

Tilman Harlander

Wohnungspolitik

S. 2953 bis 2965

URN: urn:nbn:de: 0156-55992792



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Wohnungspolitik

Gliederung

- 1 Begriff
 - 2 Entwicklungen bis 1945
 - 3 Bundesrepublik
 - 4 DDR
 - 5 Wohnraumförderungsgesetz und Föderalismusreform
 - 6 Ausblick
- Literatur

Wohnungspolitik bewegt sich stets im Spannungsfeld marktwirtschaftlicher Ordnungspolitik und sozialstaatlicher Intervention zugunsten eines menschenwürdigen Wohnens aller. Im Konzept der sozialen Marktwirtschaft wurden beide Pole zu einem ständig neu zu justierenden Kompromiss zusammengefügt. Der Beitrag liefert einen Überblick über die Entwicklungen in Deutschland von den Anfängen bis in die Gegenwart.

1 Begriff

Die Wohnung ist ein existenzielles, nicht substituierbares Gut, durch das das menschliche Grundbedürfnis nach Behausung befriedigt wird. Wohnungspolitik ist, darauf bezogen, die Summe aller durch die öffentliche Hand ergriffenen ordnungs- und leistungspolitischen Maßnahmen, mit denen auf die Produktion, Verteilung und Bewirtschaftung von Wohnungen eingewirkt wird (vgl. Maenning 2008: 532). Der Begriff *Wohnungspolitik* hat sich in Theorie und Praxis durchgesetzt, obwohl, wie Helmut W. Jenkis (2001: 67) hervorgehoben hat, streng genommen von Wohnungswirtschaftspolitik zu sprechen wäre, da sich die unter diesem Begriff ins Blickfeld gefassten staatlichen Eingriffe nicht auf die Gestaltung und Ausstattung der Wohnung, „sondern auf den Wirtschaftszweig Wohnungswirtschaft beziehen“. Innerhalb der Wohnungspolitik lassen sich die Wohnungsbestandspolitik mit all den Maßnahmen, die sich auf den Wohnungsbestand beziehen, und die Wohnungsneubaupolitik mit dem Ziel der Schaffung neuen Wohnraums unterscheiden. Die in der Wohnungspolitik verfolgten Ziele können wirtschaftspolitischer, sozialpolitischer, verteilungspolitischer, vermögenspolitischer, städtebaupolitischer oder neuerdings auch umwelt- bzw. energiepolitischer Natur sein. Die Ziele können sich ergänzen, konfliktieren aber in der Praxis häufig sowohl untereinander als auch mit den Wirkungen der dabei eingesetzten Instrumente.

Dass der \triangleright *Wohnungsbau* nicht allein dem freien Markt überlassen werden kann, sondern eines regulierenden staatsinterventionistischen Eingriffs bedarf, hat mit den Besonderheiten des Wohnungsmarktes (\triangleright *Wohnungsmarkt*) zu tun und wurde grundsätzlich bereits im preußischen Merkantilismus, in den Wohnungsreformbewegungen während des Kaiserreichs und dann in der modernen, sozialstaatlichen Form der Ausgestaltung der Wohnungspolitik seit dem Ersten Weltkrieg gefordert und anerkannt (vgl. Häring 1974). Seitdem bewegt sich Wohnungspolitik immer im Spannungsfeld der ordnungspolitischen Gewährleistung eines marktwirtschaftlichen Rahmens und der sozialstaatlichen Intervention zugunsten eines angemessenen, menschenwürdigen Wohnens aller (vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995: 55). Im Konzept der sozialen Marktwirtschaft wurden beide Pole zu einem ständig neu zu justierenden Kompromiss zusammengefügt.

2 Entwicklungen bis 1945

Beginnend mit dem Wiederaufbau nach dem Dreißigjährigen Krieg setzte bereits in den absolutistischen Territorialstaaten eine Phase aktiver staatlicher Wohnungspolitik ein, die bis zum Ende des 18. Jahrhunderts andauerte (vgl. Peters 1984: 16 ff.). Zur Steuerung des Zuzugs der im Zuge ihrer merkantilistischen Wirtschaftspolitik angezogenen Handwerker und Gewerbetreibenden und zur Vermehrung des Angebots an Wohnungen nicht zuletzt auch für die eigene Beamenschaft und das Offizierskorps vergaben absolutistische Herrscher wie der Große Kurfürst, Friedrich Wilhelm I., in Preußen Baugrundstücke, kostenlose Baumaterialien sowie Zuschüsse aus der Staatschatulle und konnten Steuerbefreiungen erlassen – in Umrissen bereits ein modern anmutendes wohnungspolitisches Instrumentarium.

Während des 19. Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg war die Befriedigung des im Kontext der Industrialisierung und stürmischen Verstädterung sprunghaft angewachsenen Wohnungsbedarfs fast gänzlich dem privaten Markt überlassen. Der liberale „Nachtwächterstaat“ beschränkte sich weitgehend auf seine ordnungs- und feuerpolizeilichen Aufsichtspflichten, ansonsten galt die wenig eingeschränkte Baufreiheit des Allgemeinen Preußischen Landrechts (vgl. Fehl/Rodriguez-Lores 1983). Angesichts der in den spekulativ errichteten Mietskasernen der Großstädte entstandenen katastrophalen und gesundheitsgefährdenden Wohnverhältnisse für die unteren Klassen wurde die Lösung der „Arbeiterwohnungsfrage“ zu einer zentralen sozial- und wohnungspolitischen Herausforderung (vgl. Reulecke 1999). Frühe, noch unverbundene Ansätze wurden in der Gründung erster gemeinnütziger Baugesellschaften und Selbsthilfe-Genossenschaften, im paternalistischen Wohnungsbau wohlhabender philanthropischer Bürger, im Werkwohnungsbau einzelner Großindustrieller und in der Wohnungsfürsorge des Staates für seine Beamten und Offiziere sichtbar (vgl. Zimmermann 1991).

