

Schneider, Oscar; Jahn, Gerhard; Paul, Theodor

Article — Digitized Version

## Brauchen wir mehr sozialen Wohnungsbau?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schneider, Oscar; Jahn, Gerhard; Paul, Theodor (1989) : Brauchen wir mehr sozialen Wohnungsbau?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 4, pp. 171-177

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136504>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Brauchen wir mehr sozialen Wohnungsbau?

*Angesichts der aktuellen Engpässe auf dem Wohnungsmarkt insbesondere in den Ballungsräumen wird wieder ein verstärkter Neubau von Sozialwohnungen gefordert. Können hierdurch die Probleme gelöst werden? Dr. Oscar Schneider, Gerhard Jahn und Theodor Paul nehmen Stellung.*

Oscar Schneider

## Das soziale Element in der Wohnungspolitik stärken

Die Frage nach dem Stellenwert des sozialen Wohnungsbaus stellt sich aus zwei Gründen: Erstens gehen die Sozialmietwohnungen der 50er Jahre in den freien Wohnungsmarkt über, das heißt, die Miet- und Belegungsbindungen für diese Wohnungen entfallen. Zweitens wird angesichts der aktuellen Engpässe am Wohnungsmarkt wieder ein verstärkter sozialer Wohnungsbau gefordert, um auf soziale Probleme antworten zu können.

Die gegenwärtige Wohnungsmarktsituation ist vor allem gekennzeichnet durch einen kräftigen Anstieg der Wohnungsnachfrage. Die Ursache dafür liegt vor allem in den Einkommenssteigerungen der letzten Jahre. Die Realeinkommen der privaten Haushalte sind allein in den letzten drei Jahren um 12% gestiegen. Es muß davon ausgegangen werden, daß die Nachfrage nach Wohnraum mindestens gleich stark wächst wie das Einkommen. Hinzu kommt auf der Nachfrageseite der starke Zustrom von Aussiedlern und Zuwanderern seit Mitte 1988. Das Angebot ist dieser Nachfragesteigerung nicht schnell genug gefolgt.

Erst allmählich reagieren die Investoren auf die sprunghaft gestiegene Nachfrage. Diese Reaktionen brauchen aber Zeit, weil Investitionspläne erst in ein bis zwei Jahren umgesetzt werden können.

Das Bild am Wohnungsmarkt ist gegenwärtig durch zwei sich scheinbar widersprechende Befunde gekennzeichnet. Einerseits zeigen die Ergebnisse der Volkszählung vom Mai 1987, daß die Versorgung mit Wohnraum einen hohen Stand erreicht hat. Seit der letzten Zählung im Jahre 1968 ist die Anzahl der Wohnungen um ein Drittel und die Wohnfläche sogar um die Hälfte gestiegen. Dieser im Durchschnitt unbestreitbar sehr guten Wohnungsverorgung stehen empfindliche Engpässe auf dem Wohnungswechsermarkt gegenüber. Der deutliche Nachfrageüberhang führt dazu, daß Wohnungssuchende nur schwer eine Wohnung finden. Besonders schwer tun sich einkommensschwache Haushalte, und es kommt unbestreitbar zu Wohnungsnotfällen. Auch wenn die absolute Zahl der Dringlichkeitsfälle und Notfälle vergleichsweise gering ist, wird

deutlich, daß die soziale Absicherung an dieser Stelle unzureichend ist.

Die jüngste Entwicklung hat uns wieder einmal vor Augen geführt, daß sich der Wohnungsmarkt bei ständig steigendem Versorgungsniveau in Zyklen entwickelt. Phasen der Anspannung und Entspannung wechseln sich ab.

Das Thema „neue Wohnungsnot“ kommt in bestimmten zeitlichen Abständen immer wieder hoch. Obwohl Mitte der 60er Jahre bereits von einem weitgehenden Ausgleich von Angebot und Nachfrage gesprochen wurde, gab es mehrfach erhebliche Engpässe auf dem Wohnungsmarkt. In den Jahren 1971/72, 1980/81 und jetzt wieder seit 1988 wurden diese Engpässe aus der Sicht der Wohnungssuchenden und Betroffenen auch als „neue Wohnungsnot“ bezeichnet. Das Problem besteht also nicht in der durchschnittlichen Versorgung der Bevölkerung, sondern darin, daß Wohnungssuchende auf einen „leergefegten“ Wohnungswechsermarkt stoßen. Wer in einer solchen Situa-

tion umziehen muß, hat wenig davon, daß mehr als 95 % der Haushalte wohnungsmäßig gut versorgt sind. Er kann meist auch nicht warten, bis das allgemeine Angebot wieder steigt.

