

Wohnen in Deutschland – wie reaktionsfähig ist der Sozialstaat ?

Wilhelm Hinrichs

Inhalt

- 1 *Zur soziologischen Relevanz des Wohnens*
- 2 *Kurzer Rückblick: vor 1990*
- 3 *Wohnungsversorgung und Wohnungspolitik nach 1990*
 - 3.1 Entwicklung des Wohnungsbestandes
 - 3.2 Versorgungsniveau und Wohnqualität
 - 3.3 Entwicklung der Wohnzufriedenheit
- 4 *Nationale Anforderungen*
 - 4.1 Sozial effektive Nutzung und Erweiterung des Wohnungsbestandes
 - 4.2 Ökologisch orientiertes Bauen und Wohnen
 - 4.3 Sozial ausgewogenes Mietrecht
 - 4.4 Stärkung der subjektbezogenen Förderung
- 5 *Internationale Einflüsse*
 - 5.1 Kommunen als Standortkonkurrenten im internationalen Wettbewerb
 - 5.2 Zuwanderungen
- 6 *Wohnsoziologische und wohnungspolitische Schlußfolgerungen*

1 Zur soziologischen Relevanz des Wohnens

Die Zahl der privaten Haushalte, ein wichtiger Fixpunkt für den Wohnungsbedarf, hat in Deutschland zwischen 1991 und 2000 um 2,9 Millionen zugenommen. Angesichts anhaltender Verkleinerung der Haushalte und angesichts von Zuwanderungen wird die Zahl der Haushalte weiterhin steigen, so daß auch in Zukunft dieser soziale Kernbereich eine besondere gesellschaftliche Aufmerksamkeit verdient. Die Wohnungsversorgung hat neben der quantitativen Seite auch einen qualitativen Aspekt. Viele Entwicklungen, z.B. die zunehmende arbeitsfreie Zeit innerhalb der Lebenszeit (höhere Lebenserwartung), häufigere Phasen der Arbeitslosigkeit und eine häufigere Nutzung der Wohnung als Arbeitsstätte (Computerisierung), deuten darauf hin, daß für einen steigenden Anteil der Bevölkerung die Wohnung als Lebensmittelpunkt bedeutsamer, ein immer größerer Teil der individuellen Lebenszeit in ihr verbracht wird.

Nicht nur auf der Ebene der Gesellschaft beobachten wir einen Bedeutungszuwachs des Lebensbereichs „Wohnen“, auch auf der individuellen und der Primärgruppenebene (Familie, Haushalt) werden im Wohnbereich unverzichtbare Grundfunktionen erfüllt.

Die Verfügbarkeit einer Wohnung ist für die Befriedigung individueller basaler Bedürfnisse für jeden Menschen lebensnotwendig. Die Wohnung bietet Schutz vor klimatischen Einflüssen, persönliche Sicherheit, erst eine Wohnung gestattet, menschlich zu leben. Sie ist der Raum für enge soziale Kontakte und Intimität, für Rückzug und Besinnung, für die Reproduktion der Lebenskräfte. Ihre Lage und Beschaffenheit haben Einfluß auf Gesundheit und psychisches Wohlbefinden. Obwohl die Zahl der Wohnungen, in denen Familien (Erwachsene mit Kindern) leben, abnimmt, ist die Wohnung die entscheidende räumliche Bedingung und konstitutiv für die Gründung und den Fortbestand von Familien und Haushalten geblieben. Hier werden Reproduktions- und Sozialisationsleistungen erbracht. „Wohnungsbau ist immer auch Familienpolitik“ (Schnieder 1994: 249). Wie man wohnt, respektive die Familien- oder Haushaltsform, beeinflusst die sozialen Beziehungen und das Verhalten der Menschen. Daher legen moderne Gesellschaften darauf Wert, daß ausreichend Wohnraum für die einzelnen sozialen Gruppen zur Verfügung steht und die Wohnungen historisch definierten kulturellen Mindeststandards genügen. Darüber hinaus erfüllen die Wohnverhältnisse eine wichtige gesellschaftlich sozialintegrative Funktion. Die räumliche Umwelt, mithin Wohnungen, Wohngebäude und Wohnumwelt, beeinflusst – neben vielen anderen Faktoren – das Sozialverhalten der Menschen. Siedlungs- und Wohngebäudeformen, Wohnungsausstattungen oder die gebaute Wohnumwelt können Verhaltensweisen fördern, zurückdrängen oder unterbinden. So wird mit der Anordnung der räumlichen Umwelt z.B. das Ziel verfolgt, Volkshygiene, allgemeine Ordnung und Sicherheit aufrechtzuerhalten. Damit ist Wohnen zugleich ein Faktor ökologischer Qualität und sozialer Stabilität der Gesellschaft.

Wohnen ist mit erheblichen ökonomischen Implikationen verbunden, denn Wohngebäude und Wohnungen werden marktmäßig angeboten und verkauft oder vermietet. Die ökonomischen Interessen geraten nicht selten in Konflikt mit den Ansprüchen der Individuen, Familien und Haushalte sowie den gesamtgesellschaftlichen Zielen in diesem Lebensbereich. Daher erweist sich sozialstaatliche Einfluß-

nahme in Form der Wohnungspolitik als unabdingbar, um zwischen den widerstreitenden Interessen, Ansprüchen und Zielen zu vermitteln. Die Leitidee sozialstaatlicher Wohnungspolitik besteht dabei darin, die beteiligten Akteure zu einer Gestaltung der Wohnverhältnisse zu bewegen, durch die die Grundfunktionen des Wohnens möglichst optimal erfüllt werden.

Innerhalb der EU sind Wohnungswirtschaft und -politik eindeutig als nationale Aufgaben der Mitgliedsländer und ihrer innerstaatlichen Organe definiert (Rudolph-Cleff 1996: 31). Gleichwohl ergeben sich aus den internationalen Verflechtungen Folgen 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. Deutschland ist ferner arbeitsmarkt- und bevölkerungspolitisch auf Zuwanderung bestimmter Berufs- und Altersgruppen aus dem Ausland angewiesen.

2 Kurzer Rückblick: vor 1990

Frühere Bundesrepublik

Erste „behördliche Eingriffe zur Bewirtschaftung von Wohnraum“ werden auf das Jahr 1914 datiert (Hartwich 1970: 209). Eine klare und differenzierte Wohnungspolitik prägte sich dann in der Weimarer Republik aus. „Während der Weimarer Republik (1918-1933) gab es starke Tendenzen, die Wohnung dem kapitalistischen Marktmechanismus zu entziehen“ (v. Beyme 1999: 83). In Artikel 155 der Weimarer Verfassung war eine staatliche Verteilungs-, Nutzungs- und Überwachungsfunktion im Bau- und Wohnungswesen festgelegt. Es wurden erhebliche Mittel für den Wohnungsbau bereitgestellt. Erstmals wurden wohnzivilisatorische Standards, wie angemessene Größe, gute Ausstattung, ausreichende Helligkeit, angenehmes Wohnumfeld, für größere Bevölkerungsgruppen durchgesetzt. Doch Wohnungsbautätigkeit und Wohnungsversorgung prosperierten nur kurzzeitig.

Eine staatliche Wohnungspolitik der Bundesrepublik Deutschland begann mit dem ersten Wohnungsbaugesetz vom 24.04.1950. Erklärtes Ziel war die Beseitigung der historisch überkommenen Wohnungsnot, wozu „Bund, Länder und Gemeinden den Bau von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind“, förderten (Sozialer Wohnungsbau). Nachdem auf dieser Grundlage in der Zeit von 1950-1956 3,5 Millionen Wohnungen entstanden waren, wurde 1960 mit dem „Gesetz zum Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht“ der Übergang in die soziale Marktwirtschaft auf dem Gebiet der Wohnungsversorgung eingeleitet. Eine ausführliche Würdigung dieses für die Freigabe und Liberalisierung des Wohneigentums und der Wohnraumbewirtschaftung grundlegenden Gesetzes findet sich bei Hartwich (1970: 210f.).

Bis zum Anfang der 70er Jahre gab es einen anhaltenden Wohnungsbauboom, aber Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik begannen sich zu zweiteilen: in freifinanzierte teure Neubau- oder aufgewertete Altbauwohnungen für die solventeren Mittelschichten, und in einfache Wohnungen im klassischen Sozialwohnungsbau für die sozial schwachen Haushalte. Um die Versorgung aller Gruppen zu sichern,

wurde 1965 das Wohngeldgesetz beschlossen. Das Wohngeld ist eine staatliche Zuwendung an Haushalte, die die Wohnkosten nicht aus eigener wirtschaftlicher Kraft finanzieren können. Es wird in Abhängigkeit von der Haushalts- und Wohnungsgröße sowie der Einkommens- und Miethöhe gewährt. Um die Wohngeldzahlungen in überschaubaren Grenzen zu halten, mußten in den 70er Jahren Gesetze zur Begrenzung des Mietanstiegs und zum Kündigungsschutz beschlossen werden. Seit dieser Zeit „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: 109).

Im Jahre 1976 kam es zu einer Umorientierung vom Wohnungsneubau zur Bestandspolitik. Viele preiswerte Altbauwohnungen wurden in den 70er und 80er Jahren modernisiert und in Eigentumswohnungen umgewandelt. Damit verringerte sich das Angebot an erschwinglichen Wohnungen und das an teuren weitete sich aus. Die enorme Aufwertung bestimmter Innenstadtbereiche führte zur Verdrängung ansässiger sozial schwächerer Mieter.

Ab 1982/83 wurde sozialstaatliche Intervention am Wohnungsmarkt wieder deutlicher zurückgenommen, was sich in einer Lockerung des Mietrechts, einer besonderen Förderung von Eigentum, dem Rückzug aus der Förderung von Mietwohnungen und Modernisierungen und der Aufhebung der Steuerbefreiung und der Gemeinnützigkeit kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen (seit 01.01.1990) äußerte. Parallel zu dieser Entwicklung drängten in den 80er Jahren die geburtenstarken Jahrgänge der 50er/60er Jahre auf den Wohnungsmarkt, die Zuwanderungen erhöhten sich wieder und Sozialwohnungsbestände der 50er und 60er Jahre fielen aus der Bindung, ohne daß neue Bindungen geschaffen wurden. Es kam zu einer „neuen Wohnungsnot“, die zeigte, daß allein 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: 379). Die Zahl der einkommensschwachen Haushalte, die auf Wohngeldzahlungen des Staates angewiesen waren, nahm weiter zu.

Vom Beginn der Aufnahme einer eigenständigen sozialstaatlichen Wohnungspolitik durch die Bundesregierung bis zum Zeitpunkt der Vereinigung läßt sich die sozialstaatliche Wohnungsversorgung wie folgt resümieren. Durch die staatliche Förderung des Wohnungsbaus für „breite Schichten der Bevölkerung“ wurde bis 1973/74 der Wohnungsmangel in Westdeutschland überwunden. Die nachlassende Objektförderung und zunehmende Liberalisierung führten zu einem kontinuierlichen und drastischen Rückgang des Wohnungsbaus bis 1988/89, insbesondere des Mietwohnungsbaus. Die Mietpreise stiegen sehr viel schneller als die Lebenshaltungskosten insgesamt. Der Teilmarkt preiswerter Mietwohnungen schrumpfte deutlich. Der Anteil der Haushalte, die die Wohnkosten nicht allein tragen konnten und auf sozialstaatliche Zuwendungen (Wohngeld) angewiesen waren, erhöhte sich. Die Reduzierung der Angebote und die Erhöhung der Preise führten zu sozialen und regional-lokalen Disparitäten in den Wohnverhältnissen. Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre mußte eine „neue Wohnungsnot“ konstatiert werden.

