

Sozialpolitische Probleme der Wohnungsversorgung

Rudolf Halberstadt, 1941 in Lahr/Baden geboren, studierte Jura in Freiburg, anschließend in der Stadt- und Regionalplanungsforschung tätig, ist seit 1977 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt.

Uwe Wullkopf, 1940 in Hamburg geboren, studierte Volkswirtschaftslehre in Hamburg und war anschließend in Genf bei der UNO im Bereich Stadt- und Regionalforschung tätig. Seit 1974 ist er Geschäftsführer des Instituts Wohnen und Umwelt.

Gegenwärtige Probleme der Wohnungsversorgung

Die gegenwärtigen Probleme der Wohnungsversorgung liegen nicht mehr überwiegend darin, daß wir zu wenige Wohnungen hätten. Sondern für einen Teil der Bevölkerung sind die Mieten für angemessene Wohnungen nicht tragbar bzw. die Wohnungen sind zu klein und zu schlecht ausgestattet und instand gehalten. Außerdem beeinträchtigen die Wohnumweltbelastungen das Wohnen in den Städten häufig erheblich.

So müßten von 1978 bis 1985 jährlich etwa 350 000 bis 400 000 Wohnungen neu gebaut werden, damit die Versorgungsnorm erreicht wird, daß jedem Haushaltsmitglied ein Zimmer zur Verfügung steht und für jeden Haushalt außerdem eine Küche (bei einer Abgangsquote durch Abrisse usw. von 0,7 Prozent des Wohnungsbestandes jährlich — nach der Wohnungsbedarfsprognose des Instituts Wohnen und Umwelt). Es ist zu betonen, daß zur Erreichung dieser Norm vor allem große Wohnungen (mit 5 und mehr Räumen) benötigt werden. Auch wenn man davon ausgeht, daß die 1-Zimmer-Quote bei sehr großen Haushalten nicht durchsetzbar ist und daß andererseits etwa alten Leuten, deren Kinder ausgezogen sind, die bewohnte größere Wohnung in der Regel erhalten bleibt, ist festzustellen, daß insbesondere Bezieher niedriger Einkommen noch unbefriedigend mit Wohnraum versorgt sind.

Tabelle 1:

Anteil der unterversorgten Wohnungsinhaber-Haushalte nach Haushaltsgröße und monatlichem Haushaltseinkommen in der Bundesrepublik 1972¹

Haushalte mit . . . Personen ²	Insgesamt ³	Davon mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von DM . . . bis unter DM . . . ⁴			
		bis 800	800–1400	1400–2000	2000 und mehr
Anteil in Prozent					
1	–	–	–	–	–
2	6,6	10,5	6,3	5,8	3,4
3	20,4	33,5	26,1	20,0	11,5
4	47,1	62,4	59,8	49,2	31,4
5 u. mehr	64,6	80,3	76,1	69,4	55,2
Insgesamt	21,9	6,0	25,9	28,7	23,7

Quelle: IWU nach Angaben des Stat. Bundesamtes Wiesbaden (Ergebnis der 1%-Wohnungstichprobe 1972).

1 Bedarfsnorm: Pro Haushaltsmitglied = 1 Zimmer (zuzüglich Küche oder Kochnische pro Haushalt).

2 Nur Inhaber von Wohnungen mit Küche oder Kochnische.

3 Anteil der unterversorgten Wohnungsinhaberhaushalte mit x Personen an der Gesamtzahl der Wohnungsinhaberhaushalte mit x Personen.

4 Anteil der unterversorgten Wohnungsinhaberhaushalte mit x Personen und einem Einkommen von y DM an der Gesamtzahl der Wohnungsinhaberhaushalte mit x Personen und y DM Einkommen.

Außerdem bestehen noch erhebliche Defizite in *der Ausstattung* der Wohnungen. 1972 waren nur wenig mehr als 40 Prozent aller Wohnungen gut (mit Bad, WC und Sammelheizung) ausgestattet, fast ein Viertel der Wohnungen aber ausgesprochen mangelhaft. Vor allem Haushalte mit niedrigem Einkommen sind noch qualitativ unterversorgt: der Anteil der voll ausgestatteten Wohnungen ist bei ihnen nur halb so hoch wie im Durchschnitt aller Wohnungsinhaber-Haushalte und sie wohnen zu einem doppelt so hohen Anteil in Wohnungen der schlechtesten Ausstattungskategorie.

Tabelle 2:

Ausstattung der Wohnungen in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Einkommen der Wohnungsinhaber-Haushalte (Anteil mit den betreffenden Ausstattungsmerkmalen in Prozent)

Ausstattungs- merkmale	Haushalte mit einem Einkommen von . . . bis . . . DM				
	unter 800	800– 1400	1400– 2000	2000 und mehr	Ins- gesamt
Mit Bad, WC, Sammelheizung	22,8	37,4	47,7	64,7	41,5
Mit Bad, WC, ohne Sammelheizung	33,2	40,5	37,4	27,4	35,8
Sonstige	44,1	22,0	14,9	7,9	22,7
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: IWU nach Angaben des Stat. Bundesamtes Wiesbaden (Ergebnis der 1%-Wohnungss Stichprobe 1972).