### Erwerb von Belegungsrechten

Es besteht kein Zweifel, daß die soziale Absicherung durch das Wohngeld für diese Fälle allein nicht ausreichend ist. In den zyklisch auftretenden Engpaßphasen muß es mehr Möglichkeiten geben, Dringlichkeitsfälle und Notfälle unterzubringen. Die Antwort auf die Frage „Brauchen wir mehr sozialen Wohnungsbau?“ heißt deshalb: Wir brauchen mehr Belegungsrechte zugunsten sozial schwacher Haushalte in Engpaßsituationen. Vor allem die Städte und Gemeinden müssen Vorsorge treffen, damit sie Wohnungen verfügbar haben und zugänglich machen können für Haushalte, die einen dringlichen Wohnungsbedarf haben und nicht zwei bis drei Jahre warten können, bis das Angebot wieder nachgezogen hat.

Die entspannte Situation auf dem Wohnungsmarkt Mitte der 80er Jahre hat vielfach den Eindruck entstehen lassen, daß sich solche Engpaßprobleme in Zukunft nicht mehr ergeben würden. Deshalb haben auch Städte und Gemeinden sich nicht intensiv darum bemüht, Belegungsrechte zu verlängern bzw. zu erwerben. Aus den jüngsten Erfahrungen ist die Lehre zu ziehen, daß wir für zukünftige Versorgungsengpässe bei sozial schwachen Haushalten vorsorgen müssen. Dies ist eine gemeinsame Aufgabe von Kommunen, Ländern und Bund. Es muß darum gehen, systematisch die Verfügbarkeit von Wohnungen für die genannten Gruppen zu verbessern.

Die Städte und Gemeinden brauchen in größerem Umfang Be-

legungsrechte für Wohnungen, so daß sie vorrangig Dringlichkeitsfälle unterbringen können. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie Belegungsrechte am günstigsten erworben bzw. verlängert werden können. Es gibt eine Vielzahl von Möglichkeiten, solche Belegungsrechte zu erwerben. Der Neubau von Sozialwohnungen ist nur ein Weg. Dieser Weg zum Erwerb von Belegungsrechten ist leider vergleichsweise teuer, weil die Belegungsrechte in teuren Neubauwohnungen erworben werden müssen und weil gleichzeitig viel Geld für die Mietverbilligung aufzuwenden ist. Daneben müssen sich künftig die Anstrengungen vornehmlich darauf richten, vorhandene Belegungsrechte zu verlängern und auch Belegungsrechte im Bestand zu erwerben.

### Bau von Sozialwohnungen

Bereits in der Vergangenheit wurde in einigen Ansätzen erprobt, wie dieser Weg beschritten werden kann. Ein erfolgversprechender Weg für die Zukunft scheint darin zu liegen, auf vertraglicher Basis Belegungsrechte zu vereinbaren. Der

wichtigste Ansatzpunkt hierfür sind gemeinnützige Wohnungsunternehmen, die über einen größeren Bestand einfacher, älterer Wohnungen verfügen. Selbstverständlich können auch private Vermieter in solche Verträge einbezogen werden. Schließlich ist auch darüber nachzudenken, wie Bindungen, die im Zusammenhang mit dem sozialen Wohnungsbau erworben wurden, künftig verlängert werden können. Hierzu ist es nötig, neue Modelle und Wege zu entwickeln. Dabei gilt es, die unterschiedlichen Voraussetzungen und Bedingungen auf der kommunalen Ebene sehr flexibel zu nutzen.

Diese Möglichkeiten, nämlich Belegungsbindungen im Bestand zu erwerben, brauchen Zeit und können sicherlich nicht in einer Phase der höchsten Anspannung des Wohnungsmarktes leicht erreicht werden. Deshalb ist vor allem in der gegenwärtigen Zeit ein zusätzlicher Bau von Sozialwohnungen unvermeidlich, um auf diese Weise den Bestand an Belegungsrechten zu erhöhen. Deshalb hat der Bund seine Anstrengungen im sozialen Wohnungsbau erheblich verstärkt und ein Programm von 1,25 Mrd. DM für 1990 beschlossen. Selbstverständlich weiß ich, daß mit dem Neubau von Sozialwohnungen viele Probleme verbunden sind. Deshalb muß das Schwergewicht allmählich verlagert werden auf den Erwerb von Belegungsrechten im Bestand. Ziel der Politik muß es sein, die soziale Absicherung wirksam zu verbessern und die knappen öffentlichen Mittel effektiv einzusetzen. Die von mir eingeleitete „konzertierte Aktion“ hat den Zweck, das soziale Element in der Wohnungspolitik zu stärken sowie die Anstrengungen aller gesellschaftlichen Gruppen und staatlichen Ebenen zu verstärken und zu koordinieren.