DDR

Der DDR-Staat verfolgte explizit das soziale Grundrechtsziel, jedem Bürger bzw. jeder Familie, unabhängig vom sozioökonomischen Status, eine eigene, familiengerechte und preiswerte Wohnung zur Verfügung zu stellen. Dieses Ziel sollte ausschließlich durch zentralstaatliche Regulierung erreicht werden. Die Begründung für diese Strategie bildete die Überzeugung, daß die Wohnung ausschließlich als Sozialgut zu betrachten sei und ökonomische Zwänge keine Rolle spielen dürften. Die Negierung ökonomischer Zusammenhänge (z.B. Rolle des Mietpreises) und die zentralistische Organisation engten das Spektrum unterschiedlicher Wohnbedingungen und -optionen für die Haushalte ein. Die Wohnangebote waren mehrheitlich auf die Grundbedürfnisse der DDR-Durchschnittsfamilie (verheiratetes Paar mit einem oder zwei Kindern) ausgerichtet. Die Wohnungen sollten zweckmäßig und preisgünstig sein. Die wohnungspolitische Praxis sicherte zwar ein ökonomisch unabhängiges Wohnen sozial schwacher Haushalte auf niedrigem Niveau, gleichzeitig verhinderte sie aber auch eine notwendige Angebotsausweitung und qualitative Aufwertung der Wohnungen. Die staatliche Regulierung mündete nicht durchgängig in standardisierte Wohnbedingungen und uniformes Wohnverhalten, sondern es existierten soziale und räumliche Differenzierungen, die jedoch nicht das Ausmaß wie in Westdeutschland erreichten (Hinrichs 1996: 264). Als Ergebnis der staatlichen Regulierung der Wohnungsversorgung in der DDR ist festzustellen, daß das soziale Ziel einer familiengerechten und gleichmäßigen Versorgung der Bevölkerung mit Wohnungen nicht erreicht wurde. 1990 bestand ein Defizit von 500.000 Wohnungen, die Qualität der Wohnungen war unzureichend, die Altbaubestände vieler Innenstädte verfielen, und soziale Homogenität war nicht erreicht worden. Selbst jene 26% der Wohnungen, die sich in privatem Eigentum befanden, vor allem Ein- und Zweifamilienhäuser, auf die der Staat kaum Zugriff hatte, befanden sich vielfach in einem desolaten Zustand.

3 Wohnungsversorgung und Wohnungspolitik nach 1990

Wohnungswirtschaft und sozialstaatliche Wohnungspolitik unterscheiden 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 Sozial-Wohnungsbauprogramm aufzulegen und erhebliche öffentliche Darlehensmittel langfristig einzusetzen. Die Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau (1./2./3. Förderungsweg) wurden beträchtlich erhöht. Im Zeitraum von 1990-1999 betrug der Anteil sozial geförderter Wohnungen an allen Fertigstellungen rund 25%. Dadurch kam es in der ersten Hälfte der 90er Jahre zu einem Fertigstellungsumfang, wie er nur in der Boomphase Anfang der 70er Jahre erreicht worden war. Stark getragen wurde die Konjunktur in Westdeutschland auch vom Ein- und Zweifamilienhausbau.

In Ostdeutschland stand der westdeutsche Sozialstaat vor völlig 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, die Notwendigkeit von umfangreichen Wohnungswechsellern der Haushalte (Arbeits-

platzsuche und Modernisierung) waren mit großen Risiken für die Wohnungsversorgung breiter Bevölkerungskreise verbunden. Hinzu kam, daß die ostdeutschen Haushalte sich wegen geringer Vermögensausstattung, niedriger Einkommen und mangelnder marktwirtschaftlicher Kenntnisse zunächst als marktungeeignet erwiesen. Daher wurden die Marktmechanismen vorübergehend vollständig außer Kraft gesetzt und eine ausschließlich sozialstaatliche Steuerung der Wohnungsversorgung in den neuen Ländern implementiert. Die Substitution des zentralstaatlichen DDR-Modells durch das marktwirtschaftlich verfaßte Sozialstaatsmodell erfolgte schrittweise zwischen 1991 und 1998. Entscheidende Eckpfeiler der sozialstaatlichen Regulierung waren:

- die Objektförderung in Form des Fördergebietsgesetzes von 1991, wodurch Investoren beim Bau von Wohnungen 50% Sonderabschreibungen steuerlich geltend machen konnten;
- die allmähliche Einführung der Marktmieten (Vergleichsmietensystem) mittels zweier Grundmieten-Verordnungen (1991, 1993) und eines Mietenüberleitungsgesetzes (1995) bis 1998;
- sukzessive Einführung der Subjektförderung durch ein Wohngeldsondergesetz (1991) und ein Wohngeldüberleitungsgesetz (1996/1997);
- das von vornherein gesamtdeutsche Eigenheimzulagengesetz (1996), das auch mittleren Einkommensgruppen den Zugang zum Wohneigentum ermöglichen sollte.

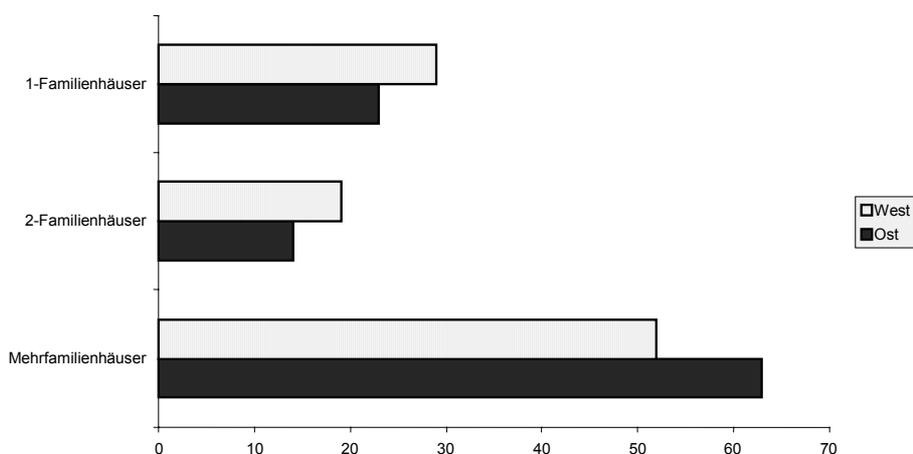
3.1 Entwicklung des Wohnungsbestandes

Der Wohnungs- und Wohngebäudebestand unterschied sich auch zum Ende der 90er Jahre zwischen West- und Ostdeutschland noch beträchtlich. Die Unterschiede äußerten sich insbesondere im Alter, in der Struktur und im Zustand der Wohngebäude (Stürmer 1999: 703). 1998 dominierten in Westdeutschland Wohnungen (67%), die sich in Gebäuden befanden, die zwischen 1949 und 1990 errichtet wurden (Ostdeutschland = 45%). Vor 1949 entstanden 25% der Wohnungen in Westdeutschland und 46% in Ostdeutschland. Der größte Teil aller Wohnungen in Ostdeutschland befand sich 1998 also in Gebäuden, die in der Zeit der Gründerjahre, des Jugendstils, der Weimarer Zeit und in den 30er Jahren entstanden waren. Ihr Zustand ist häufig beklagenswert. Gleichwohl besteht in Ostdeutschland noch die Chance – in Westdeutschland wurde sie ungenügend genutzt – die kulturhistorisch wertvollen Bestände im Originalzustand zu erhalten und zu pflegen. Gerade die in den Städten verbreiteten Gründerzeit- und Jugendstilgebäude sind in West wie Ost inzwischen die beliebtesten Wohngebäude. Eine gegenwärtig insbesondere für Ostdeutschland wohnungswirtschaftlich orientierte, breit geführte Leerstands- und Abrißdiskussion läßt befürchten, daß die Erhaltung dieses kulturellen Erbes nur bedingt gelingen wird. Immerhin stehen Wohnungen in Gebäuden mit sieben und mehr Wohnungen, erbaut vor 1948, zu 32,9% leer, während die Leerstandsquote in Wohnungen des DDR-Wohnungsbaus 8,4% beträgt (Franz 2001: 28). Entgegen der öffentlichen Diskussion, durch die ein hoher Leerstand und ein notwendiger Abriß von Plattenbauwohnungen suggeriert wird, gilt auch für das Land Brandenburg: „Knapp jede zehnte Wohnung in bewohnten Mehrfamilienhäusern stand Ende 2000

leer. Verstärkt tritt Leerstand in Altbauwohnungen bis Jahrgang 1948 mit Ausstattungsdefiziten und Instandhaltungsstau auf“ (GEWOS 2001: 1).

Neben Alter und Zustand der Wohngebäude wird der Wohnstandard auch durch die Gebäudeform beeinflusst. Abbildung 1 weist die Struktur der Wohnungen nach der Gebäudeform in West- und Ostdeutschland für 1998 aus.

Abbildung 1: Struktur der Wohnungen nach der Gebäudeform 1998 – in Prozent –



Quelle: Stürmer (1999)

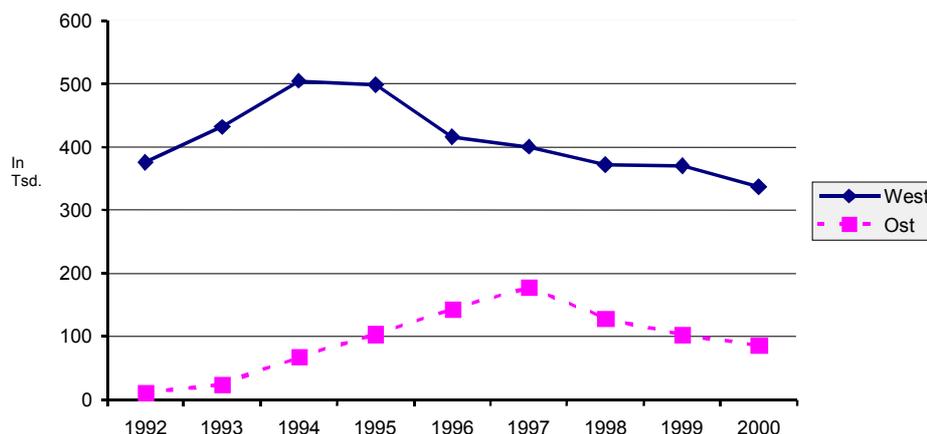
Mehrfamilienhäuser sind Ausdruck des Mietwohnungsbaus in den Städten, der von der DDR-Wohnungspolitik besonders gefördert wurde. Die DDR-Politiker erhofften sich dadurch eine effiziente Lösung des Versorgungsproblems. Diese Strategie des Wohnungsbaus erwies sich besonders in Form von Plattenbau-Hochhäusern mit mehr als elf Stockwerken ästhetisch, sozial und städtebaulich als nachteilig, sie ist die unbeliebteste Wohnform in Gesamtdeutschland. Gleichwohl hat sie vereinzelt für Großstädte eine Berechtigung.

In Westdeutschland wurden Wohnbedürfnisse viel stärker mit Hilfe von Ein- und Zweifamilienhäusern befriedigt, was dem verbreiteten Wunsch nach privatem Kleineigentum entgegenkam. Allerdings erzeugte diese Strategie eine Reihe ökologisch negativer Folgen wie Zersiedelung der Landschaft, Versiegelung großer Bodenflächen sowie Entstehung eines hohen Energiebedarfs und zusätzlichen Individualverkehrs. In West- wie Ostdeutschland kam es in den 90er Jahren zu einem Wohnungsbauboom, wie er nur Anfang der 70er Jahre in Westdeutschland erreicht worden war. Allerdings gingen die Fertigstellungszahlen in Westdeutschland seit 1995 und in Ostdeutschland seit 1998 zyklisch bereits wieder drastisch zurück. Abbildung 2 zeigt Umfang und Verlauf der Fertigstellung von Wohnungen in den 90er Jahren.