Ein umfassender sozialstaatlicher wohnungspolitischer Interventionismus begann sich erst seit dem Ersten Weltkrieg herauszubilden (vgl. Kähler 1996). Mit dem Übergang zur Weimarer Demokratie 1919 beanspruchte das Reich gegenüber den Ländern im Wohnungswesen die Rahmenkompetenz, fasste die bisherigen Ansätze zusammen und weitete sie aus. Von grundlegender Bedeutung war, dass die kriegsbedingte und zeitlich begrenzte Notlagen-Intervention nun durch eine ordnungspolitische, den Charakter der Wohnung als Sozialgut stärkende Intervention mit Verfassungsrang ergänzt wurde.

Die Wohnungspolitik der Weimarer Republik war angesichts der gravierenden Notstände nach dem Ersten Weltkrieg im Bestand zunächst einmal durch ein ganzes System wohnungswirtschaftlicher Maßnahmen (Wohnraumbewirtschaftung, Mietpreiskontrolle und Mieterschutz) charakterisiert, die mit wachsender Entspannung auf den Wohnungsmärkten zunächst gelockert, dann aber in der Aufrüstungsphase der NS-Zeit und im Zweiten Weltkrieg wieder verschärft wurden und in der Bundesrepublik teilweise bis in die 1960er Jahre hinein Bestand hatten (vgl. Führer 1995). Mietpreisgünstiger Kleinwohnungsbau war in der Weimarer Republik nur unter staatlicher bzw. kommunaler Regie und unter erheblichem Einsatz öffentlicher Finanzmittel möglich (vgl. Kuhn 1998). Zum wichtigsten Finanzierungsinstrument wurde die seit 1924 erhobene Hauszinssteuer (Gebäudeentschuldungssteuer), von der bis 1930/31 etwa die Hälfte des Aufkommens zur Förderung des Wohnungsbaus verwendet wurde (vgl. Ruck 1988). Insgesamt bewegte sich der Prozentsatz der mit öffentlichen Mitteln gebauten Wohnungen in der Weimarer Republik bis 1930 zwischen 75 und 90 %, eine Entwicklung, mit der zugleich eine Verlagerung von der privaten Wohnproduktions zur gemeinnützigen Wohnungswirtschaft erfolgte (vgl. von Saldern 1995: 130).

Das NS-Regime führte wesentliche Elemente der Wohnungspolitik der Weimarer Republik fort, ordnete diese aber gänzlich den eigenen ideologischen Zielsetzungen unter. In der Praxis erlangte der Wohnungsbau entgegen den propagandistischen Ankündigungen zu keinem Zeitpunkt politische Priorität, sondern war wirtschafts- und rüstungspolitischen Zielsetzungen untergeordnet (vgl. Harlander 1995). Dem entsprach, dass anstelle der direkten Subventionierung des Wohnungsbaus verstärkt die Übernahme von Reichsbürgschaften vor allem für zweite Hypotheken trat (vgl. Schulz 1986: 156). Im Bestand sollte die Lockerung der Wohnungszwangswirtschaft als privater Investitionsanreiz dienen, aber bereits ab Mitte der 1930er Jahre erzwangen anhaltende Wohnungsmangellagen und die dadurch ausgelösten Mietkonflikte und Exmittierungen deren erneute Verschärfung. Im Neubau wurde zunächst insbesondere die Kleinsiedlung ideologisch

hoch aufgeladen, die man als „Idealform“ der „Krisenfestmachung“ und „Wiederverwurzelung“ der „Volksgenossen“ mit dem Boden ansah. Ab 1935/36 entwickelte das formell zuständige Reichsarbeitsministerium (RAM) darüber hinaus den neuen Typ der „Volkswohnung“, einfachste Wohnungen in erster Linie für Arbeiter der Rüstungsindustrien mit minimalen 34 bis 42 qm Wohnfläche. Langfristig folgenreicher in konzeptioneller und typologischer Hinsicht waren die Planungen für einen groß angelegten sozialen Wohnungsbau der Nachkriegszeit, die nach den ersten Blitzkriegserfolgen ab 1940 in einer eigens dafür geschaffenen Sonderbehörde „Reichskommissar für den sozialen Wohnungsbau“ in Angriff genommen wurden (vgl. Schildt 1998: 164 f.).

3 Bundesrepublik

Angesichts der immensen Kriegszerstörungen besonders in den Großstädten, des Zustroms von rund elf Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen und eines beispiellosen noch 1950 auf ca. fünf Millionen Wohnungen geschätzten Wohnungsfehlbestandes kam dem Wohnungsbau und mit ihm der Wohnungspolitik im Wiederaufbau eine Schlüsselrolle zu.

3.1 Objektförderung

Vor diesem Hintergrund war es nicht verwunderlich, dass die ersten wohnungspolitischen Weichenstellungen nach Gründung der Bundesrepublik 1949 noch von einem übergreifenden Parteienkonsens getragen wurden (vgl. Wagner-Kyora 2004: 849). Innerhalb dessen waren aufgrund der überwältigenden Notlagen die Fortführung der Wohnraumbewirtschaftung sowie ein umfassender Mieter- und Kündigungsschutz und im Neubau ein staatlich gefördertes Massenwohnungsbauprogramm zunächst unstrittig. Zu den ersten richtungsweisenden Maßnahmen gehörten auch die Neuschaffung eines eigenen Bundeswohnungsbauministeriums und die gesetzliche Verankerung der Wohnungspolitik als gemeinschaftliche Aufgabe von Bund und Ländern (> *Kooperation, Bund-Länder*) (vgl. von Beyme 1999: 101 f.). Anders als in der DDR und in einer Reihe von Bundesländern wurde das Recht auf Wohnung nicht in das Grundgesetz aufgenommen, ein derartiges Staatsziel, so die Argumentation, könne in der Marktwirtschaft staatlicherseits nicht gewährleistet werden.