Die Autoren  
unseres  
Zeitgesprächs:

*Dr. Oscar Schneider, 62, ist Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.*

*Gerhard Jahn, 61, SPD-MdB, Bundesjustizminister a. D., ist Präsident des Deutschen Mieterbundes e. V. in Köln.*

*Dr. Theodor Paul, 63, ist Präsident des Zentralverbandes der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e. V. in Düsseldorf.*

Gerhard Jahn

## Für eine stetige Förderung des Sozialwohnungsbaus

**B**und, Länder, Gemeinden ... haben den Wohnungsbau unter besonderer Bevorzugung des Baues von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung für die breiten Schichten des Volkes bestimmt oder geeignet sind (sozialer Wohnungsbau), als vordringliche Aufgabe zu fördern. ... Die Förderung soll eine ausreichende Wohnungsversorgung aller Bevölkerungsschichten entsprechend den unterschiedlichen Wohnbedürfnissen ermöglichen und diese namentlich für diejenigen Wohnungssuchenden sicherstellen, die hierzu selbst nicht in der Lage sind. ... So heißt es in § 1 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes, das am 1. Juli 1956 in Kraft trat. Entstanden ist das Gesetz in einer Zeit allgemeiner Wohnungsnot, die zwar längst überwunden ist. Der gesetzliche Auftrag ist aber unverändert gültig: Wohnungsbauförderung und Wohnungsversorgung als öffentliche Aufgabe.

Auch 1989 ist eine „ausreichende Wohnungsversorgung aller Bevölkerungsschichten“ keineswegs gewährleistet. Wohnungsmangel und neue Wohnungsnot sind Wirklichkeit – obwohl oder gerade weil die Mehrzahl der Bürger gut oder zumindest ausreichend versorgt ist. Fünf Prozent der Haushalte, so schätzt die Bundesregierung, haben Probleme, eine geeignete Wohnung zu finden, das sind 1,3 Mill. Haushalte mit wenigstens 3 Mill. Menschen; ein Fünftel von ihnen sind laut Bundesregierung „echte Notfälle“. Wohnungsnot 1989 heißt, daß Hunderttausende beengt oder qualitativ schlecht untergebracht sind, unter teilweise menschenun-

würdigen Bedingungen, in Notunterkünften und Behelfsquartieren haus-sen müssen.

33 Jahre nach Inkrafttreten des Zweiten Wohnungsbaugesetzes ist dies auf den ersten Blick überraschend, galten doch die Probleme der Wohnungsversorgung als weitgehend gelöst. Noch am 30. Juni 1988 stellte die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Große Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion fest: „Die Wohnungsversorgung hat ein quantitativ und qualitativ hohes Niveau erreicht; der Wohnungsmarkt ist global ausgeglichen“ (Drucksache 11/2606). Eine bemerkenswerte Fehleinschätzung: Nach der Volkszählung stehen rund eine Million Wohnungen nur noch „auf dem Papier“ der Wohnungsstatistik; zudem dürften mehrere hunderttausend Wohnungen dem Wohnungsmarkt nicht zur Verfügung stehen, weil es sich um Zweit- und Ferienwohnungen oder um „unechte“ Einliegerwohnungen in Zweifamilienhäusern handelt, die nur aus steuerlichen Gründen errichtet wurden.

Eine bis Mitte der 80er Jahre anhaltende Nachfrageschwäche wurde lange Zeit als Marktsättigung interpretiert. Die Bundesregierung sprach vom „Mietermarkt“, der Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer verkündete, eine Million Wohnungen stünden leer. Vorübergehend gab es tatsächlich einige hunderttausend leerstehende Wohnungen und Vermietungsschwierigkeiten, vor allem in strukturschwachen Regionen, Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit und in bestimmten Großsiedlungen.

Schon im Frühjahr 1987 bahnte sich die Wende am Wohnungsmarkt an. Vor allem in den Großstädten und Ballungsräumen wurden die – latent immer vorhandenen – Nachfragefaktoren marktwirksam: die Zunahme der Haushalte, auf jährlich etwa hunderttausend geschätzt, die anhaltende Tendenz zu kleineren Haushalten mit relativ höherem Wohnflächenbedarf, der Wiederanstieg der Realeinkommen, der Beziehern zumindest durchschnittlicher Einkommen erlaubte, den lange Zeit zurückgestellten Wunsch nach einer größeren und/oder komfortableren Wohnung zu verwirklichen. 1987 traten als zusätzliche Nachfrager verstärkt die Spätaussiedler aus den Ostblockländern und die Zuwanderer aus der DDR auf, die überhaupt erst einmal mit Wohnraum versorgt werden müssen.

Inzwischen hatte das Wohnungsangebot auf die falschen politischen Signale („Marktsättigung!“, „Mietermarkt!“) reagiert. Von 1984 bis 1988 hat sich der Wohnungsneubau fast halbiert, von rund 398 000 auf rund 208 000 Wohneinheiten. Der Neubau von Mietwohnungen verkümmerte zur Restgröße: 1984 waren es schätzungsweise 90 000, 1988 noch etwa 30 000. Das Mietwohnungsangebot insgesamt schrumpft: Nach Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin, verschwinden durch Abriß, Zweckentfremdung und die Umwandlung in Wohnungseigentum jährlich etwa 130 000 Mietwohnungen vom Markt.

