

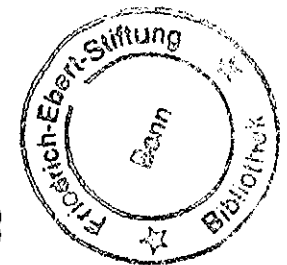
Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Wirtschaftspolitik

Reihe "WIRTSCHAFTSPOLITISCHE DISKURSE"

Nr. 90

Neue Wege im sozialen Wohnungsbau

A 96 - 04663



Eine Tagung
der Friedrich-Ebert-Stiftung
am 08. Mai 1996
in Hamburg

Inhalt	Seite
Vorwort	I
Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	III
1. Der soziale Wohnungsbau in Deutschland - Reformbedarf und Konfliktpotentiale	1
2. Ausgangslage und Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen des sozialen Wohnungsbaus	3
3. Positionen und Vorschläge zur Neugestaltung der finanziellen Förderung und der Rahmenbedingungen des sozialen Wohnungsbaus (Bestandspolitik und Neubauförderung)	5
3.1 Reformüberlegungen des Bundes	5
3.1.1 Schwerpunkte der Neubauförderung	8
3.1.2 Maßnahmen im Wohnungsbestand	10
3.2 Reformüberlegungen der Länder	11
3.3 Grundsatzpositionen des Deutschen Mieterbundes, des Gesamtverbandes der Wohnungswirtschaft und aus Sicht einer Vertreterin der Wissenschaft	16
3.4 Ausgewählte Eckpunkte der Diskussion um die Reform des sozialen Wohnungsbaus	18
4. Praktische Erfahrungen mit neuen Förderwegen: "Wohnraum für alle" - das "Möglinger Modell" einer einkommensorientierten Förderung	23
5. Zeitgemäße Bauweisen und Wohnumfeldstandards sowie kostengünstiges Bauen im sozialen Wohnungsbau	29
5.1 Innovative Ansätze im Wohnungsbau - neue Wohnqualitäten bei niedrigen Kosten	29
5.2 Kostencontrolling im öffentlich geförderten Wohnungsbau - Erfahrungen und Empfehlungen einer Beratungsgesellschaft	37

6. "Mythos oder Wirklichkeit?" Beteiligung von BewohnerInnen und zukünftigen Nutzern des sozialen Wohnungsbaus an der Planung, Sanierung und Revitalisierung ihrer Quartiere	43
ReferentenInnen, TeilnehmerInnen an der Podiumsdiskussion	53

Vorwort

Im sozialen Wohnungsbau gibt es bereits jetzt erhebliche Versorgungsengpässe, die in naher Zukunft noch zunehmen werden, da ein erheblicher Teil des jetzigen Bestandes aus der Sozialbindung fallen wird. Dabei steht der soziale Wohnungsbau herkömmlicher Prägung schon seit langem auf dem Prüfstand, weil das bisherige System vielen als ineffizient und angesichts der prekären öffentlichen Finanzlage als in absehbarer Zeit schlichtweg unbezahlbar gilt:

Das Förder- und Mietrecht sei unsozial und verteilungspolitisch bedenklich, weil eine Berechtigungsprüfung nur zu Beginn des Mietverhältnisses stattfindet, und somit der Dauermieter geschützt und subventioniert werde, auch wenn er sich aufgrund seines gestiegenen Einkommens längst eine nicht mit Steuermitteln geförderte Wohnung leisten könne. Gleichzeitig warteten viele der wirklich Bedürftigen vergeblich auf eine preisgünstige Sozialwohnung. Die Fehlbelegungsabgabe reiche zur Korrektur dieser "Fehlförderung" nicht aus. Daher zielen die hier ansetzenden Reformvorschläge auf eine stärker einkommensorientierte Förderung, bei der die knappen Mittel auf jene Haushalte konzentriert werden sollen, die ihrer am dringendsten bedürfen.

Diesen Reformansätzen stehen Positionen gegenüber, die für die Beibehaltung des sozialen Wohnungsbaus für breite Schichten oder gar für eine Ausweitung auf mittlere Einkommenschichten plädieren. Nur auf diese Weise könne eine gute soziale Durchmischung erreicht und Ghettoisierungsentwicklungen wie in den Großwohnsiedlungen der 70er Jahre entgegengewirkt werden.

Kritisiert wird auch, daß das traditionelle Kostenmietsystem tendenziell preistreibend wirkt und keine Anreize zum kostensparenden Bauen und Wirtschaften enthält.

Nicht zuletzt fehlt es an zeitgemäßen Kooperations- und Beteiligungsformen zwischen Kommunen, Wohnungswirtschaft und Nutzern von Sozialwohnungen.

Vor diesem Hintergrund veranstaltete die Friedrich-Ebert-Stiftung zwei Fachkonferenzen, in deren Rahmen über den Handlungsbedarf und über die verschiedenen Positionen und Vorschläge zur Neugestaltung des sozialen Wohnungsbaus informiert und kritisch diskutiert wurde:

Auf der Konferenz am 8. Mai 1996 in Hamburg mit dem Titel *"Neue Wege im sozialen Wohnungsbau"* standen die Vorschläge zur Reform der finanziellen Förderung des sozialen Wohnungsbaus und zur Kostendämpfung in diesem Bereich im Vordergrund. Außerdem wurde über Erfahrungen mit Projekten berichtet, bei denen die Bewohner und zukünftigen Nutzer des sozialen Wohnungsbaus an der Planung, Sanierung und

Revitalisierung ihrer Wohnquartiere beteiligt wurden. Ferner kamen praktische Erfahrungen mit einem neuen, einkommensorientierten Förderweg, dem "Möglinger Modell", zur Sprache. Dieses Modell stand im Mittelpunkt der weiteren Fachkonferenz, die unter dem Titel *"Wohnraum für alle - Das Möglinger Modell einer subjektorientierten Wohnungsbauförderung"* am 2. November 1995 in Ludwigsburg stattfand.

Die vorliegende Broschüre faßt die Referate und Diskussionsbeiträge dieser Tagungen zusammen. Für die Konzeption und Durchführung der Veranstaltungen und die Redaktion der Broschüre war Diplom-Ökonomin Hannelore Hausmann vom Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung verantwortlich, mit der Organisation war Ilona Reuter betraut. Den Tagungsbericht verfaßte Thomas Franke, Diplom-Geograph aus Bonn, das Kapitel über das Möglinger Modell wurde von Katrin Spahn, parlamentarische Referentin aus Bonn, erstellt.

Bonn, im September 1996

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Der soziale Wohnungsbau ist durch eine zunehmende Problemkumulation gekennzeichnet. Die heutige Situation ist geprägt durch:

- das Fehlen preisgünstiger Wohnungen,
- die kontinuierliche Abnahme des mietgebundenen Wohnungsbestands,
- Fehl- und Unterbelegungen sowie
- Mietverzerrungen und überhöhte Baukosten.

Darüber hinaus hat die Entwicklung der Großwohnsiedlungen aus den 60er und 70er Jahren zu "Ghettos sozialer Problemgruppen" den sozialen Wohnungsbau bei einem Großteil der Bevölkerung in Mißkredit gebracht.

Während über die Situationsanalyse und die Forderung nach Reformen im sozialen Wohnungsbau noch weitgehender Konsens besteht, zeigen die unterschiedlichen Lösungsvorschläge tiefgehende Spannungsfelder auf, die in folgenden Eckpunkten zusammengefaßt werden können:

- Optimierung des bestehenden Systems versus Systemwechsel
- Belegungsbindung versus soziale Ausgewogenheit
- Schaffung von Investitionsanreizen versus Mietbegrenzung
- Finanzierungsbelastung und Zuständigkeiten des Bundes versus Finanzierungsbelastung und Zuständigkeiten der Länder und Kommunen.

Deutliche Meinungsdivergenzen treten zwischen dem Bund auf der einen und den Ländern und Kommunen auf der anderen Seite auf, ergänzt durch die je spezifischen Interessen der privaten Wohnungswirtschaft und des Deutschen Mieterbundes.

Die *Reformüberlegungen des Bundes* zielen im Rahmen des zur Zeit in Arbeit befindlichen "Wohnungsgesetzbuches" auf

- die Abschaffung der Kostenmiete,
- die Angleichung der Sozial- an die Vergleichsmieten bei stärkerer Subjektförderung (weitestgehende Aufgabe der Objektförderung),
- die Einschränkung des Berechtigtenkreises zur Erreichung einer größeren Treffsicherheit der "wirklich Bedürftigen" und einer größeren Fördergerechtigkeit,
- die Einführung von Kostenobergrenzen und Wettbewerbsverfahren bei Neubauten,
- eine stärkere Eigenverantwortung der Kommunen für Förderprogramme sowie
- die Stärkung der Bereitschaft zur Selbsthilfe.

Viele *Länder* sehen in diesen Bestrebungen einen kontinuierlichen Rückzug des Bundes aus der Förderung und damit eine stärkere Verteilung der Lasten auf Länder und Kommunen. Die geplante Vereinheitlichung der Förderstrukturen wird als Beschneidung des Entscheidungsspielraums der Länder bei der Neugestaltung der Fördermodalitäten abgelehnt. Die Länder betrachten angesichts der gegenwärtig nur unzureichenden Wohngeldregelung eine stärkere Subjektförderung als einen Versuch des Bundes, die Verantwortung für die auf dem Wohnungsmarkt Benachteiligten auf die Länder und Kommunen zu verlagern. Im Falle einer Heranführung der Sozial- an die Vergleichsmieten mit den damit verbundenen Ausgleichszahlungen befürchten die *Kommunen* einen Beteiligungszwang an diesen zusätzlichen Wohngeldzahlungen. Dies würde ihre Kassen genauso belasten wie der vom Bund vorgeschlagene Aufkauf von Belegungsbindungen im nicht gebundenen Wohnungsbestand. Die meisten Länder und Kommunen fordern daher die Beibehaltung der gegenwärtigen Entscheidungs- und Finanzierungsregelungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

Vonseiten der *Wohnungswirtschaft* wird die Forderung nach besseren Rahmenbedingungen für die Vermögenssicherung und eine höhere Rentabilität im Wohnungsbau laut. Sie macht kommunale Fehlplanungen bzw. Verordnungen - beispielsweise die Stellplatzpflicht bei Neubauten - für die hohen Baukosten mit verantwortlich. Auch die zahlreichen staatlichen Vorgaben, die sich hinter dem Begriff Kostendeckung verbergen und aus Sicht der Wohnungswirtschaft insgesamt den Charakter einer "staatlich verordneten Miete" tragen, machten das Bauen für Unternehmer unattraktiv.

Der *Deutsche Mieterbund e.V.* hält es für dringend notwendig, einen ausreichenden Bestand an bezahlbarem Wohnraum zu erhalten und neu zu schaffen. Das traditionelle Leitbild des sozialen Wohnungsbaus - "für breite Schichten" - müsse beibehalten werden. Sozialwohnungsbindungen müssten gesichert, im bisher nicht gebundenen Bestand angekauft und bei jeder Neubauförderung rechtlich verankert werden. Die Objektförderung müsse als das einzige geeignete Instrument für eine dauerhafte Bestandsicherheit - auch "gegen" den Markt - in jedem Fall erhalten bleiben.

Die Vertreterin der *Wissenschaft* wies auf die eklatante Diskrepanz zwischen dem politischen Anspruch, "breite Schichten" mit Sozialwohnungen zu versorgen und den realen Möglichkeiten angesichts eines immer geringer werdenden Bestandes an Sozialwohnungen hin. Die Fixierung auf die "breiten Schichten" führe de facto zu einer Ausgrenzung der wachsenden Zahl benachteiligter Bevölkerungsgruppen, die wegen ihrer geringer Zahlungsfähigkeit und der Diskriminierungen am freien Wohnungsmarkt in besonderem Maß auf Sozialwohnungen angewiesen sind. Eine Reform des sozialen Wohnungsbaus müsse deshalb auch eine Überprüfung der Zielsetzung beinhalten, wobei es v.a. notwendig sei, die in Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft übliche Gleichsetzung von Armut bzw. sozialer Benachteiligung

mit sozial abweichendem, störendem Verhalten endlich zu durchbrechen. Arme Haushalte seien nicht notwendigerweise "Problemhaushalte".

Als Lösungsvorschlag für eine sozial gerechte und kostengünstige Modifikation des bisherigen sozialen Wohnungsbaus wurde das "*Möglinger Modell*" einer kombinierten Objekt- und einkommensorientierten Förderung vorgestellt. Dabei wird zunächst über eine Grundförderung die vom Kapitalanleger erwartete Marktmiete herabsubventioniert und anschließend der Mieter selbst mittels Wohngeld bzw. eines kommunalen Zuschusses unterstützt, bis er die Miete tragen kann. Das Modell wird als gewinnbringend für alle Beteiligten dargestellt, da es Privatkapital für den Wohnungsbau mobilisiere und Subventionskosten auf dem notwendigen Minimum halte bzw. Fehlbelegungen ausschließe. Entscheidungsfragen zum Wohnungsbau würden in der Hand der Kommunen belassen und die Förderstruktur sowie der Verwaltungsaufwand zugunsten einer schnellen Bearbeitung vereinfacht. Als Problem wird die zu kurze Bindungsfrist von lediglich 10 Jahren angesehen, weil dadurch nur vorübergehend neue Sozialwohnungen geschaffen werden.

Die traditionelle Kostenmiete wirkt im sozialen Wohnungsbau tendenziell preistreibend. Weitere Reformansätze zielen daher auf *Kostenersparnis bei gleichzeitiger Anhebung ökologischer und sozialer Qualitäten im sozialen Wohnungsbau*. Ein bisher viel zu wenig beachteter Ansatzpunkt ist ein besseres *Kostencontrolling*, das beispielsweise die beiden Städte Frankfurt/Main und Wiesbaden in den Jahren 1991 und 1992 für geförderte Bauprojekte durchführen ließen:

Das Controlling umfaßte eine Überprüfung der Bauentwürfe und Förderanträge, der Ausschreibungsunterlagen und -ergebnisse, der eigentlichen Bauausführung sowie der Schlußabrechnung. Ausgangspunkt war die Fragestellung, ob der von Architekt und Bauherrn eingeschlagene Weg der richtige sei, um die gestellte individuelle Bauaufgabe auch mit einem Minimum an Kosten erfüllen zu können. Auf diese Weise konnten beide Städte seit 1991 ca. 140 Mio. DM Fördermittel sparen, was bei einem Gesamtbauvolumen von 900 Mio. DM rund 15% ausmachte, wie der Geschäftsführer der mit dem Controlling beauftragten Gesellschaft berichtete.

Darüber hinaus lassen sich bereits in der Projektplanungsphase erhebliche Kosten sparen. Der Vorstandsvorsitzende des Landesverbandes Freier Wohnungsunternehmen Niedersachsen/Bremen und geschäftsführende Gesellschafter einer Firmengruppe im Bausektor stellte anhand des internationalen Europahaus-Wettbewerbs und des Projektes Regenbogensiedlung im Raum Hannover *neue Formen der Wettbewerbsausschreibung und der effektiven Zusammenarbeit aller involvierten öffentlichen und privaten Akteure* vor, die zu erheblichen Kosteneinsparungen führten. Beide Projekte sind bereits fertiggestellt, setzen nach ästhetischen, ökologischen, sozialen und betriebswirt-

schaftlichen Kriterien hohe Standards und zeichnen sich durch vergleichsweise niedrige Förderkosten aus.

Schließlich muß ein Nachdenken über neue Wege im sozialen Wohnungsbau auch bei der Suche nach besseren Beteiligungsmöglichkeiten für die Direkt-Betroffenen ansetzen. Vor diesem Hintergrund hat die Hamburger *Johann Daniel Lawaetz-Stiftung* als intermediäre Organisation zwischen Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wohnungspolitik erfolgreiche Beteiligungsprojekte unter dem Leitmotiv "Hilfe zur Selbsthilfe" in sog. "Problemstadtteilen" ins Leben gerufen. Dabei werden beispielsweise im Rahmen von Sanierungsprojekten stets Beteiligungs- mit Qualifizierungsmöglichkeiten kombiniert und das Engagement den Betroffenen weitestgehend selbst überlassen. Die Projekte der *Johann Daniel Lawaetz-Stiftung* - wie auch anderer intermediärer Organisationen - beanspruchen zwar nur "so viel öffentliche Förderung wie notwendig und so wenig wie möglich", werden aber als Alternative zu herkömmlichen Stadtteilpolitiken und als ernstzunehmende Verhandlungspartner von Seiten der Städte noch zu wenig beachtet. Die meisten Beteiligungsmodelle befinden sich zudem noch in einem Versuchsstadium und seien eher "Mythos" als Realität, so das Fazit der Geschäftsführerin der Stiftung.

1. Der soziale Wohnungsbau in Deutschland - Reformbedarf und Konfliktpotentiale

Über die Notwendigkeit einer Reform des sozialen Wohnungsbaus herrscht ein mehrheitlicher gesellschaftlicher Konsens. Anders sieht dies bei der Frage nach möglichen Wegen und Zielen einer solchen Reform aus.

Die heutige Situation des sozialen Wohnungsbaus faßt der Vertreter des Instituts für Stadt-, Regional- und Wohnforschung, Hamburg (GEWOS) in sechs Punkten zusammen:

1. Das *Fehlen preisgünstiger Wohnungen* führt v.a. in den Ballungsräumen zu erheblichen Versorgungsengpässen im unteren Marktsegment, wovon überwiegend einkommensschwache Haushalte betroffen sind. Die temporären Marktentspannungen im oberen und mittleren Preissegment scheinen mittelfristig wieder zurückzugehen, wodurch eine zusätzliche Verschärfung der Marktlage zu erwarten ist.
2. Der *Bestand an mietgebundenen Wohnungen nimmt kontinuierlich ab*. Durch Wegfall der gesetzlichen Bindung ist bis zur Jahrtausendwende ein Rückgang von gegenwärtig rund 2,5 Mio. auf ca. 2,0 Mio. Sozialwohnungen, d.h. um 20%, zu erwarten. Eine Kompensation durch Neubauten ist nicht abzusehen.
3. *Fehlbelegungen blockieren die Versorgung wirklich Bedürftiger*, da die Aufrechterhaltung einer Wohnberechtigung auch bei Einkommenssteigerungen durch die Fehlbelegungsabgabe "erkauft" werden kann. Im existierenden Sozialwohnungsbestand ist die soziale Treffsicherheit des Systems daher unbefriedigend.
4. *Viele Sozialwohnungen sind unterbelegt*, da die günstige Miete zu einer ökonomischen Fehlsteuerung führt bzw. nicht die Qualität einer Wohnung in Bezug auf Größe und Ausstattung widerspiegelt. Für viele ältere Menschen oder Familien in der Schrumpfungsphase besteht daher aus wirtschaftlichen Gründen kein Anlaß, in eine kleinere und oftmals viel teurere Wohnung umzuziehen.
5. *Die Bestandsmieten haben als Resultat aus den Kostenmieten einen nur geringen Bezug zur Marktmiete*. Sie sind durch deutliche Mietverzerrungen und einen fehlenden Bezug zum Wohnwert geprägt, da auch innerhalb von Beständen mit gleichem Wohnwert unterschiedliche Mieten erhoben werden. Die Verteilung der Wohnungen ist vor diesem Hintergrund sozialpolitisch ungerecht und ineffizient.
6. *Das derzeitige System führt zu überhöhten Herstellungskosten*, da bislang keine Anreize für ein kostengünstiges Bauen existieren.

Nach Darstellung des Vertreters des Deutschen Mieterbundes setzt sich der steigende Bedarf an Sozialwohnungen im wesentlichen aus den folgenden Faktoren zusammen:

- anhaltende bzw. zunehmende Zuwanderung,
- zunehmende Singularisierung von Mieterhaushalten,
- zunehmender individueller Flächenbedarf und
- Altersstruktur der bundesdeutschen Gesellschaft (Stichworte "Überalterung der Gesellschaft" und "Alterung mit der Bausubstanz")

Drei Beispiele für Fehlentwicklungen verdeutlichen aus Sicht einer Vertreterin der SPD-Bundestagsfraktion das Dilemma im gegenwärtigen Förderungssystem:

1. Die Großwohnsiedlungen der 60er und 70er Jahre haben den sozialen Wohnungsbau bei der Bevölkerung in Verruf gebracht.
2. Die heutige Engpaßsituation bei der Wohnungsversorgung ist nur zum Teil auf nicht vorhersehbare Ereignisse wie die deutsch-deutsche Vereinigung und die zunehmende Einwanderung während der letzten Jahre zurückzuführen. Die steigende Wohnungsnachfrage seitens der geburtenstarken Jahrgänge hätte dagegen sehr wohl in eine Bedarfsplanung einfließen können bzw. müssen.
3. Die Aufhebung der Gemeinnützigkeit hat sich deutlich auf den Rückgang des sozialen Wohnungsbaus ausgewirkt.