Im Neubau wurde der soziale Wohnungsbau als Kernstück des einmütig verabschiedeten Ersten Wohnungsbaugesetzes (I. WoBauG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. April 1950 (BGBl. 1950 S. 83) zum wichtigsten wohnungspolitischen Instrument (vgl. Schulz 1994: 211 ff.). Darüber hinaus sah das I. WoBauG die Förderung eines speziellen steuerbegünstigten Wohnungsbaus (im Wesentlichen eine zehnjährige Grundsteuerbefreiung) und des freifinanzierten Wohnungsbaus vor. Für freifinanzierte (Mietwohnungs-)Neubauten, deren wichtigstes Förderinstrument Steuervergünstigungen durch degressive Gebäudeabschreibung waren, wurden bereits 1950 die Wohnraumbewirtschaftung und die Mietpreisbindung aufgehoben. Auch in der Förderung privaten Wohneigentums für Selbstnutzer spielten, neben der Bausparförderung durch Wohnungsbauprämien, steuerliche Anreize durch den „Häuslebauerparagraphen“ § 7b Einkommensteuergesetz (EStG) bzw. den § 10e EStG (seit 1987) oder den Sonderausgabenabzug von Bausparbeiträgen nach § 10 EStG eine herausragende Rolle. Erst 1996 wurde die verteilungspolitisch nicht mehr akzeptable progressionsabhängige Eigentumsförderung, die die Bezieher

höherer Einkommen überproportional bevorzugte, mit dem Eigenheimzulagen-Gesetz durch ein bis 2006 geltendes Reformmodell ersetzt, das mit einer pauschalen Grundförderung vor allem auf die Förderung der bislang eher benachteiligten Schwellenhaushalte zielte.

Adressaten des staatlich geförderten sozialen Wohnungsbaus waren nach § 1 I. WoBauG „breite Schichten des Volkes“, eine für die soziale Integration der Nachkriegsgesellschaft eminent wichtige Bestimmung. Angesichts der Kapitalknappheit der ersten Nachkriegszeit konnte eine effektive Objektförderung im sozialen Wohnungsbau zunächst nur durch direkte staatliche Kapitalsubventionen in Form von zinsverbilligten oder zinslosen Darlehen oder Zuschüssen erfolgen, auf die mit steigender Ergiebigkeit des Kapitalmarkts in wachsendem Umfang der Übergang zur (indirekten) Aufwandssubvention folgte. Da sich die hierbei zugrunde gelegten Einkommenszuwächse aber nicht in dem erhofften Ausmaß einstellten, kam es ab den 1960er Jahren mehr und mehr zu sozialen Härten, die man durch eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen wie Nachsubventionierung, Härteausgleich etc. zu kompensieren suchte (vgl. GEWOS 1990).

Als Gegenleistung für die staatlichen Subventionen hatten die Investoren bis zum Zeitpunkt der vollständigen Rückzahlung der Darlehen befristete Bindungen zu beachten: die Belegungsbindung an einen durch die Einkommenshöhe definierten Personenkreis und die Bindung an vorgegebene Miethöchstgrenzen. Eine wichtige Weichenstellung betraf dabei die Entscheidung, als Träger des Wohnungsbaus nicht allein die gemeinnützige Wohnungswirtschaft, die Organe staatlicher Wohnungspolitik und die Gemeinden, sondern grundsätzlich alle interessierten Träger aus der freien Wohnungswirtschaft oder sonstige private Bauherren zu beteiligen.

Quantitativ fiel die Bilanz des bundesrepublikanischen Nachkriegswohnungsbaus höchst eindrucksvoll aus, die ursprünglichen Ziele wurden noch übertroffen und die Wohnungsnot rascher abgebaut als erwartet (vgl. Becker 2005: 1301). Im Ganzen wurden zwischen 1950 und 2001 von insgesamt ca. 24 Mio. Wohnungen knapp 9 Mio. Wohnungen innerhalb des sozialen Wohnungsbaus gebaut (davon etwa zwei Drittel als Mietwohnungen, ein Drittel als Eigentum) – ein in der deutschen Geschichte beispielloser Erfolg.

3.2 Liberalisierung der Wohnungspolitik und Subjektförderung

Die anfängliche Vorrangstellung für den Mietwohnungsbau innerhalb des sozialen Wohnungsbaus wurde rasch infrage gestellt. Die von Seiten der CDU/CSU, der Wirtschaftsverbände und der Kirchen zunehmend entschiedener vorgetragene Forderung nach einer Vorrangstellung für die Eigenheim- und Eigentumsförderung fand bereits 1956 in einem Zweiten Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familienheimgesetz) (II. WoBauG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. August 1994 (BGBl. I S. 2137), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2376) ihren Niederschlag. Die Anteile der Eigentumsförderung innerhalb des sozialen Wohnungsbaus nahmen dementsprechend in der Folgezeit laufend zu, eine Entwicklung, die in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre durch die Einführung eines „2. Förderwegs“ für Einkommensgruppen, deren Einkommen bis zu 40 % über dem der Zugangsberechtigten für den „1. Förderweg“ liegen durfte, noch verstärkt wurde.