Die Wohnungspolitik insbesondere der Bundesregierung hat den Rückgang des Angebots noch be-

schleunigt. Die angebliche Markt-sättigung war Rechtfertigung, den ordnungspolitisch gewollten Rückzug des Staates aus der Wohnungspolitik einzuleiten. Grundsätzlich soll die Wohnungsversorgung „marktwirtschaftlich organisiert“ sein, die soziale Absicherung einkommensschwacher Haushalte soll das Wohngeld leisten.

Folgerichtig zog sich der Bund schrittweise aus dem sozialen Wohnungsbau zurück, seit 1986 wird der allgemeine soziale Mietwohnungsbau überhaupt nicht mehr gefördert.

Dies sei Aufgabe der Länder, die sich allerdings, teils aus Geldknappheit, teils mit der gleichen Begründung wie der Bund ebenfalls aus dem sozialen Wohnungsbau zurückgezogen haben: 1983 wurden noch mehr als 104 000 Wohnungen öffentlich gefördert, davon 59 000 Mietwohnungen. 1988 waren es insgesamt noch knapp 41 000, davon ein gutes Viertel Mietwohnungen.

Folgerichtig für marktwirtschaftlich orientierte Wohnungspolitik ist es auch, den Bestand von derzeit noch etwa drei Millionen Sozialmietwohnungen „ausbluten“ zu lassen: Durch planmäßige oder vorzeitige Rückzahlung der öffentlichen Darlehen werden bis etwa 1995 die gesetzlichen Preis- und Belegungsbindungen für rund die Hälfte des Bestandes auslaufen. Folgerichtig war schließlich auch der Beschluß, die gesetzlichen Bindungen für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft mit rund 3,4 Mill. Wohnungen aufzuheben und sie 1990 in den freien Markt zu überführen.

Die Folgen von Fehleinschätzungen und Fehlentscheidungen sind inzwischen für jedermann erkennbar: In weiten Teilen der Bundesrepublik Deutschland, wenn auch mit Schwerpunkt in Großstädten und Ballungsräumen, ist der Wohnungsmarkt leergefegt, trifft eine wach-

sende Nachfrage auf ein schrumpfendes Angebot an Mietwohnungen. Wohnungssuchende bekommen dies unmittelbar zu spüren, in Form drastisch gestiegener und weiter steigender Mietforderungen. Im Wettbewerb um das knappe Angebot haben einkommensschwache Nachfrager und am Wohnungsmarkt benachteiligte Haushalte, z. B. Familien mit Kindern, Alleinerziehende, Aussiedler, bestimmte Ausländergruppen, Studenten, keine Chance. Zahlungskräftige Nachfrager können sich – wenn auch um den Preis hoher Mieten – nahezu jeden Wohnwunsch erfüllen, die anderen müssen sich immer häufiger mit unzureichenden Wohnbedingungen begnügen. Gerade sie sind auf preiswerten Wohnraum angewiesen, der bundesweit zur Mangelware geworden ist.

Durch frei finanzierten Neubau kann dieser Mangel nicht beseitigt werden; kostendeckende Mieten sind am Markt selten zu erzielen, der Kreis der möglichen Nachfrager beschränkt sich auf Bezieher höherer Einkommen. Investoren scheuen das Risiko der extrem langfristigen Anlage im Wohnungsbau, zumal es hochrentable Alternativen gibt. „Ein Bauherr von Mietwohnungen muß sich heute darum sorgen, ob er in 10 oder 20 Jahren überhaupt noch Mieter findet. Je weniger der Hausbesitzer mit Wertsteigerungen von Gebäuden rechnen kann, um so höher muß die Mietrendite sein, soll sich der Neubau lohnen. Von einem Mietenniveau, bei dem die laufende Rendite den Einsatz von Eigenkapital lohnt, sind wir noch weit entfernt. Selbst die horrenden Mieten von 20,- DM/qm, die man aus München und Frankfurt hört, reichen dazu bei Neubauten noch nicht aus. . . . Die Mieten werden weiter steigen, ohne daß sich der Mietwohnungsbau merklich belebt.“ (Professor Wolf-

ram Engels in der „Wirtschaftswoche“ vom 6. 1. 1989.) Das marktwirtschaftliche Konzept wird also zu keiner spürbaren Angebotsausweitung führen; daran werden auch neue Abschreibungserleichterungen nichts ändern.

