

Eberhard von Einem

Um die gegenwärtige Schieflage des sozialen Mietwohnungsbaus zu verstehen, bedarf es eines historischen Rückblicks. Wie kam es zu der aktuellen Situation? Welche Triebkräfte waren wirksam oder sind es noch? Gab und gibt es die Chance, gegenzusteuern?

---

## 1 Die Wende der Ideologie

Die wohnungspolitischen Vorstellungen über Ziele und Aufgaben des Staates und der Kommunen haben sich – analog zum Zeitgeist – in den letzten beiden Jahrzehnten verändert. In der Rückschau wirft dieser Wandel Licht darauf, von welchen Leitbildern die Politik vor 20 Jahren ausging und an welchen Grundsätzen sie ihre Politiken ausrichtete. Dabei zeigt sich eine verzerrte Perspektive, weil sie zum einen ihren Blick nur auf die Situation in Deutschland richtete, nicht aber auf Europa, zum anderen, weil sie sich zunehmend betriebswirtschaftlich ausrichtete und damit eine „neo-liberale“ Kurzzeitwahrnehmung Oberhand gewann, anstatt sich der Mühe zu unterziehen, das konturenreiche, verschlungene Geflecht aller sich wechselseitig bedingender Ursachen und ihrer Wirkungen aufzuhellen.

„Wichtigste Aufgabe der staatlichen Wohnungspolitik ist die Mindestabsicherung derjenigen Haushalte, die sich aus eigener Kraft keine angemessene Wohnung leisten können. Im Grundsatz kann der Staat den Privaten überlassen, Wohnungen zu bauen und zu betreiben, wenn es den unterstützungsbedürftigen Haushalten über ein wirksames Wohngeldsystem als Sozialtransfer die individuelle Zahlungsfähigkeit sicherstellt und zugleich über Belegungsrechte dafür sorgt, dass bedürftige Haushalte überhaupt Zugang zu einer Wohnung finden.“ (Kurt Bodewig, Bundesverkehrs- und -bauminister 2001 bis 2005)

Das Zitat beleuchtet in seltener Klarheit die wohnungspolitischen Einstellungen, die in den 2000er Jahre dominierten und zwar nicht nur diejenigen des verantwortlichen Bundesbauministers und seiner Beamten, sondern auch die Sichtweise von Politikern und Verwaltungen der Länder sowie der Kommunen, der Verbände, der freien und der kommunalen Wohnungsunternehmen.

In dem Zitat kristallisiert sich die seinerzeit weit verbreitete Überzeugung: Staat und Kommunen hätten sich zurückzuhalten; stattdessen gebühre der Sanierung der überschuldeten öffentlichen Haushalte absolute Priorität. Diese Devise, aber nicht mehr der alte Imperativ einer umfassenden sozialen „Wohnungsfürsorge“, die in der Nachkriegszeit fraktionsübergreifend prägend war, habe jetzt im Vordergrund zu stehen, weil es – so die Diagnose – aktuell keine akuten Wohnungsprobleme mehr gebe und weil der Wiederaufbau kriegszerstörter Städte längst abgeschlossen sei.

Auch wenn die seit den 1990er Jahren anstehende Angleichung der Wohn- und Lebensverhältnisse im Osten Deutschlands noch nicht gelungen sei, die tragende Säule der Wohnungspolitik sei der freie Wohnungsmarkt. Das gelte sowohl in den alten Bundesländern des Westens mit ihrem stabilen Eigentumssektor einerseits und seinem freien, angeblich funktionsfähigen, Mietwohnungsmarkt andererseits, aber auch in den neuen Bundesländern des Ostens. Dort lägen die prioritären Aufgaben zum einen weiter im seit 1990 praktizierten nachholenden frei finanzierten Wohnungsbau und zum anderen in der Sanierung, Restaurierung und Modernisierung des überkommenen abgewohnten Gebäudebestandes der historischen Altstädte, mehr und mehr überlagert von Problemen des Leerstandes und den Herausforderungen schrumpfender Städte.

