

### Wohnungswirtschaft und Wohnversorgung in Deutschland

Harlander, Tilman; Schäfers, Bernhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Harlander, T., & Schäfers, B. (2016). Wohnungswirtschaft und Wohnversorgung in Deutschland. *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 65(4), 427-435. <https://doi.org/10.3224/gwp.v65i4.02>

#### Nutzungsbedingungen:

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

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

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

# Wohnungswirtschaft und Wohnversorgung in Deutschland

*Tilman Harlander und Bernhard Schäfers im Gespräch*

## Einführung

Seit Beginn des Industriezeitalters und Verstädterungsprozesses war die Versorgung mit Wohnraum für die rasch wachsende Bevölkerung in den industriellen Großstädten ein zentrales Problem zur Lösung der *socialen Frage*. Initiativen von Unternehmern, wie z.B. Alfred Krupp in Essen mit den Arbeitersiedlungen Altenhof und Margaretenhöhe, und Reihenhaussiedlungen der Zechen nicht nur im Ruhrgebiet trugen ebenso wie genossenschaftliche und kommunale Vorhaben dazu bei, die Wohnungsnot zu lindern (über die politischen und sozialen Kämpfe um die Wohnversorgung im 19. Jahrhundert vgl. Reulecke 1997; für die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg die ebenfalls mit zahlreichen Abbildungen versehenen Darstellungen bei Kähler 2000).

Die Wohnversorgung sicherzustellen ist auch heute ein drängendes soziales und politisches Problem. Bei kaum einem anderen Objekt der Daseinsvorsorge sind private und öffentliche, individuelle und kollektive (z.B. städtebauliche) Interessen so eng miteinander verflochten. Geändert haben sich die politischen, ökonomischen, sozialen und demographischen Randbedingungen, aber auch der rechtliche Rahmen für Eigentümer und Mieter.

Auf diese und andere Faktoren kann der Wohnungsmarkt kaum in der gebotenen Eile reagieren. Häuser und Wohnungen sind langlebige Güter, die bei den oft kurzfristigen Entscheidungen des Marktes und der Politik ein besonderes Problem darstellen (über Wohnen und Stadtentwicklung in der Bundesrepublik vgl. Harlander 1999).

Die Bundesrepublik hat 81 Mio. Einwohner. Es gibt 41,2 Mio. Wohnungen. Die Relation Einwohner/Wohnungen hat sich in den letzten Jahrzehnten, nicht zuletzt durch die Verkleinerung der Familien und Haushalte, erheblich verändert. Die Eigentümer-



**Prof. em. Dr. Tilman Harlander**

Professor für Architektur- und Wohnsoziologie der Universität Stuttgart. Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung



**Prof. em. Dr. Bernhard Schäfers**

Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung  
Mitherausgeber von GWP

quote an Wohnungen beträgt 42% - im Vergleich zu anderen EU-Ländern ein geringer Anteil (vgl. zu diesen und weiteren Daten zum Wohnungsbestand und zur Ausstattung der Wohnungen die Angaben der statistischen Ämter auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene).

Für die Aktualität der Wohnungsfrage sei als Beispiel auf Wahlprogramme für die Landtagswahl in Baden-Württemberg am 18. März des Jahres zurückgegriffen. Bei der CDU hieß es zum Thema Wohnungsbau: Es gebe „einen wachsenden Wohnungsbedarf in den Ballungszentren, in den Groß- und Hochschulstädten“. Die CDU würde den Wohnungsbau „kraftvoll anstoßen“ und insbesondere den sozialen Wohnungsbau in den Städten gezielt fördern. Die Partei Die Grünen führte zum Thema: „Neuen sozialen Wohnraum schaffen“ u.a. aus, dass in den Ballungsräumen die Mieten stark gestiegen und die Immobilienpreise explodiert seien. „Es fehlen insbesondere günstige Wohnungen für junge Familien und Menschen mit geringem Einkommen“. Die Mittel des Bundes würden insbesondere für den sozialen Wohnungsbau eingesetzt. Gezielt gefördert würde der Erwerb von Anteilen an Wohngenossenschaften, damit diese weiterhin in neue Sozialwohnungen investieren können.

Das nachfolgende Interview mit Tilman Harlander soll einige Schlaglichter auf die aktuelle Wohnversorgung und Wohnungspolitik werfen.

