

## Neue Perspektiven der Wohnungspolitik

# Weiterentwicklung des Lebensraumes

Der Bereich der staatlichen Wohnungspolitik steht vor einer Revision: Der Nachkriegsauftrag, die allgemeine Wohnungsnot zu beseitigen, ist auf beispielhafte Weise erfüllt worden. Der Anteil privaten Wohnungseigentums steigt stetig. Beim Wohnungsneubau setzen sich Verhältnisse durch, die denen der führenden europäischen Nachbarländer gleichen — 60 % der Neubauwohnungen entfallen gegenwärtig auf den Neuzugang bei Ein- und Zweifamilienhäusern. Verbesserte Ausstattung und steigende Wohnflächen belegen den erhöhten Standard der allgemeinen Wohnungsversorgung. Angesichts dieser Bedingungen stellt das Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung die Frage, ob der historische Auftrag der staatlichen Wohnungspolitik bereits erfüllt ist und ob es sinnvoll sein könnte, die verwendeten Ressourcen in Zukunft in andere Bereiche zu lenken und gibt darauf in folgendem eine Antwort.

Um einerseits den Ausgleich zwischen der Zahl der Privathaushalte und der Zahl der verfügbaren Wohnungen zu erreichen, andererseits die Bildung von Wohnungseigentum zu fördern und seine Streuung zu verbessern, wurden durch Verzicht auf Steuereinnahmen (erhöhte Absetzungen für Wohngebäude nach §§ 7b/54 EStG; Grundsteuervergünstigungen nach dem I. und II. WoBauG; Steuermindereinnahmen durch Sonderausgabenabzug im Rahmen der Vorsorgeaufwendungen) und durch direkte Subventionierung des Wohnungsbau und der Nachfrage nach Mietwohnungen (Bundeshaushaltssmittel für den sozialen Wohnungsbau und für Sonderprogramme; Wohnungsbauprämien; Wohngeld) seit 1950 annähernd 200 Mrd. DM in die Wohnraumversorgung gelenkt. In der gegenwärtigen Situation und angesichts der Höhe der aufgewendeten Steuermittel besteht die Notwendigkeit, zu überprüfen, ob der Generaleinwand berechtigt ist, die staatliche Wohnungspolitik verfolge mit hohem Einsatz weiterhin Ziele, die entweder bereits

erfüllt worden seien, oder deren Erfüllung nicht länger der Mitwirkung des Staates bedürfe.

## Phasen und Anpassungsprobleme

Ein „Längsschnitt“ durch die Entwicklung der Wohnungspolitik seit der Nachkriegszeit weist eine Reihe relativ klar voneinander trennbarer Phasen mit jeweils typischer Anpassungsproblematik auf:

- Die erste Wiederaufbauperiode nach Kriegsende, die bis zum Ende der fünfziger Jahre reicht — geprägt durch das Ziel, „jedem möglichst schnell ein Dach über dem Kopf“ zu schaffen; die angemessenen Maßnahmen waren: Wiederherstellung und Ausbesserung kriegszerstörter oder -beschädigter Wohnungen, Neubau von bescheiden ausgestatteten Kleinwohnungen.
- Die expansive Neubauperiode, die bis zum Anfang der siebziger Jahre reicht und durch Jahresproduktionen bis zu 714 000 Wohnungen (1973) gekennzeichnet ist; die gewählten Maßnahmen waren: Vergrößerung der Wohnflächen, Verbesserung der Ausstattung, Beginn von Typisierung und Standardisierung im Rahmen industrieller Vorfertigung, große Wohnbauvorhaben und Siedlungen des Massenwohnungsbaus.
- Die Periode der Einschränkung der Produktionszahlen und der Probleme der Bestandssicherung — gekennzeichnet durch städtebauliche Problemfälle, Sanierungs- und Bestandserhaltungsstrategien auf der einen, Bestandsverfall und Umwidmung zugunsten von Nutzungen mit größerem wirtschaftlichen Ertrag auf der anderen Seite; diese Periode ist charakterisiert durch den rezessionsbedingten Abschwung des gesamten Wohnungsbausektors.
- Die Übergangsperiode der Neuorientierung der Versorgungspolitik, die ausgelöst wird durch den Ausgleich der Haushaltszahlen und der verfügbaren Wohnungen, der zwischen 1975 und 1976 eintritt. Diese Phase ist gekennzeichnet durch ein gehäuftes Auftreten von Prognosen über die zukünftige Entwicklung des Wohnungsbedarfs einerseits, eine restriktive Handhabung der Erschließung von Bau-land für Wohnzwecke andererseits.
- Die (jüngste) Übergangsperiode der Formulierung erster Konzepte für eine Wohnumweltpolitik, die versorgungspolitische und städtebaupolitische Probleme als integrierte Aufgaben ansieht, die Verbesserung der Qualität der Wohnumwelt und den Stadtumbau (Revitalisierung) einleitet und dafür neue bauliche Konzepte (Stadthaus) erprobt.

