

Volker Eichener

Zukünftige Schwerpunkte der Wohnungspolitik

...aus Sicht der Wissenschaft

erschieden in: Wohnungspolitik vor der Neujustierung. 40. Königsteiner Gespräch, 7./8. April 2005, Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen, Bd. 67, Berlin: domus 2005, S. 59-69.

Lassen Sie uns einmal ein Gedankenexperiment machen: Nehmen wir einmal an, zum 1. April wäre der gesamte Bestand an wohnungspolitischen Gesetzen, Regelungen und Programmen aus irgendeinem Grund außer Kraft gesetzt und wir kämen in die Situation, die Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland von Grund auf neu konzipieren zu müssen. Welche Aufgaben würden wir dann sehen, welche Ziele würden wir setzen und welche Maßnahmen würden wir entwickeln?

Was wir *nicht* tun würden, ist klar: Wir würden nicht das Übliche tun, d.h. den existierenden Bestand an Regelungen und Förderprogrammen fortschreiben und die üblichen marginalen Korrekturen vornehmen, die wir gern „Reform“ nennen. Stattdessen würden wir die Probleme analysieren, mit denen wir heute und in Zukunft konfrontiert sind, und wir würden politische Maßnahmen konzipieren, um die Probleme zu lösen und die politisch definierten Ziele zu erreichen.

Eine fiktive Neukonzeption der Wohnungspolitik wäre primär zukunftsorientiert, während unser übliches politisches Geschäft vergangenheitsorientiert ist. Wir debattieren mit großer Intensität ein wohnungspolitisches Instrumentarium, das vor über einem halben Jahrhundert entstanden ist, um auf eine vollkommen andere, historisch einmalige Situation zu reagieren, nämlich ein kriegsbedingtes Wohnungsdefizit von sechs Millionen Wohneinheiten. Das wohnungspolitische Instrumentarium, das bis heute gilt, ist im wesentlichen von der Zielsetzung geprägt, den Neubau von Wohnungen zu stimulieren, um das übergeordnete wohnungspolitische Ziel, nämlich die Versorgung der Bevölkerung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum, zu erreichen.

Natürlich hat es im Laufe der Zeit immer wieder Anpassungen und Neujustierungen der Wohnungspolitik gegeben. Die gravierendste Neujustierung hat im Jahr 2001 durch das Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts stattgefunden. Aber auch diese Reform stellte keine wirkliche Neukonzeption dar, sondern, wie üblich, eine Neujustierung, die immerhin eine Akzentverschiebung von der Neubauförderung zur Bestandspolitik, eine explizite Neudefinition der (faktisch ohnehin schon veränderten) Versorgungsziele, eine Regionalisierung und Flexibilisierung der Förderkonditionen sowie einige innovative Ansätze zur Versorgung wohnungspolitischer Problemgruppen brachte.

Eine wirkliche Neukonzeption stellte diese (ursprünglich sogar als „Drittes Wohnungsbaugesetz“ vorgesehene) Reform schon deshalb nicht dar, weil sie sich nur auf einen Teilbereich der Wohnungspolitik, nämlich die soziale Wohnraumversorgung, erstreckte.

Wagen wir einmal den radikalen Ansatz, die Vergangenheit ruhen zu lassen und die Wohnungspolitik stattdessen von den gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen her zu denken! Versetzen wir uns einmal in die Lage eines auswärtigen Experten, der nach Deutschland kommt und den Auftrag erhalten hat, die wohnungspolitischen Probleme zu analysieren und ein wohnungspolitisches System von Grund auf neu zu entwickeln!

Ein nüchterner Beobachter der Entwicklung in den deutschen Städten und Gemeinden würde wohl kaum zu der Erkenntnis kommen, dass die quantitative Versorgung mit Wohnraum ein Problem darstellte. Im Gegenteil, er würde wahrnehmen, dass die regionalen Wohnungsmärkte nahezu flächendeckend, bis auf wenige Ausnahmen, ausgeglichen sind und dass auch die außerordentlich ruhige Entwicklung der (Nettokalt-) Mieten und Kaufpreise für Wohneigentum keine Angebotsengpässe signalisiert. Stattdessen würde dieser Beobachter aber eine Reihe anderer Probleme wahrnehmen:

1. Die wohnungspolitischen Problemgruppen wachsen weiter an – aber ihr Problem ist nicht die Versorgung mit Wohnraum, sondern die gesellschaftliche Integration.
2. Die Stadtentwicklung ist von zunehmender sozialräumlicher Segregation geprägt, die zur Verdichtung von Armutsinseln mit der Gefahr drohender Verslummung führt.
3. In einer stetig wachsenden Zahl von Wohnungsmarktregionen entstehen Wohnungsleerstände mit gravierenden Folgeproblemen für die Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte, für die Investitionsbereitschaft und für die Stadtentwicklung.
4. Die Bildung von Wohneigentum fällt in Deutschland immer noch schwer. Besonders auffällig – auch im internationalen Vergleich – ist die geringe Mobilität und Flexibilität des Wohneigentums in Deutschland.
5. Die Suburbanisierung wird sich zwar aus demographischen Gründen verlangsamen, trägt aber immer noch zur Verschärfung der Probleme in den Ballungskernen bei.
6. Wir benötigen eine Umschichtung der wohnungspolitischen Fördermittel, um die genannten Herausforderungen bewältigen zu können.

1. Das wohnungs- und sozialpolitische Versorgungsproblem

Der jüngste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung hat erneut bestätigt, dass die (seit 1973 statistisch belegbare) Polarisierung zwischen arm und reich weiter voranschreitet. Rund 11% der Bundesbürger gelten nach den Maßstäben der Europäischen Union als arm. Alles deutet darauf hin, dass sich die Armutsproblematik in Zukunft nicht nur verfestigen, sondern sich auch auf neue Bevölkerungsgruppen ausdehnen wird. Neben die klassischen Problemgruppen Langzeitarbeitslose, Alleinerziehende, Kinderreiche und Menschen mit psychosozialen Problemlagen treten in Zukunft die Frühruheständler, die im Zuge der Hartz IV-Reform ihre Absicherung einbüßen sowie wachsende Gruppen von Rentnern und insbesondere Rentnerinnen, die nicht nur unter den pauschalen realen Rentenkürzungen leiden, sondern auch unter unvollständigen Erwerbsbiographien sowie den Folgen von Scheidung und Trennung. Die durch PISA und andere Untersuchungen wiederholt aufgewiesenen Funktionsdefizite des Bildungssystems führen dazu, dass aus jedem Jahrgang ein Sechstel aller jungen Menschen ohne jegliche Berufsausbildung in das Leben tritt. Ein neues Bildungsproletariat, das kaum den Einstieg in den regulären Arbeitsmarkt finden wird, ist damit vorprogrammiert. Überproportional sind darunter die Menschen mit Migrationshintergrund vertreten.

Diese Problemgruppen belasten nach wie vor die Notfalllisten der Wohnungsämter. Allerdings ist ihr primäres Problem nicht die Wohnungsversorgung, und mit der bloßen Unterbringung in einer (öffentlich geförderten) Wohnung sind ihre Probleme keineswegs gelöst. Im Gegenteil, unsere Untersuchung in einem kommunalen Wohnungsunternehmen einer deutschen Großstadt hat ergeben, dass Wohnungsbewerber, bei denen ein Problemhintergrund dokumentiert ist, mit hoher Wahrscheinlichkeit ein auffälliges Wohnverhalten (Mietrückstände, Vandalismus, schwere Nachbarschaftskonflikte) zeigen, wenn sie in eine Wohnung vermittelt werden. Haushalte mit Überschuldung werden mit einer Wahrscheinlichkeit von 62% innerhalb eines Jahres nach Einzug wohnauffällig, Haushalte mit familiären Konflikten zu 70%, Haushalte mit problematischer Wohnbiographie (i.d.R. Zwangsräumung) ebenfalls zu 70% und Haushalte mit psychosozialen Problemlagen (v.a. Alkohol- und andere Suchtprobleme) sogar zu 95%.

Diese Haushalte brauchen nicht nur ein Dach über dem Kopf, sie benötigen vor allem eine soziale Betreuung. Eine Wohnungspolitik, die aus historischen Gründen heraus allein auf die Versorgung mit Wohnraum fokussiert ist, löst diese Probleme jedoch nicht. Für das Wohnungsamt ist der Fall nur scheinbar erledigt, wenn ein Problemhaushalt in einer Wohnung untergebracht worden ist, denn dieser Haushalt wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nach kurzer Zeit wieder auf der Notfallliste auftauchen und eine (weitere) Zwangsräumung aufweisen.