Im Jahrzehnt von 1990-1999 wurden in Westdeutschland knapp vier Millionen Wohnungen gebaut, in Ostdeutschland waren es etwas mehr als 800.000. Die enorme Bautätigkeit wurde in Westdeutschland insbesondere durch den hohen Anteil sozial geförderter Wohnungen Anfang der 90er Jahre, durch die Eigenheimför-

derung ab 1996 und die nach wie vor starke Kaufkraft einer breiten Mittelschicht ausgelöst.

Abbildung 2: Wohnungsbau in West- und Ostdeutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt (2000); Statistisches Bundesamt (2001)

In Ostdeutschland wurden hohe Fertigstellungszahlen vor allem durch das Fördergebietsgesetz von 1991 stimuliert. Dieses Gesetz gestattete es Wohnungsbauinvestoren, bis 1997 50% Sonderabschreibungen geltend zu machen (daher auch die höchste Zahl der Fertigstellungen in Ostdeutschland gerade in diesem Jahr). Zusätzlich wirkte im Osten der Wunsch nach einem Einfamilienhaus, der zu DDR-Zeiten nur für wenige Familien in Erfüllung ging, anregend auf den Wohnungsbau.

Die Gebäudestruktur der Fertigstellungen war in West wie Ost gleich.

Tabelle 1: Wahrgenommener Zustand der Wohngebäude in West und Ost
– in Prozent –

Das Wohngebäude ist ...	Westdeutschland				Ostdeutschland			
	Mieter		Eigentümer		Mieter		Eigentümer	
	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999
Im guten Zustand	58	59	75	80	27	52	58	66
Teilweise renovierungsbedürftig	38	38	24	19	50	37	36	31
Ganz renovierungsbedürftig bzw. abbruchreif	4	3	1	1	23	11	6	3

Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2000)

Die einheitliche Wohnungsstruktur kam dadurch zustande, daß fast ausschließlich westdeutsche Investoren und Bauunternehmen das Fördergebietsgesetz nutzten und ihre herkömmlichen Angebote in den neuen Ländern vermarkteten. Das Hauptergebnis bestand in unzähligen neuen, lieblos hingeworfenen, sterilen „Wohnparks“ im Umland der Städte und in der freien Natur, was eine Wiederholung der westdeutschen Praxis in den 60er und 70er Jahren bedeutete. Viel notwendiger wäre in Ost-

deutschland die Instandsetzung, Modernisierung und Schaffung neuer Wohnungen in bestehenden Gebäuden, insbesondere in den Innenstädten, gewesen. Ab 1999 hat die Wohnungspolitik mit dem „Investitionszulagengesetz“, das auf die Modernisierung der Innenstädte orientiert, eine Kurskorrektur eingeleitet. Da der Wohnungsbau in Ostdeutschland stark auf den Neubau auf der „grünen Wiese“ konzentriert war, werden auch zum Ende der 90er Jahre noch deutliche Unterschiede im Zustand der Gebäude zwischen West und Ost wahrgenommen (Tabelle 1).

Aus Tabelle 1 geht zunächst hervor, daß der Zustand der Wohngebäude in Ostdeutschland im Zeitverlauf immer besser eingeschätzt wird. Dennoch gibt es 1999 noch Unterschiede: In Westdeutschland halten 1999 insgesamt 33% der Bewohner ihr Gebäude für renovierungsbedürftig, Mieter (41%) doppelt so häufig wie Eigentümer (20%). In Ostdeutschland wird der Zustand als schlechter wahrgenommen: Hier halten 44% aller Haushalte das Gebäude, in dem sie wohnen, für renovierungsbedürftig (Mieter = 48%; Eigentümer = 34%). Auffällig in Ostdeutschland ist der hohe Anteil von Wohneigentümern, die ihr Gebäude für renovierungsbedürftig halten. Das deutet darauf hin, daß offenbar auch ein großer Teil der älteren Ein- und Zweifamilienhäuser in Ostdeutschland noch nicht saniert und instand gesetzt werden konnte. Der Anteil von 48% der ostdeutschen Mieterhaushalte, die ihr Gebäude für instandsetzungsbedürftig halten, ist Ausdruck der bisherigen Konzentration des Wohnungsbaus in den neuen Ländern auf den Neubau.

3.2 Versorgungsniveau und Wohnqualität

Das quantitative Versorgungsniveau mit Wohnungen wird anhand der Relation zwischen der Zahl der Wohnungen und der Zahl der privaten Haushalte ausgewiesen. Das Verhältnis hat sich in beiden Teilen Deutschlands in den 90er Jahren positiv entwickelt (Tabelle 2).

Tabelle 2: Quantitatives Versorgungsniveau in West- und Ostdeutschland

Jahr	Westdeutschland			Ostdeutschland		
	Wohnungsbestand	Zahl der Haushalte	Wohnungen pro 100 HH	Wohnungsbestand	Zahl der Haushalte	Wohnungen pro 100 HH
1991	27.139.000	28.583.000	95	7.034.000	6.673.000	105
1999	30.300.000*	30.822.000	98	7.577.000	6.972.000	108

* vorläufige Zahl

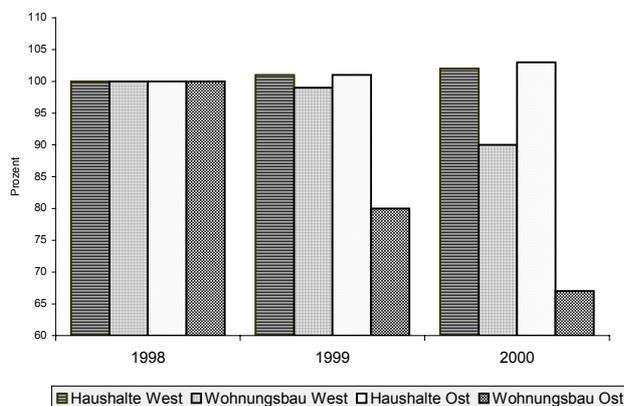
Quelle: Statistisches Bundesamt (1991-2000); Statistisches Bundesamt (1991-1999a)

Tabelle 2 bringt zum Ausdruck, daß in Westdeutschland eine ausgeglichene Versorgung der Bevölkerung mit Wohnungen – ein wichtiger Bestandteil von Lebensqualität und Wohlfahrt – gesichert ist, in Ostdeutschland gibt es sogar ein leichtes Überangebot von 8%. Durch das Statistische Bundesamt wurde auf Grund der Mikrozensus-Ergänzungserhebung von 1998 ein Leerstand von 13,2% ausgewiesen. Es ist darauf hinzuweisen, daß die Fehlerwahrscheinlichkeit bei der Erfassung „leerstehender“ Wohnungen höher liegt als bei der Erfassung der vorhandenen Wohnungen schlechthin. Neuere Angaben und Untersuchungen aus den Bereichen Wohnforschung und Wohnwirtschaft in Berlin und Brandenburg belegen, daß die

Gegenüberstellung von Haushalten und Wohnungen relativ genaue Aussagen zum Leerstand zuläßt. So wird in Berlin eine Leerstandsquote von 5,4% und in Brandenburg von „knapp zehn Prozent“ für 2001 angegeben („Neues Deutschland“ 12.09.01; GEWOS 2001: 1). Für Westdeutschland wird durch die amtliche Statistik für 1998 ein Leerstand von 6% angegeben (Statistisches Bundesamt 2000: 61). Auf Grund des höheren Leerstandes in den neuen Ländern sind aus der Finanz- und Wohnungswirtschaft sowie den Kommunen Rufe, die einen starken Widerhall in den Medien gefunden haben, nach einem großflächigen Abriß von Wohngebäuden laut geworden. Zum Wohnungsleerstand als Wirtschafts- und Versorgungsproblem sind drei Bemerkungen angebracht. *Erstens* signalisiert Leerstand nicht notwendig ein Überangebot an Wohnungen. Denkbar sind auch spekulative Leerstände aus sehr unterschiedlichen Gründen. *Zweitens* ist ein bestimmtes Ausmaß an Leerstand wohnungswirtschaftlich notwendig, für Umzüge, Modernisierungen u.a. Wurden früher drei Prozent als notwendiger Leerstand betrachtet, muß man heute wegen höherer regionaler Mobilität auf Grund flexibilisierter Arbeitsverhältnisse von rd. fünf bis sechs Prozent ausgehen. *Drittens* ist der vorhandene Leerstand ein Problem einzelner Regionen und Kommunen bzw. Wohnungsunternehmen. Er tritt dort gehäuft auf, wo durch Deindustrialisierung Arbeitsplätze wegbrochen und ganze Familien fortzogen sind.

Ausgehend von der Widersprüchlichkeit des Leerstandes sowie angesichts stärkerer Zuwanderungen, der weiteren Verkleinerung der Haushalte und der Erhöhung der Wohnansprüche sollten Abrisse intakter Wohnungen auf Einzelfälle und ein Minimum beschränkt bleiben.

Abbildung 3: Zahl der Haushalte und Wohnungsbau (1998 = 100 %)



Quelle: Statistisches Bundesamt (1991-2000); Statistisches Bundesamt (1991-1999b); Statistisches Bundesamt (2001)

Bereits heute deutet sich an, daß in Großstädten und zentralen Regionen demnächst sogar wieder mit Wohnungsknappheit und Verteuerung zu rechnen sein wird. Für durchschnittliche Einkommensbezieher sind Wohnungen im Großraum München, Frankfurt, in Mainz, Darmstadt, Wiesbaden oder Düsseldorf und Köln nicht mehr

erschwinglich (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.09.01). In diesen Regionen scheitern die Schaffung neuer Arbeitsplätze und der weitere Abbau der Arbeitslosigkeit nicht selten an fehlenden bezahlbaren Wohnungen. Auch in Potsdam, Dresden, Leipzig o.a. ostdeutschen Städten läßt sich diese Entwicklung nicht ausschließen, wie aus der gegenteiligen Entwicklung von Haushalten und Fertigstellungen seit 1998 zu ersehen ist (Abbildung 3).

Abbildung 3 belegt, daß sich die Zahl der Haushalte und die Fertigstellungen zwischen 1998 und 2000 völlig gegensätzlich entwickelt haben. In Westdeutschland sind die Wohnungsfertigstellungen von 1998 bis 2000 um 10% gesunken, während die Zahl der Haushalte in diesem Zeitraum auf 101% gestiegen ist. In Ostdeutschland gingen die Wohnungsfertigstellungen im gleichen Zeitraum sogar um 33% zurück, und die Zahl der Haushalte stieg auf rund 103%.

Während die Entwicklung des quantitativen Versorgungsniveaus in den 90er Jahren Höhen und Tiefen auswies, wurde die Qualität der Wohnbedingungen stetig verbessert. In Tabelle 3 sind verschiedene Indikatoren der Wohnqualität für die Zeitpunkte 1993 und 1998 zusammengestellt.