Während die Situationsanalyse noch Konsens schafft, sind die bislang formulierten Reformansätze von unterschiedlichen Auffassungen bzw. Lösungswegen geprägt. Das darin enthaltene Konfliktpotential sah der Vertreter von GEWOS in den folgenden Spannungsfeldern:

1. Soziale Treffsicherheit durch eine schärfere Abgrenzung bzw. Einengung des Berechtigtenkreises im Rahmen von Belegungsbindungen versus soziale Ausgewogenheit in den Wohnquartieren und damit Verhinderung der Entstehung sozialer Ghettos.
2. Optimierung des bestehenden Systems durch Korrektur, Ergänzung bzw. Modifikation bewährter Instrumente versus grundlegende Reform bzw. Systemwechsel (z.B. Objekt- versus Subjektförderung).
3. Schaffung von Investitionsanreizen als marktwirtschaftliche Rahmenbedingung für Neubaulätigkeiten versus Mietbegrenzung nach sozialstaatlichen Gestaltungserfordernissen.
4. Finanzierungsbelastung und Zuständigkeiten des Bundes versus Finanzierungsbelastung und Zuständigkeiten der Länder und Kommunen.

Die Frage nach neuen Wegen im sozialen Wohnungsbau beinhaltet eine Vielzahl von Problemfeldern, wie beispielsweise die Neubauförderung, die Sicherung von Belegungsrechten, die Bestandsnutzung, die Mietengestaltung, die Berechtigungssteuerung oder mögliche Beteiligungsformen. Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die Formulierung wohnungspolitischer Ziele und Instrumente sind durch leere öffentliche Kassen, steigende Arbeitslosigkeit, anhaltende Immigration, wachsenden individuellen Flächenverbrauch bzw. -bedarf und eine Kluft zwischen erhöhtem Bedarf und ungenügendem Wohnungsangebot gekennzeichnet.

Ein weiteres gravierendes Problem stellen die Baukosten und Standards im sozialen Wohnungsbau dar, die oftmals unverhältnismäßig hoch sind und zudem nur selten ökologische Anforderungen erfüllen.

Schließlich ist eine Revision der bislang ungenügenden Zielgruppendefinition für den sozialen Wohnungsbau notwendig, die von veralteten Annahmen ausgeht und sowohl in sozialer als auch quantitativer Hinsicht die gegenwärtigen tiefgehenden gesellschaftlichen Veränderungen kaum berücksichtigt.

Nicht zuletzt muß über zeitgemäße Kooperations- und Beteiligungsformen zwischen Kommunen, Wohnungswirtschaft und den Nutzern von Sozialwohnungen nachgedacht werden.

2. Ausgangslage und Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen des sozialen Wohnungsbaus

Der Vertreter des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau entwickelte die heutige Beurteilung der Aufgaben und Ziele des sozialen Wohnungsbaus aus einem Rückblick auf die Entstehung seiner gesetzlichen Grundlagen:

Das bis heute über siebzig mal geänderte *Zweite Wohnungsbaugesetz (II. WoBauG)* wurde 1956 angesichts der kriegsbedingten Wohnungsnot, der allgemein schlechten Einkommenssituation und der daraus resultierenden Notwendigkeit zur Schaffung neuen Wohnraums verabschiedet. Dabei stand die Neubauförderung zur Ausweitung des Wohnungsangebotes im Mittelpunkt. Das *Wohnungsbaugesetz* gab den Ländern die Modalitäten der öffentlichen Förderung bindend vor:

- Bindung des geförderten Wohnraums an die Kostenmiete,
- Belegung ausschließlich unter strikter Berücksichtigung der zulässigen Einkommensgrenzen,
- Festlegung der Wohnflächen.

Bis heute sind das *Erste* und *Zweite Wohnungsbaugesetz* mehrfach an die sich verändernden Rahmenbedingungen angepaßt worden. Die bisherigen reformerischen Ansätze waren allerdings niemals durchgehend, sondern betrafen nur Einzelaspekte.

Eine erste grundlegende Änderung fand 1989 statt, als die *vereinbarte Förderung* eingeführt wurde. Dieser *Dritte Förderweg* sieht die Möglichkeit der freien Aushandlung der Förderungshöhe, der Belegungsrechte, der Miethöhe und der Bindungsdauer zwischen Förderstelle und Bauherr unabhängig von der Kostenmiete vor. Bei dieser Förderart sind die Einkommensgrenzen nicht im Bundesrecht, sondern jeweils in den Förderbestimmungen der einzelnen Bundesländer festgelegt. Als Positiveffekte nannte der Vertreter des Bundes kürzere Laufzeiten, einen geringeren Förderaufwand pro Wohnung, eine stärkere Marktorientierung der Mieten sowie die zeitliche Vorgabe der Mientwicklung. Auch lasse sich die Gefahr der Fehlbelegung reduzieren. Die *vereinbarte Förderung* hat aufgrund ihrer flexibleren Gestaltungsmöglichkeiten in den Ländern großen Anklang gefunden und den *Ersten Förderweg* als das bisherige Förderinstrument des sozialen Wohnungsbaus weitgehend abgelöst. Heute werden bereits zwei Drittel aller Sozialwohnungen auf diese Weise gefördert.

Das *Wohnungsbauförderungsgesetz* von 1994 brachte mit der Einführung der *einkommensorientierten Förderung* eine weitere Änderung des *Wohnungsbaugesetzes*. Danach wird die Förderung in eine Grundförderung (Mietbildung am unteren Rand der örtlichen Vergleichsmiete) und eine einkommensabhängige Zusatzförderung des Mieters unterteilt. Das Ziel ist die Schaffung einer einkommensorientierten Wohnkostenbelastung für den Mieter. Im Gegensatz zum *Dritten Förderweg* wird von der *einkommensorientierten Förderung* bisher nur zögerlich Gebrauch gemacht.

Neben der im *Zweiten Wohnungsbaugesetz* verankerten Objektförderung (*Erster Förderweg*) zur Wohnraumversorgung *breiter Schichten der Bevölkerung* (breit gefaßter Begriff des sozialen Wohnungsbaus) entwickelten sich außerhalb des *WoBauG* auch zahlreiche andere wohnungspolitische Instrumente, so daß das *Wohnungsbaugesetz* heute nur noch die *Rechtsgrundlage* für den sozialen Wohnungsbau bildet. Außerhalb des *WoBauG* liegen beispielsweise die Mietgesetzgebung, die steuerliche Förderung des Mietwohnungsbaus und der Wohneigentumsbildung (*Eigenheimzulagengesetz 1995*) sowie das *Wohngeldgesetz*. Der heutige Anteil der im sozialen Wohnungsbau

geförderten Wohnungen am Gesamtneubaubestand beträgt lediglich 20% gegenüber 60% in den 50er Jahren, und 50% in den 60er und 70er Jahren.

Ein deutlicher Rückgang des sozialen Wohnungsbaus wurde in den 80er Jahren verzeichnet, was aus Sicht des Bundes eine kontinuierliche Verbesserung der Wohnraumversorgung in der Bundesrepublik widerspiegelt.

Als Ausgangslage für eine Reform des *Wohnungsbaugesetzes* (*Wohnungsgesetzbuch*) sieht der Bund folgende Rahmenbedingungen:

- eine im Durchschnitt gute Wohnraumversorgung der Bevölkerung,
- einen relativ gut funktionierenden Wohnungsmarkt in den alten Bundesländern sowie
- Versorgungslücken für einkommensschwache Haushalte in Ballungsräumen und
- Zugangsprobleme bestimmter Gruppen zum Wohnungsmarkt (z.B. Alleinerziehende, kinderreiche Familien etc.).

3. Positionen und Vorschläge zur Neugestaltung der finanziellen Förderung und der Rahmenbedingungen des sozialen Wohnungsbaus (Bestandspolitik und Neubauförderung)

3.1 Reformüberlegungen des Bundes

Aufgrund der geschilderten Ausgangslage besteht nach Auffassung des Vertreters des Bundes v.a. Handlungsbedarf bei der Schaffung geeigneter staatlicher Rahmenbedingungen für die Wohnraumversorgung von Personen mit Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt. Im Gegensatz zum allgemeinen Bedarf an Sozialwohnungen in der Nachkriegszeit sei die Zielgruppe des sozialen Wohnungsbaus heute nur noch auf bestimmte Personengruppen reduziert. Der Bund hält die Bereitstellung von Sozialwohnungen für bedürftige Haushalte weiterhin für unverzichtbar. Dies habe letztlich auch eine baukonjunkturelle Bedeutung. Allerdings sei angesichts knapper öffentlicher Kassen ein zielgenauerer und effizienterer Fördermitteleinsatz notwendig, was eine Korrektur des jetzigen Systems erfordere.

Der Bund arbeitet zur Zeit an einem Reformgesetz und sieht in dem zukünftigen *Wohnungsgesetzbuch* - anstelle eines *Dritten Wohnungsbaugesetzes* - ein Instrument zur nachhaltigen Lösung der eingangs geschilderten Probleme. In der Koalitionsvereinbarung für die 13. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages vom 11.11.1994 heißt es

dazu: "Die Reform des sozialen Wohnungsbaus wird fortgesetzt. Dabei werden u.a. Grundprinzipien der einkommensabhängigen Förderung auf den Sozialwohnungsbestand übertragen und die Regelungen für kostensenkendes Bauen (z.B. durch Förderobergrenzen) auch im sozialen Wohnungsbau verstärkt. Ein Drittes Wohnungsbaugesetz setzt die Neuausrichtung des sozialen Wohnungsbaus um und faßt die wohnungspolitischen Gesetze zusammen." Das Wohnungsgesetzbuch soll noch in dieser Legislaturperiode fertiggestellt und ein Regierungsentwurf ebenfalls noch in diesem Jahr beschlossen werden. Die parlamentarischen Beratungen zu dieser Reform sind für das nächste Jahr geplant.

Die Mängel des gegenwärtigen Systems liegen aus Sicht des Bundes in folgenden Punkten:

Kostenmietprinzip des Ersten Förderweges

Das Kostenmietprinzip geht von einer vollständigen und von Anfang an gewährleisteten Kostendeckung seitens des Bauherrn zuzüglich Eigenkapitalverzinsung aus. Die anschließende Mietermittlung erfolgt allerdings nicht über den Markt, sondern wird aufgrund staatlicher Vorgaben festgelegt (*Neubaumietenverordnung, Zweite Berechnungsverordnung*). Bis auf wenige Modifikationen (z.B. Erhöhung der Verwaltungs- und Instandhaltungspauschalen und der Zinsen) bleibt diese Miete während der gesamten Förderdauer marktunabhängig konstant. Dadurch entstehen einerseits Mietdifferenzen zwischen Kostenmiete und Marktmiete und andererseits verzerrte Relationen innerhalb des Sozialwohnungsbaubestandes, da der sich im Laufe der Zeit verändernde Zustand der Bausubstanz und die unterschiedliche Wohnqualität keinen Einfluß mehr auf die Mietpreisgestaltung nehmen.

Fehlbelegungen und Fehlsubventionierung

Viele der ursprünglich Sozialwohnungsberechtigten sind nach ihren heutigen Einkommensverhältnissen nicht mehr förderungswürdig, wohnen aber nach wie vor in ihrer Sozialwohnung. Da eine Berechtigungsprüfung nur zu Beginn des Mietverhältnisses stattfindet, rechnet man heute mit 30-40% "Fehlbelegern", die eine Bedarfsdeckung der wirklich Bedürftigen blockieren. Die damit verbundene Fehlsubventionierung steigt um so mehr, je stärker Kosten- und Marktmiete voneinander abweichen bzw. je stärker die Einkommen der "Fehlbeleger" die förderungswürdige Einkommensobergrenze übersteigen.

Wohnungsvergabe

In Westdeutschland gibt es nach Angaben des Referenten 18 Mio. Mieterhaushalte. Davon hätten nach den Einkommensgrenzen des *Ersten Förderweges*¹ theoretisch 12 Mio. Mieterhaushalte, d.h. 40%, einen Anspruch auf eine Sozialwohnung. Lediglich ca. 1,5 Mio. der berechtigten Haushalte wohnen aber tatsächlich in einer Sozialwohnung und ca. 800.000 Sozialwohnungshaushalte zählen zu den "Fehlbelegern". Die Reformüberlegungen des Bundes beziehen daher den bereits existierenden Sozialwohnungsbestand und dessen Reglementierungen ein.

Der Vertreter des Bundes nannte als zentrale Aufgabe des neuen *Wohnungsgesetzbuches* die Verzahnung bzw. zusammenhängende Darstellung der unterschiedlichen wohnungspolitischen Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen. Dazu gehören der soziale Wohnungsbau mit dem *Zweiten Wohnungsbaugesetz* und dem *Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung* inklusive der zugehörigen Verordnungen. Außerdem zählen das Wohngeld, die Eigenheimförderung, die Bausparförderung und die steuerlichen Regelungen für den Mietwohnungsbau dazu.

In das neue *Wohnungsgesetzbuch* sollen *alle* wohnungspolitischen Gesetze und Instrumente aufgenommen werden, womit es weit über die Regelung des sozialen Wohnungsbaus hinausgehen wird. Das Recht des sozialen Wohnungsbaus soll einen Schwerpunkt des neuen *Wohnungsgesetzbuches* bilden. Entgegen früherer Definitionen richten sich die einzelnen wohnungspolitischen Instrumente jedoch nicht mehr an "breite Schichten des Volkes", sondern werden auf jeweils spezifische Zielgruppen eingeschränkt.

Damit stellt das *Wohnungsgesetzbuch* als bundesgesetzliche Regelungsmaterie *Recht des Wohnungswesens* einen umfassenden Reformansatz unter Berücksichtigung der Verwaltungszuständigkeit der Länder, aber auch der Finanzverfassung nach Art. 104a GG dar. Das II. WoBauG stamme noch aus den 50er Jahren und berücksichtige daher nicht ausreichend die Neuerungen der großen Finanzreform von

¹ Förderungswürdig sind danach Haushalte, deren Gesamteinkommen nach §§ 25ff. *Zweites WoBauG* folgende Beträge nicht überschreiten:

Haushaltsgrößen	Jahreseinkommen
1 Person	23.000,- DM
2 Personen	33.400,- DM
3 Personen	41.400,- DM
4 Personen	49.400,- DM

1969, wonach die Länder für die Wohnungsbauförderung und -verwaltung zuständig sind. Der Bund hat dagegen die Gesetzgebungskompetenz bezüglich des *Rechts des Wohnungswesens* inne bzw. kann Finanzhilfen nach Art. 104a GG gewähren. Das Verhältnis Bund-Länder sei vor dem Hintergrund der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes und der Verwaltungskompetenz der Länder aus Sicht des Referenten damit sehr ausgewogen.

Der Vertreter der Bundes betonte, daß diese "Regelungsmaterie" keine Ausweitung bundesgesetzlicher Vorschriften bzw. eine weitergehende Reglementierung der Länder bedeute, sondern lediglich eine reine Rechts- und Verwaltungsvereinfachung darstelle.

3.1.1 Schwerpunkte der Neubauförderung

Generell geht der Bund davon aus, daß auch in Zukunft Belegungsrechte geschaffen und, soweit notwendig, im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus, tragbare Mieten für Bedürftige sichergestellt werden müssen. Der soziale Wohnungsbau wird dabei als Vorreiter für innovatives, ökologisches und kostensparendes Bauen verstanden. In Ergänzung zur Eigenheimzulage soll darüber hinaus die Bildung selbstgenutzten Wohneigentums gefördert werden. Als Schwerpunkte entsprechender neuer Regelungen nannte der Vertreter des Bundes:

Größere Treffsicherheit von Zielgruppen

Über das Kriterium Einkommensgruppen hinaus sind aus Sicht des Bundes auch andere Indikatoren für die Vergabe von Sozialwohnungen hinzuzuziehen. Denkbar sind beispielsweise "Umschreibungen spezifischer Personengruppen", die je nach Region oder Stadtteil unterschiedliche Zugangsprobleme zum Wohnungsmarkt haben. Kriterien für eine solche Umschreibung wurden nicht genannt. Die Fokussierung auf spezifische Zielgruppen bedeutet in der Praxis eine Verengung des Zugangs zu Sozialwohnungen.

Verbesserte Effizienz und Kostensenkung

Aus Sicht des Bundes haben angesichts der kontinuierlich knapper werdender öffentlicher Finanzmittel kostensenkende Maßnahmen wie beispielsweise die Anwendung von Kostenobergrenzen oder die Einführung von Wettbewerbsverfahren absolute Priorität bei der Neuregelung des sozialen Wohnungsbaus.

Stärkere Wohneigentumsförderung im sozialen Wohnungsbau

Maßnahmen der Wohneigentumsförderung sollen weiterhin eine wichtige Rolle im sozialen Wohnungsbau spielen. Die steuerliche Förderung des *Eigenheimzulagengesetzes* konzentrierte sich auf die sog. "Schwellenhaushalte". Als Ergänzungsförderung zum *Eigenheimzulagengesetz* wird die Förderung im sozialen Wohnungsbau zukünftig die Schaffung selbstgenutzten Wohneigentums v.a. in Ballungsräumen oder Großstädten ermöglichen, wo die Eigenheimzulage allein oftmals nicht ausreicht. Dies soll auch gelten, wenn die Belastung von Anfang an oder nach Fortfall der Eigenheimzulage nicht tragbar ist.

Neugestaltung der Förderinstrumente im sozialen Mietwohnungsbau

Im Vordergrund der Überlegungen des Bundesbauministeriums steht die Abschaffung des Kostenmietprinzips. Eine Vereinheitlichung der Förderwege sei über die Orientierung am *Dritten Förderweg* zu erreichen, wobei der *Erste Förderweg* nicht mehr gelten soll. Die einkommensorientierte Förderung nach § 88e II. *WoBauG* schließt Fehlsubventionierungen von Anfang an aus.

Im Bereich anderer Fördermodalitäten - wie der vereinbarten Förderung nach § 88d II. *WoBauG* - sollen ebenfalls Fehlbelegungen bzw. -subventionierungen verhindert werden. Hierzu sei die Sozialmiete mit der jeweiligen Belegungsstruktur abzustimmen, wobei sich die Mieten abgekoppelt vom Kostenmietrecht an einer Vergleichsmiete orientieren sollten. Dies könne durch einen Mietausgleich für Bedürftige flankiert werden.

Eine größere Effizienz und Subventionsgerechtigkeit kann aus Sicht des Bundes u.a. auch mit einer Verwaltungsverschlankung und damit einhergehenden Deregulierungsmaßnahmen im sozialen Wohnungsbau erreicht werden.

Vermeidung einseitiger Bevölkerungsstrukturen

Aus Sicht des Bundes ist es die Aufgabe der Politik und der Umsetzungsebene, den scheinbaren Zielkonflikt zwischen Vermeidung von Ghettoisierungstendenzen und ausschließlicher Förderung bestimmter Zielgruppen bereits im Vorfeld zu lösen. Beispielsweise könne die kommunale Bauleitplanung die Entstehungsmöglichkeit von Ghettos beeinflussen bzw. verhindern. Der Vertreter des Bundes machte auf eine Reihe von Lösungsmöglichkeiten bzw. -instrumenten zur Verhinderung von Ghettoisie-

rungstendenzen aufmerksam, nannte konkret allerdings nur die "Kombiförderung", d.h. Belegungsrechte im nicht-geförderten Bestand.

Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Kommunen für die Wohnraumversorgung

Der Bund plädiert für eine verstärkte kommunale Beteiligung an der Aufstellung der Förderprogramme der Länder. Noch wichtiger sei jedoch die Festlegung eines eigenverantwortlichen kommunalen Entscheidungsspielraums innerhalb kommunaler Förderkonzepte, wozu auch die Einbringung eigenständiger Leistungen - wie beispielsweise die Bereitstellung kommunaler Grundstücke oder der Einsatz kommunaler Wohnungsbestände - gehörten.

Stärkung der Bereitschaft zur Selbsthilfe bei der Wohnraumversorgung

In diesem Zusammenhang wurde vom Vertreter des Bundes die Bedeutung einer Reform des Genossenschaftswesens hervorgehoben. Einem wünschenswert höheren finanziellen Engagement der Genossenschaftsmitglieder sei mit der Gewährung von mehr Rechten - beispielsweise für eine eigentumsorientierte Ausgestaltung der Wohnungen - entgegenzukommen. Diese Überlegungen seien auch für die Neubauförderung im sozialen Wohnungsbau von Bedeutung.