Die Belastung der Haushaltseinkommen durch Wohnungsausgaben erscheint zwar im Durchschnitt als tragbar, aber nicht für viele Bezieher niedriger Einkommen. Für 25 Prozent der Haushalte mit den niedrigsten Einkommen betrug die Mietbelastungsquote im Jahre 1974 mehr als 17 Prozent. Noch höhere Belastungen (nicht selten über ein Viertel ihres Einkommens) haben oftmals junge Familien und Haushalte von Rentnern und Sozialhilfeempfängern zu tragen, selbst unter Berücksichtigung des Wohngeldes. Das trifft vor allem für Ballungsgebiete zu. Es sind also die Bezieher niedriger Einkommen, die in besonders kleinen und besonders schlecht ausgestatteten Wohnungen leben und dennoch einen wesentlich größeren Anteil ihres Einkommens für die Wohnung ausgeben müssen als die Haushalte im Durchschnitt. Diese Gruppe von Einkommensbezieher ist in Ballungsgebieten hauptsächlich auf den Bestand alter freifinanzierter sowie auf Sozialmietwohnungen angewiesen, da sie weit weniger als andere Gruppen zur Bildung von Wohnungseigentum in der Lage ist: 1972 waren sie im Bundesgebiet nur zu einem Viertel Eigentümer ihrer Wohnungen, während Haushalte mit hohen Einkommen fast zur Hälfte in Wohnungen wohnten, die ihnen selbst gehörten.

Fragwürdigkeit der These vom ausgeglichenen Wohnungsmarkt

Wenn nun — womit zu rechnen ist — gerade der Bestand freifinanzierter Altbau-mietwohnungen mit niedriger Miete und einfacher Ausstattung sich in Zukunft relativ rasch durch Abrisse, Zusammenlegungen, gründliche Modernisierungen usw. verringern wird, wird der Markt für die einkommensschwachen Schichten noch enger werden. Insofern kann keine Rede davon sein, daß nunmehr Gleichgewicht auf den Wohnungsmärkten herrscht, auf denen diese Gruppen Wohnungen nachfragen. Die Gründe für das Ungleichgewicht auf dem Wohnungsmarkt liegen u. a. in folgendem:

- Erstens sind Wohnungen keine „homogenen Güter“, sondern der Wohnungsmarkt teilt sich nach Wohnungsgröße, Ausstattung, Lage, Grundriß usw. in eine Vielzahl unterschiedlicher Teilmärkte auf. Im Hinblick auf viele dieser Märkte mögen Angebot und Nachfrage ausgeglichen sein; die Einkommensbenachteiligten jedoch sind immer noch auf wenige sehr enge Teilmärkte angewiesen. Hier erzielen die Vermieter dann auch oft entsprechend hohe „Quasi-Renten“, was sich darin ausdrückt, daß die Quadratmetermiete der Wohnungen schlechtester Ausstattung und Lage oft höher ist als in Wohnungen mit besserer Ausstattung; z. B. betreffen 54 Prozent der Verfahren nach § 5 Wirtschaftsstrafgesetz (Mietwucher) ausländische Arbeitnehmer. Es ist darauf hinzuweisen, daß es solche Teilmärkte mit besonderen Knappheiten nicht nur in bestimmten großräumig abgegrenzten Lagen - z. B. in Ballungsgebieten -, sondern auch für bestimmte Ausstattungskategorien, Baualtersklassen, Wohnungsgrößen und kleinräumige Lagen gibt. Es wäre somit auch verfehlt, Ausnahmen von der Bindungsauflockerung¹ nur für große Ballungsgebiete vorzusehen, wie sie in einem Kompromißvorschlag in der gegenwärtigen Auseinandersetzung um die Auflockerung der Bindungswirkung enthalten sind.
- Zweitens werden bestimmte Bevölkerungsgruppen (Ausländer, große Familien, Obdachlose, Sozialhilfeempfänger) auf dem Wohnungsmarkt durch Vermieter und Nachbarn diskriminiert, und zwar häufig nicht direkt über den Preis, sondern indem sie von bestimmten Wohnlagen und Gebäudearten einfach ausgeschlossen werden.
- Drittens ist jeder Wohnungsmarkt gekennzeichnet durch Transaktionskosten (Informationskosten, Umzugskosten), die der Nachfrager aufwenden muß, wenn er umziehen will. Somit reagiert der Nachfrager insbesondere auf überdurchschnittlich hohe Mieten erst, wenn die alternative Wohnung erheblich billiger ist. Bei einer Umfrage in Frankfurt war z. B. die Miete derer, die ihre Miete bei gleicher Ausstattung selbst als viel zu hoch einschätzten, jeweils um ca. DM 4,- pro m² und Monat höher als die Miete derer, die sie als sehr günstig eingeschätzt hatten, ohne daß dieses Wissen zu Umzügen Anlaß gegeben hätte.

¹ Die Forderung nach Bindungsauflockerung bezieht sich auf die Belegungs- und Mietpreisbindung im Sozialen Wohnungsbau nach dem I. und II. Wohnungsbaugesetz.