Die Überprüfung der Konzeption der staatlichen Wohnungspolitik hat von einer Reihe von politischen, ökonomischen und kulturellen Prämissen auszugehen, die

garantieren, daß Prinzipien der Humanität und der Wirtschaftlichkeit, der Wertorientierung, der Leistungs- und Verteilungsgerechtigkeit sinnvoll gegeneinander abgewogen werden. Unter Berücksichtigung des Gebots der Subsidiarität muß gefragt werden, ob die Ziele der Wohnungspolitik weiterhin ihre frühere soziale Berechtigung besitzen, ob der Stellenwert der Wohnungspolitik für die Zukunft geringer eingeschätzt werden muß bzw. ob veränderte Rahmenbedingungen und neue Ziele einen neuen Bedeutungsgewinn der wohnungspolitischen Problematik im Bewußtsein der Öffentlichkeit bedingen können.

Stand die Wohnungspolitik der Nachkriegszeit unter dem Diktum „Quantität bei der Wohnungsproduktion“, so daß politischer Erfolg an der imponierenden Stückzahl neuer Wohneinheiten gemessen werden konnte, mit denen die Wohnungsnot bekämpft wurde, so deuten heute veränderte Indikatoren, allen voran die Stadtflucht von Familien mit Kindern und ökonomisch gut ausgestatteten Haushalten der Mittelschicht, auf die neue Bedeutung der Umweltqualität für die Nachfrage hin:

**Gradmesser politischen Erfolgs von morgen könnte der Nachweis der Sicherung und Weiterentwicklung von Umweltqualität sein, die dem Bürger die bewußter empfundene freie Entfaltung in gesicherten Lebensbedingungen garantieren kann.**

## Ausgangslage

Wohnungsbau ist fundamentaler Bereich individueller und gesellschaftlicher Da-seinsvorsorge, in dem es nicht nur um größtmögliche soziale Absicherung und Wohlstandsvermehrung in Gestalt der Vermehrung und breiten Streuung des Eigentums an Grund und Boden geht, sondern in besonderer Weise um die Verwirklichung persönlicher Freiheit. Grundbedürfnisse der Menschen, die sich nur in einem intakten Gemeinwesen entfalten können, kommen im Wohnen zum Ausdruck und tragen zur Existenzertweiterung bei — oder werden an einer vernünftigen Ausprägung gehindert und dann als Einschränkung von Freiheit empfunden.