Je erfolgreicher der Abbau der Nachkriegswohnungsnot voranschritt, desto deutlicher wurden die Rufe nach einer marktkonformen Liberalisierung der Wohnungspolitik. Der wichtigste Schritt hierzu wurde die Verabschiedung des sogenannten Abbau-Gesetzes bzw. Lücke-Plans von

1960, mit dem die im Altbaubestand noch fortbestehende Wohnungszwangswirtschaft aufgehoben wurde. Danach konnten die Mieten zunächst schrittweise erhöht und ab 1963 gänzlich freigegeben werden, wenn das lokale Wohnungsdefizit 3 % nicht mehr überschritt („weiße Kreise“). Angesichts der sich in der Folge abzeichnenden Mietsteigerungen und sozialen Härten erwies es sich als notwendig, die Wohnungspolitik aus sozialpolitischen Gründen um das auf den Einzelfall zugeschnittene Instrument Wohngeld zu ergänzen. Obwohl für bestimmte Härtefälle bereits ab 1955 Mietbeihilfen eingeführt worden waren, erfolgte der eigentliche Ausbau dieser individuellen Subjektförderung erst im Zuge der Durchführung des Lücke-Plans nach 1960. Mit der Subjektförderung erhielt die bundesrepublikanische Wohnungspolitik eine neue, marktkonformere Justierung.

Mit der Freigabe der Mieten in den 1960er Jahren war zudem das Verhältnis von Vermietern und Mietern rechtlich neu auszubalancieren. Mit dem Ersten und Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetz (WKSchG I und II) von 1971 und 1974 wurden hierzu die Mieterrechte bei Kündigung und hinsichtlich der Begrenzung der Miethöhe auf die ortsübliche Vergleichsmiete mit dem Miethöhengesetz (MHG von 1974) gestärkt (vgl. Conradi/Zöpel 1994: 108 ff.)

3.3 Krise des sozialen Wohnungsbaus

Die frühen 1970er Jahre markierten mit dem Rekordjahr 1973 mit 714.000 fertiggestellten Wohnungen, in dem es erstmals in der Nachkriegszeit zu unverkäuflichen und nicht vermietbaren „Wohnungshalden“ kam, zugleich einen Höhe- wie Wendepunkt der Nachkriegswohnungsbaugeschichte. Die Nachkriegswohnungsnot schien nun definitiv beseitigt und mit dem Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt verlor der soziale Wohnungsbau seine ihm in Notzeiten zugebilligte historische Legitimation. Der Legitimationsverlust wurde noch verstärkt durch die sich vertiefende Krise des sozialen Wohnungsbaus selbst. Diese Krise betraf nicht allein die unzureichende städtebauliche Qualität der seit den 1960er Jahren an den Rändern der Städte rasch hochgezogenen, häufig monotonen Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus, sondern sie war zugleich eine Krise seiner sozialen Zielgenauigkeit, seiner Finanzierung und seiner Träger.

Auf die mangelnde soziale Zielgenauigkeit durch sogenannte Fehlbeleger reagierte man 1982 mit der Einführung einer Fehlbelegungsabgabe, die aber vor allem aufgrund der negativen Wirkungen auf die soziale Zusammensetzung der Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus („Entmischung“) umstritten blieb und inzwischen in den meisten Bundesländern wieder abgeschafft wurde. Besonders gravierend war, dass der soziale Wohnungsbau im Zuge der Umstellung der Finanzierungsmodalitäten den Preisvorteil verlor, den er zunächst gegenüber dem freifinanzierten Mietwohnungsbau besessen hatte. Vor diesem Hintergrund setzte sich bis in die 1980er Jahre hinein immer stärker die Auffassung durch, dass sich die staatliche Wohnungspolitik auf die Versorgung der Menschen konzentrieren sollte, die sich auf dem Wohnungsmarkt nicht aus eigener Kraft versorgen können (vgl. Biedenkopf/Miegel 1978). Nach dem Regierungswechsel 1982 wurde die Objektförderung im sozialen Wohnungsbau weitgehend eingestellt.

Diese gesamte Entwicklung spiegelte sich zugleich in einem immer schneller verlaufenden Strukturwandel in der Wohnungswirtschaft wider, in dem die freien Wohnungsunternehmen gegenüber der in den ersten zwei Nachkriegsjahrzehnten dominierenden gemeinnützigen Wohnungswirtschaft die Oberhand gewannen. Auf die denkbar negativste Weise lieferte dabei

während der 1980er Jahre der Neue Heimat-Skandal die „Begleitmusik“ für die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit 1990 und konterkarierte jeden Versuch, die besonderen Werte gemeinnütziger Sozialpflichtigkeit, Mietpreiskalkulation oder Vermögensbindung herauszustellen (vgl. Harlander 2005: 700 ff.). Trotz aller Widerstände wurde 1990 im Rahmen der Deregulierungspolitik der Regierung Kohl die historische Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen – außer für die Genossenschaften – aufgehoben und das über mehr als 100 Jahre dort aufgebaute *Sozialkapital* aus seinen sozialen Bindungen befreit und in den freien Markt überführt.

3.4 Bestandspolitik

Seit Anfang der 1970er Jahre vollzog sich in der Wohnungspolitik ein weiterer, in der Praxis enorm bedeutsamer Paradigmenwechsel, die Abkehr von der bislang einseitig am Neubau orientierten Förderungspolitik und die Verabschiedung eines ganzen Bündels auf das Ziel der Aufwertung bislang vernachlässigter Bestände konzentrierter Maßnahmen. Statt der noch für die 1960er Jahre so typischen Kahlschlag- und Flächensanierungen ging man nun nach und nach zu behutsameren Modernisierungspolitiken und Strategien einer erhaltenden Erneuerung über. Zu den hierbei eingesetzten Instrumenten rechneten – neben der von den Gemeinden zunehmend praktizierten Sanierung nach dem Städtebauförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 1971 (BGBl. I S. 1125) – vor allem der Ausbau der Modernisierungsförderung durch das Wohnungsmodernisierungsgesetz (WoModG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 1976 (BGBl. I S. 2429) und das Modernisierungs- und Energiespargesetz (ModEnG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Juli 1978 (BGBl. I S. 993) sowie die Ausweitung der steuerlichen Eigentumsförderung (§ 7b EstG) auf eigengenutzte Altbauwohnungen seit 1977. Der mit den hierdurch eingeleiteten Aufwertungen von vornherein angelegte und in den 1980er Jahren zunehmend virulenter Zielkonflikt bestand – und besteht – in der Verknappung preisgünstiger Mietwohnungsbestände und damit verknüpften Verdrängungsprozessen (*▷ Gentrifizierung*).