- Viertens haben private Einzelvermieter bei ihren Bewirtschaftungsüberlegungen häufig - zumal wenn sie alt sind - einen recht kurzen Zeithorizont vor Augen. Das ist einer der Gründe für die mangelnde Modernisierungstätigkeit und den schlechten Instandhaltungszustand. Demgegenüber kann man vor allem von gemeinnützigen Unternehmen der Wohnungswirtschaft bei vergleichsweise niedrigem Mietniveau auch längerfristige Substanzerhaltungsanstrengungen erwarten.
- Fünftens ist zu beachten, daß das Gut Wohnung starke Elemente eines „öffentlichen Gutes“ enthält, die sich einer marktmäßigen Steuerung entziehen, d. h. eine gute Wohnung ist nicht nur Konsumgut für die Bewohner, sondern gerade bei Kindern kann die Wohnungsqualität ein wichtiger Einflußfaktor auf schulische Leistungen, Gesundheit und gesellschaftliche Integration sein. Auch kann eine erhebliche Unterversorgung mit dem Gut Wohnung Einkommensschwache mit daran hindern, ihre Armut zu überwinden.

Struktur der staatlichen Wohnungsbauförderung

Insgesamt gesehen ist die sozialpolitische Bilanz der gegenwärtigen Wohnungspolitik eher negativ. Im Vordergrund steht die Eigentumsförderung, der über die Hälfte der Subventionen (Bausparförderung, Steuervergünstigungen) zugute kommt. Und diese Eigentumsförderung wendet sich noch nicht einmal gezielt an solche Bezieher mittlerer Einkommen, junge Familien, große Haushalte usw., die die Schaffung von Wohnungseigentum ernsthaft erwägen und nun einen finanziellen Anstoß brauchen, sondern die Bausparförderung verpufft relativ ungezielt und begünstigt vor allem ältere Bausparer besonders. Steuervergünstigungen nach § 7b EStG begünstigen vor allem diejenigen, die von ihrer „letzten Mark“ Einkommen über 50 Prozent Steuern zu zahlen haben, während die Einkommensschwächeren, die nur 22 oder 35 Prozent Steuern zu zahlen haben, erheblich weniger begünstigt werden, und die Einkommensschwachen sogar leer ausgehen.

Im Vergleich zur Eigentumsförderung nehmen sich die übrigen Subventionen bescheiden aus. Das Wohngeld, welches mehr als alle anderen Subventionen gezielt Einkommensschwachen zugute kommt, macht nur etwa ein Zehntel des Subventionsvolumens aus. Die folgende Tabelle gibt die Subventionsstruktur im einzelnen wieder:

Welche Verteilungswirkungen nun genau von diesen Subventionen ausgehen, läßt sich bestenfalls schätzen, da die neuesten Angaben etwa der Finanzstatistik aus dem Jahre 1971 stammen und auch dann noch grober Umrechnungen bedürfen. Ordnet man die Haushalte nach der Höhe ihres Einkommens, so dürfte dem oberen, dem mittleren und dem unteren Drittel der Einkommensbezieher jeweils auch etwa ein Drittel der Subventionsmasse zufließen, wobei die mittlere Einkommensgruppe einen etwas größeren Anteil erhält. Damit wird der Ausgleichsfunktion der staatlichen Wohnungsbauförderung nur begrenzt Rechnung getragen. Daran ändert auch

Tabelle 3:
Struktur der wohnungspolitischen Subventionen 1977

	Mrd. DM	Anteil Prozent
<i>Bausparförderung</i>		
Wohnungsbauprämien	2,0	
Steuervergünstigungen § 10 Abs. 1,3 EStG	0,8	
Arbeitnehmer-Sparzulage Vermögensbildungsgesetz ¹	1,4	
	4,2	28,6
<i>Steuervergünstigungen für Eigentumsbildung</i>		
§§ 7b und 54 EStG	2,9	
Grundsteuervergünstigung	1,2	
	4,1	27,9
Wohngeld	1,6	10,9
<i>Modernisierung</i>		
Modernisierungsgesetz	0,2	
Steuervergünstigungen § 82a EStDV	0,2	
	0,4	2,7
Finanzhilfen Bund, Länder und Gemeinden ²	4,4	29,9
Insgesamt	14,7	100,0

Quelle: Deutscher Gewerkschaftsbund auf der Grundlage des 6. Subventionsberichts der Bundesregierung (Bundestags-Drucksache 8/1195).

1 50 Prozent der Gesamtsumme wurden aufgrund von Untersuchungsergebnissen der Bausparförderung zugerechnet.

2 Sozialer Wohnungsbau (1. Förderungsweg 0,75 Mrd. DM und 2. Förderungsweg 1,75 Mrd. DM), Aussiedlerprogramme, Wohnungsfürsorge für Bedienstete u. a.

das Wohngeld grundlegend nichts. Es bedeutet bestenfalls eine gewisse Kompensation für die starke Förderung der anderen Einkommensgruppen.

