

Wohnen und Stadtentwicklung unter sozialen Gesichtspunkten
Der Weg der Bundesrepublik
Thesen

1. Die Wohnungspolitik war von Beginn an in das Konzept der „sozialen Marktwirtschaft“ eingeschlossen. Die Entwicklung eines Wohnungsmarktes, die Stimulierung von Investitionen in den Wohnungsbau und die Sicherung menschenwürdiger Wohnverhältnisse bei bezahlbaren Mieten (letzteres als Garant politischer Stabilität) sollten durch eine entsprechende Politik gleichermaßen erreicht werden. In einem breit verstandenen Interesse der Kapitaleigentümer sollte dieser Sektor gesellschaftsstabilisierend wirken. Davon ausgehend entwickelten sich der soziale Wohnungsbau und ein privatwirtschaftlicher Wohnungsmarkt gleichzeitig. Diese Entwicklung wurde seit Gründung der Bundesrepublik durch verschiedene Formen staatlicher Intervention gestützt. Mit dem Wohnraumbewirtschaftungsgesetz von 1953 wurden die Verteilung des Wohnraums reguliert, d.h. die Wohnungsbehörde konnte Mieter in leerstehende oder freiwerdende Wohnungen zuweisen und die Vermieter verpflichten, mit diesen Mietverträge abzuschließen. Gleichzeitig war es nach diesem Gesetz den Vermietern verboten, Wohnraum etwa für gewerbliche Zwecke zu vermieten (Verbot der Zweckentfremdung).
2. Im Verlaufe der Entwicklung wurden in der BRD direkte Formen der Förderung (Subventionierung der Baukosten), die Subventionierung über Steuervergünstigungen, die Subventionierung durch Veränderung der Grundsteuer und die direkte Unterstützung von Mietern als Steuerungsinstrumente der Wohnungspolitik mit wechselndem Gewicht genutzt. In dem Maße, in dem indirekte Formen der Steuerung an Gewicht gewannen, verloren soziale Momente an Gewicht.
3. Das Wohnungswesen wurde vor diesem Hintergrund immer in erster Linie als Wirtschaftsfaktor verstanden. Durch die Wohnungspolitik sollten Impulse für die Belebung der Wirtschaft im Bauwesen und in den verbundenen Bereichen (Maschinenbau, Baustoffe, Konsumgüter) gesetzt werden. Außerdem sollte durch die zielgerichtete Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums in der Nachkriegszeit Arbeitskräfteströme in Regionen mit Arbeitskräftebedarf gelenkt werden. In den entsprechenden Gesetzen, die neben der Förderung des Wohnungsbaus auch die Vergabe von Wohnraum regulierten, waren Aspekte der Arbeitskräfte lenkung (etwa die vorrangige Vergabe von Wohnungen an Personen, die in der jeweiligen Region besonders gefragte Berufe hatten) fixiert.
4. In der Bundesrepublik existierte bis 1960 ein Mietpreisstopp, der die Grundmieten auf dem Niveau des Jahres 1936 einfrore. Bereits in den 50er Jahren wurde allerdings dieses Prinzip durch verschiedene Instrumente ausgehöhlt. Mit dem ersten BundesmietenGesetz von 1955 wurde der Schutz der Mieter vor Mieterhöhungen geschwächt, wie auch generell die Rechte der Mieter gegenüber den Vermietern eingeschränkt. Mit dem AbbauGesetz von 1960 wurden die Mietpreisbindung für Altbauten und die Wohnraumbewirtschaftung abgeschafft. Das Gesetz trat allerdings erst in Kraft, als auch das erste Wohngeldgesetz verabschiedet wurde, so dass soziale Spannungen durch Mieterhöhungen abgemildert werden konnten. 1966 wurde dann der Wohnungsmarkt endgültig liberalisiert, wobei aber nach wie vor gewisse Grenzen bei der Erhöhung von Mieten erhalten blieben.