*Schäfers: Herr Harlander, vor einiger Zeit haben wir darüber gesprochen, ob die Akteure am Wohnungsmarkt und in der Wohnungspolitik die soziale Mischung in der Stadt genügend berücksichtigen (GWP Heft 1/2015). Nunmehr möchte ich das Gespräch auf die aktuelle Wohnversorgung und die Wohnungswirtschaft lenken.*

*Wer sind die entscheidenden Akteure, von denen eine ausreichende Wohnversorgung erwartet wird?*

Harlander: Mit dieser Frage stoßen Sie unmittelbar in ein Zentrum der gegenwärtigen Probleme: Alle Welt ruft nun inmitten eines beispiellosen Immobilienbooms mit exorbitanten Miet- und Kaufpreissteigerungen nach mehr, nach viel mehr bezahlbarem Wohnraum, aber uns sind größtenteils die Akteure abhanden gekommen, die sich der Aufgabe der Schaffung von preiswerten (Sozial-)Wohnungen – gegebenenfalls auch unter Verzicht auf Maximalrenditen – verpflichtet fühlen. Die Antwort des 20. Jahrhunderts auf die historische „Wohnungsfrage“ bzw. auf den immer prekären Doppelcharakter der Wohnung als Wirtschafts- und als Sozialgut war in Deutschland seit den 1920er Jahren der soziale Wohnungsbau. Zu seinem wichtigsten Träger und Akteur wurde die gemeinnützige Wohnungswirtschaft, die sich seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts aus ersten philanthropischen und gemeinwohlorientierten Anfängen entwickelt hatte. Ihr Aufstieg in der Wiederaufbauära nach 1945 war stupend und ihr Beitrag zum sozialen Wohnungsbau und zur Integration und Stabilisierung der Nachkriegsgesellschaft kann kaum überschätzt werden. Der nach der Beseitigung der Nachkriegswohnungsnot folgende allmähliche Bedeutungsverlust und Abstieg, der schließlich im „Neue Heimat-Skandal“ in den 1980er Jahren kulminierte, hatte viele Gründe. Letzten Endes war er aber in der von vornherein nur als temporär befristete Staatsintervention konzipierten sozialen Wohnungsbaupolitik und den von Anfang an mit steigender Intensität verfolgten Liberalisierungszielen der Nachkriegswohnungspolitik vorgezeichnet. Kein Zweifel, die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit 1990 hinterließ eine gewaltige Lücke, und es überrascht nicht, dass sich inzwischen eine lebhaftige Debatte um die Wiedereinführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit entwickelt hat.

Das weiterhin an gemeinnützigen Zielen orientierte verbliebene Segment der kommunalen Wohnungsgesellschaften (etwa 2,4 Mio. des gesamten Wohnungsbestandes von ca. 40,5 Mio. Wohnungen) allein ist jedenfalls mit der Aufgabe eines quantitativ bedeutsamen Wiedereinstiegs in die soziale Wohnungsbauförderung hoffnungslos überfordert, auch wenn die meisten dieser Unternehmen zusammen mit den kirchlichen Trägern (etwa 300.000 Wohnungen) ihr Möglichstes versuchen.

Leider beteiligen sich hierzulande von den ehemals so dynamischen, heute aber zumeist vorwiegend mit der Verwaltung und Modernisierung ihrer Bestände beschäftigten Genossenschaften (ca. 2,15 Mio. Wohnungen) bislang noch zu wenige an der Aufgabe des Neubaus von „bezahlbarem Wohnraum“. So richten sich mit Blick auf den Akteur „Genossenschaften“ und die mit ihm assoziierten Prinzipien sozialer Selbstverantwortung und Dauerbindung von preiswertem Mietwohnraum viele Hoffnungen auf die Neugründung von Genossenschaften, wie sie gegenwärtig etwa in München oder Hamburg besonders erfolgreich praktiziert wird.

Bedauerlicherweise hat auch der Werkswohnungsbau die wichtige Rolle verloren, die ihm seit seinen Anfängen in der Mitte des 19. Jahrhunderts (Kuchen in Baden-Württemberg, Kruppsche Werksiedlungen etc.) für eine gesicherte Wohnungsverorgung vor allem der Stamarbeiterschaften zukam. Im Zuge der Globalisierungs- und Liberalisierungsprozesse der letzten zwei Jahrzehnte sind hiervon leider große Bestände verkauft worden. Wie auch für die Versicherungen schienen die Gewinnmargen in der Verwaltung eigener Wohnungsbestände langfristig als zu gering, kurzfristig konnte mit dem Verkauf der in der Regel ja längst abgeschriebenen Bestände hingegen teilweise richtig „Kasse“ gemacht werden.