Der Verfasser hat deshalb schon bei der Sachverständigenanhörung zum Wohnraumförderungsgesetz vorgeschlagen, den Katalog der Fördergegenstände entsprechend zu erweitern. Der Vorschlag lautete, auch „Einrichtung der sozialen Infrastruk-

tur in Wohngebieten (insbesondere Nachbarschaftstreffe und Begegnungsstätten, Einrichtungen der sozialen Arbeit und Beratung, Einrichtungen des Quartiersmanagements, Einrichtungen zur Beschäftigungsförderung, Einrichtungen zur sozialen Integration, Einrichtungen zum Konfliktmanagement, Einrichtungen der Selbst- oder Nachbarschaftshilfe oder ähnliche Einrichtungen, die den sozialen Zusammenhalt in den Wohngebieten fördern sollen)“ in Katalog der Fördergegenstände der sozialen Wohnraumförderung aufzunehmen. Dies wäre auch mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der investiven Förderung durch den Bund kompatibel. Zum zweiten haben wir vorgeschlagen, in die II. Berechnungsverordnung eine zusätzliche Kostenart aufzunehmen, nämlich Kosten für die soziale Mieterbetreuung, d.h. „Kosten für die soziale Betreuung älterer und anderer hilfebedürftiger Mieter, für die soziale Arbeit und Beratung in den Wohnquartieren, für Sicherheits- und Pförtnerdienste, für die soziale Betreuung von Nachbarschaften, für das Management sozialer Konflikte oder für die Organisation von Nachbarschafts- und Selbsthilfe“. Es ist geradezu ein sozialpolitischer Skandal, dass zwar Ungezieferbeseitigung und Antennenanlagen als Kostenarten anerkannt sind, nicht aber Kosten für die soziale Betreuung.

Beide Vorschläge sind seinerzeit vom Bundestagsausschuss abgelehnt worden mit der Begründung, die sozialen Problemlagen seien ja mit dem Förderprogramm „Soziale Stadt“ abgedeckt. Die Crux des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ ist aber, dass es nur punktuell in Problemquartieren fördert, anstatt die sozialen Problemlagen flächendeckend zu bekämpfen.

Ein stärkere Orientierung der Wohnraumförderung von der „Hardware“ der Neubauförderung hin zur „Software“ der sozialen Betreuung bleibt jedoch aktuell und wird noch aktueller werden.

2. Die „Amerikanisierung der Stadtentwicklung“

Die deutschen Städte waren jahrzehntelang – auch aufgrund der früheren Ausrichtung des sozialen Wohnungsbaus auf die „breiten Schichten der Bevölkerung“ – von dem international verbreiteten Phänomen der Slumbildung verschont geblieben. Dies ändert sich zusehends. Die sozialräumliche Segregation zwischen Wohnungsbeständen, zwischen Quartieren und Stadtteilen, zwischen Kernstädten und Umland sowie zwischen strukturstarken und strukturschwachen Regionen schreitet weiter voran.

Es gibt bereits Quartiere in unseren Städten, die nicht nur Armutsinseln sind, sondern in denen auch Armutsmilieus herrschen, die den Habitus ihrer Bewohner prägen. Zu den zentralen Ergebnissen der PISA-Studie gehörte, dass die Bildungschancen u.a. von dem sozialen Hintergrund des Elternhauses und der in der Familie gesprochene Sprache abhängen. Als stärkster Einflussfaktor auf die Bildungschancen erwies sich jedoch der soziale Status des Wohngebiets, in dem die Schule liegt. Die aktuelle Lernstandserhebung des nordrhein-westfälischen Schulministeriums hat diesen Zu-

sammenhang bestätigt. Damit gewinnt die sozialräumliche Segregation auch eine gesellschaftspolitische Dimension.

Von einer „Amerikanisierung der Stadtentwicklung“ zu sprechen, ist wohl keine Übertreibung mehr. Seit den 90er Jahren taucht diese Formel in den Titeln von Fachtagungen, Publikationen und selbst Lehrveranstaltungen an Hochschulen auf.

Die Wohnungspolitik hat dieser Entwicklung in der Vergangenheit nicht wirklich entgegengewirkt, sondern, im Gegenteil, sie noch beschleunigt. Die Eingrenzung der Förderung auf immer enger geschnittene Problemgruppen, die Fehlbelegungs- bzw. Ausgleichsabgabe, aber auch die Verkleinerung des belegungsgebundenen Wohnungsbestands haben die sozialräumliche Konzentration der stetig wachsenden Problemgruppen auf einen ebenso kontinuierlich schrumpfenden Bestand an geförderten Wohnungen systematisch beschleunigt. Das Wohnraumförderungsgesetz enthält zwar die Zielsetzung, sozial stabile Bewohnerstrukturen zu erreichen, ist aber hinsichtlich der Wirkungen seiner Instrumente durchaus ambivalent. Nach wie vor wird die Segregation durch enge Einkommensgrenzen und die Ausgleichszahlung gefördert, während integrative Wirkungen von Kooperationsverträgen, Freistellungen von Belegungsbindungen sowie dem Erwerb von (dispersen) Belegungsrechten im Bestand ausgehen können.