3.1.2 Maßnahmen im Wohnungsbestand

Eine Reform des sozialen Wohnungsbaus muß aus Sicht des Bundes neben der Neubauförderung auch den vorhandenen, *nicht gebundenen* Wohnraumbestand mit einbeziehen. Im Wohnungsbestand könne u.a. mit dem Erwerb von Belegungsrechten, der Nutzung kommunaler Wohnungsbestände bzw. mit Sanierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen, die gegenüber Neubautätigkeiten wesentlich kostengünstiger sind, gearbeitet werden. Letzter Punkt gelte v.a. für die neuen Bundesländer, die einen großen Sanierungsbedarf sowohl im Bereich der Plattenbausiedlungen als auch in innerstädtischen Altbauquartieren haben. Eine Inwertsetzung dieser Bestände betrachtet der Bund als wesentlichen Eckpfeiler für den sozialen Wohnungsbau in Ostdeutschland.

Im Bestand der ca. 2,5 Mio. *Sozialwohnungen* sind aus Sicht des Bundes ebenfalls Reformen notwendig, die sich v.a. auf eine Neuregelung der seit 14 Jahren existierenden Fehlbelegungsabgabe konzentrieren sollen. In ihrer jetzigen Form trägt diese Abgabe nur sehr wenig zu einem Abbau der Fehlsubventionierungen bei, da sie weder flächendeckend noch länderübergreifend einheitlich erhoben wird. So gibt es beispielsweise je nach Bundesland erhebliche Differenzen bei der Festlegung der förderungswürdigen

unteren Einkommensgrenzen und der Höhe der Ausgleichszahlungen bei jeweils gleichen Einkommen. Außerdem ist die Fehlbelegungsabgabe in ihrer jetzigen Form nicht in der Lage die großen Mietpreisunterschiede innerhalb des Sozialwohnungsbestands bzw. zu nicht-gebundenen Wohnungen zu kompensieren.

Die Reformüberlegungen des Bundes zielen daher auf eine stärkere Berücksichtigung der Einkommenssituation der Mieter und die Abschöpfung ungerechtfertigter Förder Vorteile zugunsten der Versorgung wirklich bedürftiger Haushalte ab. In einer ersten Verhandlungsrunde im Februar 1996 wurden zwischen dem Bundesbauministerium und den Ländern folgende Lösungsmodelle diskutiert:

- Modifikation des Fehlbelegungsabgabenrechts im Sinne eines an der Vergleichsmiete orientierten Mietausgleichsbetrags,
- Schaffung einheitlicher Toleranzschwellen in allen Bundesländern,
- Stärkere Berücksichtigung des Überschreitungsgrades der Einkommensgrenzen als Bemessungsgrundlage für den Ausgleichsbetrag,
- Stärkere Anpassung der Wohnkostenbelastung (Sozialmiete plus Ausgleichsbetrag) an die Marktmiete durch eine stärkere Orientierung an der Differenz zwischen Sozialmiete und ortsüblicher Vergleichsmiete,
- Verzicht auf die Kostenmiete auch im bereits vorhandenen Bestand,
- Anhebung der Sozialmieten auf den Stand der ortsüblichen Vergleichsmieten bei stärkerer Individualförderung (Wohngeld, Zusatzförderungen) und Abschöpfung der Mietmehreinnahmen zugunsten der Wohnraumversorgung bedürftiger Haushalte (u.a. durch Neubauten),
- Verlängerung der Belegungsbindungen.

3.2 Reformüberlegungen der Länder

Der Vertreter Hamburgs hinterfragte aus der Sicht Hamburgs und der Länder die mit einer Reform des Wohnungsbaurechts verbundenen Absichten des Bundes und forderte dazu auf, den Nutzen einer solchen Reform intensiver zu beleuchten.

So sei beispielsweise zu fragen,

- wer zukünftig stärker als bisher unterstützt und wer weniger stark von den neuen Subventionsstrukturen profitieren solle,
- ob die Hauptadressaten einer Reform eher die Mieter oder aber die Investoren sein sollen,

- ob eine Reform des Wohnungsbaurechts lediglich eine formal-systematische Rechtsbereinigung oder aber substantielle Veränderungen bedeuten soll und
- inwieweit sich der Bund finanziell engagiere bzw. eine stärkere Lastenverteilung auf die Länder und Kommunen plane.

Für den Referenten ist der oft geäußerte Vorwurf, es habe zu wenig Wohnungsneubauten gegeben, unzutreffend und damit kein Anlaß für eine Reform. In Hamburg beispielsweise sei die Zahl der fertiggestellten Neubauten konstant gestiegen. Für 1995 wurden gut 11.600 Wohnungsbaugenehmigungen erteilt, und im ersten Quartal 1996 waren es bereits 3.000. Das Hamburger Wohnungsbauprogramm, das als das größte in der Bundesrepublik gilt, sei in den letzten Jahren mit einem jährlichen Neubau von 3.900 Miet- und Genossenschaftswohnungen erfüllt worden. Die Zahl der Fertigstellungen betrug 8.601 Wohneinheiten in 1994 und 9.750 Einheiten im Jahr 1995.

Das Vorhaben des Bundes, dauerhafte Belegungsrechte schaffen und tragbare Mieten sicherstellen zu wollen, interpretierte der Vertreter Hamburgs als den Versuch, eine Neuorientierung des klassischen Mietwohnungsbaus zu etablieren. Es sei allerdings kurzfristig, zukünftige Fördermaßnahmen nur noch auf Haushalte zu konzentrieren, die sich nicht eigenständig mit Wohnraum versorgen können, und den sozialen Wohnungsbau allgemein auf einen "Randgruppenwohnungsbau" zu reduzieren. Die Lösung der auf diese Weise vorprogrammierten sozialen Probleme ginge ganz zu finanziellen und sozialen Lasten der Kommunen und Investoren. Als Gegenposition zu den aus seiner Sicht stabilitätsgefährdenden Reformansätzen des Bundes plädierte der Referent für eine Ausweitung des sozialen Wohnungsbau auch auf mittlere Einkommensschichten. Nur so ließe sich eine gute soziale Durchmischung erreichen bzw. könne Ghettoisierungsentwicklungen - wie in den Großwohnsiedlungen der 70er Jahre geschehen - entgegengewirkt werden.

Der Referent verdeutlichte die ablehnende Haltung vieler Länder gegenüber den Bestrebungen des Bundes, die Förderstrukturen im Wohnungsbaurecht vereinheitlichen zu wollen. Aus Sicht der Länder sind der zu diesem Zweck vom Bund vorgeschlagene Verzicht auf die Kostenmiete sowie die Einführung einer einkommensorientierten bzw. einer vereinbarten Förderung unnötig, da mit den §§ 88 e und 88 d *WoBauG* bereits genügend flexible Instrumente vorlägen, die seit langem je nach länderspezifischen bzw. regionalen Anforderungen zur Herstellung einer größeren Mietengerechtigkeit eingesetzt würden. Als Beispiel hierfür nannte der Referent die länderspezifische Fehlbelegungsabgabe, die in vollem Umfang dem Wohnungsneubau zufließen kann. Darüber hinaus entspreche die vom Bund präferierte Regelung weder dem föderalen Selbstverständnis noch sei sie wohnungspolitisch begründbar. Auch der Baufinanzie-

rungsausschuß habe bereits im Dezember 1995 festgestellt, daß der Entscheidungsspielraum der Länder bei der Neugestaltung der Fördermodalitäten des sozialen Wohnungsneubaus erhalten bleiben müsse. Eine Festlegung der Länder auf ein einheitliches Fördersystem durch den Bund wird danach abgelehnt, was auch für die in einigen Ländern als Pilotprojekt erprobte einkommensorientierte Förderung nach § 88e II. *WoBauG* gelte. Auch dürfe kein Zwang zur Aufgabe des Kostenmietprinzips auf die Länder ausgeübt werden.

Vor dem Hintergrund des kontinuierlichen Rückzugs des Bundes aus den Förderprogrammen stellte der Referent die verfassungspolitische Frage, ob der Bund gegenwärtig seinen in Art. 104a GG festgelegten Verpflichtungen noch nachkomme. Während der Bund im Förderjahrgang 1995 noch 2,8% der Mittel bereitgestellt habe, werde in 1996 die 2%-Marke unterschritten werden. Daher sieht der Referent die hauptsächlichsten Beweggründe des Bundes für eine Reform des Wohnungsbaugesetzes in der Möglichkeit zur finanzpolitischen Abwälzung der Förderkosten auf die Länder und Kommunen.

Die angestrebte Reform im Sozialwohnungsbestand durch Abschaffung der Kostenmiete und eine stärkere Subjektförderung betreffe in Hamburg wie auch anderen deutschen Großstädten jeden vierten Mieterhaushalt. Problematisch sei hierbei vor allem, daß die Subjektförderung bereits in ihrer heutigen Form nur sehr unzureichend sei. Das Ziel der Wohngeldzahlungen, die Mietbelastungen anspruchsberechtigter Personen auf ein tragbares Niveau abzusenken, werde beispielsweise in Hamburg kaum erreicht, da hier bereits 55% aller Mieten die wohngeldfähigen Höchstpreise überschreiten. Damit sei das Wohngeld für rund die Hälfte aller Mieter sozial ineffektiv. Die seit langem angekündigte und immer notwendiger werdende Wohngeldanpassung stehe bis heute aus, so daß zum jetzigen Zeitpunkt kein geeignetes Instrument für eine Subjektförderung als Baustein einer Reform existiere.

Zusammen mit der Fehlbelegungsabgabe, die länderspezifisch angepaßt und in vollem Umfang wieder dem Wohnungsneubau zufließen kann, seien aus Sicht der Länder und Kommunen auch ohne eine Reform ausreichend flexible Instrumente zur Herstellung einer größeren Mietengerechtigkeit gegeben. Im Endeffekt stellt sich aus dieser Argumentation heraus die vom Bund vorgeschlagene Subjektförderung als starke Abhängigkeit der Länder und Kommunen vom finanzpolitischen Willen des Bundes dar, während die Objektförderung mit dem Prinzip der Kostenmieten bzw. Belegungsbindungen langfristige Sicherheit schaffen könne und daher zu präferieren sei.

Die Abschaffung des Kostenmietprinzips bzw. die Heranführung der Sozial- an die Vergleichsmieten bei einkommensorientierten Ausgleichzahlungen hätte unkalkulierbare Wohngeldzahlungen zur Folge, wenn ein sozialverträgliches Mietenniveau weiterhin aufrechterhalten werden soll. Die Abschaffung des Kostenmietprinzips würde beispielsweise in Hamburg zu einer durchschnittlichen Mieterhöhung von mehr als 3,- DM/m² führen, was für eine 60 m² große Sozialwohnung eine monatliche Mehrbelastung von rund 180,- DM bedeutete. Sollte die vom Bund vorgeschlagene Individualförderung einkommensschwacher Haushalte zusätzlich zum Wohngeld eingeführt werden, befürchtet der Referent einen Beteiligungszwang der Kommunen an zukünftigen Wohngeldzahlungen. Die bisher gebundenen Fördermittel der Länder würden somit zur Kompensation o.g. Mieterhöhungen eingesetzt, die in vollem Umfang als Ertragsverbesserung an die Wohnungsunternehmen gingen und sich damit der wirtschaftlichen Verfügbarkeit der Länder entzögen.

Der Referent sieht in dieser Entwicklung ein Alarmzeichen, da die Herstellung von Mietengerechtigkeit offensichtlich zunehmend vom Willen und den finanzpolitischen Zwängen des Bundes abhängt. Unter diesem Gesichtspunkt bedeute eine stärkere Subjektförderung die Dezentralisierung der Verantwortung des Bundes auf die Länder und Kommunen.

Bezogen auf den Anspruch des Bundes, neue Investitionsanreize im Wohnungsbau schaffen zu wollen, ist aus Sicht der Länder und Kommunen bereits die Aufhebung des *Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes* bzw. die damit einhergehende Baupflicht ein großer Fehler gewesen. Die geplante Aufhebung des Kostenmietprinzips würde zusätzlich auch noch den Wegfall der Fehlbelegungsabgabe als Finanzierungsinstrument für den Wohnungsneubau bedeuten. Als Ergebnis dieser Überlegungen hielt der Referent fest, daß

- die Aufgabe des Kostenmietensystems unter den o.g. Voraussetzungen wie eine Fehlbelegungsabgabe aller Sozialmieter an die Wohnungsbauunternehmen wirke,
- das Finanzaufkommen aus der Fehlbelegungsabgabe den Ländern entzogen und
- die Kommunen zukünftig in die Finanzierung einer neuen Subjektförderung mit einbezogen würden.

Weiterhin sei bei Aufgabe des Kostenmietensystems und bei Fortfall der Belegungsbindungen mit einem Selektionsprozeß zuungunsten der Bedürftigen zu rechnen, wenn die Vermieter zukünftig ihre Mieter selbst aussuchen könnten. Der vom Bund vorgeschlagene Aufkauf von Belegungsbindungen ist aus Sicht der Kommunen vollkommen

inakzeptabel, da hierfür keine Finanzmittel zur Verfügung stehen bzw. die vorhandenen Mittel für den Wohnungsneubau eingesetzt werden müßten.

Schließlich wies der Vertreter der Stadt Hamburg und der Länder auf die Entwicklungen im Genossenschaftswohnungsbau hin. Hier ist aufgrund der Privatisierungsaufgaben im Zusammenhang mit dem *Allschuldengesetz* der Gedanke entwickelt worden, genossenschaftliches Vermögen zu privatisieren. Aus Sicht des Vereinigungsprozesses und v.a. der neuen Bundesländer erscheine dies zunächst nachvollziehbar. Bei Ausdehnung dieses Vorhabens auf alle Genossenschaften sei allerdings deren Grundgedanke, durch dauerhaftes Halten und Vermehren des genossenschaftlichen Wohnungsvermögens die Wohnungsversorgung ihrer Mitglieder sicherzustellen, gefährdet.

Die Stellungnahme Hamburgs, aber auch anderer Länder zu den Reformvorstellungen des Bundes wurde abschließend in neun Punkten zusammengefaßt:

1. Die Einführung einkommensabhängiger Mieten im Wohnungsbestand wird abgelehnt.
2. Die Regelung der Vorschriften über den Abbau von Fehlsubventionierungen müsse ebenso Ländersache bleiben wie
3. die Fehlbelegungsabgabe, die weder dem Bund noch den Unternehmen zufließen dürfe.
4. Auch die Entscheidung über Fördersysteme und -wege müsse Ländersache bleiben, da nur hier regional angepasste Lösungen gefunden werden könnten.
5. Der Bund müsse sich gemäß *Art. 104a GG* weiterhin an der direkten Förderung des Wohnungsbaus in den Ländern beteiligen.
6. Das System der Wohngeldzahlungen sei zur Sicherstellung angemessener Wohnkostenbelastungen der Bevölkerung weiterhin auf der Basis hälftiger Zahlungen seitens des Bundes und der Länder aufrechtzuerhalten. Darüber hinaus sei eine Wohngeldreform notwendig, um die Zahlungen an die wirtschaftliche Entwicklung anzupassen.
7. Den Ländern und Kommunen dürften keine zusätzlichen wohnungspolitischen Lasten einschließlich damit zusammenhängender Verwaltungskosten aufgebürdet werden.
8. Vor allem in den Ballungsräumen mit ihrem größeren Potential an versorgungsbedürftigen Haushalten sei die Bereitstellung preisgünstigen Wohnraums mit langfristigen Bindungen sicherzustellen.
9. Das bisherige Mietrecht dürfe nicht verändert werden.

Die vom Bund angestrebte Reform des Wohnungsbaugesetzes entspreche somit weder den Interessen noch den finanziellen Möglichkeiten der Länder.

3.3 Grundsatzpositionen des Deutschen Mieterbundes, des Gesamtverbandes der Wohnungswirtschaft und aus Sicht einer Vertreterin der Wissenschaft

Der *Vertreter des Deutschen Mieterbundes* plädierte für die Erhaltung bzw. die Schaffung eines ausreichenden Bestands an bezahlbarem Wohnraum vor dem Hintergrund allgemein steigender Mietpreise² und des prognostizierten langfristig hohen Wohnungsbedarfs. Solange aber der Sozialwohnungsbestand schrumpfe, könne auch keine sachgerechte Belegungspolitik erfolgen, um der Entstehung "sozialer Brennpunkte" entgegenzuwirken.

Aus Sicht des Deutschen Mieterbundes ist es daher wichtig,

- neue Sozialwohnungsbindungen zu schaffen bzw. bestehende Bindungen zu sichern,
- den Ankauf von Bindungen im bisher nicht gebundenen Bestand als Ergänzungsinstrument zu erproben bzw. auszubauen und in die öffentliche Förderung mit einzubeziehen, wobei die Kommunen finanziell entsprechend ausgestattet werden müssen,
- und jede Neuförderung mit Belegungsrechten zu verknüpfen.

Die Belegung sollte über Vereinbarungen zwischen den Kommunen und der Wohnungswirtschaft geregelt werden, was beispielsweise in Form von Kontingentverpflichtungen seitens der Wohnungsunternehmen geschehen könne. Im Vordergrund aller Überlegungen steht für den Deutschen Mieterbund die soziale Treffsicherheit, und damit eine weitaus größere Zielgruppe als das untere Einkommensdrittel, mit dem allgemein operiert wird. Das traditionelle Leitbild des sozialen Wohnungsbaus "für breite Schichten" müsse daher beibehalten werden, wenn man sich an der realen finanziellen Belastbarkeit orientieren und Fehlsubventionierungen vermeiden wolle.

Aus der Sicht des *Gesamtverbandes der Wohnungswirtschaft (GdW)* liegt das Grundproblem des sozialen Wohnungsbaus ebenfalls im Versorgungsengpaß für Benachteiligtengruppen, dem - im Gegensatz zu vorherigen Stellungnahme - nur mit Woh-

² Durchschnittlicher Anstieg der Mieten 1995: +3,9%. Damit sind die Mieten doppelt so stark gestiegen wie die Lebenshaltungskosten.

nungsneubauten effektiv begegnet werden könne. Dazu seien viele Unternehmen auch nach Abschaffung der Bauverpflichtung bereit, wenn veränderte Rahmenbedingungen bessere Möglichkeiten der Vermögenssicherung bzw. eine höhere Rentabilität gewährleisten würden.

Problematisch nannte der Referent in diesem Zusammenhang allerdings die gleichzeitige Existenz unterschiedlicher Systeme. So kann beispielsweise die ehemalige gemeinnützige Wohnungswirtschaft mit ihren Unternehmen keine indirekten Steuervergünstigungen erlangen, und Verluste sind nicht steuerlich durch Investitionsmodelle (z.B. Ausschreibungen) kompensierbar. Der Vertreter der Wohnungswirtschaft plädierte daher für eine Zusammenlegung aller Förderinstrumente.

Die aktuellen Mietenhöhen allein reichten nicht aus, um das Vermögen der Unternehmen dauerhaft zu sichern, wie das Beispiel Hamburg zeige: Der durchschnittliche Mietpreis pro Quadratmeter liege im öffentlich geförderten Wohnungsbau bei 9,80 DM, in ehemals gemeinnützigen Wohnungen, die noch in der öffentlichen Förderung sind, bei DM 7,50, und im inzwischen getilgten Bestand ohne öffentliche Förderung bei 6,50 DM. Bei Neubauten mit nur geringer Förderung betrage der Mietpreis dagegen nur 25,- DM/m².

In den Ballungsgebieten, die sich zunehmend zu Zielorten der "Armutszuwanderung" entwickelten, sind aus Sicht des Vertreters der Wohnungswirtschaft eine Länderneueordnung und geeignete Instrumente zur Kanalisierung der Bedürftigen in entsprechend billigere Wohnungen notwendig, die aber gerade aufgrund ihrer vergleichsweise niedrigen Mieten auf dem Markt nicht verfügbar sind. Dennoch stelle der Zugang zu teureren (Neubau-) Wohnungen mittels Berechtigungsschein keine Alternative dar.

Die *Vertreterin der Wissenschaft* beklagte im Rahmen der allgemeinen Überlegungen zu Reformansätzen im sozialen Wohnungsbau eine zu geringe Berücksichtigung stark benachteiligter Bevölkerungsgruppen. Die Fokussierung der Politik auf die breiten Schichten der Bevölkerung vernachlässige den dringenden Wohnungsbedarf benachteiligter Gruppen, der angesichts ihrer geringen Zahlungsfähigkeit und der Diskriminierungen, die sie am Wohnungsmarkt erfahren, nur im sozialen Wohnungsbau zu befriedigen sei.

Die fortschreitende Polarisierung der Gesellschaft, sichtbar u.a. in zunehmenden Einkommensdifferenzen, Vermögensungleichverteilungen und anderen Ausgrenzungskriterien, läßt die Zahl der Benachteiligten kontinuierlich steigen. Ihre Anzahl überschrei-

tet bereits heute die nach den gegenwärtigen Konzepten des sozialen Wohnungsbaus vorgesehenen Kapazitäten.

Die Ignoranz gegenüber den Benachteiligten Gruppen zeigte sich aus Sicht der Referentin bereits bei der Modernisierungspolitik der 70er Jahre, deren Ziel einer "Verbesserung der Bewohnerstruktur" zugleich zu einer Ausgrenzung der "Mieter, die niemand will", geführt habe. Auch heute werde seitens der Wohnungspolitik bzw. Wohnungswirtschaft das untere Drittel der Gesellschaft pauschal als Problemgruppe, nicht aber als Zielgruppe einer sozial orientierten Wohnungspolitik gesehen.

