlich aufgepäpelt“ (Neumann/Schaper 1998, S. 236). Auch der Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums, sei es als Eigenheim oder Eigentumswohnung, ist ökonomisch riskant. Die Aufwendungen umfassen das komplette Durchschnitts-Nettoeinkommen eines Haushalts über einen Zeitraum von sieben bis acht Jahren. Die Nachfrage hingegen ist vielerlei Einflüssen unterworfen und kann sich als sehr instabil erweisen.

Ein Wohnungsvermieter wäre als Investor zwar in der Lage, das Marktgut Wohnung ohne oder mit staatlicher Unterstützung gewinnbringend anzubieten, aber bei fehlender finanzieller Förderung durch den Staat könnten nur wenige einkommensstarke Haushalte den Mietpreis aufbringen. Haushalte mit unterdurchschnittlicher Kaufkraft hätten demnach keinen Marktzutritt bzw. würden vom Markt verdrängt. Bei Nachfrageüberhängen und entsprechenden Preiserhöhungen träfe selbiges auch auf die Mittelschicht als Nachfragergruppe zu.

Die Langlebigkeit der Wohnung – mit bis zu 100 Jahren Nutzungsdauer – verhindert, daß sich ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage ohne weiteres Zutun einstellt. Rund drei Viertel aller aktuellen Austauschvorgänge am Markt betreffen Bestandswohnungen, die nur bedingt den derzeitigen Wohnbedürfnissen genügen können. Selbst jener Teil der Wohnungsangebote, der „neu“ auf den Markt gelangt, hat eine verhältnismäßig lange

in eine Risikolage: Bei einer notwendigen Angebotsausweitung kann er nur zeitverzögert reagieren, zudem sind der Bedarf und die Kaufkraft zum Zeitpunkt des „Markteintritts“ der Wohnung schwer abzuschätzen. Ebenso läßt sich das Angebot nicht ohne weiteres reduzieren. Eine Einschränkung ist mit erheblichen Kosten verbunden und stößt überdies auf gesellschaftliche Ablehnung. Ferner macht die Lebensdauer einer Wohnung zusätzliche größere Reinvestitionen für Instandhaltung und Instandsetzung notwendig.

Neben der Kapital- und Kostenintensität, der langen Produktions- und Nutzungsdauer ist die Standortgebundenheit bzw. Unbeweglichkeit ein Merkmal der Wohnung, das Störungen des selbstregulierenden Marktausgleichs hervorrufen kann. Das lokale Angebot an Wohnungen und Häusern muß keinesfalls der lokalen Nachfrage entsprechen. „Insoweit unterscheiden sich Wohnungen etwa von Fabrikgebäuden, die zwar auch standortgebunden sind, deren Produktion jedoch zeitlichen und/oder räumlichen Nachfrageverschiebungen durch Zwischenschaltung von Lagern bzw. Transportmitteln angepaßt werden kann“ (Nachtkamp 1984).

Versagen auf dem Wohnungsmarkt stellt sich auch auf der Nachfrage-seite ein. Bau und Absatz von Wohnungen lassen sich zwar als rationaler Marktprozeß beschreiben, Wohnen ist jedoch primär ein individuelles Grundbedürfnis und ein sozial-zivilisatorischer Tatbestand. Die Verfügbarkeit einer Wohnung ist zur Befriedigung individueller basaler Bedürfnisse für jeden Menschen lebensnotwendig. Die Wohnung ist darüber hinaus die räumliche Bedingung für die Konstituierung und den Fortbestand von Familien und Haushalten. Hier werden Reproduktions- und Sozialisationsleistungen erbracht. Die Form des Wohnens – ob allein oder in der Gruppe gelebt wird – beeinflußt die psychosoziale und gesundheitliche Verfaßtheit der Menschen und ihre sozialen Beziehungen. Daher legen Gesellschaften Wert darauf, daß den Familien und Haushalten ausreichend Wohnraum zur Verfügung steht und die Wohnungen historisch definierten kulturellen Mindeststandards genügen. Der Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt unterliegt in seiner biopsychischen und sozialen Existenz also in mehrfacher Weise Handlungseinschränkungen. Beim Markteintritt kann er bestimmte Wohnungsangebote ausschlagen, zwischen Alternativen wählen, aber er hat nicht die Möglichkeit, vollends auf sie zu verzichten. Diese „Zwangslage“ können Vermieter oder Verkäufer, insbesondere bei knappem Angebot, ausnutzen, indem sie das Preisniveau erhöhen oder Nachfrager ausschließen, Substandard anbieten und nicht zuletzt Nachfrager nach bestimmten Merkmalen wie Einkommen, Haushaltgröße usw. selektieren. Dadurch wird die Marktfähigkeit einzelner sozialer Gruppen erheblich eingeschränkt.

Handlungsbarrieren sieht sich der Wohnungsnachfrager nicht allein beim Marktzugang gegenüber, auch als aktiver Konsument auf dem Wohnungsmarkt ist er in seinen Entscheidungen eingeengt. Einem privaten Haushalt steht es nicht ohne weiteres frei, etwa durch Wohnungswechsel zur Mehrung von eigenem Gewinn und Nutzen rational zu handeln. Ein Wohnungs-

Eine verminderte Handlungsfähigkeit ergibt sich für den Nachfrager außerdem aus der mangelnden Transparenz des stark segmentierten Wohnungsmarktes.

Aus all den genannten Gründen ist der Wohnungsnachfrager, insbesondere auf dem Mietwohnungsmarkt, der ökonomisch schwächere Partner. Seine Benachteiligung schränkt sich auch nicht durch den Wettbewerb zwischen den Anbietern ein, da auf den lokalen Wohnungsmärkten nur eine sehr begrenzte Zahl von Anbietern agiert, die das Marktgut zu etwa gleichen Konditionen handeln.

Eine letzte Dimension des Marktversagens zeigt sich darin, daß Wohnverhältnisse eine wichtige sozialintegrative Funktion erfüllen, gesamtgesellschaftliche Ziele in den Marktprozeß als Nachfrage aber nicht einfließen. Die Raumnutzung zum Zwecke des Wohnens erfolgt nach verschiedenen Wohngebäudeformen, Siedlungsformen und anderen Merkmalen des Wohnungsbestandes. Die strukturierte räumliche Verteilung der Bevölkerung erlaubt es, Hygiene, Ordnung und Sicherheit aufrechtzuerhalten. Damit ist die Wohn- und Siedlungsstruktur ein Faktor ökologischer Qualität und gesellschaftlicher Stabilität. Es ist gesellschaftlich wünschenswert, externe negative Effekte des Wohnens auf Umwelt und soziale Stabilität zu verhindern. Derartige Ziele setzen sich aber, zumal wenn sie kostenintensiv und renditeschmälernd sind, nicht ohne staatliche Eingriffe durch.

„Die Liste der dem Ideal widersprechenden Merkmale von Wohnungsmärkten läßt sich beinahe beliebig fortsetzen“ (Kühne-Büning et al. 1999, S. 155).

Zwischen dem besonderen privatwirtschaftlichen Risiko des Anbieters, den Handlungsbeschränkungen des Nachfragers und den gesamtgesellschaftlichen Interessen bringt der Wohnungsmarkt, allein über Preis und Wettbewerb, kein Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage zustande. „Auch temporäre Leerstände ... verdecken nicht, daß die Selbststeuerungskräfte des Wohnungsmarktes ... vor der öffentlichen Aufgabe versagen, preisgünstigen Wohnraum in ausreichender Zahl bereitzustellen bzw. zu erhalten“ (Holtmann/Killisch 1993, S. 3).

Eine Verkennung der Besonderheiten des Wohnungsmarktes hätte sozial negative Folgen. Die Negierung des Anbieterrisikos würde zu einem Wohnungsbestandsmanko führen. Die Inkaufnahme der mangelnden Handlungsfähigkeit ökonomisch schwacher Nachfrager wäre mit der Ausgrenzung dieser sozialen Gruppen verbunden.

Sozialstaatliche Wohnungspolitik geht aus diesen Gründen von folgenden sozialen Zielen aus:

*Angebotsorientierte Ziele:*

- Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Wohnungen in standardgerechter Ausführung;
- effiziente Nutzung des Wohnungsbestandes;

*Nachfrageorientierte Ziele:*

- Berücksichtigung sozialer Verteilungskriterien;
- Sicherung der Wohnkaufkraft sozial schwacher Nachfrager;
- Mieterschutz.

Die Umsetzung dieser sozialen Konsensziele der Wohnungsversorgung erfolgt über sozialstaatliche Wohnungspolitik, die sich zwischen den Extrempolen einer ausschließlich marktwirtschaftlichen Regulierung ohne jedwede Intervention und einer völligen Außerkraftsetzung der Marktmechanismen zugunsten staatlicher Regulierung bewegen kann. Als sinnvoll dürfte sich eine praktische Regulierungspolitik erweisen, die zwischen beiden Polen angesiedelt ist, von einer Akzeptanz der Marktkräfte ausgeht und von Fall zu Fall mit Eingriffen verbunden ist, die mehr oder weniger marktkonform sind.

Die konkrete Regulierungsstrategie ergibt sich aus der Zielkonstellation, aber auch aus der Segmentierung des Wohnungsmarktes. Auf den Teilmärkten agieren unterschiedliche Akteure, deren Interessen und Einfluß stark divergieren. Hauptsächliche Teilmärkte sind in Deutschland der Markt des selbstgenutzten Eigentums (in diesem Segment befinden sich 41 Prozent aller privaten Haushalte), der genossenschaftliche Wohnungsmarkt (sechs Prozent), der private Vermietermarkt (42 Prozent) und der öffentliche/gemeinnützige Vermieter- bzw. Sozialwohnungsmarkt (elf Prozent).

### 3. Phasen der Wohnungspolitik in Deutschland

#### 3.1 Tradition deutscher Wohnungspolitik

Zu einem politisch wichtigen Thema wurde die Wohnungsversorgung in Deutschland, als sich im Gefolge der europäischen Aufklärung und der beschleunigten Industrialisierung in England, Frankreich und Deutschland seit Mitte des 19. Jahrhunderts für große Bevölkerungskreise eine räumliche Trennung von Arbeiten und Wohnen anbahnte. Ein explodierendes Bevölkerungswachstum und grassierende Arbeitslosigkeit führten zu einem Pauperismus großen Ausmaßes. Es entstand die sogenannte „soziale Frage“, die eng mit der „Wohnungsfrage“ verbunden war. Das Wohnungsproblem äußerte sich in menschlich unwürdigen Wohnverhältnissen der Massen und in immensen Mobilitätsströmen, ausgelöst durch die Suche nach Arbeit und Bleibe. Der Staat hielt sich aus dem Marktgeschehen vollkommen heraus. „Das 19. Jahrhundert brachte im Rahmen des Liberalismus eine Abkehr von staatlichen Reglementierungen im Wohnungswesen wie im wirtschaftlichen Bereich generell. Wohnung und Boden waren Produktionsmittel und dem freien Spiel der wirtschaftlichen Kräfte und dessen angeblich regulierender Funktion ausgesetzt“ (Gransche 1985, S. 2). Da sich das Wohnungselend zu einer