5. Das Nebeneinanderbestehen von marktorientierten Regelungen und massiven (aber letztlich inkonsequenten) staatlichen Eingriffen führte dazu, dass weniger vermögende Vermieter in ökonomische Schwierigkeiten kamen und vermögende Mieter faktisch aus staatlichen Mitteln durch die niedrigen Mieten zusätzlich subventioniert wurden. Es war so in den sechziger Jahren eine Richtungsentscheidung zu treffen – völlige Freigabe des Wohnungsmarktes oder die Schaffung eines neuartigen öffentlichen Wohnungswesens. Die Entscheidung fiel zu Gunsten der Marktorientierung. Dies führte in den Folgejahren zu einer Verschlechterung der Position der Mieter und zu Tendenzen der Beschleunigung der sozialen Differenzierung zwischen den einzelnen Wohngebieten. Miete ist heute der dynamischste Teil der Ausgaben eines Familienhaushaltes und umfasst durchschnittlich 25% dieser Ausgaben (Wohngeld- und Mietenbericht 2006; S.37).
6. Wohnungspolitik ist immer im Zusammenhang mit Stadtentwicklungspolitik zu sehen. Breits durch die Ausweisung eines Gebietes als Bauland werden Wohnbedingungen und ggf. auch Mieten beeinflusst. Besonders deutlich wird diese Wechselwirkung jedoch im Zusammenhang mit der Modernisierung von Wohnraum bzw. von ganzen Wohngebieten. Dies war vor allem in den späten sechziger und siebziger Jahren Gegenstand heftiger sozialer Auseinandersetzungen. Im Ergebnis dessen wurden auf dem Gebiet der Stadtplanung und -entwicklung Mechanismen der Beteiligung von Bürgern eingeführt. Auch wenn das Ziel, eine soziale Stabilisierung von Wohngebieten nicht immer in vollem Umfang erreicht werden kann, sind diese Verfahren ein wichtiges Gegengewicht zu einer von Unternehmensinteressen geprägten Stadtentwicklung und den entsprechenden Veränderungen auf dem Wohnungsmarkt. Einen besonderen Platz nimmt dabei das Programm „Soziale Stadt“ ein. Gleichzeitig gaben die angeführten Auseinandersetzungen wichtige Impuls für eine Erweiterung des sozialen Verständnisses von Wohnen, etwa als Wohngemeinschaften, als altersgerechtes oder generationenübergreifendes Wohnen, selbständiges Wohnen für Menschen mit Behinderungen, die sonst in Heimen leben müssten.
7. Die Qualität und die Kosten des Wohnens werden in erheblichem Maße durch den Zustand bzw. die Kosten von Müllabfuhr, Straßenreinigung, Wasser, Energie u.ä. bestimmt. Diese Kosten verdoppeln den Mietpreis gegenüber der Grundmiete (also dem Mietanteil, der direkt dem Vermieter zufällt). Damit wird der Zugang zu Wohnraum für bestimmte soziale Schichten weiter erschwert. Diese Tendenz hat sich im Zuge der fortschreitenden Privatisierung öffentlicher Unternehmen in dem genannten Sektor verstärkt. Die Erwartung, dass durch die Entwicklung von Märkten in diesen Sektoren eine Senkung der Aufwendungen möglich wäre, hat sich nicht erfüllt.
8. Der in der DDR beschrittene Weg der Betonung des Wohnens als soziales Gut und der Vernachlässigung der wirtschaftlichen Seite führte zu Widersprüchen anderer Art, die in nicht unerheblichem Maße zum Zusammenbruch 1989/1990 beitrugen. Zwar wurde das Wohnungswesen in unternehmerischen Formen geführt, allerdings mit einer ungenügenden Ressourcenausstattung. Das bestehende soziale Interesse der Wohnungsunternehmen war nicht durch ein entsprechendes ökonomisches Interesse fundiert. Da die eingenommenen Mieten nicht ausreichten, die Reproduktion der Unternehmen zu gewährleisten, machten Zuweisungen aus dem Staatshaushalt einen großen Teil der Einnahmen aus. Weiter kam es zu einer Vernachlässigung der Instandhaltung und zu erheblichen regionalen Disproportionen hinsichtlich der Versorgung mit Wohnraum in Menge und Qualität bei anhaltendem generellen Mangel an Wohnraum. Die jahrelange Fixierung auf den industriellen Wohnungsbau traf in den achtziger Jahren zudem

nicht mehr die sich wandelnden Wohnbedürfnisse. Die auch in der DDR bestehende Förderung des Baus von Eigenheimen vor allem durch Familien mit Kindern konnte diesen Trend nicht aufhalten. Auf der anderen Seite gewährleistete die Wohnraumbewirtschaftung ein hohes Maß an sozialer Ausgeglichenheit und Durchmischung in den Wohngebieten. Herausgehobene Wohnbedingungen waren im großen und ganzen nicht an sozialen Status gebunden.

9. Mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland setzte für die Region der neuen ostdeutschen Bundesländer ein tiefgreifender Umbruch in der Wohnungspolitik ein. Durch Bestimmungen des Einigungsvertrages werden die öffentlichen Wohnungsunternehmen in Ostdeutschland mit enormen Schulden belastet, die sie zu umfangreichen Verkäufen der Wohnungsbestände zwangen. Gleichzeitig führte die infolge der sinkenden Zahl von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum und in ehemaligen Industriezentren der DDR einsetzende Migration in einige städtische Ballungszentren und in noch höherem Maße in einzelne Regionen der westdeutschen Bundesländer zu wachsendem Leerstand von Wohnraum. In einigen Regionen wurde dies durch spekulative Käufe und Verkäufe von Wohnungsbeständen nach der Privatisierung verstärkt. Dem wird mit dem Abriss oder dem Rückbau von Wohnungsbeständen, die vor allem in den siebziger und achtziger Jahren errichtet wurden, begegnet. Möglich wird dies wiederum nur durch entsprechende staatliche Förderung. Die Bundesregierung begleitete den Prozess im Rahmen eines Programms "Stadtumbau Ost". Die Rekonstruktion von Wohnungen in Altbaubeständen führt vor allem in den größeren Städten zu einer Verdrängung oder die selbständige Abwanderung der weniger gut verdienenden Bevölkerungsteile (in der neueren Diskussion als „Gentrifizierung“ bezeichnet). Da die Abwanderung vor allem jüngere Bevölkerungsteile erfasste und ansonsten in den neunziger Jahren ein Einbruch bei den Geburtenzahlen in den ostdeutschen Bundesländern zu verzeichnen war, erwiesen sich vor allem Schulen und Kindergärten als gegenwärtig überflüssig. Durch den Abriss der Gebäude veränderten sich gleichzeitig aber auf lange Sicht die Voraussetzungen für die Wiederansiedlung junger Familien.
10. Eine eigene Rolle in der Wohnungspolitik der Bundesrepublik spielen das Bausparen und die Förderung von Wohneigentum und entsprechend auch das von weniger vermögenden zu erlangendes selbstgenutztes Wohneigentum. Dabei wirkten und wirken in erster Linie ideologische und wirtschaftliche Aspekte zusammen. Die eigene Immobilie ist einerseits Zeichen von Leistung und vermittelt Sicherheit – insoweit erfüllt sie eine gesellschaftsintegrierende Funktion. Andererseits sind die über lange Zeiten getätigten Einlagen der Bausparer eine zuverlässige und stabile Quelle für Investitionen, d.h. sie stabilisieren Geldumlauf und Wirtschaft.
11. Der deutsche Wohnungsmarkt umfasst auf der Vermieterseite heute private Wohnungsunternehmen und natürliche Personen als private Vermieter, öffentliche Wohnungsunternehmen (meist im Eigentum der Kommunen), genossenschaftliche Unternehmen (einschl. alternativer Wohnprojekte) sowie Personen, die in einer Eigentumswohnung oder im eigenen Haus leben. Über längere Zeit spielte auch gewerkschaftliches Eigentum eine Rolle; dies endete aber nach dem Zusammenbruch des gewerkschaftseigenen Unternehmens Neue Heimat 1986, der als größter Wohnungsbaukonzern Europas galt. Die Vielfalt der Eigentumsformen, vor allem das Fortbestehen von öffentlichen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen, wie auch der Erhalt von sozialen Leistungen zur Unterstützung von Mietern haben bisher verhindert, dass es zu einer tiefen allgemeinen sozialen Krise im Wohnungswesen gekommen ist.