Wer die Entwicklung des Wohnungsmarktes und der Wohnungspolitik der vergangenen zwei Jahrzehnte revue passieren lässt, der kann nicht übersehen, wie schnell sich die Lage innerhalb weniger Jahre wieder und wieder in Zyklen verändert hat und wie schnell die Erkenntnisse der vorangegangenen Debatten verlernt wurden. Die 2000er Jahren sind – wohnungspolitisch betrachtet – ein verlorenes Jahrzehnt.

Die Zyklen des Wohnungsmarkts – und in deren Folge auch die Zyklen der Politik – haben einen ersten ökonomisch-technischen Kern. Nicht umsonst sprechen Wohnungsfachleute despektierlich von den sog. „Schweinezyklen des Marktes“ und meinen damit das zyklenhafte Auf und Ab der Nachfrage und des ihnen folgenden Neubaus. Der Begriff ist der Landwirtschaft entlehnt. Dort gilt die Beobachtung, dass sich Viehzüchter wegen des Zeitverzugs zwischen Marktänderungen, Wahrnehmung der ausgesandten Preissignale und Aufzuchtzeiten häufig zu spät disponieren. Sie sehen sich veranlasst, dem Markt hinterherhinkend zyklenhaft mal zu wenige, mal zu viel Schweine groß zu ziehen, ein Phänomen, das gerne auf den Wohnungsmarkt übertragen wird.

Anders als die volkswirtschaftliche Theorie in ihren Modellen unterstellt, entscheiden die Akteure des Wohnungsmarktes über ihre Investitionen und Desinvestitionen oft nicht im Vollbesitz aller relevanten Informationen. Vielmehr agieren sowohl die Wohnungswirtschaft wie auch die Politik lethargisch; d. h. nicht jede Änderung des Marktes wird sofort wahrgenommen und stante pede umgesetzt, sondern in der Regel erst mit Phasenverzug registriert und dann erst mit zeitlichem Abstand umgesetzt. Diese Verzögerungen sind zum einen Ergebnis rationaler Risikovermeidung. Keiner will der erste sein, während viele – Lemmingen gleich – zu spät auf den Zug aufspringen, u. a. auch, weil die Informationsverarbeitung im Zuge der sich anschließenden Phase des Lernens Zeit in Anspruch nimmt. Sowohl Investitions- wie auch Desinvestitionsentscheidungen werden nicht sofort ausgelöst, sobald die Nachfrage steigende Mieten oder – umgekehrt – Überangebote signalisiert, sondern erst Monate oder gar Jahre später; dies nicht zuletzt auch deshalb, weil jedem Bauvorhaben eine Planungsphase vorgeschaltet ist, in der die zeitaufwendige Grundstückssuche, die Bauplanung, die Einholung der Baugenehmigung, Verhandlung mit Banken und Ausschreibungen im Mittelpunkt stehen. Das alles braucht Zeit, in der Regel vergehen mehrere Jahre, bis mit dem Bau neuer Wohnungen begonnen wird und diese dann nach nochmals 1–1½ Jahren Bauzeit fertig gestellt werden.

Dieser Verzögerungseffekt wird von Ökonomen gern als Elastizität des Marktes beschönigt; de facto aber handelt es sich um Marktverzerrungen, denn die Praxis zeigt, dass das Angebot in der Krise oft nicht schnell ausgeweitet werden kann. Es tritt eine zeitliche Lücke ein, während der die Mieten steigen und steigen, bis neu geplante Wohnungsprojekte in ausreichender Zahl an den Markt gebracht werden können. Das gleiche gilt umgekehrt: sobald das Angebot die Nachfrage eingeholt und überholt hat, die Mieten also stagnieren oder sinken, ist es genauso schwer, bereits angeschobene Bauvorhaben zu stoppen, auch wenn diese erst nach weiteren Jahren auf den Markt kommen und der Schweinezyklus längst seinen Höhepunkt überschritten hat.