Einen ersten Fortschritt in Richtung einer Neudefinition der Zielgruppen sieht die Referentin in der Ausweitung des Begriffs "Familien" auf "Haushalte mit Kindern", womit nun auch Alleinerziehende angesprochen sind. Problematisch sei die Zielgruppendefinition allerdings noch immer für die zunehmende Zahl der Alleinstehenden. Besonders benachteiligt seien Frauen, die über vergleichsweise geringe Einkommen verfügen, und arbeitslose Jugendliche bzw. junge Erwachsene, deren Einkommen für eine eigenständige Wohnungsversorgung nicht ausreiche. Diese Gruppen würden von der Wohnungspolitik zu wenig wahrgenommen. In vielen Kommunen würden Alleinstehende unter 40 Jahren nicht in die Dringlichkeitslisten aufgenommen.

Die wachsende Zahl der Berechtigten und der gleichzeitige Rückgang an gebundenen Wohnungen mache deutlich, daß eine Kompensation der auslaufenden Bindungen durch Neubauten allein nicht erreicht werden könne. Die Suche nach Möglichkeiten einer zukünftigen Versorgung der Benachteiligten Gruppen schließt aus Sicht der Wissenschaft die Notwendigkeit neuer Formen der Wohnraumschaffung - beispielsweise für Obdachlose - ein, wie sie zur Zeit v.a. von freien Trägern und der Wohlfahrtspflege aufgegriffen werden. Dazu gehören beispielsweise integrative Konzeptansätze unter Einbeziehung des Zweiten Arbeitsmarktes bzw. (bezahlter) Selbsthilfe.

3.4 Ausgewählte Eckpunkte der Diskussion um die Reform des sozialen Wohnungsbaus

Anpassung des bestehenden Systems durch Korrektur, Ergänzung und/oder Modifikation bewährter Instrumente versus grundlegende Reform bzw. Systemwechsel

Die Vorstellung des Bundes, soziale Probleme künftig primär über die Subjektförderung lösen zu wollen, ist aus Sicht des Deutschen Mieterbundes ein nicht realisierbarer bzw. unbrauchbarer Weg. Der Staat dürfe sich nicht aus der Objektförderung zurück-

ziehen, und der soziale Wohnungsbau müsse sicherstellen, daß eine dauerhafte Bestandssicherheit gewährleistet ist. Nur die Objektförderung könne

- eine gezielte Angebotserhöhung auch "gegen" den Markt durchsetzen,
- die Schaffung bezahlbaren Wohnraums für alle Benachteiligten Gruppen gewährleisten,
- bestimmte städtebauliche Funktionen, wie beispielsweise die Konversion oder die Umgestaltung von Gewerbegebieten wahrnehmen und
- Pilotfunktionen für Innovationen im allgemeinen Wohnungsbau, wie z.B. kostensparendes und ökologisches Bauen ausüben.

Die oftmals gegen die Objektförderung ins Feld geführte Fehlbelegungsabgabe³ ist aus Sicht des Deutschen Mieterbundes durchaus ein sozial gerechtes und ausreichendes Regulationsinstrument, wenn diese Abgaben zweckgerichtet wieder dem sozialen Wohnungsbau zufließen würden. Es gebe gegenwärtig keine sinnvolle Alternative zur Fehlbelegungsabgabe um die Fehlsubventionierung zu kompensieren.

Der Deutsche Mieterbund warnt weiter vor einer Überbewertung der Instrumente Wohngeld und Ankauf von Belegungsrechten aus dem Bestand als singuläre Ersatzlösungen:

- Wohngeld schaffe keinen neuen Wohnraum.
- Wohngeld sichere keinen Bestand an bezahlbarem Wohnraum, sondern gewährleiste nur subjektgebundene Hilfe im Einzelfall.
- Die Notierung des Wohngeldes und seine Anpassung an die Mietentwicklung erfolge nicht aus sozialen Notwendigkeiten, sondern sei fiskalisch begründet.
- Das Wohngeld sei seit fast 6 Jahren nicht mehr angepaßt worden und daher weder für die Mieter noch für potentielle Investoren ein verlässliches Instrument. Damit gehe ein Vertrauensverlust der Betroffenen einher.
- Belegungsrechte seien bei angespannter Marktlage - d.h. dann, wenn sie am dringendsten gebraucht werden - am teuersten.
- Der Erwerb von Belegungsrechten "auf Vorrat" lasse sich an entspannten Wohnungsmärkten fiskalisch kaum durchsetzen.
- Der Staat als Käufer von Belegungsrechten sei ein zusätzlicher Konkurrent auf dem Wohnungsmarkt und treibe damit das Mietniveau bzw. die Wohngeldleistungen in die Höhe.

³ Die Fehlbelegungsabgabe umfaßt gegenwärtig insgesamt 720 Mio. DM jährlich und könnte laut Deutschem Mieterbund bei bundeseinheitlicher Regelung auf rund 1,5 Mrd. DM ausgeweitet werden.

Die zur Verfügung stehenden Förderwege müssen aus Sicht des Deutschen Mieterbundes auch weiterhin flexibel an die jeweilige lokale Situation anpaßbar bleiben. Da Wohnungsmärkte Teilmärkte seien, dürfe es keine länderübergreifenden Regelungen geben. Vielmehr seien die Flexibilisierung des Förderinstrumentariums, eine engere Verzahnung mit dem Wohngeld bzw. eine Ergänzung durch den Ankauf von Belegungsrechten sowie Auflagen zur Kostensenkung sinnvoll und notwendig. Ebenso seien die Orientierung der Förderung und der Mieten an der individuellen Belastbarkeit ("Mietengerechtigkeit") sowie die Entwicklung von Bewertungsinstrumenten als Entscheidungskriterium für die fördernden Stellen unabdingbar.

Die vom Bund geplante Heranführung der Sozialmieten an die ortsüblichen Vergleichsmieten im Bestand des sozialen Wohnungsbau ergebe für die bundesweit noch in der Bindung befindlichen 2,5 Mio. Sozialwohnungen bei Zugrundelegung eines Abstands von 2,- DM/m² ein Erhöhungsvolumen von 3,6 Mrd. DM. Hier stelle sich die Frage, wer für diese Kosten aufkommen soll. In diesem Zusammenhang warf der Vertreter des Deutschen Mieterbundes dem Bundesbauminister das Fehlen einer soliden Berechnungsgrundlage bzw. eine nur unseriöse Lösung des Problems vor. Die vom Bund vorgestellte Lösung sei wirtschaftlich bzw. finanziell zweifelhaft.

Die Vertreterin der Wissenschaft schloß sich ebenfalls den Bedenken gegenüber der heutigen Wohngeldregelung an. Diese sei extrem unzulänglich und v.a. in den alten Bundesländern viel zu niedrig angelegt. Die Berechtigungsgrenze liege weit unter den Einkommensgrenzen des sozialen Wohnungsbaus. Darüber hinaus werde sie schätzungsweise von nur 50% aller Berechtigten in Anspruch genommen, da es für das subjektive Empfinden einen großen Unterschied bedeute, ob eine Wohnung mit günstiger Miete angeboten würde oder wegen eines zu geringen Einkommens um Unterstützung für die Mietzahlung nachgesucht werden müsse. Das jetzige Konzept der Wohngeldzahlungen erfordere in jedem Fall eine deutliche Ausweitung des Berechtigtenkreises.

Auch aus Sicht der Vertreterin der Wissenschaft bleibt das Fehlbelegungsproblem akut. Statt von "Fehlbelegung" solle in diesem Zusammenhang besser von "Fehlförderung" gesprochen werden, da dies den Sachverhalt genauer treffe. Fehlförderung bringe den sozialen Wohnungsbau bei der Bevölkerung in Mißkredit. Deshalb müsse sie verhindert werden, zum Beispiel durch eine sinnvoll konzipierte einkommensabhängige Miete, die Arme nicht ausgrenze und deren Belastungen nicht einseitig auf die Kommunen abgeschoben werden, wie dies bei den jetzigen Konzeptionen des Bundes der Fall sei.

Der Vertreter der Wohnungswirtschaft hielt die Fehlbelegungsabgabe für überflüssig. Er bezeichnete sie als einen Fehler im System und eine stigmatisierende Situation, die lediglich einen politischen Beruhigungseffekt habe. Der gegenwärtige Gesamtbetrag von ca. 700 Mio. DM aus Fehlbelegungsabgaben reicht nach seinen Angaben noch nicht einmal für den Neubau von 2000 Wohnungen. Der reale Bedarf liege dagegen bei rund 500.000 neuen Wohnungen. Aus dieser Situation ergebe sich der Zwang zur Optimierung des Wohngeldes und zur Herstellung einer vertretbaren Mietpreisbindung, die allerdings von den Bürgern mehr Solidarität erfordere.

Zur geäußerten Kritik am Wohngeld bzw. zur Frage der Zielgenauigkeit der angestrebten Subjektförderung bemerkte der Vertreter des Bundes, die individuelle Einkommensorientierung sei lediglich eine Maßnahmengruppe. Im freifinanzierten Wohnungsbau könne das Wohngeld gar nicht ebenso ausgleichend wirken wie im geförderten Wohnungsbau. Darüber hinaus sei der Haushalt für 1997 noch nicht abgeschlossen, was keine näheren Angaben zum Wohngeld zulasse.

Der Vertreter des Bundes betonte, daß der verbindliche Anspruch auf Subjektförderung durch § 88e WoBauG über die gesamte Dauer der Belegungsbindung geregelt ist. Damit verwarf er die geäußerte Befürchtung, daß diese Zahlungen nach Einführung von Vergleichsmieten in den Sozialwohnungsbestand willkürlichen Schwankungen in Abhängigkeit von Haushaltsfragen unterworfen werden könnten. Der durchsetzbare Anspruch auf Zahlung einer Zusatzförderung müsse auch auf den Bestand übertragen werden. Die Finanzierung der Subjektförderung solle bei einer stärkeren Einkommensorientierung durch die Fehlbeleger geleistet werden, die eine größere Abgabenzahlung zu erwarten hätten. Damit ginge auch die Optimierung der Einkommensüberprüfung einher. Die Berücksichtigung der Einkommensentwicklung liege dabei in den Richtlinien der Länder.

Finanzierungsbelastung und Zuständigkeiten des Bundes versus Finanzierungsbelastung und Zuständigkeiten der Länder und Kommunen

Das vom Bund anvisierte Konzept einer einkommensorientierten Förderung ist aus Sicht der Vertreterin der Wissenschaft nur dann sinnvoll und sozialverträglich, wenn eine strikte Trennung ihrer Umsetzungs- und Finanzierungsebene gewährleistet wird. Die angestrebte Lösung des Bundes sehe allerdings die Weitergabe der Kostenbelastungen nach unten vor, so daß die Entscheidungsebene der Belegungspolitik gleichzeitig über die Höhe der von ihr getragenen Zusatzförderung entscheiden soll. Eine sinnvolle einkommensorientierte Förderung muß aus Sicht der Referentin von Bund und Ländern gemeinsam getragen werden, wobei für beide Ebenen aufgrund der zu

erwartenden geringeren Wohngeldzahlungen Vorteile zu erwarten seien. In der vorgesehenen Form allerdings lehnte die Vertreterin der Wissenschaft sowohl das Konzept der einkommensorientierten Förderung als auch die Angleichung der Sozialmieten an die ortsüblichen Vergleichsmieten bei gleichzeitiger Anhebung des Wohngeldes als sozial unverträgliche Lösungen ab.

Für die Aufrechterhaltung des sozialen Wohnungsbaus als gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden mit ihrer entsprechenden gesetzlichen Verankerung sprach sich auch der Vertreter des Deutschen Mieterbundes aus. Allerdings sollten die Kommunen größere Kompetenzen bzw. Entscheidungsspielräume erhalten, um ihre Versorgungsprobleme vor Ort effektiver lösen zu können und dadurch die geforderte Flexibilität der Förderinstrumente zu gewährleisten. Im Falle finanzieller Mehrbelastungen der Kommunen müßten ihnen die entsprechenden Mittel zugewiesen werden.

Der gegenwärtige regional und sozial extrem ausdifferenzierte Wohnungsmarkt lasse eine Globalsteuerung wie in der Vergangenheit nicht mehr zu, wurde aus dem Publikum bemerkt. Nur die Länder und v.a. die Gemeinden könnten heute noch treffsicher arbeiten. Dies gelte vor allem für die Ballungsräume, in denen sich soziale Treffsicherheit nur noch mit lokal angepaßten Maßnahmen erreichen ließe. Ein individualisierter Markt brauche individuelle, flexible Lösungen.

Der Forderung nach einer Ausweitung kommunaler Entscheidungskompetenzen widersprach der Vertreter des Bundes. Die Entscheidungsbefugnis des Bundes über die Verwendung von Bundesfinanzhilfen ergebe sich aus seiner verfassungsrechtlich definierten Rolle bei der Förderung des sozialen Wohnungsbaus und sei auch in diesem Sinne für das neue Wohnungsbaugesetz vorgesehen.

Aus Sicht des Vertreters Hamburgs verbirgt sich hinter der Konzentration des Bundes auf eine stärkere Einkommensorientierung der Rückzug aus der Förderung. Über Lastenverteilungen und dem damit verbundenen Anstieg des Mietniveaus sei - im Gegensatz zu den bestehenden Förderinstrumenten - allerdings keine soziale Gerechtigkeit zu erreichen. Daher müsse die Palette der Förderinstrumente und die im WoBauG vorgegebene Richtung des Mitteleinsatzes aufrechterhalten werden. Die Länder lehnten zusätzliche Vorgaben des Bundes zum Einsatz der Fördermittel genauso ab wie die Vereinheitlichung der Förderinstrumentarien zu einem einzigen Förderweg.

Die Vertreterin der Wissenschaft teilte die Befürchtungen gegenüber Dezentralisierungstendenzen der Bundespolitik. Die Forderung nach Aufrechterhaltung der vor-

handenen Förderinstrumente sei allerdings mit einem erheblichen Modifizierungsbedarf verbunden, wenn eine realistische Subventionierung bedürftiger Haushalte tatsächlich erreicht werden soll. In der jetzigen Form der Förderung transportierten die Länder lediglich die aus dem bestehenden Regelwerk resultierenden Verzerrungen weiter.

4. Praktische Erfahrungen mit neuen Förderwegen: "Wohnraum für alle" - das "Möglinger Modell" einer einkommensorientierten Förderung

Das "Möglinger Modell" als ein Beispiel für neue Förderwege war Thema eines Referats auf der Konferenz in Hamburg und zugleich Gegenstand einer vorausgegangenen Tagung in Ludwigsburg, die sich ausschließlich diesem Modell widmete. Der folgende Beitrag bezieht sich vornehmlich auf diese umfassendere Veranstaltung.

Ein SPD-Bundestagsabgeordneter stellte die bisher geschilderte Wohnungsproblematik für Benachteiligtengruppen als ein massives Verteilungsproblem dar. Der klassische soziale Wohnungsbau habe aber nicht nur seine soziale Treffsicherheit verloren, er sei heute darüber hinaus auch nicht mehr finanzierbar. Mit neuen Wegen der einkommensorientierten Förderung könne diesen gravierenden Problemen begegnet werden. Der baden-württembergische Wirtschaftsminister forderte in diesem Zusammenhang eine offensive Wohnungsbaupolitik. Er unterstrich die Bedeutung einer kombinierten Subjekt- und Objektförderung für einen zeitgemäßen und innovativen sozialen Wohnungsbau. Das "Möglinger Modell" stelle hierbei einen unkonventionellen, erfolgversprechenden Ansatz dar.

Der Referent, der als geistiger Vater des Modells gilt, erläuterte das Ziel der Gemeinde Möglingen, in einem Modellversuch mit begrenzten öffentlichen Mitteln bezahlbaren Wohnraum für diejenigen Haushalte zu schaffen, die auf dem freien Wohnungsmarkt allein keine Wohnung finden, und dabei die Höchstgrenze der Mietbelastungen bei 20% des Haushaltsbruttoeinkommens festzulegen.

Dazu verkaufte die Gemeinde Möglingen ein Baugrundstück zum Marktwert an ein privates Wohnungsbauunternehmen, das darauf 34 Eigentumswohnungen baut. Im Kaufvertrag ist vereinbart, daß zehn dieser Wohnungen nur an Kapitalanleger verkauft werden dürfen, die der Gemeinde Möglingen ein zehnjähriges Belegungsrecht einräumen. Diese Mietwohnungen erhalten vom Land Baden-Württemberg eine Grundförderung (Objektförderung) in Höhe von 50.000,- DM. Mit dieser Grundförderung wird

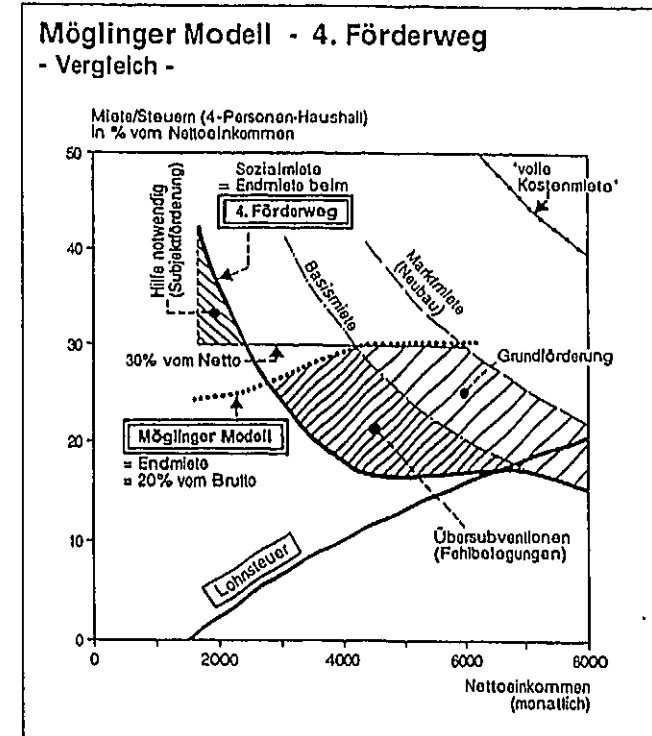
die vom Kapitalanleger erwartete Marktmiete während des Belegungszeitraumes auf eine Basismiete von 14,- DM/m² Wohnfläche herabsubventioniert. Die Grundförderung erfolgt in Form eines zinsverbilligten Darlehens der Landeskreditbank (OS 10-Darlehen). Der Mietvertrag wird direkt zwischen dem Investor und den von der Gemeinde Möglingen benannten Mietern zu dieser Basismiete abgeschlossen. Während des Belegungszeitraumes sind Mietsteigerungen in Höhe von 0,60 DM/m² alle zwei Jahre erlaubt.

Da der bereits herabsubventionierte Mietpreis für besonders einkommensschwache oder kinderreiche Haushalte in der Regel noch zu hoch ist, setzt hier gezielt eine zusätzliche Subjektförderung an, die über Wohngeld und - falls notwendig - einen kommunalen Zuschuß die endgültige Mietbelastung auf 20% des Haushaltsbruttoeinkommens begrenzt. Förderungswürdig ist eine Wohnfläche von 35-40m² für die erste sowie zusätzliche 15m² für jede weitere Person.

Ein Vier-Personen-Haushalt mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von 3.000,- DM müßte beispielsweise für eine förderungswürdige 85 m²-Wohnung eine Basismiete von 1.190,- DM (14,- DM/m² x 85) zahlen. Die Kappungsgrenze von 20% des Bruttoeinkommens liegt jedoch bei 600,- DM. Die Differenz zur Basismiete wird daher durch Wohngeld (hier 333,- DM) und einen kommunalen Zuschuß (257,- DM) ausgeglichen. Das Wohngeld muß jedes Jahr, der ergänzende Mietzuschuß alle zwei Jahre neu beantragt werden, um Fehlbelegungen zu vermeiden. Eine Subjektförderung im gleichen Bestand entfällt, wenn die Kappungsgrenze bei entsprechend höherem Bruttoeinkommen über der Basismiete liegt. Im vorliegenden Beispiel wäre dies bei einem Einkommen von mehr als 5.950,- DM der Fall.