Umwelterfahrung und Selbsterfahrung sind korrespondierende Prozesse: an seinen eigenen Möglichkeiten, seine unmittelbaren Lebensbedingungen in der Gestaltung des Wohnens zu sichern und weiterzuentwickeln, erfährt der Bürger ganz konkret, was personal verantwortete Freiheit heißt, was Selbstverantwortung und Mitverantwortung in der Gemeinschaft bedeuten. Es ist nicht erforderlich, auf abstrakte Ebenen zu heben, was jederzeit im Alltagsleben nachprüfbar ist: die eigene Umwelt zu kontrollieren, bedeutet weitgehend, über die eigene Zukunft zu entscheiden und die eigene Identität zu beweisen. Mit dem Wohnen ist dieser Prozeß untrennbar

verbunden. In diesem unmittelbaren Anschauungsraum wird für den Bürger nachvollziehbar, ob Wohnungspolitik Chancengerechtigkeit garantiert, ob sie die wohlverstandene Chance für alle Menschen sichert, sich ihrer Unterschiedlichkeit entsprechend in einer von ihnen mitverantworteten, vielfältigen Umwelt frei zu entfalten.

Im Erleben dieses vertrautesten Daseinsbereichs empfindet der Bürger darüber hinaus zunehmend, daß es Wachstums- und Belastungsgrenzen gibt, die insbesondere in den großen Städten und Ballungsräumen nur um den Preis der Beeinträchtigung oder der Zerstörung der natürlichen Umwelt und der empfindlichen, milieustützenden und identitätssichernden städtebaulichen Ressourcen überschritten werden können. Ein sich neu entwickelndes Umweltbewußtsein geht von einem erweiterten Umweltbegriff aus, der sich nicht nur an den herkömmlichen Kategorien der Vermeidung von Belastungen und der Reduktion von Gefährdungen orientiert, sondern zunehmend solche städtebaulichen Qualitäten der Umwelt mit einbezieht, die ein Zusammenleben unter humanen Umweltsbedingungen sichern und die Ausbildung einer übergreifenden Identität des Gemeinwesens fördern.

**Vor diesem Hintergrund wird deutlich, daß die Aufgaben der Wohnungspolitik nicht auf den historisch wichtigen Bereich der Wohnungsversorgung begrenzt werden dürfen: Wohnungspolitik hat darüber hinaus erhebliche gesellschaftspolitische Implikationen — sie sichert die kulturellen Rahmenbedingungen des sozialen Zusammenlebens.**

Deshalb ist es falsch, eindimensional zu argumentieren und bei einer Revision der wohnungspolitischen Aufgaben davon auszugehen, daß mit der Erreichung globaler Versorgungsziele auf diesem Sektor nur noch eine gezielte Minderheitenpolitik für finanziell schwache Haushalte, kinderreiche Familien und gesellschaftliche Randgruppen erforderlich sei.

Die berechtigte Frage, ob die sozialen Leistungen der Gemeinschaft wirklich auf die Gruppen konzentriert werden, die zu Hilfebedürftigen geworden sind, ob nicht, gerade in Hinblick auf die vermögenspolitische Seite wohnungspolitischer Maßnahmen, höchst unerwünschte Nebeneffekte zu beachten sind, darf die ebenso berechtigte Frage nicht ausschließen, ob darüber hinaus im Bereich des Wohnungsbaus und seiner städtebaulichen Verflechtung, ob im Bereich der Humanisierung der Wohnumwelt nicht eine Fülle von Aufgaben ansteht, die nicht vom einzelnen allein, sondern nur von der Gemeinschaft zu bewältigen sind.

Aufgaben dieser Art gibt es in der Tat genügend; sie reichen von der Gestaltung der Wohnumwelt, die kindgemäße Entfaltungsmöglichkeiten bieten soll, bis zur Berücksichtigung der Anforderungen alter Menschen, die nach dem Rückzug aus dem Arbeitsleben in der Wohnumwelt den dominierenden Mittelpunkt ihres Lebensabends finden; sie reichen von der Überprüfung der Freizeitgerechtigkeit ganzer

Stadtareale bis zur Sicherung historischer Bausubstanz, die als Symbol sozialer Traditionen aus der Geschichte des Gemeinwesens erhalten werden.