Um der drohenden „Amerikanisierung der Stadtentwicklung“ wirksam zu begegnen, wären jedoch mehr als rein wohnungspolitische Maßnahmen erforderlich. Nötig wären integrierte stadtentwicklungspolitische Zukunftskonzepte, die neben wohnungspolitischen Maßnahmen (v.a. hinsichtlich der Wohnungsbelegung und der Modernisierungsförderung) städtebauliche Instrumente (z.B. Wohnumfeldverbesserung), sozialpolitische Instrumente (soziale Arbeit und Betreuung), Beschäftigungsmaßnahmen, Sicherheitsmaßnahmen, Bildungs- und Integrationsmaßnahmen umfassen müssten.

Das Förderprogramm „Soziale Stadt“ kann in dieser Richtung nur als ein erster Schritt gelten, da es noch unter zahlreichen Unzulänglichkeiten leidet (keine gesamtstädtische Orientierung, kein wirksamer Ansatz zur Ressortintegration, keine präventive Orientierung, keine Langfristperspektive, unzureichende Mittelausstattung).

3. Die Entwicklung von Wohnungsleerständen

Die Zahl der Wohnungsmarktregionen, in denen Wohnungsleerstände auftreten, wächst nahezu wöchentlich: Zunächst die ostdeutschen Kernstädte, dann die norddeutschen Küstenstädte, dann die strukturschwachen Regionen in Westdeutschland, zunehmend auch durchaus durchschnittliche Städte und Regionen wie beispielsweise die Stadt Braunschweig oder das westfälische Sauerland. Wie bei einem Memory-Spiel steigt die Zahl der leerstands betroffenen Regionen stetig an. Selbst in den wenigen Wohnungsmarktregionen, in denen es noch Angebotsengpässe gibt – wie das notorische München oder beispielsweise Köln – ist eine deutliche Entspannung

wahrzunehmen. Aus München wird berichtet, dass sich die Bewerberschlangen für freie Mietwohnungen erheblich verkürzt haben und dass bei Wohnungen mit Attraktivitätsdefiziten (beispielsweise Wohnungen in der fünften Etage ohne Aufzug) bereits Vermietungsschwierigkeiten zu beobachten sind.

Und die vorliegenden Bevölkerungs- und Haushaltsprognosen zeigen, dass sich – auch unter Berücksichtigung der Verlängerung der Lebenserwartung und der Verkleinerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße – die Wohnungsmarktsituation in Zukunft weiter entspannen wird.

Damit wird sich ein quantitatives Versorgungsproblem in Zukunft nicht mehr stellen – von wenigen regionalen und in jedem Fall vorübergehenden Ausnahmen abgesehen. Stattdessen entwickelt sich Leerstandsproblem in einer wachsenden Zahl von Wohnungsmarktregionen. Warum aber sollten leerstehende Wohnungen eine politische Herausforderung darstellen?

Erstens, weil Wohnungsleerstände einen Verfall von Vermögenswerten nach sich ziehen, die Dominoeffekte bis weit in den Finanzierungssektor und den Kapitalmarkt hinein nach sich ziehen. Insbesondere private Amateurvermieter reagieren auf Vermietungsprobleme mit Preisanpassung nach unten; folglich sinken die Ertragswerte nicht nur in den leerstandsbetroffenen Beständen, sondern auf dem Gesamtmarkt. Weil für leerstehende Wohnungen Nebenkosten getragen werden müssen, sinken die Ertragswerte sogar stärker als es die Höhe der Leerstandsquote vermuten ließe. 10% Leerstandsquote bedeuten eine Ertragswertminderung von 15 bis 20%, und bestimmte Einzelobjekte können, wenn der Wohnungsmarkt kippt, binnen weniger Monate einen Wertverlust von 100% erreichen. Das gilt beispielsweise für modernisierungsbedürftige Altbauten an problematischen Standorten, bei denen sich Modernisierungsinvestitionen angesichts des erzielbaren Mietenniveaus nicht mehr lohnen.