Mit seiner Kombination aus Objekt- und Subjektförderung wurde das Möglinger Modell als problemorientierte Alternative zum Vierten Förderweg des Landes Baden-Württemberg dargestellt. Der Vierte Förderweg beinhaltet aus Sicht des Referenten die Gefahr von Fehlallokationen der Fördermittel. Zwar wird auch hier im ersten Schritt die Marktmiete durch eine Grundförderung des Landes auf die Basismiete gemindert. Für den Bauträger bzw. den Kapitalanleger sind daher beide Modelle gleich attraktiv. Anders gestaltet sich allerdings im zweiten Schritt die Subjektförderung. In Abhängigkeit vom Einkommen der Mieter, das die Kappungsgrenze nach § 25 WoBauG um bis zu 40% übersteigen darf, wird die Basismiete hier nochmals auf die Sozialmiete herabsubventioniert, die dann die Endmiete darstellt. Bei einem Nettoeinkommen von 1.500,- DM entspricht eine Sozialmiete von bspw. 700,- DM einem Anteil von 47 Prozent (ohne Wohngeld), bei einem Einkommen von 4.000,- DM sind dies jedoch nur 18 Prozent. Damit werden die Subventionen noch stärker als beim Er

Abbildung 1: Vergleich zwischen Möglinger Modell und 4. Förderweg



sten Förderweg an die Bezieher höherer Einkommen verteilt und Fehlbelegungen regelrecht organisiert, während die so geförderten Wohnungen für einkommensschwache Haushalte nach wie vor zu teuer sind. In der Regel ist hier eine zusätzliche Subvention durch Wohngeld erforderlich.

Dagegen sind nach den Ausführungen des Referenten Fehlbelegungen im Rahmen des Möglinger Modells ausgeschlossen. Die Fördermittel kämen gezielt den wirklich Bedürftigen zu und hätten daher eine besonders hohe soziale, familienfreundliche Wirkung. Da die Einkommensgrenzen des *Vierten Förderweges* auch beim Möglinger Modell gelten, sei hier überdies die Voraussetzung für eine soziale Durchmischung der Wohnbevölkerung gegeben.

Neben den sozialen Aspekten zeichne sich das Möglinger Modell durch erhebliche Kosteneinsparungen für die Kommunen aus. Nach Beispielberechnungen des Referenten liegen die jährlichen Kosten pro Wohnung für die Gemeinde Möglingen bei durchschnittlich ca. 2.300,- DM pro Jahr, für den gesamten Belegungszeitraum bei insgesamt 23.000,- DM. Abgezinst auf das Jahr 1994 ergeben sich noch rund 16.000,- DM. Eine nach dem *Ersten Förderweg* von den Kommunen im Stuttgarter Raum finanzierte Wohnung würde dagegen etwa das Zehnfache kosten.

Durch die günstige Grundförderung des Landes sei das Möglinger Modell eine attraktive Investition für private Kapitalanleger, wie ein Vertreter der Bausparkassen betonte. Es gewährleiste eine marktorientierte Miete und damit eine zuverlässige Rendite. Für den Belegungszeitraum habe der Investor darüber hinaus de facto eine Mietgarantie, da die Gemeinde Möglingen den Wohnungsmieter über ihre Belegungsrechte stellt. Für diese Zeit sei auch die Übernahme eines eventuellen Mietausfalls durch den Bauträger vertraglich vereinbart.

Die nicht einkommensteuerpflichtige Zusatzförderung ermögliche eine sozialverträgliche Wohnkostenbelastung bei Zugrundelegung der Faktoren Haushaltsgröße und finanzielle Möglichkeiten. Die einfache Berechnungsgrundlage ("20 Prozent vom Brutto") reduziert nach Angabe des Referenten den kommunalen Verwaltungsaufwand für die Berechnung der Förderung. Außerdem gestattet sie eine flexible Anpassung des Fördermitteleinsatzes an die Einkommensverhältnisse, die beispielsweise durch vorübergehende Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Veränderung der Haushaltsgröße Schwankungen unterworfen sein können. Eine Fehlbelegung durch Haushalte mit höheren Einkommen ist laut Referent aufgrund der Kappungsgrenze in Kombination mit der förderungswürdigen Wohnfläche ausgeschlossen. Da die Mieter in den Möglinger Wohnungen mit steigendem Einkommen eine geringere Förderung erhalten und

darüber hinaus lediglich eine definierte Wohnfläche gefördert wird, nehme bei Mietern mit steigendem Einkommen das Interesse an einer solchen Wohnung - im Gegensatz zu einer herkömmlichen Sozialwohnung - ab.

Das Grundprinzip des Möglinger Modells ist inzwischen auch außerhalb Baden-Württembergs in einer Reihe von Gemeinden auf Interesse gestoßen, von denen mehrere sich zur Übernahme des Modells entschlossen haben. Dessen ungeachtet wurden einige Elemente des Modells durchaus kritisch diskutiert.

Kritiker des Möglinger Modells warnten besonders vor unkalkulierbaren finanziellen Belastung der Kommunen, in denen besonders viele Bedürftige leben. Ist das Einkommen der Mieter nämlich besonders niedrig, muß der kommunale Zuschuß entsprechend größer sein. Dies wird für die Kommunen um so teurer, je mehr bedürftige Familien die Möglinger Wohnungen in Anspruch nehmen wollen. Der Kritikpunkt, eine einkommensorientierte Förderung sei nur in einer Zeit sinnvoll, in der die Haushaltseinkommen steigen (kurzer Förderungszeitraum), halte einer weitergehenden Argumentation nicht Stand, da eine Ausweitung des finanziellen Spielraums durch Umschichtung der Fördermittel möglich sei. Der Bürgermeister der Gemeinde Möglingen wies darauf hin, daß die Kommunen beispielsweise die Verkaufserlöse, die sie am freien Markt für das Baugrundstück erzielt haben, für die Subjektförderung einsetzen könnten. Da sie für eine nach Möglinger Kriterien geförderte Wohnung nur etwa ein Zehntel des nach dem *Ersten Förderweges* üblichen Betrages aufbringen müssen, liege auch hier ein großes Einsparpotential.

Umstritten war in diesem Zusammenhang der Einkommensbegriff, da die "Brutto"-Regelung im Möglinger Modell beispielsweise Bezieher von Transferleistungen begünstigt. Anstelle der "20 Prozent vom Brutto" sind nach Angaben des Referenten theoretisch auch 30 Prozent des Nettoeinkommens als Berechnungsgrundlage denkbar. Im Rahmen des Modellprojektes habe man sich dennoch für die sozial gerechtere Bruttoregelung entschieden, da die Bezieher höherer Einkommen ihre Nettoeinkünfte durch Abschreibungen, Spenden, eine bessere Ausnutzung der Freibeträge etc. stärker manipulieren könnten als Geringverdienende.

Ein anderer Kritikpunkt, auf den insbesondere die Mietervereinigungen hinwiesen, ist die Länge der Bindungsfrist von lediglich zehn Jahren, weil dadurch nur vorübergehend Sozialwohnungen geschaffen und langfristig Bedürftige erneut benachteiligt würden. Nach Ablauf der Bindungsfrist käme für sie nur die Aufgabe ihrer Wohnung oder eine höhere Einkommenssubventionierung in Betracht. Ein Vertreter der Wohnungswirtschaft kritisierte darüber hinaus, daß die kommunalen Fördermittel nach diesem

Zeitraum verloren seien. Als Investoren sollten deshalb auch genossenschaftliche Kapitalanleger und kommunale Unternehmen für Vorhaben wie das Möglinger Modell gewonnen werden, damit Dauer-Belegungsrechte gesichert und - über die marktorientierte Basismiete - rentable kommunale Eigentumswerte geschaffen würden.

Der Referent machte deutlich, daß aus Gründen der Vermögensdisposition für den privaten Kapitalanleger zunächst nur eine Bindungsfrist von maximal zehn Jahren interessant ist. Längerfristige Bindungen würden kaum akzeptiert, da nach einem Zeitraum von zehn Jahren die erhöhten steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten auslaufen. Die berechnete Kritik an der zu kurzen Bindungsfrist vernachlässige außerdem den Umstand, daß mit den Möglinger Wohnungen zunächst nur ein Modellprojekt gestartet wurde, für das ein überschaubarer Zeitrahmen als Erprobungsphase sinnvoll sei. Später müßten Lösungen gefunden werden, die über das Modellvorhaben des Möglinger Projektes hinausgehen.

Ziel der Projektentwickler ist es, mit dem Möglinger Modell zu einer grundlegenden Reform der Wohnungspolitik beizutragen, die zu einer völligen Umstellung von der Objekt- zur Subjektförderung führt. Im Zuge dieser Umstellung könne das Wohngeld, das durch fehlende Einkommensanpassung und zunehmend höhere Mietausgaben in seiner heutigen Form keine soziale Entlastungsfunktion mehr habe, wieder zu einem wichtigen sozialen Regulativ auf dem Wohnungsmarkt werden. Wenn es im Sinne des Möglinger Modells weiterentwickelt wird, ließe sich der Grundsatz des Berechnungsmodells "20 Prozent vom Bruttolohn" sowohl auf Bestands- als auch auf weitere Neubauwohnungen übertragen. Seine Finanzierung sei durch den Verzicht auf die Objektförderung ausgabenneutral gesichert. Das Wohngeld in seiner neuen Form mache die derzeitigen gesetzlichen Eingriffe in die Mietpreisbildung größtenteils überflüssig. Angebot und Nachfrage würden wieder kostenorientierte Marktmieten ausbilden. Im Ergebnis kann auf den Bau öffentlich geförderter Sozialwohnungen dann weitgehend verzichtet werden, wie der Referent ausführte. Die Kombination von kommunalen Belegungsrechten (bei kommunalen Bauträgern oder durch zusätzlichen Ankauf im Wohnungsbestand) mit einer entsprechenden Subjektförderung könne den einkommensschwachen Haushalten helfen und trotzdem marktübliche Mieten garantieren.

Die ersten Erfahrungen mit dem Möglinger Modells zeigen eine geringere Nachfrage als ursprünglich angenommen, da die neue Förderungsform für "Fehlbeleger" im alten Sozialwohnungsbestand und für Haushalte, die aufgrund steigenden Einkommens voraussichtlich zu "Fehlbelegern" werden, im Vergleich zu den bestehenden, herkömmlich geförderten Sozialwohnungen unattraktiv ist. Für unterversorgte Haushalte

scheinen die Möglinger Wohnungen dagegen interessant zu sein, was der Referent als deutlichen Beweis für die soziale Treffsicherheit des Möglinger Modells wertete.

Die in § 1 Abs. 2 WoBauG formulierte Forderung *"Die Förderung soll eine ausreichende Wohnungsversorgung (...) namentlich für diejenigen Wohnungssuchenden sicherstellen, die hierzu selbst nicht in der Lage sind"* ist für den Referenten durch das Möglinger Modell erfüllt, da es öffentliche Fördermittel gezielt an unterversorgte Haushalte weiterleite und damit zugleich effektiv und sparsam sei.

Entsprechend äußerte sich auch der Vertreter des Bundesbauministeriums, das sich im Rahmen der angekündigten Reform des sozialen Wohnungsbaus eng an dieser Zielvorgabe orientiert und dabei ebenfalls auf die einkommensorientierte Förderung setzt. Bund, Länder und Kommunen könnten bei Einsatz des Möglinger Modells langfristig mit erheblichen Einsparungen rechnen. Es mobilisiere privates Kapital für den Wohnungsbau und trage damit zur Verstärkung der Bauinvestitionen bei. Die Entscheidung über den Wohnungsbau liege bei den Kommunen, und somit dort, wo bedarfsgerecht und flexibel geplant werden könne. Durch seinen kosten- und flächensparenden Ansatz werde das Möglinger Modell auch ökologischen Ansprüchen gerecht, da über eine Lösung der Verteilungsproblematik Flächenverbrauch und Landschaftszersiedelung reduziert würden. Darüber hinaus vereinfache es durch seine überschaubare Förderstruktur den Verwaltungsaufwand bzw. die individuelle Berechnung der Fördersumme für jeden Mieter.

5. Zeitgemäße Bauweisen und Wohnumfeldstandards sowie kostengünstiges Bauen im sozialen Wohnungsbau

5.1 Innovative Ansätze im Wohnungsbau - neue Wohnqualitäten bei niedrigen Kosten

Für den Referenten, den Geschäftsführenden Gesellschafter eines Wohnungsbaunternehmens und Vorstandsvorsitzenden des Landesverbandes Freier Wohnungsunternehmens Niedersachsen/Bremen e.V., müssen Konzepte für kostengünstiges Bauen auch die Planungs- und Organisationsebene mit einschließen. Kostengünstiges Bauen bedeute dabei nicht einen Verzicht auf Qualitäten, sondern den Versuch, die scheinbaren Gegensätze von Kostenersparnis und Qualitätssteigerung miteinander zu verbinden. Die Betriebskostenhandhabung des weiter unten vorgestellten Beispiels Europahaus zeige, daß Kostensenkungen nicht nur notwendig, sondern vielmehr Voraussetzung für

Qualitätsverbesserungen im Wohnungsbau durch den Zwang zu einem bewußteren Bauen sein können.

Dazu gehöre auch eine neue Form der Zusammenarbeit aller Beteiligten. Unter "Bauerotik" versteht der Referent dabei die enge Kooperation aller Beteiligten, die ein erfolgreiches Bauen im Sinne kostensparender, sozial- und umweltverträglicher Konzepte ermögliche. Zu diesem Lernprozeß gehöre auch die Einbeziehung und Analyse bereits realisierter Konzepte.

Der Referent plädierte in diesem Zusammenhang dafür, den Begriff *public private partnership* zu erweitern, um alle Erfahrungswerte der verschiedenen involvierten Akteure zusammenbringen zu können. Weiterhin müsse auf einseitige Schuldzuweisungen bezüglich der "Baumisere" verzichtet werden, um eine sinnvolle und produktive Fehleranalyse zu gewährleisten. Dieser allgemeine Erfahrungsaustausch müsse auch Vorschriften und Bestimmungen umfassen, die oftmals eine kostengünstige, flexible Lösung verhinderten. Langfristig sei ein Mittelweg zwischen dem "Swatch-Haus" (s.u.) und einer auf lange Sicht angelegten "Bestandsplanung" der richtige Weg. Die Lösung der Probleme liege in einer stärkeren Kooperation von Verwaltung, Planung und Ausführenden anstelle konkurrierender Akteure.

Der Vertreter einer Baugenossenschaft bzw. des Gesamtverbandes der Wohnungswirtschaft mahnte das Nachdenken über die gegenwärtigen Baukosten an, da sich ohne Subventionen bei gegenwärtig 3.700-4.000,- DM/m² Gesamtkosten die Neubaumietenspanne von 25,- bis 30,- DM/m² nicht reduzieren ließe. Als einen Beitrag zur Kostenreduktion nannte er die Vermeidung von Fehlplanungen bzw. den Verzicht auf überflüssige Verordnungen seitens der Verwaltung. Die Stellplatzpflicht für Neubauten verursache beispielsweise höhere Mietpreise, so daß die entsprechenden Wohnungen für untere Einkommensklassen - auch ohne Auto - oftmals nicht mehr in Frage kommen. Ein zweites Problem verberge sich hinter dem Begriff "Kostendeckung", die aufgrund der damit verbundenen Vielzahl staatlicher Vorgaben bzw. Limitierungen (Verwaltungskosten, Höhe der Abrechnung von Instandhaltungskosten etc.) als "politisch verordnete Miete" bezeichnet werden könnten.

Der Vertreter des Deutschen Mieterbundes machte darauf aufmerksam, daß in Deutschland Überlegungen zum Thema kostensparendes Bauen erst in jüngster Zeit diskussionsfähig geworden sind. Noch vor zwei bis drei Jahren habe v.a. die Wohnungswirtschaft das Thema mit der Begründung abgelehnt, die Kundschaft würde kostengünstige Bauprojekte nicht annehmen. Der niederländische Grenzgebiet habe allerdings schon damals das Gegenteil gezeigt, und die Vernachlässigung dieser

Marktchancen seitens der deutschen Bauindustrie werde heute mit der Unterversorgung an kostengünstigen Materialangeboten bezahlt. Da der Großteil der Kosten allerdings im Grundstücksbereich entsteht, seien die Kommunen aufgefordert, mehr kostengünstiges Bauland zur Verfügung zu stellen.

Das vom Referenten vertretene Wohnungsunternehmen bemüht sich als privatwirtschaftlicher Akteur auch um "Gemeinnützigkeit", d.h. um die Erreichung sozialer, kultureller und ökologischer Ziele neben der wirtschaftlichen Bestandssicherung. Beispielsweise arbeitet das Unternehmen mit Öko- und Sozialbilanzen und hat in Hannover das erste Öko-Audit der Baubranche durchgeführt. In diesem Sinne beispielhaft ist auch das Hannoversche Kooperationsmodell, in dem Wohnungsbauprojekte für Benachteiligte wie Körperbehinderte, Prostituierte oder Drogenabhängige realisiert werden.

Der Ausgangspunkt aller Überlegungen sei die Unzufriedenheit mit den alten Wegen des Wohnungsbaus, die der Referent in vier Punkten zusammenfaßt:

- 1) Die gebaute Umwelt sei vom Kollektiv geschaffen und "umstellt uns nun als traditionsverwurzeltes Volksvermögen in Beton".
- 2) Die mittlerweile ca. 40 Mrd. DM Subventionsgelder hätten ein falsches Bild vom Bauen bzw. den Baukosten vermittelt und die Verantwortlichen bzw. Ausführenden "träge gemacht". Insgesamt sei das Gefühl für den Markt bzw. die Marktrealitäten verlorengegangen. Die wachsende private und zunehmend auch öffentliche Armut benötige daher einen "Drogenentzug", und die "Familie der Bauenden" müsse künftig stärker zusammenarbeiten, um diesen "Entzug" erfolgreich zu schaffen.
- 3) In der Baubranche gebe es keine ausreichenden Produktstandards, die eine flexible Reaktion auf veränderte Anforderungen erlaubten. Hier sei die Autowirtschaft wesentlich einfallsreicher, die sich nach der Ära der "großen Autos" flexibel an die neuen Marktkonditionen angepaßt habe. Ein Äquivalent im Bausektor könne das "Swatch-Haus" im Sinne einer differenzierten, kleinteiligen, ökologischen und flexiblen Marktanpassung sein, das v.a. junge Leute ansprechen könnte, deren Wohnbedürfnisse sich in den herkömmlichen Standards kaum wiederfinden.
- 4) Die "Bereichsgeismen" bzw. die "kleingehackte" Organisation des Bauens ist aus Sicht des Referenten für die "Preistreiberei" in der Baubranche verantwortlich und verhindere somit kostengünstige Konzepte.

Ein weiteres Problem ist in den Augen des Referenten die einseitige Ausrichtung von Bauwettbewerben ausschließlich nach Schönheitskriterien, denen Preisfragen nachgeordnet sind und die somit kostengünstiges Bauen verhindern. Er forderte daher die stärkere Einführung integrierter Verfahren, die als funktionale Ausschreibungen sowohl Preis- als auch Qualitätsaspekte zugleich berücksichtigen und Bauvorhaben mit Festpreisaussage zum Ziel haben.

Der internationale Europahaus-Wettbewerb in Langenhagen bei Hannover

Der niedrige Anteil von nur noch 3-4% preisgebundenen Sozialwohnungen am Gesamtwohnungsbestand in Niedersachsen und die Kritikpunkte am "herkömmlichen Wohnungsbau" (kleine Funktionsküchen, überdimensionierte Wohnzimmer, kleine Kinderzimmer) veranlaßten im Jahr 1993 das bauzuständige Sozialministerium, einen "Runden Tisch" mit allen relevanten Verbände ins Leben zu rufen, um deren Kooperationsbereitschaft für ein Bauexperiment zu gewinnen. Außerdem wurde dazu ein internationales Kolloquium mit Architekten und Bauunternehmern, dem niedersächsischen Sozialministerium, der Bauverwaltung Langenhagen, dem Landkreis Hannover, Bauforschern, dem Wohnbund und der Firmengruppe Gundlach als Projektträgerin veranstaltet.

An der europaweiten Projektausschreibung für das Europahaus nach Verdingungsordnung für Bauleistung (VOB), die u.a. einen intelligenten Städtebau, soziale und ökologische Gebäudegestaltungen sowie die Abgabe eines Festpreisangebotes forderte, beteiligten sich 15 Teams aus 7 Ländern. Die Stadt Langenhagen hatte ein Grundstück angeboten und den Bebauungsplan noch während der Ausschreibungsphase innerhalb von nur 5 Monaten erstellt. Da die Stadt als Partner in das Projektteam involviert war, konnte sie maximale Gestaltungsspielräume gewähren und beschränkte sich im Bebauungsplan auf minimale Festlegungen wie beispielsweise die Baugrenzen. Das 7.000m² große Grundstück, das von einer Schule mit Schulhof, viergeschossigem Wohnungsbau, Einfamilienhausbau und Industrie umgeben ist, sollte mit 60 bis 70 Wohnungen in bis zu 3,5-geschossigen Häusern mit einer Geschosßflächenzahl (GFZ) von ca. 0,8 bebaut werden.