Wohngeld stärkt zwar die Kaufkraft einkommensschwacher Haushalte, es entlastet im Einzelfall. Die direkte Förderung des Mietwohnungsbaues kann es nicht ersetzen, die Subjektförderung ist keine Alternative zur Objektförderung. So wie Arbeitslosenhilfe keine Arbeitsplätze schafft, baut Wohngeld keine Wohnungen und gibt denen kein Dach über dem Kopf, die am freien Markt keines finden können. Spekulativ ist die Annahme, über eine Stärkung der Wohnkaufkraft werde Wohngeld zumindest langfristig auch eine Angebotsausweitung bewirken. Der Wohnungsmarkt ist vor allem ein Bestandsmarkt. Deshalb ist es viel wahrscheinlicher, daß Wohngeld auf Dauer über steigende Mieten abgeschöpft wird, ohne daß zusätzliche Neubauminvestitionen ausgelöst werden – zumal die besonders hohen Neubaumieten ohnehin nicht wohngeldfähig sind.

Gemessen an ihren bisherigen und an den zu erwartenden Ergebnissen kann eine grundsätzlich marktorientierte Wohnungspolitik nicht das Wohnungsangebot bereitstellen, das gegenwärtig und in absehbarer Zukunft gebraucht wird. Dieses Angebot ist als sozialer Wohnungsbau seit 1956 gesetzlich definiert. Bund, Länder und Gemeinden müssen diesen gesetzlichen Auftrag in den nächsten Jahren wieder ernst nehmen, wenn die Versorgungsprobleme sozial befriedigend gelöst werden sollen. Notwendig ist eine stetige und bedarfsgerechte Förderung des sozialen Mietwohnungsbaues. Um die Versäumnisse der jüngsten Vergangen-

heit und den zu erwartenden Mehrbedarf auszugleichen, ist es notwendig, bis Anfang der 90er Jahre jährlich etwa 100000 neue Sozial-

mietwohnungen öffentlich zu fördern. Ziel muß es sein, möglichst langfristige Preis- und Belegungsbindungen zu schaffen, mit denen

eine angemessene Wohnraumversorgung auch der Haushalte sichergestellt werden kann, die dies aus eigener Kraft nicht können.

Theodor Paul

## Der soziale Wohnungsbau hat sich als wenig sozial erwiesen

Nach Jahrzehnten des Nachfrageüberhangs hat die Wohnungsverorgung in der Bundesrepublik Deutschland den Stand erreicht, auf den die Wohnungspolitik seit Ende des Zweiten Weltkrieges hingearbeitet hat. Der Nachholbedarf an Wohnraum ist gedeckt<sup>1</sup>, verkündete das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau im Jahresbericht der Bundesregierung 1987. Kaum ein Jahr später wird wieder von eklatanten Wohnungsversorgungsmängeln und überproportional steigenden Mieten gesprochen. Obwohl die Wohnungsverorgung einen quantitativ und qualitativ guten Stand erreicht hat, sind regionale und sektorale Engpässe zu verzeichnen. Wachsende Nachfrage trifft auf ein nicht ausreichendes Angebot. Vor allem in den Ballungsräumen sind in jüngster Zeit Versorgungsengpässe bei preiswertem Wohnraum sichtbar geworden.

Aufgrund der Auswertung der Volkszählung ist festzustellen, daß die Gesamtzahl der Wohnungen seit der letzten Gebäudezählung im Jahre 1968 um 6,6 Mill. Wohnungen oder knapp 35 % zugenommen hat, die Bevölkerung hingegen seit der Volkszählung 1970 lediglich um 423000 oder 0,7 % gestiegen ist<sup>2</sup>. In den meisten Städten ist die Einwohnerzahl zurückgegangen, die Zahl der Wohnungen hat jedoch beträchtlich zugenommen.

Die Behauptung, die Wohnungszählung habe eine Defizit an Woh-

nungen in Höhe von einer Million ergeben, ist völlig abwegig. Daß die Zahlen aus der Wohnungsfortschreibung nach unten zu korrigieren sind, war nicht neu, denn die Basis dieser Fortschreibung, die Gebäude- und Wohnungszählung 1968, liegt bereits zwanzig Jahre zurück. In einem derart langen Zeitraum haben sich zwangsläufig Ungenauigkeiten eingestellt. Es war bekannt<sup>3</sup>, daß die fortgeschriebenen Zahlen zu hoch sind, weil nur die registrierten Abrisse erfaßt werden, nicht dagegen das Zusammenlegen von Wohnungen, Einliegerwohnungen, die nicht mehr vermietet werden, die Teilung von Großwohnungen und die Umwidmung für andere Nutzungen. Wenn in Zukunft größere Ungenauigkeiten durch Fortschreibungen vermieden werden sollen, ist es dringend erforderlich, Direktbefragungen in vertretbar kürzeren Zeitabständen durchzuführen.

Was ist passiert, daß das wohnungspolitische Klima in der Bundesrepublik sich so grundlegend geändert hat? Die Faktoren, die gegenwärtig zu der wirksamen Nachfragesteigerung auf den Wohnungsmärkten geführt haben, sind vor allem die kräftig gestiegenen Realeinkommen, das heiratsfähige Alter der geburtenstarken Jahrgänge, der Anstieg von Ehescheidungen und Eheschließungen, das relative Anwachsen der Studentenzahlen, die den Wohnungsmarkt der Städte mit Universitäten und Fachhoch-

schulen belasten, sowie die enorme Erhöhung der Zuwanderungsquote aus dem Ausland und die mangelnde Rentabilität beim Mehrfamilienwohnungsbau.