versorgung einzuwirken. Dies wurde zunächst mit Hilfe privater und organisierter Mildtätigkeit, durch eine Art betrieblicher Wohnungspolitik (Werkswohnungen) und durch die Initiierung assoziierter Eigenhilfe (erste Genossenschaften) versucht. Als sich abzeichnete, daß mit diesen Strategien dem Wohnungsproblem nicht wirksam zu begegnen war, kam es in den Spätjahren des Kaiserreiches zu vorsichtigen Anfängen einer organisierten Staatsintervention in den Wohnungsmarkt. Eine klare und differenzierte Wohnungspolitik prägte sich allerdings erst in der Weimarer Republik aus. „Während der Weimarer Republik (1918-1933) gab es starke Tendenzen, die Wohnung dem kapitalistischen Marktmechanismus zu entziehen“ (von Beyme 1999, S. 83). In Artikel 155 der Weimarer Verfassung war eine staatliche Verteilungs-, Nutzungs- und Überwachungsfunktion beim Bau- und Wohnungswesen festgelegt. Es wurden erhebliche Mittel für den Wohnungsbau bereitgestellt. Hatten die Staatsausgaben für das Wohnen 1913 nur 31 Millionen Reichsmark betragen, wurden 1927 bereits 1.580 Millionen Mark dafür aufgewendet (Rothenbacher 1985, S. 11). Subventionierung und Normenvorgaben bewirkten eine Stärkung der Rechte der öffentlichen Hand beim Verkehr mit Grund und Boden, bei Städtebau- und Bauplanung. Der schon vor der Weimarer Republik in Gang gesetzte Aufbau kommunaler Wohnungsämter zur Wohnungsaufsicht und -fürsorge der Kommunen wurde intensiviert, und gemeinnützige Bauvereinigungen erfuhren staatliche Förderung. Von manchen Autoren werden die staatlichen Interventionen dieser Zeit, insbesondere das Wohnungsmangelgesetz von 1923, als Beginn einer „Wohnungszwangswirtschaft“ bezeichnet (Haertler 1992, S. 188). Gleichwohl bewerkstelligten in den Jahren 1924 bis 1930 Genossenschaften und gemeinnützige Gesellschaften, an denen Gewerkschaften sowie viele andere Organisationen und Verbände beteiligt waren, den Bau von 1,8 Millionen Wohnungen (Hackelsberger 1990, S. 39). Erstmals wurden wohnzivilisatorische Standards wie angemessene Größe, gute Ausstattung, ausreichende Helligkeit, angenehmes Wohnumfeld für größere Bevölkerungsgruppen durchgesetzt. Genossenschaften und Gesellschaften fungierten als Träger öffentlicher Wohnungsbaupolitik. Von der relativ teuren, aber kurzzeitig prosperierenden Wohnungsbautätigkeit während der Weimarer Republik profitierten vor allem Angestellte, kleine Selbständige und qualifizierte Industriearbeiter. Aufgrund der vom Kaiserreich hinterlassenen wohnungspolitischen Problemlast, der Kriegsfolgen und der beginnenden Weltwirtschaftskrise führte die staatliche Wohnungspolitik insgesamt allerdings nicht zu einschneidenden Erfolgen.

In der Zeit des Nationalsozialismus war ein Rückfall in puncto Wohnstandard, Wohnkultur und Architektur gegenüber den Innovationen der zwanziger Jahre zu konstatieren, da der Wohnungsbau in Konkurrenz zum Bau militärischer Anlagen geriet und privatwirtschaftliche Initiativen eingeschränkt wurden. Es entstanden Kleinstwohnungen. Für Erwerbslose und Sozialhilfeempfänger wurden im Rahmen eines sozialen Wohnungsbaus

Wurden zu Beginn des Krieges 1939 noch 205.000 Wohnungen gebaut, waren es 1943 nur noch 30.000 (Kuhn 1985, S. 6).

Ungeachtet der Priorität, die der Wohnungsfrage unter den verschiedenen politischen Ordnungen eingeräumt wurde, zeigt sich, daß eine befriedigende Versorgung weder allein durch die Marktkräfte noch durch unterschiedliche Einzelstrategien karitativer oder betrieblicher Fürsorge erreicht wurde. Erste politische Eingriffe erstreckten sich als normative Vorgaben auf die Wohnungsaufsicht, auf Mieterschutz und Mietpreisgestaltung. Die in der Weimarer Republik im Kontext eines günstigen wirtschaftlichen Umfeldes eingeleitete staatliche Subventionierung des Wohnungsbaus erwies sich, verbunden mit einer intensiven Förderung des assoziierten Handelns der privaten Haushalte als Wohnungsmarktakteure, am ehesten als marktkonform und erfolgreich im Sinne wohnungspolitischer Konsensziele.

### 3.2 Wohnungspolitik im früheren Bundesgebiet 1945 bis 1990

In Westdeutschland fehlten nach dem Zweiten Weltkrieg über sechs Millionen Wohnungen. Fast 40 Prozent der Haushalte (6,5 Millionen) waren ohne eigene Unterkunft. Angesichts dieser Situation übernahmen in den Jahren von 1946 bis 1950 die westlichen Siegermächte die Wohnungsbewirtschaftung (Kontrollratsgesetz Nr. 18 vom 8. März 1946). Um das schlimmste Kriegs- und Flüchtlingselend zu beheben, erfolgte eine staatliche Erfassung aller Wohnungen, vielen Haushalten wurden Wohnungen zugewiesen, die Mietpreise auf dem Niveau von 1936 eingefroren und ein weitgehender Kündigungsschutz für Mieter verfügt.

Mit dem I. Wohnungsbaugesetz vom 24. April 1950 begann eine eigenständige staatliche Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Erklärtes Ziel war die Beseitigung der Wohnungsnot, weshalb „Bund, Länder und Gemeinden den Bau von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind“, zu fördern versprachen. Im Vordergrund stand zunächst die Erreichung eines Mengeneffekts, wozu es eines deutlichen Anreizes für Bauunternehmen und Vermieter bedurfte, die fehlenden Wohnungen auf den Markt zu bringen. Neben dem steuerbegünstigten (z.B. durch Grundsteuervergünstigungen) und dem freifinanzierten Wohnungsbau (Abschreibungsmöglichkeiten nach Einkommensteuergesetz) wurde im Rahmen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus ein Sozialwohnungsbau (auch erster Förderungsweg genannt) installiert und in hohem Maße subventioniert. Der Staat stellte den Investoren langfristige öffentliche Darlehen zur Verfügung. Im Gegenzug galten für die Wohnungen Mietpreisbindungen (Kosten- bzw. Sozialmiete), und die Kommunen erhielten ein Belegungsrecht. Die Belegungs- und Mietpreisbindung wurde für 30 Jahre und zum Teil länger festgelegt. In der kurzen Zeitspanne von 1950 bis 1956 entstanden über 3,5 Millionen Wohnungen, überwiegend Mietwohnungen, und zwar zu rund 70 Prozent als Sozialwoh-

Tabelle 1: Wohnungsfertigstellungen und Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau 1950-1998 (Gebiet der früheren Bundesrepublik)

Jahr	Wohnungsfertigstellungen	Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau	Anteil sozialer Bewilligungen an Fertigstellungen (1./2./3. Förd.-Weg)	Anteil der Eigentumsmaßnahmen an sozialen Bewilligungen (in Prozent)
1950*	371.900	319.350	86	-
1955**	568.400	341.407	60	44
1960**	574.402	326.663	57	45
1965	591.916	209.271	35	49
1970	478.050	165.135	35	31
1975	436.829	153.989	35	47
1980	388.904	97.175	25	59
1985	312.053	68.952	22	56
1990	256.488	90.704	35	32
1995	498.543	91.830	18	35
1998	372.265	52.887	14	44

\* Ohne Saarland und West-Berlin.

\*\* Ohne Saarland.

Datenbasis: DSL-Bank (1997); Statistisches Bundesamt (2000a).

Da sich die Zahl der Haushalte nach dem Krieg schnell erhöht hatte, fehlten 1956 nach wie vor vier Millionen Wohnungen. Der Wohnungsbau sollte zudem stärker den sich entwickelnden qualitativen Bedürfnissen der Bevölkerung Rechnung tragen. Vor diesem Hintergrund wurde 1956 das II. Wohnungsbaugesetz mit dem Untertitel „Wohnungs- und Familienheimgesetz“ beschlossen. Ferner setzte der Staat 1960 ein „Gesetz zum Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht“ in Kraft. Nachdem die Mieten für die nach dem Kriege freifinanziert oder steuerbegünstigt gebauten Wohnungen bereits dem Angebot-Nachfrage-Mechanismus überlassen worden waren, wurden auch die Mieten im Altbaubestand (vor 1949 errichtete Wohnungen) freigegeben und der rechtliche Mieterschutz zurückgenommen. Damit war im Bereich der Wohnungsversorgung der Übergang in die soziale Marktwirtschaft eingeleitet (Haertler 1992, S. 189).

Aufgrund von Einkommenszuwächsen ging ab 1963 der Anteil der Haushalte, die eine belegungs- und miethpreisgebundene Wohnung im sozialen Wohnungsbau des ersten Förderungsweges beanspruchen konnte, kontinuierlich zurück. Deshalb wurde 1966 eine stark eigentums- und vermögens-

sten Förderungsweg um 40 Prozent erhöhte Einkommensgrenze kamen vor allem mittlere Einkommensschichten, die selbstgenutztes Eigentum erwerben wollten (Eigenheimbau und Erwerb von Eigentumswohnungen), in den Genuß dieser staatlichen Förderung. Von einigen Autoren wird dieser Förderungsweg als eine „Form des gehobenen sozialen Wohnungsbaus“ bezeichnet (Conradi/Zöpel 1994, S. 99). Nach den Einkommenskriterien gehörten ca. 70 Prozent der Bevölkerung zum Kreis der zu fördernden Personen (DSL-Bank 1997, S. 3). Der klassische soziale Wohnungsbau im ersten Förderungsweg wurde zum „Sonderprogramm für Ärmere“ (Wolowicz 1990, S. 33).

Bis in die Anfänge der siebziger Jahre hinein war ein anhaltender Wohnungsbauboom zu verzeichnen. Die Fertigstellungen erfolgten überwiegend im freifinanzierten Mietwohnungsbau und im steuerbegünstigten Eigenheimbau. Hatte sich der Anteil sozial geförderter Wohnungen 1957 auf 40 Prozent belaufen, lag er 1972 bei nur noch 28 Prozent. Da die Vermieter dementsprechend weitgehend frei von staatlichen Bindungen waren, andererseits nach wie vor eine starke Nachfrage herrschte (Zuwanderungen), konnten höhere Mieten am Markt gefordert werden. Angesichts wirtschaftlicher Prosperität und steigender Einkommen verfügten viele Haushalte auch über die Ressourcen, sich teure Eigenheime, Eigentumswohnungen und komfortable Mietwohnungen zu leisten.

Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik begannen sich zweizuteilen: Freifinanzierte teure Neubau- oder aufgewertete Altbauwohnungen deckten die Bedürfnisse der solventeren Mittelschichten ab, einfache Wohnungen im klassischen Sozialwohnungsbau zielten auf die sozial schwachen Haushalte. Um den weniger finanzkräftigen Konsumenten den Verbleib im teureren Wohnungsmarkt zu ermöglichen, wurde 1965 das Wohngeldgesetz beschlossen. Das Wohngeld wird als Mietzuschuß (für Mieter) oder als Lastenzuschuß (für selbstnutzende Eigentümer) gezahlt, wenn ein Haushalt die Wohnkosten nicht aus eigener wirtschaftlicher Kraft bestreiten kann. Es wird in Abhängigkeit von der Haushalts- und Wohnungsgröße sowie der Einkommens- und Miethöhe gewährt. Mit diesem Gesetz wurde die Objektförderung durch eine zielgenaue Subjektförderung ergänzt, die zunehmend an Attraktivität gewann.

Eine Erhöhung der Boden- und Baupreise, der steigende Anteil freifinanzierter Wohnungen, der in den sechziger Jahren wenig ausgebaute Mieterschutz, hohe Zuwanderungsraten und noch vorhandene Nachfrageüberhänge ließen die Wohnungsmieten weiter in die Höhe schnellen. Deshalb wurden im November 1971 zwei Gesetze zur Begrenzung des Mietanstiegs und zum Kündigungsschutz verabschiedet. Beide Regelungen wurden 1974 novelliert. Seitdem „gibt es eine nicht endenwollende Debatte darüber, inwieweit die Einengung der Mieterhöhungsspielräume die Vertragsfreiheit einschränkt und sich eher als eine psychologische Sperre gegen mehr Investitionen in den Wohnungsbau erweist“ (Conradi/Zöpel 1994, S. 109).

ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Zahl der Haushalte und der Zahl der Wohnungen einstellte. Die Bauaktivitäten gingen dann bis zum Beginn der neunziger Jahre kontinuierlich zurück. Das Jahr 1974 bezeichnet aus der Perspektive des Wohnungsbaus das Ende der Nachkriegs-Wirtschaftswunder-Zeit. Die Ölkrise 1973/74, geringes Wirtschaftswachstum, tiefere Konjunkturreinbrüche und stagnierende Bevölkerungszahlen bewirkten einen Rückgang der breiten kaufkräftigen Nachfrage und der Angebotsausweitung. Auch in den siebziger Jahren wurde der Wohnungsbau vor allem durch den freifinanzierten Mietwohnungsbau und die Förderung von Eigentumsmaßnahmen getragen („Gesetz zur Förderung von Wohneigentum und Wohnungsbesitz im sozialen Wohnungsbau“, 1976). Im Jahre 1976 erging schließlich das Wohnungsmodernisierungsgesetz, mit dem eine Umorientierung vom Wohnungsneubau zur Bestandspolitik verbunden war. Viele preiswerte Altbauwohnungen wurden daraufhin in den siebziger und achtziger Jahren modernisiert und in Eigentumswohnungen umgewandelt. Damit verringerte sich die Anzahl erschwinglicher Wohnungen, während das Angebot an teuren Wohnungen zunahm. Die enorme Aufwertung bestimmter Innenstadtbereiche führte zur Verdrängung ansässiger, sozial schwächerer Mieter.

Ab 1982/83 erfolgte eine verstärkte Abkehr von sozialstaatlichen Interventionen in den Wohnungsmarkt, was sich in einer Lockerung des Mietrechts, der besonderen Förderung von Eigentum, dem Rückzug aus der Förderung von Mietwohnungen und Modernisierungen sowie der Aufhebung der Steuerbefreiung und der Gemeinnützigkeit kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen (seit Januar 1990) äußerte. Zu den Wirkungen dieser Politik zählt ein 1988 zu verbuchender Negativ-Rekord von nur 208.600 gebauten Wohnungen, von denen bloß noch 19 Prozent sozial gefördert worden waren. Für 100 Haushalte standen 96 Wohnungen zur Verfügung. Parallel zu dieser Entwicklung drängten damals die geburtenstarken Jahrgänge der fünfziger/sechziger Jahre auf den Wohnungsmarkt, die Zuwanderungen erhöhten sich wieder, und für die älteren Sozialwohnungsbestände endete die Mietpreisbindung, ohne daß neue Preisbindungen geschaffen wurden. Diese Situation mündete in eine „neue Wohnungsnot“, die vor Augen führte, daß alleinige Aktivitäten von Anbietern und Nachfragern auf dem Wohnungsmarkt keinen sozialen Ausgleich zustande bringen. „Ein historisch nie gekannt hoher Versorgungsgrad mit Wohnfläche und eklatanter Wohnungsmangel bestehen nebeneinander. Während nach Schätzungen von Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft in Deutschland 1-2 Millionen Wohnungen fehlen, ist die Mehrzahl der Haushalte geräumig wie nie zuvor untergebracht“ (Zapf 1994, S. 379). Der Anteil der einkommensschwachen Haushalte, die auf Wohngeldzahlungen des Staates angewiesen waren, nahm weiter zu.

Um den Wohnungsbau wieder anzukurbeln, wurde 1989 der dritte Förderungsweg – die sogenannte vereinbarte Förderung – eingeführt. Dieser Ansatz erlaubt es Ländern und Kommunen, die Förderung mit dem Bau-

Wohnungen gebaut werden. Auch was die Festsetzung der Sozialmieten anbelangt, ist mehr Flexibilität gegeben, da das Kriterium der Einkommenshöhe in die Berechnung einfließt. Verteuerung der Baukosten und geringe Fördersummen je Wohneinheit erhöhten indes die Bereitschaft der Anbieter kaum, im Rahmen dieser Förderungsvariante verstärkt zu investieren. Infolgedessen war ein dramatischer Rückgang der Sozialwohnungsbestände durch Auslaufen der Belegungs- und Mietpreisbindungen oder vorzeitige Ablösungen nicht zu verhindern. „Als eine Art Königsweg zur Belegung des freifinanzierten und dennoch sozialgebundenen Wohnungsbaus propagiert, hat sich der dritte Förderungsweg bislang für den angespannten Teilmarkt preisgünstiger Mietwohnungen nicht wirklich entlastend ausgewirkt (Holtmann/Killisch 1993, S. 5).

Bezogen auf die Zeitspanne von 1950 – dem Beginn einer eigenständigen sozialstaatlichen Wohnungspolitik der Bundesregierung – bis zum Zeitpunkt der deutschen Vereinigung läßt sich im Hinblick auf die soziale Regulierung der Wohnungsversorgung folgendes resümieren: Durch die staatliche Förderung des Wohnungsbaus für „breite Schichten der Bevölkerung“ wurde bis 1973/74 der Wohnungsmangel in Westdeutschland überwunden. Die dann nachlassende Objektförderung führte zu einem kontinuierlichen und drastischen Rückgang des Wohnungsbaus, insbesondere des Mietwohnungsbaus. Die Mietpreise stiegen sehr viel schneller als die Lebenshaltungskosten insgesamt. Der Teilmarkt preiswerter Mietwohnungen schrumpfte immens, was sich in einem wachsenden Anteil von Haushalten niederschlug, die auf Wohnkostenzuschüsse angewiesen waren. (Hatten 1969 3,8 Prozent der westdeutschen Haushalte Wohngeld empfangen, waren es 1989 schon 6,4 Prozent, und 1998 lag die Quote bei 7,2 Prozent.) Die Reduzierung der Angebote und die Erhöhung der Preise erzeugten soziale und regional-lokale Disparitäten in den Wohnverhältnissen. Ende der achtziger/Anfang der neunziger Jahre mußte eine „neue Wohnungsnot“ konstatiert werden.

### 3.3 Wohnungspolitik in der DDR

In Ostdeutschland bestand 1945 ein Defizit von 1,7 Millionen Wohnungen. Ein Viertel der ostdeutschen Haushalte verfügte nicht über eine eigene Unterkunft. Der DDR-Staat verfolgte explizit das soziale Ziel, jeden Bürger bzw. jede Familie – unabhängig vom soziökonomischen Status – mit einer eigenen, gut ausgestatteten und preiswerten Wohnung zu versorgen, die in ihrer Größe der Familienzusammensetzung angepaßt war. Erreicht werden sollte dies ausschließlich durch zentralstaatliche Regulierung. Die Marktmechanismen wurden auch auf dem Gebiet des Wohnens in der DDR völlig außer Kraft gesetzt, was sich insbesondere in folgenden Grundsätzen äußerte:

– Überführung der Baugrundstücke, der Baustoffbetriebe und des Miet-

- staatliche, kommunale und genossenschaftliche Organisierung des Wohnungsbaus und der Wohnungsverwaltung;
- staatlich gesteuerte Verteilung der Wohnungen auf der Grundlage festgelegter minimaler Mietpreise.

Diese Strategie fußte auf der Überzeugung, daß die Wohnung ein Sozialgut darstellt. Wohnen wurde in der ersten Verfassung der DDR aus dem Jahre 1949 als Grundrecht kodifiziert, mit dem Wortlaut: „Jedem Bürger und jeder Familie ist eine gesunde und ihren Bedürfnissen entsprechende Wohnung zu sichern.“ Von diesem Anspruch mußte aufgrund ökonomischer Probleme später abgerückt werden. Es hieß dann: „Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat das Recht auf Wohnraum für sich und seine Familie entsprechend den volkswirtschaftlichen Möglichkeiten und örtlichen Bedingungen“ (Verfassung der DDR aus dem Jahre 1968).

Der Staat schuf sich gleichzeitig die Befugnisse, um das zusehends restriktiver gehandhabte Grundrecht auf Wohnung durchsetzen zu können. Als Instrument war zivilrechtlich verfügt: „Zur Gewährleistung des Grundrechts der Bürger auf Wohnraum ... unterliegt der gesamte Wohnraum der staatlichen Lenkung“ (Zivilgesetzbuch der DDR von 1975). Diese strenge Reglementierung erstreckte sich auf sämtliche Wohneigentumsformen, auf alle Zugangswege zu einer Wohnung und auf alle Mietrechtsverhältnisse. Der Staat agierte quasi als alleiniger Anbieter. Die Rolle des Konsumenten beschränkte sich darauf, Abnehmer eines zugewiesenen Angebots zu sein, eine differenzierte Nachfrage konnte sich nicht ausbilden.

Die Wohnangebote waren mehrheitlich auf die Grundbedürfnisse der DDR-Durchschnittsfamilie (verheiratetes Paar mit ein bis zwei Kindern) ausgerichtet. Neu errichtete Wohnungen wiesen im Durchschnitt nur eine Größe von 62 qm auf, auf jeden über die Grundausstattung hinausgehenden Komfort wurde verzichtet, die Unterkünfte sollten zweckmäßig und preisgünstig sein. Der als Basisbedürfnis eingestuftes Wohnungsversorgung entsprach auch ein weitgehender Mieterschutz, der dem Recht des Mieters auf Wohnraum eindeutig Vorrang gegenüber dem Verfügungsrecht des Vermieters über sein Eigentum einräumte. Die wohnungspolitische Praxis erhöhte zwar die ökonomische Unabhängigkeit sozial schwacher Haushalte, gleichzeitig verhinderte sie aber eine notwendige Angebotsausweitung und qualitative Aufwertung der Wohnungen.

Der Staat hatte es sich zur Aufgabe gemacht, die Verteilung der Wohnungen für möglichst alle Personen/Haushalte in eigener Regie zu betreiben (zum Teil wurden Wohnungen auch über die Betriebe vergeben). Das Zuordnungsverfahren vollzog sich auf der Grundlage zweier entscheidender Prämissen:

1. Leitend waren zum einen gesamtgesellschaftliche und als rechtliche Normen verankerte sozial- und wohnungspolitische Verteilungskriterien. Dazu

belegschaften, Bevorzugung von Schichtarbeitern); familien- und bevölkerungspolitische Kriterien (Unterstützung kinderreicher Familien, kinderreicher Alleinerziehender sowie junger Ehen); Kriterien der Stabilisierung des politischen Systems (Bevorzugung von Personen, die „sich um die DDR verdient gemacht“ hatten).

2. Zum zweiten stützte sich die Vergabep Praxis auf den einzelnen Wohnungstypen adäquate Zugangswege, die im Zusammenhang mit den Verteilungskriterien bestimmten sozialen Gruppen vorbehalten waren. Individuen bzw. Haushalten standen fünf reguläre Zugangspfade zu einer Wohnung offen: Zuweisung einer Wohnung per staatlich-kommunaler Entscheidung; Wohnungszugang über eine Arbeiterwohnungsbaugenossenschaft; Sonderzugänge zur Wohnungsversorgung; Zugang nach privatrechtlichen Regeln; Versorgung auf dem Wege des Eigenheimbaus.

Die ausschließlich staatliche Regulierung mündete nicht durchgängig in standardisierte Wohnbedingungen und uniformes Wohnverhalten. Es existierten im Wohnbereich soziale und räumliche Differenzierungen, sie erreichten jedoch nicht das Ausmaß wie in Westdeutschland.

In der Entwicklung des DDR-Wohnungsbaus lassen sich drei Etappen unterscheiden.