Diese Politik hatte eine gewisse Berechtigung, als noch eine erhebliche Unterversorgung mit Wohnungen bei praktisch allen Einkommenschichten bestand. Inzwischen hat sich die Problematik jedoch erheblich verschoben. Denn inzwischen entspricht die Zahl der Wohnungen insgesamt etwa der Zahl der Haushalte. Das bedeutet keineswegs eine ausreichende Wohnversorgung aller Bevölkerungsgruppen. Außerdem gibt es noch erhebliche strukturelle Unterversorgungen, vor allem in Ballungsgebieten. Nach Eigentums- und Mietformen gliedert sich der Wohnungsbestand wie folgt: 1972 wohnten 46,5 Prozent der Haushalte in nicht öffentlich geförderten Mietwohnungen, 35,5 Prozent waren Eigentümer ihrer Wohnungen und 18 Prozent wohnten in öffentlich geförderten Mietwohnungen. Die Relationen haben sich seitdem kaum wesentlich verändert. Allerdings dürfte die Eigentumsquote um etwa 2 Prozent auf 37-38 Prozent gestiegen sein.

Wirkung der gegenwärtigen wohnungspolitischen Maßnahmen

Der Anteil der Personen in „Armen-Haushalten“ (d. h. mit einem Einkommen unterhalb 60 Prozent des durchschnittlichen Nettoeinkommens) nahm von 11,1 Prozent in den Jahren 1962/63 auf 12,4 Prozent im Jahre 1969 zu. Neuere Zahlen liegen nicht vor, aber es ist keinesfalls damit zu rechnen, daß diese „Armen-Quote“ inzwischen abgenommen hat oder in absehbarer Zeit abnehmen wird.

Der überwiegende Teil der öffentlichen Subventionen in den Wohnungssektor — ein im Laufe der Jahre stark zunehmender Anteil - dient der Förderung des *Wohnungseigentums*, vorwiegend zugunsten von höheren und mittleren Einkommenschichten. Zwar wird damit bewirkt, daß zumindest quantitativ ein beträchtlicher Teil der künftig benötigten großen Wohnungen errichtet wird. Es werden auch größere und besser ausgestattete Wohnungen frei, in die andere Einkommenschichten einziehen könnten (Sickerprozeß)². Jedoch sprechen folgende Gründe gegen einen vollständig funktionierenden Sickerprozeß:

- Der Sickerprozeß dürfte die Wohnverhältnisse der „Armen“ im oben definierten Sinne, der Randgruppen und großen Familien, schon deshalb nicht erreichen, weil diese Gruppen auf nach Lage, Ausstattung und Mietpreis völlig andere Teilmärkte angewiesen sind.
- Der Sickerprozeß wird dort, wo er funktioniert, im Zuge der damit einhergehenden Vergrößerung der Wohnungen und Verbesserung der Wohnungsqualität auch das Mietniveau ansteigen lassen, was dann problematisch ist, wenn diese Steigerungen aus den Einkommen der Bezieher niedriger Einkommen, der großen Haushalte, der Randgruppen usw., nicht mehr finanziert werden können.

Die marktmäßig errichteten Wohnungen werden nicht ausreichen, um den Bedarf insbesondere einkommensschwacher und großer Familien — vor allem in Ballungsgebieten - zu decken.

Abgesehen von den Vermögens- und sozialpolitisch ungünstigen Wirkungen reicht die Eigentumsförderung auch als Maßnahme zur Deckung des Wohnungsbedarfs der bisher unterversorgten Haushalte keinesfalls aus, es sei denn, es würden umfangreiche neue, speziell auf diese Gruppen ausgerichtete Förderungsprogramme aufgelegt.

Auch die *Wohngeldgesetzgebung* trägt nach ihrer gegenwärtigen Regelung nicht in jedem Falle ausreichend zur Entlastung der Haushalte mit geringem Einkommen bei. Daß das Wohngeld somit wohl schon in seiner jetzigen Ausgestaltung sowohl

² Unter Sickerprozeß wird sehr Verschiedenes verstanden. U. a. wird folgender Vorgang auf dem Wohnungsmarkt beschrieben: Bezieher niedriger Einkommen „sickern“ etappenweise in besser ausgestattete und größere Wohnungen hinein, die von solchen Mietern freigemacht werden, die sich ihrerseits eine größere und/oder bessere Wohnung leisten können oder ein Eigenheim oder eine Eigentumswohnung erworben haben.

der Höhe nach als auch nach der Zahl der in die Regelung einbezogenen Haushalte eher unzureichend ist, macht auch ein internationaler Vergleich (zitiert nach einem UNO-Bericht) deutlich: während in der Bundesrepublik Wohngeld nur an ca. 10 Prozent der Mieter und 1 Prozent der Eigentümer gezahlt wird, erhalten in Dänemark 25 Prozent der Mieter Wohngeld, in Frankreich 16,5 Prozent der Mieter und 7,5 Prozent der Eigentümer und in den Niederlanden 13 Prozent der Mieter und 0,05 Prozent der Eigentümer.