Insbesondere bei der Frage, ob Wohnen und Wohnumwelt für Kinder und Jugendliche Gegenstand der Übereinstimmung sein können, ob sie Entfaltung und Persönlichkeitsbildung fördern und die Fähigkeit nicht verkümmern lassen, soziale Kontakte frei und ohne Restriktionen aufzunehmen, bekommt der Grundsatz volle Bedeutung, daß es besser ist, die Entstehung persönlicher Benachteiligungen und sozialer Konflikte, die der Gesellschaft in hohem Maße Rehabilitationskosten aufbürden, von vornherein gemeinschaftlich zu verhindern, als sie nachträglich durch den einzelnen und auf Kosten des einzelnen zu beseitigen. Chancengerechte Lebensbedingungen sind nur in einer chancengerechten Umwelt möglich.

Eine neuorientierte Wohnungspolitik, die vom Prinzip der Wohnraumversorgung des einzelnen zum Prinzip der gemeinschaftlich verantworteten Sicherung und Weiterentwicklung der Wohnumwelt und des gemeinsamen Lebensraumes der Stadt übergeht, bekommt eine neue Dimension und den Charakter einer vorausschauenden Entwicklungspolitik für die Lebenswelt der Gesellschaft. Hier wird die bedeutsame kulturelle Dimension der Wohnungspolitik sichtbar, die in der Vergangenheit im allgemeinen hinter pragmatischen Anforderungen verborgen blieb. Erst eine Wohnungspolitik dieses Selbstverständnisses vermag eine Integrationsaufgabe zu erfüllen, die über das Versorgungsziel hinausreicht: die Integrationsaufgabe, die Übereinstimmung des Bürgers mit seinem Lebensraum und damit auch mit dem Gemeinwesen zu verstärken.

## **Fehlentwicklungen und neue Aufgaben**

Wohnungspolitik in der Bundesrepublik befindet sich seit Beginn der siebziger Jahre in einer paradoxen Situation:

**Trotz immer besserer materieller Bedürfniserfüllung durch die neuere Wohnungsproduktion und immer umfassenderer Planung der städtischen Entwicklung scheint es in immer geringerem Maße möglich zu sein, psychologische Bedürfniskategorien der Bevölkerung, die zunehmend über den Anspruch auf gesicherte Unterkunft und materiellen Komfort hinausgehen, angemessen zu befriedigen.**

Es entstehen kulturelle Defizite: die Identität zwischen Mensch und Umwelt scheint gestört, die Zufriedenheit von Bedarfsführer-Gruppen mit dem Lebensraum der Gemeinde vielerorts in Frage gestellt, die Ortsbindung geschwächt. In einem Interview ging Bundesbauminister Haack vor kurzem davon aus, daß nur 50 % der Privathaushalte sowohl mit ihrer Wohnung als auch mit ihrer Wohnumwelt zufrieden sind. Die anhaltende Abwanderung aus den Städten in das Umland belegt

diesen Sachverhalt: Jedes Jahr verlieren vor allem die großen Städte bis zu 1 % ihrer Wohnbevölkerung.

Trotz des seit Mitte der siebziger Jahre konsolidierten Wohnungsbestandes, charakterisiert durch den globalen Ausgleich der Zahl der zu versorgenden Haushalte und des Angebots der verfügbaren Wohnungen, trotz der verbesserten materiellen Bedingungen der Wohnungsversorgung, trotz der demonstrativ herausgestellten Wohnzufriedenheitsstatistik der vergangenen Jahre, macht der Wohnungsmarkt eine Strukturkrise durch, die zum einen auf gewandelte Wohnungsnachfrage, zum anderen auf Veränderungen der Stadtstruktur zurückgeht: die zunehmende Abwanderung attraktiver Bevölkerungsgruppen aus der Stadt wird verursacht durch eine veränderte, kritischere Einstellung gegenüber städtischen Lebensbedingungen und kommt einer Ablehnung breiter Angebotsspektren im Wohnungsbau gleich; darüber hinaus verdrängen sich Bewohner dicht bebauter Gebiete durch ihren steigenden Anspruch an verfügbare Wohn- und Freiflächen gegenseitig; die mit dem Vorgang der Abwanderung verbundene Erscheinung der sozialen Segregation gefährdet die Stabilität des Zusammenlebens in den städtischen Quartieren.