Einen solchen Vermögensverfall kann die Politik jedoch nicht hinnehmen, sowohl aus vermögenspolitischer Motivation – insbesondere unter dem Aspekt, dass Wohnimmobilien zu großen Teilen als private Altersvorsorge geplant waren – als auch aus wirtschaftspolitischer Motivation – im Hinblick auf die Folgewirkungen auf den Bankensektor und die Kapitalmärkte.

Zweitens gibt es eine dringende städtebauliche Motivation für die Vermeidung und Beseitigung von Wohnungsleerständen. Wenn sich Modernisierungsinvestitionen nicht mehr rechnen, ist insbesondere die historische Bausubstanz in den Innenstädten vom Verfall bedroht – ein Problem, das in einigen ostdeutschen Städten bereits eine hohe Virulenz erreicht hat. Leerstandsbetroffene Wohnquartiere drohen darüber hinaus zu verslumpen. Wenn die Leerstände zunehmen, zieht sich die Infrastruktur zurück: Läden werden geschlossen, öffentliche Transportnetze werden ausgedünnt, Ver- und Entsorgungsleitungen erleiden technische Probleme, weil z.B. der Wasserdurchfluss nicht mehr ausreicht. Leerstehende Wohnungen werden zugemauert oder Opfer von Vandalismus und Besetzung. Und, anders als bei bisherigen Sanierungs-

vorhaben, lässt sich jetzt auch keine Investitionsbereitschaft mehr mobilisieren, um die leerstands betroffenen Wohnquartiere zu revitalisieren.

Drittens gehen Leerstände aber auch mit einem unmittelbar wohnungspolitischen Problem einher. Aus der demographischen Entwicklung folgt nämlich nicht nur, dass sich der quantitative Bedarf an Wohnraum verringern wird, sondern auch, dass sich die Struktur des Wohnungsbestands verändern muss. Ein halbes Jahrhundert lang wurden im wesentlichen familiengerechte Wohnungen gebaut (und gefördert), die aber heute schon nur noch für (bundesweit) ein Drittel, in den Großstädten regelmäßig weniger als 20% aller Haushalte in Frage kommen. Und wenn in den nächsten Jahren auch noch die geburtenstarken Jahrgänge aus der Familienphase herauswachsen, wird der Anteil der Ein- und Zweipersonenhaushalte noch einmal sprunghaft zunehmen. Die quantitativ größte und überdies am stärksten wachsende Nachfragergruppe stellen insbesondere die älteren Haushalte dar, die besondere Anforderungen an Gebäudetyp, Wohnungsgrundriss, Ausstattung, Standort, Infrastruktur und Betreuung stellen.

Was wird angesichts des demographischen Wandels brauchen, ist eine grundlegende Umgestaltung unseres Wohnungsbestands. Nur teilweise wird sich dies (technisch und wirtschaftlich) durch Umbau und Anpassung bewältigen lassen, der größere Teil dieser Umgestaltung wird durch Abriss und Neubau zu leisten sein. Selbst in einer Stadt wie Schwerin, wo 5.000 Wohnungen leerstehen, gibt es einen Bedarf dafür, jährlich eine dreistellige Zahl von altersgerechten, betreuten Wohnungen neu zu bauen. Dieser Neubau von bedarfs- und nachfragegerechten Wohnungen setzt aber voraus, dass die Wohnungsmärkte funktionsfähig sind und insbesondere ein Mietenniveau bieten, das rentierliche Investitionen ermöglicht. Und dies scheint, wenn wir uns die sinkenden Fertigstellungszahlen anschauen, selbst angesichts eines historisch niedrigen Zinsniveaus immer weniger der Fall zu sein.

Damit wird die Organisation des Leerstandsabbaus zur vordringlichen wohnungspolitischen Herausforderung. Entscheidend wird dabei sein, dass die Wohnungsleerstände zeitnah abgebaut werden, so wie sie entstehen. Gibt es auf einem lokalen Markt erst einmal 10.000 leerstehende Wohnungen, so wo wird auch der Abriss von 1.000 Wohneinheiten – was an sich schon eine Herkulesaufgabe darstellt – kaum eine Entlastung bringen. Werden stattdessen jedes Jahr einige hundert Einheiten vom Markt genommen, wird die Entstehung von Überkapazitäten bereits im Ansatz vermieden.