Zu immer gewichtigeren und aggressiv expandierenden Akteuren werden nationale und internationale Investoren, die in den letzten eineinhalb Jahrzehnten den im internationalen Vergleich unterbewerteten deutschen Mietwohnungsmarkt als attraktive Anlagesphäre entdeckt haben. Allein die fünf größten börsennotierten Unternehmen mit Vonovia SE (357.000 Wohnungen 2016) an der Spitze halten inzwischen zusammen rund eine Million Mietwohnungen. Investiert wird von diesen Akteuren nicht in einer sozialen Perspektive, sondern allein mit Renditezielen. Insgesamt wurden nach den Erhebungen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumordnung (BBSR) zwischen 1999 und 2015 in Deutschland bei Verkäufen von großen Wohnungsbeständen mit mehr als 800 Wohnungen über drei Millionen Wohnungen verkauft. Die bisherigen Erfahrungen sind als überaus kritisch zu bewerten: Der Konsolidierung einzelner kommunaler Haushalte stand durchweg die Erfahrung gegenüber, dass die Erwerbsstrategien großer Finanzinvestoren in aller Regel trotz der gegebenen Zusicherungen und Sozialchartas auf Dauer eben doch nicht mit dem kommunalen Interesse am Erhalt eines stabil preiswerten und sorgfältig instandgehaltenen Mietwohnungsbestandes für untere Einkommensbezieher kompatibel sind. Teilweise wurden die Bestände inzwischen (mehrfach) weiterverkauft.

Unter dem Strich bleibt die drängende Frage: Wer wird den so dringend benötigten sozialen Wohnraum künftig schaffen? Die Länder und viele Kommunen versuchen gegenwärtig in „Bündnissen für das Wohnen“ unter Beteiligung der gesamten Immobilienwirtschaft auszuloten, unter welchen Rahmenbedingungen und Förderkonditionen die verschiedenen Akteure bereit sein könnten, einen Beitrag zur Bewältigung dieser Aufgabe zu leisten.

*Schäfers: Wo sehen Sie, auch regional betrachtet, die größten Defizite in der Wohnversorgung? Lassen sich die Ursachen hierfür benennen?*

Harlander: Wir sind in Deutschland ja mit dem historisch singulären Phänomen des Nebeneinanders von Leerständen in den altindustrialisierten und strukturschwachen Räumen einerseits und anschwellenden Wohnungsengpässen und Wohnungsnotständen in den Wachstumsregionen und sog. „Schwarmstädten“ konfrontiert. Es ist schon paradox: Wir subventionieren mit staatlichen Förderprogrammen den Abriss von Hunderttausenden von Wohnungen und suchen zugleich händeringend nach Wegen, wieder Neubauprogramme für bezahlbaren Wohnraum in Gang zu bringen.

Der Zuspitzung der Nachfrage in den Großstädten und Wachstumsräumen liegt ein ganzes Faktorenbündel zugrunde. Zusätzlich zu der wiedergewonnenen Attraktivität des Stadtwohnens („Renaissance der Städte“) haben insbesondere das beispiellos niedrige Zinsniveau und schwindende Anlagealternativen den Nachfragedruck und die „Flucht der Anleger ins Betongold“ – hierzu sind auch internationale Investoren und nicht zuletzt auch Kapital- und Steuerflüchtige aus den europäischen Krisenländern zu rechnen - ungeahnt verstärkt. Schließlich haben die enormen Wanderungsgewinne der letzten Jahre (Wanderungssaldo 2015: 1,14 Mio.) durch Zuwanderungen im Rahmen der EU-Osterweiterung und durch Flüchtlinge alle vorhergehenden Bevölkerungsvorausberechnungen zu Makulatur werden lassen und gravierende Wohnungsengpässe ausgelöst.

Was die „bezahlbaren“ Wohnungsbestände angeht, so ist die Situation auf der Angebotsseite durch zwei sich teilweise überlagernde Prozesse charakterisiert: Zum einen durch die aktuellen explosiven Miet- und Kaufpreissteigerungen, die die noch vorhandenen preiswerten Bestände immer weiter verknappen und zu sozial bedrohlichen sozialräumlichen Polarisierungen (Gentrifizierung, Segregation) führen. Die „Mietpreisbremse“ hat bislang hier keine nennenswerten Effekte ausgelöst. Zum andern ist es das förderungstechnisch bedingte, schier unaufhaltsame „Abschmelzen“ der früheren Sozialwohnungsbestände, das die Kommunen landauf landab vor immense Probleme stellt: Von den Ende der 1980er Jahre noch bestehenden mehr als drei Mio. Sozialmietwohnungen gibt es heute gerade noch etwa 1,3 Mio. – etwa 70.000 bis 90.000 Sozialwohnungen fallen jährlich aus der Bindung, neue Sozialwohnungen wurden in den vergangenen zwei Jahrzehnten kaum mehr gebaut. Um nicht immer wieder durch entsprechend großen Neubau das Abschmelzen der gebundenen Bestände kompensieren oder teure und zudem wieder befristete Belegungsrechte ankaufen zu müssen, wäre perspektivisch, ähnlich wie in unseren Nachbarländern Schweiz, Dänemark oder Österreich der Aufbau eines dauerhaft gebundenen Stocks preisgünstiger Mietwohnungen dringend vonnöten.