**Im Bewußtsein der Wohnungspolitiker gewinnt das Problem nicht als kulturelles Defizit Gewicht, sondern in erster Linie deshalb, weil die Großstädte die beobachtenden Bevölkerungsverluste (und Steuerausfälle) in Zukunft nicht mehr durch Zuwanderungen ausgleichen können, so daß es gegenwärtig als vordringliches städtebauliches Ziel gilt, die Ursachen des Wanderungsproblems zu analysieren und wirksame Maßnahmen zu finden, die den selektiven Charakter der Abwanderung bremsen und die Bewegung dort stoppen, wo bereits entleerte städtische Zonen zu entstehen drohen.**

Daneben, von pragmatischen Überlegungen zurückgedrängt, gibt es aber eine Fülle weiterer Problemstellungen, die nicht weniger gravierend sind: Übereinstimmungsdefizite zwischen Menschen und Umwelt werden auch an Indikatoren wie dem Auftreten von Bürgerinitiativen, der Verbreitung gesundheitlicher und mentaler Störungen, an abweichendem Verhalten und Kriminalität deutlich. Neuere Untersuchungen betonen den Anteil der sozialen und räumlichen Lebensbedingungen an der Entstehung dieser Erscheinungen.

Es stellt sich die Frage, ob sich die Einstellung zur Stadt bei der Stadtbevölkerung, insbesondere bei der jüngeren, nachwachsenden Generation, wandelt und damit ein Stabilitätsproblem der Stadtentwicklung entsteht, das mit gravierenden städtebaulichen, sozialen und volkswirtschaftlichen Folgen einhergeht — oder ob das Spektrum der wohnungspolitischen Aufgaben in der Vergangenheit allzu eng begrenzt war, so daß gerade kulturelle Fehlentwicklungen im Wohnungswesen nicht rechtzeitig wahrgenommen werden konnten.

**Vielfach wird die kulturelle Bedeutung der Wohnungspolitik nicht ernstgenommen. Das geschieht deshalb, weil die Verursachungskette von den Fehlentwick-**

**lungen im Wohnungsbau zu den Rehabilitationskosten, die der Gesellschaft auf diese Weise später mitverursacht werden, nur schwer überschaubar ist. Ein Schlaglicht auf diese Verursachungskette warf gerade in der letzten Zeit eine Untersuchung über den Zusammenhang der Lebensbedingungen im Hochhaus und der Entstehung von Kriminalität.**

Bekannter als die Fehlentwicklungen im kulturellen Bereich sind die ökonomischen Folgen wohnungspolitischer Fehlsteuerungen. In diesem Bereich ist von dem Befund auszugehen, daß die praktizierte administrative Lenkung die marktwirtschaftlichen Steuermechanismen zurückdrängt, ohne daß eine bessere Umweltqualität erreicht, eine gerechtere Versorgung gesichert oder gravierende wirtschaftliche und soziale Mängel vermieden würden. Die Vergeudung öffentlicher Mittel durch Fehlsubventionierung, die Schwächen der Objektförderung, die Probleme der Belegungsbindung und des Wohngeldsystems, der starke Anstieg der Mietpreise und die damit verbundenen Mietpreisverzerrungen, die Versorgungsprobleme junger Familien mit Kleinkindern, kinderreicher Familien und gesellschaftlicher Randgruppen machen die Schwächen des praktizierten Systems deutlich. Neben dem Mangel an billigen Wohnungen und dem Mangel an geeignetem Bauland für den Wohnungsbau sind es vor allem die Strukturprobleme des älteren Wohnungsbestandes und regionale Disparitäten in der Wohnungsversorgung, welche den tatsächlichen Wert des eingangs geschilderten Ausgleichs der Zahl der zu versorgenden Haushalte und der Zahl der verfügbaren Wohnungen relativieren.