In der Ausschreibungsjury hatte jeder Beteiligte des Projektteams ebenso wie die Stadtverwaltung und der Investor je eine Stimme. Die eingegangenen 15 Entwürfe waren aufgrund der großen gestalterischen Freiheit, die den Teilnehmern gelassen wurde, städtebaulich vollkommen unterschiedlich und variierten stark in GFZ, Wohnungszahl und veranschlagten Baukosten.

Als Ausschreibungsgewinner wurde aufgrund seines überzeugenden Preis-Leistungsverhältnisses das Angebot des schwedischen Teams Jacobson & Widmark - Nyrens arkitektkontor - Mjööbäcks Bauunternehmen ausgewählt. Der Entwurf lehnt sich an ein "Wagenburg"-Motiv an, bei dem die Gebäude um zwei Anger gruppiert sind. Der Innenraum ist autofrei, und spielende Kinder können in dieser familiengerechten, allerdings auch sehr engen Situation von allen Wohnungen aus beobachtet werden. Der zu den Wohnungen gehörende Parkraum steht als preisgünstigste Möglichkeit in Form von Senkrechtplätzen im Straßenraum zur Verfügung. Garagen sind nicht vorgesehen.

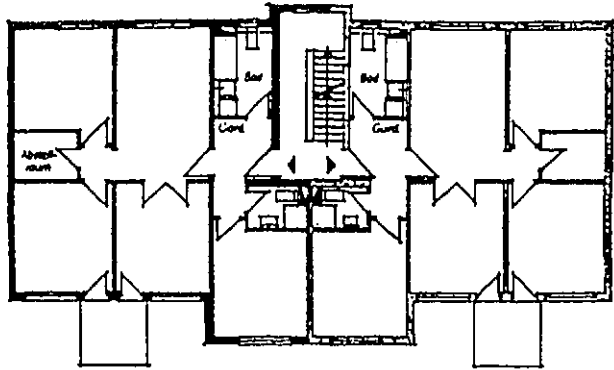
Bauliche Daten und ökologische Qualitäten

Die Bauphase dauerte vom Frühsommer bis zum Winter 1994. Das Grundstück wurde mit 64 Wohnungen in 2- bis 2,5-geschossigen Gebäuden bei einer tatsächlichen GFZ von 0,8 bebaut, wie sie sonst bei drei bis vier Geschossen üblich ist. Eine weitere Besonderheit sind die verringerten Gebäudeabstände nach §13 NBauO. Zum Grundstücksrand wurden aufgrund der größeren Lärmbelastung Maisonette-Grundrisse gewählt. Einige Doppelhäuser wurden durch ein übergreifendes Dach zusammengefaßt.

Die Wohnungen weisen eine flexible Raumordnung mit beidseitiger Belichtung und Gartenanbindung auf. Die Allraumgrundrisse werden über einen Eingang erschlossen. Das 18m² große Wohnzimmer mit Ausgang in den Garten dient als Verteiler in die übrige Wohnung, die aus gleich großen, flexiblen 12m²-Zimmern und einer großen Wohnküche mit Verbindung zum Wohnzimmer (Kinderbeaufsichtigung) besteht. Ein Zimmer wird über die Küche erschlossen, was für die Mieter aber kein Problem darstellt, wie der Referent ausführte (vgl. Abbildung 2 zum "Regenbogen-Projekt").

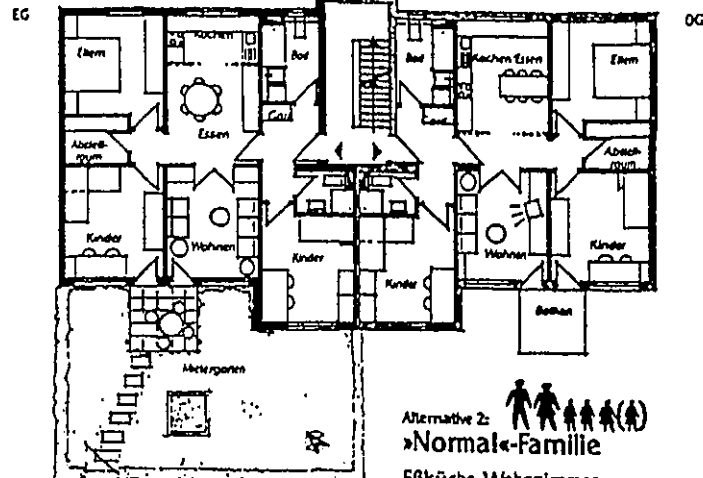
Die Gebäude bestehen aus einer Holzrahmen-Fertigteilkonstruktion und halten hohe ökologische Standards. So wurden beispielsweise die Ökorichtlinien des Landes Niedersachsen erfüllt und die vorgeschriebene Wärmedämmung in ihrer Effektivität um 40% übertroffen. Es wurden ausschließlich umweltfreundliche Materialien verwandt. Die Anlage verfügt über Regenwasserversickerung und - wie bereits ausgeführt - über zwei Mietergärten pro Wohnung. Durch diese Privatisierung der Außenanlagen entstehen keine Kosten für die Außenpflege, so daß die Betriebskosten insgesamt sehr niedrig bleiben. Schließlich sorgt ein eigenes, von zwei Automotoren betriebenes Blockheizkraftwerk für die vergleichsweise kostengünstigste Wärme- und Warmwasserversorgung, da nur ein Hausanschluß zu bezahlen ist und somit niedrigere Investitionskosten als bei konventionellen Anlagen entstanden sind.

Abbildung 2: Grundrisse des Regenbogen-Projektes



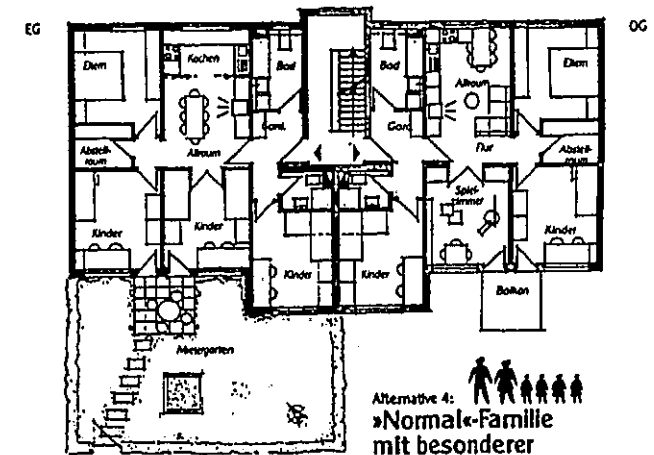
Regenbogen-Projekt: Nutzungsvielfalt durch Allraum-Grundrisse

Alternative 1: 
Große »Normal«-Familie
 Küche, Esszimmer, Wohnzimmer, 3 Schlafzimmer



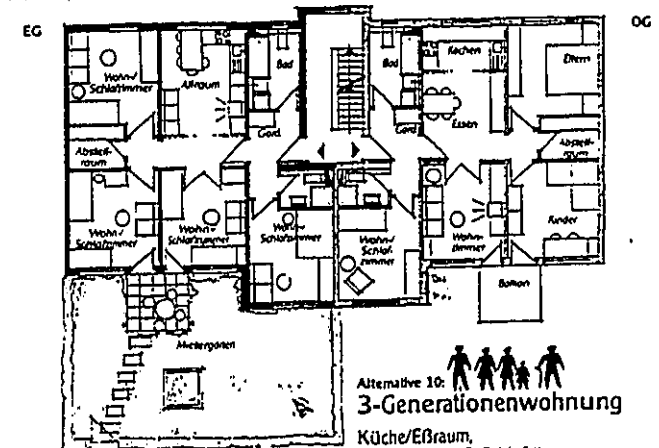
Alternative 2: 
»Normal«-Familie
 EBküche, Wohnzimmer,
 3 Schlafzimmer

Alternative 3: 
Kinderreiche »Normal«-Familie
 Küche, Allraum, 4 Schlafzimmer



Alternative 4: 
**»Normal«-Familie
 mit besonderer
 Kinderorientierung**
 Allraum, Spielzimmer, 3 Schlafzimmer

Alternative 9: 
Erwachsenen-WG
 Allraum, 3 Wohn-/Schlafzimmer, 1 Wohn-/Schlafzimmer für Paar



Alternative 10: 
3-Generationenwohnung
 Küche/Eßraum,
 Wohnzimmer, 3 Schlafräume,
 1 Wohn-/Schlafraum für Oma/Opa
 mit eigenem Duschbad

Soziale Qualitäten

Die Anlage zeichnet sich durch eine wohnquartierbildende Gebäudegruppierung mit individualisierten Wohnungen und "dörflicher Nähe" aus. Es finden sich ausschließlich Belegungsrechtswohnungen nach § 25 II. WBauFG. Jede zweite Wohnung ist behindertenfreundlich und barrierefrei erreichbar, u.a. weil aus Kostengründen auf eine Unterkellerung verzichtet wurde. Anstelle der Keller befinden sich Abstellräume in vorgeschriebener Größe auf den Etagen sowie separate Fahrradstellplätze vor der Tür. Die Wohnungen sind familiengerecht, aber klein und deshalb bezahlbar. Die kommunikativen Grundrisse weisen - wie bereits oben beschrieben - gleich große Räume mit einem zentralen Allraum und einer großen Wohnküche auf.

Darüber hinaus gibt es in der Anlage ein Gemeinschaftshaus in gleicher Bauweise, in dem sich ein Kinderhort und eine Gästewohnung sowie eine Gemeinschaftsküche mit Waschmaschine und Trockner befinden. Das Gemeinschaftshaus wird in Mieterselbstverwaltung getragen und steht beispielsweise für Familienfeiern zur Verfügung. Auf den beiden Angern finden sich Spielgeräte, Sitzbänke und eine Gartenlaube.

Ein Mieterbeirat ist für die Quartiersverwaltung verantwortlich, und ein Sozialarbeiter in einer ABM-Stelle betreut die Siedlung für zwei Jahre.

Kosten

Der Grundstückserwerb von der Stadt erfolgte zu gutachterlichen Verkehrswerten. Eine erste Kostensenkung konnte durch den integrierten Planungs- und Preiswettbewerb erzielt werden (s.o.), der Faktoren wie Baurationalisierung, Fertigteilverwendung, Standard-Korrekturen, private Erschließung, günstige Pkw-Unterbringung etc. automatisch berücksichtigte.

Die reinen Baukosten beliefen sich auf 1850,- DM, die Gesamtkosten auf ca. 2.900,- DM (brutto) pro Quadratmeter Wohnfläche inklusive Gemeinschaftshaus. Der Grundstücksanteil an der Wohnfläche kostete ca. 400,- DM/m². Gegenüber der landesüblichen Sozialwohnungsbau-Förderung (Dritter Förderweg) mit üblicher Ergänzungsfinanzierung durch den Landkreis und die Stadt Langenhagen wurden jeweils 25% weniger Baudarlehen benötigt.

Die Öffentliche Bewilligungsmiete wurde zugunsten der Mieter um 1,- DM/Monat gekürzt, so daß sich die Miete pro Quadratmeter auf 8,80 DM beläuft. Trotz des Ökobonus-Zuschlages von 0,50 DM pro Quadratmeter Wohnfläche ergeben sich für die

Mieter vergleichsweise niedrigere Betriebskosten. Schließlich ist die Vollkostendeckung nach den Regeln der *Zweiten Berechnungsverordnung* für den Investor gewährleistet.

Das Konzept des Europahauses hat nicht nur in Niedersachsen viele Diskussionen über Qualität und Preise im Wohnungsbau angeregt - das Konzept wurde beispielsweise in Stadihagen übernommen - sondern bildet auch in Wien die Grundlage für ein neues Ausschreibungsverfahren.

Die Regenbogen-Siedlung in Hannover-Misburg ist als Nachfolgeprojekt des Europahaus-Wettbewerbs in bezug auf Kostenersparnisse noch erfolgreicher und weist eine zusätzliche Besonderheit auf. Das Architekten-Büro Schmitz aus Aachen hat sich dabei nämlich auf den Abschluß eines "IAOH-Vertrages" eingelassen, der die übliche Honorarstruktur der Honorarverordnung für Architekten (HOAI) umkehrt. Dieses von der Architektenkammer akzeptierte Modell basiert auf progressiven Honorarzulagen pro Kostenstufen-Überschreitung. Dabei erhält der Architekt 25% von den ersten eingesparten 100,- DM, 33% von den zweiten und 50% von den dritten ersparten 100,- DM.

Die vorgestellten Beispiele zeigten, daß die bestehenden Gesetze viel mehr Spielraum zulassen als allgemein angenommen, betonte der Referent. Neue Konzepte erforderten allerdings eine intensive Kooperation aller involvierten Akteure und Wettbewerbsbedingungen als Anreiz. Stadtverwaltungen mußten sich öffnen, Architekten auf unnötige Festlegungen verzichten, gemeinnützige Organisationen sich der Privatwirtschaft annähern und umgekehrt. Der große Erfolg des Europahauses beruhe u.a. auf den Gewinnen, die alle Beteiligten aus dem Projekt ziehen konnten: geringere Förderkosten für die Förderer, höhere Honorare für die Architekten, geringere Mieten für die Bewohner etc. Nur durch Kooperation, nicht aber durch Qualitätsminderung, seien kostengünstige Modelle zu erreichen, wie der Referent betonte.

5.2 Kostencontrolling im öffentlich geförderten Wohnungsbau - Erfahrungen und Empfehlungen einer Beratungsgesellschaft

Die Suche nach Möglichkeiten zur Kostendämpfung im sozialen Wohnungsbau beginnt für den Geschäftsführer einer Beratungsgesellschaft für Stadterneuerung und Modernisierung in Frankfurt am Main mit der Frage, wie unter Kostengesichtspunkten die zeitliche "Durststrecke" bis zur weiteren Verbreitung preisgünstiger Bauprojekte überwunden werden kann.

Der Referent machte zunächst auf den Unterschied zwischen Kosten und Preisen aufmerksam und plädierte in diesem Zusammenhang dafür, das Thema Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus unabhängig von den anfallenden Kosten zu diskutieren. Das System der Förderung des sozialen Wohnungsbaus habe mit den Kosten und Preisen für die Bauleistungen selbst nichts zu tun, werde aber aufgrund der allgemein knapper werdenden öffentlichen Mittel immer wieder in die Diskussion eingebracht.

Das System der öffentlichen Förderung ist aus Sicht des Referenten vielmehr Ausdruck einer politischen Prioritätensetzung und eines bestimmten Gestaltungswillens. Dies habe sich beispielsweise in der Diskussion über die Erhaltung oder Abschaffung des *Ersten Förderweges* gezeigt. Während einige, überwiegend SPD-regierte Bundesländer an diesem Fördersystem festhielten, setze der Bund auf die Abschaffung der Objekt- zugunsten der Subjektförderung.

Als bezeichnend für die Situation führte der Referent an, daß der Bund den im Vorfeld der geplanten *WoBauG*-Novelle in Auftrag gegebenen Forschungsauftrag zur Effizienzüberprüfung des neuen Fördersystems von Anfang an auf den Bereich der vereinbarten Förderung beschränkt hatte. Damit seien Effizienzgesichtspunkte im klassischen sozialen Wohnungsbau offenbar bedeutungslos geworden. Weiterhin gebe es keinerlei Untersuchung darüber, wie die Förderung des sozialen Wohnungsbaus in den einzelnen Bundesländern gestaltet ist und in welcher Form dabei die Kommunen mit der sog. Spitzenfinanzierung belastet werden. Auch der Deutsche Städtetag zeige keinerlei Interesse an diesen Fragen, wie der Referent ausführte.

Die Realität zeige u.a. am Beispiel der Städte Frankfurt/Main, Wiesbaden, Stuttgart, Hamburg oder Berlin, welchen Umfang die kommunale Förderung erreicht, wenn auch Leistungen wie die Bereitstellung preiswerten Baulandes oder beschleunigte Genehmigungsverfahren eingerechnet werden, die üblicherweise in keinem Kassenbuch vermerkt sind. Daher könne nur eine Gesamtbilanzierung Aufschluß über den wahren Förderumfang der Kommunen geben.

Der soziale Wohnungsbau im klassischen *Ersten Förderweg* sei immer Gegenstand der öffentlichen Diskussion, da er eine Kostenrechnung beinhaltet. Der Referent bezeichnete den klassischen sozialen Wohnungsbau als ein "Selbstbedienungssystem für jedermann", an dem v.a. Architekten, die Bauwirtschaft, Bauschaffende sowie die Wohnungsunternehmen über das Instrument der Steuerabschreibung verdient haben.

Da sich das Investment über die Abschreibung rentiert, und die Abschreibungshöhe mit steigenden Baukosten zunimmt, seien teure Bauprojekte die Folge. Der andere

Rentabilitätsfaktor sind die (pauschalierten) Instandhaltungskosten, die durch einen möglichst hohen Ausstattungsstandard langfristig relativ niedrig gehalten werden können und dadurch ebenfalls die Baukosten in die Höhe treiben. So ist es nach Angaben des Referenten beispielsweise üblich, die abschabaren Instandhaltungskosten bereits über die Baukosten mit abzurechnen.

Von diesem relativ hohen Kosten- und Preisniveau profitierten alle am sozialen Wohnungsbau Beteiligten, was das zögerliche allgemeine Interesse an Kosten- und Preisreduzierungen nachvollziehbar mache. Das allmähliche Umdenken im Kostenbereich ist aus Sicht des Referenten in erster Linie auf veränderte Absatzzahlen, nicht aber auf idealistische Beweggründe zurückzuführen.

Die vom Referenten vertretene Beratungsgesellschaft ist in den Jahren 1991/92 von den Städten Frankfurt/Main und Wiesbaden mit einem Kostencontrolling für den öffentlich geförderten Wohnungsbau beauftragt worden. Das Interesse dieser Kommunen resultierte aus der Spitzenfinanzierung im hessischen Fördergesetz, das eine Grundfinanzierung vorsieht, die durch die Kommunen im jeweiligen Fall zu ergänzen ist. Daher belasten Baumehrkosten die kommunalen Kassen bzw. wirken sich auf der anderen Seite Einsparungen positiv auf die gemeindliche Finanzlage aus. Eine weitere Besonderheit im Rhein-Main-Gebiet sind die hohen Bodenpreise, die sich aus der großen Nachfrage ergeben. Zusammen mit den hohen Preisen im freifinanzierten Wohnungsbau herrschen aus Sicht des Referenten im Rhein-Main-Gebiet vollkommen überzogene Preisvorstellungen für Bauleistungen vor.

Unter dem Begriff kostengünstiges Bauen versteht der Referent reine Baukosten von gegenwärtig ca. 1.800,- DM brutto pro Quadratmeter Wohnfläche, mit denen sich folgende Gebäudecharakteristika verwirklichen lassen:

- in der Regel 3 Geschosse mit ebenerdigen Stellplätzen,
- oftmals ohne Keller, aber mit Kellerersatzräumen,
- (optisch) ansprechend bei guter baulicher Qualität,
- durchdachte Grundrisse,
- lebendige Fassadengestaltung.

Es gebe genügend Bauobjekte, die z.T. sogar noch kostengünstiger, d.h. zwischen 1.600,- und 1.700,- DM realisiert wurden. Es zeige sich, daß die Kosten mit Ausnahme der Bodenpreise immer gleich bleiben, die Preise allerdings von erheblichen Marktschwankungen betroffen sind. Die Erfahrungen aus diesen optimierten Projekten gelte es nun auf eine breitere Basis zu stellen. Denkbar ist beispielsweise die Entwicklung

von Modellhäusern, die ohne weiteres "von der Stange" gebaut werden könnten. Hierdurch ließen sich erhebliche Kosteneinsparungen erzielen.

Als problematisch erweise sich die 2- bis 3-geschossige Bauweise allerdings für (groß-) städtische Räume, in denen eine verdichtete Bauweise gefordert sei, um Urbanität zu schaffen und Kosten auch in anderen Baubereichen zu sparen. Außerdem erforderten Konversionsprojekte, Baulückenschließung, Nachverdichtungen und die Umstrukturierung städtischer Brachen jeweils individuelle städtebauliche Lösungen, die nicht "von der Stange" abrufbar sind.