Gegenwärtig wird ein gewisser Druck auf den Fiskus ausgeübt, die Ausgaben für Wohngeld zu erhöhen. Das ergibt sich auch aus verschiedenen jüngsten Stellungnahmen von Parteien und Experten. Keinesfalls ist eine Abkehr von der Objektförderung und ein vollständiges Umschwenken auf die Subjektförderung³ zu empfehlen, da dadurch die Probleme der Unterversorgung nicht gelöst werden. Das liegt einmal an den beschriebenen Ungleichgewichten auf dem Wohnungsmarkt und daran, daß die Schwelle des Mietniveaus durch Wohngeld für Einkommensbenachteiligte nicht wirksam herabgesetzt wird. Außerdem gibt es erhebliche Mitnehmereffekte.

Als Konsequenz aus den Ungleichgewichten auf dem Wohnungsmarkt sowie der verfehlten Wohnungspolitik, die sich nicht rechtzeitig auf die ungelösten sozialpolitischen Probleme umgestellt hat, läßt sich folgendes Zwischenergebnis festhalten: Bedeutsam für die Zukunft ist vor allem die Erhaltung und der Ausbau des Sozialwohnungsbestandes. Allerdings ist notwendig, daß dieser Bestand auch den unteren Einkommenschichten wirklich zur Verfügung gestellt wird. Damit ist das nach wie vor ungeklärte Problem der „Fehlbelegung“⁴ angesprochen. 1973 überschritten nach einer Untersuchung von Infratest 20 v.H. der Mieterhaushalte, die eine öffentlich geförderte Sozialwohnung nutzten, mit ihrem Bruttoeinkommen die bereits damals für die Erstbelegung dieser Wohnungen maßgebliche Einkommensgrenze. Bei 6 v.H. der Sozialmieterhaushalte betrug die Überschreitung weniger als 10 Prozent, bei weiteren 6 v.H.: 10 bis 25 Prozent und bei 8 v.H.: mehr als 25 Prozent der Einkommensgrenzen. In fast drei Viertel aller Fälle war sie darauf zurückzuführen, daß mehrere Familienmitglieder zum Haushaltseinkommen beitrugen. Häufig ist diese Situation, vor allem bei jungen Ehepaaren, die sich Kinder wünschen, nur vorübergehend. Schon deshalb sollte man in solchen Fällen nicht so scharf reagieren und die volle Kostenmiete verlangen. Vielmehr ist die Anhebung auf die ortsübliche Ver-

3 Mit Objekt- und Subjektförderung werden die beiden Subventionsformen der staatlichen Wohnungspolitik beschrieben. Bei der Objektförderung wird der Bau von Wohnungen und Eigenheimen gefördert mit dem Ziel, tragbare Kostenmieten und Belastungen zu erreichen. Bei der Subjektförderung werden Zuschüsse in Form von Wohngeld an Mieter und Eigentümer gezahlt, um die laufenden Belastungen des Haushaltseinkommens mit Wohnungsausgaben zu mindern.

4 Eine Fehlbelegung liegt dann vor, wenn die Einkommensgrenzen für den begünstigten Personenkreis nach § 25 Abs. III. WoBauG wesentlich überschritten werden. Die Einkommensgrenze für das Jahreseinkommen beträgt z. Z. 18 000 DM zuzüglich 9000 DM für den zweiten und weitere 4200 DM für jeden weiteren zur Familie des Wohnungsuchenden rechnenden Angehörigen.

gleichsmiete (Bremen) angemessener. Wegen der inzwischen gestiegenen Nominal-einkommen dürfte sich der Anteil der fehlbelegten Wohnungen auch beträchtlich erhöht haben. Die Fehlbelegung hat wohnungs- und sozialpolitisch ein unterschiedliches Gewicht; je preiswerter die Sozialwohnung, desto weniger ist der Subventionsvorteil bei einem „Fehlbeleger“ vertretbar.

Daß Maßnahmen gegen die Fehlbelegung keinen übermäßigen Verwaltungsaufwand erfordern, beweist seit langem die Praxis in Bremen. Dort müssen die Mieter von Sozialwohnungen alle 5 Jahre nachweisen, daß sie unterhalb der Einkommensgrenzen liegen. Liegen sie darüber oder unterläßt es der Vermieter, seine Mieter zu befragen, entfällt die Förderung, d. h. die Miete wird auf die ortsübliche Vergleichsmiete angehoben. Häufig ziehen die bisherigen Mieter daraufhin nicht aus ihren Wohnungen aus, was zur Vermeidung von Gettobildungen der Unterprivilegierten auch durchaus begrüßt werden kann, sondern zahlen die erhöhte Miete. Damit stehen jedoch zusätzliche Mittel zur Verfügung, die dem sozialen Wohnungsbau an anderer Stelle zugeführt werden können und dort auch dringend benötigt werden. Ein größerer Bestand an Sozialwohnungen mit niedrigen Mieten ist auch längerfristig Voraussetzung für die Wohnungsversorgung der einkommensmäßig und sozial benachteiligten Gruppen.