In den Jahren des Wiederaufbaus stand die Beseitigung der kriegsbedingten Mangelsituation im Vordergrund. Dominiert und angeheizt von staatlichen Förder- und Konjunktursonderprogrammen erlebte der Westen Deutschlands in den 1950er und 1960er Jahren einen bemerkenswert anhaltenden Bauboom, der 1975 seinen Höhepunkt erreichte. Auf die seinerzeit erstmalig registrierten Wohnungsüberhänge folgte ein Rückgang des Neubaus, so dass die Medien ab Mitte der 1980er Jahre im Westteil Deutschlands eine „neue Wohnungsnot“ ausmachten. Zur gleichen Zeit investierte die DDR massiv in die Plattenbauten ihrer Großsiedlungen. Nach der deutschen Vereinigung kehrte sich die Situation vollständig um. Im Osten wurden die Baustellen der Großsiedlungen zunächst stillgelegt. Die Wohnungswirtschaft

musste erst wieder aufgebaut werden. Es dauerte rd. 3 Jahre, bis der Wohnungsbau 1993 wieder ansprang, aber bereits nach wenigen Jahren 1998 waren – dank Steuerabschreibungen – 1,5 Mio. neue Wohnungen gebaut, weit mehr als aktuell nachgefragt wurde, so dass im Osten Wohnungsleerstände entstanden.

Es folgten mehrere Jahre der Ruhe, in denen frühere Leerstände allmählich abgebaut wurden, bis sich das Bild erneut um 2010 änderte. Plötzlich tauchten in den Medien Berichte auf, dass das Angebot in einigen Städten hinter der Nachfrage zurückgeblieben war. Einige Redaktionen zerrten alte Bilder der Wohnungsnot hervor und zogen Parallelen, Beschreibungen, die die Entwicklung dramatisierten.

---

## **2 Kurze Geschichte des sozialen Wohnungsbaus**

Der soziale Mietwohnungsbau gehört seit 1918 zu den wichtigsten Aufgabenfeldern des Staates und der Kommunen. Vor 1914 waren es vor allem private Einzeleigentümer und von Banken finanzierte Terraingesellschaften, die die rapiden Stadterweiterungen der Gründerzeit vorantrieben. Nach dem Ende des 1. Weltkriegs änderte sich dies radikal. Um der damals akuten Wohnungsnot zu begegnen, wurden Gesetze erlassen, um die Mieten zu begrenzen, in der damaligen Situation höchst verständlich. Administrativ festgesetzte Mietpreisbindungen wurden eingeführt, die bis in die 1960er Jahre – mehrfach modifiziert – in Kraft blieben. Der private Wohnungsneubau brach daraufhin in den 1920er Jahren komplett ab. Stattdessen sprangen gemeinnützige Wohnungsunternehmen ein. Sie entwickelten sich in den 1920er Jahren schnell zu den wichtigsten Träger des sozialen Wohnungs- und Siedlungsbaus. Staatlicherseits wurden ihre Investitionen u. a. über die Hauszinssteuer gefördert, die allen Hauseigentümern auferlegt wurde, nachdem sich diese im Zuge der Geldentwertung der Inflationsjahre um 1923 weitgehend entschulden konnten. Auf die ausführlichen Darstellungen in der Wohnungsliteratur wird verwiesen (u. a. Bernhard 1998).

Auch nach dem 2. Weltkrieg wurde es als selbstverständlich akzeptiert, dass es eine der wichtigsten staatlich-kommunalen Aufgaben sei, mit öffentlichen Mitteln die akute Wohnungsnot zu lindern und die Mieten zu regulieren. Nach 1945 waren rd. 5 Mio. Wohnungen infolge kriegsbedingter Zerstörungen beschädigt, ausgebrannt, unbewohnbar oder völlig zerstört. Aus den östlichen, nunmehr polnischen Provinzen, sowie aus den sowjetisch besetzten Landesteilen Mitteldeutschlands kamen rd. 11 Mio. Flüchtlinge, die zusätzlich im Westteil Deutschlands untergebracht werden mussten. Der wohnungspolitische Schwerpunkt lag deshalb zunächst auf der Instandsetzung und dem Wiederaufbau der erhalten gebliebenen, aber