4 DDR

Grundsätzlich besaßen in der DDR die Ziele einer öffentlichen Kontrolle und Lenkung der Wohnungsproduktion und die gerechte, auf die Angleichung der Wohnverhältnisse aller Klassen und Schichten der Bevölkerung zielende Verteilung des Wohnraums einen zentralen gesellschaftspolitischen Stellenwert. Die Wohnung sollte nicht – wie im Westen – als Ware fungieren, sondern war eine soziale Leistung, die der Staat im Rahmen seiner Fürsorgepflicht und der Garantie des in Artikel 37 der Verfassung von 1968 verankerten Rechts auf Wohnraum bereitstellte (vgl. Topfstedt 1999: 428). Die Verteilungskriterien im Rahmen der Bewirtschaftung des gesamten Wohnungsbestandes wurden politisch festgelegt, ein umfassender Mieterschutz fixiert und die Mieten auf dem Niveau der Mietenstoppperordnung von 1936 eingefroren.

4.1 Industrialisierter Plattenwohnungsbau

Die Ausgangssituation war in West und Ost ähnlich: Auch das Gebiet der Sowjetischen Besatzungszone war durch Kriegszerstörungen nach 1945 ähnlich verheerend wie die Westzonen betroffen. Doch trotz der Ausrichtung des gesamten Wohnungsbaus der DDR ab Mitte der 1950er

Jahre auf die industrialisierte Plattenbauweise (vgl. Hannemann 1996) und das Ziel einer primär quantitativ orientierten Bedarfsdeckung blieb die DDR in ihrer Wohnungsbauleistung weit hinter dem Westen zurück und musste in den 1960er Jahren sogar noch einen Rückgang der Fertigstellungszahlen verzeichnen.

Mit dem Machtwechsel von Ulbricht zu Honecker 1971 kam es zur neuen Formel der Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik, einem Kurswechsel, durch den der Wohnungsbau als Kernstück der Sozialpolitik höchsten Stellenwert erhielt. Den neuen Prioritätensetzungen entsprechend wurde ein ehrgeiziges Wohnungsbauprogramm aufgelegt: Von 1971 bis 1990 sollten 3,3 bis 3,5 Millionen Wohnungen neu gebaut bzw. modernisiert werden. Auch wenn die Fertigstellungszahlen de facto unter den statistisch geschönten offiziellen Angaben lagen (vgl. Buck 2004), gelang mit einem Volumen von knapp zwei Millionen (Platten-)Neubauwohnungen bis zur Wende eine bedeutende quantitative Steigerung der Wohnungsproduktion. Die Probleme lagen in der anhaltenden, mehr und mehr katastrophale Züge annehmenden Vernachlässigung der Altbaubestände, in der mangelnden städtebaulichen Qualität der an die Stadtränder verlegten Großsiedlungsgebiete sowie in zunehmenden Qualitätsmängeln der Gebäude und Wohnungen selbst.

4.2 Überführung des Wohnungsbestandes in die Marktwirtschaft nach 1989

Im Vergleich der wohnungspolitischen Systeme hatte sich in ordnungspolitischer Hinsicht das bundesrepublikanische Modell sozialer Marktwirtschaft gegenüber der gescheiterten sozialistischen Wohnungswirtschaft der DDR als überlegen erwiesen. Nach der deutschen Wiedervereinigung wurde daher das Ziel einer schrittweisen Überführung der gesamten ostdeutschen Wohnungswirtschaft in die soziale Marktwirtschaft beschlossen.

Zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung befanden sich von den etwa 7 Mio. Wohnungen 42 % in privater Hand, etwa 40 % gehörten volkseigenen Wohnungsunternehmen und 18 % waren in genossenschaftlichem Eigentum. Der gesamte Überführungsprozess gestaltete sich in der Praxis schwieriger als erwartet (vgl. Harlander 2007: 1050 ff.). Große Probleme bereitete in der Frage des Umgangs mit zu DDR-Zeiten enteigneten Grundstücken und Immobilien die Festlegung des Prinzips „Rückgabe (Restitution) vor Entschädigung“. Ebenfalls von erheblicher Brisanz waren die Vermögensübertragung im Bereich der Wohnungswirtschaft und die Altschuldenproblematik. Nach langem Ringen fand man mit dem Altschuldenhilfe-Gesetz vom 23. Juni 1993 einen Kompromiss, nach dem die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften, auf die die Wohnungen der ehemals volkseigenen Wohnungsunternehmen übertragen worden waren, sich als Gegenleistung für eine Teilentschuldung zu einer Privatisierung von mindestens 15 % des jeweiligen Wohnungsbestandes verpflichteten. Die Mietenfrage hingegen entschärfte sich mit der Abfederung der schrittweisen Bestandsmietenerhöhungen durch ein erhöhtes (Sonder-) Wohngeld, der hinausgeschobenen Einführung des Vergleichsmietensystems und vor allem mit der sprunghaften Ausweitung des Wohnungsangebots in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre.