Tabelle 3: Wohnqualität in West- und Ostdeutschland

Indikatoren d. Wohnqualität		Westdeutschland		Ostdeutschland	
		1993	1998	1993	1998
Wohnform ¹⁾					
Eigentum	%	42	43	26	31
Hauptmieter	%	56	55	73	67
Untermieter	%	2	2	1	2
Größe					
< 1 Raum/Person	%	9	8	18	8
= 1 Raum/Person	%	23	20	34	33
> 1 Raum/Person	%	68	72	48	59
Fläche/Person	(m ²)	38	41	30	33
Ausstattung					
Bad+IWC+mod. Heizung	%	82	95	54	86
Telefon ²⁾	%	97	97	49	94
Weitere Ausstattung					
Wohnküche über 12 m ²	%	23	/	19	/
Balkon/Terrasse	%	77	81	44	54
Garten/Wochenendgrundst.	%	47	51	44	48
Garage o. Stellpl. Kfz	%	58	76	42	53
Pers.-Computer	%	25	48	17	38
Internet-Zugang	%	/	9	/	5

1) Anteil der Haushalte in der jeweiligen Wohnform; 2) Anteil der Haushalte, der mindestens über ein stationäres oder mobiles Telefon verfügt; / = zu diesem Zeitpunkt nicht erfaßt.

Quellen: Statistisches Bundesamt (1991-2000); Statistisches Bundesamt (2000); Statistisches Bundesamt (1993, 1998); Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (1988, 1990, 1993, 1998); Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum Berlin-Brandenburg (SFZ) (1993, 1998).

Die Wohnqualität hat in Deutschland ein hohes Niveau erreicht. Auf den historischen Standard von einem Raum pro Person oder mehr können in West wie Ost 92% aller Haushalte verweisen. Über die technische Grundausstattung mit Bad+ IWC+modernes Heizsystem verfügen 95% der westdeutschen und 86% der ostdeutschen Haus-

halte. Ein Telefon findet sich inzwischen in fast jedem Haushalt. Die Wohnqualität differiert bei diesen klassischen Qualitätsmerkmalen kaum noch, das Fehlen der Merkmale hat sich zur Ausnahme entwickelt. Die technische Entwicklung und gewachsene Wohnansprüche haben dazu geführt, daß nunmehr andere Qualitätsmerkmale der Wohnung in den Vordergrund rücken. Es handelt sich bei der aktuellen Ausstattungsnachfrage um geräumige Wohnküchen, Gartenbesitz oder -nutzung, Unterstellmöglichkeiten für Kfz, Fahrräder und Kinderwagen, um die Ausstattung mit einem Computer-Arbeitsplatz und Internetzugang. In naher Zukunft werden Anschlußmöglichkeiten für Telefon, Computer und Fernseher in jedem Raum, elektrische Jalousien u.ä. zum Standard einer Wohnung gehören. Bei diesen modernen Qualitätsmerkmalen variieren die Wohnungen der sozialen Gruppen noch recht stark. Die bestimmenden sozialen Variablen für unterschiedliche Qualitäten anhand dieser neuen Indikatoren sind die berufliche Stellung, das Einkommen und die Lebensphase. Die moderne Ausstattung unterscheidet sich auch regional beträchtlich, sowohl nach Ländern als auch nach Zentren und weniger verdichteten Räumen.

3.3 Entwicklung der Wohnzufriedenheit

Die Wohnzufriedenheit als komplexer Indikator für die subjektive Wahrnehmung der Wohnsituation ist in Westdeutschland im letzten Jahrzehnt auf einem relativ hohen Niveau stabil geblieben. In Ostdeutschland hat sie sich deutlich erhöht. Die Wohnzufriedenheit wird u.a. mit Hilfe des Wohlfahrtssurveys des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung mittels einer 11er Skala (0 = ganz und gar unzufrieden; 10 = ganz und gar zufrieden) erfaßt.

Die Westdeutschen bewerteten ihre Zufriedenheit mit der Wohnsituation 1988 mit 8,2 und 1998 mit 8,3. Die Ostdeutschen äußerten 1990 eine Wohnzufriedenheit von 6,6 und 1998 von 7,6 (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1988, 1990, 1993, 1998). Die deutliche Erhöhung der Zufriedenheit in Ostdeutschland muß insbesondere auch mit den vergleichsweise schlechten Wohnbedingungen in der DDR begründet werden.

Die Zufriedenheit mit der Wohnung wird am stärksten von der Wohnqualität und der Eigentumsform beeinflusst. Angesichts einer spürbaren Verbesserung der Wohnqualität und einer Erhöhung der Eigentumsquote in beiden Teilen Deutschlands wäre eine noch deutlichere Erhöhung der Wohnzufriedenheit zu erwarten gewesen.

Offenbar wirkt die ständige Verteuerung des Wohnens dämpfend auf die Wohnzufriedenheit. Seit Bestehen der Bundesrepublik hat sich der Anteil, der vom Haushaltsnettoeinkommen für die Wohnungsmiete aufzuwenden ist, kontinuierlich erhöht. Die Kosten für das Wohnen, Miet- und Nebenkosten, sind gegenüber allen anderen Ausgaben überdurchschnittlich gestiegen. In einem Zeitraum von nur fünf Jahren, zwischen 1993 und 1998, hat sich der Anteil des Haushaltseinkommens, der für die Wohnungsmiete (Bruttokaltmiete) ausgegeben werden muß, in Westdeutschland von 21% auf 25% erhöht. In Ostdeutschland stiegen die Ausgaben in diesem Zeitraum von 13% auf 20% (Winter 1999: 862). Auf Grund der dynamischen Kostenentwicklung gelangen mehr und mehr private Haushalte an die Grenzen ihrer ökonomischen Belastbarkeit. Rund 10% der Haushalte (11% in Ostdeutschland, 7% in Westdeutschland) können die Mietausgaben nicht aus eigenem

Einkommen decken und sind auf sozialstaatliche Unterstützung in Form des Wohngeldes angewiesen. Vor allem für Alleinerziehenden-Haushalte, für ältere Alleinlebende und für Haushalte, in denen Arbeitslose leben, ist das Wohnen aus eigener wirtschaftlicher Kraft nicht mehr finanzierbar. In diesen Gruppen ist auch die Wohnzufriedenheit am geringsten. Dem Sozialstaat gelingt es immer weniger, das Wohnniveau für diese wachsenden Gruppen finanziell zu sichern.

Der Sozialstaat muß hier immer häufiger subjektbezogen eingreifen, obwohl seine finanziellen Spielräume enger werden. Andererseits erfolgt im Rahmen der Ausweitung privaten Wohneigentums eine Objektförderung, deren Wirkung zweifelhaft ist: für die Gutverdienenden steht ihre Berechtigung in Frage und für die Geringverdienenden ist sie mit erheblichen Risiken verbunden.

4 Nationale Anforderungen

Nicht nur die mangelnde Zielgenauigkeit bisheriger Steuerungsinstrumente erfordert neue wohnungspolitische Überlegungen. Auch zunehmende soziale und regionale Disparitäten in Wohnungsversorgung und -standard, die sich bei einem relativ hohen Durchschnitt herausgebildet haben, fordern die Wohnungspolitik heraus. In Boomregionen und in den Innenlagen der großen Städte herrscht akuter Mangel an Wohnungen, die für durchschnittliche Einkommensbezieher erschwinglich sind. In strukturschwächeren Regionen West- und Ostdeutschlands hingegen bleiben viele Wohnungen leer. Im Nordwesten Deutschlands (z.B. Bremerhaven), im nördlichen Ruhrgebiet oder in der bayerisch-tschechischen Grenzregion übertrifft das Angebot die Nachfrage. Besonders krasse regionale Disparitäten haben sich in Ostdeutschland herausgebildet. In einigen deindustrialisierten Kommunen der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen stehen bis zu 20% der Wohnungen leer, so daß die Wohnungswirtschaft von der Politik die Finanzierung umfangreicher Abrißprogramme fordert. In den meisten größeren Städten West- und Ostdeutschlands beobachten wir eine Zweiteilung des Wohnungsmarktes: zum einen gentrifizierte anspruchsvolle und teure Wohnungen in guten Lagen für selbständige Dienstleister, Beamte oder höhere Angestellte, mithin für die solventen Haushalte, als Single-Haushalt oder als Zwei-Personen-Haushalt mit zwei Erwerbstätigen. Andererseits beobachten wir, daß sich für einkommensschwachen Haushalte die Angebote zunehmend auf die unattraktiven Bestände einengen und es zu räumlichen Konzentrationen sozial unterprivilegierter Gruppen in den Städten kommt. Insbesondere alleinlebende ältere Menschen, Alleinerziehende, Ausländer, jüngere noch einkommensschwache Haushalte bewohnen die schlichten Sozialwohnungsbestände der 60er Jahre und nicht sanierte Altbauwohnungen. Keine Wohnungsmarktanalyse und kein Sozialbericht der Länder und großen Städte kommen heute umhin, die stärkere soziale Polarisierung in den Städten ausführlich zu behandeln (vgl. u.a. Heusener/Lüschow 1999; Däbert/Lüdeke 1999; Helle/von Rohr 1999; Empirica 1998; Sahner 2000). In der wohnsoziologischen Forschung wurden die sozialräumlichen Disparitäten jüngst durch Friedrichs/Blasius am Beispiel Köln empirisch nachgewiesen (Friedrichs/Blasius 2000). Ausgelöst wird diese Entwicklung durch den Rückgang der Fertigstellungen und Bewilligungen von Mietwohnungen zum Ende der 90er Jahre. Gleichzeitig fallen umfangreiche Sozialwohnungsbestände

planmäßig aus der Sozialbindung heraus und Wohnungsunternehmen lassen ihre Bestände zunehmend von der Sozialbindung freistellen. Bisher preisgünstige Altbaubestände wurden gentrifiziert. Die Angebote für einkommensschwache Haushalte gehen in West wie Ost immer weiter zurück.

4.1 Sozial effektive Nutzung und Erweiterung des Wohnungsbestandes

Nutzung und Erweiterung des Bestandes erfolgen bis heute auf der Grundlage des „Zweiten Wohnungsbaugesetzes“ aus dem Jahre 1956. Eckpunkte dieses Gesetzes sind eine breite öffentliche Förderung des Baus von Mietwohnungen, die großzügige Förderung des Baus von Eigenheimen und eine bevorzugte Vergabe von Wohnungen an einkommensschwache Wohnungssuchende. Eine dezidierte Stimulierung der Fertigstellung von Wohngebäuden ist gegenwärtig, bei einem quantitativ ausgeglichenen Wohnungsmarkt, nicht mehr primär. Nach bisheriger Praxis erfolgt eine bevorzugte Vergabe einer öffentlich geförderten Mietwohnung zum Zeitpunkt des Bezugs der Wohnung. Ausschlaggebend ist die Einkommenshöhe zu diesem Zeitpunkt. Auf Grund der allgemeinen Einkommensentwicklung hat diese Verfahrensweise zu Fehlsubventionierungen geführt. Eine Konzentration auf die staatliche Förderung des Baus von Eigenheimen bis hin zum Eigenheimzulagengesetz von 1996 war auch mit ökologischen und sozialen Nachteilen verbunden (z.B. großflächige Zersiedelung der Landschaft, Versiegelung von Bodenflächen oder Überschuldungsrisiko für Schwellenhaushalte). Zudem wirkt Wohneigentum deutlich mobilitätshemmend.