beschädigten Gebäude; sodann ab 1949 auf dem staatlich geförderten sozialen Mietwohnungsbau. Träger waren zum einen gemeinnützige Wohnungsunternehmen und -genossenschaften, zum anderen freie Wohnungsunternehmen. Beide bauten mit Hilfe öffentlich bereit gestellter Mittel für Familien mit niedrigen Einkommen. Darüber hinaus entwickelte sich der Einfamilienhausbau am Stadtrand zum zweiten Standbein der Wohnungspolitik. Die in Bonn regierende CDU legte einen ihrer wohnungspolitischen Schwerpunkte auf die Vermögenspolitik für Haushalte mittlerer Einkommen (ausführlich: v. Beyme 1999, 83-152).

Die Statistiken des Wohnungsneubaus belegen die außerordentlichen Anstrengungen von Bund, Ländern und Gemeinden, um Haushalte in Zeiten der Not sozial abzusichern. Der soziale Mietwohnungsbau belastete zwar die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen seit 1950 in steigendem Maße; dem standen aber Mehreinnahmen der Finanzbehörden gegenüber, sei es aus Lohn- und Einkommenssteuer, aus Gewerbesteuer oder aus Umsatzsteuer. Der staatlich angetriebene Wohnungsbau war eines der Schwungräder des sog. „Wirtschaftswunders“ der 1950/60er Jahre.

Ursprünglich wurde der soziale Mietwohnungsbau mittels zinsverbilligter Baudarlehn subventioniert, so dass Haushalte, die unterhalb gesetzlich fixierter Einkommensgrenzen gemäß II. Wohnungsbaugesetzes bleiben, berechtigt waren, diese zu beziehen. Sie brauchten dazu einen von den Wohnungsämtern auszustellenden Wohnberechtigungsschein. Im Gegenzug der Förderung mussten sich die Wohnungsbauunternehmen verpflichten, die Mieten für einen Zeitraum von bis zu 30 Jahren niedrig zu halten. Diese Regelungen wurde in den Details zwar mehrfach geändert, u. a. wurden die Einkommensgrenzen angehoben. Sie blieben im Prinzip aber erhalten und bildeten bis in die 1990er Jahre den Kern der staatlichen Wohnungsfürsorge.

Allerdings zeigten sich mit den Jahren Missbräuche, sog. Fehlbelegungen. Haushalte, die inzwischen mehr verdienten und damit eigentlich nicht mehr unter die Berechtigten gezählt werden konnten, verharren in ihren günstigen Sozialwohnungen. Sie zogen nicht aus, sondern blockierten – auch wegen ungenügender Nachkontrollen – günstige Wohnungen mit niedrigen Altmieten als Fehlbeleger. D.h. mit den Jahren wuchsen sie aus dem Kreis der Berechtigten gemäß ihrer ursprünglichen Einkommen heraus. Indem sie in ihren Alt-Sozialwohnungen wohnen blieben, nahmen sie anderen Wohnungsberechtigten die Chance, begünstigte Sozialbauwohnungen zu beziehen. Die Fluktuation, d.h. die Bereitschaft, in ein Eigenheim oder eine Eigentumswohnung umzuziehen, blieb im Mieterland Deutschland gering.

Solange die öffentlichen Kassen noch gut gefüllt waren, schienen die offensichtlichen Fehlsubventionierungen politisch verkraftbar. Stattdessen wurden die