Nach einer Übersicht des Bundesbauministeriums gibt es etwa sieben Millionen modernisierungsbedürftiger und modernisierungswürdiger Wohnungen, das sind rund 29 % des Wohnungsbestandes. Einschließlich der Wohnungen mit Ausstattungsmängeln liegt die Zahl noch höher. Aufgrund der Erfahrungen mit dem erforderlichen Modernisierungsaufwand ergibt sich in den nächsten Jahren ein Investitionsaufwand von 100 Milliarden DM. Darüber hinaus geht das BMBau davon aus, daß weitere vier Millionen Wohnungen nicht modernisierungsfähig seien, d. h. durch Sanierung ersetzt werden müssen. Der erforderliche Ersatzwohnungsbau ist dabei nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Wohnungsversorgung, sondern auch der Wohnumweltverbesserung zu werten.

**Es kann davon ausgegangen werden, daß der Verbesserung der Wohnumwelt in den nächsten Jahren ein Hauptaugenmerk gelten wird. Neben den Hauptgründen für die Unzufriedenheit der Bürger mit ihrer Wohnumwelt (Lärm- und Luftbelastungen, fehlendes Grün, Verkehrsprobleme) spielt die Charakteristik der Bebauung (z. B. Monotonie der Neubauviertel, Verbauung der Altstadtquartiere) eine immer größere Rolle: Die Nachfrage orientiert sich verstärkt an Umweltqualität.**

Steigen die Qualitätsanforderungen, die ja nur im Zusammenhang Wohnung—Wohnhaus—Wohnumwelt-Verflechtung mit dem weiteren Stadtbereich ge-

sehen werden können, weiter, so sind neue Konzepte für den Stadtumbau erforderlich. Strukturverbesserungen der Wohnumwelt bedeuten in vielen Situationen notwendigerweise Abriß und Neubau von Wohnungen.

Die Probleme der Wohnumweltverbesserung sind so komplex, daß mit einer Einsparung von Ressourcen auf dem Wohnungssektor in absehbarer Zeit nicht gerechnet werden kann.

Für die Zukunft gilt es, neue Instrumentarien zu entwickeln, die einerseits den Übergang des administrativ gesteuerten Wohnungsmarktes in eine soziale Wohnungswirtschaft sichern und die Position des Nachfragers stärken, andererseits aber neue Formen der Lösung von Umweltproblemen, die nur von der Gemeinschaft zu bewältigen sind, nicht erschweren. Der am Prinzip der Wohnraumversorgung des einzelnen orientierten Wohnungspolitik dient die Umstellung des Förderungssystems von der Objektförderung, die als unerwünschten Nebeneffekt beachtliche Vermögenskonzentrationen bei den Eigentümern vermieteter Sozialwohnungen (insbesondere bei den gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften) auf Kosten der Steuerzahler bewirkt hat, auf die qualitätsorientierte Individualförderung. In diesen Sachzusammenhang gehört auch das Problem der Privatisierung von Sozialwohnungen.

**Die am Prinzip der gemeinschaftlich verantworteten Sicherung und Weiterentwicklung des Lebensraumes in Stadt und Land orientierte Wohnumweltpolitik muß über die Förderung des Einzelobjekts oder des einzelnen Haushalts hinausgehen und sich auf die kulturellen Grundlagen des Wohnens besinnen und freiheitssichernde Entwicklungskonzepte erarbeiten, die dem Menschenbild einer gemeinschaftsgebundenen Persönlichkeit mit eigener Gestaltungskraft entsprechen. Ziel ist die aktivierende Wohnumwelt, in der das Individuum als gemeinschaftsgebundene Persönlichkeit seine Identität wiederzuerkennen und weiterzuentwickeln vermag, in der es darüber hinaus Freiräume für seine eigene Gestaltungskraft vorfindet. Baulich-räumliche und organisatorische Modelle dafür zu finden, wird in der nächsten Zeit zu einer wichtigen politischen und planerischen Aufgabe.**