Aus allen diesen Gründen wurde von der Bundesregierung im Frühjahr 2001 der „Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts“ erarbeitet (Bundesrat 2001). Hauptziel des für 2002 geplanten Gesetzes ist eine zielgenauere, flexiblere und stärker dezentrale Ausrichtung sozialstaatlicher Sicherung einer effizienten Nutzung und Erweiterung des Wohnungsbestandes. Nach den neuen gesetzlichen Vorschriften werden ausschließlich Bedürftige sozialstaatlich unterstützt, im einzelnen einkommensschwache Haushalte, Familien mit mehreren Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, Behinderte, ältere und hilfebedürftige Menschen sowie Wohnungslose. Die Gründe für einen solchen Paradigmenwechsel sind nicht vordergründig monetärer Art. Entscheidende innerstaatliche Impulse für Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik gehen von den Veränderungen in der Arbeitswelt aus. Als Folge von Internationalisierung und New Economy kommt es zum Wandel im Charakter der Arbeit, in der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung, zu flexibleren Erwerbs- und Arbeitszeitverhältnissen und zu veränderten Bildungs- und Qualifikationsanforderungen. Die individuellen Bildungs- und Erwerbsverläufe werden löchrig. Für Menschen, die unzureichend auf diese Entwicklung vorbereitet und eingestellt sind, besteht die Gefahr, daß sie im Erwerbssystem nicht bestehen können. Befristete und unsichere Arbeitsverhältnisse sowie häufigere Perioden von Arbeitslosigkeit können zu Unsicherheiten in den Wohnverhältnissen führen. Die Unterstützung solcher Risikogruppen erfolgt nicht mehr wie bislang über den Bau teurer Sozialwohnungen, die zu „Kostenmieten“ angeboten werden, sondern viel stärker über sozialorientierte Nutzung des Wohnungsbestandes. In diesem Zusam-

menhang wird die historische Trennung in „Marktmiete“ auf dem freien Wohnungsmarkt und „Kostenmiete“ im Sozialwohnungsbestand aufgehoben. Ausgehend von der Notwendigkeit, daß insbesondere in den großen Städten auch weiterhin Sozialwohnungen verfügbar sein müssen, stehen Wohnungsunternehmen und Kommunen vor der Aufgabe, die Sozialwohnungsbestände zu erhalten und zu mehren. Das kann durch Fortführung bestehender Sozialbindungen, den Erwerb von neuen Belegungs- und Mietbindungen in bestehenden Gebäuden und die Aufrechterhaltung des Zweckentfremdungsverbot in Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt erfolgen.

Insgesamt wird im neuen Gesetz stärker auf ein länder- und kommunalspezifisches Vorgehen verwiesen, etwa durch vereinbarte Förderung zwischen Wohnungsunternehmen und Kommunen über die Ausweisung von Baugrundstücken, die Festlegung von Kostenobergrenzen, Belegungsbindungen oder durch die Festsetzung der Höhe der Sozialmiete. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht hierfür das Mittel der „Kooperationsverträge“ vor. Um extreme regionale Unterschiede abzubauen, werden die Länderkompetenzen für die soziale Wohnraumförderung erweitert, indem länderspezifische Regelungen etwa zur Fehlbelegungsabgabe, zu den Einkommensgrenzen für Wohnberechtigungsscheine, zur Zweckentfremdung u.a. eingeräumt werden.

Durch jahrzehntelange sozialstaatliche Förderung der Wohnungsversorgung „breiter Bevölkerungskreise“ ist die Selbsthilfe in Deutschland zurückgegangen, sowohl als Mitwirkung der Bürger (z.B. zeitweilige Hausbaugemeinschaften) als auch in Form genossenschaftlicher Eigenhilfe. Nur 2% der Bevölkerung in Westdeutschland und 16% in Ostdeutschland wohnen in Genossenschaftswohnungen. Aber gerade die klassische Organisationsform der Genossenschaft bietet durch die Einzahlung von Anteilen, durch Arbeitsleistung und Ehrenamt oder weitergehendes finanzielles Engagement die Möglichkeit, viel stärker die Eigenhilfe der Haushalte zu ihrer Wohnungsversorgung zu nutzen. Der Entwurf zur Reform des Wohnungsbaurechts berücksichtigt dieses brachliegende immense Potential noch unzureichend. Gegenwärtig wird der Erwerb einer Genossenschaftswohnung vom Staat weniger subventioniert als ein Eigenheim oder eine Eigentumswohnung.

4.2 Ökologisch orientiertes Bauen und Wohnen

Die bisherige Praxis der ständigen Vergrößerung der Wohnungen und die Ausweitung des Baus von Einfamilienhäusern, möglichst in wenig verdichteten Räumen gelegen, hat sich als besonders flächenintensiv sowie energie- und verkehrsaufwendig erwiesen. Sie ist mit einer überdurchschnittlichen Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen verbunden. Die Bereiche Wohnen, Arbeiten und Freizeit zu verbinden, geht unter diesen Bedingungen mit immer höheren Belastungen für Mensch und Natur einher.

Die Bodenflächen, die für Siedeln und Verkehr verbraucht werden, haben sich im früheren Bundesgebiet zwischen 1950 (7%) und 1998 (14%) verdoppelt. Für NRW erreicht dieser Wert 20%, und in Städten wie Bochum, Essen, Gelsenkirchen u.a. sind bereits 70% der Flächen besiedelt und verkehrsgenutzt.

In Ostdeutschland stellt sich dieses Problem bisher noch weniger dramatisch dar. Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche erhöhte sich hier zwischen 1993 und 1997 „erst“ von 7,8% auf 8,4%. Die nach 1990 begonnene ungezügelter Bebauung des Umlandes der Städte und der peripheren Räume ist sehr schnell an die Kaufkraftgrenze der privaten Haushalte gestoßen, so daß wir bereits wieder eine stärkere Orientierung hin auf die Förderung des innerstädtischen Wohnens beobachten (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 1999; Dosch/Beckmann 1999: 500). Gleichwohl stellen wir im Jahre 2000 im früheren Bundesgebiet fest, daß der Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsflächen pro Tag 89 ha betrug, in den neuen Ländern waren es 40 ha täglich (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2001). Bisherige Regelungen zum sozial-ökologischen Bauen und Wohnen und zur Förderung ökologischen Wohnens sind hauptsächlich auf Einzelmaßnahmen und technische Veränderungen gerichtet. So werden sowohl im Wohneigentumsbereich als auch im Mietwohnbereich Wärmedämmmaßnahmen, Energieeinsparung, alternative Energieerzeugung und Maßnahmen zur CO₂-Minderung stimuliert, doch gesamtgesellschaftliche Ziele, die weniger an technischen Einzellösungen orientiert sind, werden noch unzureichend verfolgt und unterstützt. Gegenwärtige Wohngebäudeformen, Wohnstandorte und ungenügend verbraucherorientierte Wohnungszuschnitte und -größen bedürfen einer dringenden Überprüfung auf ihre sozial-ökologische Verträglichkeit hin.

Wir verzeichnen in Deutschland einen widersprüchlichen Trend: Bei ständiger Verkleinerung der Haushalte werden immer größere Wohnungen gebaut und auf dem Markt angeboten.

Im Jahre 1965 wurden in Westdeutschland bei einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von 2,7 Personen 80-Quadratmeter-Wohnungen gebaut. Im Jahre 1998, als die Haushaltsgröße 1,18 Personen betrug, waren die gebauten Wohnungen 99 qm groß. Damit hat sich die Wohnfläche je Einwohner verdoppelt (Statistisches Bundesamt 2000; Statistisches Bundesamt 1991-2000).

In Ostdeutschland beobachten wir für den Zeitraum von 1990 bis 1998 eine rasante Zunahme der Wohnflächeninanspruchnahme auf 140% (Staatliche Zentralverwaltung für Statistik 1965-1990; Winkler 1990). Die Begründung hierfür liegt vor allem in der Anwendung raumgreifender Gebäude- und Wohnformen, vielfach außerhalb der Zentren. Ein ressourcen- und flächensparendes Wohnen hingegen erfordert intelligente Lösungen, um Wohnmöglichkeiten in den wirtschaftlichen und kulturellen Zentren, dort wo Arbeitsplätze vorhanden sind bzw. entstehen, zu schaffen. Dazu gilt es, eine gesellschaftliche Akzeptanz für flächensparende Gebäude- und Wohnformen, wie Reihenhäuser, Doppelhäuser, oder die Schaffung von Wohnungen in bestehenden Gebäuden, zu erzeugen. Zu wenig wird über Gebäude und Räume nachgedacht und diskutiert, die sich gemeinsam von mehreren Haushalten nutzen lassen (z.B. für die Unterbringung von Kraftfahrzeugen, Fahrrädern, Kinderwagen oder Räume für Meetings und Feiern usw.). Auf dem Wohnungsmarkt werden zunehmend weitere Komfortflächen angeboten, die aber nach sozialwissenschaftlichen Umfragen nur von einem kleineren Teil der Haushalte gewünscht werden und auch finanzierbar sind. Dies betrifft z.B. ein Gäste-WC, zweites Bad, separate Hobby- und Bastelräume, Partykeller, aber auch parkettbelegte große Räume über 30 qm oder Wohngrößen von über 120 qm (Hinrichs 1999: 244/245).

4.3 Sozial ausgewogenes Mietrecht

Ein erheblicher Teil des bisherigen Mietrechts, das die Beziehungen zwischen Wohnungsvermietern und -mietern regelt, datiert aus dem Jahre 1896 (Bürgerliches Gesetzbuch). Seit dieser Zeit haben sich die ökonomischen Grundlagen, die gesellschaftlichen Verhältnisse und der Lebensalltag der Bürger radikal gewandelt. Außerdem hat das Mietrecht inzwischen viele Einzelveränderungen erfahren und ist in kaum noch überschaubare gesetzliche Vorschriften zersplittert, es ist inhaltlich und sprachlich vielfach überholt.

Aus diesen Gründen trat ab dem 1. September 2001 ein „Gesetz zur Neugliederung, Vereinfachung und Reform des Mietrechts“ in Kraft (Bundesministerium der Justiz 2000). Angesichts der Entwicklung von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft hat ein neues Mietrecht im Kern der höheren gesellschaftlichen Dynamik und den daraus folgenden Flexibilitäts- und Mobilitätsanforderungen an die Menschen Rechnung zu tragen. Aber auch die eingetretenen Differenzierungen in der sozialen Lage der Bevölkerung sind zu berücksichtigen. Um den überdurchschnittlichen Preisanstieg im Wohnbereich, in Deutschland sind die Preise für das Wohnen auch im internationalen Vergleich besonders hoch, zu dämpfen, sind im neuen Recht mehrere Modifizierungen vorgenommen worden. So erhält der Mietspiegel als Instrument zur Bestimmung der „ortsüblichen Vergleichsmiete“, die nunmehr flächendeckende Mietform, eine höhere Verbindlichkeit für die Vertragsparteien. Die bisherige Möglichkeit für den Vermieter, die Miete innerhalb von drei Jahren um 30% zu erhöhen, wurde auf 20% gesenkt. Eine geplante Reduzierung der umlagefähigen Kosten von Modernisierungen von 11% auf 9% wurde vom Gesetzgeber nicht realisiert. Eine besonders dringende und überfällige Regelung, die den gegenwärtigen Mobilitätsanforderungen entspricht, bestand in der Festlegung neuer Kündigungsfristen. Differenziert nach der Wohndauer, hatte der Mieter früher eine Kündigungsfrist von bis zu zwölf Monaten einzuhalten. Während dieses Zeitraumes hatten sich die Erwerbsverhältnisse teilweise mehrfach verändert, Umzüge waren notwendig geworden oder alte, kranke Menschen mußten kurzfristig ins Pflegeheim ziehen. In allen diesen Fällen war die Miete für den angegebenen Zeitraum weiter zu zahlen. Nunmehr gilt für alle Mieter eine Kündigungsfrist von drei Monaten. In Anbetracht der dynamischen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und in den Familien- und Lebensformen erscheint auch diese einheitliche Frist noch relativ lang. Die Tatsache, daß Vermieter eine vergleichsweise längere Kündigungsfrist von maximal neun Monaten einzuhalten haben, entspricht nicht nur der starken lokalen Bindung des Vermieters, sondern auch dem Prinzip, daß der ökonomisch schwächere Partner des besonderen rechtlichen Schutzes durch den Sozialstaat bedarf, das heißt, dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit. In diesem Zusammenhang werden auch die Rechte sozial schwacher Gruppen gestärkt. So können behinderte und alte Menschen die Umgestaltung der Wohnung nach ihrer individuellen Beweglichkeit besser durchsetzen, und auch gleichgeschlechtliche Partner eines Haushalts erhalten das Recht, bei Tod des Partners das Mietverhältnis fortsetzen zu können.