Einkommensgrenzen nach und nach angehoben, – nicht zuletzt aus Rücksicht auf den wahlentscheidenden Mittelstand. Es wurde ein II. und ein III. Förderweg mit gestaffelten Mieten und höheren Obergrenzen des Einkommens eingeführt, womit Haushalte im Sinne einer umfassenden paternalistischen Fürsorge und Allzuständigkeit wohnberechtigt wurden, an die ursprünglich gar nicht gedacht worden war. Schließlich wurden vereinbarte Konditionen in Verträgen eingeführt. Die staatliche Aufgabe, kostengünstige Wohnungen für die bedürftigsten aller Haushalte bereitzustellen weitete sich aus, weil die Förderung von Sozialwohnungen letztlich auch Haushalte begünstigte, die zwar bei Einzug unterhalb der gesetzlichen Einkommensgrenzen lagen, also zu Beginn wohnberechtigt gewesen waren, in späteren Jahren aber dank steigender Einkommen und fehlender Überprüfungen ihre fortdauernde Berechtigung eigentlich verloren hatten. Am Ende blieb das Unbehagen, dass ein Teil der öffentlichen Fördermittel des sozialen Mietwohnungsbaus das ursprünglich politisch gesetzte Ziel verfehlten, vorrangig den Bedürftigsten zu helfen. Trotz wiederholter Versuche, fehlbelegte Wohnungen frei zu bekommen, wurden Fehlbelegungen in den nach wie vor „fetten“ Jahren politisch als nicht änderbare Fehllenkung staatlicher Subventionen angesehen. Resignierend wurde hingenommen: Fehlbelegungen seien – leider – nicht zu korrigieren, obwohl damit nicht mehr vorrangig die ärmsten Familien, sondern normale Familien der Mittelklasse in den Genuss staatlicher Hilfen kamen. Die Verzerrungen der Förderpolitik lassen sich in diversen Publikationen nachlesen (Evers, Wollmann 1983. sowie L. Kühne-Büning u. a. 1999; B. Bartholmai, M. Melzer, E. Schulz 1990; P. Conradi, Zöpel 1998).

Mit der deutschen Vereinigung 1990 sah sich die Bundesregierung mit einem Bündel völlig neuer wohnungspolitischer Aufgaben konfrontiert. In den ostdeutschen Städten stellte sich zum einen die Frage, wie mit den Großsiedlungen umzugehen sei, auf den sich die Wohnungspolitik der DDR seit 1970 in hohem Maße konzentriert hatte. Zum anderen standen die ostdeutschen Städte vor dem Problem, den Verfall der Innenstädte aufzuhalten und die Altstädte in die Stadterneuerung einzubeziehen. Da sich in den kleinen und mittleren Städten, anders als in den teilweise kriegszerstörten Städten Magdeburg, Dresden, Rostock, Cottbus, Halberstadt – oft noch ein hoher Anteil denkmalwürdiger mittelalterlicher Gebäude erhalten hatte, etwa in Erfurt, Halle, Wismar, Strahlsund, Weimar, Görlitz und Quedlinburg, um nur einige zu nennen, avancierte die Stadterneuerung in den Mittelpunkt der politischen Aufmerksamkeit. Dazu war es u. a. notwendig, die Eigentumsverhältnisse zu klären und teilweise neu zu sortieren. Niemand war auf die Wende vorbereitet.

Bund, Länder und Kommunen nahmen diese Herausforderungen in unterschiedlicher Art und Weise auf. Während der Bund seinen Schwerpunkt bei der Vergabe seiner Städtebauförderungsmittel nach 1990 deutlich nach Osten verschob,

um die historischen Stadtkerne in den neuen Bundesländern zu retten, beschloss die Bundesregierung zugleich, den Wohnungsneubau im Osten über steuerliche Sonderabschreibungen im Rahmen des sog. „Aufbaus Ost“ anzukurbeln, eine Politik, die die Neubauzahlen ab 1993 nach oben schießen ließ. Innerhalb weniger Jahre kehrte sich der ostdeutsche Wohnungsmarkt um: Aus einem Defizit an neuen Wohnungen wurde ab 1997/98 ein Überangebot im Sektor steuerbegünstigter Mietwohnungen, obwohl der Bau weiterer Plattenbauten in den Großsiedlungen schon 1990 eingestellt worden war.

Im Hinblick auf die Zukunft des geförderten sozialen Wohnungsneubaus entschied sich die Bundesregierung, eine wohnungspolitische Kommission einzusetzen, in die die damals wichtigsten Experten aus der Forschung und aus den Verbänden berufen wurden. Diese wohnungspolitische Kommission präsentierte 1994 ihre Ergebnisse. Sie lieferte die Blaupause für die wohnungspolitischen Reformen der folgenden Jahre. Vor allem erteilte die Kommission der in den alten Bundesländern und im Westteil Berlins bis dahin geübten wohnungspolitischen Förderpraxis des sozialen Mietwohnungsbaus eine vernichtende Absage. Mit klaren Worten empfahl die Kommission eine Kehrtwendung der Wohnungspolitik durch weitgehenden Abbau der überkommenen sozialen Wohnungsbauförderung. Nur Ausnahmen, z. B. zur Förderung behindertengerechter Wohnungen, sollten bleiben.