Sowohl im Bestand wie auch im Neubau wurde nach einer gewissen Anlaufzeit innerhalb weniger Jahre mithilfe einer Vielzahl von Programmen und Förderinstrumenten, zu denen auch die Maßnahmen aus dem Bereich der *Städtebauförderung* zu rechnen sind, Enormes geleistet. Besondere Bedeutung hatten bei der Modernisierung des Bestandes die zinsverbilligten KfW-Kredite, mit denen in den 25 Jahren seit dem Mauerfall mehr als 65 % des gesamten Wohnungsbestandes

aus der Zeit vor 1990 modernisiert werden konnten. Auf den Neubau, von dem man sich als Wachstumsmotor ähnliche Effekte wie im Wiederaufbau im Westen erhoffte, wurden besondere Erwartungen projiziert. Tatsächlich gelang es über den geballten Einsatz aller verfügbaren öffentlichen Fördermaßnahmen im sozialen Wohnungsbau, im privaten Eigenheimbau und im frei-finanzierten Miet- und Eigentumswohnungsbau einen veritablen Bauboom in Gang zu setzen. Die wichtigste – und langfristig gesehen – auch problematischste Rolle spielte dabei die im Rahmen des Fördergebietsgesetzes geschaffene Möglichkeit zu Sonderabschreibungen, wie es sie in dieser Höhe in den alten Bundesländern zu keinem Zeitpunkt gegeben hatte. Der damit ausgelöste Abschreibungs-Mietwohnungsbauboom wurde freilich schon frühzeitig kritisch beurteilt. Er führte nicht allein zu erheblichen öffentlichen Budgetbelastungen und massiven Steuergeschenken für West-Bürger, sondern war zu einem wesentlichen Teil für die enormen Wohnungsleerstände von ca. 1,3 Mio. Wohnungen seit Ende der 1990er Jahre verantwortlich (vgl. Jenkis 2004: 134). Aus diesem Grund kam es ab 2001 zu einem Umdenken, und statt auf weiteres Wachstum verständigte man sich im Rahmen des neu aufgelegten Programms „Stadtumbau Ost“ auf den Abriss („Rückbau“) von 300.000 Wohnungen innerhalb von zehn Jahren.

5 Wohnraumförderungsgesetz und Föderalismusreform

Unter dem Eindruck der – unerwarteten – Bevölkerungsgewinne Gesamtdeutschlands zwischen 1985 und 1994 (Nettowanderungsgewinn in dieser Phase: ca. 4,5 Mio.) durch Spätaussiedler, Flüchtlinge, Asylbewerber und durch die Zuwanderung aus den neuen Bundesländern in den Westen erfuhr Wohnungspolitik vorübergehend noch einmal einen Bedeutungsgewinn. Mithilfe eines umfangreichen Maßnahmenpakets, von dem auch der soziale Wohnungsbau durch eine erhebliche Aufstockung der Fördermittel und die Einführung eines „Dritten Förderwegs“ (1989) profitierte, kam es bis Mitte der 1990er Jahre zu einer raschen Steigerung der Wohnungsbauleistungen mit Ergebnissen, wie sie seit den 1970er Jahren nicht mehr erreicht worden waren.

Mit dem 2002 in Kraft getretenen Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) in der Fassung vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2376), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1885) geändert worden ist, wurde das seit 1956 geltende II. WoBauG abgelöst und das Konzept des primär auf den Neubau ausgerichteten sozialen Wohnungsbaus für breite Schichten durch die mehr auf den Wohnungsbestand und nur noch auf benachteiligte Haushalte bezogene soziale Wohnraumförderung ersetzt. Das WoFG fasst die Wohnungsversorgung unterstützungsbedürftiger Haushalte durch Neubau, Modernisierung und den Ankauf von Belegungsrechten zusammen und bezieht dabei – neben den Ländern – auch die Gemeinden mit dem Instrument kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte (§ 3 WoFG) stärker als zuvor in die Aufgabe der Wohnraumversorgung ein.

Die Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus wurde in den Folgejahren nur noch in einem sehr geringen Umfang weitergeführt, der die jährlichen, auf etwa 100.000 Wohnungen pro Jahr geschätzten Abgänge durch das Auslaufen der Bindungen in keiner Weise kompensieren konnte (vgl. Pestel Institut 2012: 11 f.). Bis 2014 haben sich als Folge dieses förderungstechnisch bedingten Rückgangs die Sozialwohnungsbestände von über 4 Mio. Wohnungen Ende der 1980er Jahre auf ca. 1,5 Mio. verringert. Die Folgen des anhaltenden Aderlasses an belegungsgebundenen Mietwohnungen haben sich durch Wohnungsverkäufe großer Wohnungsbestände (insbesondere

Wohnungen von Bund, Ländern und Kommunen) an internationale Kapitalanleger noch verstärkt (vgl. Kaltenbrunner/Waltersbacher 2014: 8 f.). Insgesamt wurden zwischen 1999 und 2011 in Deutschland rund zwei Millionen Wohnungen verkauft. Die bisherigen Erfahrungen sind als überaus kritisch zu bewerten: Trotz der gegebenen Zusicherungen und Sozialchartas zeigt sich, dass die Erwerbsstrategien großer Finanzinvestoren in aller Regel nicht mit dem kommunalen Interesse am Erhalt eines stabil preiswerten und sorgfältig instand gehaltenen Mietwohnungsbestandes für untere Einkommensbezieher kompatibel sind.