Die Forderungen, um die zutage getretenen Engpässe zu überwinden, konzentrieren sich auf die Verstärkung des sozialen Wohnungsbaus. Mit dem Staat als Bauherren oder Förderer des sozialen Wohnungsbaus haben wir in den vergangenen Jahren so viele schlechte Erfahrungen gesammelt, daß uns auch die gegenwärtigen Schwierigkeiten der Wohnungsverorgung nicht dazu verleiten sollten, sie zu wiederholen. Schon 1984 beklagte Wolfgang Nagel, der neue für den Wohnungsbau in Berlin zuständige SPD-AL-Senator, daß das Finanzierungssystem des sozialen Wohnungsbaus aus den Fugen geraten sei<sup>4</sup>. Nach Ansicht des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Späth sind mit der herkömmlichen Förderung des sozialen Wohnungsbaus die derzeitigen Engpässe auf dem Wohnungsmarkt nicht zu beheben. Der Wohnungsbedarf sowohl der einheimischen

<sup>1</sup> Jahresbericht der Bundesregierung 1987, S. 593.

<sup>2</sup> Vgl. o. V.: Volkszählung '87 – Fast 1,3 Millionen Deutsche weniger, in: Statistisches Bundesamt, Mitteilung für die Presse.

<sup>3</sup> Vgl. o. V.: Erste Ergebnisse der Volkszählung, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 12/1988, S. 829 ff.

<sup>4</sup> O. V.: Sozialwohnungen billiger bauen, in: Mieter Magazin Berlin, 3/1984, S. 19.

<sup>5</sup> O. V.: Mehr Sozialwohnungen gefordert, in: FAZ vom 2. März 1989.

Bürger als auch der Aussiedler zwingt zu neuen Überlegungen<sup>5</sup>.

Die Bundesregierung trug der in der Vergangenheit vorgetragene Kritik an den bisherigen Förderungswegen des sozialen Wohnungsbaus Rechnung und beschränkt einen neuen Weg. Sie schuf ein anderes Instrument der Wohnungsbauförderung, die sogenannte „vereinbarte Förderung“<sup>6</sup>, um damit das Förderverfahren im sozialen Wohnungsbau flexibler und für Investoren attraktiver zu gestalten. Durch vergleichsweise geringe staatliche Aufwendungen können so private Wohnungsbauminvestitionen in mehrfacher Höhe aktiviert werden. Den Bewilligungsstellen der Länder wird die Möglichkeit gegeben, Mietzins- und Belegungsbindungen mit dem Bauherrn frei vom herkömmlichen Kostenmiet- und Belegungssystem unter Berücksichtigung des Fördereffektes auszuhandeln. Der Deutsche Bundestag hat am 8. Dezember 1988 das entsprechende Wohnungsbauprüfungsgesetz 1988 beschlossen, dem der Bundesrat am 10. Februar 1989 zugestimmt hat. Durch den damit eingefügten neuen § 88 d des Zweiten Wohnungsbaugesetzes haben nunmehr die Länder die Möglichkeit, dieses neue Förderungsinstrument einzusetzen<sup>7</sup>. Bedauerlicherweise ignorieren mehrere Länder allerdings diese neue Förderungsmöglichkeit.

In der Vergangenheit haben die Bundesländer es immer wieder verstanden, in der Öffentlichkeit den Eindruck zu erwecken, daß der Bund für den sozialen Wohnungs-

bau zuständig sei. Nach der verfassungsmäßigen Zuständigkeitsabgrenzung gehört es zu den originären Aufgaben der Länder, den sozialen Wohnungsbau zu fördern und zu betreiben. Der Bund kann nur Finanzhilfen nach Maßgabe seiner Finanzkraft dafür zur Verfügung stellen. In den letzten Jahren haben die Länder ihre Mittel für den sozialen Wohnungsbau stärker zurückgeführt als der Bund<sup>8</sup>. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat beispielsweise statt über 4000 Mietwohnungen im Jahre 1982 im vergangenen Jahr nur noch den Bau von 400 Mietwohnungen gefördert. Dieses Verhalten steht im Widerspruch zur Feststellung der Bundesregierung in ihrem sogenannten Instrumentenbericht vom 1. Juni 1982, wonach den Ländern eine erhöhte Verantwortung bei der Lösung von Wohnungsversorgungsproblemen zugewachsen ist<sup>9</sup>. Im übrigen hatte der Bund 1986 auf Verlangen der Länder die Förderung des sozialen Wohnungsbaus eingestellt und sich auf die Unterstützung der Eigentumsförderung beschränkt.