Die Objektförderung, d. h. die Gewährung von Zuschüssen und Darlehen zur Reduzierung der Kapitalkosten des sozialen Mietwohnungsbaus, sei weder in Westdeutschland noch im Osten länger aufrecht zu erhalten, weil sie ein bürokratisches Ungetüm sei und ihre Ziele nicht einlöse. Mit hohem Personalaufwand würden akribisch überprüfte Standardwohnungen gefördert, ein Innovationen geradezu verhinderndes System. Wohnungsgrundrisse, die von den Normen abwichen, blieben ebenso wie neue Wohnformen chancenlos. Da die von den Behörden geprüften und dann anerkannten Kostenmieten administrativ festgelegt seien und zudem von Jahr zu Jahr steigen würden, fehle es an Anreizen zum kostengünstigen Bauen und zur Kosteneinsparung. Das ganze System sei unflexibel und innovationsfeindlich: Es verhindere nicht nur architektonisch attraktivere Grundrisse, sondern treibe auch die Kosten nach oben. Zudem verfehle diese Art der Wohnungspolitik ihr sozialpolitisches Ziel. Der hohe Anteil fehlbelegter Wohnungen führe am Ende dazu, dass die soziale Wohnungsbauförderung de facto Haushalten zugute komme, die zur Mittelschicht zählen, während sie ärmeren Haushalten den Zugang zu kostengünstigen Wohnungen versperrten (Wohnungspolitische Kommission 1994, 280 ff).

Die Empfehlungen der wohnungspolitischen Kommission 1994 leiteten einen radikalen Wandel der gesamten deutschen Wohnungspolitik ein. Ihre Grundaussagen wurden Schritt für Schritt, wenn auch nicht immer wortgetreu, in Gesetze, Richtlinien und Haushaltsentscheidungen umgesetzt. Bund, Länder und Kommunen

traten damit den Rückzug aus einem Politikfeld an, das ehemals zu den zentralen Säulen staatlicher Wohnungspolitik und sozialer Fürsorge gezählt hatte.

Der Bundestag verabschiedete 2001 als ersten Schritt eine Gesetzesnovelle, das sog. Wohnraumförderungsgesetz, mit der der Kreis derjenigen, die berechtigt sind eine Sozialbauwohnung zu beziehen drastisch beschränkt wurde. Nicht mehr breite Schichten der Bevölkerung, sondern nur noch ausgewählte, wirklich bedürftige Haushalte mit niedrigen Einkommen sollten künftig zu den Berechtigten zählen. Die beabsichtigte fiskalische Wirkung war, den rechnerischen Bedarf neu zu bauender Sozialbauwohnungen herunter zu rechnen mit der Folge, dass dieser – stärker noch als der Wohnungsbau insgesamt – einbrach.

Bemerkenswert ist, dass nicht nur die Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus eingeschränkt wurde; auch die Budgets anderer staatlicher Programme des Wohnungs- und Städtebaus mussten Kürzungen hinnehmen. So wurden die Fördermittel der Stadterneuerung (Städtebauförderung) zurückgefahren, zunächst noch in der Hoffnung, dass die EU das Defizit der Städtebauförderung mit dem in Brüssel neu aufgelegten sog. URBAN Programm kompensieren würde. Der Etat der EU erwies sich aber letztlich als zu breit gestreut und damit zu ausgedünnt, um die Lücke zu füllen, die der Bund mit seinen Kürzungen gerissen hatte. Schließlich kam es auch noch um 2010 zu Einschränkung des Programms „soziale Stadt“, insgesamt ein Rundum-Kahlschlag. Zeitgleich wurden auch die bis dahin geltenden Regelungen der Eigenheimförderung beendet.