Leerstandsabbau ist jedoch ein wohnungspolitisch schwieriges Thema, vielleicht weniger aus rationalen denn aus psychologischen Gründen heraus. Gerade unter älteren Wohnungspolitikern, die zeit ihres Lebens den Neubau von Wohnungen gefördert haben, ist die Vorstellung, jetzt die Beseitigung von Wohnraum fördern zu sollen, ein Graus. Schnell sind auch irrationale Argumente bei Hand, nach dem Muster, dass man den Investoren, denen man einst den Neubau gefördert habe, jetzt nicht auch noch Subventionen für den Abriss geben dürfe.

Tatsächlich geht es bei der Abrissförderung nicht um Subventionen, sondern um die Lösung eines Dilemmas. Die Situation von Vermietern lässt sich nämlich mit dem bekannten spieltheoretischen Modell des Gefangenendilemmas vergleichen. Individuell rechnet sich ein Abriss fast nie. Wer aber seine Bestände abreißt, trägt die Kosten und entlastet den Gesamtmarkt, d.h. nützt in erster Linie seinen Konkurrenten. Um dieses Dilemma zu lösen, sind Anreizsysteme erforderlich, die jene Eigentümer entlasten, die einen Beitrag zum Abbau der Überkapazitäten leisten.

Natürlich stellen diese Anreize auf den ersten Blick eine neue Subvention dar. Diese Förderung kann sich jedoch refinanzieren, da Kapazitätsreduzierungen aus der Sicht eines ideellen Gesamtvermieters insgesamt wirtschaftlich sind – weil Betriebskosten für leerstehende Wohnungen, Verwaltungs- und Vermarktungskosten eingespart werden und das Mietenniveau stabilisiert wird.

Diese volkswirtschaftliche Logik in eine betriebswirtschaftliche Logik zu übersetzen, wäre eine vordringliche Aufgabe für eine neue Wohnungspolitik.

4. Mangelnde Flexibilität und Mobilität des Wohneigentums

Deutschland weist zusammen mit der Schweiz die niedrigste Wohneigentumsquote der gesamten westlichen Welt auf. Dies wird gern mit einem hohen Wohlstandsniveau oder einer hohen Siedlungsdichte entschuldigt. Indes zeigen andere Länder mit vergleichbaren Strukturen wie die Niederlande, Dänemark oder das Vereinigte Königreich, dass die niedrige Eigentumsquote offenbar auch durch die politischen Rahmenbedingungen verursacht ist.

Aufgrund dieser Rahmenbedingungen hat sich in Deutschland eine spezifische Kultur des Wohneigentums entwickelt, die sich mit dem Stichwort „einmal im Leben“ charakterisieren lässt. Wenn man es überhaupt schafft, Wohneigentum zu bilden, dann tut man es (von wenigen Ausnahmen, vorwiegend im Bereich der Spitzeneinkommen abgesehen) in der Regel einmal im Leben. Das Eigenheim, das dann erworben wird, ist allerdings – auch im internationalen Vergleich – qualitativ hochwertig, dauerhaft und gut ausgestattet.

Das paradoxe an dieser Eigentumskultur ist, dass der Eigentumserwerb meist nicht dann gelingt, wenn er am nötigsten wäre, nämlich wenn die Kinder noch klein sind, sondern häufig erst, wenn die Kinder bereits relativ groß sind. Dies hat dann zur Folge, dass das Eigenheim nur für wenige Jahre optimal und nach dem Auszug der Kinder bereits zu groß ist und für das Altern erst recht keine günstige Perspektive bietet.

In den Niederlanden oder in England macht man es anders: Hier kaufen bereits junge Familien ein durchaus einfaches und preiswertes Haus. Wenn sich die ökonomische Situation verbessert, wird das Eigenheim verkauft und man wechselt in ein größeres und komfortableres Objekt. Wenn die Kinder aus dem Haus sind, verkauft man

das Haus und erwirbt vielleicht eine komfortable Eigentumswohnung, die im Alter nochmals gegen eine altersgerechte Wohnung eingetauscht werden kann.

Ein derartige Flexibilität und Mobilität des Wohneigentums ist in Deutschland aber durch die extrem hohen Transaktionskosten bei Veräußerung und Erwerb namentlich gebrauchten Wohneigentums ausgeschlossen. Zu diesen Transaktionskosten zählen neben (sachlich noch am ehesten gerechtfertigten) Maklergebühren parasitäre Notariatsgebühren, die aus Zeiten stammen, in denen Kaufverträge noch von Hand geschrieben wurden, Gerichtskosten und die Grunderwerbssteuer.