Wenngleich die mietrechtlichen Regelungen einige Belange flexibilisierter Erwerbsverhältnisse, erhöhter regionaler Mobilität und pluralisierter Lebensformen moderner Gesellschaften berücksichtigen, bleiben sie hinter manchen Herausforde-

rungen zurück. Die Verjährungsfristen für Miet- und Pachtzins (vier Jahre) oder für Ersatzansprüche des Vermieters und des Mieters bei Veränderung der Mietsache (sechs Monate) werden den heutigen dynamisierten Lebens- und Arbeitsverhältnissen kaum gerecht. Im Zeitalter des Computers und anderer moderner Informations- und Kommunikationstechniken nutzen viele Menschen ihre Wohnung auch beruflich. Eine Trennung der Nutzung in „privat“, „teilberuflich“ oder „beruflich“ ist unter den Bedingungen moderner Technik häufig nicht möglich. Gleichwohl muß der Vermieter einer „beruflichen“ Nutzung in jedem Falle und explizit zustimmen. Zustimmung und eine in diesem Falle z. T. höhere Miete stammen aus einer Zeit, da „berufliche“ bzw. „gewerbliche Nutzung“ andere Inhalte hatten, heute hemmen sie individuelle wirtschaftliche Initiativen. Aus der Zeit des 19. Jahrhunderts, als Massenarmut ein verbreitetes Phänomen war, stammen Regelungen über Kauttionen, die bis zu drei Monatsmieten betragen können. Gerade sozial deprivierte Gruppen, die regional mobil sein müssen, um einen Arbeitsplatz zu finden, sind nicht in der Lage, die geforderten Kauttionen zu zahlen. Sie sind damit nicht nur auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt. Die notwendige höhere Mobilität wird nicht nur durch lange Fristen und Zahlung von Kauttionen beeinträchtigt, sondern auch durch intervenierende Einflüsse auf das Mietverhältnis. So hat sich im Zeitalter des Internets eine für den Mieter kostenintensive, aber weitgehend unverbindliche Maklertätigkeit erübrigt. Solche modernen Tatbestände finden in den wohnungsrechtlichen Regelungen bislang keinen Niederschlag.

4.4 Stärkung der subjektbezogenen Förderung

In Deutschland wird Wohngeld vom Staat an Haushalte gezahlt, für die eine angemessene Wohnung finanziell nicht erschwinglich ist. Die Zahlung von Wohngeld ist abhängig von der Höhe des Haushaltseinkommens, der Haushaltsgröße und der Miethöhe und wird in zwei Formen gewährt, als „Tabellenwohngeld“ und als „pauschalisiertes Wohngeld“. Nach festgelegten Tabellen wird die Höhe des Wohngeldes für alle Empfänger, die eigene Einkünfte erzielen, ermittelt. Haushalte, die auf Leistungen für den Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz oder nach dem Bundesversorgungsgesetz über die Kriegspferfürsorge angewiesen sind, erhalten eine pauschale Zuwendung zu den Wohnkosten (sie beträgt bundesweit gegenwärtig knapp 50% der Bruttokaltmiete).

Tabelle 4 weist den Anteil der Haushalte aus, die auf Wohngeldzahlungen angewiesen sind.

Tabelle 4: Anteil der Wohngeldempfänger-Haushalte 1995 und 1998 – in Prozent –

Wohngeld	West		Ost	
	1995	1998	1995	1998
Anteil Wohngeldempfänger-Haushalte insgesamt	6,4	7,2	9,7	10,7
Davon:				
Tabellenwohngeld	3,1	3,2	8,5	8,8
Pauschalisiertes Wohngeld	3,3	4,0	1,2	1,9

Quelle: Haustein 2000

In beiden Teilen Deutschlands ist die Zahl der Haushalte, die zur Deckung der laufenden Wohnkosten staatliche Hilfe in Anspruch nehmen müssen, steigend, sowohl beim Tabellenwohngeld als auch beim pauschalierten Wohngeld. Die Hauptursache liegt in der dynamischen Entwicklung der Mieten und Nebenkosten, die sich im Jahrzehnt von 1989 bis 1998 in den alten Ländern um 38% erhöht haben (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2000). Dagegen sind die Einkommen der Haushalte viel verhaltener gewachsen, um rund 20% (alte Bundesländer). Überdurchschnittlich ist unter den Wohngeldempfängern der Anteil derjenigen gewachsen, die ein pauschaliertes Wohngeld erhalten. Dieser Fakt widerspiegelt die drastische Zunahme von Haushalten, in denen Personen leben, die Arbeitslosenunterstützung und/oder Sozialhilfe beziehen. Extrem schwierig ist es für Arbeitslose, für Familien mit drei und mehr Kindern sowie für Alleinerziehende mit zwei Kindern, die Wohnungsmiete aufzubringen. Aber auch alleinlebende Rentnerinnen sind häufiger als der Durchschnitt auf Wohngeld angewiesen. Vor dem Jahr 2001 wurde in den alten Ländern das Wohngeldgesetz letztmalig 1991 geändert. Die damals festgelegte zu berücksichtigende Miethöhe für Tabellenwohngeld ist nach heutigen Maßstäben überholt. Gleichzeitig nahm der Kreis von Personen, die nur über geringe Einkünfte verfügen, bis 2001 zu. Für Bezieher von pauschaliertem Wohngeld gab es keine Differenzierung nach der Haushaltsgröße, und das Wohngeld wurde auch nicht durch Miethöchstbeträge begrenzt. Der Wohngeldanspruch stieg mit steigender Miete, dadurch wuchsen die staatlichen Ausgaben für pauschaliertes Wohngeld besonders drastisch.

Diese beiden Entwicklungen waren der Hauptanlaß für die zum 1. Januar 2001 vorgenommene jüngste Änderung des Wohngeldgesetzes. Die wesentlichen Veränderungen betreffen denn auch die Anpassung der Miethöchstbeträge an die aktuelle Mieten- und Einkommensentwicklung. Die zu berücksichtigenden Miethöchstbeträge wurden um 20% angehoben (obwohl die Mieten sehr viel stärker gestiegen waren) und die Berechnung des Wohngeldes dahingehend modifiziert, daß insbesondere Familien mit Kindern stärker entlastet werden. Zur Beseitigung der Unterschiede in der Bemessung von Tabellenwohngeld und pauschaliertem Wohngeld wurden auch für Pauschalempfänger Miethöchstgrenzen eingeführt. Die Wohngeldnovelle vom 1. Januar 2001 hat die soziale Wirkung, daß durch die Aktualisierung der Einkommens- und Miethöchstgrenzen für viele Wohngeldempfänger der Betrag wächst und damit das Wohngeld der allgemeinen Preisentwicklung besser entspricht. Ferner erweitert sich der Kreis der Bedürftigen durch die Anhebung der Miethöchstbeträge. Genaue Daten zu den Auswirkungen liegen noch nicht vor.

5 Internationale Einflüsse

Internationale Einflüsse auf die Wohnungspolitik gehen von der Globalisierung und der Migration aus. Sie betreffen vor allem die großstädtischen Zentren. Rund 80% der Bevölkerung in Deutschland wohnen heute in Agglomerationsräumen und verstärkten Räumen mit großen Oberzentren (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 1999: 14). Städte sind Bildungszentren, sie sind Ausgangspunkte für technischen Fortschritt und wirtschaftliches Wachstum, die „Knotenpunkte der Globalisierung“. „Die Städte werden gespalten in eine internationale Teilstadt, eine Wohn-, Arbeits-

und Versorgungsstadt der Mittelschicht und in die Stadt der sozialen Randgruppen“ (Hamm/Neumann 1996: 126). Bezahlbare und angemessene Wohnverhältnisse in den Agglomerationsräumen für alle sozialen Gruppen sind wichtige Vorteile im Wettbewerb um attraktive Bildungs- und Wirtschaftsstandorte. Kommunen haben die Aufgabe, Dienstleistungen für transnationale Unternehmen bereitzustellen, ohne die regionalen Bedürfnisse zu vernachlässigen. Dabei erhält eine „Außenorientierung“ (ebenda) immer größeres Gewicht, da sich nur aus dieser Perspektive Arbeitsplatzchancen bieten. Deshalb müssen Städte und Regionen um die Ansiedelung großer transnationaler Unternehmen buhlen und Bedingungen für die Zuwanderung qualifizierter Spezialisten und Experten aus anderen Ländern schaffen.

5.1 Kommunen als Standortkonkurrenten im internationalen Wettbewerb

„Deutschland ist ein Land alter und bis heute fortwirkender städtischer Siedlung und Kultur“ (Schäfers/Wewer 1996: 9). Nach der großen Bewährungsprobe seit der Industrialisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts steht den Städten heute auf Grund der Internationalisierung der Märkte eine zweite große Bewährungsprobe bevor, ihre Handlungsräume innerhalb zunehmend globalisierter Entwicklung zu sichern. Städte wie London, Paris und Brüssel gelten bereits als „Global Cities“. Frankfurt am Main genießt als internationaler Finanzstandort gleichfalls dieses Image, und Berlin ist in den letzten Jahren auf dem besten Wege, sich zu einer „Global City“ zu entwickeln.

Städte, die im scharfen internationalen und nationalen Wettbewerb mithalten können, zeichnen sich ökonomisch dadurch aus, daß sie weltweiter Umschlagplatz für Güter, Kapital und Informationen sind und einflußreiche ökonomische Akteure und internationale Gremien beherbergen. Entscheidende wirtschaftliche Impulse gehen von modernen Technologien und dem Dienstleistungssektor aus. Kulturelle Merkmale sind eine multinationale Bevölkerung, internationaler Tourismus und Kulturaustausch. Neben ihrer international ökonomischen und kulturellen Bedeutung sind sie innovative Wissensstandorte. Sie sind Sitz international anerkannter Lehr- und Forschungseinrichtungen und üben eine Sogwirkung auf Studenten und junge Wissenschaftler aus anderen Ländern aus. Die sozialen Folgen dieser Entwicklungen äußern sich in zweifacher Hinsicht: Zum einen kommt es zu teilweise krassen Unterschieden zwischen städtischen Metropolen, die mit der Globalisierung Schritt halten, und solchen Städten und Verdichtungsräumen, die international nicht aufschließen können. Zum anderen besteht die Gefahr, daß sich innerhalb der globalen Zentren soziale Polarisierungen herausbilden. Um der Konkurrenzsituation zwischen den Kommunen zu entgehen, kommt es immer stärker zur interkommunalen Kooperation. Anforderungen der Globalisierung sind kaum noch durch isoliertes Handeln einzelner Kommunen zu erfüllen, sie sind fast nur noch städte- und teilweise länderübergreifend, regional orientiert, zu bewältigen. Die Notwendigkeit interkommunalen Handelns erstreckt sich inzwischen auf nahezu alle Bereiche kommunalen Handelns wie Gewerbe- und Wohnungspolitik, die Infrastruktur- und Tourismusentwicklung oder die Förderpolitik der Kommunen und Länder. Um der Gefahr sozialer Polarisierungen in den großen Städten zu begegnen, bedarf es verschiedener Konzepte zur Gestaltung der Innenstädte, in denen neben Handel,

Dienstleistungen und Freizeit auch das Wohnen möglich bleiben muß. Eine herausragende Rolle in diesen Konzepten spielen die Gestaltung der Wohnumwelt und wohnungswirtschaftliche Bedingungen. Außerdem bedarf es der Verhinderung einer Entleerung der Zentren und großflächigen Entmischung in den Städten. Dabei kann es im Hinblick auf die sozial-räumliche Struktur der Bevölkerung keinesfalls um die strikte Verwirklichung des einen oder anderen Modells „Mischung“ oder „Entmischung“ gehen, sondern um die Frage, wie das gemeinsame Wohnen verschiedener sozialer Gruppen innerhalb einer Stadt räumlich sinnvoll zu organisieren ist.