In der ersten Phase von 1949 bis 1970 bestand das primäre Ziel in der Minderung der größten Wohnungsnot und der Schaffung von Wohnraum an wichtigen Industriestandorten. Zerstörte Gebäude wurden repariert und instand gesetzt und teilweise ganze Städte und Stadtteile an industriell wichtigen Standorten neu errichtet. Der Wohnungsbestand vergrößerte sich von 4,9 Millionen auf sechs Millionen Wohnungen, aber eine ausgeglichene Versorgungslage stellte sich nicht ein. Sanierung und Modernisierung wertvoller Altbaubestände wurden vernachlässigt, die Gebäudesubstanz begann zu verfallen. Viel zu niedrige Mietpreise, eine ineffiziente Wohnungswirtschaft und die Unterschätzung des Eigenheimbaus führten dazu, daß sich die Situation zu einer „Wohnungskrise“ auswuchs.

Im Jahre 1971 wurde deshalb auf dem VIII. Parteitag der SED eine zweite Etappe zentralstaatlicher Wohnungspolitik, das sogenannte Wohnungsbauprogramm, angekündigt. Der Schwerpunkt des Wohnungsbaus verlagerte sich nun auf die Errichtung von Neubau-Großsiedlungen an der Peripherie großer Städte. Die angestrebte Versorgung sollte mittels eines industrialisierten und technologisch rationellen Fließband-Wohnungsbaus bewerkstelligt werden. In den siebziger Jahren entstanden auf diese Weise rund 900.000 Wohnungen, vornehmlich in tristen Beton-Hochhäusern. Gleichzeitig wurden zahlreiche alte Mietwohngebäude in den Innenstädten abgerissen, verfielen oder standen leer, so daß sich unter dem Strich die Versorgungslage nicht allorts verbesserte.

In den achtziger Jahren, der dritten Etappe des Wohnungsbaus, fand eine gewisse Umorientierung statt. Ergänzend zum takt- und fließgefertigten Woh-

stärkt auf das innerstädtische Bauen richten. Praktisch wurde diese Zielsetzung jedoch nicht wirksam, auch in dieser Zeit konzentrierte sich die Neubautätigkeit auf die Errichtung großer Plattenbau-Siedlungen an der Peripherie der Städte. Sanierung und Modernisierung historisch wertvoller Altbau-substanz blieben die Ausnahme und beschränkten sich auf punktuelle Vorzeigebjekte.

Als Gesamtergebnis ist festzuhalten, daß die ausschließlich staatliche Regulierung der Wohnungsversorgung in der DDR das soziale Ziel einer familiengerechten und gleichmäßigen Versorgung der Bevölkerung mit Wohnungen verfehlte. 1990 bestand ein Defizit von 500.000 Wohnungen, die Qualität der Unterkünfte war unzureichend, die Albestände vieler Innenstädte verfielen, und soziale Homogenität war nicht durchsetzbar. Selbst jene Wohnungen, die sich in privatem Eigentum befanden – immerhin 26 Prozent, und zwar vornehmlich Ein- und Zweifamilienhäuser – und dem staatlichen Zugriff weitgehend entzogen waren, wiesen vielfach einen desolaten Zustand auf.

### 3.4 „Vereinigte“ Wohnungspolitik nach 1990

Wohnungswirtschaft und sozialstaatliche Wohnungspolitik unterschieden sich im ersten Jahrzehnt nach der Vereinigung in West- und Ostdeutschland noch beträchtlich.

Für Westdeutschland sah sich die Bundesregierung angesichts der „neuen Wohnungsnot“ veranlaßt, nochmals ein Sozialwohnungsbau-Programm aufzulegen und in erheblichem Umfang öffentliche Darlehensmittel langfristig einzusetzen. Die Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau (erster/zweiter/dritter Förderungsweg) wurden drastisch erhöht. Zwischen 1990 und 1999 betrug der Anteil sozial geförderter Wohnungen an allen Fertigstellungen rund 25 Prozent. Dies führte in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zu Fertigstellungen in einer Größenordnung, wie sie nur in der Boomphase Anfang der siebziger Jahre erreicht worden war. So wurden allein 1994 und 1995 jeweils rund 500.000 Wohnungen errichtet, rund 35 Prozent davon als Ein- und Zweifamilienhäuser. Der Anteil der Eigentumsmaßnahmen im sozial geförderten Wohnungsbau beläuft sich für den Zeitraum 1990 bis 1999 auf etwa ein Drittel.

Die soziale Förderung durch Bund und Länder wurde Ende der neunziger Jahre angesichts eines sich ausgleichenden Wohnungsmarktes allerdings wieder deutlich zurückgefahren (1998 erstreckte sie sich auf 14 Prozent der Fertigstellungen). Entsprechend reduzierte sich auch die Gesamtzahl der Fertigstellungen in 1998 und 1999 auf jeweils rund 370.000 Wohnungen (vgl. Tabelle 2). Der Rückgang betraf überdurchschnittlich den Mietwohnungsmarkt.

In Westdeutschland wird der Wohnungsbau seit der neunziger Jahre sehr stark vom Ein- und Zweifamilienhaus getragen; auf diesen Wohnungstyp

Tabelle 2: Einsatz und Wirkung wohnungspolitischer Instrumente in den neunziger Jahren

	Einheit	Westdeutschland		Ostdeutschland	
		1993	1998	1993	1998
Fertigstellungen insges.	absolut	431.853	372.243	23.598	128.447
<i>Objektförderung</i>					
( <i>Bewillig. Sozialwohng.</i> )	absolut	111.366	52.887	38.977	29.872
1. Förderungsweg	Prozent	33	48	16	10
2. Förderungsweg	Prozent	25	5	6	4
3. Förderungsweg	Prozent	42	47	78	86
Anteil geförderter Ein- u. Zweifamilienhäuser	Prozent	27	42	52	42
Bundes-/Landesmittel für sozialen Wohnungsbau	Mio. DM	5.986	4.035	1.590	532
<i>Mietpreisregulierung/ Subjektförderung</i>					
Mietbelastung d. Haush.*	Prozent	21,1	24,5	12,7	19,9
Wohngeldbez.-Haush.**	Prozent	6,2	7,2	20,3	10,7
<i>Belegung***</i>					
Privater/freifinanzierter					
Mietwohnungsmarkt	Prozent	36	35	43	34
Sozialmietwohnungen	Prozent	11	9	8	8
Genossensch.-Markt	Prozent	2	2	14	17
Selbstgenutztes Eigentum	Prozent	46	52	29	36
Sonstiger Markt	Prozent	5	2	6	5

\* Anteil des Haushaltsnettoeinkommens, der für die Bruttokaltmiete aufgewendet wird.

\*\* Anteil der Wohngeldbezieher-Haushalte an allen Haushalten.

\*\*\* Anteil der Bevölkerung in den Teilmärkten.

Datenbasis: Statistisches Bundesamt: (1995, 2000 a, b); Statistisches Bundesamt (2000); Wohlfahrtssurvey des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung 1993, 1998.

Der Zugang zu selbstgenutztem Wohneigentum steht einer breiten solventen Mittelschicht offen. Die Grundlagen dafür bilden das 1996 erlassene Eigenheimzulagengesetz und die Einbeziehung von Wohneigentum in die

Jahre verteilt. Zusätzlich werden jährlich 1.500 DM Zulage pro Kind gewährt.

Tabelle 2 zeigt, daß gemessen am Bevölkerungsanteil der Markt des selbstgenutzten Eigentums wächst. Partiiell begründet sich dieses allerdings mit dem Umstand, daß in diesem Marktsegment überdurchschnittlich viele Haushalte mit Kindern anzutreffen sind.

Die Bevölkerung in preiswerten Sozialmietwohnungen nimmt ab. Das Genossenschaftssegment stagniert im wesentlichen. Gleichzeitig verteuerten sich die Mietwohnungen auf dem freifinanzierten Markt in den neunziger Jahren weiter. „Ein durchschnittlicher Haushalt mußte in den neunziger Jahren circa ein Drittel seines Einkommens für Wohnen ausgeben. Bei Eigenbesitz konnte das Wohnen mit der Tilgung der Kredite vielfach die Hälfte des monatlichen Einkommens ausmachen“ (von Beyme 1999, S.145). Die Mietbelastung und die Zahl der Wohngeldbezieher nehmen in Westdeutschland nach wie vor stetig zu. Eine Mietpreisdämpfung ist nicht in Sicht.

In Ostdeutschland stand der westdeutsche Sozialstaat vor ganz anderen Aufgaben. Die mit der gesellschaftlichen Transformation einhergehende Privatisierung der Wohnungsbestände, die Restitution von Grundeigentum, die Altschuldenregelung für DDR-Wohnungsunternehmen, die Einführung eines neuen Rechts und die Notwendigkeit vielfacher Wohnungswechsel der Haushalte (Arbeitsplatzsuche und Modernisierung) waren mit großen Risiken für die Wohnungsversorgung breiter Bevölkerungskreise verbunden. Hinzu kam, daß die ostdeutschen Haushalte wegen geringer Vermögensausstattung, niedriger Einkommen und mangelnder marktwirtschaftlicher Kenntnisse zunächst nicht für den Markt gerüstet waren. Daher wurden die Marktmechanismen vorübergehend zugunsten einer rein sozialstaatlichen Steuerung der Wohnungsversorgung in den neuen Ländern außer Kraft gesetzt. Die Substitution des zentralstaatlichen DDR-Modells durch das marktwirtschaftlich verfaßte Sozialstaatsmodell erfolgte schrittweise zwischen 1991 und 1998.

Entscheidende Eckpfeiler der sozialstaatlichen Regulierung waren:

- der allmähliche Übergang zu Marktmieten (Vergleichsmieten-System) auf Basis zweier Grundmieten-Verordnungen (1991, 1993) und eines Mietenerüberleitungsgesetzes (1995) bis 1998;
- die sukzessive Einführung der Subjektförderung durch ein Wohngeldsondergesetz (1991) und ein Wohngeldüberleitungsgesetz (1996/1997);
- die Einführung der Objektförderung in Form des Fördergebietsgesetzes von 1991, wonach Investoren beim Bau von Wohnungen 50 Prozent Sonderabschreibungen steuerlich geltend machen konnten;
- das gesamtdeutsche Eigenheimzulagengesetz (1996), das auch mittleren Einkommensgruppen den Zugang zum Wohneigentum ermöglicht.

Nach 1993 bewirkte insbesondere das Fördergebietsgesetz, daß viele west-

Bedarf – immens und umfaßte 1998 128.447 Wohnungen (vgl. Tabelle 2). Zwischen 1994 und 1999 wurden rund 600.000 Wohnungen errichtet. Ähnlich wie in Westdeutschland wurde die Sozialförderung allerdings zum Ende des Jahrzehnts wieder gedrosselt, und der Wohnungsbau ging kräftig zurück, zumal in vielen Regionen ein Überangebot eingetreten war.

Die Bewilligungen von Sozialwohnungen erfolgten – anders als in Westdeutschland – kaum im klassischen ersten Förderungsweg, sondern hauptsächlich im dritten Förderungsweg. Dies erlaubte es Vermietern in Ostdeutschland, bei sehr viel kürzeren Bindungszeiten Mietpreise zu vereinbaren, die den Marktmieten nahekamen. Wie Tabelle 2 verdeutlicht, kann nur ein geringer Teil der ostdeutschen Bevölkerung auf herkömmliche Sozialwohnungen mit entsprechenden Sozialmieten zurückgreifen.

Der Anteil von Ein- und Zweifamilienhäusern am gesamten Wohnungsneubau lag in Ostdeutschland 1998 bei rund 44 Prozent. Darin spiegelt sich die wachsende Bedeutung des Teilmarktes „selbstgenutztes Eigentum“ wider, der in den neunziger Jahren auch in Ostdeutschland eine Ausweitung erfuhr. Auf dem großen privaten Vermietermarkt vollzog sich zwischen 1993 und 1998 eine erhebliche Verteuerung. Die Mietbelastung erhöhte sich enorm, so daß rund elf Prozent der ostdeutschen Haushalte 1998 die Wohnkosten nicht aus eigener wirtschaftlicher Kraft finanzieren konnten und auf staatliches Wohngeld angewiesen waren. Erhalten blieb in Ostdeutschland ein traditionell etwas größerer genossenschaftlicher Wohnungsmarkt.