Der Rückzug des Bundes aus der Objektförderung wurde 2006 unter der Großen Koalition mit der Abschaffung der Eigenheimzulage fortgeführt. In der Subjektförderung kam es 2005 durch die sogenannte Hartz-IV-Reform zu einer Umstellung, aus der eine erhebliche Verringerung der Zahl der Wohngeldempfänger resultierte (▷ *Arbeitsmarktpolitik*): Der besondere Mietzuschuss für Sozialhilfeempfänger wurde für die Empfänger des Arbeitslosengeldes II (ALG II) durch die Übernahme der Kosten der Unterkunft ersetzt. Ein weiterer Einschnitt erfolgte mit der Föderalismusreform 2006 (▷ *Föderalismus*), mit der die soziale Wohnraumförderung ganz in die Hand der Länder überging. Um deren Finanzierungsbasis zu stärken, verpflichtete sich der Bund zur Zahlung zweckgebundener Kompensationsmittel in Höhe von 518 Mio. Euro pro Jahr an die Länder bis 2013, eine Verpflichtung, die inzwischen aufgrund des gravierenden Mangels an preiswertem Wohnraum bis 2019 verlängert wurde. Die Übertragung der Verantwortung für die soziale Wohnraumförderung auf die Länder reflektiert auch die gänzlich unterschiedliche Entwicklung der Problemlagen und die damit einhergehende Notwendigkeit einer Regionalisierung der Wohnungspolitik (▷ *Regionalentwicklung*).

6 Ausblick

Inzwischen erlebt Wohnungspolitik – nicht zum ersten Mal – wieder eine Renaissance. Spätestens seit der Bundestagswahl 2013 steht die Wohnungspolitik mit dem im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien vereinbarten „wohnungspolitischen Dreiklang aus einer Stärkung der Investitionstätigkeit, einer Wiederbelebung des Sozialen Wohnungsbaus und einer ausgewogenen mietrechtlichen und sozialpolitischen Flankierung“ (CDU Deutschlands/CSU-Landesleitung/SPD 2013: 80) auch wieder im Fokus der Bundespolitik. Nach jahrzehntelanger Deregulierung und einer drastisch gewachsenen Angebotslücke vor allem auf den unteren Wohnungsteilmärkten stehen insbesondere die im Zuge der ▷ *Reurbanisierung* und der Renaissance des Stadtwohnens wieder attraktiv gewordenen Großstädte der Wachstumsregionen vor zunehmenden Wohnungsnotständen und massiven Preis- und Mietsteigerungen (vgl. Holm 2014). Den Nachfragedruck hat ein durch das beispiellos niedrige Zinsniveau und internationale Finanzinvestoren befeuerter Immobilienboom ungeahnt verstärkt. Hinzu kommt die gegenwärtige Zuwanderungs- und Flüchtlingswelle, mit der in diesem Ausmaß kaum jemand gerechnet hatte und die die Kommunen vor kaum mehr lösbare Probleme stellt.

Viele der besonders betroffenen Kommunen bemühen sich angesichts der drastischen Mietsprünge, des Schwunds an bezahlbarem Wohnraum und anhaltend kontroverser Debatten um Verdrängung, Leerstände und Gentrifizierung, durch eigene kommunale wohnungspolitische Programme und Bündnisse für das Wohnen Entlastung zu schaffen. Dabei haben sich im Neubau nach dem Vorbild Münchens sogenannte Förderquoten, also die Verpflichtung, bei der

Entwicklung neuer Baugebiete auch in einem gewissen Umfang geförderten Wohnraum für einkommensschwächere Gruppen zur Verfügung zu stellen, in den letzten Jahren zum wichtigsten Instrument sozial verpflichteter kommunaler Wohnungspolitik entwickelt.

Die Sicherung und Neuschaffung bezahlbaren Wohnraums ist mittlerweile quer durch Bund, Länder und Kommunen zu einem wohnungspolitischen Imperativ geworden, von dessen angemessener Befriedigung viel für den sozialen Frieden und den Zusammenhalt der Stadtgesellschaften abzuhängen scheint. Die Aufgabe ist nicht zuletzt deshalb so schwer, weil sich auf der einen Seite mit der Neuschaffung von Wohnraum weitreichende, auch kostentreibende Ansprüche an verbesserte energetische und altersgerechte (barrierefreie) Standards verbinden, auf der anderen Seite aber traditionelle wohnungspolitische Steuerungsinstrumente wie die Zinssubvention angesichts des extrem niedrigen Zinsniveaus am Hypothekenmarkt nicht mehr greifen.

Die Bundesregierung versucht im Bestand durch die heftig umstrittene Mietpreisbremse in angespannten Wohnungsmärkten übermäßige Mietsteigerungen bei Neuvertragsmieten zu begrenzen. Im Neubau setzt sie sich für die Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus ein – ein komplexes und nicht mehr so einfach wie im Wiederaufbau zu realisierendes Unterfangen, bei dem aktiver und konkret auf die jeweilige Problemlage bezogener Wohnungspolitik auf der Ebene der Länder und der Kommunen mehr denn je die entscheidende Rolle zukommt. Die in der Wohnungspolitik immer angemahnte und so schwer zu verwirklichende Verstetigung bleibt auch weiterhin ein wohnungspolitisches Zukunftsziel.

Literatur

- Becker, R. (2005): Wohnungswesen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 1298-1305.
- Biedenkopf, K. H.; Miegel, M. (1978): Wohnungsbau am Wendepunkt: Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Stuttgart.
- Buck, H. F. (2004): Mit hohem Anspruch gescheitert – Die Wohnungspolitik der DDR. Münster.
- CDU Deutschlands; CSU-Landesleitung; SPD (Hrsg.) (2013): Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Rheinbach.
- Conradi, P.; Zöpel, C. (1994): Wohnen in Deutschland: Not im Luxus. Hamburg.
- Egner, B. (2014): Wohnungspolitik seit 1945. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 64 (20-21), 13-19.
- Expertenkommission Wohnungspolitik (Hrsg.) (1995): Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. Tübingen.
- Fehl, G.; Rodriguez-Lores, J. (Hrsg.) (1983): Stadterweiterungen 1800–1875 – Von den Anfängen des modernen Städtebaus in Deutschland. Hamburg.
- Führer, K. C. (1995): Mieter, Hausbesitzer, Staat und Wohnungsmarkt. Wohnungsmangel und Wohnungszwangswirtschaft in Deutschland 1914–1960. Stuttgart. = Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 119.