12. Das soziale Moment der Wohnungspolitik in Deutschland wird durch zwei Tendenzen derzeit massiv weiter zurück gedrängt. Dies ist erstens die fortschreitende Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände (zunehmend auch an international agierende Finanzunternehmen mit entsprechenden Renditeerwartungen) sowie öffentlicher Infrastrukturunternehmen und zweitens die Einschränkung sozialer Leistungen generell. Durch Wohngeld und Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe konnte in der Vergangenheit eine extreme Verschlechterung der Wohnsituation in sozialen Notlagen oft verhindert werden. Dies ist nach Veränderung der Sozialgesetze immer weniger der Fall. Gleichfalls kommt es zu einer Beschränkung der Beteiligungsrechte auf dem Gebiet der Stadtentwicklung. Hintergrund dieser Entwicklungen ist die politische Forderung nach Absenkung öffentlicher Ausgaben und Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Verkauf öffentlichen Eigentums als (einmalige) Einnahme zur Entschuldung der Kommunen und Absenkung sozialer Leistungen als kontinuierliche Einsparung wirken hier zusammen. Davon sind auch Personen betroffen, die in sozialen Notlagen ihr eigenes Haus oder ihre eigene Wohnung verlieren können.
13. Unter dem Druck neuer Problemlagen kann Deutschland weiterhin trotz aller gegenläufigen Interessen nicht auf Interventionen in das Wohnungswesen verzichten. Beispiele dafür sind der demographische Wandel – hier hat die offizielle Wohnungspolitik Fragen wie etwa das altersgerechte Wohnen aufgegriffen (wenn interessanterweise nicht im Bauressort, sondern im Ministerium für Familien, Jugend, Frauen und Senioren) – oder der neue Stellenwert der ökologischen Probleme, der zu einer Erweiterung des Zwangs zu einer an Kriterien der Energieeffizienz orientierten Sanierung von Wohnraum geführt hat. Im Mittelpunkt steht dabei aber die Marktorientierung, soziale Kriterien sind weitgehend zurückgedrängt. Trotzdem wird durch die Bundesregierung der Versuch unternommen, in diesen Fragen einen breiten gesellschaftlichen Konsens zu erreichen. Gerade die Frage nach zukunftsfähigen Formen des Wohnens im Alter führt zu einer in den Debatten um Wohnungspolitik lange Zeit nicht da gewesenen Breite.
14. Der Wert der sozialen Stabilität hat in den vergangenen Jahren in der Bundesrepublik für die herrschenden Eliten an Bedeutung verloren. Der Blick auf das Wohnen hat sich in diesem Kontext verändert. Wohnen wird primär als Kapitalanlage oder, für die weniger vermögenden Schichten, als Alterssicherung betrachtet. Dies wird über kurz oder lang eine Verschärfung der sozialen Auseinandersetzungen auch in diesem Sektor nach sich ziehen. Aus der Sicht der Erfahrungen Deutschlands (also sowohl der BRD wie auch der DDR) ist Voraussetzung für ein sozial ausgewogenes Wohnungswesen die bestimmende Rolle von öffentlichen, in kommunaler oder genossenschaftlicher Form organisierten Wohnungsunternehmen unter starker öffentlicher Kontrolle und mit ausgeprägtem regionalem Bezug. Wohnen und Stadtentwicklung können nur gemeinsam als soziale Faktoren wirken. Die Verbindung von Baupolitik, Wohnungspolitik, Mietpolitik und sozialplanerischen Prozessen wird hierbei an Bedeutung gewinnen. Ein sozial ausgewogenes Wohnungswesen muss zudem aus Haushaltsmitteln gestützt werden können, eine hohe Abhängigkeit von finanzmarktorientierten Modellen wird immer zu Kollisionen mit sozialen Anforderungen führen. Wachsendes Gewicht privatwirtschaftlicher Bewirtschaftung von Wohnungen, so zeigt die Entwicklung in der BRD deutlich, zieht immer notwendig staatliche Interventionen zur Wahrung sozialer Stabilität und zur Schaffung der Einheit von Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik nach sich. Da diese Instrumente in der Regel im Nachhinein wirken (also nachdem Probleme bereits deutlich sichtbar werden) ist ein reiner privater Wohnungsmarkt im Rahmen des deutschen Modells kapitalistischer

Entwicklung ohne soziale Risiken nicht möglich. Auf der anderen Seite ist es erforderlich, neue Formen der Verwaltung derartiger öffentlicher Unternehmen zu entwickeln. Ansatzpunkte liefern dazu durchaus die Erfahrungen der Beteiligungsverfahren im Bereich der Stadtentwicklung, aber auch die „von unten“ gewachsenen Erfahrungen alternativer Formen des Wohnens.

Dr. Lutz Brangsch
Bereichsleiter Politische Bildung in der Rosa-Luxemburg-Stiftung
November 2007