Viele Politiker ließ der entspannte Wohnungsmarkt der 2000er Jahre beruhigt in die Zukunft blicken. Begünstigt wurde diese veränderte Sicht auch durch Verschiebungen in der Stadtdebatte. Der dominierende Tenor der 2000er Jahre war die Perspektive „schrumpfender Städte“, eine bis dahin nicht bekannte, neue Sichtweise, nachdem vor allem die Umlandgemeinden der Städte über Jahrzehnte Gewinner der Binnenwanderung waren. Im Zuge des demographischen Wandels gewannen Prognosen abnehmender Bevölkerungszahlen an Plausibilität (Häussermann, Läßle, Siebel 2008). Die Planer erdachten Konzepte für schrumpfende Städte. Konträr zu früheren Jahren wurde den Städten – gelegentlich unterschiedslos – attestiert, dass sie nicht mehr wachsen, sondern im Zuge des hochgerechneten demographischen Wandels bis 2030 erheblich an Bevölkerung verlieren werden. Zeitweilig wurde Schrumpfung als universeller Trend unterstellt, ohne hinreichende Differenzierung zwischen wachstumsstarken und wachstumsschwachen Stadtregionen. Diese Sichtweise stützte sich auf demographische Analysen (s. Kap. 6) und schlug sich auch in der Wohnungsmarktprognose 2025 der Bundesregierung nieder (BBSR 2011). An das Potential zuwandernder Migranten dachte damals noch niemand (v. Einem 2001).



Die politische Umsteuerung weg vom Neubau und hin zur Bestandsverbesserung in den 2000er Jahren sind auch aus der Perspektive des Schrumpfens zu interpretieren. Es mag verständlich sein, dass sich nur wenige Experten vorstellen konnten, dass die Zahl der Bewohner in den großen Städten jemals wieder ansteigen werde, ein Trend, wie er sich dann aber, beginnend ab 2005 und deutlicher dann ab 2010, tatsächlich abzeichnete. Dieser Umschwung der Einwohnerentwicklung und dann auch des Wohnungsmarktes wirkte auf die Politik, aber auch für die Wohnungsunternehmen und nicht zuletzt für die Wissenschaft lähmend. Der Neubau von Wohnungen schien angesichts sinkender Bedarfe nicht notwendig zu sein. Stattdessen rückte die Erneuerung vorhandener Wohnungsbestände in den Mittelpunkt der Sorge.

Um die Großsiedlungen zu stabilisieren, wurde ein Programm zum (Teil-)Abriss (Stadtumbau Ost) aufgelegt. Da der Wohnungsleerstand in den Großsiedlungen ostdeutschen Städten Überhand nahm, investierte der Bund in den Rückbau und den Abriss ausgewählter Großsiedlungen, um überschüssige Wohnungen vom Markt zu nehmen und die kommunalen Wohnungsunternehmen zu stabilisieren. Namentlich wurde diese als „Stadtumbau Ost“ etikettierte Politik in Halle-Neustadt, Magdeburg, Cottbus, Schwedt, Stendal, Neubrandenburg, Wolfen, Bitterfeld, Leinefelden, Eisenhüttenstadt, Weißwasser u. a. praktiziert, d. h. in Städten, die die DDR im Zuge ihres Strebens nach industrieller Autarkie gezielt als neue industrielle Kerne ausgebaut hatte und die nach 1990 ihre industrielle Basis einbüßten. Diese verloren überproportional Teile ihrer Bevölkerung durch Abwanderung.

Zugleich stellte der Bund über seine Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) Mittel bereit, um Mietwohnungen, u. a. Plattenbauwohnungen, instand zu setzen und deren Wohnstandard zu erhöhen. Dazu zählten auch Maßnahmen der energetischen Sanierung und Wohnungsmodernisierung mittels zinsverbilligter Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Ferner wurde der Privatisierung durch Veräußerung an die jeweiligen Mieter Priorität eingeräumt, was weitgehend misslang, so dass erste Verkäufe an westdeutsche und ausländische Kapitalanleger folgten (s. Kap. 9).