Auch die staatliche *Modernisierungsförderung* führt in der bisherigen Ausgestaltung nur sehr begrenzt zu einer Verbesserung der Wohnungsausstattung der Bewohner niedriger Einkommen. Das liegt vor allem daran, daß erheblich mehr Förderungsmittel als bisher aufgewandt werden müßten, um die Mietbelastung nach der Modernisierung auf ein tragbares Maß herunterzsubventionieren. Dies gilt insbesondere für die Altbaubestände mit schlechter Ausstattung und hoher Konzentration von einkommensschwachen Mietern und häufig auch Eigentümern, die aus sozial- und wohnungspolitischen Gründen modernisiert und gleichzeitig häufig aus städtebaulichen Gründen erhalten werden sollen (vgl. dazu näher die Ausführungen im städtebaulichen Beitrag in diesem Heft).

„Neuorientierung“ der Wohnungspolitik

Eine Neuorientierung der Wohnungspolitik wird gegenwärtig von verschiedenen Seiten gefordert. Zwei Grundpositionen stehen sich gegenüber. Während die einen die Wohnungsversorgung für praktisch alle Bevölkerungsgruppen dem freien Spiel der Kräfte auf dem Markt überantworten wollen, schlagen die anderen eine konsequente Anpassung des Förderungssystems an die gegenwärtigen wohnungspolitischen Aufgaben vor. Die Analyse der Versorgungsdefizite und gegenwärtigen wohnungspolitischen Maßnahmen hat gezeigt, daß nur der zweite Weg zum Ziel führt. Dieser knüpft an die bisher schon formulierten Ziele der Wohnungspolitik an, die allerdings bisher nur begrenzt in die Praxis umgesetzt wurden.

Im einzelnen ist eine Verbesserung des Förderungssystems, die Stärkung der Bewohnerrechte, eine verstärkte Mitwirkung der Gemeinden an wohnungspolitischen Entscheidungen und Anstrengungen zur Verstetigung der Bauwirtschaft zu fordern. Bei der Verbesserung des Förderungssystems geht es vor allem darum, Formen der Eigentumsförderung abzuschaffen, die sich überlebt haben (Sonderabschreibungen wie § 7b und § 7 Abs. 5 und Bausparen) bzw. so zu gestalten, daß sie den Beziehern niedriger Einkommen zugute kommen. Außerdem sind die bestehenden Förderungsinstrumente des sozialen Wohnungsbaus, der Modernisierungsförderung und des Wohngeldes so weiterzuentwickeln, daß sie für die Benachteiligten wirklich greifen. Weiterhin sind auch neue Förderungsinstrumente zu schaffen, etwa für die Modernisierung durch Mieter oder für den Erwerb von modernisierungsbedürftigen Altbauten durch Mieter. Dabei kommt es darauf an, Maßnahmen zur Bestands- und zur Neubaupolitik als gleichrangig zu begreifen, die sich gegenseitig ergänzen.

Verbesserung des Förderungssystems

Ziel der Verbesserung der staatlichen Eigentumsförderung muß es sein, vor allem die folgenden Defizite auszugleichen:

- Für durchschnittlich verdienende Arbeitnehmerhaushalte mit Kindern bleibt der Wunsch nach dem Eigenheim häufig unerfüllt. Das gilt besonders in Großstädten und Ballungsräumen wegen der hohen Grundstückspreise. Selbst bei denjenigen, die es nach vielen Jahren unter großen Entbehrungen doch schaffen, kommt das Eigenheim in der Regel zu spät, da die Kinder dann schon groß sind und man häufig daran denkt, im Alter aus dem Umland doch wieder in die Stadt zu ziehen.
- Das Bausparen ist für die Bezieher geringer Einkommen häufig eine Fehlentscheidung, da die vielen kleinen Sparer am Ende doch nie bauen und es den sogenannten Schnellspargern noch erleichtern, die Vorteile von Bauspardarlehen auch noch mitzunehmen.
- Steuervergünstigungen wie die Abschreibung nach § 7 b EStG kommen den Beziehern niedriger Einkommen praktisch nicht zugute, da sie keine oder nur geringe Einkommensteuer zahlen.
- Auch vermögenspolitisch erweist sich die gegenwärtige Förderung der Wohnversorgung in Eigentumsformen für untere Einkommensbezieher als sehr ungünstig. So ist zu fordern, die 7b-Regelung ganz abzuschaffen, da es sich praktisch um eine reine Mitnehmerförderung handelt, die die Bezieher höherer Einkommen wegen des Progressionssteuersatzes noch zusätzlich begünstigt. Auch der hohe Anteil von Eigentumsmaßnahmen von 60 Prozent beim Sozialen Wohnungsbau (zweiter Förderungsweg) kommt den Beziehern niedriger Einkommen nur begrenzt zugute. Demgegenüber sind der Modernisierungsförderung, dem Sozialen Wohnungsbau und der

Wohngeldförderung erheblich mehr Mittel zuzuführen als bisher. Die Förderungskonditionen des ModEnG sollten so geändert werden, daß in Modernisierungsschwerpunkten kapitalschwache Hauseigentümer, einkommensschwache Mieter einkommens- und aufwandsbezogen erhöhte Förderungsleistungen erhalten. Das bisher einheitliche Förderungssystem muß differenziert und auf die speziellen Probleme einzelner Typen alter, sich nicht selbst erhaltender Wohngebiete zugeschnitten werden.