*Schäfers: Wie ist das Verhältnis von staatlichen bzw. kommunalen und privaten Akteuren zu sehen?*

Harlander: Dieses Verhältnis muss, dies wird immer deutlicher, grundsätzlich neu ausgerichtet und justiert werden. Die vergangenen Jahrzehnte waren wohnungspolitisch durch Deregulierung und einen schrittweisen Rückzug des Bundes aus der Wohnungsbauförderung geprägt, ein Rückzug, der schließlich durch das Wohnraumförderungsgesetz (2002) und die Föderalismusreform von 2006 vorläufig komplettiert wurde. Seitdem ist der Wohnungsbau grundsätzlich nur noch Sache der Länder, die sich dem neuen Aufgabenzuwachs aber nur sehr zögerlich und uneinheitlich stellen. Nun

hat die Wohnungskrise die Defizite auf diesem Gebiet fast schlagartig wieder ins Bewusstsein gerückt. Inzwischen versucht man auf Bundesebene durch das im Koalitionsvertrag von 2011 festgeschriebene Ziel der „Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus“, durch koordinierende Aktivitäten wie das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ und die schrittweise Aufstockung der sog. „Kompensationsmittel“ von anfänglich 518 Mio. €/ Jahr auf 1,5 Mrd. € (2018) die offensichtlichen Versäumnisse der Vergangenheit mühsam wieder ein Stück weit zu korrigieren. Die zuständige Ministerin Hendricks denkt bereits laut über eine Grundgesetzänderung nach, die wieder eine gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Ländern etablieren könnte.

Aus der Sicht privater Akteure krankte und krankt die staatliche Wohnungsbauförderung aber nicht allein an fehlenden Kontinuitäten in den Zuständigkeiten und unzureichenden Fördervolumina, sondern vor allem an einem gravierenden Strukturproblem: Es hat die Wiederbelebung preisgünstigen Wohnungsbaus in den letzten Jahren sehr behindert, dass klassische Instrumente in der Objektförderung wie staatliche Zinssubventionen bzw. zinsgünstige Darlehen aufgrund der aktuellen Niedrigstzinsphase kaum mehr attraktiv sind. Wer wollte Mietpreis- und Belegungsbindungen und zusätzliche Standardanforderungen schon auf sich nehmen, wenn die Projektfinanzierung auch zu ganz ähnlichen Konditionen über den Kapitalmarkt zu bewerkstelligen ist.

Insbesondere der wachsende Kostendruck durch ständig weiter steigende Vorgaben und Standards der Länder beim Energieverbrauch, Lärmschutz, Fahrradabstellplätzen, Fassadenbegrünungen etc. ist kaum mehr zu kompensieren – die Klagen der Verbände und der Wohnungswirtschaft sind hier sicherlich ein gutes Stück weit berechtigt. Hier muss dringend vereinheitlicht (LBOs) und in Teilbereichen, wie dies die Baukostensenkungskommission der Bundesregierung bezogen auf die ENEV, die Außenanlagen, Stellplätze etc. vorgeschlagen hat, auch abgespeckt werden.