Diese Mobilitätshemmnisse sind nicht mehr zeitgemäß. Sie entsprechen erstens nicht mehr der gestiegenen Mobilität in der Gesellschaft. Damit ist zum einen die räumliche Mobilität gemeint. Wer damit rechnen muss, aus beruflichen Gründen seinen Wohnort wechseln zu müssen, bindet sich häufig kein Wohneigentum an das Bein, weil eine Veräußerung so kostspielig ist. Zum anderen ist aber auch die familiäre Mobilität gemeint. Lebensgemeinschaften sind heute, ob wir es begrüßen oder nicht, faktisch auf Zeit angelegt. Wenn eine Ehe oder eine Lebenspartnerschaft auseinandergeht (was in immerhin 40% der Fälle geschieht), sollte zumindest das gemeinsame Wohneigentum kein gravierendes Problem darstellen.

Zweitens entsprechen diese Mobilitätshemmnisse nicht der demographischen Entwicklung. Die klassische Zielgruppe für den Wohneigentumserwerb, die Familien mit Eltern, die Mitte 30 sind, verkleinert sich rapide, seit die geburtenstarken Jahrgänge aus dem Erwerberalter herauswachsen. Der Geburtsjahrgang 1973 umfasst nur noch 60% des Jahrgangs 1963. Das bedeutet, dass auch andere Zielgruppen, beispielsweise Paare in der postfamiliären Phase, als Erwerber von Wohneigentum infrage kommen. Im Zuge des demographischen Wandels steigt der Anteil der alten Menschen dramatisch an. Hochbetagte benötigen zunehmend spezielle, barrierefreie und betreute Wohnformen. Das setzt in vielen Fällen voraus, dass ein Eigenheim veräußert und eine altersgerechte Geschosswohnung erworben wird.

Drittens hat sich die Privatisierung von Bestandswohnungen zu einem neuen Marktsegment entwickelt. Die Erfahrungen zeigen, dass in der Mieterschaft ein großes Interesse am Erwerb ihrer Wohnungen besteht. Auch hier würde eine Reduzierung der Transaktionskosten helfen, diese Wünsche zu erfüllen.

Viertens ist von einer höheren Mobilität im Wohneigentumsbereich eine nachhaltigere Nutzung des Wohnungsbestands zu erwarten. Wenn Transaktionen leichter fallen, gelingt die Passung zwischen Haushaltstyp, Lebensphase und Wohnung besser als in der gegenwärtigen Kultur des „Einmal im Leben“.

Die Eigenheimzulage ist seit Jahren in der Diskussion. Vielleicht zu Recht, weil die wohnungspolitische Zielsetzung – nämlich auch auf diesem Wege den Neubau von Wohnraum zu stimulieren – weggefallen ist. Nicht entfallen sind jedoch die familien- und vermögenspolitischen Zielsetzungen. Diese kann man aber vielleicht besser erfüllen, wenn man als Ausgleich für die Streichung der Eigenheimzulage die Grunderwerbssteuer ersatzlos abschafft. Flankierend sollte der Gesetzgeber auch über eine

zeitgemäße Anpassung der Gebührenordnung für Notare nachdenken – das würde die Wohneigentumsmobilität steigern und die öffentliche Hand noch nicht einmal mit zusätzlichen Kosten belasten.

5. Suburbanisierung

Solange es Städte gibt, stellen sie die Zentren der kulturellen, gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Entwicklung dar. Dies hat sich geändert. Die Städte sind in Not geraten. Hier konzentrieren sich die sozialen Problemgruppen, die Sozialhilfeausgaben explodieren, ebenso die Kosten für die Reparatur der sozialen Schäden. Verschärft werden diese Probleme durch die Suburbanisierung, die in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten eine besondere Dynamik aufwies.

Im Zuge der Suburbanisierung wandert Kaufkraft, Steuerkraft, ökonomisches, gesellschaftliches und demographisches Potential aus den Städten ab. Die Suburbanisierung verletzt alle Zielsetzungen einer nachhaltigen Stadtentwicklung: Sie ist ökologisch unverträglich, weil sie zur Zersiedlung der Landschaft und zu steigendem Verkehrsaufkommen führt. Sie ist sozial unverträglich, weil sie die soziale Entmischung fördert und Menschen aus ihren Lebenszusammenhängen reißt. Und sie ist ökonomisch unsinnig, weil im Zuge der Suburbanisierung in den Umlandgemeinden Infrastrukturen aufgebaut werden, die in der Kernstädten leerstehen.