Ergänzend zur staatlichen Förderung der Wohnungsmodernisierung durch Eigentümer sollte die *Wohnungsmodernisierung durch Mieter* gefördert werden.⁵ Die große Zahl bisher ohne Förderung durchgeführter Modernisierungen durch Mieter zeigt, wie groß die Bereitschaft der Mieter ist, ihre Wohnung in eigener Initiative zu verbessern. Das läßt sich vor allem daran erkennen, daß sie in der Regel ohne rechtliche Absicherung vorgenommen werden. Ein großer Teil der Mieter, aber auch der im Innenstadtbereich häufig nicht sehr einkommensstarken Altbau-eigentümer würden erst durch die staatliche Förderung in die Lage versetzt, die erforderlichen Maßnahmen auch zu finanzieren. Förderungsvoraussetzung müßte in jedem Fall eine vertragliche und u. U. dingliche Sicherung der Mieterinvestitionen sein. Eine solche Sicherung könnte auf der Grundlage des geltenden Rechts erfolgen, etwa in Form von Mustervereinbarungen.

Weiterhin könnte beispielsweise auch der Erwerb modernisierungsbedürftiger Altbauten in Modernisierungsschwerpunkten durch die bisherigen Mieter öffentlich gefördert werden. Denn gerade in Gebieten mit einem hohen Anteil an Altbauten unterbleiben Modernisierungen häufig, weil zahlreiche Hauseigentümer aufgrund ihres Alters und ihrer Einkommensverhältnisse zu Modernisierungs-Investitionen nicht in der Lage sind, dagegen ihr Haus verkaufen würden, wenn eine entsprechende Nachfrage bestünde. Solche Gebäude sind für renditeorientierte Investoren oft uninteressant. Andererseits sind aber die Bewohner häufig an Wohnwertverbesserungen ihrer meist preiswerten Altbauwohnungen interessiert und sehr oft auch bereit, durch Eigenleistungen zur Modernisierung beizutragen, solange sich die Miete nicht erhöht. Die Bundesländer sollten die Bildung von Bewohnergenossenschaften dadurch unterstützen, daß es zum Verkauf angebotene Altbauten erwirbt und den Genossenschaften - je nach Einkommenslage der Genossenschaftsmitglieder - zu einem geringen Preis überläßt, wobei das Grundstück in Erbpacht vergeben werden sollte. Die Modernisierung und Instandsetzung der Gebäude wird dann von der Genossenschaft vorbereitet und durchgeführt und von den Genossenschaftsmitgliedern aus Mitteln, die bisher für die Miete aufgewendet wurden, finanziert (Quasi-Mietkauf). In diesem Zusammenhang sind auch Formen der Modernisierungsträgerschaft zu entwickeln, die einen neuen Aufgabenbereich für Gesellschaften der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft darstellen. Die Organisationseinheiten sollten

⁵ Eine solche Förderung ist z. B. in Österreich im Wohnungsverbesserungsgesetz enthalten.

ihre Büros oder Zweigstellen möglichst in den Stadtteilen haben, in denen sie tätig werden, damit der Kontakt zur Bevölkerung erleichtert wird.

Der Neubau von Sozialwohnungen nach dem ersten Förderungsweg (Mietwohnungsbau) mit der Zielgruppe der einkommensschwächeren und am Wohnungsmarkt benachteiligten Bevölkerungsgruppen (kinderreiche Familien, alte Menschen, Behinderte, junge Ehepaare) sollte verstärkt gefördert werden. Das bisherige Neubauvolumen reicht dafür nicht aus. Das Schwergewicht sollte - besonders in den Ballungsräumen - auf den Bau größerer Wohnungen gelegt werden, die in städtischen Wohnformen (verdichteter Flachbau) mit wohnungsbezogenen Grün- und Freiflächen zu errichten sind. Wenn das vorhandene Förderungsvolumen im Sozialen Wohnungsbau nicht aufgestockt werden kann, dann müssen weniger Wohnungen gebaut werden, die groß genug sind und so stark gefördert werden, daß die Mieten von ca. 10-12 DM nicht auf ca. 4 DM, sondern notfalls auch auf 2 DM herabsubventioniert werden können. Auch sollte der Standort der Sozialwohnungen gezielter vorgegeben werden, und zwar vorzugsweise in Sanierungsgebieten und in Baulücken in innerstädtischen Wohngebieten. Gegenwärtig ist das gesamte Förderungsvolumen zu niedrig, als daß man gezielt etwas für große Familien tun könnte: fast alle Maßnahmen in Hessen z. B. richten sich z. Z. entweder auf Aussiedler oder Obdachlose. Deswegen muß das Förderungsvolumen erheblich aufgestockt werden.

Außerdem ist unter Verteilungsgesichtspunkten insbesondere der bisherige 2. Förderungsweg negativ zu beurteilen und sollte abgebaut werden. Während der Subventionsphase sind diese Wohnungen kaum billiger als nicht geförderte Wohnungen, und wenn nach 14 Jahren die Wohnungen aus der Bindung entlassen werden, können Mieten wie im freifinanzierten Wohnungsbau verlangt werden.