Angesichts der oben skizzierten scheinbar ruhigen Entwicklung lag die Frage in der Luft: Hatten nicht Bund, Länder und Kommunen, nachdem sie nach dem II. Weltkrieg die akute Wohnungsnot mit immensen gemeinsamen Anstrengungen beseitigt hatten, der Wiederaufbau also abgeschlossen war und sich der Wohnungsmärkte entspannt hatte, geradezu das Recht, vielleicht gar die Pflicht, sich auf andere öffentliche Aufgaben zu konzentrieren, um zu beweisen, dass Subventionsabbau möglich ist? Lag die Schlussfolgerung der Politik nicht auf der Hand? Zusätzlicher Bedarf an neuen Wohnungen war angesichts der Leerstände absehbar nicht begründet. Bund, Länder und Kommunen zogen die naheliegende

Schlussfolgerung, dass sie sich – solange der Überhang leerstehender Wohnungen nicht abgebaut sei – zurückhalten und den Markt gewähren lassen könnten, eine damals vielleicht verständliche, letztlich aber irrige Annahme, wie sich ab 2010 herausstellte.

Aus der Perspektive der 1990er Jahre gab es also durchaus gute Gründe, die alte Wohnungspolitik der „fetten Jahre“ auf den Prüfstand zu stellen, sie zu evaluieren und ihre soziale Zielerreichung zu hinterfragen. Die wohnungspolitische Kommission von 1994 argumentierte auf dem Hintergrund der vergangenen Jahre durchaus konsequent. Es ist die Aufgabe jeder Politikberatung – und das ist aller Mühen wert – die Ursachen klar zu diagnostizieren, die Fehlentwicklungen und ihre Ursachen zu benennen und nach strategisch begründbaren Alternativen zu suchen.

Als Korrektiv und zur Kompensation empfahl der Kommissionsbericht, das Wohngeld als verbleibendes staatliches Programm im Sinne einer neu ausgerichteten sozialen Wohnungspolitik deutlich aufzustocken und zur wichtigsten Säule der sozialen Absicherung zu machen. Dahinter stand der Gedanke, mittels Wohngeld allen Haushalten eine ihnen angemessene Wohnung über den deregulierten Markt zu ermöglichen. Mit Hilfe des Wohngeldes – so die Wohnungspolitische Kommission (1994, 288 und 312ff) – könne wesentlich präziser jenen Haushalten mittels individuell berechneter Mietzuschüsse geholfen und mit finanziellen Mitteln ausgestattet werden, um für sich auf dem freien Wohnungsmarkt eine angemessene Wohnung zu bezahlbaren Bedingungen anzumieten.

Das aufgestockte Wohngeld war also als Ausgleich gedacht, um die direkte Objektförderung des sozialen Mietwohnungsbaus abzuschaffen. Die Kommission hielt diese Kombination, einerseits Streichung der Objektförderung und andererseits Umstellung auf Subjektförderung für essentiell. Nicht aber war daran gedacht, beide Förderungen abzuschaffen oder das Wohngeld soweit zu kürzen, wie dies de facto dann 2005 mit der Verschmelzung des Wohngelds mit der sozialen Grundsicherung gemäß Sozialgesetzbuch II (HARTZ IV) geschah. Auf die stattdessen eingeführten „Kosten der Unterkunft“ wird unten eingegangen (s. Kap. 3).

---

### **3 Sparen, Sparen, Sparen**

Die wohnungspolitischen Strategien sind – wie andere Politiken auch (z. B. Energie-Umwelt-, Verkehrspolitik) – eingebettet in breitere Strömungen der öffentlichen Meinung. In der ersten Hälfte der 1990er Jahre kippte – wie oben dargestellt – die überkommene sozialstaatliche Sicht, ein Wertewandel mit weitreichenden Folgen. Laut wurde der politische Reformstau angeprangert. Bundespräsident Herzog hielt



<http://www.springer.com/978-3-658-11756-6>

Wohnen

von Einem, E. (Hrsg.)

2016, XII, 321 S. 62 Abb., 18 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-658-11756-6