Der größte Engpass, dies wird von allen Seiten der Bau- und Immobilienwirtschaft immer wieder betont, besteht gegenwärtig zweifellos im Fehlen geeigneter – und noch halbwegs bezahlbarer – Bauflächen. Unter dem Eindruck der mittel- und langfristigen auch für die meisten Städte der Wachstumsregionen Stagnation und Schrumpfung anzeigenden Bevölkerungsvorausrechnungen der Statistischen Landes- und Bundesämter hatten die Kommunen weitestgehend auf vorausschauende Bodenvorratspolitiken und maßvoll expansive Flächennutzungsplanungen verzichtet. Jetzt ist – nach dem Ende der Bebauung der in den 1990er Jahren zumeist noch reichlich vorhandenen Konversionsflächen – der Jammer groß. Aber es ist nicht nur die schiere Flächenknappheit, sondern auch der mit dem gegenwärtigen Immobilienboom verknüpfte Bietwettbewerb, der gerade Bauträger mit dezidiert sozialen Zielsetzungen in der Konkurrenz mit finanzstarken Investoren immer wieder benachteiligt hat. Leider ist es immer noch so, dass viele Kommunen ihre Liegenschaftspolitik als scheinbar probates Mittel zur Konsolidierung ihrer Haushalte durch eine Höchstpreisvergabe ihrer Grundstücke betreiben. Glücklicherweise hat hier ein Umdenken auf breiter Front eingesetzt – mehr und mehr Städte versuchen inzwischen, ihre Liegenschaftspolitik im Sinne einer gestaltenden Stadtentwicklungspolitik zu betreiben und statt der Höchstpreisvergabe einer Auswahl der im Sinne der Stadt- und Quartiersentwicklungsziele besten Konzepte zusammen mit einem Festpreis (Verkehrswert) den Vorzug zu geben.

Im Kontext dieser schwierigen Gemengelage haben die Städte vielfach eigene Instrumente, Förderprogramme und Initiativen entwickelt. Nach und nach hat sich so seit den 1980er Jahren ein eigenes, zuvor nicht gekanntes Politikfeld ‚Kommunale Wohnungspolitik‘ ausdifferenziert, das heute mit komplexen ‚kommunalen Wohn-

raumstrategien“ erweitert und fortentwickelt wird. Wohnungs- und sozialpolitisch engagierte – und zugleich wohlhabende – Städte wie München, Hamburg oder Tübingen hatten natürlich Vorteile und haben mit teilweise sehr unterschiedlichen Strategien wichtige Pionier- und Schrittmacherrollen übernommen. Beispielhaft für eine Neujustierung des Verhältnisses von Kommune und privaten Investoren mag die Münchner SOBON-Politik seit Anfang der 1990er Jahre stehen, in deren Rahmen sog. „Förderquoten“ ein wichtiger Bestandteil sind. Sie beinhalten die über städtebauliche Verträge abgesicherte Verpflichtung für private Investoren, immer dann, wenn neues Baurecht geschaffen wird, in einem gewissen prozentualen Umfang auch geförderten und damit „bezahlbaren“ Wohnraum mit zu entwickeln.

*Schäfers: Zur Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik in ihren ersten Jahrzehnten gehört, dass die Marktwirtschaft als Soziale Marktwirtschaft eingerichtet wurde und damit den damals kursierenden planwirtschaftlichen und sozialistischen Modellen der Boden entzogen wurde. Begriff und Aufgaben einer Sozialen Marktwirtschaft hatte der Ökonom Alfred Müller-Armack mit einer Schrift aus dem Jahr 1946 publik gemacht. Der Wohnversorgung kam eine Schlüsselrolle zu. Ludwig Erhard, erster Bundeswirtschaftsminister, übernahm den Aufgabenkatalog in sein Wirtschaftsprogramm. Gibt es für Sie nachvollziehbare Gründe, dass der soziale Wohnungsbau seit den 1970er Jahren zurück gefahren wurde und dann quasi zum Erliegen kam?*