- GEWOS – Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung (Hrsg.) (1990): Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg. Bonn-Bad Godesberg. = Schriftenreihe Forschung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 482.
- Hannemann, C. (1996): Die Platte: Industrialisierter Wohnungsbau in der DDR. Braunschweig/Wiesbaden.
- Häring, D. (1974): Zur Geschichte und Wirkung staatlicher Interventionen im Wohnungssektor: Gesellschaftliche und sozialpolitische Aspekte der Wohnungspolitik in Deutschland. Hamburg.
- Harlander, T. (1995): Zwischen Heimstätte und Wohnmaschine: Wohnungsbau und Wohnungspolitik in der Zeit des Nationalsozialismus. Basel.
- Harlander, T. (2005): Wohnungspolitik. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 7: 1982–1989: Bundesrepublik Deutschland. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform. Baden-Baden, 683-712.
- Harlander, T. (2007): Wohnungspolitik 1989–1994. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 11: 1989–1994: Bundesrepublik Deutschland. Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung. Baden-Baden, 1035-1068.
- Holm, A. (2014): Mietenwahnsinn: Warum Wohnen immer teurer wird und wer davon profitiert. München.
- Jenkis, H. W. (2004): Grundlagen der Wohnungswirtschaftspolitik. München/Wien.
- Jenkis, H. W. (Hrsg.) (2001): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München/Wien.
- Kähler, G. (Hrsg.) (1996): Geschichte des Wohnens. Band 4: 1918–1945: Reform, Reaktion, Zerstörung. Stuttgart.
- Kaltenbrunner, R.; Waltersbacher, M. (2014): Wohnsituation in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 64 (20-21), 3-12.
- Kuhn, G. (1998): Wohnkultur und kommunale Wohnungspolitik in Frankfurt am Main 1880 bis 1930. Bonn.
- Maenning, W. (2008): Wohnungspolitik. In: Schulte, K.-W. (Hrsg.): Immobilienökonomie. Band IV: Volkswirtschaftliche Grundlagen. München/Wien, 532-567.
- Pestel Institut (Hrsg.) (2012): Mietwohnungsbau in Deutschland – regionale Verteilung, Wohnungsgrößen, Preissegmente. Hannover.
- Peters, K.-H. (1984): Wohnungspolitik am Scheideweg: Wohnungswesen, Wohnungswirtschaft, Wohnungspolitik. Berlin.
- Reulecke, J. (Hrsg.) (1999): Geschichte des Wohnens. Band 3: 1800–1918: Das bürgerliche Zeitalter. Stuttgart.
- Ruck, M. (1988): Die öffentliche Wohnungsbaufinanzierung in der Weimarer Republik. In: Schildt, A.; Sywottek, A. (Hrsg.): Massenwohnung und Eigenheim. Frankfurt, 150-200.

- Schildt, A. (1998): Wohnungspolitik. In: Hockerts, H. G. (Hrsg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit: NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich. München, 151-189.
- Schulz, G. (1986): Kontinuitäten und Brüche in der Wohnungspolitik von der Weimarer Zeit bis zur Bundesrepublik. In: Teuteberg, H.-J. (Hrsg.): Stadtwachstum, Industrialisierung, Sozialer Wandel. Berlin, 135-173.
- Schulz, G. (1994): Wiederaufbau in Deutschland. Die Wohnungsbaupolitik in den Westzonen und der Bundesrepublik von 1945 bis 1957. Düsseldorf.
- Topfstedt, T. (1999): Wohnen und Städtebau in der DDR. In: Flagge, I. (Hrsg.): Geschichte des Wohnens. Band 5: 1945 bis heute: Aufbau, Neubau, Umbau. Stuttgart, 419-562.
- von Beyme, K. (1999): Wohnen und Politik. In: Flagge, I. (Hrsg.): Geschichte des Wohnens. Band 5: 1945 bis heute: Aufbau, Neubau, Umbau. Ludwigsburg/Stuttgart, 81-152.
- von Saldern, A. (1995): Häuserleben: Zur Geschichte städtischen Arbeiterwohnens vom Kaiserreich bis heute. Bonn.
- Wagner-Kyora, G. (2004): Wohnungspolitik 1949–1957. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 3: 1949–1957: Bundesrepublik Deutschland. Bewältigung der Kriegsfolgen, Rückkehr zur sozialpolitischen Normalität. Baden–Baden, 838-883.
- Zimmermann, C. (1991): Von der Wohnungsfrage zur Wohnungspolitik. Die Reformbewegung in Deutschland 1845–1914. Göttingen.

Weiterführende Literatur

- Donner, C. (2001): Wohnungspolitiken in der Europäischen Union. Wien.
- Eekhoff, J. (2002): Wohnungspolitik. Tübingen.
- Mändle, E.; Galonska, J. (Hrsg.) (1997): Wohnungs- und Immobilien-Lexikon. Hamburg.
- Mayer, A. (1998): Theorie und Politik des Wohnungsmarktes: Eine Analyse der Wohnungspolitik in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der ökonomischen Theorie der Politik. Berlin. = Volkswirtschaftliche Schriften 484.

Bearbeitungsstand: 12/2016