Für diese individuellen städtischen Bauprojekte biete sich allerdings ein effektives Kostencontrolling an, das Kostenersparnisse unter der Fragestellung *"Ist der von Architekten und Bauherrn eingeschlagene Weg der richtige, um die gestellte individuelle Bauaufgabe mit einem Minimum an Kosten zur erreichen?"* zu erzielen versucht. Neben der Prüfung der formalen Beachtung von Förderbestimmungen und -standards stehen v.a. folgende fünf Bereiche im Vordergrund des Controlling:

1. Beurteilung des Entwurfs,
2. Prüfung des Förderantrags,
3. Prüfung der Ausschreibungsunterlagen und -ergebnisse,
4. Baubegleitende Kontrolle und
5. Prüfung der Schlußabrechnung.

zu 1. Beurteilung des Entwurfs

Bereits bei der Beurteilung der Entwurfsphase wird diskutiert,

- welche Erschließungsform das Gebäude haben soll,
- welche Wohnungsanzahl kostengünstig errichtet werden kann,
- wie die Wohnungen gestapelt und
- wie die Ver- und Entsorgungsstränge organisiert werden sollen,

um ein optimales Ergebnis zu erzielen. Darüber hinaus setzt man sich in dieser Phase mit der Frage auseinander, welche Gebäudekonstruktion in Betracht der gestellten Aufgabe die kostengünstigste ist.

zu 2. Prüfung des Förderantrags

Bei der Prüfung des Förderantrags werden die darin zugrunde gelegten Kosten detailliert analysiert. Bei Kenntnis des aktuellen marktüblichen Preisniveaus in der jeweiligen Region kann ein *angemessener* Preis für das entsprechende Bauprojekt bzw. die zu verwendenden Bauteilpreise ermittelt werden. Weicht der Antrag von diesen Vergleichskosten erheblich ab, wird im Detail beispielsweise über Ausstattungsfragen diskutiert. Generell seien weniger die veranschlagten Kosten als vielmehr der beabsichtigte Ausstattungsstandard das Hauptproblem überteuerter Anträge. Dabei gehe es aber nicht um die Bevorzugung von "Billigstandards", sondern um die Angemessenheit der Ausstattung bzw. Materialwahl.

zu 3. Prüfung der Ausschreibungsunterlagen und -ergebnisse

Während der Ausschreibungsphase werden die Ausschreibungsergebnisse daraufhin überprüft, ob die mit der Bewilligung gewährte Subvention voll ausgeschöpft oder aber Einsparungen an den Fördergeber weitergeleitet werden. So konnte der Referent beispielsweise beobachten, daß während der Antragsphase reduzierte Ausstattungsstandards letztlich doch in vollem Umfang gebaut bzw. installiert werden, um die genehmigte Förderhöchstsumme voll ausschöpfen zu können, wenn beispielsweise die Baukosten niedriger als bewilligt ausgefallen sind. Dies könne durch frühzeitige Kontrollen unterbunden werden.

zu 4. Baubegleitende Kontrolle

Im Vergleich zu den Kontrollintervallen, die bei einer Finanzierung durch Bankkredite üblich sind (Aushub der Baugrube, Fertigstellung der Kellerdecke, Fertigstellung des Rohbaus sowie Bezugsfertigkeit), erfolgt im Rahmen des Controlling-Verfahrens eine häufigere und regelmäßige Überprüfung der Bautätigkeiten vor Ort. Die größere Termnhäufigkeit reduziert die Zwischenfinanzierungskosten bzw. kann frühzeitig Veränderungen der Bauausführung gegenüber dem Bewilligungsplan feststellen. Beispielsweise werden auch die Bautätigkeiten kontrolliert und bei Unregelmäßigkeiten Baustopps verhängt bzw. die gesamte Finanzierung eingestellt.

zu 5. Prüfung der Schlußabrechnung

Die Schlußabrechnung wird ebenfalls detaillierter als üblich durchgeführt. Statt einer gewerkweisen Kostenzusammenstellung wird jeder Einzelbeleg geprüft, um Unregelmäßigkeiten bei der Abrechnung feststellen zu können.

Der Referent gab an, durch die vorgestellte Form des Kostencontrolling in den Städten Frankfurt/Main und Wiesbaden seit 1991 ca. 140 Mio. DM an städtischen Fördermitteln eingespart zu haben. Diese Summe macht bei einem Gesamtbauvolumen von ca. 900 Mio. DM eine Einsparung von rund 15% aus. Vor allem die Überprüfung der ersten Entwürfe erbringe die größten Ersparnisse.

Die Kosten für ein solches - in diesem Falle privatwirtschaftliches - Controlling sind laut Angaben des Referenten für die öffentliche Hand vergleichsweise gering, da das Honorar im vorgestellten Fall mit den sog. Verwaltungsleistungen des Bauherrn identisch ist, die in jeder Wirtschaftlichkeitsrechnung pauschal enthalten sind. Bei größeren Projekten ab ca. 40 Wohneinheiten ergebe sich beispielsweise eine Summe von 0,5% - 0,7% der Gesamtkosten. Die Stadt Frankfurt/Main läßt sich sogar durch die Erhebung eines Bearbeitungsbetrages für die gewährte städtische Förderung die Honorarkosten von den Bauherren refinanzieren bzw. erwirtschaftet sogar einen Überschuß.

Da das vorgestellte Controllingverfahren eine begleitende Maßnahme ist, behindert es in keiner Weise das Bewilligungsverfahren oder die Bauphase. Auch finden keinerlei Eingriff in die hoheitlichen Befugnisse der Gemeinde statt, da es sich bei den Überprüfungen lediglich um eine Beratertätigkeit handelt.

Der Referent mahnte ähnliche Controllingverfahren für alle Gemeinden an, die diese Leistung sogar eigenständig erbringen könnten, wenn dazu der Wille sowie die notwendigen personellen und materiellen Ressourcen vorhanden sind.

Der Referent stellte außerdem ein interessantes Finanzierungsmodell für die kostengünstige Errichtung von Sozialneubauwohnungen vor. Die Projektanlage besteht aus 51 Sozialwohnungen und 32 nicht-gebundenen Reihenhäusern bzw. Eigentumswohnungen. Die Reihenhäuser bzw. Eigentumswohnungen werden so teuer verkauft (500.000,- DM/137m² Wohnfläche = < 4.000,- DM/m²), daß der Bauträger einen ausreichenden Gewinn erzielt und die Überschüsse per innerbetrieblicher Mischfinanzierung in die Bodenpreise der Sozialwohnungen transferiert werden können. Auf diese Weise werden die Kosten der Sozialwohnungen so weit reduziert, daß nur noch die kommunale Mindestbeteiligung - in Hessen sind dies 20.000,- DM/Wohnung - notwendig ist. Insgesamt ergab sich in dem vorgestellten Projekt eine Gesamttransfersumme von 1,4 Mio. DM.

6. "Mythos oder Wirklichkeit?" Beteiligung von Bewohnern und zukünftigen Nutzern des sozialen Wohnungsbaus an der Planung, Sanierung und Revitalisierung ihrer Quartiere

Neben den bisher angesprochenen Finanzierungs- und Kostenaspekten muß das Nachdenken über neue Wege im sozialen Wohnungsbau auch innovative Planungs- und Beteiligungsformen für die Bewohner und Bewohnerinnen beinhalten, deren alltägliche Realität sich ebenso stark verändert hat wie die ökonomischen Rahmenbedingungen. Gegenstand der Konferenz waren daher auch Erfahrungen der Daniel Lawaetz-Stiftung, in deren Projekten die Zielgruppen und ihre Beteiligung an der Planung, Sanierung und Revitalisierung von Quartieren bzw. einzelnen Projekten des sozialen Wohnungsbaus im Vordergrund stehen

Die Johann Daniel Lawaetz-Stiftung ist von der Stadt Hamburg als alternativer Sanierungsträger anerkannt. Sie wird in diesem Bereich und als Landesberatungsgesellschaft für örtliche Beschäftigungsinitiativen öffentlich gefördert und arbeitet als intermediäre Organisation an den Schnittstellen von Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wohnungspolitik. Im Mittelpunkt ihrer Aktivitäten steht die Unterstützung von Selbsthilfepotentialen.

Der Altonaer Fabrikant Johann Daniel Lawaetz vertrat bereits im 18. Jahrhundert die Auffassung, Armut durch die Schaffung von Arbeitsplätzen wirkungsvoller bekämpfen zu können als durch wohlfahrtsstaatliche Ausgleichsmaßnahmen. In diesem Sinne wurde Mitte der 80er Jahre die Lawaetz-Stiftung von der Stadt Hamburg gegründet, um neue Konzepte der sozialen Arbeit zu entwickeln und zu erproben. Im Vordergrund sollte dabei die Initiierung und Förderung von Selbsthilfeprojekten zur Schaffung von Wohn-, Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten für sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen stehen. Die Umsetzung des Arbeitsansatzes der "Hilfe zur Selbsthilfe" erfolgt projekt-, programm- oder gebietsbezogen.

Die Lawaetz-Stiftung arbeitet mit fast allen Hamburger Fachbehörden als Auftraggeber, Fördermittelgeber und Kunden zusammen. Zu den privaten Kunden gehören Altmietler, Wohngruppen, Hausbesetzer, Hausgemeinschaften, Eigentümer und Vermieter, kollektive Existenzgründer, Langzeitarbeitslose, Sozialhilfeempfänger, arbeitsmarktpolitische Initiativen, Qualifizierungsträger, Obdachlose, Punks u.v.m.

Der Leistungsumfang der Johann Daniel Lawaetz-Stiftung umfaßt die Bereiche

- *Projektentwicklung und Baumanagement*
 - Sanierung von Wohnungen und Häusern mit unterschiedlichen Nutzergruppen
 - Neubauprojekte für Obdachlose
 - Umnutzungskonzepte für Gewerbe- und andere Gebiete
 - Projektentwicklung in benachteiligten Stadtquartieren
- *Projektberatung*
 - Existenzgründungsberatung für Kollektive und Einzelgründer
 - Konzeptentwicklung in Zusammenarbeit mit arbeitsmarktpolitischen und sozio-kulturellen Initiativen oder Gründergruppen
 - Antragsbearbeitung für den Förderfonds für selbstverwaltete und beschäftigungsfördernde Erwerbsbetriebe
 - Antragsberatung für Qualifizierungsprojekte, die über den Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert werden
- *Programmanagement und Controlling/Forschung*
 - Steuerung von Programmen des Europäischen Sozialfonds (ESF)
 - Evaluierung von ESF-Programmen
- *Training/Anleitung/Schulungen/Tagungen*
 - Fortbildungsmaßnahmen für Träger, Projekte und Fachkräfte
 - Organisation von Fortbildungsmaßnahmen für Berater
 - Organisation von intermediären Fachgesprächen (z.B. zwischen Sozialarbeit und Wohnungswirtschaft)
 - Veranstaltung von Tagungen und Ausstellungen
 - praktische Anleitung von Selbsthelfern auf Baustellen

In allen genannten Leistungsbereichen geht es im wesentlichen um die Beteiligung direkt Betroffener ("Selbsthilfe"), die in der Projektfinanzierungspraxis einen durchschnittlichen Anteil von 15% - in Ausnahmen bis zu 30% - ausmacht. Daraus ergibt sich ein öffentlicher Förderungsbedarf von bis zu 85%. Darüber hinaus kann auch eine zusätzliche Aufnahme von Fremdkapital notwendig werden. Angesichts der knappen

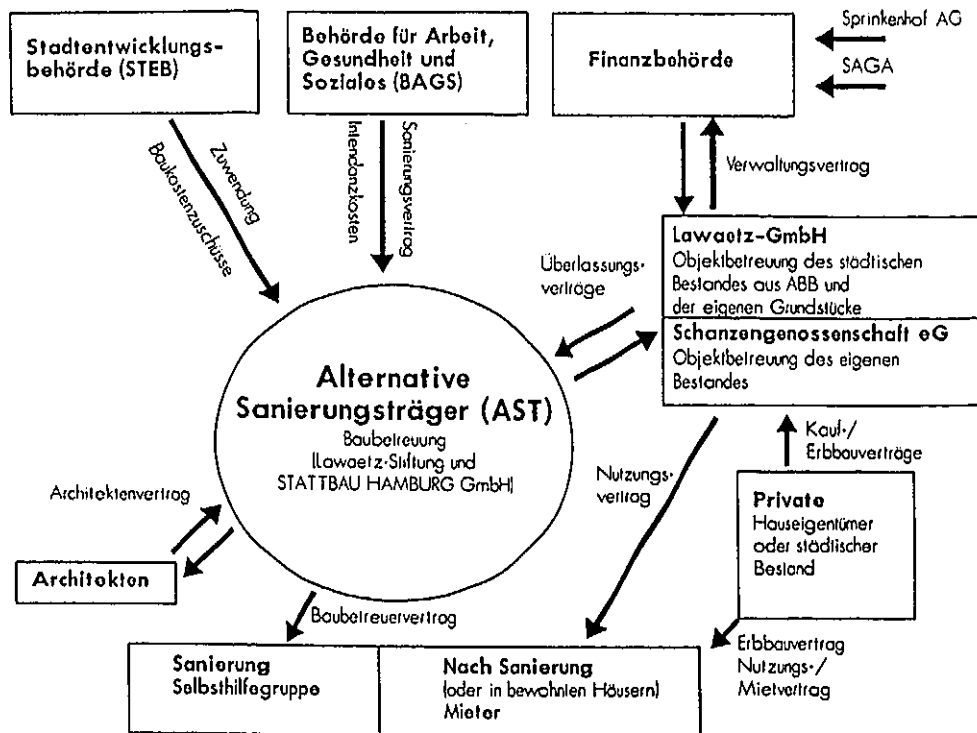
Haushaltskassen nimmt v.a. in Hamburg die Bedeutung von Mischfinanzierungskonzepten zu.

Die folgenden Projektbeispiele des sozialen Wohnungsbaus in drei unterschiedlichen Baualterstufen sollen verschiedene Beteiligungsformen der Betroffenen bzw. Möglichkeiten der Nutzung von Selbsthilfepotentialen vorstellen. Alle drei Beispiele werden durch das Programm Alternativer Baubetreuer (ABB-Programm)⁴ - ein spezifisches Selbsthilfeförderprogramm der Stadt Hamburg - gefördert und liegen in Pilotgebieten des Hamburger Armutsbekämpfungsprogramms,⁵ durch das ebenfalls Fördermittel bereitgestellt werden können. Durch diese Programmeinbindung wird den Projekten eine erhöhte politische und öffentliche Aufmerksamkeit zuteil, was das Konsensprinzip noch notwendiger macht, als es bei anderen Projekten der Fall ist (vgl. Abbildung 3):

⁴ Im Rahmen des ABB-Programms müssen die zukünftigen NutzerInnen eine 15%-ige Eigenbeteiligung in Form von handwerklicher Arbeit erbringen. Je nach inhaltlicher Zielsetzung des entsprechenden Projektes können verschiedene Programme gemeinsam zur Anwendung kommen.

⁵ Ziel dieses Ansatzes ist es, ein "vornehmlich investives, auf den jeweiligen Stadtteil zugeschnittenes Programm zu entwickeln, das zugleich wirkungsvolle Beschäftigungseffekte erzielt" (aus der Einleitung des Senators für Stadtentwicklung, Dr. Thomas Mirow, zum Rahmenkonzept des Programms).

Abbildung 3: Rechtliche Kooperationsstruktur im Programm Alternativer Baubetreuer (ABB)



Fallbeispiel 1: Sanierungsprojekt Jägerpassage in St. Pauli-Nord

erbaut:	• Ende des 19. Jahrhunderts - Terrassenbau
Mieter/Nutzer:	• jugendliche Selbsthilfegruppe (ehemalige Hausbesetzer) aus der "Alternativszene"
wesentliche Inhalte/Ziele des Projekts:	• Sanierung im Rahmen eines Wohn- und Arbeitsprojekts • Selbstverwaltung • Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Wohnungs- und Arbeitsmarkt

Fallbeispiel 2: Wohnsiedlung in Eidelstedt-Nord (SAGA Siedlungs AG)

erbaut:	• 30er Jahre; Lage am Rand einer Großsiedlung der 60er Jahre
Mieter/Nutzer:	• Altmietern im sozialen Wohnungsbau
wesentliche Inhalte/Ziele des Projekts:	• Sanierung von Teilen der Siedlung in Selbsthilfe • Entwicklung neuer Hausgemeinschaften

Fallbeispiel 3: Großsiedlung und Wohnunterkunft in Bergedorf-West

erbaut:	• 60er Jahre
Mieter/Nutzer:	• neu gegründete Mieterinitiative • Bewohner einer Wohnunterkunft
wesentliche Inhalte/Ziele des Projekts:	• Revitalisierung • verschiedene Einzelprojekte

zu Fallbeispiel 1 Sanierungsprojekt Jägerpassage in St. Pauli-Nord

Die Jägerpassage ist das älteste erhaltene Zeugnis des sozialen Wohnungsbaus in Hamburg und damit von großer historischer Bedeutung. Die aus der Patriotischen Gesellschaft hervorgegangene Baugesellschaft von 1886 hatte hier Arbeiterwohnungen errichtet, die für damalige Verhältnisse sehr fortschrittlich waren. Gemessen an heuti-

gen Standards ist die Situation allerdings durch eine zu große bauliche Dichte und sanitäre Unterausstattung der Wohnungen gekennzeichnet.

Die in das Projekt involvierte Selbsthilfegruppe setzt sich größtenteils aus arbeitslosen Jugendlichen und jungen Erwachsenen, aber auch ehemaligen Wohnungslosen zusammen, die planerisch und handwerklich an der Sanierung ihres zukünftigen Hauses mitarbeiten. In diesem Projekt kommen unter der Fragestellung, welche Sanierungsmaßnahmen wie eingesetzt werden sollen, alle Beteiligungsformen zum Tragen:

1. Aktive Mitwirkung: unbezahlte handwerkliche Selbsthilfe und Abwicklung von bezahlter Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt (zehn Arbeitslose konnten über das Projekt in Arbeit gebracht werden)
2. Selbstverwaltung: Wohnungsverwaltung während und nach der Sanierung.

Der Konsensprozeß zwischen Behörde und Gruppe hat ca. drei Jahre gedauert, in denen Nutzungsverträge, die Projektlage und andere strittige Punkte verhandelt wurden. Seit 1995 ist das Projekt in der Bauphase. Neben dem eigentlichen Sanierungsobjekt hat sich auch die Berufsstruktur der Projektgruppe durch ihre Einbindung in das Projekt geändert. Das Anfangsverhältnis von 13 Arbeitslosen/Sozialhilfeempfängern zu 4 Berufstätigen hat sich durch die Projekteinbindung in ein Verhältnis von 11 Berufstätigen zu 6 Arbeitslosen umgekehrt. Neben dem Erwerb von Berufsqualifikationen haben die Beteiligten auch einen Anspruch auf Leistungen nach dem *Arbeitsförderungsgesetz (AFG)* bzw. auf Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen erworben.

Schließlich müssen die sozialen Lernkomponenten aufgrund der Erfahrungen aus der Selbstorganisation des Projektes genannt werden. Konflikte werden eigenständig ausgetragen und Probleme selbständig gelöst, was die "Versorgungsmentalität" vieler Beteiligter in Eigenhilfepotentiale umgewandelt hat.

Die Projektstruktur und der Förderumfang ließen die Lawaetz-Stiftung von Anfang an sehr kosten- bzw. preisbewußt arbeiten, was nicht nur seitens der Behörden, sondern mittlerweile auch von den Gruppen selbst honoriert wird.

zu Fallbeispiel 2 *Wohnsiedlung in Eidelstedt-Nord (SAGA Siedlungs AG)*

Dieses Projekt wurde - im Gegensatz zum eben genannten Beispiel - nicht auf Wunsch der Beteiligten, sondern durch die Initiative der Lawaetz-Stiftung ins Leben gerufen.

Im Rahmen des bereits erwähnten Senatsprogramms zur Armutsbekämpfung suchte die Stiftung nach Zielgebieten mit einem sanierungsbedürftigen und -fähigen Wohnungsbestand.

Im ausgewählten Projektgebiet Eidelstedt-Nord mit ca. 300 Substandard-Wohnungen wurde ein auch für die Lawaetz-Stiftung neues Verfahren zur Initiierung einer Mieterbeteiligung angewandt. Nachdem der erste Kontakt zum Zielgebiet über den Projektentwickler des Armutsbekämpfungsprogramms in Eidelstedt und den örtlichen Mieterverein hergestellt war, wurde zunächst das Instrument der "aktivierenden Mieterbefragung" eingesetzt, um einen ersten Schritt in Richtung Beteiligung zu organisieren. Dabei wurden die Mieter nach ihren eigenen Einschätzungen zu ihrer Wohn- und Wohnumfeldsituation befragt und gleichzeitig über Beteiligungsmöglichkeiten - von Diskursen und Aktionen bis zur Selbsthilfe bei der Sanierung und der Planung von Wohnprojekten oder bei der Entwicklung alternativer Hausgemeinschaften - informiert. Nach dieser Befragung als Dialogöffnung wurden die interessierten Mieter zu einem Gespräch über Programmmöglichkeiten auf der einen und Interessen, Neigungen bzw. Wünsche auf der anderen Seite eingeladen.