Die Gründe für die Suburbanisierung zeigen sich, wenn man die richtigen Fragen stellt. Unser Institut, das InWIS, hat in der deutschen Stadt mit der höchsten Suburbanisierungsrate, in Schwerin, eine Haushaltsbefragung durchgeführt. Das Ergebnis lautete, dass 70% derjenigen, die in das Umland abgewandert sind, am liebsten in der Kernstadt geblieben wären, wenn sie dort zum gleichen Preis ein vergleichbares Wohnangebot gefunden hätten. Das gilt im übrigen sowohl für die Miete wie für das Eigentum. Eine wirkliche Präferenz für das Wohnen im Umland hatte nur eine einzige Bevölkerungsgruppe: Die über 55jährigen Haushalte in der postfamiliären Phase. Alle anderen Haushaltstypen, auch die Familien, zogen überwiegend das innerstädtische Wohnen vor – vorausgesetzt, es wäre möglich, auch innerhalb der Stadtgrenzen über entsprechende Wohn- und Grundstücksflächen zu verfügen.

Bestätigt wird diese Tendenz durch Korrelationsanalysen. Beispielsweise ergibt sich in den Kernstädten und den umgebenden Landkreisen des Ruhrgebiets ein eindeutiger statistischer Zusammenhang: Je höher der Bodenpreis, desto höher die Bevölkerungsverluste. Je niedriger der Bodenpreis, desto stärker die Bevölkerungsgewinne.

Um einem weiteren Ausbluten der Kernstädte entgegenzuwirken, müssten deshalb vor allem die Bodenpreise in den Kernregionen verringert werden. Dazu gehört eine Entlastung der Kernregionen von den Kosten für ökologische Ausgleichsmaßnahmen. Es ist ohnehin nicht einzusehen, warum das Bauland mit diesen Kosten belastet wird. Dazu gehört auch die Bereitstellung verbilligten Baulands in den Kernstädten.

6. Umschichtung der Fördermittel

Alle vorgeschlagenen Maßnahmen kosten Geld – die soziale Betreuung der wohnungspolitischen Problemgruppen, die integrierten stadtentwicklungspolitischen Konzepte, die Anreize zum Leerstandsabbau, die Streichung der Grunderwerbssteuer, die Bereitstellung günstigen Baulands. Diese Ausgaben müssen refinanziert werden.

Dafür schlagen wir vor, das gesamte bisherige wohnungspolitische Instrumentarium mittelfristig abzubauen und die freiwerdenden Mittel nicht im schwarzen Loch der Finanzministerium verschwinden zu lassen, sondern im Hinblick auf die skizzierten neuen Herausforderungen umzuschichten. Wir schlagen nicht weniger vor, als einen Plan zum mittelfristigen Abbau sämtlicher Subventionen im Wohnungsbau zu entwickeln. „Mittelfristig“ heißt dabei: innerhalb von fünf Jahren.

Erstens brauchen wir keine Subventionierung des Wohnungsbaus mehr. Das quantitative Versorgungsproblem ist gelöst, und in den Wohnungsmarktregionen, in denen immer noch Engpässe herrschen, soll der Markt das Verhältnis von Angebot und Nachfrage regeln. Es ist im übrigen strukturpolitisch richtig, dass niedrige Wohnkosten einen Standortvorteil und hohe Wohnkosten einen Standortnachteil darstellen.

Zweitens haben die Wohnungsbausubventionen zu gravierenden Verzerrungseffekten geführt, die die wahren Kosten des Wohnens verschleiern. Dies hat vielfach auch zu einem Überkonsum an Wohnfläche und Wohnqualität geführt, der in anderen Ländern in dieser Form nicht anzutreffen ist.

Wir schlagen deshalb vor, die öffentliche Wohnungsbauförderung einschließlich des § 7 Abs. 5 EStG innerhalb von fünf Jahren abzubauen und die freiwerdenden Mittel umzulenken, um die oben skizzierten sozialen und städtebaulichen Aufgaben zu bewältigen.

Der Denkansatz, sich von dem bisherigen, historisch gewachsenen Instrumentarium zu lösen und die Wohnungspolitik von Grund auf neu zu konzipieren, führt sicherlich zu radikalen Änderungen. Aber Deutschland braucht solche radikalen Änderungen. Es ist die „deutsche Krankheit“, die darin besteht, konsequentes Denken zu vermeiden und stattdessen den Bestand an überkommenen Regelungen in Trippelschritten weiterzuentwickeln. Damit werden wir die Probleme der Zukunft nicht bewältigen.

Prof. Dr. Volker Eichener

Professor für Politikwissenschaft, Fachhochschule Düsseldorf

InWIS Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung an der Ruhr-Universität Bochum