#### Hoher Subventionsbedarf

Für den sozialen Wohnungsbau einschließlich des Aussiedler-Sonderprogramms werden im Jahre 1989 vom Bund den Ländern Finanzhilfen mit einem Gesamtvolumen von 1,05 Mrd. DM zur Verfügung gestellt<sup>10</sup>. Gleichwohl wird von interessierter Seite immer wieder die Forderung nach weiterer Verstärkung des sozialen Wohnungsbaus erhoben. Die negativen Erfahrungen aus den wohnungspolitischen Maßnahmen der Vergangenheit werden leider verdrängt. Die Unzulänglichkeiten der Objektförderung im sozialen Wohnungsbau sind aber seit Jahren offenkundig. Die Herstellungskosten für eine Wohnung sind über die Jahre derart gestiegen, daß trotz immer höheren staatlichen Aufwands immer weni-

ger subventionierte Wohnungen hergestellt werden konnten. Pro Wohnung müssen heute Fördermittel in Höhe von mindestens 150 000 bis zu 200 000 DM eingesetzt werden. Wenn nur zusätzlich 100 000 Wohnungen auf diese Weise finanziert werden sollen, wären damit Finanzmittel in Höhe von 15 Mrd. DM erforderlich.

Der soziale Mietwohnungsbau alter Prägung ist fiskalisch viel zu teuer, vielfach unwohnlich und in hohem Maße verbürokratisiert. Im Jahre 1962 subventionierte der Staat einen Quadratmeter Wohnfläche im sozialen Wohnungsbau monatlich mit 1,26 DM. 1969 waren es 1,95 DM, 1977 waren es bereits 7,14 DM, und bis 1980 hatte sich der Förderungsaufwand im Schnitt auf über 10,- DM je Quadratmeter Wohnfläche erhöht. Bereits Mitte der achtziger Jahre war zur Erreichung einer noch vertretbaren Anfangsmiete der Einsatz von Objektsubventionen in Höhe von bis zu 18,- DM je Quadratmeter und Monat erforderlich.

Hinzu kommt, daß die Wohnberechtigung für eine Sozialwohnung lediglich von den Einkommensverhältnissen beim Bezug der Wohnung abhängig ist. Steigt später das Haushaltseinkommen über die maßgeblichen Einkommensgrenzen hinaus, so darf der betreffende Mieter gleichwohl die Wohnung weiter bewohnen. Eine beschränkte Fehlbelegungsabgabe für Sozialwohnungen wurde nur in den Ländern Bayern, Nordrhein-Westfalen, Bremen und Berlin erhoben. Aufgrund einer Verfassungsgerichtsentscheidung<sup>11</sup> soll die Fehlbele-

<sup>5</sup> Hartwig Hamm: Aussiedlerwohnungsbauprogramm und vereinbarte Förderung, ein neuer Weg im sozialen Wohnungsbau, in: Deutsche Wohnungswirtschaft 3/89, S. 70 ff.

<sup>7</sup> Vgl. Klaus Wirth: Wohnungsbauprüfungsgesetz 1988 und Förderung des Aussiedlerwohnungsbaus, in: Neue Wirtschaftsbriefe Nr. 12 vom 20. März 1989, S. 937 ff.

<sup>8</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, Drucksache 11/4040, Mitverantwortung des Bundes für den Wohnungsbau, S. 3.

<sup>9</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/1708, S. 61.

<sup>10</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, Drucksache 11/4040, Mitverantwortung des Bundes für den Wohnungsbau, S. 3.

<sup>11</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluß vom 8. Juni 1988 – 2 BvL 9/85 und 3/86, in: Deutsche Wohnungswirtschaft 8/1988, S. 245 ff., siehe auch S. 227.

gungsabgabe auch auf Städte und Gemeinden mit weniger als 300 000 Einwohnern ausgedehnt werden können. Bisher richtet sich die Höhe der Abgabe nicht nach der Differenz zwischen Sozialmiete und Marktmiete, sondern nach festen Sätzen. Die Ungerechtigkeit würde aber nur dann beseitigt werden können, wenn man die Abgabe so bemessen würde, daß die Differenz zwischen Sozialmiete und Marktmiete ausgeglichen würde.

Der Kreis der zum Bezug einer Sozialwohnung Berechtigten überstieg seit Beginn der Förderung bei weitem die Zahl der Sozialwohnungen. Die Anpassung der Einkommensgrenzen an die allgemeine Einkommensentwicklung führte bereits 1982 nach den Feststellungen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium dazu, daß die Zahl der Berechtigten doppelt so groß war wie die Zahl der vorhandenen Sozialwohnungen. Die damalige Bundesregierung trat dieser Kritik mit dem Hinweis entgegen, daß „die Mehrzahl der für den Bezug einer Mietsozialwohnung Berechtigten in Altbauwohnungen oder in Eigenheimen durchaus angemessen oder sogar besser versorgt ist“<sup>12</sup>. Leider wurde versäumt, aus dieser Feststellung die notwendigen Konsequenzen zu ziehen und den Kreis der Berechtigten auf die unteren Einkommensgruppen zu beschränken.