Insoweit ist die Globalisierung mit zwei wohnungsrelevanten sozialen Entwicklungstrends verbunden. Erstens erhalten ethnische und multikulturelle Merkmale für soziale Differenzierungen ein anderes Gewicht, ihr Einfluß geht wahrscheinlich zurück. Demgegenüber können sich stärkere Unterschiede zwischen den Akteuren der neuen technologischen Entwicklungen – Manager, hochqualifizierte Experten – und jenen Gruppen herausbilden, die den Anforderungen der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft nicht gewachsen sind. Auf beide Trends muß sich kommunale Wohnungspolitik einstellen.

5.2 Zuwanderungen

Auswirkungen der internationalen Verflechtung auf den Wohnungsmarkt zeigen sich auch als grenzüberschreitende Mobilität von Unternehmen und Arbeitnehmern. Für Deutschland kann man von vier relevanten internationalen Migrationsarten ausgehen.

1. Niederlassungsfreiheit und Freizügigkeit von Unionsbürgern

Aus den 14 EU-Staaten kommen jährlich rund 155.000 ausländische Personen (Zeitraum 1996 bis 1998) nach Deutschland. In etwa gleichem Umfang verlassen ausländische Bürger Deutschland in Richtung der EU-Länder. Deutsche Bürger ziehen in größerem Umfang in andere EU-Länder fort, als Deutsche aus diesen Ländern zurückkehren. Deutschland ist innerhalb der EU kein bevorzugtes Einwanderungsland. Vielmehr fällt die Wanderungsbilanz selbst gegenüber den klassischen Herkunftsländern Italien, Portugal und Griechenland für Deutschland zunehmend negativ aus. Insofern erwachsen aus dieser grenzüberschreitenden Mobilität keine besonderen Anforderungen an die Erweiterung des Wohnungsbestandes. Durch die begrenzte Zahl der „unbefristeten Aufenthaltserlaubnisse-EG“ bzw. „Verbleibeberechtigungen“ läßt sich die explizite Voraussetzung, daß der Ausländer „über ausreichenden Wohnraum“ in Deutschland verfügen muß, auf dem Wohnungsmarkt individuell realisieren.

2. Humanitär begründete Zuwanderung

Die wesentlichen Gruppen dieser Migrationsform sind Asylbewerber, heimatlose Ausländer, jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion und nachziehende Familienangehörige von in Deutschland lebenden Ausländern. Im Jahre 1999 haben rund 95.000 Menschen in Deutschland um Asyl nachgesucht. Aufnahme finden Konventions- und Kontingentflüchtlinge, heimatlose Zuwanderer, jüdische Bürger aus der ehemaligen Sowjetunion und nachziehende Familienangehörige anerkannter Flüchtlinge. Die überwiegende Mehrheit der Asylbewerber wird nicht als asylberechtigt anerkannt, ihr Aufenthalt wird dann in der Regel geduldet. Die Zuwanderung dieser sozialen Gruppen hat für den deutschen Wohnungsmarkt kaum Konsequenzen. Die Zahl

der Asylbewerber und Kriegsflüchtlinge dürfte angesichts der zunehmend demokratischen Entwicklung in den meisten osteuropäischen und asiatischen Ländern eher rückläufig sein. Es handelt sich – auch unter Beachtung des Anteils der Anerkennungen bei Asylbewerbern – um keine große Gruppe. Zudem existieren für die wohnungsmäßige Versorgung bereits seit langer Zeit praktizierte Regeln. Die Unterbringung erfolgt, wenn der Aufenthalt zeitlich begrenzt ist, häufig in Gemeinschaftswohnanlagen (Residenzpflicht). Nachziehende Familienangehörige von in Deutschland bereits lebenden Ausländern finden in der Regel Unterkunft in der Wohnung von Verwandten bzw. erhalten von diesen Unterstützung bei der Wohnungssuche.

3. Politisch begründete Zuwanderung

Es handelt sich um Spätaussiedler aus Osteuropa, die als „deutsche Volkszugehörige“ gelten.

Die Gruppe umfaßte in den vergangenen Jahren rund 110.000 Personen jährlich. Diese Personen finden in der Regel als Familien in Deutschland Aufnahme. Angesichts der seit 1990 in Osteuropa eingetretenen politischen Veränderungen erfolgt die deutsche Einwanderungspolitik nun restriktiver. So wurden die Zuwanderungszahlen begrenzt, und ausreichende Deutschkenntnisse sind nachzuweisen. Die deutsche Politik bietet verstärkt Anreize und Hilfen, damit „Deutschstämmige“ in ihren derzeitigen Heimatregionen bleiben. Spätaussiedler aus den osteuropäischen Ländern wählen als Zielorte vor allem die neuen Bundesländer. Auf Grund des zur Zeit entspannten Wohnungsmarktes haben sich bereits „Enklaven“ für bestimmte Bevölkerungsgruppen herausgebildet, so wohnen z.B. im Nordosten Berlins überdurchschnittlich „Rußlanddeutsche“ (Zapf 1999: 598).

4. Ökonomisch begründete Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern

Eine eher kleine Gruppe von Arbeitnehmern, deren Aufenthalt in Deutschland ausschließlich ökonomisch begründet ist, besteht aus Personen, die weniger als drei Monate in Deutschland arbeiten. Dies können leitende Angestellte, Wissenschaftler, Journalisten, Künstler, Berufssportler und Saisonarbeiter oder Werkvertragsarbeiter sein. Ihre wohnungsmäßige Unterbringung erfolgt in Abhängigkeit vom sozialen Status und ist häufig nicht angemessen. Eine weitere Gruppe innerhalb dieses Modells sind ausländische Personen, 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 bevölkerungspolitischen Interesse innerhalb dieses Modells sind jene Personen, die aus Arbeitsmarktgründen längerfristig nach Deutschland geholt werden: Experten auf wissenschaftlichem und künstlerischem Gebiet, Spitzenmanager, Investoren, zum Teil auch Beschäftigte in Dienstleistungsberufen (z.B. im Hotel-, Gaststätten- und Tourismusgewerbe). Ein Beispiel politischer Reaktion ist die zunächst auf fünf Jahre befristete Arbeitserlaubnis für IT-Fachkräfte wie Programmierer, Informatiker und ähnliche Berufe (Greencard-Modell). Allerdings zeigen erste Erfahrungen mit der Greencard, daß Deutschland für hochqualifizierte jüngere Personen aus Nicht-EU-Staaten nicht das bevorzugte Einwanderungsland ist, sondern mit den anderen EU-Ländern und den klassischen Einwanderungsländern USA, Kanada und Australien in scharfer Konkurrenz steht.

Nach ersten Verlautbarungen der Zuwanderungskommission der Bundesregierung wird angenommen, daß jährlich etwa 50.000 Experten mit Familien nach Deutschland zuwandern. Sie wählen als Zielorte die großen Städte und Agglomerationen, in denen Humankapital nachgefragt wird und gleichzeitig eine gute Infrastruktur vorhanden ist. Eine gewisse Reserve preisgünstiger Mietwohnungen in diesen Zielgebieten erweist sich als erheblicher Vorteil im Wettbewerb um Humankapital. Im Zusammenhang mit der politischen Implementation dieses Einwanderungsmodells wurden bislang Regelungen zur Integration in den deutschen Wohnungsmarkt ausgespart.

Eine aktuelle Dimension der Freizügigkeit eröffnet sich mit dem Beitritt einiger mittelosteuropäischer Länder zur EU. Ausgehend vom Grundsatz, daß die Versorgung der Bürger mit Wohnraum eine Angelegenheit der Mitgliedsländer ist, wird es den Ländern überlassen bleiben, ob und in welchem Umfang sie Übergangsregelungen für einen ungehinderten Zugang zum EU-Arbeits- und Wohnungsmarkt schaffen. Überhaupt erscheint eine harmonisierte Wohnungspolitik innerhalb Europas als Folge berufsbedingter internationaler Mobilität unwahrscheinlich. Ein Aspekt der Internationalisierung von Wohnungspolitik könnte in der Sicherung von Mindeststandards für ausländische Bürger, die befristet in einem anderen Land arbeiten, bestehen. Die wohnungspolitische Grundlage dafür ist in Deutschland das Wohnungsaufsichtsgesetz. Für die Einhaltung von Mindeststandards bei der Unterbringung dieser Gruppe sollten neben der Politik auch die Arbeitgeber Verantwortung tragen.

6 Wohnsoziologische und wohnungspolitische Schlußfolgerungen

Die Geschichte des Wohnens und die aktuellen Ergebnisse der Wohnungsversorgung in Deutschland zeigen, daß die Sicherung der Versorgung aller Bevölkerungsschichten ohne sozialstaatliches Engagement nicht realisierbar ist. Um effektiv Einfluß nehmen zu können, muß sich der Sozialstaat an der differenzierten Entwicklung der Familien- und Haushaltsformen orientieren. Die unkonventionellen Familien- und Haushaltsformen wie Single-Haushalte, Alleinerziehende, verheiratete und nichtverheiratete Partner ohne Kinder oder gleichgeschlechtliche Partner-Haushalte sind längst dominant geworden gegenüber dem klassischen Familien-Haushalt mit Kindern. Dabei wird eine gewählte Familien- und Haushaltsform keineswegs immer auf Dauer beibehalten, sondern es kommt zunehmend zu wechselnden Lebensformen innerhalb des individuellen Lebensverlaufs. Junge Menschen legen sich relativ spät auf eine individuelle Lebens- und Wohnform fest. Zumeist aus ökonomischen Gründen wählen sie zunächst die Form der Wohngemeinschaft. Ausgehend von der Pluralisierung und Dynamisierung der Familien- und Haushaltsformen und stark bedingt durch die flexibilisierten Arbeitsverhältnisse verzeichnen wir eine viel höhere Wohnmobilität als früher. Lange Wohndauer und Bindungen an Wohnung und Wohngegend werden seltener. Überhaupt werden die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt für die Gestaltung der Wohnbedingungen gravierender. Spezielle Wohnbedarfe für einzelne Gruppen weiten sich aus, zu denken ist an ältere, behinderte oder pflegebedürftige Personen. Zu alledem haben sich soziale und regionale Unterschiede in den Wohnverhältnissen vertieft. Soziologisch sind aus diesen Entwicklungen zwei generelle Schlußfolgerungen für Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik abzuleiten. Zum

einen sind Wohnformen, Wohnbedingungen und die rechtlichen Rahmenbedingungen stärker auf die vom flexibilisierten Arbeitsmarkt erzwungene hohe Aktivität und räumliche Mobilität auszurichten. Zum anderen können Wohnungswirtschaft und -politik nur effektiv sein, wenn sie die ausdifferenzierten Verbraucherinteressen und die unterschiedlichen Nachfragegruppen besser berücksichtigen. Wohnungspolitik hat diese Herausforderungen einschlägig umzusetzen. Dabei wird es auch unter den Bedingungen der Flexibilisierung, Pluralisierung und Dynamisierung der Erwerbsverhältnisse und der Familien- und Haushaltsformen mit hoher Wahrscheinlichkeit bei dem in Deutschland praktizierten und historisch bewährten dynamischen Steuerungs-Mischmodell bleiben, das Markt- und Politikelemente kombiniert.