Die Wohnungspolitik nach der Vereinigung sorgte für einen insgesamt entspannteren und zunehmend ausgeglichenen Wohnungsmarkt (Hinrichs 1999a). Die großzügige Förderung des Neubaus ging mit einer spürbaren Anhebung des durchschnittlichen Wohnstandards in beiden Teilen Deutschlands einher (vgl. Tabelle 3 auf der nächsten Seite).

Die in Tabelle 3 aufgeführten Durchschnittswerte überdecken die wachsenden sozialen und regionalen Disparitäten in Wohnungsversorgung und -standard in Gesamtdeutschland. Standen 1998 in der Wohnform des selbstgenutzten Eigentums einer Person 45 qm Wohnfläche zur Verfügung, waren es im Mietsegment nur 35 qm. Besaßen zum selben Zeitpunkt im Saarland 58 Prozent aller Haushalte selbstgenutztes Wohneigentum, traf dies in Mecklenburg-Vorpommern auf lediglich 32 Prozent zu (Statistisches Bundesamt 2000, S. 69, 71). Besonders krasse soziale Unterschiede bildeten sich in Ostdeutschland heraus: So verfügen dort Erwerbstätige zu 94 Prozent über den historischen Wohn-Grundstandard (Innen-WC, Bad/Dusche, moderne Heizung), Arbeitslose nur zu 75 Prozent (Hinrichs 1999b, S. 252).

In den Innenlagen großer Städte wie München, Köln, Düsseldorf, Hamburg oder Bonn ist das Mietwohnungs-Angebot knapp und teuer und daher für mittlere Einkommensbezieher nicht mehr erschwinglich. In einigen Gebieten der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen stehen hingegen bis zu 20 Prozent der Wohnungen leer, so daß die Wohnungswirtschaft von der Politik die Finanzierung umfangreicher Abrißprogramme fordert. Die

im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus begleitet. Gleichzeitig fallen umfangreiche Sozialwohnungsbestände planmäßig aus der Sozialbindung heraus, und Wohnungsunternehmen lassen ihre Objekte vermehrt von der Sozialbindung freistellen. Bisher preisgünstige Altbaubestände wurden gentrifiziert. Das Angebot für einkommensschwache Haushalte engte sich dadurch in West wie Ost auf die unattraktiven Bestände ein, und es kam zu räumlichen Konzentrationen sozial unterprivilegierter Gruppen in den Städten.

Tabelle 3: Entwicklung des Wohnstandards in Deutschland in den neunziger Jahren

Versorgungsindikatoren	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	1990	1998	1990	1998
<i>Wohnform (Prozent)*</i>				
Eigentum	41	43	26	31
Hauptmieter	57	55	73	67
Untermieter	2	2	4	2
<i>Wohnfläche (qm)</i>				
Je Wohnung	86	90	64	73
Je Einwohner	36	41	28	33
<i>Wohnräume</i>				
Je Wohnung (mit Küche)	4,4	4,4**	3,8	4,0*
Je Einwohner (ohne Küche)	1,7	1,8	1,3	1,5
<i>Technischer Standard***</i>				
Innen-WC + Bad/Dusche + mod. Heizung	78	95	49	86

\* Anteil der Haushalte in der jeweils angegebenen Wohnform.

\*\* Angabe bezieht sich auf das Jahr 1997.

\*\*\* Anteil der Haushalte mit der angegebenen Ausstattung an allen Haushalten.

Datenbasis: Statistisches Bundesamt: Fortschreibungen der Gebäude- und Wohnungszählungen und -stichproben, Mikrozensus-Ergänzungserhebungen; Wohlfahrtssurvey des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung.

Zwar war es der Wohnungspolitik in den neunziger Jahren durch nochmaligen Einsatz herkömmlicher teurer Instrumente wie der breiten Objektförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus, der Gewährung von Steuerbegünstigungen und der Eigenheimförderung gelungen, die Wohnungsverorgung in beiden Landesteilen zu stabilisieren. Doch bewirkten weder der Markt noch die Wohnungspolitik eine sozial und regional ausgewogene Versorgung, noch reagierten sie auf die neuen Herausforderungen, die insbesondere aus der Internationalisierung der Wirtschaft und der Flexibilisie-

anderer Teilmärkte vollzieht sich weitgehend in den städtischen Zentren und hochverdichteten Regionen. Hier stehen die Infrastruktur und das erforderliche Humankapital – einschließlich Zuwanderer – am ehesten zur Verfügung.

Neben der verstärkten Nachfrage nach hochqualifizierten Spezialisten, die auf sozialstaatliche Wohnungsfürsorge kaum angewiesen sind, besteht in diesen Entwicklungszentren ein großer Bedarf an weniger qualifizierten Arbeitskräften. Für die einfachen Berufsgruppen erweist sich die Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen in den regionalen Knotenpunkten bzw. der Einsatz preisdämpfender Instrumente in diesem Segment des Wohnungsmarktes als lebensnotwendig. Die klassische, an den Investitionskosten und der Eigentumsschaffung orientierte Objektförderung wirkt in ihrem Ergebnis preistreibend und kommt nicht immer den tatsächlich Bedürftigen zugute. Die Wohneigentumsförderung führte aufgrund höherer Neuvertragsmieten nicht – wie beabsichtigt – zu spürbaren Entlastungen auf dem preiswerten Mietwohnungsmarkt.

Die Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse in ihren zahlreichen Facetten ist mit einer erhöhten regionalen Mobilität der Arbeitnehmer verbunden. Demgegenüber stellen sich die Mietverhältnisse als wenig flexibel dar. Nachdem die Kündigungsfristen für die Mieter verkürzt wurden, sind die überzogenen Verjährungsfristen geblieben. Unkonventionelle Wohnformen wie Wohngemeinschaften, Wohnen zur Untermiete, teilgewerbliche Nutzung von Wohnungen usw., die den flexibilisierten Erwerbs- und Lebensverläufen besser entsprechen, bedürfen zeitraubender – und häufig nicht erteilter – Genehmigungen durch die Vermieter. Preistreibende Regelungen im Mietrecht halten gerade sozial schwache Haushalte davon ab, Arbeitsmarktchancen durch Umzug zu realisieren. Automatische Erhöhung der Mietpreise bei Neuvermietungen, geforderte Provisionen und Kauttionen gestatten es vielfach nur den höheren, ohnehin mobilen Einkommensgruppen, Lebenschancen über räumliche Mobilität wahrzunehmen. Neben dem Mietrecht wirken sich die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen und die Förderung dieser Praxis sowie die Eigentumsorientierung insgesamt mobilitätshemmend aus.

### 3.5 Nationale Wohnungspolitik im internationalen Kontext

Die eingangs genannten sozialen Ziele der Wohnungspolitik in Deutschland gelten auch innerhalb der Europäischen Union. In einem Bericht des „Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten“ des Europäischen Parlaments vom März 1997 wird festgestellt, „daß bis zu 18 Millionen Menschen in der Europäischen Gemeinschaft heute entweder als obdachlos angesehen werden können oder in minderwertigen oder überfüllten Unterkünften sehr schlecht untergebracht sind“. Als Schlußfolgerung werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, die dazu beitragen,

Tabelle 4: „Recht auf Wohnung“ in den Verfassungen der EU-Länder

Land	Verfassung aus dem Jahr	Verankerung des Wohnens als soziales Grundrecht	Grad der Verbindlichkeit
Belgien	1994	Recht auf angemessene Wohnung	++
Dänemark	1953	Nicht enthalten	○
Deutschland	1949	Nicht enthalten	○
Griechenland	1975/1986	Staat verpflichtet sich, Sorge zu tragen, damit Obdachlose oder ungenügend Untergebrachte Wohnungen erhalten können	++
Spanien	1978	Recht auf Wohnraum	++
Frankreich	1958	Nicht enthalten	○
Irland	1937	Nicht enthalten	○
Italien	1947/1993	Nicht explizit enthalten, gemäß italienischem Verfassungsgerichtshof aber implizit herleitbar aus dem Recht auf soziale Sicherheit	+
Luxemburg	1998	Nicht enthalten	○
Niederlande	1983	Enthalten als Auftrag an den Staat, für „ausreichenden Wohnraum zu sorgen“	++
Österreich		Nicht enthalten	○
Portugal	1976/1977	Recht auf „angemessene Wohnverhältnisse, die ausreichenden hygienischen Maßstäben entsprechen“	++
Finnland	1919/1995	Staat soll „das Recht auf Wohnung fördern und jede Bemühung unterstützen, durch eigene Anstrengung eine Wohnung zu finden“	++
Schweden	1975/1980	Sicherung des Rechts auf Wohnung als Staatsziel	++
Vereinigtes Königreich	1215 (Magna Charta) mit Aktualisierungen	Nicht enthalten	○

++: Explizit als individuell einklagbares soziales Grundrecht, als Staatsziel oder Programm in der Verfassung verankert.

+: Nach der nationalen Rechtsprechung implizit als Grundrecht herleitbar.

○: Wohnen ist in der Verfassung weder als Grundrecht noch als Staatsziel enthalten; die Verantwortung für die Unterbringung Wohnungsloser obliegt im Rahmen der Sozialhilfegesetzgebung regionalen oder kommunalen Institutionen (z.B. in Dänemark, Deutschland, Frankreich).

und erschwinglichen Wohnraum für alle gehört“ (Europäisches Parlament 1997). Hinweise darauf, inwieweit das europaweite Ziel eines „angemessenen und erschwinglichen Wohnraums für alle“ auf nationalstaatlicher Ebene aufgegriffen und umgesetzt wird, liefert ein Vergleich der verschiedenen Verfassungen. Das Persönlichkeitsrecht auf „Unverletzlichkeit der Wohnung“ ist in fast allen europäischen Ländern Bestandteil der Verfassung. Ausnahmen bilden das Vereinigte Königreich und Frankreich, in deren Verfassungen dieses Recht nicht explizit verankert ist. Anders als die „Unverletzlichkeit der Wohnung“ wird ein „Grundrecht auf Wohnung“ in den Verfassungen der 15 EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich behandelt (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4 zeigt, daß ein Grundrecht auf Wohnung in verschiedenen Varianten in acht von 15 EU-Ländern Verfassungsrang genießt (in Italien implizit herleitbar). Eine Aufnahme in die Verfassung bedeutet nicht in jedem Fall, daß es sich um ein individuelles soziales Grundrecht handelt, das gegenüber dem Staat gerichtlich einklagbar und durchsetzbar ist. Von der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung her lassen sich vier Modelle unterscheiden, die sich teilweise überlappen.

*1. Das ambitionierte Modell:* Das Recht auf Wohnung ist dezidiert als individuelles Grundrecht, zum Teil in der Formulierung „Jeder hat das Recht auf ...“ in der Verfassung verankert. Entsprechende Regelungen bestehen in Belgien, Griechenland, Portugal, Spanien sowie in eingeschränkter Form in Italien.

*2. Das gemäßigte Modell:* Hier zeichnen sich die Formulierungen durch einen geringeren Grad an Verbindlichkeit aus, jedoch ist das Recht auf angemessenes Wohnen als Staatsziel oder Auftrag an die Parlamente und Regierungen in der Verfassung festgeschrieben. Diese sind zu Maßnahmen aufgefordert, die es gestatten, den Bürgern ausreichenden Wohnraum zur Verfügung stellen zu können. Regelungen dieser Art enthalten die Verfassungen der Niederlande, Finnlands und Schwedens.