Weiterhin ist das Wohngeld erheblich aufzustocken und der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung jeweils so anzupassen, daß gerade Familien mit Kindern und alte Menschen sich Wohnungen leisten können, die dem allgemeinen Stand der Wohnungsversorgung so weit wie möglich entsprechen. Auch der Mieterschutz - Kündigungsschutz und Vergleichsmietenregelung - hat als flankierende wohnungspolitische Maßnahme eine große Bedeutung. Die Vergleichsmietenfeststellung soll auf der Grundlage von repräsentativen Erhebungen (Mietspiegel) erfolgen. Zumindest die Großstädte sollten gesetzlich verpflichtet werden, solche Mietspiegel zu erstellen. Mietspiegel auf repräsentativer Grundlage sind die objektivste und effektivste Methode zur Erfassung der ortsüblichen Vergleichsmiete im Sinne von § 2 Abs. 1 Ziff. 2 Miethöhegesetz. Sie sind gegenüber den ebenfalls vom Gesetz anerkannten Methoden des Sachverständigengutachtens und der Benennung von drei Vergleichswohnungen vorzuziehen.

Stärkung der Bewohnerrechte

Über die förderungspolitischen Maßnahmen zur besseren Wohnungsversorgung Benachteiligter hinaus sollten Verbesserungen der Bewohnerrechte und der Wohn-

formen angestrebt werden. Einmal sind im Wohnungsneubau sowohl in baulicher (Wohnformen) wie organisatorischer Hinsicht Formen der Selbstverwaltung durch die Mieter zu fördern, denen aufgrund erweiterter Entscheidungsspielräume eigentumsähnliche Verfügungsformen im Wohn- und Wohnumweltbereich zu ermöglichen sind. Dieser Forderung kommt besonderes Gewicht zu, weil der Wunsch nach dem eigenen Haus im näheren Umland der Städte infolge der hohen Grundstückspreise zunehmend nur noch von mittleren und höheren Einkommensgruppen verwirklicht werden kann. Auf der anderen Seite werden Mietwohnungen immer mehr als hochstandardisierte Fertigprodukte angeboten, die wenig Spielraum für die Verwirklichung individueller Wohnwünsche und die Anpassung an sich wandelnde Bedürfnisse bieten.

Zwischen den beiden Polen „Wohnen im eigenen Haus“ und „Wohnen zur Miete“ sind deshalb Wohnformen zu entwickeln, die für individuelle Entscheidungen der Bewohner weitgehend offen und beeinflussbar sind, ohne daß die Bewohner gezwungen sind, das volle Eigentum an den Wohnungen oder Gebäuden zu erwerben.

Diese Entscheidungen der Bewohner können sich erstrecken

- auf die Wahl unterschiedlicher Wohnungsstandards (Ausbaubereich) und damit unterschiedlicher Miethöhen,
- auf die Möglichkeit zu Selbsthilfeleistungen im Ausbaubereich, um die Wohnkosten zu senken,
- auf eventuelle spätere Erweiterungen der Wohnflächen (Veränderungen im Familienzyklus),
- auf die gemeinsame Nutzung wohnungsnaher Freiflächen und von Gemeinschaftseinrichtungen ebenso wie
- auf die Verwaltung der Wohnungen, beispielsweise die Verwendung von Instandhaltungspauschalen.

Im organisatorisch-rechtlichen Bereich sind sowohl neue Mischformen zwischen Miete und Teileigentum realisierbar als auch die Anwendung bestehender Regelungen (Genossenschaftslösungen). Im baulich-technischen Bereich kann auf Lösungen zurückgegriffen werden, die in einigen europäischen Ländern bereits als Modelle realisiert wurden.

Um neueren Erkenntnissen zu familiengerechten Wohnformen zu entsprechen, sollte als Bauform der verdichtete Flachbau (bis max. 4 Geschosse) mit differenzierten Erschließungsformen und auch individuell nutzbaren Gartenanteilen gewählt werden. Neben der Selbstverwaltung im Wohnungsneubau ist auch ähnliches im Wohnungsbestand anzustreben.

Stärkung der kommunalen Mitwirkung an wohnungspolitischen Entscheidungen

Neben einer Neuorientierung der staatlichen Wohnungsbau- und Modernisierungsförderung sowie einer Stärkung der Bewohnerrechte ist den Städten eine größere Mitwirkung bei wohnungspolitischen Entscheidungen zu ermöglichen. Wegen der jeweils besonderen Situation in den einzelnen Städten und den unterschiedlichen Schwerpunkten bei den sonstigen kommunalen Planungen sollten die Städte auf der Grundlage ihrer Planungen selbst festlegen, wie sie die insgesamt zuzuweisenden Mittel für den Wohnungsbau auf Neubau und Modernisierung nach Maßgabe der Förderungsrichtlinien aufteilen. Grundlage einer solchen kommunalen Mitwirkung könnte ein kommunales Wohnungsbauprogramm sein, das aus einer Konzeption der kommunalen Gesamtentwicklung abgeleitet wird⁶.

⁶ Zu notwendigen bauwirtschaftlichen Maßnahmen vgl. den Beitrag von Rudolf Sperner in diesem Heft.