Harlander: Das Erste Wohnungsbaugesetz von 1950, das die beispiellose Erfolgsgeschichte des sozialen Wohnungsbaus begründete, wurde unter dem Eindruck der immensen Kriegszerstörungen und des Zustroms von rund elf Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen noch von einem durchgängigen parteiübergreifenden Konsens getragen. Möglich wurde dies durch politische Kompromisse, in deren Rahmen die anfängliche Vorrangstellung der sozialen Mietwohnungsbauförderung sehr bewusst lediglich als temporäre Staatsintervention bis zum Abbau der Nachkriegswohnungsnot konzipiert wurde. Dazu gehörten im sozialen Wohnungsbau insbesondere der Verzicht auf eine Dauerbindung von gefördertem Wohnraum – mit der Rückzahlung der Darlehen können die Wohnungen in den freien Markt überführt werden und es entfallen die Mietpreis- und Belegungsbindungen – und die Öffnung des sozialen Wohnungsbau über die gemeinnützige Wohnungswirtschaft hinaus für alle interessierten Träger aus der freien Wohnungswirtschaft oder sonstige private Bauherren. Je erfolgreicher dann der Abbau der Nachkriegswohnungsnot voranschritt, desto deutlicher wurden die Rufe nach einer marktkonformen Liberalisierung der Wohnungspolitik. Wichtige Stationen waren die von Seiten der CDU/CSU, der Wirtschaftsverbände und der Kirchen mit dem Zweiten Wohnungsbaugesetz von 1956 schon sehr früh durchgesetzte grundsätzliche Vorrangstellung für die Eigenheim- und Eigentumsförderung, der Lücke-Plan von 1960 (Abbau-Gesetz) und die Einführung des Wohngeldes bzw. der Subjektförderung. Die frühen 1970er Jahre markierten mit dem „Rekordjahr“ 1973 mit 714.000 fertiggestellten Wohnungen, in dem es erstmals in der Nachkriegszeit zu unverkäuflichen und nicht vermietbaren „Wohnungshalden“ kam, zugleich einen Höhe- wie Wendepunkt der Geschichte des Nachkriegswohnungsbaus. Die Nachkriegswohnungsnot schien nun definitiv beseitigt, und mit dem Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt verlor der soziale Wohnungsbau seine ihm in Notzeiten zugebilligte historische Legitimation. Der Legitimationsverlust wurde noch verstärkt durch die sich vertiefende Krise des sozialen Wohnungsbaus selbst. Diese Krise betraf nicht allein die unzureichende städtebauliche Qualität der seit den 1960er Jahren an den Rändern der Städte rasch hochgezogenen, häufig monotonen Großsiedlungen des sozialen Woh-

nungsbaus, sondern sie war zugleich eine Krise seiner sozialen Zielgenauigkeit, seiner Finanzierung und seiner Träger. Sozialer Wohnungsbau wurde fortan, wenn überhaupt, nicht mehr als Wohnungsbau für „breite Schichten“, sondern nur mehr als ein Mittel zur Wohnversorgung „benachteiligter Haushalte“ (Wohnraumförderungsgesetz 2002) konzipiert.

Heute können wir sagen, dass die die gesamte Wohnungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg leitende Hoffnung, dass perspektivisch allein über den Markt sowie eine ergänzende Subjektförderung (Wohngeld) dauerhaft auch die Wohnungsnachfrage randständiger und einkommensschwächerer Schichten gedeckt werden könnte, wohl eine Illusion war. Wiederkehrende Problemlagen wie die zyklisch auftretenden Wohnungsmangel- und Wohnungsnotsituationen, singuläre Ereignisse wie die Eingliederung der Russlanddeutschen oder die Wanderungsbewegungen im Gefolge der deutschen Einheit, Flüchtlingsbewegungen wie infolge des Balkankriegs oder in der Gegenwart und last but not least sinkende Mietzahlungsfähigkeiten im Kontext einer auch hierzulande wachsenden Kluft von Arm und Reich unterstreichen allesamt die Notwendigkeit einer anhaltenden aktiven staatlichen Intervention in der sozialen Objektförderung.

*Schäfers: Um zwei konträre Probleme anzusprechen: Verschärfen Luxussanierungen, die Gentrifizierung, einerseits und der Zustrom von Flüchtlingen und Asylbewerbern das Problem der Wohnversorgung?*

Harlander: Beide Prozesse vergrößern die Nachfrage und die Konkurrenz um die dahinschwindenden Bestände an preiswertem Wohnraum fortlaufend weiter. Mit Luxussanierungen, der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen und dem Ausnützen der Marktsituation bei Mieterwechseln durch teilweise exorbitante Neuvermietungspreissprünge (nicht selten auch ganz ohne Modernisierungsinvestitionen) verstärken sich Segregation und Gentrifizierung, also die Verdrängung einkommensschwächerer und randständiger Gruppen aus den Innenstadtbereichen durch zahlungskräftige Schichten und Milieus. Zu denken muss uns geben, dass bei dieser Rally auch zunehmend Teile der Mittelschichten nicht mehr mithalten können und ebenfalls verdrängt und zu belastenden und teuren Pendelwegen gezwungen werden. „Stadtluft macht arm“ so titelte der „Spiegel“ schon vor einigen Jahren. Die Folge könnte ein britisches soziales „Auseinanderdriften der Stadtgesellschaften“ sein, eine auch politisch gefährliche Spaltung der Städte, die den sozialen Zusammenhalt unserer Gemeinwesen in Frage stellen könnte. Mit dem Einsatz sog. Erhaltungssatzungen und dem in einigen Bundesländern möglichen ergänzenden Verbot von Umwandlungen können die Kommunen diese Prozesse allenfalls bremsen, wirklich verhindern aber nicht.