*3. Das pragmatische Modell:* Das Recht auf Wohnung ist weder als individuelles Grundrecht noch als Staatsziel oder Programmsatz in die Verfassung aufgenommen, sondern wird im Rahmen der einfachen nationalen Gesetzgebung geregelt. Diese Form findet z.B. in Dänemark Anwendung.

*4. Das liberale Modell:* Darunter sind Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg und Österreich einzustufen. Auf die verfassungsmäßige Verankerung eines sozialen Grundrechts auf Wohnung wird, in welcher Form auch immer, verzichtet. Auch die nationalen Sozialgesetzgebungen enthalten nicht durchgängig explizite staatliche Verpflichtungen auf diesem Gebiet. Gleichwohl ist die soziale Grundversorgung gewährleistet. Die Einflußnahme des Staates auf die Wohnungsversorgung der Bürger erfolgt auf der Grundlage allgemeiner Festlegungen wie etwa dem Sozialstaatsprinzip in Deutschland. In Luxemburg besagt die Verfassung, daß der Staat zur Sozialpflege Gesetzgebungsprogramme veranlassen kann. Selbst bei diesem Mo-

den Staaten mit überdurchschnittlich guten Wohnverhältnissen. Hier sind die Gemeinden für die „Sicherstellung angemessenen Wohnraums“ zuständig.

Da die verfassungsmäßige Absicherung eines Rechts auf Wohnung primär eine Grundsatzentscheidung darüber darstellt, wie in der Parlamentsarbeit, der Gesetzgebung usw. mit diesem sozialen Grundrecht verfahren werden soll, läßt sich aus den unterschiedlichen Modellen nicht unbedingt auf die tatsächlich erreichte Versorgungsqualität in den einzelnen Ländern schließen. Einen Überblick über die Wohnbedingungen in den EU-Staaten gibt Tabelle 5.

Tabelle 5: Wohnbedingungen in den EU-Ländern, 1996

Land	Wohnräume pro Person	Haushalte mit weniger als einem Wohnraum pro Person	Haushalte ohne Stan- dardaus- stattung*	Haushalte mit Woh- nungs- Problemen **	Wohn- zufrie- denheit ***
Belgien	2,1	5	5	16	86
Dänemark	2,0	4	3	8	91
Deutschland	1,8	7	6	10	84
Griechenland	1,3	29	7	22	67
Spanien	1,7	15	4	22	78
Frankreich	1,9	8	4	17	89
Irland	2,0	14	5	11	85
Italien	1,6	21	2	21	72
Luxemburg	2,1	8	3	8	92
Niederlande	2,6	1	1	14	92
Österreich	1,9	10	6	11	91
Portugal	1,5	20	22	41	68
Finnland	1,6	-	-	12	80
Schweden	1,5	6	1	11	-
Vereinigtes Königreich	2,2	6	1	19	84
EU - 15	1,9	10	5	16	82

\* Ohne Bad/Dusche oder Innen-WC oder Warmwasser.

\*\* Wohnungsprobleme: Raumknappheit; Lärm; Lichtmangel; unzureichende bzw. fehlende Heizung; undichtes Dach; feuchte Wände, Böden oder Grundmauern; morsche Fenster oder Türen; Verschmutzung; Vandalismus oder Kriminalität. Ausgewiesen sind jene Haushalte, die von mindestens drei der Probleme betroffen sind.

\*\*\* Personen im Alter ab 16 Jahre, die mit der Wohnsituation zufrieden sind.

- : Werte konnten nicht ermittelt werden.

Die Daten verdeutlichen, daß die Wohnqualität, gemessen anhand der Indikatoren Größe, Ausstattung und Zustand, vornehmlich in Griechenland, Italien, Portugal und Spanien unterhalb des EU-Durchschnitts liegt. Diese Länder weisen zwischen 15 Prozent und 29 Prozent Haushalte auf, die beengt wohnen (weniger als ein Raum pro Person), während der EU-Mittelwert sich bei zehn Prozent bewegt. Der entscheidende Grund dafür dürften die vorfindbaren überdurchschnittlichen Haushaltsgrößen bei gleichzeitiger hoher Selbstverantwortlichkeit der Haushalte für ihre Wohnungsversorgung sein. Die Bevölkerung in diesen Ländern ist nicht nur unterdurchschnittlich mit Wohnräumen versorgt, sondern auch am stärksten von baulichen, technischen und anderen Wohnungsmängeln betroffen. Am wenigsten zufrieden mit ihrer Wohnsituation sind die Griechen und Portugiesen, die neben den Italienern unter besonders schlechten Wohnbedingungen leben.

Zu den Ländern mit der höchsten Wohnqualität gehören die Niederlande, Luxemburg, Schweden, Dänemark und das Vereinigte Königreich. Hier liegt die Zahl der Haushalte, die in zu kleinen Wohnungen untergebracht sind, erheblich unter dem EU-Durchschnitt. In den Niederlanden trifft dies gar nur auf ein Prozent der Haushalte zu. Auch ist in diesen Ländern ein verhältnismäßig geringer Teil der Haushalte mit baulichen, technischen oder umweltbedingten Wohnungsproblemen konfrontiert. Die Haushalte verfügen nahezu flächendeckend über eine Standardausstattung. Spitzenreiter in puncto Wohnzufriedenheit sind Luxemburg, die Niederlande und Dänemark mit Zustimmungswerten von über 90 Prozent der Bevölkerung. Überhaupt können gerade die Niederlande im Sinne von „best practice“ am ehesten als Vorbild für Deutschland gelten.

Zur Ländergruppe, die man eher im Mittelfeld ansiedeln muß, zählen Frankreich, Belgien, Deutschland, Irland und Österreich.

Was die Wohnkosten anbelangt, zeigt sich: Überall dort, wo sie überdurchschnittlich hoch sind wie etwa im Vereinigten Königreich, Frankreich, Dänemark oder den Niederlanden, gewährt der Staat, ähnlich wie in Deutschland, eine subjektbezogene Unterstützung in Form eines Wohnzuschusses.

Die realen Wohnverhältnisse in den einzelnen europäischen Ländern – so läßt sich unter dem Strich festhalten – sind nicht von einem in Verfassungsrecht gegossenen gesellschaftlichen Konsens abhängig. Gerade in den Mittelmeerländern, die das Grundrecht auf Wohnung am exponiertesten in ihre Verfassungen aufgenommen haben, sind die Wohnverhältnisse am schlechtesten. Dies führt zu der Frage, ob die Art der institutionellen Sicherung der Wohnungsversorgung in den EU-Staaten für unterschiedliche Wohnverhältnisse verantwortlich ist. Tabelle 6 auf der folgenden Seite bietet dazu einen Überblick.

Aus Tabelle 6 ist – in Verbindung mit Tabelle 5 – zu ersehen, daß hohe Anteile an selbstgenutztem Wohneigentum keine Gewähr für einen angemessenen und bezahlbaren Wohnraum darstellen: Die höchsten Werte weisen diesbezüglich Griechenland (81 Prozent), Spanien (81 Prozent) und Ir-

barschaftlicher Eigenhilfe (teils illegal) errichteten „Wohnhäuser“ an den Rändern der großen Städte und auf dem Lande lassen sich häufig nicht mit Wohnungen im mittel- und nordeuropäischen Raum vergleichen. In Belgien, Griechenland, Spanien, Italien, Luxemburg und Portugal gibt es keine oder nur in geringem Umfang Mietwohnungen der öffentlichen Hand oder gemeinnütziger Einrichtungen (Tabelle 6, Spalte 2). Die Wohnungspolitik in diesen Ländern ist stark an der Eigentumsschaffung und der Selbsthilfe der Haushalte orientiert. Unterdurchschnittlich ist (außer in Luxemburg und Portugal) auch das Angebot an privaten Mietwohnungen und es werden nur in bescheidenem Maße, bis zu einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), öffentliche Mittel für die Wohnungsversorgung bereitgestellt.

Tabelle 6: Institutionelle Sicherung der Wohnungsversorgung in der EU 1996 (Angaben in Prozent)

Land	Selbstgenutz- tes Wohn- eigentum	Mietwohnung von öffentlicher oder Non- Profit-Ein- richtung	Mietwohnung von privater Per- son bzw. privater Firma	anderer Institution	Miet- freie Woh- nung
Belgien	69	8	20	0	3
Dänemark	57	24	17	1	1
Deutschland	42	13	40	1	3
Griechenland	81	0	16	0	3
Spanien	81	2	11	1	6
Frankreich	56	16	22	1	5
Irland	83	10	5	0	2
Italien	74	5	13	1	7
Luxemburg	69	3	23	1	3
Niederlande	49	42	7	0	1
Österreich	49	21	21	3	5
Portugal	62	4	22	2	11
Finnland	67	-	-	-	-
Schweden	60	-	-	-	-
Vereinigtes Königreich	68	25	6	0	1
EU - 15	60	14	21	1	4

- : Werte konnten nicht ermittelt werden.

Quelle: Eurostat: European Community Household Panel (ECHP), 1996 wave.

Länder, die durch die besten Wohnbedingungen hervorstechen, leisten sich einen überdurchschnittlichen öffentlichen und gemeinnützigen Wohnungs-

den wird ein ausreichender Wohnungsbau für alle Bürger seit jeher als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe gesehen, der Staat greift zum Teil massiv in den Markt ein, und die Gemeinden wirken entscheidend an der Bereitstellung von Wohnraum mit. In Schweden spielen traditionell die Genossenschaftswohnungen eine größere Rolle. Die Wohnungsversorgung ist in den vier genannten Ländern (Niederlande, Großbritannien, Dänemark und auch Schweden) durch einen hohen Grad an staatlicher Intervention gekennzeichnet. Bis zu vier Prozent des BIP (Schweden) werden für die Wohnungspolitik ausgegeben.

Deutschland nimmt innerhalb der Europäischen Union eine Sonderstellung ein. Aufgrund großzügiger steuerlicher Unterstützung der Wohnungswirtschaft durch den Staat wird hier die Wohnungsversorgung der Bevölkerung zu 40 Prozent mittels privater Mietwohnungen abgedeckt. Luxemburg sowie Frankreich und Portugal als nächstfolgende Länder weisen demgegenüber nur einen Anteil von 23 Prozent bzw. 22 Prozent privater Mietwohnungen auf. Im Vereinigten Königreich und Frankreich ist der Bestand an Sozialmietwohnungen überdurchschnittlich groß, während er in Deutschland dem Mittelwert nahekommt. Aber das Vereinigte Königreich, Frankreich und Belgien haben in den letzten Jahren in größerem Umfang öffentliche und gemeinnützige Wohnungen privatisiert, wodurch der Anteil des Wohneigentums sich – insbesondere in Belgien und im Vereinigten Königreich – erhöht hat. Im Vereinigten Königreich existiert eine noch deutlichere Trennung von Markt- und Sozialsektor als in Deutschland.

Die Förderung des Wohneigentums, die Liberalisierung der Wohnungsmärkte und die seit den achtziger Jahren zu verzeichnende Ausdehnung des privaten Mietsektors in den Großstädten haben in vielen Ländern – wie in Deutschland – zu einem Mangel an bezahlbaren Mietwohnungen vor allem in den Hauptstädten (London, Paris, Amsterdam) und Ballungsräumen geführt und soziale und regionale Unterschiede verstärkt. Einem wachsenden Kreis von Haushalten verschließt sich dieser Wohnungsmarkt.

Alle europäischen Länder kennen das Instrument der Subjektförderung. In einigen Ländern sind die Mietkosten steuerlich absetzbar, überwiegend existieren jedoch analoge Regelungen zum deutschen Wohngeld. Die extrem armen Haushalte wohnen mietfrei; mit entsprechenden Anteilen zwischen elf und sechs Prozent besetzen dabei die südlichen Länder Portugal, Italien und Spanien die ersten Plätze. Die Wohnkosten solcher Haushalte werden fürsorglicherisch vollständig vom Staat übernommen.