Um auch zukünftig die Balance zwischen beiden Polen zu halten, deutet sich gegenwärtig eine gezielte Staatsintervention zur Sicherung eines Segments preiswerter Mietwohnungen mit Grundstandard für sozial besonders Bedürftige an, die sich auf dem Wohnungsmarkt nicht behaupten können (Haushalte mit sehr geringem Einkommen, Kinderreiche, Wohnungslose). Das Instrument hierfür wird nicht mehr primär der Bau neuer teurer Wohnungen als 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 von Fertigstellungen muß der Staat zukünftig flexibler nach dem aktuellen Bedarf entscheiden.

Für die mittleren und höheren Einkommensgruppen werden die Instrumente staatlicher Wohnungspolitik, einschließlich des Mietrechts, deutlicher auf eine Stärkung eigenverantwortlichen Handelns der Marktakteure – Anbieter und Nachfrager – auszurichten sein. Der Nachfrager braucht mehr Markttransparenz und Handlungskompetenz, der Austausch der Ware Wohnung muß unmittelbar zwischen den Hauptakteuren möglich sein. Kürzere Kündigungs- und Verjährungsfristen für den Mieter, die Abschaffung überkommener, die Wohnkosten verteuender Zahlungen von Kauttionen, Abstandszahlungen, Maklerprovisionen u.ä. „externer“ Kosten, sowie weniger Nutzungseinschränkungen werden marktkonforme Beziehungen zwischen Anbietern und Nachfragern eher zulassen. Die von der Regierung eingeleiteten Veränderungen des Wohnungsbau- und Mietrechts sind als Reaktion auf die neuen nationalen und internationalen Anforderungen zu werten. Allerdings wird damit die Palette der notwendigen Veränderungen nicht abgedeckt.

Angesichts der prekären Haushaltssituation des Staates und der Mobilitätsanfordernisse der Erwerbstätigen ist es fraglich, ob die soziale Fürsorgepflicht des Staates auch zukünftig einschließen kann, den Mittelschichten zu Wohneigentum zu verhelfen. Die Orientierung auf Wohneigentum und die finanziellen Zuwendungen des Staates als Eigenheimzulagen, als Förderung des Bausparens oder als Zahlung von Wohnungsbauprämien haben häufig auch zu negativen Effekten wie zu abnehmender Selbsthilfe, finanzieller Überforderung von Haushalten und ökologischen Nachteilen geführt. Der Sozialstaat steht vor der Aufgabe, die Selbsthilfe der Haushalte auf diesem Gebiet stärker zu fördern. Neben den sozial bedürftigen Haushalten als der zentralen Zielgruppe zukünftiger wohnungspolitischer Fürsorge und den Angehörigen der oberen Mittelschicht und der Oberschicht, die selbständig Zugang zum Eigentums- und Mietwohnungsmarkt finden, kann sich für die breite Mittelschicht das assoziierte, zivilgesellschaftliche Handeln in Form der Wohnungs-

baugenossenschaften als ein wirksamer „dritter Weg“ der Organisierung der Wohnungsversorgung erweisen. Dazu sind das Genossenschaftsgesetz den neuen Anforderungen breiten zivilgesellschaftlichen Engagements anzupassen, die Organisationsform zu stärken und die demokratischen Mitwirkungselemente auszubauen.

Der gewachsene Stellenwert der städtischen Zentren für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung macht eine stärkere Dezentralisierung staatlicher Wohnungspolitik unumgänglich. Durch neue Entwicklungen 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.

Literatur

- Beyme, Klaus von (1999): „Wohnen und Politik“. In: Ingeborg Flagge (Hg.): Geschichte des Wohnens von 1945 bis heute. Aufbau – Neubau – Umbau. Stuttgart, S. 83-152.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (1999): Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2001): www.bbr.bund.de/abt1/i5/flaechenverbrauch.htm 23.10.2001.
- Bundesministerium der Justiz (2000): Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung, Vereinfachung und Reform des Mietrechts (Mietrechtsreformgesetz). Referentenentwurf. Stand 20. März 2000.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2000): Wohngeld- u. Mietenbericht 1999, Bundestags-Drucksache 14/3070 vom 31.03.00.
- Bundesrat (2001): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts. Bundesrat-Drucksache 249/01 vom 30.03.01.
- Conradi, Peter/Zöpel, Christoph (1994): Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg.
- Däbert, Achim/Lüdeke, Petra (1999): „Wohnungsmarktbeobachtung in Niedersachsen“. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 7/8, Bonn, S. 83-100.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hg.) (2000): „Weitere Angleichung der Wohnverhältnisse in West- und Ostdeutschland“. In: Wochenbericht 51-52/2000. Berlin.
- Dosch, Fabian/Beckmann, Gisela (1999): „Siedlungsflächenentwicklung in Deutschland“. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 8, Bonn, S. 493-507.
- Empirica (Hg.) (1998): Überforderte Nachbarschaften. Bonn.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.09.2001: „Ungewöhnlicher Anstieg der Wohnraummieten“, S. 63.
- Franz, Peter (2001): „Leerstände in ostdeutschen Städten: keineswegs nur ein wohnungspolitisches Problem“. In: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hg.): Wirtschaft im Wandel, 7. Jg., Nr. 2 vom 07.02.2001, S. 27-34.
- Friedrichs, Jürgen/Blasius, Jörg (2000): Leben in benachteiligten Wohngebieten, Opladen: Leske + Budrich.
- GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung/Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg (Hg.) (2001): Wohnen zur Miete im Land Brandenburg 2001. Ergebnisse einer Mieterbefragung. Kurzfassung, Hamburg/Frankfurt (Oder).
- Hamm, Bernd/Neumann, Ingo (1996): Siedlungs-, Umwelt- und Planungssoziologie. Opladen.
- Hartwich, Hans-Hermann (1970): Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo. Köln/Opladen.
- Haustein, Thomas (2000): „Wohngeld in Deutschland 1998“. In: Statistisches Bundesamt (Hg.): Wirtschaft und Statistik 2/2000, S. 111-117.
- Helle, Dietmar/von Rohr, Götz (1999): „Das regionalisierte Wohnungsmarktbeobachtungssystem Schleswig-Holstein“. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 7/8, Bonn, S. 101-110.

- Heusener, Kerstin/Lüschow, Jörg (1999): „Das Wohnungsmarktbeobachtungssystem in Nordrhein-Westfalen. Entwicklung, Struktur und aktuelle Trends“. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 7/8, Bonn, S. 71-82.
- Hinrichs, Wilhelm (1996): „Wohnungsversorgung in Ostdeutschland – Kontinuität und Neuformierung“. In: Zapf, Wolfgang/Habich, Roland (Hg.): Wohlfahrtsentwicklung im vereinten Deutschland. Sozialstruktur, sozialer Wandel und Lebensqualität. Berlin, S. 253-282.
- Hinrichs, Wilhelm (1999): „Entwicklung der Wohnverhältnisse in Ostdeutschland 1990-1999“. In: Winkler, Gunnar (Hg.): Sozialreport 1999. Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern, Berlin: Verlag am Turm, S. 228-268.
- Neues Deutschland vom 12.09.2001: „Die Platte im Kiez wird konkurrenzfähig“.
- Rudolph-Cleff, Annette (1996): Wohnungspolitik und Stadtentwicklung. Ein deutsch-französischer Vergleich. Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser Verlag.
- Sahner, Heinz (2000): Großwohnsiedlungen der Stadt Halle. Heide-Nord im Vergleich. Forschungsberichte des Instituts für Soziologie der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Nr. 2000-4, Halle.
- Schäfers, Bernhard/Wewer, Göttrik (1996): „Stadt im Wandel: kulturell, ökonomisch, sozial, politisch“. In: Bernhard Schäfers/Göttrik Wewer (Hg.): Die Stadt in Deutschland. Soziale, politische und kulturelle Lebenswelt. Opladen, S. 9-16.
- Schnieder, Bernd (1994): „Familie, Haushalt, Wohnen. Empfehlungen für die Wohnversorgung“. In: Salzmann, B./Beckmann, P. u.a.: Demographie und familiäre Aspekte von Arbeitsmarkt und Wohnungsbau, Weinheim und München: Juventa Verlag, S. 245-264.
- Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum Berlin-Brandenburg (SFZ)(1993, 1998): Leben in Ostdeutschland. Daten und Feldbericht, 1993 und 1998, Berlin.
- Staatliche Zentralverwaltung für Statistik (1965-1990): Statistische Jahrbücher der DDR 1965-1990. Berlin.
- Statistisches Bundesamt (1991-2000): Fachserie 1, Reihe 3 „Haushalte und Familien“ (Ergebnisse des Mikrozensus), Jahrgänge 1991-2000.
- Statistisches Bundesamt (1991-1999a): Fachserie 5, Reihe 3 „Bestand an Wohnungen“, Jahrgänge 1991-1999.
- Statistisches Bundesamt (1991-1999b): Fachserie 5, Reihe 1 „Bautätigkeit“, Jahrgänge 1991-1999.
- Statistisches Bundesamt (1993, 1998): Fachserie 15 „Einkommens- und Verbrauchsstichprobe“ 1993 und 1998.
- Statistisches Bundesamt (2000): 50 Jahre Wohnen in Deutschland. Ergebnisse aus Gebäude- und Wohnungszählungen, -stichproben, Mikrozensus-Ergänzungserhebungen und Bautätigkeitsstatistiken. Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt (2001): Fertigstellung von Wohnungen im Jahr 2000 rückläufig. Mitteilung für die Presse vom 4. April 2001.
- Stürmer, Bernd (1999): „Bestand und Struktur der Wohneinheiten. Ergebnisse der Mikrozensus-Zusatzerhebung 1998“. In: Statistisches Bundesamt (Hg.): Wirtschaft und Statistik 9/1999. Stuttgart, S. 702-705.
- Winkler, Gunnar (1990) (Hg.): Sozialreport '90. Daten und Fakten zur sozialen Lage in der DDR. Berlin.
- Winter, Horst (1999): „Wohnsituation der Haushalte 1998. Ergebnisse der Mikrozensus-Ergänzungserhebung“. In: Statistisches Bundesamt (Hg.): Wirtschaft und Statistik 11/1999. Stuttgart, S. 858-864.
- Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (1988, 1990, 1993, 1998): Abteilung Sozialstruktur und Sozialberichterstattung: Wohlfahrtssurvey. Fragebogen und gewichtete Grundauszählung der Ost- und Westbefragungen.
- Zapf, Katrin (1994): „Veränderte Lebensweisen und die neue Wohnungsfrage in Deutschland“. In: Hansgert Peisert/Wolfgang Zapf (Hg.): Gesellschaft, Demokratie und Lebenschancen. Festschrift für Ralf Dahrendorf. Stuttgart, S. 369-382.
- Zapf, Katrin (1999): „Haushaltsstrukturen und Wohnverhältnisse“. In: Ingeborg Flagge (Hg.): Geschichte des Wohnens von 1945 bis heute. Aufbau – Neubau – Umbau. Stuttgart, S. 563-614.