Der soziale Mietwohnungsbau war in den letzten Jahren auch alles andere als sozial. Es wurde häufig nicht denen geholfen, die tatsächlich am ehesten dieser Hilfen bedürft hätten. Die sozial-liberale Bundesregierung schrieb bereits in ihrem achten Subventionsbericht, „... daß innerhalb des preisgebundenen Wohnungsbestandes am

<sup>12</sup> Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/1708, Bericht der Bundesregierung über das Zusammenwirken finanzwirksamer, wohnungspolitischer Instrumente, S. 52.

stärksten Haushalte mit einem mittleren Einkommen profitieren, einem Einkommen also, das knapp unterhalb der Einkommensgrenze des § 25 II. WoBauG liegt“<sup>13</sup>. Dies ist zweifelsohne ein Verstoß gegen das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes. Der frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts Ernst Benda betonte bereits vor Jahren, daß es sozialstaatswidrig ist, wenn die knappen öffentlichen Mittel nicht den jeweils bedürftigen Bürgern zufließen<sup>14</sup>.

Ein bedeutsamer Mangel der Objektförderung liegt weiter darin, daß abgesehen von den über Jahre hin unterschiedlichen Mieten gleichwertiger Sozialwohnungen die staatliche Förderung sich im Hinblick auf die angestrebte Mietverbilligung als ein sehr aufwendiges Instrument erwiesen hat. Der Bericht der Bundesregierung über das Zusammenwirken finanzwirksamer wohnungspolitischer Instrumente aus dem Jahre 1982 stellt fest, „... daß dem Einsatz objektbezogener Subventionen zur Senkung der Kostenmiete um DM 10,- je Quadratmeter und Monat bei einer Anfangsmiete oft nur ein Mietvorteil von DM 2,50 je Quadratmeter und Monat vergleichbaren frei finanzierten Mietwohnungen gegenübersteht“<sup>15</sup>.

Die Ballungszentren verfügen über einen vergleichsweise hohen Bestand an Sozialwohnungen. Die erneute Anspannung auf diesen Wohnungsmärkten steht nicht im Zusammenhang mit einem Bevölkerungszuwachs, da die meisten Großstädte eine Abnahme ihrer Bevölkerung zu verzeichnen haben. In diesen Brennpunkten des Bedarfs ist es offensichtlich nicht gelungen, mit der Objektförderung des sozialen Mietwohnungsbaues die Situation zu verbessern. Vieles deutet darauf hin, daß die hier relativ vorhandene private Wohnkaufkraft infolge hoher staatlicher Förderungen

in andere Konsumbereiche abgeflossen und nicht für private Wohnungsbauinvestitionen aktiviert worden ist. Es kommt hinzu, daß die Gemeinden ihr regionales Produzentenmonopol in bezug auf die Baulandausweisung nicht oder nur einseitig wahrgenommen haben. Vielfach fehlen hier der Wille und die Fähigkeit, auf die Nachfrage elastisch und marktkonform zu reagieren.

### Erforderliche Maßnahmen

In der gegenwärtigen Situation wäre der Staat verpflichtet, für eine gerechtere Verteilung der vorhandenen, häufig fehlbelegten Sozialwohnungen zu sorgen. Viele, vor allem ältere Sozialwohnungen mit niedrigeren Mieten sind durch Mieter belegt, deren Einkommen über der zulässigen Obergrenze liegt, oder die betreffende Personenzahl hat sich im Laufe der Zeit stark vermindert, so daß eine Unterbelegung der Wohnung entstanden ist. Wenn ein generelles Kündigungsrecht in diesen Fällen nicht für opportun gehalten wird, sollte unverzüglich eine Umsetzungsaktion eingeleitet werden, die finanziell abgemildert werden könnte, um schnell auf die sichtbar gewordenen Schwierigkeiten in Ballungszentren zu reagieren und die vorhandenen Sozialwohnungen den wirklich Bedürftigen zur Verfügung zu stellen. Möge weiter die Erkenntnis wachsen, daß „unser Wohnungsbauförderungssystem“ ungerecht, verschwenderisch, ineffektiv und nicht mehr finanzierbar ist<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Vgl. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für die Jahre 1979 bis 1982 gem. § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (8. Subventionsbericht), Bundestagsdrucksache 9/986 vom 6. November 1981, S. 46.

<sup>14</sup> Ernst B e n d a in: Recht der Arbeit 1981, 137, 140.

<sup>15</sup> Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/1708, Bericht der Bundesregierung über das Zusammenwirken finanzwirksamer, wohnungspolitischer Instrumente, S. 47.

<sup>16</sup> Bauen und Siedeln, Nr. 1/März 1989, S. 1.