Nach der Phase der Erstunterbringung sind diejenigen Flüchtlinge, die die Anerkennung ihres Asylgesuchs erreichen (nach Schätzungen etwa 40 bis 50 Prozent der Antragsteller), rechtlich den anderen Antragstellern auf Zuweisung einer Sozialwohnung gleichgestellt. Die Konkurrenz zwischen den anerkannten Asylberechtigten und den vielen deutschen Wohnungssuchenden, die in den „Warteschlangen vor den Wohnungsämtern“ ebenfalls auf eine Sozialwohnung warten, könnte vor allem in den Ballungsräumen und Wachstumsregionen zu viel Sozialneid und Konkurrenzkämpfen führen. Dennoch ist – hierüber besteht in Fachkreisen weitgehend Einigkeit – vor der schnellen Errichtung von Sonderwohnformen für anerkannte Flüchtlinge und vor Standardreduzierungen auf breiter Front eindringlich zu warnen. Es geht um die möglichst rasche Schaffung von menschenwürdigem und zugleich kostengünstigem „Wohnraum für alle“, wie dies vor kurzem beispielgebend in einem Wettbewerb in

München postuliert wurde. Auch dort, wo zunächst aufgrund der Notsituation dichter belegter Wohnraum geschaffen wird, sollte er Qualitäten aufweisen, die auch längerfristig seine Weiternutzung als Sozialwohnraum ermöglichen. Dies ist auch ökonomisch vernünftig: Schlichtwohnungsbau oder temporäre Bauten, die nach kurzer Nutzungsdauer wieder abgerissen oder aufwendig nachgerüstet werden müssen, sind auf lange Sicht gesehen, die teureren Lösungen. Und: Nur, wenn bestimmte Qualitätsstandards eingehalten werden, kann die Bildung neuer stigmatisierter (Flüchtlings-) Ghettos vermieden werden.

*Schäfers: Sind Defizite bei der Wohnversorgung auch altersgruppen- und schichtspezifisch zu betrachten?*

Harlander: Unbedingt! Was die Alterung betrifft, so sind die demografischen Folgen der niedrigen Geburtenrate einerseits und der weiter steigenden Lebenserwartung andererseits ja bekannt: Während der Anteil der unter 20-Jährigen weiter abnehmen und die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter besonders stark schrumpfen wird, wird 2060 etwa jede dritte Person 65 Jahre oder älter sein. Mehr und mehr Menschen werden zwar fitte „Silver Ager“ sein und dürfen auf ein „gelingendes Altern“ hoffen, aber wir haben zugleich auch mit einem wachsenden Pflegebedarf zu rechnen, der von heute ca. 2,6 Mio. pflegebedürftigen Personen bis 2050 bis auf ca. 4,5 Mio. wachsen könnte. Hier öffnet sich eine Schere, bei der einerseits die Akzeptanz traditioneller Heimunterbringung fortlaufend sinkt, zugleich aber auch die Tragfähigkeit der familiären Netzwerke abnimmt, die die notwendigen Pflege- und Versorgungsleistungen bislang noch überwiegend erbracht haben. Alle Wohnwunschbefragungen unterstreichen jedenfalls mit absoluter Deutlichkeit den Wunsch, so lange wie nur irgend möglich in der eigenen vertrauten Wohnumgebung zu verbleiben. Mit dem dafür notwendigen altersgerechten barrierearmen bzw. barrierefreien Umbau und Neubau der Wohnungen sowie der flankierenden Herstellung von Versorgungssicherheit stehen wir freilich trotz aller einschlägiger Förderprogramme immer noch weitgehend am Anfang. Ein Hauptgrund dafür sind sicherlich die Kosten: Die Herstellung von bezahlbarem und zugleich altersgerechtem und dazu noch ästhetisch ansprechendem und ökologisch nachhaltigem Wohnraum gleicht immer mehr dem Versuch einer Quadratur des Kreises. Die Klagen der Investoren sind insofern auch hier ernst zu nehmen. Vielleicht könnten Ansätze wie das Stuttgarter „Ready“-Konzept einen Ausweg bieten. Das Konzept will nur die baulichen Voraussetzungen für spätere bedarfsgerechte Anpassungsmaßnahmen zur Barrierefreiheit vorbereiten („ready“) und kann dadurch die anfänglichen Kostensteigerungen stark begrenzen.