Insgesamt ist auf allen europäischen Wohnungsmärkten eine nachdrückliche Intervention des Staates zu verzeichnen, die ihre Begründung darin findet, daß eine ausreichende Wohnungsversorgung als sozialintegrativer Faktor in modernen Marktwirtschaften hohe normative Priorität genießt.

#### 4. Neue Anforderungen und Ausblick

Entscheidende Impulse auf Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik gehen von Veränderungen in der Arbeitswelt aus. Als Folge von Internationalisierung und New Economy wandeln sich der Charakter der Arbeit wie auch die Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern, breiten sich flexiblere Arbeitsverhältnisse und Arbeitszeitformen aus und entstehen höhere Bildungs- und Qualifikationsanforderungen. Die individuellen Bildungs- und Erwerbsverläufe werden löcherig. Menschen, die unzureichend auf diese Entwicklung vorbereitet und eingestellt sind, laufen Gefahr, den veränderten Arbeitsmarktbedingungen nicht standhalten zu können. Über unsichere Arbeitsverhältnisse und Arbeitslosigkeit treten teilweise auch negative Folgen in den Wohnverhältnissen ein. Zukünftige sozialstaatliche Wohnungspolitik in Deutschland wird deshalb von einer breiten Förderung hin zu einer zielgruppenorientierten Intervention umsteuern müssen. Auch die kontinuierliche Zunahme des Anteils der Älteren in der Bevölkerung und die defizitäre Ausstattung der öffentlichen Kassen deuten in Richtung eines Paradigmenwechsels von der Statussicherung breiter Bevölkerungskreise zur Basisversorgung Bedürftiger.

Wenn größere Teile der Mittelschicht, die bislang an der staatlichen Förderung teilhatten, als Begünstigte ausscheiden, ist eine Erhöhung der Eigenhilfe gefordert. Eine historisch bewährte Form assoziierter Eigenhilfe im Wohnbereich ist beispielsweise das klassische Genossenschaftswesen, das in den zwanziger Jahren wesentlich dazu beitrug, die Wohnungsversorgung vorwiegend des Mittelstandes zu sichern. Jedoch hat sich die Zahl der Wohnungsbaugenossenschaften in Westdeutschland seit 1970 fast halbiert. „In den großen Wohnungsbaugenossenschaften entstanden bürokratische Strukturen, die denen der Großorganisationen des freien Marktes nicht unähnlich waren“ (von Beyme 1999, S. 135). Andererseits ist festzustellen, daß schon heute weitere Formen selbstorganisierter Eigenhilfe wie Hausbaugemeinschaften u.ä. im Entstehen begriffen sind, die Aufgaben von Markt und Staat übernehmen.

In den vergangenen Jahren war eine Arbeitsaufnahme immer häufiger mit einem Umzug verbunden. Ein unflexibler Wohnungsmarkt, aufwendige und bürokratische wohnungswirtschaftliche Strukturen sowie ein nach wie vor kompliziertes Mietrecht mit langen Verjährungsfristen, hohen Kosten für die Mieter bei Wohnungswechseln und erheblichen Nutzungsbeschränkungen stehen notwendiger beruflicher Flexibilität entgegen.

Internationalisierungsprozesse und damit verbundene Herausforderungen betreffen in besonderer Weise die großen Städte und Ballungsgebiete. Rund 80 Prozent der Bevölkerung in Deutschland wohnen heute in Agglomerations- bzw. verstäderten Räumen mit großen Oberzentren (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 1999, S. 14). Großstädte sind Bildungszentren, Ausgangspunkte für technischen Fortschritt und wirtschaftliches Wach-

gungsstadt der Mittelschicht und in die Stadt der sozialen Randgruppen“ (Hamm/Neumann 1996, S. 126). Bezahlbare und angemessene Wohnverhältnisse vor allem in den Agglomerationsräumen werden zu wichtigen Vorteilen im Wettbewerb um attraktive Bildungs- und Wirtschaftsstandorte. Kommunen haben die Aufgabe, Dienstleistungen für transnationale Unternehmen bereitzustellen, ohne die regionalen Bedürfnisse zu vernachlässigen. Dabei erhält die „Außenorientierung“ immer größeres Gewicht, da sich nur aus dieser Perspektive Arbeitsplatzchancen bieten. Städte müssen somit verstärkt um die Ansiedelung großer transnationaler Unternehmen buhlen. Die nationale Wohnungs- und Immobilienwirtschaft hat ihre Angebote in den letzten Jahren dezidiert auf die Bedürfnisse dieser Klientel ausgerichtet.

Die zunehmende internationale Verflechtung wird auf dem Wohnungsmarkt insbesondere auch als grenzüberschreitende Mobilität von Unternehmen und Arbeitnehmern wirksam. Für Deutschland kann man heute von vier relevanten internationalen Migrationsarten ausgehen.

*1. Zuwanderung aufgrund von Niederlassungsfreiheit und Freizügigkeit innerhalb der EU:* Aus den 14 EU-Staaten kommen jährlich rund 155.000 ausländische Personen (bezogen auf den Zeitraum 1996 bis 1998) nach Deutschland. In etwa gleicher Größenordnung verlassen ausländische Bürger Deutschland in Richtung EU-Länder. Deutsche Bürger wechseln in größerer Zahl in andere EU-Staaten über, als Deutsche aus diesen Ländern zurückkehren. Deutschland ist innerhalb der EU kein bevorzugtes Einwanderungsland, und selbst die Wanderungsbilanz gegenüber den klassischen Herkunftsländern Italien, Portugal und Griechenland fällt zunehmend negativ aus. Insoweit erwachsen aus dieser grenzüberschreitenden Mobilität keine besonderen wohnungspolitischen Anforderungen, zumal eine „unbefristete Aufenthaltserlaubnis-EG“ bzw. „Verbleibeberechtigung“ explizit an die Voraussetzung gebunden ist, daß die betreffenden ausländischen Bürger „über ausreichenden Wohnraum“ in Deutschland verfügen.

*2. Humanitär begründete Zuwanderung:* Unter diese Kategorie fallen im wesentlichen Asylbewerber, Konventions- und Kontingentflüchtlinge, heimatlose Ausländer, jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion sowie nachziehende Familienangehörige von in Deutschland lebenden Ausländern. Im Jahre 1999 haben rund 95.000 Menschen in Deutschland um Asyl nachgesucht. Aufnahme finden vornehmlich Flüchtlinge, heimatlose Zuwanderer, jüdische Bürger aus der ehemaligen Sowjetunion und nachziehende Familienangehörige anerkannter Flüchtlinge. Die überwiegende Mehrheit der Asylanträge wird abgelehnt. Auf den deutschen Wohnungsmarkt wirkt sich die humanitär begründete Zuwanderung wenig aus. Die Zahl der Asylbewerber und Kriegsflüchtlinge dürfte angesichts der zunehmend demokratischen Entwicklung in den meisten osteuropäischen und asiatischen

Für die wohnungsmäßige Versorgung dieser Zuwanderer existieren bereits seit langer Zeit angewendete Regeln. Die Unterbringung erfolgt, wenn der Aufenthalt zeitlich begrenzt ist, häufig in Gemeinschafts-Wohnanlagen (Residenzpflicht). Nachziehende Familienangehörige von in Deutschland ansässigen Ausländern finden in der Regel Unterkunft in der Wohnung von Verwandten bzw. werden von diesen bei der Wohnungssuche unterstützt.

3. *Politisch begründete Zuwanderung*: Sie betrifft hauptsächlich Spätaussiedler aus Osteuropa, die als „deutsche Volkszugehörige“ gelten. Die Zahl dieser Einreisenden belief sich in den vergangenen Jahren auf rund 110.000 Personen jährlich. Sie finden in der Regel als Familien Aufnahme in Deutschland. Im Zusammenhang mit den seit 1990 in Osteuropa eingetretenen politischen Veränderungen verfährt die deutsche Einwanderungspolitik mittlerweile restriktiver. So wurden die Zuwanderungszahlen begrenzt, und es müssen ausreichende Deutschkenntnisse nachgewiesen werden. Daneben sollen verstärkte Anreize und Hilfen bewirken, daß „Deutschstämmige“ in den jetzigen Heimatregionen bleiben. Spätaussiedler aus den osteuropäischen Ländern wählen als Zielorte vor allem die neuen Bundesländer. Aufgrund des zur Zeit entspannten Wohnungsmarktes haben sich bereits „Enklaven“ für bestimmte Bevölkerungsgruppen herausgebildet, so z.B. für „Rußlanddeutsche“ im Nordosten Berlins (Zapf 1999, S. 598).

4. *Ökonomisch und bevölkerungspolitisch begründete Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern*: Eine eher kleine Gruppe von Arbeitnehmern, deren Aufenthalt ausschließlich ökonomisch begründet ist, bilden Personen, die weniger als drei Monate in Deutschland arbeiten. Es können leitende Angestellte, Wissenschaftler, Journalisten, Künstler, Berufssportler, Saisonarbeiter oder Werkvertragsarbeiter sein. Ihre wohnungsmäßige Unterbringung erfolgt in Abhängigkeit vom sozialen Status und ist häufig nicht angemessen. Eine zweite Gruppe stellen ausländische Personen dar, die zu Aus- und Weiterbildungszwecken nach Deutschland kommen, wie etwa Studenten. Ihre Anwesenheit ist durch eine „Aufenthaltsbewilligung“ zweckgebunden legitimiert und dadurch zeitlich befristet. Von besonderem wirtschaftlichen und bevölkerungspolitischen Interesse ist eine dritte Gruppe von Personen, die aus Arbeitsmarktgründen längerfristig nach Deutschland geholt werden: Experten auf wissenschaftlichem und künstlerischem Gebiet, Spitzenmanager, Investoren, aber teils auch Beschäftigte in Dienstleistungsberufen (etwa im Hotel-, Gaststätten- und Tourismusgewerbe). Ein Beispiel politischer Reaktion auf absehbaren oder schon eingetretenen Mangel an inländischen Fachkräften ist die zunächst auf fünf Jahre befristete Arbeitserlaubnis für ausländische Arbeitnehmer mit speziellen Qualifikationen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien wie Programmierer, Informatiker usw. (Greencard-Modell). Allerdings zeigen erste Erfahrungen mit der Greencard, daß Deutschland für hochqualifizierte jüngere Per-

sondern mit den anderen EU-Ländern und den klassischen Einwanderungsländern USA, Kanada, Australien und Japan in scharfer Konkurrenz steht.

Nach Auffassung der Zuwanderungskommission der Bundesregierung sind zur Sicherung des Arbeitskräftebedarfs mittelfristig jährlich etwa 50.000 Personen, die mit ihren Familien nach Deutschland zuwandern würden, notwendig. Sie dürften aller Erfahrung nach als Zielorte die großen Städte und Agglomerationen wählen, in denen Humankapital nachgefragt wird und gleichzeitig eine gute Infrastruktur vorhanden ist. Eine gewisse Reserve an preisgünstigen Mietwohnungen in diesen Zielgebieten kann sich als erheblicher Vorteil im Wettbewerb um die Ressource Arbeitskraft erweisen. In der politischen Diskussion über ein systematisches Einwanderungsmodell, das möglichst alle Zuwanderungen berücksichtigt, wurden Fragen der Integration in den deutschen Wohnungsmarkt bislang ausgespart.