Zu Projektbeginn bezweifelten die meisten Fachleute, in dieser Siedlung Mieter für Selbsthilfeprogramme bzw. neue Wohn- und Lebensformen gewinnen zu können. Entgegen dieser Prognosen hat sich aber mittlerweile eine Gruppe von acht bis zehn Bewohnern zusammengefunden, die mit Unterstützung der Lawaetz-Stiftung solidarische Formen der Hausgemeinschaft zu entwickeln versucht (Sauberkeit des Wohnumfeldes, Verbesserung des sozialen Umfeldes, gegenseitige Hilfeleistungen, gemeinsames Feiern etc.) und sich - zumindest teilweise - planerisch und handwerklich an der Sanierung beteiligt. Die SAGA als Wohnungseigentümerin zeigte sich sehr kooperativ und hat einen Teil ihres für die gesamte Siedlung geplanten Modernisierungsumfanges für dieses Projekt zur Verfügung gestellt. Das umzusetzende Sanierungskonzept, das beispielsweise die Gestaltung von Hauseingängen beinhaltet, wurde von den Mietern, der SAGA und der Stadtentwicklungsbehörde gemeinsam entwickelt. Auch für die Durchführungsphase ist eine Bewohnerbeteiligung geregelt, während über Beteiligungsformen nach Abschluß der Maßnahmen noch verhandelt werden muß.

zu Fallbeispiel 3 *Großwohnsiedlung und Wohnunterkunft in Bergedorf-West*

Die vorgestellte Großwohnanlage in Bergedorf-West stammt aus den 60er Jahren, umfaßt ca. 2.500 Wohnungen und zählt ca. 6.700 Einwohner. Der Anteil von Sozialwohnungen am Bestand liegt mit 51% deutlich über dem Hamburger Durchschnitt von 38,6%. Das negative Image von Bergedorf-West resultiert im wesentlichen aus sozia-

len Problemen zwischen den Bewohnern einer ebenfalls in Bergedorf-West gelegenen Wohnunterkunft für obdachlose Familien und den Mietern der Großwohnanlage - unterstützt durch eine einseitig negative Medienberichterstattung.

Die Lawaetz-Stiftung ist daher im Rahmen des Hamburger Armutsbekämpfungsprogramms mit der Entwicklung eines Projektes zur Verbesserung der Nachbarschaftsbeziehungen in Bergedorf-West beauftragt worden. In einem ersten Projektschritt erstellten die vor Ort aktiven Vereinen eine Informationsbroschüre über ihre Arbeit und ihre Angebote, die anschließend gemeinsam mit den Mitgliedern der Stadtteilkonferenz auf dem Marktplatz von Bergedorf-West verteilt wurde. Damit verknüpft war eine Bewohnerbefragung, mit der sich auch hier die Probleme aus Bewohnersicht sowie mögliche Selbsthilfepotentiale ermitteln ließen. Dieses Instrument wurde in einem nächsten Schritt nochmals direkt in den Hochhäusern der SAGA eingesetzt.

Die Ergebnisse der beiden Befragungen fielen positiver als erwartet aus. Der Großteil der Bewohner identifiziert sich danach durchaus mit ihrem Quartier, wünscht sich allerdings Maßnahmen gegen die steigende Kriminalität, zur Überwindung von Vereinsamung und Isolation sowie gegen die Probleme, die sich aus der steigenden Zuwanderung von Ausländern bzw. Aussiedlern (Sprachproblem!) ergeben hätten.

Angeregt durch die erste Befragung hat sich mit Unterstützung des Projektentwicklers der Lawaetz-Stiftung eine Mieterinitiative gegründet, die regelmäßige Treffen abhält und das Gespräch mit Behörden und Kommunalpolitikern sucht. Dem Engagement dieser Bewohnerinitiative ist beispielsweise die Einrichtung einer Spielwohnung für verschiedene Bewohneraktivitäten (z.B. Mutter-Kind-Frühstücke, Mietertreffen, Diskussionsabende mit Fachleuten, Politikern und Politikerinnen u.v.m.) zu verdanken, was mit einem erheblichen Aufwand verbunden war. So mußten eine Zweckentfremdungsgenehmigung erteilt, seitens der SAGA entsprechender Wohnraum zur Verfügung gestellt und der Umbau durch die Stadtentwicklungsbehörde finanziert werden.

Gegenwärtig finden mit der SAGA Verhandlungen über die Einrichtung eines "Service-Riegels" zur gemeinsamen Nutzung seitens der Vermieterin (Verwaltung, Haustechnik) und der Mieter (Treffpunkt, Job-Börse, Waschcenter u.a.) statt, für dessen Realisierung allerdings noch ein Nutzungs-, Finanzierungs- und Trägerschaftskonzept entwickelt werden muß. Im Rahmen der Projektarbeit wird aber bereits geklärt, inwieweit die Mieterinitiative bereit und in der Lage ist, sich langfristig und verbindlich für eine solche Einrichtung zu engagieren.

In Rahmen eines weiteren Projektes bemüht sich die Lawaetz-Stiftung um die Einbeziehung der städtischen Wohnunterkunft für obdachlose Familien in die Revitalisierungsmaßnahmen. Ein erstes Grobkonzept wird zur Zeit gemeinsam mit Sozialarbeitern, dem Betreiber der Unterkunft und dem Landesbetrieb Pflegen und Wohnen entwickelt. Danach soll ein Teil der Unterkunft mittels Selbsthilfe und regulären Beschäftigungsmaßnahmen in Sozialwohnungen umgewandelt werden. Die Bewohner werden also an der Planung und den Umbaumaßnahmen beteiligt und haben dadurch sogar die Möglichkeit, einen Arbeitsplatz zu erhalten.

Ohne die Existenz und Entwicklung von Selbsthilfepotentialen in entsprechenden Zielgebieten wäre eine kostengünstige und bedarfsgerechte Projektdurchführung nicht denkbar. Die drei vorgestellten Projektbeispiele spiegeln dabei vier verschiedene Beteiligungsebenen und -intensitäten wider:

Grad der Eigenverantwortung für das Vorhaben	keine Eigenverantwortung	zunehmende Eigenverantwortung	volle Verantwortung für übernommene Leistungen, Begleitung durch Baubetreuer bzw. Projektentwickler	volle Eigenverantwortung für übernommene Leistungen, Unterstützung nur noch auf Nachfrage
1. Ebene	Beteiligung an Informationsarbeit und Recherchen			
2. Ebene		Mitwirkung bei Planung und Konzeptentwicklung		
3. Ebene			Selbsthilfe als handwerkliche Leistung bzw. Eigenkapital	
4. Ebene				Selbstverwaltung des Objektes durch die Mietergemeinschaft/Selbsthilfegruppe; eigenverantwortliche Bewirtschaftung von Einrichtungen der Mietergemeinschaft

Die vorgestellten Beispiele haben gezeigt, inwieweit Mieter verantwortlich in die Planung und Durchführung beispielsweise von Sanierungsprojekten eingebunden werden

können. Auf diese Weise wird das Gelingen - oder auch das Scheitern - eines Projektes ein gemeinsamer Prozeß von Mietern und "Profis". Um in solchen Beteiligungs-, Mitwirkungs- und Selbsthilfeprozessen strukturiert agieren zu können, hat die Lawaetz-Stiftung neben der Entwicklung vieler Verfahrensdetails aus ihrer konkreten Arbeit sieben Leitprinzipien entwickelt, auf deren Grundlage sie mit ihren Zielgruppen arbeitet:

1. Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe
2. Prinzip der intermediären und staatsnahen Organisation: Vermittlung zwischen unterschiedlichen Sichtweisen
3. Phantasieprinzip: Nutzung bestehender Projekterfahrungen und neuer Kooperationsformen, *public private partnerships*
4. Akzeptanzprinzip
5. Sparsamkeitsprinzip: "so viel öffentliche Förderung wie notwendig und so wenig wie möglich"
6. Strategie der Einmischung: Konfliktmoderation und Lenkung durch fachliche und personelle Kompetenz
7. Konsensprinzip

Auf der Basis dieser Arbeitserfahrungen versucht die Lawaetz-Stiftung, sowohl die Interessen ihrer Kunden (der Bewohner) als auch ihres Auftraggebers (der Stadt) gleichermaßen zu berücksichtigen.

Die Referentin betonte, daß die Beteiligung von Bewohnern und zukünftigen Nutzern an Planung, Sanierung und Revitalisierung ihrer Wohnquartiere keineswegs selbstverständlich, sondern immer noch eher Mythos als Wirklichkeit sei. Die meisten Beteiligungen befänden sich außerdem noch in einem Versuchsstadium und ließen daher keine abschließende Beurteilung zu.

Konferenz: Neue Wege im sozialen Wohnungsbau, 08. Mai 1996

Tagungsleitung:

Peter Kramer

Geschäftsführer GEWOS, Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung, Hamburg

Angelika Mertens, MdB

SPD-Bundestagsfraktion, Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn/Hamburg

ReferentInnen und TeilnehmerInnen an der Podiumsdiskussion:

Prof. Dr. Ruth Becker

Universität Dortmund, Fachbereich Raumplanung

Dr. Knut Gustafsson

Staatsrat der Baubehörde der Freien und Hansestadt Hamburg

Dr. Peter Hansen

Vorstandsvorsitzender des Landesverbandes Freier Wohnungsunternehmen Niedersachsen/Bremen e.V.; Geschäftsführender Gesellschafter der Firmengruppe Gundlach

Jens Heiser

Geschäftsführer der Baugenossenschaft Dennerstraße Selbsthilfe eG; Präsidiumsmitglied des Gesamtverbandes der Wohnungswirtschaft

Dipl.-Ing. Hugo Neise

chem. Leiter des Stadtplanungsamtes Ludwigsburg

RA Franz-Georg Rips

Bundesdirektor des Deutschen Mieterbundes e.V., Köln

Karin Schmalriede

Geschäftsführerin der Johann Daniel Lawaetz-Stiftung, Hamburg

MR Dr. Wilhelm Söfker
Leiter der Unterabteilung "Recht des Wohnungswesens" im Ministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn

Rainer Wrenger
Geschäftsführer der Beratungsgesellschaft für Stadterneuerung und Modernisierung mbH, Frankfurt

Verfasser der Broschüre:

Dipl.-Geogr. Thomas Franke
Bonn

Konferenz: Wohnraum für alle - Das Möglinger Modell einer subjektorientierten Wohnungsbauförderung, 02. November 1996

Tagungsleitung:

Hans Martin Bury, MdB
SPD-Bundestagsfraktion
Bonn/Bietigheim-Bissingen

Referenten und Teilnehmer an der Podiumsdiskussion:

Dr. Eckart Bohn
Vorsitzender der DMB-Mietervereinigung Ludwigsburg

Gunter Huonker, StaMin. A.D.
Geschäftsf. Vorstand des Verbandes der Westdeutschen Wohnungswirtschaft e.V., Düsseldorf

Dr. Wolfgang Müller
Geschäftsführer der Hausbau Wüstenrot GmbH, Ludwigsburg

Dipl.-Ing. Hugo Neise
chem. Leiter des Stadtplanungsamtes in Ludwigsburg

Dr. Dieter Spöri
Wirtschaftsminister des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart

RegDir Dr. Adolf Völker
Referatsleiter im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn

Eberhard Weigele
Bürgermeister der Gemeinde Möglingen

Verfasserin des Beitrags zum Möglinger Modell:

Katrin Spahn
parlamentarische Referentin, Bonn

Friedrich-Ebert-Stiftung
Forschungsinstitut
Abt. Wirtschaftspolitik
Godesberger Allee 149
D-53170 Bonn
Telefax: 0228/883 625

Reihe "Wirtschaftspolitische Diskurse"

Bisher erschienen

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 1
Ökologische Modernisierung der Energieversorgung der DDR
Ziele, Instrumente, Kooperationsmöglichkeiten
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 2
Das neue Steuersystem für die DDR
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 3
Modernisierung der Wirtschaft in der DDR am Beispiel des alten Industrieraumes Chemnitz
Erfordernisse und Möglichkeiten
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 4
Mecklenburg-Vorpommern - Wege in eine bessere wirtschaftliche Zukunft

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 5
Strukturwandel und Beschäftigungskrise in den neuen Bundesländern
Wirtschaftspolitische Perspektiven nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 6
Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaftsförderung - Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 7
Die Sanierung der Elbe als Aufgabe deutscher und europäischer Umweltpolitik
Programme, Instrumente und Kooperationen im Gewässerschutz

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 8
Wohnungsnot - Eine unendliche Geschichte?
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 9
Modernisierung der Telekommunikation in den neuen Bundesländern

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 10
Die Zukunft der Landwirtschaft in Brandenburg

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 11
Die Zukunft selbst gestalten: Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in der Phase der wirtschaftlichen Neuordnung

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 12
Grundlinien künftiger Tarifpolitik in den neuen Bundesländern
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 13
Arbeitsmarktp Probleme und Qualifizierungserfordernisse in den fünf neuen Bundesländern
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 14
Zukunft des Stadtverkehrs in den neuen Bundesländern
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 15
Wirtschaftsförderungsprogramme und -Instrumente von EG, Bund, Ländern und Kommunen
 Umsetzung in den neuen Bundesländern

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 16
Zwischen Müllfluten und Altlasten
 Probleme und Perspektiven der Abfallwirtschaft in den neuen Bundesländern

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 17
Qualifizierungsoffensive Ost
 Kein Allheilmittel, aber wichtige Weichenstellung für eine neue berufliche Zukunft

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 18
Von der Kommandowirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft
 Transformations- und Integrationsprobleme in den neuen Bundesländern

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 19
Chemiestandort Ostdeutschland
 Struktur- und Industriepolitische Handlungsbedarf zur wirtschaftlichen und ökologischen Sanierung

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 20
Tourismus an der Ostseeküste Mecklenburg-Vorpommerns
 Wirtschaftliche, beschäftigungspolitische und ökologische Aspekte
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 21
Wege zum Aufschwung am Arbeitsmarkt
 Berufliche Neuorientierung durch Weiterbildung, Umschulung und Arbeitsbeschaffung in Mecklenburg-Vorpommern

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 22
Investitionsförderung in Ostdeutschland

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 23
Dezentrale Energieversorgung in Ostdeutschland
 Entwicklungsstand und Perspektiven

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 24
Zwischen Markt und Sozialer Frage – Wohnen in den neuen Ländern
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 25
Rettungsanker Osthandel?
 Zur Bedeutung der osteuropäischen Exportmärkte für die Unternehmen in den neuen Bundesländern

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 26
Finanzierung der deutschen Einheit
 Ansätze zur Neuordnung des Finanzausgleichs und zur Verbesserung der Politik der Treuhandanstalt

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 27
Qualifizierungsangebote in Ostdeutschland
 Strukturen – Qualität – Bedarf – Wirksamkeit

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 28
Euroregion Neisse
 Grenzüberschreitende Kooperation im deutsch-polnisch-tschechischen Dreiländereck
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 29
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Brücke zu neuen Arbeitsplätzen in Ostdeutschland?

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 30
Der Wirtschaftsstandort "Neue Bundesländer"

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 31
Wismut und die Folgen des Uranbergbaus

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 32
Auswirkungen der Wiedervereinigung auf den Industriestandort Deutschland

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 33
Chancen und Gefahren der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 34
Stadtentwicklung in den Neuen Bundesländern
 Entwicklungspotential, Investitionsprojekte und Flächennutzung

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 35
Innovationsstandort Deutschland

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 36
Umweltschutz als Standortfaktor

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 37
25 Jahre Stabilitätsgesetz: Überlegungen zu einer zeitgerechten Ausgestaltung der Stabilitäts- und Wachstumspolitik

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 38
Kommunale Wirtschafts- und Technologieförderung in ostdeutschen Grenzregionen: das Beispiel Vorpommern

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 39
Textilstandort Ostdeutschland
 Zukunftsperspektiven für die Textil- und Bekleidungsindustrie in den neuen Bundesländern

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 40
Sanierung und Aufbau der ostdeutschen Industrie: Die Verantwortung der Treuhandanstalt

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 41
Chancen und Grenzen der Wohneigentumsbildung in den neuen Bundesländern
 Bestandspolitik und Neubauförderung
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 42
Trendwende im Güterverkehr?
 Perspektiven für eine neue Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 43
Die Zukunft des Tourismus in Thüringen

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 44
Aktivierung und Umnutzung ehemaliger Industrie- und Gewerbeflächen
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 45
Sozialverträgliche Sanierung ostdeutscher Innenstädte
 Konsequenzen für die Versorgung mit Wohnraum und Gewerbeflächen
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 46
Wohnungspolitik für Ostdeutschland
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 47
Die Kontroverse um Maastricht: Eine neue Wirtschaftsverfassung für Europa?
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 48
Die deutschen Eisenbahnen vor einem Neubeginn
 Gelöste Sanierungsaufgaben und notwendige Ergänzungen der Bahnstrukturreform
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 49
Zwischen kommunaler Energiewirtschaft und Braunkohlenverstromung
 Entwicklungslinien für die Energieversorgung in Ostdeutschland
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 50
Was wird aus den Plattenbausiedlungen?
 Chancen für die Entwicklung großer Neubaugebiete in Ostdeutschland

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 51
Tourismus in ländlichen Regionen Brandenburgs
 Konzepte und Perspektiven zwischen regionaler Wirtschaftsentwicklung, Umwelt- und Sozialverträglichkeit

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 52
Neue und innovative Formen der Flächen- und Raumschließung in den Städten der neuen Bundesländer
 Nutzungsintensivierungen auf kommunalen Flächen

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 53
Privatisierung von Wohnungen in den neuen Bundesländern
 Potentiale, Konflikte und Modellvorhaben
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 54
Ökologistik – Güterverkehr im Spannungsfeld von Ökonomie und Ökologie

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 55
Technologie- und Gründerzentren in der Bundesrepublik Deutschland
 Eine Zwischenbilanz
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 56
Industrieforschung in den neuen Bundesländern – Perspektiven, Herausforderungen und Förderungsmöglichkeiten

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 57
Wohnungspolitische Konzepte für Ostdeutschland auf dem Prüfstand
 Umsetzungsstrategien und Erfahrungen vor Ort
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 58
Freie Fahrt für freie Bürger?
 Elemente einer rationalen Autonutzung in den neuen Bundesländern
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 59
Mieten in Ostdeutschland
 Zwischen Instandsetzungsstau und Mieterinteressen

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 60
Sanierung und Rekultivierung im Lausitzer Braunkohlenrevier
 Ökologische Ziele und wirtschaftliche Chancen
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 61
Strategische Wettbewerbs- und Technologiepolitik in einer globalen Marktwirtschaft
 Skizze für ein neues Modell Deutschland
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 62
Eine Region im Umbruch
 Perspektiven für Beschäftigung, Wachstum und Strukturpolitik im Raum Stuttgart

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 63
Städtebauliche Investitionsmöglichkeiten auf ehemaligen Militärfeldern in den neuen Bundesländern

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 64
Produktionsverlagerungen in mittel- und osteuropäische Staaten
 Chancen und Gefahren

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 65
**Innovative Technologien für den ruhenden Verkehr in Stadtzentren und verdichteten Wohn-
 gebieten**
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 66
Ökologische Steuerreform
 Konzepte, Rahmenbedingungen, Konfliktfelder und Auswirkungen einer ökologischen Ausgestaltung
 des Steuersystems
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 67
Regionalisierung des Nahverkehrs
 Eine Herausforderung an Verkehrsunternehmen und Gebietskörperschaften
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 68
Langzeitarbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 69
Herausforderung Technologietransfer
 Schwerpunkt Neue Bundesländer

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 70
Wirtschaftliche Chance Umweltschutz
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 71
Hoffnungsträger Mittelstand
 Entwicklung und Perspektiven in den neuen Bundesländern

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 72
Risikokapital für junge Technologieunternehmen
 Erfahrungen und neue Möglichkeiten
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 73
Entwicklungsprobleme junger technologieorientierter Unternehmen

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 74
Wege zur Reform der Kommunalverwaltung
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 75
Europäische Einheitwährung
 Maastricht fehlt die ökonomische Dimension

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 76
Konversionsmanagement
 Abrüstungsfolgen und Bewältigungsstrategien

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 77
Reform der Wohneigentumsförderung

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 78
Macht der Banken
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 79
Stärkung der Kernstädte
 -Stadtverkehr und Cityhandel-
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 80
Beschäftigungsmöglichkeiten für niedrig Qualifizierte

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 81
Neue Akzente in der Arbeitszeitdebatte
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 82
Die fahrradfreundliche Stadt: Eine lösbare Aufgabe der Kommunalpolitik
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 83
Gemeinden in der Finanzkrise
 Ursachen, Reformkonzepte, Konflikte
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 84
5 Jahre Tourismusentwicklung in den neuen Bundesländern
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 85
Magnetschnellbahn Transrapid: Die Fakten und ihre Bewertung

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 86
Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich
 Strategien, Instrumente, Erfolge

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 87
Produktionsintegrierter Umweltschutz
 Wettbewerbschancen durch ökologische Umorientierung

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 88
Telematik im Verkehr
 Probleme und Perspektiven

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 89
Keine Wende am Arbeitsmarkt in Ostdeutschland
 Eine Zwischenbilanz im Jahre 1996

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 90
Neue Wege im sozialen Wohnungsbau