Natürlich sind untere Schichten und „arme“ Haushalte, zu denen auch ein hoher Anteil der Alleinerziehenden zu rechnen ist, durch die Wohnungsversorgungsengpässe und die Mietenexplosion in besonderer Weise betroffen, Während hier die Mietbelastungsquote inzwischen für immer mehr Haushalte 40, 50 und mehr Prozent erreicht (25 % werden allgemein als noch akzeptabel angesehen), reduzieren sich mit sinkender Mietzahlungsfähigkeit die Wahl- und Ausweichmöglichkeiten dieser Gruppen geradezu dramatisch. Zu den sozialen Folgen für untere Einkommensgruppen hat die Bertelsmann Stiftung mit *empirica* vor kurzem eine aufsehenerregende Studie zu 100 deutschen Großstädten vorgestellt: Nach Abzug der durchschnittlichen Wohnkosten in jeder Stadt verblieb für Haushalte an oder unter der Armutsschwelle (also mit einem Haushaltseinkommen unter 60 % des Durchschnittseinkommens) in 60 von den untersuchten Großstädten nur noch ein Haushaltseinkommen, das unter Hartz IV-Niveau lag.

*Schäfers: Leisten sich die Deutschen eine zu kostspielige Wohnversorgung, auch unter ökologischen Gesichtspunkten? Im Durchschnitt sind es ja ca. 42 qm Wohnraum pro Person. Die Ursachen liegen nicht zuletzt darin, dass die Anzahl der Single-Haushalte erheblich angestiegen ist.*

Harlander: In der Tat, weiteres individuelles Wohnflächenwachstum wie in der Vergangenheit ist weder in ökologischer noch in ökonomischer oder sozial- und wohnungspolitischer Hinsicht zu verantworten. Man braucht ja nur den gegenwärtigen Wohnflächenkonsum auf die Gesamtzahl der über sieben Milliarden Bewohner der Erde zu projizieren, um sich der unbedingten Notwendigkeit des Umsteuerns auf diesem Feld bewusst zu werden. Einfach wird dies nicht. Die Verkleinerung der Haushalte setzt sich fort, die Eigentumsquote erhöht sich weiterhin (Eigentümerwohnungen sind im Durchschnitt deutlich größer als Mietwohnungen), immer mehr ältere Menschen verbleiben in (zu) großen Wohnungen (Remanenzeffekt) und nicht zuletzt: Das Wohnen, bei dem auch die Wohnungsgröße eine wichtige Rolle spielt, bleibt das wichtigste Symbol für sozialen Aufstieg und Lebenserfolg. Allerdings: Bereits jetzt beobachten Statistiker in manchen Städten eine erste ökonomisch erzwungene Trendwende: Die enorm gestiegenen Miet- und Kaufpreise in den Hot Spots des Immobilienbooms generieren dort neuerdings auch wieder eine erhöhte Nachfrage nach kleineren Wohnungen. Einen anderen, einsichtsvollen, Weg suchen Züricher Genossenschaften wie etwa das Projekt „Kalkbreite“ zu gehen. Hier experimentiert man mit einer individuellen Wohnflächenbeschränkung (auf 33 qm), die aber durch umso größere und qualitativere Gemeinschafts- und Kommunikationsflächen kompensiert wird. In der Entwicklung solcher gemeinschaftshaltigen Wohnformen und Wohnungsgrundrisse könnte ein Ansatz künftiger Wohnflächenbeschränkung liegen ebenso wie im Versuch der Rückgewinnung wenigstens eines Teils des öffentlichen (Straßen-)Raums als Kommunikations- und Begegnungsraum, aber auch als Ergänzungs- und Erweiterungsraum für das private Wohnen.

*Schäfers: Können wir davon ausgehen, dass das Thema Wohnversorgung im Wahlkampf für den nächsten Bundestag noch eine größere Rolle spielen wird?*

Harlander: Ich gehe davon aus und ich wünsche mir dieses comeback der Wohnungspolitik! Das Wohnen ist ein existenzielles Grundbedürfnis, und die hierauf bezogenen gesellschafts- und wohnungspolitischen Debatten haben hierzulande schon viel zu lange und zu Unrecht ein Schattendasein geführt!

## Literatur zur Einführung

- Jürgen Reulecke, Hrg., Geschichte des Wohnens, Bd. 3: 1800-1918. Das bürgerliche Zeitalter, Stuttgart 1999
- Gert Kähler, Hrg., Geschichte des Wohnens, Bd. 4: 1918-1945. Reform, Reaktion, Zerstörung, 2., erw. Aufl., Stuttgart 2000
- Tilman Harlander, Wohnen und Stadtentwicklung in der Bundesrepublik, in: Geschichte des Wohnens, Bd. 5: 1945 bis heute. Aufbau, Neubau, Umbau, Stuttgart 1999