Aktuelle Bedeutung erlangt das Kriterium der Freizügigkeit im Kontext des bevorstehenden EU-Beitritts einiger mittelosteuropäischer Länder. Ausgehend vom Grundsatz, daß die Versorgung der Bürger mit Wohnraum eine Angelegenheit der Mitgliedstaaten ist, wird es den Ländern überlassen bleiben, ob und in welchem Umfang sie Übergangsregelungen für einen ungehinderten Zugang auch zu ihrem Wohnungsmarkt erlassen. Überhaupt erscheint eine harmonisierte Wohnungspolitik innerhalb Europas, die der berufsbedingten internationalen Mobilität Rechnung trägt, unwahrscheinlich. Ein Aspekt der Internationalisierung von Wohnungspolitik könnte in der Sicherung von Mindeststandards für ausländische Bürger bestehen, die befristet in einem anderen Land arbeiten. Die wohnungspolitische Grundlage dafür liefert in Deutschland das Wohnungsaufsichtsgesetz. Für die Einhaltung von Mindeststandards bei der Unterbringung dieser Arbeitskräfte sollten neben der Politik auch die Arbeitgeber Verantwortung tragen.

Ein allgemein gültiges und zeitneutrales Wohnpolitik-Modell läßt sich als Ausblick nicht offerieren. Die vielen Einflüsse auf Wohnungspolitik sind zeitlich äußerst instabil; sie unterliegen unbeständigen und widersprüchlichen Prozessen, die sich kaum vorhersagen lassen. Das gilt insbesondere im Blick auf die wohnungspolitischen Ziele und Zielprioritäten der jeweils regierenden Parteien, die weitere Ausdifferenzierung der Erwerbs- und Haushaltsformen, die finanziellen Spielräume der Marktakteure sowie die Immigration.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird aber in Deutschland auch unter den Bedingungen der Internationalisierung und New Economy das bislang praktizierte und historisch bewährte dynamische Steuerungs-Mischmodell Anwendung finden, das Markt- und Politikelemente kombiniert.

Gleichwohl sind Maßnahmen und Instrumente zwischen diesen beiden Polen ständig auszutarieren. Um auch zukünftig die Balance zu halten, deutet sich derzeit eine gezielte Staatsintervention zur Sicherung eines Segments preiswerter Mietwohnungen mit Grundstandard für sozial Bedürftige an, die

Instrument hierfür wird nicht mehr primär der teure Bau neuer Sozialwohnungen sein können, sondern der Erwerb von Belegungsbindungen, die Verlängerung von Bindungen im Bestand und ähnliche Maßnahmen der Kommunen werden eine größere Rolle spielen. Damit wird eine Fehlsubventionierung verhindert, und anspruchsberechtigte Haushalte können kostengünstiger versorgt werden. Im Hinblick auf eine Förderung des Wohnungsneubaus muß der Staat zukünftig flexibler nach dem aktuellen Bedarf entscheiden. Der gegenwärtig diskutierte Entwurf eines Gesetzes „Zur Reform des Wohnungsbaurechts“, das im Jahr 2002 wirksam werden soll, trägt diesen Erfordernissen weitgehend Rechnung. Für die mittleren und höheren Einkommensgruppen werden die Instrumente staatlicher Wohnungspolitik, einschließlich des Mietrechts, deutlicher auf eine Stärkung eigenverantwortlichen Handelns der Marktakteure – Anbieter wie Nachfrager – auszurichten sein. Der Nachfrager braucht mehr Markttransparenz und Handlungskompetenz, der Austausch der Ware Wohnung muß unmittelbar zwischen den Hauptakteuren möglich sein. Kürzere Verjährungsfristen, weniger Einschränkungen des Nutzungsrechts des Mieters und die Abschaffung oder Reduzierung überkommener und die Wohnkosten verteuender Zahlungen wie Kauttionen, Abstandszahlungen, Maklerprovisionen und ähnliche „externe“ Kosten werden marktkonforme Beziehungen zwischen Anbieter und Nachfrager eher zulassen. Die von der Regierung beschlossenen Veränderungen des Mietrechts ab 2001 (z.B. Verkürzung der Kündigungsfristen für den Mieter) waren dringend notwendig, reichen jedoch nicht aus, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Vertragspartnern zu sichern. Angesichts der prekären öffentlichen Haushaltssituation und der Mobilitätsanfordernisse der Erwerbstätigen erscheint es fraglich, ob die soziale Fürsorgepflicht des Staates sich auch weiterhin darauf erstrecken kann, einer breiten Mittelschicht zu Wohneigentum zu verhelfen. Die Orientierung auf Wohneigentum und die finanziellen Zuwendungen des Staates mittels Eigenheimzulagen, Förderung des Bausparens oder Wohnungsbauprämien haben häufig auch zu negativen Effekten wie abnehmender Selbsthilfe, finanzieller Überforderung von Haushalten und ökologischen Belastungen geführt. Der Sozialstaat steht vor der Aufgabe, in der Wohnungspolitik die Eigenhilfe der Haushalte stärker zu fördern.

Neben den sozial bedürftigen Haushalten als der zentralen Zielgruppe zukünftiger wohnungspolitischer Fürsorge sowie der gehobenen Mittelschicht und Oberschicht, die selbständig Zugang zum Eigentums- und Mietwohnungsmarkt finden, kann sich für die breite Mittelschicht das assoziierte, zivilgesellschaftliche Handeln in Form der Wohnungsbaugenossenschaften als ein wirksamer „dritter Weg“ der Organisierung der Wohnungsversorgung erweisen. Dazu bedarf es einer Anpassung des Genossenschaftsgesetzes, die die Anforderungen breiten zivilgesellschaftlichen Engagements berücksichtigt, einer Stärkung dieser Organisationsform und des Ausbaus der demokratischen Mitwirkungs-elemente.

cher Wohnungspolitik unumgänglich. Denn durch den ökonomischen und gesellschaftlichen Wandel ausgelöste soziale Probleme werden „vor Ort“ sichtbar und dort gelöst. Befugnisse und Verantwortung für Städtebau- und Wohnungsförderungsprogramme werden in größerem Ausmaß vom Bund auf Länder und Kommunen übergehen müssen.

Wenn aus dem globalen Handeln der Finanz- und Wirtschaftsunternehmen für die nationalen Regierungen eine höhere Verantwortung und offensiveres transnationales Handeln folgt, deutet vieles darauf hin, daß die fortschreitende Internationalisierung eine Wohnungspolitik verlangt, die verstärkt auf Regionalisierung, Kommunalisierung und bürgerschaftliche Mitwirkung setzt.

## Literatur

- Beyme, K. von (1999): „Wohnen und Politik“. In: I. Flagge (Hg.): *Geschichte des Wohnens von 1945 bis heute. Aufbau – Neubau – Umbau*. Stuttgart, S. 83-152.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (1999): *Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden*. Bonn.
- Conradi, P./Zöpel, C. (1994): *Wohnen in Deutschland. Not im Luxus*. Hamburg.
- DSL-Bank (Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank) (Hg.) (1997): *Der soziale Wohnungsbau in Deutschland. Ist die Aufgabe erfüllt?* Bonn.
- Europäisches Parlament (1997): *Bericht über die sozialen Aspekte des Wohnens*. Ausschuß für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten. Berichterstatter: Herr Brian Crowley. Brüssel. (Internet: <http://www.europarl.eu.int/dg4/wkdocs/soci/104/de/teil3.htm> vom 17.11.00)
- Gransche, E. (1985): *Die Entwicklung der Wohnungspolitik bis zum Ersten Weltkrieg*. Arbeitspapier Nr. 174, Johann Wolfgang von Goethe-Universität Frankfurt/Universität Mannheim, Sonderforschungsbereich 3. Frankfurt a.M./Mannheim.
- Hackelsberger, C. (1990): *Hundert Jahre deutsche Wohnmisere – und kein Ende?* Braunschweig/Wiesbaden.
- Haertler, H.-J. (1992): *Betriebswirtschaftslehre für den Kaufmann in der Grundstücks- und Wohnungswirtschaft*. Hamburg.
- Hamm, B./Neumann, I. (1996): *Siedlungs-, Umwelt- und Planungssoziologie*. Op-laden.
- Heuer, J. H. B. (1985): *Lehrbuch der Wohnungswirtschaft*. Frankfurt a.M.
- Hinrichs, W. (1996): „Wohnungsversorgung in Ostdeutschland – Kontinuität und Neuformierung“. In: W. Zapf/R. Habich (Hg.): *Wohlfahrtsentwicklung im vereinten Deutschland. Sozialstruktur, sozialer Wandel und Lebensqualität*. Berlin, S. 253-282.
- Hinrichs, W. (1999a): *Entwicklung der Wohnverhältnisse in Ost- und Westdeutschland in den neunziger Jahren*. Discussion paper FS III 99-409, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Hinrichs, W. (1999b): „Entwicklung der Wohnverhältnisse in Ostdeutschland 1990-1999“. In: G. Winkler (Hg.): *Sozialreport 1999 – Daten und Fakten zur sozialen*

- Holtmann, E./Killisch, W. (1993): „Wohnungspolitik im geeinten Deutschland. Problemlagen und Entwicklungsperspektiven“. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 8-9/93, S. 3-15.
- Kühne-Büning, L./Plumpe, W./Hesse, J.-O. (1999): „Zwischen Angebot und Nachfrage, zwischen Regulierung und Konjunktur. Die Entwicklung der Wohnungsmärkte in der Bundesrepublik, 1949-1989/1990-1998“. In: I. Flagge (Hg.): *Geschichte des Wohnens von 1945 bis heute. Aufbau – Neubau – Umbau*. Stuttgart, S. 153-232.
- Kuhn, R. (1985): *Lösung der Wohnungsfrage als soziales Problem in ihrem Einfluß auf Lebensweise und Stadtgestaltung*. Dissertation B. Akademie für Gesellschaftswissenschaften beim ZK der SED. Berlin.
- Nachtkamp, H. H. (1984): „Das Für und Wider staatlicher Investitionen in den Wohnungsbau und die Wohnversorgung“. In: H. Siebert (Hg.): *Intertemporale Allokation*. Frankfurt a.M./Bern/New York/Nancy, S. 223-257.
- Neumann, L. F./Schaper, K. (1998): *Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt a.M.
- Novy, K. (1986): *Wohnreform in Köln. Geschichte der Baugenossenschaften*. Köln.
- Rothenbacher, F. (1985): *Soziale Ungleichheit des Wohnens in Deutschland im späten 19. Jahrhundert und frühen 20. Jahrhundert*. Arbeitspapier Nr. 169, Johann Wolfgang von Goethe-Universität Frankfurt/Universität Mannheim, Sonderforschungsbereich 3. Frankfurt a.M./Mannheim.
- Rudolph-Cleff, A. (1996): *Wohnungspolitik und Stadtentwicklung. Ein deutsch-französischer Vergleich*. Basel/Boston/Berlin.
- Statistisches Bundesamt (1995): *Statistisches Jahrbuch 1995 für die Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2000a): *Statistisches Jahrbuch 2000 für die Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hg.) (2000b): *50 Jahre Wohnen in Deutschland. Ergebnisse aus Gebäude- und Wohnungszählungen, -stichproben. Mikrozensus-Ergänzungserhebungen und Bautätigkeitsstatistiken*. Stuttgart.
- Suntum, U. van (1997): „Effizienz wohnungspolitischer Instrumente“. In: W. Michels/U. van Suntum (Hg.): *Wohnungspolitik bei leeren öffentlichen Kassen*. Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen. Münster, S. 19-33.
- Wolowicz, E. (1990): „Zwischen Staatsintervention und freiem Spiel. Entwicklung der Wohnungsbau- und Mietrechtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland“. In: C. Ude (Hg.): *Wege aus der Wohnungsnot*. München, S. 13-54.
- Zapf, K. (1994): „Veränderte Lebensweisen und die neue Wohnungsfrage in Deutschland“. In: H. Peisert/W. Zapf (Hg.): *Gesellschaft, Demokratie und Lebenschancen*. Festschrift für Ralf Dahrendorf. Stuttgart, S. 369-382.
- Zapf, K. (1999): „Haushaltsstrukturen und Wohnverhältnisse“. In: I. Flagge (Hg.): *Geschichte des Wohnens von 1945 bis heute. Aufbau – Neubau – Umbau*. Stuttgart, S. 563-614.